

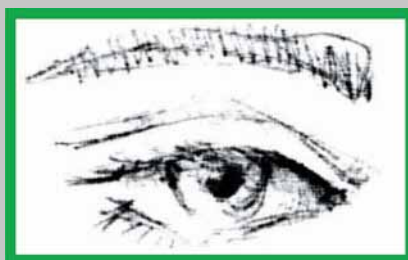
**Analizy, ekspertyzy,
opracowania**

Biuletyn

ISSN 2300-7478

Nr 4/2014 (7)

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”



W numerze:

Wpływ prawa pracy na rynek pracy
autor: prof. dr hab. Ludwik Florek 2

Szara strefa w gospodarce – realny problem czy margines społeczno-ekonomiczny?
autor: prof. dr hab. Marek Bednarski 13

Pracownicy i pracodawcy na rynku pracy. Kto jest silniejszy?
autor: prof. dr hab. Elżbieta Kryńska 21

Biuletyn: analizy, ekspertyzy, opracowania

ISSN 2300-7478

Wydaje:

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. A. Bączkowskiego
ul. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa
tel.: 22 380-50-50, fax: 22 380-50-52

Redakcja – zespół: Magdalena Mojduszka, Agnieszka Składanowska,
Iwona Zakrzewska (przewodnicząca)

Zdjęcia: zasoby CPS „Dialog”, Freeimages.com

Druk:

Zakład Wydawniczo-Poligraficzny
Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej
ul. Usypiskowa 2, 02-386 Warszawa



Szanowni Państwo,

Zapraszam do zgłębienia kolejnego numeru *Biuletynu*, tym razem z serii „Analizy, ekspertyzy, opracowania”. Odnajdą tu Państwo niezwykle interesujące eksperckie opracowania uznanych autorytetów w dziedzinie rynku pracy, przygotowane na konferencję „Janusowe oblicza rynku pracy”, która odbyła się 27 listopada 2014 r. w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.

Konferencja była pretekstem do wymiany poglądów na temat wyzwań stwarzanych przez dynamikę współczesnego rynku pracy, przypominającego niewątpliwie grę zmiennych sił. Na rynek pracy można również spojrzeć jako na arenę zmagania się pracodawców i pracowników. Jego oblicze jest bowiem zmienne, uzależnione od wielu czynników i co najmniej dwuznaczne.

Patrząc jednakże na symbolikę rzymskiego boga Janusa, pojawia się nadzieja. Oprócz tego, że miał on dwa sprzeczne ze sobą oblicza, to mitologia rzymska przypisuje mu opiekę nad bramami i mostami, a co ważniejsze, patronat nad umowami i układami sojuszniczymi.

Kto jest silniejszy w relacjach pracodawcy a pracownicy? O tym dowiedzie się Państwo z części opracowanej przez prof. dr hab. Elżbietę Kryńską z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych. Jak zróżnicowany jest wpływ prawa pracy na rynek pracy wyjaśni prof. dr hab. Ludwik Florek, natomiast prof. dr hab. Marek Bednarski przeniesie Państwa w nie do końca poznany świat szarej strefy w gospodarce.

Życzę Państwu zarówno przyjemnej, jak i owocnej lektury

Iwona Zakrzewska

Dyrektor Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”

Wpływ prawa pracy na rynek pracy

prof. dr hab. Ludwik Florek

SPIS TREŚCI:

Uwagi wstępne	3
I. Skłonność pracodawców do zatrudniania pracowników	3
II. Przeciwdziałanie obniżaniu zatrudnienia	7
III. Wspieranie podejmowania pracy i zatrudniania pracowników	9
IV. Wpływ prawa na sytuację bezrobotnych	10
V. Umowy cywilnoprawne a rynek pracy	11
Zakończenie	12



Ludwik Florek – profesor zwyczajny nauk prawnych, Kierownik Katedry Prawa Pracy Uniwersytetu Warszawskiego, Wiceprzewodniczący Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy (2002–2007), członek Rady Legislacyjnej (2007–2010), Przewodniczący Sekcji Polskiej Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego, członek-korespondent Międzynarodowej Akademii Prawa Porównawczego.



Uwagi wstępne

Prawo pracy jest tylko jednym z czynników, które wpływają na rynek pracy. Niewątpliwie najważniejszym z nich jest rozwój gospodarki, uzależniony w dużym stopniu od warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Częścią tej działalności jest zatrudnianie pracowników, w celu osiągnięcia korzyści z ich pracy. Prawo pracy regulując różne aspekty tego zatrudnienia, określa również część warunków tej działalności.

Wpływ prawa pracy na rynek pracy jest zróżnicowany. Najogólniej biorąc można wyodrębnić cztery jego aspekty:

- 1) skłonność pracodawców do zatrudniania pracowników,
- 2) przeciwdziałanie ograniczaniu zatrudnienia,
- 3) wspieranie podejmowania pracy i zatrudniania pracowników (instrumenty rynku pracy),
- 4) wpływ prawa na sytuację bezrobotnych.

I. Skłonność pracodawców do zatrudniania pracowników

1. Jak o tym mowa powyżej, decyzja o zatrudnianiu pracowników jest częścią prowadzonej działalności gospodarczej. Łączy się to z potrzebą zatrudnienia pracowników dla jej prowadzenia, co pociąga za sobą tworzenie miejsc pracy. Nosi to niekiedy nazwę zapotrzebowania na pracę. Podobne warunki działalności gospodarczej mogą składać się na różną skłonność do zatrudniania pracowników. Dotyczy to zwłaszcza małych pracodawców, którzy mogą prowadzić tę działalność w oparciu o pracę własną i członków rodziny. O skłonności do zatrudniania pracowników u wszystkich pracodawców decydują przede wszystkim szeroko rozumiane koszty pracy, czyli wydatki, jakie musi ponieść w związku z tym pracodawca oraz korzyści jakie będzie mu przynosić praca pracownika. Na to drugie prawo wpływa w sposób pośredni wyznaczając granice korzystania z tej pracy. Oprócz tego o zatrudnieniu pracowników decydują czynniki subiektywne.

2. Zasadniczą częścią kosztów pracy (zróżnicowaną u poszczególnych pracodawców) jest wynagrodzenie za pracę. Na jego podstawie ustalane są także inne koszty, które ponosi pracodawca w związku z zatrudnianiem pracowników. Dotyczy to zwłaszcza danin publicznych, jak podatki czy składki ubezpieczeniowe i zdrowotne. Od wysokości wynagrodzenia zależą też świadczenia na rzecz pracowników niezwiązane z pracą, na przykład odprawy pracownicze czy wpłaty na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Wynagrodzenie jest też względnie stałą częścią kosztów pracy. Jego uzależnienie od gospodarki rynkowej jest dużo większe, niż ma to miejsce w odniesieniu do innych instytucji prawa pracy. Związek prawnej regulacji wynagrodzenia za pracę z rynkiem dotyczy zwłaszcza prawa do wynagrodzenia, ustalania jego wysokości i struktury oraz jego zmiany.

Wynagrodzenie za pracę jest konieczną częścią kosztów działalności gospodarczej połączonej z zatrudnianiem

pracowników. Dopóki trwa stosunek pracy, pracodawca nie może odstąpić od płacenia wynagrodzenia. Dotyczy to również sytuacji, w której pracodawca nie osiąga założonych efektów gospodarczych. Prawo pracy łączy bowiem obowiązek wypłaty wynagrodzenia z sankcjami cywilnymi i penalnymi za jego naruszenie.

Ochrona ta została wzmocniona w gospodarce rynkowej, poprzez dodanie nakazu wypłaty należnego wynagrodzenia za pracę, który może być wystawiony przez Państwową Inspekcję Pracy¹. W założeniu jest to najprostszy, bo bezpośredni sposób uzyskania wynagrodzenia przez pracownika. Zawodzi on w sytuacji, gdy brak wypłaty wynagrodzenia nie jest przejawem lekceważenia tego obowiązku przez pracodawcę, lecz następstwem trudnej sytuacji finansowej, w jakiej znalazł się on bez własnej winy, na przykład z powodu niezapłacenia mu za wykonane produkty lub usługi (także przez kontrahenta publicznego). Prawo pracy nie bierze tego pod uwagę obciążając skutkami braku wypłaty tylko pracodawcę, a nie jego niesolidnych kontrahentów. Można to uznać za przejaw ryzyka gospodarczego pracodawcy, które występowało już wcześniej, ale w pełni ujawniło się w obecnym systemie gospodarczym.

Dopiero niewypłacalność pracodawcy powoduje, że obowiązek wypłaty wynagrodzenia przejmuje Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Następuje to jednak w ograniczonym zakresie (do 3 miesięcy)².

W odróżnieniu od pochodzących od państwa przepisów, które jednolicie regulują sytuację pracowników lub różnicują ją w niewielkim stopniu, układy stanowią odbicie zróżnicowanej sytuacji rynkowej poszczególnych pracodawców lub ich grup. Przy ustalaniu w nich wynagrodzenia za pracę bierze się pod uwagę rynkowe następstwa kosztów zatrudnienia pracowników oraz ich wpływ na efektywność prowadzonej działalności i związane z tym zachowanie zdolności konkurencyjnej.

¹ Art. 11 ust. 7 ustawy z dnia 13 marca 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jednolity: Dz.U. 2012 r., poz. 589 ze zm.).

² Por. art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. Nr 158, poz. 1121 ze zm.).

3. Obowiązek wypłaty wynagrodzenia jest związany nie tylko ze świadczeniem pracy, ale również z gotowością do jej wykonywania, jeżeli pracownik doznał przeszkód z przyczyn dotyczących pracodawcy. W gospodarce rynkowej dotyczy to zwłaszcza przestoju spowodowanego brakiem zapotrzebowania na produkty lub usługi pracodawcy, a nie jak poprzednio brakami występującymi w gospodarce (materiałów, surowców, energii, maszyn itp.) czy przyczynami organizacyjnymi. Według uchwały SN z dnia 16 października 1992 r.³, nie jest przestojem zgodnie z art. 81 Kodeksu pracy ograniczenie produkcji wywołane zmniejszeniem popytu na wyroby (produkty lub usługi) pracodawcy. Polepsza to sytuację pracowników, którym w czasie przestoju może być obniżone wynagrodzenie za pracę i powierzona inna praca (art. 81 §1 i 3 k.p.). Dlatego też należy uznać, że w wyżej omawianej sytuacji (nazywanej niekiedy „przestojem ekonomicznym”) pracownik pozostaje w gotowości do świadczenia pracy, zachowując prawo do pełnego wynagrodzenia⁴. Jest charakterystyczne, że w swojej argumentacji Sąd Najwyższy powołał się także na przepisy pochodzące z okresu międzywojennego (art. 455 i 456 k.z.), które lepiej odpowiadają warunkom gospodarki rynkowej niż obowiązujące przepisy Kodeksu pracy dotyczące przestoju.
4. Podstawową cechą gospodarki rynkowej jest swoboda działalności gospodarczej. Wolność tej działalności jest gwarantowana art. 20 Konstytucji RP. Obejmuje ona między innymi swobodę kształtowania wynagrodzenia za pracę. Jest to na tyle istotna część działalności gospodarczej, że odebranie jej pracodawcom prowadziłoby do przekreślenia istoty tej wolności, co pozostawiałoby w sprzeczności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Częścią wolności działalności gospodarczej jest też swoboda umów⁵. W prawie pracy w najszerszym zakresie występuje ona w odniesieniu do wynagrodzenia za pracę. Swoboda kształtowania wynagrodzenia obejmuje jego wysokość i strukturę wewnętrzną (składniki wynagrodzenia).

Gospodarka rynkowa często wymusza dążenie do obniżania kosztów pracy. Przekłada się to także na utrzymywanie na niskim poziomie lub nawet obniżanie wynagrodzenia za pracę. Przyczynia się do tego zwłaszcza konkurencja rynkowa. Innym tego powodem może być kryzys gospodarczy, przekładający się na sytuację finansową danego pracodawcy. W typowej sytuacji rynkowej liczba osób skłonnych do wykonywania pracy przeważa też nad ilością wolnych miejsc pracy.

³ I PZP 58/92, OSNCP 1993, z. 6, poz. 95.

⁴ Por. obszernie na ten temat J. Skoczyński, *Wynagrodzenie za czas przestoju*, [w:] *Wynagrodzenie za pracę w warunkach społecznej gospodarki rynkowej i demokracji*, red. W. Sanetra, Oficyna, Warszawa 2009, s. 269 i n.

⁵ Szerzej L. Florek, *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010, s. 108 i n.

Może to prowadzić do obniżenia wysokości wynagrodzeń (wyzysku pracowników), wyrażnie występującego w początkowym okresie gospodarki kapitalistycznej. Rolą prawa pracy jako instrumentu ochrony pracowników, stanowiących słabszą stronę stosunków pracy, jest przeciwdziałanie temu zjawisku. Ze względu na rynkowy charakter płac, ochrona poziomu wynagrodzenia jest jednak bardziej złożona niż innych praw pracowniczych, jak na przykład ograniczeń czasu pracy, urlopów wypoczynkowych czy bezpieczeństwa i higieny pracy. Wynagrodzenia, inaczej niż inne prawa pracowników, nie mogą być kształtowane jednolicie. Zależą one bowiem od warunków działalności poszczególnych pracodawców. Jednolite wynagrodzenie za pracę przekreślałoby różnorodne funkcje, jakie wynagrodzenia pełnią w gospodarce rynkowej. Dlatego też podstawową metodą ochrony poziomu wynagrodzeń jest ich kształtowanie w drodze negocjacji ze związkami zawodowymi. Mechanizm ten ukształtował się w sposób żywiołowy w drugiej połowie XIX w., a w pierwszych dziesięcioleciach XX w. nadano mu wyraźne formy prawne⁶. Od tego czasu podstawowym sposobem ochrony poziomu wynagrodzenia są układy zbiorowe pracy, których postanowienia wiążą w taki sam sposób jak przepisy ustawy. W szczególności umowa o pracę nie może od nich odejść na niekorzyść pracowników.



Gospodarka rynkowa często wymusza dążenie do obniżania kosztów pracy.

W odróżnieniu od przepisów pochodzących od państwa, które jednolicie regulują sytuację pracowników lub różnicują ją w niewielkim stopniu, układy stanowią odbicie zróżnicowanej sytuacji rynkowej poszczególnych pracodawców lub ich grup. Przy ustalaniu w nich wynagrodzenia za pracę bierze się pod uwagę rynkowe następstwa kosztów zatrudnienia pracowników oraz ich wpływ na efektywność prowadzonej działalności i związane z tym zachowanie zdolności konkurencyjnej. Jak o tym mowa powyżej, w dłuższym okresie czasu rynek wyznacza koszty pracy, w sensie zarówno kosztów pozyskania

⁶ Obszernie przedstawia to W. Szubert, *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1960, s. 19 i n.

pracownika, jak i opłacania jego pracy. Dbają o to pracodawcy jako strona układu. W odróżnieniu od ustawodawstwa pracy układy pozwalają reagować na zmienną sytuację rynkową, w tym także na jej pogorszenie. Służy temu szereg instytucji układowych, jak zmiana układu, zawieszenie jego postanowień czy nawet jednostronne rozwiązanie układu, o czym mowa poniżej. Natomiast związki zawodowe, jako druga ich strona zabiegają o to, aby korzystna dla pracodawcy sytuacja na rynku pracy nie prowadziła do zbyt niskiego ukształtowania wynagrodzeń. Innym kierunkiem ich działań jest zabieganie o zachowanie odpowiedniego poziomu wynagrodzeń w sytuacji kryzysowej, a ich podnoszenie w okresach koniunktury gospodarczej. W sumie układy zbiorowe są łącznikiem pomiędzy rynkiem a poziomem wynagrodzeń pracowników⁷. Wynagrodzenie za pracę jest zaś zasadniczym przedmiotem układów zbiorowych pracy, a także rokowań oraz sporów pomiędzy pracownikami i pracodawcami.

Jednolite wynagrodzenie za pracę przekreślałoby różnorodne funkcje, jakie wynagrodzenia pełnią w gospodarce rynkowej, dlatego też podstawową metodą ochrony poziomu wynagrodzeń jest ich kształtowanie w drodze negocjacji ze związkami zawodowymi. Mechanizm ten ukształtował się w sposób żywiołowy w drugiej połowie XIX w., a w pierwszych dziesięcioleciach XX w. nadano mu wyraźne formy prawne.

5. Skłonność pracodawcy do zatrudniania pracowników zależy też od możliwości dopasowania czasu zatrudnienia do potrzeb pracodawcy. Dotyczy to zwłaszcza umów terminowych, które służą temu celowi. Umowa na czas określony jest zawierana w celu wykonania zadań oznaczonych w czasie, może zatem być stosowana ze względu na okresowy charakter pewnych prac bądź dla zapewnienia obsady stanowisk pracowniczych w pewnych okresach wzmożonego zapotrzebowania na pracę. Na podstawie

takich umów mogą być zatrudnieni również robotnicy sezonowi.

Umowa na czas określony rozwiązuje się z mocy prawa po upływie okresu, na który była zawarta. Pracownikowi nie służy ochrona trwałości stosunku pracy oraz ewentualnie prawo do odprawy (jeżeli zakończenie zatrudnienia następowałoby z przyczyn nie dotyczących pracownika). W razie zaś zastrzeżenia dopuszczalności wypowiedzenia takiej umowy, może ona być wypowiedziana z dowolnej przyczyny i bez związkowej konsultacji wypowiedzenia. Ze względu na te cechy umowa ta jest często nadużywana. Zastępowanie zaś umowy na czas nieokreślony umowami na czas określony utrzymuje pracownika w niepewności co do stałości jego zatrudnienia. Ponieważ umowa na czas określony jest z reguły niekorzystna dla pracownika, to przepis art. 251 §1 k.p. ogranicza możliwość jej zawarcia tylko do dwóch umów, ponieważ trzecia umowa na czas określony przekształca się z mocy prawa w umowę na czas nieokreślony (ze wszystkimi skutkami prawnymi zawarcia takiej umowy), jeżeli przerwa pomiędzy kolejnymi umowami nie przekracza jednego miesiąca. Wyjątkiem są umowy w celu zastępstwa pracownika oraz praca dorywcza, sezonowa lub cykliczna (art. 251 §3 k.p.). Powoduje to jednak, że nawet kiedy pracodawca ma zmienne w czasie zapotrzebowanie na pracę pracowników, nie może on skorzystać z takiej umowy. Z tego punktu widzenia bardziej trafne byłoby przyjęcie rozwiązania dopuszczonego klauzulą 5 lit. a dyrektywy 99/70 Unii Europejskiej dotyczącej pracy na czas określony⁸, zgodnie z którą dla zapobieżenia nadużyciom, w sposób uwzględniający potrzeby szczególnych gałęzi i/lub grup pracowników, można uzależnić zawieranie umów terminowych od obiektywnych powodów, uzasadniających ich odnawianie.

6. Pracodawcy w gospodarce rynkowej dążą do jak najdłuższego i najbardziej efektywnego wykorzystania pracy pracowników, stosownie do zapotrzebowania na ich produkty i usługi. Dlatego też prawo ogranicza tę możliwość. Najstarsze ograniczenia dotyczą korzystania z pracy pracowników. Następuje to poprzez przepisy o czasie pracy, urlopach czy innych zwolnieniach od pracy. Podobną rolę pełnią przepisy bhp, ograniczając prace w określonych warunkach. Z kolei rodzaj pracy określony w umowie ogranicza powierzanie innej pracy, a miejsce – przenoszenie pracownika. Skłonność do zatrudniania pracowników może podnosić uelastycznianie czasu pracy. Podstawowy wymiar czasu pracy wynosi 40 godzin i ma charakter ogólny w tym sensie, iż obowiązuje dla pozosta-

⁷ Por. J. Schregle, *Trends in Collective Bargaining. General Introduction*, [w:] *European Conference on Labour Law and Industrial Relations* (ed. R. Blanpain), Kluwer 1979, s. 337, według którego *collective bargaining must be seen as an integral part of the Western pluralistic society and its market economy*.

⁸ Dyrektywa 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz. Urz. WE L 175 z 10.07.1999).

łych rozkładów (systemów) czasu pracy (z wyjątkiem pracy w ruchu ciągłym). Ich odstępstwo od podstawowego wymiaru polega na przedłużeniu dobowego wymiaru czasu pracy, ewentualnie w połączeniu ze skróceniem liczby dni pracy w tygodniu.

Przedłużenie wymiaru dobowego jest możliwe do 12, 16 lub 24 godzin. Równoważy się je krótszym czasem pracy w innych dniach lub dniami wolnymi od pracy, w okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym z reguły 1 miesiąca (równoważny czas pracy).

Przedłużenie do 12 godzin musi być uzasadnione rodzajem pracy lub jej organizacją. W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres rozliczeniowy może być przedłużony do 3 miesięcy, a przy pracach uzależnionych od pory roku lub warunków atmosferycznych – do 4 miesięcy (za zgodą związków zawodowych, a w razie braku zgody lub braku związków – po zawiadomieniu inspektora pracy). Przedłużenie do 16 godzin jest możliwe przy dozorze urządzeń lub częściowym pozostawianiu w pogotowiu do pracy. Przy takim rozkładzie pracownikowi przysługuje, bezpośrednio po każdym okresie pracy, odpoczynek odpowiadający co najmniej liczbie przepracowanych godzin, niezależnie od odpoczynku tygodniowego. Przedłużenie do 24 godzin może nastąpić przy ochronie mienia lub osób, a także w zakładowej straży pożarnej lub służbie ratowniczej. W tym przypadku możliwe jest przedłużenie okresu rozliczeniowego – jak przy czasie do 12 godzin – oraz przysługują okresy odpoczynku w pracy – jak przy czasie do 16 godzin. Prawo dopuszcza pracę przez mniej niż 5 dni w tygodniu (skrótowy tydzień pracy) lub pracę wyłącznie w piątki, soboty, niedziele i święta (praca weekendowa) w połączeniu z przedłużeniem normy dobowej do 12 godzin.

Jeżeli jest to uzasadnione rodzajem pracy lub jej organizacją, pracodawca może wprowadzić przerywany czas pracy. Obejmuje on jedną przerwę w pracy w ciągu doby, trwającą nie dłużej niż 5 godzin. Przerwy nie wlicza się do czasu pracy, jednakże za czas tej przerwy pracownikowi przysługuje prawo do wynagrodzenia w wysokości połowy wynagrodzenia należnego za czas przestoju. Przerywany czas pracy wprowadza się w porozumieniu ze związkami zawodowymi lub przedstawicielami pracowników. Prawo dopuszcza różne godziny rozpoczynania pracy i ewentualne określenie przedziału czasu, w którym pracownik decyduje o godzinie rozpoczęcia pracy (ruchomy czas pracy – art. 1401 §1). Nie może to naruszać prawa pracownika do odpoczynku. Przy takim rozkładzie czasu pracy ponowne wykonywanie pracy w tej samej dobie nie stanowi pracy w godzinach nadliczbowych.

W przypadkach uzasadnionych rodzajem lub miejscem pracy bądź jej organizacją czas pracy może być określony wymiarem zadań (zadaniowy czas pracy). Zadania te powinny być możliwe do wykonania w ramach podstawowej normy czasu pracy. Jak z tego widać, prawo pracy pozwala obecnie na elastyczne kształtowanie czasu pracy.

Nie wyklucza to jednak sytuacji, w której zmienność zapotrzebowania na pracę danego pracownika może być dalej idące niż dopuszczalność kształtowania czasu pracy. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w której pracodawca chciałby realizować swoje zadania przy jak najniższym poziomie zatrudnienia.



Przedłużenie wymiaru dobowego czasu pracy jest możliwe do 12, 16 lub 24 godzin.

7. Uwarunkowania zatrudniania pracowników mają charakter obiektywny, wynikający między innymi z regulacji prawa pracy oraz charakter subiektywny, oparty na ocenie korzyści i zagrożeń, jakie niesie za sobą zatrudnienie pracowników. Zagrożenia te łączą się przede wszystkim z obawą niepowodzenia gospodarczego, pomimo którego trzeba będzie zatrudniać pracowników i płacić im wynagrodzenia. Subiektywna niechęć do zatrudniania pracowników może łączyć się z rozbudowanymi uprawnieniami, jakie przyznaje im prawo (np. uprawnienia z tytułu macierzyństwa) czy rozbudowaną ochroną pracowników przed zwolnieniem z pracy⁹. Pracodawcy mogą się obawiać, że uprawnienia te będą nadużywane przez pracowników, co dotyczy na przykład uprawnień związanych z chorobą pracownika. Inną stroną tego zagadnienia są liczne obowiązki, jakie ciąży na pracodawcy, w tym zwłaszcza obowiązki o charakterze administracyjnym. Ich wypełnianie może być kontrolowane przez organy państwowe, w tym zwłaszcza przez Państwową Inspekcję Pracy, natomiast spory wokół uprawnień pracowniczych czy ich ochrony mogą nawet łączyć się z koniecznością prowadzenia procesu sądowego. Nie da się wykluczyć także obawy związanej z utworzeniem związku zawodowego u danego pracodawcy i związanym z tym jego obowiązkiem.

Brak jest szerszych badań dotyczących wpływu rozwiązań prawnych na skłonność pracodawców do zatrudniania pra-

⁹ Przekłada się to na dyskryminację niektórych kandydatów do pracy ze względu na przykład na płeć czy wiek albo zatrudnianie na podstawie umów cywilnoprawnych.

owników. Wynika to również z faktu, że wyżej wymienione przepisy w różny sposób mogą się przekładać na postawy pracodawców w zakresie zatrudnienia. Niezbadany jest również problem wpływu subiektywnych czynników na skłonność do zatrudnienia pracowników.

II. Przeciwdziałanie obniżaniu zatrudnienia

1. Prawo pracy w różny sposób stara się przeciwdziałać obniżaniu zatrudnienia. W szczególności służą temu przede wszystkim takie rozwiązania prawne jak:
 - A. informowanie pracowników o sytuacji ekonomicznej pracodawcy oraz o planach dotyczących zatrudnienia,
 - B. ograniczanie zwolnień grupowych,
 - C. świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy,
 - D. zawieszenie układu zbiorowego pracy lub regulaminów,
 - E. zawieszenie postanowień umów o pracę.

Ad A. W myśl art. 13 ustawy z 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz.U. Nr 79, poz. 550 ze zm.), rada pracowników uzyskuje od pracodawcy informacje w sprawach:

1. działalności i sytuacji ekonomicznej pracodawcy, w tym jej zmian,
2. stanu, struktury i zmian zatrudnienia oraz utrzymania jego poziomu,
3. działań, które mogą powodować istotne zmiany w organizacji pracy lub podstawach zatrudnienia.

Może to wpływać na postawy pracowników, które będą się przekładać na poprawę sytuacji ekonomicznej pracodawcy. Ma to również pomóc pracownikom w dostosowaniu się do zmiennych warunków zatrudnienia, co może również wpływać na ich dalsze zatrudnianie. Jeżeli nie byłoby to możliwe, to powinno się to przekładać na przygotowanie pracowników do zmiany pracy, na przykład poprzez uzyskanie dodatkowych kwalifikacji.

Ad B. Według art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników¹⁰, pracodawca jest obowiązany skonsultować zamiar przeprowadzenia grupowego zwolnienia z zakładowymi organizacjami związkowymi działającymi u tego pracodawcy. Konsultacja ta dotyczy w szczególności możliwości uniknięcia lub zmniejszenia rozmiaru grupowego zwolnienia oraz spraw pracowniczych związanych z tym zwolnieniem, w tym zwłaszcza możliwości przekwalifikowania lub przeszkolenia zawodowego, a także uzyskania innego zatrudnienia przez zwolnionych pracowników. Związki zawodowe mogą zgłaszać propozycje uniknięcia lub ograniczenia zwolnień, np. poprzez przejściowe obni-

żenie świadczeń. Natomiast na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy szczególny tryb zwolnień grupowych polega na tym, że pracodawca obowiązany jest zawiadomić działające u niego zakładowe organizacje związkowe o przyczynach zwolnienia, liczbie pracowników i grupach zawodowych objętych zwolnieniem, okresie zwolnień, kryteriach doboru i kolejności zwolnień, jak również ewentualnie o dodatkowych uprawnieniach pracowniczych związanych ze zwolnieniem (np. przekwalifikowanie czy świadczenia pieniężne). Te same informacje przekazuje pracodawca powiatowemu urzędowi pracy. W założeniu służy to poszukiwaniu nowych miejsc pracy dla zwalnianych pracowników, chociaż w praktyce urzędy pracy nie są w stanie wywiązać się z tego obowiązku.

Jeżeli wynagrodzenie i inne warunki zatrudnienia są regulowane autonomicznymi przepisami płacowymi, jego obniżenie może wymagać wcześniejszej ich zmiany. Jeżeli są to przepisy wydawane za zgodą związków zawodowych, to obniżanie pracownikom wynagrodzenia wymaga ich zgody na zmianę tych przepisów.

Ad C. Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy¹¹ umożliwia przedsiębiorcom finansowanie świadczeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na rzecz ochrony miejsc pracy pracowników zagrożonych zwolnieniami z powodu przejściowego pogorszenia warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Pomoc ta ma na celu poprawę sytuacji ekonomicznej pracodawcy poprzez obniżenie kosztów pracy, utrzymanie poziomu zatrudnienia oraz konkurencyjności przedsiębiorstwa.

Pracodawcy w celu uzyskania świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy muszą w porozumieniu z pracownikami wprowadzić przestój ekonomiczny lub obniżyć wymiar czasu pracy na warunkach określonych w ustawie. W takich sytuacjach przewiduje ona:

1. świadczenie na częściowe zaspokojenie wynagrodzeń pracowniczych za czas przestoju ekonomicznego,
2. świadczenie na częściowe zrekompensowanie wynagrodzenia z tytułu obniżenia wymiaru czasu pracy,

¹⁰ Dz.U. Nr 90, poz. 844 ze zm.

¹¹ Dz.U. 2013 poz. 1291.

3. środki na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne od wypłaconych świadczeń.

Ponadto w tych sytuacjach ze środków Funduszu Pracy dofinansowywane są koszty szkoleń pracowników oraz związanych z tym badań lekarskich i ubezpieczenia jak również przejazdów. Wysokość dofinansowania przypadającego na jednego pracownika wynosi 80 proc. kosztów szkolenia, nie więcej jednak niż 300 proc. przeciętnego wynagrodzenia. W okresie pobierania powyższych świadczeń oraz do 3 miesięcy po tym, pracownik jest objęty zakazem wypowiedzenia z przyczyn jego niedotyczących.

Ad D. Zgodnie z zasadą uprzywilejowania pracownika (zwaną także zasadą korzystności – por. art. 18 §2 k.p. a contrario) wynagrodzenie i inne warunki zatrudnienia mogą być zmieniane na korzyść pracowników bez ograniczeń. Natomiast pogarszanie warunków zatrudnienia obwarowane jest różnymi przesłankami. Z reguły wymaga ono zmiany wewnątrzzakładowych aktów prawnych (układ zbiorowy, regulamin) a także zgody pracownika na zmianę warunków umowy o pracę. Jest to mechanizm prawny w pewnym sensie niezależny od rodzaju gospodarki, który ma także zastosowanie w gospodarce rynkowej. U podłoża takich rozwiązań prawnych leży przekonanie, że pracodawca będzie skłonny kontynuować zatrudnienie z większą grupą pracowników, ale zatrudnionych na gorszych warunkach. Pracownicy godzą się na to, jeżeli z okoliczności wynika, że jest to pogorszenie przejściowe lub z obawy o brak nowej pracy.

W szczególności według art. 91 §1 k.p., jeżeli jest to uzasadnione sytuacją finansową pracodawcy, może być zawarte porozumienie o zawieszeniu stosowania w całości lub w części przepisów prawa pracy, określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy (nie dotyczy to przepisów Kodeksu pracy oraz przepisów innych ustaw i aktów wykonawczych). Uszczegółowieniem tej możliwości jest wcześniej obowiązujący art. 241²⁷ §1, zgodnie z którym ze względu na sytuację finansową pracodawcy strony układu zakładowego mogą zawrzeć porozumienie o zawieszeniu stosowania u danego pracodawcy, w całości lub w części, tego układu oraz układu ponadzakładowego bądź jednego z nich, na okres nie dłuższy niż 3 lata¹².

Jeżeli wynagrodzenie i inne warunki zatrudnienia są regulowane autonomicznymi przepisami płacowymi, jego obniżenie może wymagać wcześniejszej ich zmiany. Jeżeli są to przepisy wydawane za zgodą związków zawodowych, to obniżanie pracownikom wynagrodzenia wymaga ich zgody na zmianę tych przepisów.

Wyjątkiem od tego jest jednostronne rozwiązanie układu zbiorowego pracy. Dopuszczając taką możliwość w wyroku z dnia 18 listopada 2002 r., K 37/01¹³ Trybunał Konstytucyjny stwierdził,

że dla organizacji pracodawców lub pracodawcy możliwość jednostronnego wycofania się ze zobowiązań układowych, w drodze wypowiedzenia układu zawartego na czas nieokreślony lub odmowy odnowienia układu zawartego na czas określony, jest jedynym sposobem, w jaki pracodawca może wpłynąć na związki zawodowe, aby zgodziły się na zawarcie układu mniej korzystnego dla pracowników od dotychczasowego, gdy realizowanie przez pracodawcę uprawnień pracowniczych na dotychczasowym poziomie jest dla niego ze względów gospodarczych niemożliwe lub utrudnione. Wskazuje to wyraźnie na dostosowanie prawa układowego do warunków rynkowych. Możliwość obniżenia wynagrodzenia lub pogorszenia innych warunków zatrudnienia może być także następstwem wygaśnięcia układu zbiorowego pracy po roku od przejścia zakładu pracy lub jego części na nowego pracodawcę (art. 241⁸ §1 k.p.). W gospodarce rynkowej często bowiem dochodzi do zmiany pracodawcy. Nowy pracodawca przejmuje pracowników z dotychczasowym wynagrodzeniem (art. 23¹ §1 k.p.), którego przez rok nie może obniżyć poniżej stawek przewidzianych w układzie, a po upływie tego terminu może zawrzeć nowy układ.



Prawo pracy stara się przeciwdziałać obniżaniu zatrudnienia.

Ad E. Na podstawie art. 23^{1a} §1 k.p., jeżeli jest to uzasadnione sytuacją finansową pracodawcy, nieobjętego układem zbiorowym pracy lub zatrudniającego mniej niż 20 pracowników, może być zawarte porozumienie o stosowaniu mniej korzystnych warunków zatrudnienia pracowników niż wynikające z umów o pracę zawartych z tymi pracownikami, w zakresie i przez czas ustalone w porozumieniu. Na podstawie art. 241²⁷ §3 k.p., do którego odsyła art. 23^{1a} §2 k.p. (poprzez art. 9¹ §3 k.p.), w zakresie i przez czas określony w porozumieniu nie stosuje się z mocy prawa wynikających z układu umów o pracę, bez potrzeby wypowiedzenia zmieniającego.

¹² Przez ten czas nie stosuje się z mocy prawa wynikających z układu warunków umów o pracę (art. 241²⁷ §3).

¹³ Poprzez przyjęcie, że art. 241⁷ §4 k.p., który przewidywał dalsze obowiązywanie rozwiązanego układu, jest niezgodny

z art. 59 ust. 2 i art. 20 Konstytucji oraz z art. 4 Konwencji nr 98 MOP i art. 6 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej.

III. Wspieranie podejmowania pracy i zatrudniania pracowników

1. Jak o tym mowa powyżej rynek pracy zależy od zachowania się pracodawców, w tym zwłaszcza ich skłonności do zatrudniania pracowników i utrzymywania określonego poziomu zatrudnienia. W znacznym stopniu wpływa na niego także zachowanie się pracowników, a zwłaszcza ich gotowości do podejmowania określonych pracy na określonych, szeroko rozumianych warunkach. Zasada wolności pracy oznacza, że pracownik nie może być przymuszony do pracy. Tym samym decyzja o podjęciu pracy zależy wyłącznie od niego. Dla tego też przepisy prawa wspierają zarówno podejmowania pracy jaki i zatrudnianie pracowników. Nosi to nazwę instrumentów rynku pracy.

Następuje to poprzez pokrywanie związanych z tym niektórych kosztów pracownika ubiegającego się o pracę lub podejmującego pracę oraz części kosztów pracodawcy. Ma to stwarzać zachętę do podejmowania pracy przez osoby bez pracy oraz zachętę do zatrudniania osób poszukujących pracy, w tym zwłaszcza bezrobotnych. Obejmuje to w szczególności:

1. finansowanie kosztów przejazdu do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy lub do miejsca pracy, w związku ze skierowaniem przez powiatowy urząd pracy;
 2. finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie poza miejscem stałego zamieszkania, w przypadku skierowania przez powiatowy urząd pracy;
 3. dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy;
 4. refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego;
 5. finansowanie dodatków aktywizacyjnych¹⁴.
2. Przepisy prawa przewidują również finansowanie kosztów przygotowania zawodowego dorosłych, co obejmuje:
- a. refundację wydatków poniesionych na uczestnika przygotowania zawodowego,
 - b. jednorazową premię przyznaną pracodawcy,
 - c. należność przysługującą instytucji szkoleniowej za przygotowanie i realizację ustalonej części programu,
 - d. koszty badań lekarskich i psychologicznych,
 - e. koszty szkolenia bezrobotnego (art. 41 ust. 4 ustawy),
 - f. koszty przejazdu skierowanego bezrobotnego na szkolenie (art. 41 ust. 4b ustawy)
 - g. koszty egzaminów kwalifikacyjnych (art. 53l. ust. 1 ustawy) i ewentualnie

- h. koszty przejazdu do miejsca odbywania przygotowania zawodowego (art. 53l. ust. 3 ustawy),
- i. koszty studiów podyplomowych (art. 42a. 1 ustawy).

3. Wspieranie przygotowania zawodowego dorosłych wpływa na zatrudnienie w sposób pośredni, ponieważ nawet najlepsze przygotowanie zawodowe nie gwarantuje znalezienia pracy. Natomiast instrumenty rynku pracy oddziałują na rynek pracy bezpośrednio, zmniejszając początkowe koszty zatrudnienia pracownika oraz ułatwiając mu podjęcie pracy poprzez finansowanie niektórych związanych z tym kosztów. Nie da się całkiem wykluczyć, że pracodawca korzysta ze wsparcia związanego z zatrudnieniem określonego pracownika, ale później nie kontynuuje zatrudnienia, także ze względu na małą przydatność danego pracownika do określonej pracy.

Art. 2 pkt 43 ustawy definiuje zatrudnienie jako wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego¹⁵ oraz umowy o pracę nakładczą¹⁶. W praktyce oznacza to, że przepisy wspierają zatrudnienie pracownicze.

Powyższe instrumenty rynku pracy mogą oddziaływać tylko w ograniczonym zakresie na skłonność pracodawców do zatrudniania pracowników, inaczej niż poprawa warunków gospodarowania, w pewnym stopniu możliwa przy racjonalnym ukształtowaniu prawa pracy. Po pierwsze, z reguły korzysta z nich tylko ograniczona liczba pracodawców. Po wtóre, nie dają one gwarancji, że osoby które skorzystają z tych instrumentów rynku pracy pozostaną w zatrudnieniu. Po trzecie, z reguły nie przyczyniają się one do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej, co może się przekła-



Przepisy prawa przewidują finansowanie kosztów przygotowania zawodowego dorosłych.

¹⁴ Por. art. 44 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Jedn. tekst Dz.U. z 2013 r. poz. 674 ze zm), który nazywa to „instrumentami rynku pracy”

¹⁵ Pojęcie stosunku służbowego jest niejasne i może być rozumiane jak stosunek pracy w służbie publicznej albo stosunek administracyjno-prawny w służbach mundurowych. W każdym z tych znaczeń wspieranie zatrudnienia wydaje się bezprzedmiotowe.

¹⁶ Mającą bardzo ograniczone znaczenie praktyczne.

dać na tworzenie miejsc pracy. Stanowią natomiast środki zachęty do zatrudniania pracowników. Nie dotyczy to podnoszenia kwalifikacji, które jeżeli są dostosowane do potrzeb rynku pracy, mogą się przyczyniać do jego zwiększenia. Łączy się to również z faktem, że niekiedy pracodawcy, ubiegający się o pracowników nie znajdują osób o określonych kwalifikacjach.

Wspieranie przygotowania zawodowego dorosłych wpływa na zatrudnienie w sposób pośredni, natomiast instrumenty rynku pracy oddziałują na rynek pracy bezpośrednio, zmniejszając początkowe koszty zatrudnienia pracownika oraz ułatwiając mu podjęcie pracy.

IV. Wpływ prawa na sytuację bezrobotnych

Wpływ przepisów prawa na sytuację bezrobotnych dotyczy dwóch spraw. Z jednej strony jest to określone wsparcie finansowe w razie niemożności uzyskania pracy, w tym zwłaszcza zasiłki dla bezrobotnych. Z drugiej strony, jest to pomoc w znalezieniu pracy. Interes bezrobotnych polega bowiem przede wszystkim na możliwości znalezienia pracy. Interes bezrobotnych zatrudnionych „na czarno” z reguły polega na zalegalizowaniu zatrudnienia, zwłaszcza jeżeli wyczerpali już prawo do zasiłku dla bezrobotnych.

Bez względu na to, jak rozumieć prawo do pracy (por. art. 10 k.p.) przepisy nie są w stanie zapewnić miejsc pracy, ponieważ jak o tym mowa powyżej tworzy je przede wszystkim rozwój gospodarki. Nie jest to pojęcie abstrakcyjne, lecz zależy od kondycji poszczególnych pracodawców. Stąd też zmniejszenie kosztów działalności pracodawców, na które składają się również koszty pracy, może przyczynić się do tworzenia nowych miejsc pracy. W tym zakresie interes bezrobotnych jest zbieżny z interesem pracodawców tworzących (lub ujawniających) nowe miejsca pracy. Niezależnie od sytuacji gospodarczej pracodawców, prawo pracy może w pewnym stopniu wpływać na zwiększenie gotowości pracodawcy do zatrudniania pracowników. Łączy się to ze zmniejszaniem obaw z tym związanych, w tym zwłaszcza obawy przed niemożnością zwolnienia pracowników.

Prawo pracy może w pewnym stopniu oddziaływać na szanse zatrudnienia poszczególnych grup pracowników. Przyznawanie ulg pracodawcom przy zatrudnianiu określonych pracowników zwiększa szanse ich zatrudnienia, co dotyczy na przykład

absolwentów czy osób niepełnosprawnych. W szczególnym stopniu dotyczy to osób, którym zagwarantowano prawo powrotu do pracy po zwolnieniu z powodu przedłużającej się usprawiedliwionej nieobecności w pracy lub zwolnieniu z przyczyn zakładowych.

Należy pamiętać, iż rozbudowa uprawnień określonej grupy pracowników zmniejsza ich szanse zatrudnienia. Przepisy antydyskryminacyjne tylko w pewnym stopniu są w stanie zmusić pracodawców do zatrudniania tych pracowników, których uprawnienia są dużo większe i nie rekompensowane dodatkowymi uprawnieniami pracodawcy, co dotyczy zwłaszcza kobiet w młodym wieku.

Powstaje pytanie, na ile prawo pracy może wpływać na zwalnianie miejsc pracy poprzez ograniczenie zatrudnienia pewnych grup osób, na przykład pracowników wykonujących dodatkowe zatrudnienie czy osób spełniających warunki nabycia prawa do emerytury, celem zwiększenia szans bezrobotnych. Ograniczenie dopuszczalności zatrudnienia tych osób może naruszać zasadę wolności pracy¹⁷ czy równego traktowania pracowników. W przypadku tych grup osób można jednak uchylić, czy przynajmniej osłabić, ochronę przed wypowiedzeniem. Z tego punktu widzenia za trafny należy uznać wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 1997 r.¹⁸, zgodnie z którym interes pracodawcy (urzędu miejskiego) może uzasadniać wypowiedzenie umowy o pracę emerytowi posiadającemu stałe źródło dochodu w celu zatrudnienia w jego miejsce bezrobotnego.

Przepisy mogą przyczyniać się do zmniejszenia bezrobocia poprzez dopuszczenie nietypowych (elastycznych) form zatrudnienia. Dotyczy to zwłaszcza zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy. Może ono leżeć w interesie obydwu stron stosunku pracy. Jak pokazuje doświadczenie państw Unii Europejskiej może ono stanowić charakterystyczną formę pracy w niektórych działach zatrudnienia.¹⁹ Temu celowi może służyć również wykonywanie pracy w miejscu zamieszkania pracownika lub innym wybranym przez niego miejscu (tradycyjna praca chałupnicza lub jej nowoczesna forma – telepraca), jak również świadczenie pracy poprzez agencje pracy tymczasowej. Rozwijająca się gospodarka rynkowa wymaga różnych form pracy, a nie tylko tradycyjnej pracy w pełnym wymiarze, na którą maleje zapotrzebowanie. Nietypowe formy zatrudnienia umożliwiają także podniesienie efektywności pracy. Również część osób bez pracy jest w stanie podjąć ją tylko w nietypowych formach.

W interesie bezrobotnych leży również podejmowanie pracy na podstawie umów prawa cywilnego, o ile nie kryje się za

¹⁷ W niektórych przypadkach dodatkowe zatrudnienie spowodowane jest nadmiarem miejsc pracy w stosunku do osób posiadających określone kwalifikacje, co dotyczy na przykład prywatnego szkolnictwa wyższego.

¹⁸ I PKN 90/97, OSNAPIUS 1998/3 poz. 81.

¹⁹ Por. załącznik do dyrektywy 97/81 z dnia 15 grudnia 1997 r. dotyczącej pracy w niepełnym wymiarze.

nimi zatrudnienie w charakterze pracownika, bez uprawnień wynikających z prawa pracy.

Interes bezrobotnych łączy się także z przepisami zbiorowego prawa pracy. Dotychczas nie zapewnia ono bezrobotnym dostatecznej reprezentacji i ochrony ich interesów. W szczególności nie mają oni prawa tworzenia związków zawodowych, a wstępowanie do już istniejących zależy do statutu poszczególnych związków²⁰. Celowe byłyby takie zmiany, które spowodowałyby konieczność szerszego uwzględniania interesów bezrobotnych, np. stworzenie samodzielnej reprezentacji bezrobotnych. Wprawdzie status bezrobotnego jest w założeniu przejściowy, ale nie stoi to na przeszkodzie wyłonienia stałej reprezentacji jego interesów. Działacze związków zawodowych czy organizacji pracodawców też często odrywają się od statusu pracownika czy pracodawcy. Prowadziłoby to do zwiększenia społecznego nacisku na tworzenie i ochronę miejsc pracy, a nie tylko ochronę uprawnień pracowniczych.

V. Umowy cywilnoprawne a rynek pracy

W państwach zachodnich od dziesięcioleci mówi się o zjawisku ucieczki od prawa pracy, chociaż mieści się w tym także po części ucieczka od nadmiernych obciążeń finansowych, w tym zwłaszcza składek na ubezpieczenie społeczne czy po części także podatków. Jednym z przejawów tej ucieczki jest posługiwanie się umowami cywilnoprawnymi zamiast umów o pracę, a najdalej idącym – zatrudnienie nieujawnione (na czarno). Prawo stara się przeciwdziałać tej ucieczce wymuszając zatrudnienie pracownicze, połączone z ochroną i świadczeniami ze stosunku pracy. Dlatego też mówimy, że status pracownika jest przymusowy, a nie opcjonalny, jeżeli zatrudnienie ma charakter pracowniczy, czyli jest wykonywane pod kierownictwem czy nadzorem pracodawcy.

Przejawem wyżej wspomnianej ucieczki od prawa pracy jest zatrudnianie na podstawie umów cywilnoprawnych, nazywanych przez media zbiorczo i w uproszczeniu umowami śmieciowymi. Przy takich umowach poza wynagrodzeniem, a niekiedy urlopem wypoczynkowym, nie przysługują inne uprawnienia pracownicze. Prawo pozwala skutecznie walczyć z tymi umowami, uznając taką sytuację za zatrudnienie oparte na stosunku pracy, jeżeli warunki wykonywania pracy są takie same (bardzo częsty przypadek) lub zbliżone do pracowniczych. Można o to występować zarówno w trakcie zatrudnienia, na co niewiele się decyduje, gdy brakuje zatrudnienia pełnowartościowego lub po ustaniu umowy zlecenia czy umowy o dzieło. W takim przypadku można domagać się ich przekwalifikowania na umowę o pracę i wypłaty zaległych świadczeń pracowniczych, na przykład uzupełnienia wynagrodzenia do minimalnego, wynagrodzenia za godziny nadliczbowe

czy ekwiwalentu za niewykorzystany urlop. Można to zrobić samemu lub przy wsparciu inspektora pracy.

Powyższe uwagi dotyczą również pozornego samozatrudnienia, polegającego na tym, że wykonawca pracy jest rzekomo niezależnym podmiotem gospodarczym. Ma on z reguły zarejestrowaną działalność gospodarczą, ale wykonuje pracę w warunkach pracowniczych. W krańcowych a wcale nierzadkich przypadkach był on wcześniej pracownikiem i nadal wykonuje pracę na takich samych warunkach jak uprzednio. Ścierają się tutaj dwie zasady zapisane blisko siebie w Konstytucji (art. 20 i 24) – wolności działalności gospodarczej i ochrony pracy. Jest to jednak nadużycie tej pierwszej i dlatego pierwszeństwo należy dać tej drugiej.

Wylania się pytanie, czy prawo nie powinno być bardziej skuteczne w zakresie zwalczania ucieczki od ochrony pracowniczej. Nie jest to proste do przeprowadzenia. Występują tutaj bowiem aspekty prawne, gospodarcze i społeczne. Jeżeli chodzi o pierwsze, to sporne może być, kogo należy objąć taką ochroną. W obrocie prawnym występuje szereg rzeczywistych umów cywilnoprawnych, nawet połączonych z wykonywaniem pracy, ale nie mających cech zatrudnienia pracowniczego, czego przykładem są prace wykonywane dla nas przez różnego rodzaju usługodawców.



Prawo powinno być bardziej skuteczne w zakresie zwalczania ucieczki od ochrony pracowniczej.

Celem zastosowania przepisów prawa o przekwalifikowaniu pozornych umów cywilnoprawnych w umowę o pracę należałoby wykryć takie umowy lub przynajmniej sporą ich część, co staje się coraz trudniejsze w miarę narastania ich liczby.

Z drugiej strony można wymienić także argumenty przemawiające za tolerowaniem, a nawet wspieraniem takiego zatrudnienia. Przede wszystkim gospodarka wymaga różnego zatrudnienia, na co wpływa także postęp techniczny. Przedmiotem zainteresowania władz publicznych w większości państw jest zmniejszenie bezrobocia, co następuje także poprzez zwiększanie możliwości „słabszego” zatrudnienia. Nierzadko obydwie strony korzystają na takich umowach, zmniejszając dodatkowe koszty pracy. Przy ich zawieraniu obowiązuje zasada swobody umów, dlatego nie bez znaczenia jest wola wykonawcy pracy,

²⁰ Por. art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jednolity: Dz.U. 2001 r., Nr 79, poz. 854 ze zm.).

który często świadomie decyduje się na zatrudnienie słabsze, jeżeli brakuje zatrudnienia pełnowartościowego.

Sprawa komplikuje się jeszcze bardziej przy pracy tymczasowej. Jej wykonawca, nazywany niekiedy czasownikiem, pozostaje bowiem w stosunku zatrudnienia z agencją pracy tymczasowej, a nie z pracodawcą, do którego jest on kierowany. Ten ostatni bowiem w obowiązującej ustawie z 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych²¹ nazywany jest tylko pracodawcą-użytkownikiem, czyli podmiotem korzystającym z pracy tymczasowego (przysłanego pracownika). Obowiązki pracownicze ciąży zaś w przeważającej części na agencji pracy tymczasowej. Wymieniona ustawa dopuszcza też wyraźnie kierowanie do pracy tymczasowej na podstawie umowy prawa cywilnego, co jest szeroko wykorzystywane w praktyce.

Dotyczy to również samozatrudnienia, w którym wykonawca pracy jest samodzielnym podmiotem gospodarczym. W tym przypadku dochodzi do kolizji pomiędzy dwoma wartościami konstytucyjnymi: wolnością działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji RP) i ochroną pracy (art. 24 Konstytucji RP).

Jednym z przejawów ucieczki od prawa pracy jest posługiwanie się umowami cywilnoprawnymi zamiast umów o pracę, a najdalej idącym – zatrudnienie „na czarno”. Prawo stara się temu przeciwdziałać, wymuszając zatrudnienie pracownicze połączone z ochroną i świadczeniami ze stosunku pracy.

Zakończenie

Jak z tego widać prawo posługuje się różnymi rozwiązaniami prawnymi, które wpływają na rynek pracy. Jedne z nich mają charakter doraźny i ograniczony, jak te które są nazywane instrumentami rynku pracy. Inne mogą się przekładać na trwałe zwiększenie skłonności pracodawców do zatrudniania pracowników. Dotyczy to zwłaszcza racjonalnego ukształtowania prawa pracy, co pozytywnie oddziałuje na warunki prowadzenia działalności gospodarczej.

W społecznej gospodarce rynkowej (art. 20 Konstytucji RP) należy brać pod uwagę także potrzebę ochrony interesów pracowników, która wyznacza granice liberalizacji prawa

pracy. Częściowo występuje tu sprzeczność pomiędzy ochroną praw i interesów pracowników a potrzebą wspierania rynku pracy.

Bibliografia

- Florek L., *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010.
- Schregle J., *Trends in Collective Bargaining. General Introduction*, [w:] *European Conference on Labour Law and Industrial Relations* (ed. R. Blanpain), Kluwer 1979.
- Skoczynski J., *Wynagrodzenie za czas przestoju*, [w:] *Wynagrodzenie za pracę w warunkach społecznej gospodarki rynkowej i demokracji*, red. W. Sanetra, Oficyna, Warszawa 2009,
- Szubert W., *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1960.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. 2001 r., Nr 79, poz. 854 ze zm.).
- Uchwała Sądu Najwyższego z 16 października 1992 r. (I PZP 58/92, OSNCP 1993, z. 6, poz. 95.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
- Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 10 kwietnia 1997 r. I PKN 90/97, OSNAPIUS 1998/3 poz. 81.
- Dyrektywa 97/81 z dnia 15 grudnia 1997 r.
- Dyrektywa 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. (Dz. Urz. WE L 175 z 10.07.1999).
- Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników (Dz.U. Nr 90, poz. 844 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz.U. nr 166 poz. 1608 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2013 r. poz. 674 ze zm.).
- Ustawa z 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. Nr 158, poz. 1121 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 marca 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. 2012 r., poz. 589 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy (Dz.U. 2013 poz. 1291).

²¹ Dz.U. Nr 166 poz. 1608 ze zm.

Szara strefa w gospodarce – realny problem czy margines społeczno-ekonomiczny?¹

prof. dr hab. Marek Bednarski

SPIS TREŚCI:

Wprowadzenie	14
I. Produkt krajowy brutto w szarej strefie	14
II. Szara strefa a budżet i podatki	15
III. Szara strefa a zatrudnienie i warunki pracy	16
IV. Rola szarej strefy w procesach wykluczenia i inkluzji społecznej	17
V. Szara strefa w perspektywie dobrego rządzenia (<i>good governance</i>)	18
Podsumowanie	19



Marek Bednarski – profesor Wydziału Nauk Ekonomicznych UW w Katedrze Ekonomii Politycznej i Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie w Zakładzie Zatrudnienia i Rynku Pracy, członek Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, członek zespołów redakcyjnych czasopism naukowych: „Ekonomista” i „Polityka Społeczna”. Autor książki „Drugi obieg gospodarczy”, współautor i współredaktor naukowy prac: „Związki zawodowe a niezwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze w gospodarce posttransformacyjnej”, „Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce”, „Czynnik czasu w nowej gospodarce” oraz podręcznika „Ekonomia dla prawników i nie tylko”.

¹ Prezentowany tekst wykorzystany był w Księdze Jubileuszowej wydanej przez IPISS z okazji 80-lecia Profesora Mieczysława Kabaja.

Wprowadzenie

Szara strefa jako przedmiot dociekań ekonomistów akademickich pojawiła się stosunkowo późno, bo u schyłku lat siedemdziesiątych i na początku lat osiemdziesiątych XX w. między innymi w klasycznych już z dzisiejszej perspektywy pracach Edgara Feigego czy Vita Tanzi'ego (Feige 1982; Tanzi 1983). Może to zaskakiwać, bo problem ten istnieje praktycznie od pojawienia się gospodarki towarowej i towarzyszących temu regulacji spontanicznie kształtujących się procesów ekonomicznych. Przykładem mogą być tu średniowieczni „partacze”, a więc rzemieślnicy działający poza strukturami cechowymi. Jednak dopiero szczególna ekspansja państwa jako regulatora i redystrybutora po II wojnie światowej w krajach wysoko rozwiniętych spowodowała, że przedsiębiorców, pracowników i konsumentów unikających opodatkowania i kontroli zaczęto traktować jako swoisty „czwarty sektor” gospodarki i odrębnie badać. Ekspansja ta była najszybsza w latach 1960-1980, kiedy to udział wydatków publicznych w tych państwach wzrósł średnio z 28 proc. do 41,9 proc. PKB (Rutkowski 2009, s. 89-97), a zatem nie dziwi zasygnalizowany moment pojawienia się rozważanej tematyki w literaturze.

Szara strefa jest rozumiana jako wytwarzanie legalnych dóbr i usług bez zadeklarowania tego władzom publicznym, zgodnie z regulacjami obowiązującymi w danym kraju. To, co oferuje szara strefa, nie będzie się więc różnić od tego, co daje gospodarka oficjalna, ale powstawać będzie w firmach niezarejestrowanych lub zarejestrowanych, ale raportujących odpowiedniej władzy tylko część produkcji.

Prowadzone od kilkudziesięciu lat badania nad szarą strefą przyniosły wiele interesujących informacji. Nie odpowiedziały jednak w sposób zadowalający na pytanie o znaczenie tego obszaru dla sytuacji społecznej i ekonomicznej państwa. Na ile jest to margines dający schronienie nielicznym, którzy nie mogą lub nie chcą funkcjonować w sektorze oficjalnym, a na ile jest to autentyczna gospodarka alternatywna grożąca istniejącemu łaadowi społeczno-ekonomicznemu bądź, jak chcą inni, podtrzymująca jego egzystencję dzięki swoim walorom „nieskażonym” interwencjonizmem.

W prezentowanym eseju w świetle literatury podjęta zostanie próba zbadania roli i znaczenia szarej strefy na wybranych obszarach, ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń polskich. Jako najważniejsze zagadnienia zostały uznane: oddziaływanie szarej strefy na wysokość PKB oraz budżet państwa, wpływ na zatrudnienie i warunki pracy, rola w procesie marginalizacji bądź inkluzji społecznej oraz oddziaływanie na dobre rządzenie (good governance). Zagadnienia te dotyczą najważniejszych kwestii jakości państwa, gospodarki i społeczeństwa. Jeśli na tych obszarach szara strefa zostawi swój ślad, to będzie oznaczać, że nie jest to margines, a realny problem społeczno-gospodarczy, w szczególności w Polsce. Przejście do zasygnalizowanych rozważań wymaga jednak zdefiniowania kategorii szarej strefy dla potrzeb prezentowanego opracowania. Jest ona bowiem rozumiana na wiele sposobów, co powoduje zresztą zamieszanie w dyskusji przy pomiarach tego fenomenu, ponieważ często w różnych analizach zdarza się rozumieć go inaczej. Wyrazem tego jest wielość występujących tu określeń: gospodarka nierejestrowana, równoległa, podziemna, czarna, ukryta, nieoficjalna, nieformalna, zacieniona (Bednarski, Kryńska, Pater, Walewski, red. 2008, s. 17).

Dla potrzeb prezentowanego studium będzie wykorzystana definicja zbliżona do zaproponowanej przez OECD (2002), gdzie szara strefa jest rozumiana jako wytwarzanie legalnych dóbr i usług bez zadeklarowania tego władzom publicznym, zgodnie z regulacjami obowiązującymi w danym kraju. To, co oferuje szara strefa, nie będzie się więc różnić od tego, co daje gospodarka oficjalna. Powstawać tylko będzie w firmach niezarejestrowanych w ogóle (także jednoosobowych) lub zarejestrowanych, ale raportujących odpowiedniej władzy tylko część produkcji. Natomiast wytwarzanie dóbr nielegalnych (prostytycja, narkotyki) to nie szara, a czarna gospodarka i nie będzie ona przedmiotem dalszych rozważań. Nieekonomiczne kwestie bowiem mają tu charakter wiodący.

I. Produkt krajowy brutto w szarej strefie

Udział szarej strefy w tworzeniu produktu krajowego brutto ma zasadnicze znaczenie dla tytułowego problemu – roli tego fenomenu w gospodarce. Jeśli jest on wysoki, trudno wtedy traktować go jako margines ekonomiczny i w konsekwencji społeczny.

Szacunki prowadzone dla Polski i innych krajów nie dają jednoznacznych wniosków w tej kwestii. Występują duże różnice w liczbach podawanych w różnych okresach przez rozmaitych autorów. Wynikać to może z jednej strony z przyjmowania odrębnych definicji szarej strefy. Z drugiej zaś z różnych metod jej szacowania. Ponieważ mamy do czynienia z gospodarką nieobserwowalną, trzeba tu wykorzystywać szczególne podejścia metodologiczne. Stosuje się albo metody bezpośrednie, oparte na ankietach, którym usiłuje się nadać pewien walor ogólności (Isachsen, Klovland, Strom 1982), bądź metody pośrednie, śledzące szarą strefę przez ślady,

które zostawia ona w zmiennych dostępnych statystyce, jak zużycie prądu czy popyt na pieniądze (Lacko 2000). Jak wspomniano, przyjęcie konkretnej metody w dużej mierze rzutuje na uzyskiwane wyniki, które potrafią się bardzo różnić. Przykładem mogą być tu rachunki prowadzone dla Polski.

I tak szacunki autorskie pokazują udział szarej strefy w oficjalnym PKB (dla lat 2003/2004) na poziomie od 22 proc. do 28-29 proc. Natomiast wyliczenia GUS i Komisji Europejskiej oscylują wokół 14 proc. Jest to bardzo istotna różnica, a przedstawione wielkości oznaczają zupełnie inny kaliber badanego zjawiska dla całej gospodarki. Warto zauważyć, że Polska z 28 proc. udziałem lokuje się z tej perspektywy na końcu stawki krajów OECD razem z Grecją i Włochami. Daleko nam do Niemiec (około 16 proc.) mających tu wynik przeciętny i bardzo daleki do najlepszych w tej statystyce Szwajcarii i Japonii (około 10 proc.). Jednak z perspektywy krajów Europy Wschodniej i byłego ZSRR należymy do najlepszych, bo choć Czechy mają udział szarej strefy w PKB na poziomie 20 proc., to już Bułgaria i Rumunia blisko 40 proc., a Ukraina około 55 proc., nie licząc Gruzji czy Azerbejdżanu (60-70 proc.) (Bednarski, Kryńska, Pater, Walewski, red. 2008, s. 37-47).

Unikanie przez szarą strefę rejestracji statystycznej zaburza informację dla władz odpowiedzialnych za gospodarkę, w szczególności Ministerstwa Finansów i Narodowego Banku Polskiego. Na skutek tego decyzje dotyczące opodatkowania czy stóp procentowych są obarczone większą niepewnością.

Interesujące są w tej kwestii opinie eksperta zaprezentowane w ramach badań jakościowych (Bednarski 2013). Broni on oszacowań GUS, podkreślając, że są one dokonywane zgodnie z metodologią Europejskiego Trybunału Rachunkowego (ETO) i biorą pod uwagę tylko tak zwaną gospodarkę nieobserwowalną, czyli to, co winno się znaleźć w rachunkach PKB, a z wielu przyczyn, na przykład podatkowych, się nie znajduje. Nie obejmują zaś działań nielegalnych, gdzie GUS prowadzi też prace studialne. Nierejestrowanie takiej aktywności trudno jednak uznać za niedoszacowanie PKB. Należy tu raczej mówić o jego redystrybucji. Jednak ostatnie zmiany w rachunkowości narodowej idą w przeciwnym kierunku, traktując „czarną gospodarkę” jako powiększającą PKB. Niezależnie jednak od definicji i sposobu szacowania można uznać, że w szarej strefie na pewno powstaje przynajmniej dodatkowo kilkanaście procent PKB. Nie jest to suma,

którą można lekceważyć i uznać za margines działalności gospodarczej.

Przy okazji rozważań nad skalą szarej strefy w relacji do PKB należy zwrócić uwagę jeszcze na dwie kwestie. Przede wszystkim nie należy traktować niedoszacowanej produkcji jako nadzwyczajnej korzyści, strumienia dóbr i usług, który powstaje wprawdzie bez uwzględnienia przepisów, ale stanowi dodatkowe bogactwo kraju. Duża część tej produkcji i tak by powstała, dając tylko niższe wynagrodzenie wytwórcom. Jeśli jednak nawet tak by nie było, to trzeba pamiętać, że możliwość powstania dodatkowej produkcji w szarej strefie wiąże się z przerzuceniem jej kosztów na innych: producentów, pracowników, klientów, beneficjentów budżetu. Konkurenci z sektora oficjalnego muszą płacić wyższe podatki, klienci szarej strefy mają gorszy produkt, zatrudnieni mają trudniejsze warunki pracy, a możliwości zaspokajania potrzeb społeczeństwa przez budżet są niższe. Dochody w szarej strefie mają więc w dużej mierze charakter transferowy, a tworzona produkcja często powstaje kosztem gospodarki oficjalnej.

Druga kwestia wiąże się z faktem, że unikanie rejestracji statystycznej przez szarą strefę zaburza informację dla władz odpowiedzialnych za gospodarkę, w szczególności Ministerstwa Finansów i Narodowego Banku Polskiego. Na skutek tego decyzje dotyczące opodatkowania czy stóp procentowych są obciążone większą niepewnością.

Tak więc niejasność w kwestii skali szarej strefy ma dalsze istotne konsekwencje, nie tylko o charakterze czysto statystycznym.

II. Szara strefa a budżet i podatki

Jedną z głównych przyczyn wchodzenia jednostek do szarej strefy, w różnych rolach, jest chęć uniknięcia obciążeń podatkowych, co w konsekwencji prowadzi do zmniejszenia dochodów budżetu państwa i ograniczenia realizowanych tu zadań. W świetle dominujących w literaturze poglądów logikę tego procesu ilustrują w syntetyczny sposób następujące procesy powiązane relacją przyczynowo-skutkową. Rosnący poziom opodatkowania obniża zyski przedsiębiorców, zwiększając koszty. W odpowiedzi, niektórzy przynajmniej, uciekają do szarej strefy całkowicie lub częściowo, redukując w ten sposób częściowo lub całkowicie płacone podatki. Spadają zatem dochody państwa i pogarsza się saldo budżetu przy zwykle nieelastycznych wydatkach. W odpowiedzi władze fiskalne podnoszą obciążenia podatkowe, co z kolei zniechęca kolejne grupy przedsiębiorców do ich rzetelnego płacenia. Próba zatem utrzymania czy powiększenia dochodów budżetowych prowadzi do poszerzania szarej strefy. Taka procedura ma w prezentowanym modelu sens fiskalny, aż do momentu, gdy stopa opodatkowania osiągnie „punkt przegięcia” krzywej Laffera, od którego jej zwiększanie zaczyna ograniczać dochody podatkowe państwa (Cichocki 2007, s. 71). Przy takim rozumowaniu ogromnego

znaczenia nabiera skłonność przedsiębiorców do uciekania w szarą strefę i łamania prawa podatkowego.

W teorii opisuje to model Michaela G. Allinghama i Agnara Sandmo, gdzie stosunek między podatnikiem a władzą fiskalną jest traktowany jak gra (Kudła 2004, s. 103-124). Parametry tej gry to prawdopodobieństwo odkrycia oszustwa przez urząd podatkowy, wielkość kary nałożonej w przypadku wykrycia nadużycia i korzyść w postaci nieopłaconego podatku. Poziom awersji do ryzyka podatnika zdecyduje, jaką w określonych warunkach podejmie decyzję.

W rzeczywistości zachowania podatników i władz fiskalnych są bardziej złożone i dynamiczne. Strony zmieniają swoje strategie zależnie od okoliczności. Na przykład „złapanie” pracownika na przestępstwie zwiększa prawdopodobieństwo kontroli, co wpływa na wycenę ryzyka. Ludzie też przeszacowują skutki mało prawdopodobnych, ale potencjalnie wysokich strat. Wreszcie istotny w wymiarze psychologicznym jest nie tylko poziom awersji do ryzyka, ale i panująca w danym społeczeństwie „moralność podatkowa”.

Niemniej zasygnalizowane modele opierają się na założeniu, że jednostka szuka korzyści w ukrywaniu dochodów do opodatkowania, co prowadzi do zubożenia budżetu i w konsekwencji powstania swoistego błędnego koła, gdzie niższe dochody państwa skłaniają władze do podnoszenia stawek podatkowych, skutkujące obniżeniem bazy podatkowej.

Nie musi jednak zawsze tak być. W opisanym modelu wzrost opodatkowania decydujący o ilości i jakości dostarczanych przez państwo dóbr publicznych zwiększa poziom szarej strefy. Jeśli jednak dojdzie do akceptacji przez społeczeństwo wyższego opodatkowania jako źródła satysfakcjonującego poziomu dostarczanych dóbr publicznych, można to błędne koło przełamać. Taka hipoteza znalazła uzasadnienie empiryczne (Johnson, Kaufmann, Zoido-Lobaton 1998). W badaniach wspomnianych autorów wzrost opodatkowania prowadził do zmniejszenia się szarej strefy.

Szarą strefę należy w Polsce widzieć jako pozytywnie skorelowaną z rosnącymi podatkami, a więc ograniczającą dochody budżetowe. Skala tego zjawiska będzie proporcjonalna do szacunków PKB powstającego w szarej strefie i stopy obciążenia go podatkami.

Badania dla Polski szukające związków między obciążeniami podatkowymi a szarą strefą (Cichocki 2007, s. 78-105) są zgodne z klasycznymi teoriami. Generalnie wzrost opo-

datkowania prowadził do wzrostu szarej strefy, choć nie we wszystkich wariantach rachunków. Być może należałoby to interpretować w ten sposób, że ilość i poziom dostarczanych w Polsce dóbr publicznych jest zbyt niski, by postrzegać wyższe podatki jako klucz do lepszego życia z tego tytułu. Szarą strefę należy więc w Polsce widzieć jako pozytywnie skorelowaną z rosnącymi podatkami, a więc ograniczającą dochody budżetowe. Skala tego zjawiska będzie proporcjonalna do szacunków PKB powstającego w szarej strefie i stopy obciążenia go podatkami.

III. Szara strefa a zatrudnienie i warunki pracy

Tworzenie w szarej strefie PKB oznacza, że ludzie również w tym obszarze znajdują pracę. Przy czym analiza tego fenomenu jest trudna, charakter bowiem rozważanego zatrudnienia jest zróżnicowany w wielu wymiarach. Przede wszystkim w szarej strefie wchodzi w grę działanie w roli pracownika najemnego lub samozatrudnionego. Istotnie różnicuje to pole decyzji jednostki. Ponadto można pracować całkowicie nie rejestrując swojej działalności (lub w całkowicie nierejestrowanej firmie) bądź rejestrując się (lub w rejestrowanej firmie), ale ukrywając przed odpowiednimi władzami część obrotów. W drugim przypadku sytuacja jednostki jest lepsza – jest w systemie ubezpieczeń i wprowadzie w minimalnym wymiarze, ale płaci składki emerytalne. W pierwszym przypadku może szukać jedynie minimalnego poziomu bezpieczeństwa, rejestrując się jako fałszywy bezrobotny. Brak jest jednak statystyk odzwierciedlających relacje między tymi grupami.

Kolejne ważne kryterium pokazujące segmentację w szarej strefie to podział na jednostki, dla których jest to praca główna i dodatkowa. W drugim przypadku degradacja pracownika nie jest dotkliwa, bo odpowiednie uprawnienia pracownicze uzyskuje w podstawowym miejscu zatrudnienia. W świetle szacunków GUS udział pracy w szarej strefie traktowanej jako dodatkowa w całym zatrudnieniu sięga 40 proc. Często więc szara strefa to raczej przestrzeń dla dorabiania niż podstawowe źródło utrzymania.

Odbiciem tego zjawiska jest udział pracujących w szarej strefie według liczby dni przepracowanych w ciągu roku. Na podstawie badań GUS formułowany jest wniosek, że „ponad 50 proc. osób wykonujących pracę nierejestrowaną przepracowało do 20 dni w roku. Tylko 10,9 proc. przepracowało 91 i więcej dni w roku. Średnio w roku osoby wykonujące pracę nierejestrowaną przepracowały 35 dni, to jest mniej więcej 17 proc. czasu przepracowanego w legalnej strefie zatrudnienia” (Bednarski, Kryńska, Pater, Walewski, red. 2008, s. 69-78). Można więc przyjąć, że w szarej strefie rzeczywiście dorabia się do głównego źródła utrzymania, a jeśli jest to zatrudnienie podstawowe, to zazwyczaj nie stanowi ono pełnowartościowego substytutu pracy oficjalnej.

Konsekwencją zaprezentowanych zjawisk jest poziom wynagrodzenia w szarej strefie. W przypadku pracy głównej jest

to niespełna 20 proc., a pracy dodatkowej ponad 12 proc. średnich wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Tak niekorzystne relacje są rezultatem dwóch czynników. Z jednej strony wspomnianym dorywczym charakterem wykonywanych prac, rzadko jest to praca pięć razy w tygodniu w pełnym wymiarze czasu, z drugiej strony płace na analizowanym obszarze są relatywnie niskie w wymiarze na jednostkę czasu. Wiąże się to z obszarami, gdzie szara strefa jest znacząca. Głównie dla prawie 50 proc. ogółu tu pracujących mamy do czynienia z zajęciami w budownictwie i rolnictwie. Pewne znaczenie dla nieoficjalnego zatrudnienia (około 25 proc. tu pracujących) ma ponadto handel, usługi transportowe, naprawy samochodów, krawieckie i opiekuńcze. Nie są to najlepiej opłacane działy gospodarki narodowej. Przedstawione statystyki (Bednarski, Kryńska, Pater, Walewski, red. 2008, s. 69-78), niezależnie nawet od stopnia ich dokładności, pokazują, że praca w szarej strefie ma wiele atrybutów zatrudnienia substandardowego (underemployment) – jest nisko opłacana, na część etatu, z niejasną perspektywą, zapewne poniżej kwalifikacji przynajmniej w odniesieniu do niektórych grup. Trudno ją z tego względu traktować jako zajęcie równoważne pracy w sektorze oficjalnym. Jednak jest podejmowana, a najogólniejsze tego przyczyny to brak pracy, wyższe wynagrodzenie bez umowy, niewystarczające dochody (ten argument uzasadnia dorabianie w szarej strefie), zbyt wysokie podatki i składki na ZUS (ten z kolei tłumaczy nierejestrowaną pracę na własny rachunek). Są to ekonomiczne argumenty za pracą w szarej strefie (Kabaj 2008, s. 197-214). Niosą one jednak ze sobą istotne skutki społeczne, które też są ważne dla oceny roli analizowanego sektora.



W Polsce udział szarej strefy w oficjalnym PKB dla lat 2003/2004 wynosił od 22 proc. do 28-29 proc.

IV. Rola szarej strefy w procesach wykluczenia i inkluzji społecznej

Szara strefa wyklucza jednostkę z wielu instytucji społecznych, jeśli wykluczenie rozumieć jako niemożliwość partycypacji obywatela w kluczowych sprawach społeczeństwa, w którym żyje (Broda-Wysocki 2012). Dotyczy to jego funkcjonowania

w roli drobnego przedsiębiorcy, pracownika i konsumenta. Niekiedy jednak, gdy wejście do nieoficjalnej gospodarki nie jest dobrowolne, szara strefa może w pewnym zakresie włączyć jednostkę w życie społeczne.

Najdotkliwsze wydaje się wykluczenie z perspektywy pracownika. Jak wspomniano, praca nieoficjalna pozbawia ubezpieczeń społecznych, emerytury na starość i opieki zdrowotnej. Pracownik tak zatrudniony traci prawo do obrony przed wyzyskiem (brak bhp, minimalnej płacy, ochrony przed nagłym zwolnieniem), bo nie stoi za nim sąd, odpowiednie państwowe inspekcje czy związki zawodowe. Z tych instytucji jest bowiem wykluczony (Bednarski 2010).

Na innego typu wykluczenie narażeni są przedsiębiorcy działający w szarej strefie (choć kwestie związane z ubezpieczeniem społecznym też ich dotyczą). Przede wszystkim jednak nie mogą sięgnąć po instrumenty ułatwiające im mierzenie się z barierami rozwoju charakterystycznymi dla MŚP w całej Europie (Csizmadia, Illessy, Mako 2006). W szczególności kluczową rolę odgrywa tu brak dostępu do kredytu bankowego, który stanowiłby szansę na przełamanie bariery kapitałowej. Są skazani na ograniczone środki własne i pożyczki od znajomych. W obecnej chwili dochodzi do tego jeszcze utrata dostępu do funduszy unijnych. W ten sposób firmy z szarej strefy są skazane na niewielkie rozmiary.

Praca nieoficjalna pozbawia ubezpieczeń społecznych, emerytury i opieki zdrowotnej. Pracownik zatrudniony w szarej strefie traci prawo do obrony przed wyzyskiem (brak bhp, minimalnej płacy, ochrony przed nagłym zwolnieniem), bo nie stoi za nim sąd, odpowiednie państwowe inspekcje czy związki zawodowe.

Inna bariera ich rozwoju to ograniczenie możliwości korzystania z nowoczesnych technologii, które są ważne dla wielu małych firm (Dominiak 2005). Jednostki nierejestrowane nie mogą legalnie korzystać z patentów, programów, a więc trudno im uczestniczyć w łańcuchach kooperacyjnych, bo sektor nowoczesny to głównie usługi dla biznesu, a nie gospodarstw domowych (Skórska 2012).

Podobnie rzecz się ma z uczestnictwem w wymianie międzynarodowym. Firmy z szarej strefy, o ile nie podejmą ryzykownego przemytu, mogą działać wyłącznie na rynku krajowym, co istotnie ogranicza ich możliwości.

Dużym ryzykiem dla pracodawcy jest też możliwość procesu karnego i skazania. Ogranicza to później możliwości

prowadzenia legalnego biznesu. Skazany nie jest bowiem wiarygodnym partnerem w żadnym wymiarze gospodarki oficjalnej (Bednarski 2013).

Wykluczeniu, korzystając z dóbr i usług wytworzonych w szarej strefie, ulegają też konsumenci (Bednarski 2010), bo nie korzystają z instytucji chroniących ich przed odpowiedzialnością lub nadużyciami dostawców. Trudno im wystąpić o odszkodowanie za zniszczone lub ukradzione mienie, nie mają gwarancji na towar, nie dysponują mechanizmami kontroli jakości. Ponadto może dojść do roszczeń z tytułu wypadków przy pracy usługodawcy, za brak urlopu, pracę w nadgodzinach czy w niedzielę. Nie tylko praca, ale i produkt z szarej strefy jest obciążony różnymi deficytami. Konsument często je jednak akceptuje ze względu na niższą cenę.

Na problem wykluczenia w szarej strefie można jednak spojrzeć z innej strony. Tworzą się tam bowiem spontanicznie pewne instytucje społeczne, które mogą dawać wykluczonym namiastkę inkluzji, ważną dla znajdujących się tam z przymusu. I tak pojawiają się sieci prywatne wzajemnego wsparcia zastępujące ogólnie obowiązujące reguły, na straży których stoi państwo. W tym przypadku wiarygodność podejmowanych zobowiązań gwarantuje nie prawo, ale zasada wzajemności (Frieske 2008, s. 129-130). W ramach tych sieci ludzie są przyjmowani do pracy, otrzymują narzędzia, są wpuszczani do domów celem świadczenia usług, akceptowane są wytworzone przez nich produkty, a oni sami ufają, że otrzymują należne wynagrodzenie.



Prawie 50 proc. ogółu pracujących w budownictwie i rolnictwie należy do szarej strefy.

Jak wspomniano, „włączający” charakter może mieć praca w szarej strefie tam, gdzie jednostka nie ma alternatywy, a więc w odniesieniu do długotrwale bezrobotnych, słabo wykształconych, których nęka alkoholizm, choroba, bieda, przestępcza przeszłość czy ograniczona dyspozycyjność. Te osoby w szarej strefie zyskują zarobek, kontakty międzyludzkie, poddane są kontroli społecznej. Z badanej perspektywy ważne jest jednak, na ile działanie to ma charakter trwały, jest sposobem na życie, a na ile jest to tylko okres przejściowy pozwalający płynnie przejść do gospodarki oficjalnej.

Nie ma badań nad inkluzją społeczną pracujących w szarej strefie. Należy jednak zauważyć, że w świetle opinii urzędników kompetentnych w rozważanej kwestii sytuacja zatrudnionych w tej strefie jest postrzegana jako relatywnie korzystna, co by potwierdzało tezę o epizodycznym charakterze pracy nieoficjalnej. Wobec pewnych grup wykluczonych formułowane są jednak przeciwne opinie, że osoby te i tak w końcu trafią do pomocy społecznej, co sugeruje, że możemy mieć tu do czynienia ze swoistą pułapką społeczną (Golinowska, Ruzik, Pieliński, Gandziarowska 2007).

Szara strefa może być również pewną szansą dla mikroprzedsiębiorców, którzy w warunkach normalnego opodatkowania i obciążeń biurokratycznych nie byłoby w stanie utrzymać się na rynku, bo są mało efektywni i wytwarzają niewielką wartość dodaną. Zwykle wiąże się to z wykorzystywaniem w firmie głównie prostej pracy fizycznej i mało zaawansowanych technologii. I tu oczywiście staje problem, na ile jest to sytuacja trwała, a na ile moment na przetrwanie złej koniunktury czy wewnętrznego kryzysu firmy (Bednarski 2010).

Zwrócić jednak należy uwagę, że sygnalizowana, swoista inkluzja społeczna przez szarą strefę opiera się na nieformalnych transferach z sektora oficjalnego głównie w postaci niepłaconych podatków. W tej sytuacji lepiej dofinansować powrót wykluczonych na pełnych prawach do społeczeństwa, niż tolerować przepływ środków do szarej strefy na bardzo dyskusyjne substytuty pełnej inkluzji społecznej.

A zatem z perspektywy zagrożenia wykluczeniem szara strefa jawi się jako obszar ważny dla tworzenia i konserwowania tego zjawiska, natomiast w niewielkim stopniu jest łącznikiem zmarginalizowanych z gospodarką oficjalną.

V. Szara strefa w perspektywie dobrego rządzenia (*good governance*)

Szara strefa, jak wspomniano, dotyczy nie tylko funkcjonowania gospodarki czy bytu różnych grup społecznych, ale i działania państwa. Przy czym związki są tu dwustronne – zawodność państwa otwiera drogę nieformalnym działaniom gospodarczym, a szara strefa destrukcyjnie wpływa na funkcjonowanie państwa. Może wręcz dojść do powstania swoistego „błędnego koła”, gdzie słabe państwo otwiera przestrzeń dla szarej strefy, a ta pogłębia jeszcze jego kryzys.

Rozważanie relacji szarej strefy z dobrym rządzeniem wymaga zdefiniowania atrybutów tego ostatniego. W literaturze przedmiotu przyjmuje się różne podejścia. Najpopularniejsze (Wilkin, red. 2008, s. 4) wskazuje na takie cechy dobrego rządzenia, jak: demokratyczne państwo prawa, przejrzystość, rozliczalność, partycypacja, społeczna inkluzja oraz skuteczność i elastyczność. Łatwo zauważyć, że wszystkie te atrybuty pozostają w relacji z szarą strefą, przy czym szczególnie związek jest tu z kwestią inkluzji, która została omówiona wcześniej. Inne jednak elementy też mają swoje istotne znaczenie, na co wskazują badania jakościowe przeprowadzone w warunkach polskich (Bednarski 2013). I tak demokratyczne państwo prawa to nie

tylko zgodny z odpowiednimi regułami wybór jego władz, ale również równość wobec prawa, jego wysoka jakość, skuteczność egzekwowania jego przestrzegania czy ochrona praw własności. Łatwo zauważyć, że szara strefa działa na tym obszarze jednoznacznie destrukcyjnie. Łamie się w tej strefie prawo, nie płacąc podatków i unikając kosztownych regulacji kosztem pracowników lub klientów, nie wynagradza za wykorzystaną cudzą własność intelektualną, lekceważy zasady uczciwej konkurencji wbrew postulatowi równości. Nie ma dostępu do sądu, który ewentualnie może być zastępowany przez arbitraż struktur mafijnych. Uczestnicy szarej strefy „testują” więc demokratyczne państwo prawa – jak dalece da się jego regulacje ominąć, rozsadzając tym samym jego spójność.

Przejrzystość w modelu dobrego rządzenia jest rozumiana jako dostęp do informacji publicznej przez klarowne procedury. Gwarantuje dostęp do wiedzy o podejmowanych przez władzę publiczną działaniach i ich przesłankach. Tymczasem aktywność w szarej strefie z definicji jest nietransparentna, informacje są tu dystrybuowane specyficznymi kanałami. Natomiast relacje na styku szarej strefy i gospodarki oficjalnej mogą być źródłem korupcji, przy czym wiedza o tym z powodów oczywistych jest ukrywana.



W szarej strefie łamie się prawo nie płacąc podatków i unikając kosztownych regulacji kosztem pracowników lub klientów.

Rozliczalność z kolei to możliwość wskazania w strukturze państwa instytucji odpowiedzialnej za dane działanie pozwalające je ocenić. W przypadku szarej strefy łatwo wskazać podmioty zajmujące się odpowiednimi jej wycinkami (Inspekcja Pracy, Inspekcja Skarbowa, Służba Celna i inne). Brak natomiast instytucji koordynującej działania i rozstrzygającej pojawiające się dylematy. Dotyczy to na przykład poziomu akcyzy, płacy minimalnej czy stopnia restrykcyjności prawa w odniesieniu do umów terminowych, gdzie pożądane regulacje (wyższy poziom akcyzy, płacy minimalnej, ochrona pracy) mogą generować rozwój szarej strefy.

Zasada partycypacji to prawo do wpływania na kształt decyzji administracyjnych przez tych, których ma dotyczyć, a więc oznacza samorządność i debatę publiczną. I znów wewnątrz

szarej strefy trudno o te atrybuty, chyba żeby uznać, iż są nimi więzi nieformalne oparte na zasadzie wzajemności. Natomiast wokół szarej strefy tworzy się dialog oficjalny dotyczący poziomu jej akceptacji. I tak na przykład władze lokalne spierają się z Inspekcją Celną o dopuszczalną ilość alkoholu i papierosów, którą mogą przenieść „mrówki” (co oznacza lokalnie źródło dochodów bezrobotnych), związki zawodowe i pracodawcy o poziom regulacji rynku pracy. Pozwala to odpowiednio wyważyć interesy stron.

Wreszcie skuteczność i efektywność państwa w kontekście szarej strefy będzie się wiązać z jego wsparciem dla wzrostu PKB, a także ogólną sprawnością administracji. Ten drugi aspekt zagadnienia to niebezpieczeństwo korupcji. Pierwszy sprowadza się do pytania, w jakiej części PKB powstały w szarej strefie nie zostałby wytworzony w ogóle. Na pewno jest taka produkcja, powstaje ona jednak, jak wspomniano wcześniej, przy zaniżonych normach efektywnościowych, na co pozwala niepłacenie podatków i unikanie kosztownych regulacji (p.poż., bhp, san. epid. i innych). Jeśli zatem uznać tę produkcję za korzyść społeczną, wówczas nie potraktujemy jej jako obniżenie skuteczności i efektywności państwa w wymiarze ekonomicznym. Uznanie jednak głównie transferowego charakteru tej produkcji, powstania jej kosztem innych firm, konsumentów, odbiorców dóbr publicznych będzie oznaczać osłabienie rozważanego atrybutu dobrego rządzenia.

Trudno zatem uznać szarą strefę za sprzyjającą dobremu rządzeniu. Obnaża ona istniejące słabości państwa i sprzyja powstawaniu kolejnych. Wnioski te potwierdzają badania międzynarodowe zrealizowane przez Bank Światowy (Packard, Koettl, Montenegro 2012, s. 118-123) w wybranych krajach europejskich. Daje się tu zauważyć negatywna korelacja między takimi atrybutami dobrego rządzenia, jak: przestrzeganie prawa, jakość regulacji państwa, skuteczność kontroli korupcji, efektywność rządu, a rozmiarami szarej strefy.

Podsumowanie

W świetle przeprowadzonych rozważań odpowiedź na postawione na wstępie pytanie nie jest jednoznaczna. Z jednej strony na wielu obszarach życia gospodarczego i społecznego szara strefa jest obecna. Stanowi, bez względu na zastosowaną metodę liczenia, istotną część gospodarki, prowadząc do ograniczenia wpływów budżetu. Ludzie w niej zaangażowani w różnych rolach ponoszą rozmaite tego konsekwencje, zarówno związane bezpośrednio z pracą, jak i w szerszych kontekstach – powstające w relacjach z innymi ludźmi i instytucjami państwowymi. Wydawać więc by się mogło, że szara strefa to rzeczywiście „świat równoległy”,omalże równie ważny, jak ten oficjalny.

Z drugiej strony zaprezentowane badania pokazują, że oddziaływanie szarej strefy jest ograniczone do określonego grona osób, które znajdują w niej główne źródło dochodów czy miejsce zaspokojenia rozmaitych potrzeb. Dla innych

kontakt z szarą strefą bywa sporadyczny i niekonieczny. Nie stanowi dla nich żadnej alternatywy wobec działań oficjalnych.

Szara strefa jawi się więc jako przestrzeń rozległa, ale o dość wyodrębnionych granicach. Dla uzależnionych od niej, zresztą licznych osób, jest więc bardzo ważna, dla innych stwarza, co najwyżej, szanse tańszego nabycia usługi.



Konsumenci korzystając z dóbr i usług wytworzonych w szarej strefie, ulegają w pewien sposób wykluczeniu – nie korzystają z instytucji chroniących ich przed odpowiedzialnością lub nadużyciami dostawców.

Ta konkluzja stanowi również postulat pod adresem polityki względem szarej strefy. Żeby być skuteczną i nie wywołać szkodliwych efektów ubocznych, musi mieć charakter selektywny, adresowany dla zdefiniowanych grup społecznych i odnosić się do konkretnych obszarów gospodarki. Nie ma uniwersalnych metod ograniczania szarej strefy.

Bibliografia

- Bednarski M. (2010), *Wykluczenie społeczne a szara strefa w gospodarce*, „Polityka Społeczna” nr 9.
- Bednarski M. (2013), „Szara strefa” gospodarcza a dobre rządzenia w Polsce, [w:] J. Willkin (red.), *Jakość rządzenia w Polsce – jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Bednarski M., Frieske K.W. (red.) (2012), *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, IPISS, Warszawa.
- Bednarski M., Kryńska E., Pater K., Walewski M. (red.) (2008), *Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce*, MPiPS-IPISS-CASE, Warszawa.
- Broda-Wysocki P. (2012), *Wykluczenie i inkluzja społeczna. Paradygmaty i próby definicji*, IPISS, Warszawa.
- Cichocki S. (2007), *Rozmiary „szarej strefy” w Polsce oraz ich zależność od polityki podatkowej i sytuacji budżetu państwa w latach 1995-2006*, WNE UW, Warszawa (maszynopis pracy doktorskiej).
- Clotefelter C. (1983), *Tax evasion and tax rates: An analysis of individual return*, „Review of Economic Statistics” 65/3.
- Csizmadia P., Ilesy M., Mako C. (2006), *Does EU-Integration Help the SME's to Explore New Development Path?*, IPISS, Warszawa.
- Dominik P. (2005), *Sektor MSP we współczesnej gospodarce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Feige E. (1982), *Macroeconomic Malaise and the „Unobserved Economy”*, „Economic Impact” nr 4.
- Frieske K.W. (2006), *Postawy wobec pracy nierejestrowanej. Poza oficjalnym łańcem pracy świat zobowiązań wzajemnych*, [w:] M. Bednarski, E. Kryńska, K. Pater, M. Walewski (red.), *Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce*, MPiPS-IPISS-CASE, Warszawa.
- Golinowska S., Ruzik A., Pielniński B., Gandziarowska J. (2007), *Praca lekarstwem na wykluczenie. Strategie wobec pracy*, IPISS, Warszawa.
- Isachsen A., Klovland J., Strom S. (1982), *The Hidden Economy in Norway*, [w:] V. Tanzi (red.), *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington.
- Johnson S., Kaufmann D., Zoido-Lobaton P. (1998), *Corruption, Public Finances and the Unofficial Economy*, The World Bank, Washington D.C.
- Kabaj M. (2008), *Praca nierejestrowana w opinii służb publicznych. Badania IPISS*, [w:] M. Bednarski, E. Kryńska, K. Pater, M. Walewski (red.), *Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce*, MPiPS-IPISS-CASE, Warszawa.
- Kudła J. (2004), *Ekonomiczne problemy kosztów opodatkowania i nielegalnego unikania podatków*, WNE UW, Warszawa.
- Lacko M. (2000), *Hidden Economy – An Unknown Quantity: Comparative Analysis of Hidden Economics in Transition Countries in 1989-95*, „Economics of Transition” nr 8.
- OECD (2002), *Handbook for Measurement of the Non-Observed Economy*, Paris.
- Packard T., Koettl J., Montenegro C.E. (2012), *In From the Shadow. Integrating Europe's Informal Labor*, The World Bank, Washington D.C.
- Rutkowski W. (2009), *Współczesne państwo dobrobytu. Ekspansja, kryzys, spory*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Skórska A. (2012), *Wiedzołchonne usługi biznesowe w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Tanzi V. (red.) (1983), *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington.
- Willkin J. (red.) (2008), *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce*, Ecorys, Warszawa.

Pracownicy i pracodawcy na rynku pracy. Kto jest silniejszy?

prof. dr hab. Elżbieta Kryńska

SPIS TREŚCI:

Wstęp	22
I. Argument pierwszy indywidualny, czyli o pracowniczych pokusach nadużycia	22
II. Argument drugi instytucjonalny, czyli o preferencjach w zakresie doboru obiektów kontrolowanych na rynku pracy	23
III. Argument trzeci wspólnotowy, czyli o meandrach negocjacji zbiorowych	27
Uwagi końcowe	30



Elżbieta Kryńska – profesor nauk ekonomicznych, kierownik Katedry Polityki Ekonomicznej na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, kierownik Zakładu Zatrudnienia i Rynku Pracy w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, kierownik Oddziału IPISS w Łodzi. W działalności naukowej zajmuje się zagadnieniami funkcjonowania współczesnych rynków pracy, ze szczególnym uwzględnieniem społecznych i gospodarczych uwarunkowań bezrobocia. Wyniki badań naukowych prezentowała na licznych konferencjach i seminariach naukowych, część z nich została opublikowana (ok. 300 publikacji naukowych, w tym 31 monografii, współautorstw monografii i redakcji monografii). Kierownik wielu krajowych i międzynarodowych projektów badawczych. Krajowy i międzynarodowy ekspert w dziedzinie polityki gospodarczej i społecznej, zwłaszcza w obszarze ekonomii i polityki rynku pracy. Jest przewodniczącą Wojewódzkiej Rady Zatrudnienia w Łodzi oraz członkiem Naczelnej Rady Zatrudnienia. Jest również członkiem Prezydium Komitetu Prognoz PAN Polska 2000 Plus oraz Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN.

Wstęp

W 2013 r. w Polsce w charakterze pracowników najemnych pracowało **10 478,6 tys.** osób. Zatrudnieni byli w **4070,3 tys.** podmiotach gospodarki narodowej¹ zarejestrowanych w systemie REGON². Zbiorowość pracodawców jest oczywiście mniej liczna niż zbiorowość podmiotów gospodarczych, ponieważ od tej drugiej należy odjąć osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, niezatrudniające pracowników. Tak czy inaczej, zbiorowość pracodawców jest – z natury rzeczy – mniejsza niż zbiorowość pracowników. W powszechnym przekonaniu ta mniej liczna zbiorowość, dysponująca miejscami pracy i dyktująca warunki zatrudnienia, działa z pozycji siły pozwalającej na całkowite podporządkowanie (wręcz wyzyskiwanie...) licznej acz słabej zbiorowości pracowników. Czy tak jest zawsze?

Niniejsze opracowanie poddaje w wątpliwość hipotezę o bezwzględnej przewadze pracodawców nad pracownikami na rynku pracy. Jego celem jest wskazanie wybranych obszarów, gdzie przewagi tej trudno byłoby się doszukać. Dla jego osiągnięcia posłużono się trzema argumentami. Argument pierwszy dotyczy natury umów o pracę, argument drugi – instytucjonalnych rozwiązań w zakresie kontroli i nadzoru działań pracodawców i pracowników, argument trzeci zaś – rozkładu sił w negocjacjach zbiorowych.

Dobór tych argumentów jest subiektywny, nie pretenduje do kompletności, może być uzupełniany, może być również kontestowany – w zamiarze autorki jest tylko wstępem do dyskusji o rozkładzie sił między obiema stronami współczesnych rynków pracy.

I. Argument pierwszy indywidualny, czyli o pracowniczych pokusach nadużycia

Na rynku pracy zachodzi proces najmu przez pracodawców specyficznego obiektu, jakim jest zdolność do pracy pracobiorców. Akt tegoż najmu dokonuje się w wyniku nawiązania stosunku pracy, przede wszystkim na podstawie umowy o pracę³. Jak zostało to zapisane w polskim Kodeksie pracy⁴: przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod

jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę. Natomiast pracodawca zobowiązuje się do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem (art. 22 § 1).

Jednym z mitów rynku pracy jest powszechne przekonanie, iż słabszą stroną umowy o pracę jest pracownik, zaś stroną silniejszą – pracodawca. W rzeczywistości zaś nawiązanie stosunku najmu pracownika przez pracodawcę poprzez zawarcie umowy o pracę stawia w gorszej sytuacji najmującego, czyli pracodawcę, uzasadnienie czego jest przedmiotem niniejszej części opracowania.

Ważną cechą umowy o pracę jest to, iż można w jej ramach dokonać pełnej specyfikacji obowiązków tylko jednej ze stron, to jest pracodawcy. Gwarancje te obejmują w szczególności konieczność wypłaty ściśle określonego wynagrodzenia za świadczenie pracy, wymiar czasu pracy, miejsce jej wykonywania, termin rozpoczęcia i ewentualnie inne zobowiązania. Każde odstępstwo pracodawcy od warunków wyrażonych *explicite* w umowie o pracę (nieterminowa wypłata wynagrodzenia, niewłaściwa norma czasu pracy itp.), a także mobbing czy praktyki dyskryminacyjne są – skądinąd słusznie – traktowane jako zachowania naganne i jako takie eliminowane w drodze szczegółowo sformułowanych procedur. Na straży ich przestrzegania stoją akty prawne i liczne instytucje mające za zadanie ochronę interesów pracownika. I jakkolwiek to pracodawcom przypisuje się najczęściej zachowania i postawy naganne, nieakceptowalne społecznie, wiążące się przede wszystkim z naruszaniem praw pracowniczych, to – w świetle prawnej i instytucjonalnej ochrony pracownika – jego pozycja wydaje się jednak słabsza.

Pracodawca nigdy nie wie wszystkiego o pracowniku – o jego rzeczywistych umiejętnościach i predyspozycjach zawodowych, metodach pracy czy o wysiłku, który w nią włożył. Może to wynikać m.in. z tego, że pracownik często zna się lepiej od pracodawcy na tym, co robi, lub z tego, że przynajmniej część działalności pracownika jest trudna do zaobserwowania, a zatem i do oceny.

Dzieje się tak ponieważ obowiązki drugiej ze stron umowy o pracę, czyli pracobiorcy, a więc przede wszystkim ilość i jakość świadczonej przez niego pracy, dają się ustalić jedynie ramowo, a sprzedający swą zdolność do pracy może na nie istotnie wpływać. Pracodawca jest w istocie słabo chroniony

¹ Przez podmioty gospodarki narodowej rozumie się osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (źródło: *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w 2013 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014, s. 15).

² *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2014*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.

³ Zgodnie z polskim Kodeksem pracy podstawą nawiązania stosunku pracy – obok umowy o pracę – może być także powołanie, wybór, mianowanie oraz spółdzielcza mowa o pracę.

⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (z późniejszymi zmianami).

przed nieakceptowalnymi (nagannymi), utrudniającymi działania gospodarcze postawami i zachowaniem zatrudnionych. Permanentnie stoi zatem przed nierozwiązanym przez umowę o pracę problemem ustanowienia wymagań wydajności pracy, ich kontrolowania i egzekwowania.

W praktyce działania obu stron umowy o pracę przybierają formę zależności określonej w teorii mianem problemu pryncypała i agenta (*principal-agent problem*)⁵. W myśl jej ustaleń na agenta (pracownika) delegowane są określone obowiązki. Za ich wykonywanie otrzymuje on wynagrodzenie, za które w zamian oczekuje się działań zgodnych z interesami drugiej strony – pryncypała (pracodawcy)⁶. Zatem stroną, która podejmuje działanie, jest agent (pracownik). Strona druga, czyli pryncypał (pracodawca), ma niepełną informację o działaniach pracownika oraz ograniczoną nad nim kontrolę. Wiąże się z tym dalej problem pokusy nadużycia (*moral hazard*) występującej wówczas, gdy pracownik-agent ma bodźce do działania w swym własnym interesie, pozostającym w sprzeczności z interesem pracodawcy-pryncypała. Prowadzi to do trudno akceptowalnych, nagannych postaw i zachowań pracowników. Można zidentyfikować co najmniej trzy ich przyczyny.

Przyczyną pierwszą postaw i zachowań pracowników, które są trudno akceptowalne dla pracodawcy, jest odrębność celów działania jego samego i pracowników, czego powodem są odmienne na ogół funkcje użyteczności każdej ze stron stosunku pracy.

Przyczyną drugą jest asymetria informacji występująca między stronami umowy o pracę w co najmniej dwóch wymiarach. Wymiar pierwszy dotyczy niepełnej informacji o merytorycznym przygotowaniu pracownika do świadczenia pracy i sposobach realizacji powierzonych mu zadań. Pracodawca nigdy nie wie wszystkiego o pracowniku – o jego rzeczywistych umiejętnościach i predyspozycjach zawodowych, metodach pracy czy o wysiłku, który w nią włożył. Może to wynikać m.in. z tego, że pracownik często zna się lepiej od pracodawcy na tym, co robi, lub z tego, że przynajmniej część działalności pracownika jest trudna do zaobserwowania, a zatem i do oceny. Pracodawca może oczywiście zwiększać zasób informacji na temat pracownika i jego działań, ale wiąże się to z dodatkowymi nakładami, których efektywność jest dość ograniczona, ponieważ luki informacyjne są generalnie nie do uniknięcia. Wymiar drugi asymetrii informacji między stronami umowy o pracę to istnienie informacji ukrytych, niedostępnych dla pracodawcy, posiadanych jedynie przez pracownika. Nie są one bezpośrednio związane ze świadczeniem pracy, ale w istocie silnie je warunkują (np. informacje dotyczące stanu zdrowia pracownika czy jego rzeczywistej motywacji do pracy).

Trzecim źródłem nieakceptowalnych (nagannych) postaw i zachowań pracowników bywa niepełna wiedza o ostatecznych efektach pracy (zwłaszcza świadczonej w ramach zespołu) oraz ograniczone możliwości obserwacji prowadzących do nich działań. Pracownik, który wie, iż końcowy wynik jego pracy nie zawsze poddaje się precyzyjnej identyfikacji, podobnie jak nie da się zaobserwować sposobów jego osiągnięcia, może świadomie ograniczać wysiłek i uchylać się od pracy lub wręcz podejmować działania na szkodę pracodawcy.

Działalność instytucji nadzorujących i kontrolujących funkcjonowanie podmiotów rynku zorientowana jest na przegląd i weryfikację stosowania przez strony rynku pracy obowiązujących przepisów prawnych i środków przymusu dla jego wyegzekwowania. I choć procedurom nadzorującym i kontrolnym poddawani są i pracodawcy, i pracownicy, to zakres ich wobec pracodawców jest niepomniernie większy.

Tak czy inaczej, postawy i zachowania naganne, przypisywane najchętniej pracodawcom, są – jak się wydaje – co najmniej równie często udziałem drugiej strony umowy o pracę, jaką są pracownicy. Nie sposób przy tym nie zwrócić uwagi, iż tego typu zachowania pracowników są na ogół akceptowane przez otoczenie i traktowane jako przejaw racjonalnego podejścia do świadczenia pracy. Warto zatem spojrzeć na umowy o pracę również oczami pracodawcy, którego pozycja bywa wielokrotnie słabsza niż najmowanego pracownika. Przy tym wszystkim stroną, która bardziej skrupulatnie poddawana jest instytucjonalnemu nadzorowi i kontroli najróżniejszych rodzajów, jest właśnie pracodawca.

II. Argument drugi instytucjonalny, czyli o preferencjach w zakresie doboru obiektów kontrolowanych na rynku pracy

System instytucji nadzorujących i kontrolujących działalność podmiotów rynku pracy istnieje w każdym kraju, w którym dokonuje się regulacji stosunków między podażą i popytem na pracę. Działalność tych instytucji zorientowana jest na przegląd i weryfikację stosowania przez strony rynku pracy

⁵ W. F. Samuelson, S. G. Marks, *Ekonomia menedżerska*, PWE, Warszawa 1998.

⁶ K. M. Eisenhardt, *Agency Theory: An Assessment and Review*, Academy of Management Review 1983, s. 58.

obowiązujących przepisów prawnych wraz ze stosowaniem środków przymusu dla jego wyegzekwowania. Jakkolwiek procedurom nadzorującym i kontrolnym poddawani są i pracodawcy, i pracownicy, to zakres ich wobec pracodawców jest niepomniernie większy. Pracodawcy objęci są nadzorem i kontrolą działalności w trzech podstawowych obszarach:

- warunków świadczenia pracy (w szczególności spełniania wymogów z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy),
- zawierania i realizacji umów o pracę (przestrzegania prawa pracy) oraz
- wypełniania obowiązków administracyjnych i wynikających z powinności wobec systemu finansów publicznych.



System instytucji nadzorujących i kontrolujących działalność podmiotów rynku pracy istnieje w każdym kraju, w którym dokonuje się regulacji stosunków między popytą a pracą.

Prześledźmy w ogólnych zarysach zakres i rodzaje instytucji uprawnionych do nadzoru i kontroli polskich pracodawców. Instytucją o największym zasięgu działań, dysponującą największymi uprawnieniami jest bez wątpienia **Państwowa Inspekcja Pracy** sprawująca nadzór i kontrolę przestrzegania prawa pracy i – najogólniej mówiąc – warunków środowiska pracy. Działania te zostały sprecyzowane w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy⁷. Wśród zadań tej instytucji wymienia się w szczególności:

- nadzór i kontrolę przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów dotyczących stosunku pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, czasu pracy, urlopów, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, zatrudniania młodocianych i osób niepełnosprawnych;
- kontrolę legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej i wykonywania działalności;
- kontrolę legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców;

- kontrolę ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze;
- podejmowanie działań polegających na zapobieganiu i ograniczaniu zagrożeń w środowisku pracy, a w szczególności:
 - ✓ badanie okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy oraz analizowanie przyczyn chorób zawodowych, a także kontrola stosowania środków zapobiegających wypadkom i chorobom zawodowym,
 - ✓ inicjowanie prac badawczych w dziedzinie przestrzegania prawa pracy, a w szczególności bezpieczeństwa i higieny pracy,
 - ✓ inicjowanie przedsięwzięć w sprawach ochrony pracy w rolnictwie indywidualnym,
 - ✓ udzielanie porad w zakresie prawa pracy i bezpieczeństwa pracy,
 - ✓ podejmowanie działań prewencyjnych i promocyjnych zmierzających do zapewnienia przestrzegania prawa pracy;
- współdziałanie z organami ochrony środowiska w zakresie kontroli przestrzegania przez pracodawców przepisów o przeciwdziałaniu zagrożeniom dla środowiska;
- współpraca z urzędami państw członkowskich Unii Europejskiej odpowiedzialnymi za nadzór nad warunkami pracy i zatrudnienia pracowników;
- ściganie wykroczeń przeciwko prawom pracownika określonych w Kodeksie pracy i innych ustawach oraz udział w postępowaniu w tych sprawach w charakterze oskarżyciela publicznego.

Dodać trzeba, iż nadzorem i kontrolą Państwowej Inspekcji Pracy w sferze bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia objęci są nie tylko pracodawcy, ale także:

- niebędący pracodawcami przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne, na rzecz których jest świadczona praca przez osoby fizyczne, przez osoby wykonujące na własny rachunek działalność gospodarczą, bez względu na podstawę świadczenia tej pracy;
- podmioty świadczące usługi pośrednictwa pracy, doradztwa personalnego, poradnictwa zawodowego oraz pracy tymczasowej oraz
- podmioty kierujące osoby w celu nabywania umiejętności praktycznych, w szczególności odbycia praktyki absolwenckiej, praktyki lub stażu zawodowego, niebędących zatrudnieniem lub inną pracą zarobkową.

W 2013 r. inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy przeprowadzili 89,8 tys. kontroli. Łącznie objęto kontrolami ponad 69,1 tys. pracodawców i innych podmiotów, na rzecz których świadczyło pracę 4 mln osób⁸.

Działalność Państwowej Inspekcji Pracy uzupełnia uprawniona do nadzoru i kontroli przestrzegania przepisów prawa

⁷ Dz.U. z 2012 r. poz. 404 z późn. zmianami.

⁸ *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2013 roku*, Warszawa 2014.

pracy **społeczna inspekcja pracy**. Instytucja ta funkcjonuje w podmiotach gospodarczych, w których działają związki zawodowe, ponieważ – jak wynika to z ustawy z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy⁹ – kieruje nią zakładowa organizacja związkowa. Społeczną inspekcję pracy tworzą:

- zakładowy społeczny inspektor pracy – dla całego zakładu pracy wybierany spośród jego pracowników (niekoniecznie członków związku zawodowego),
- oddziałowi czy wydziałowi społeczni inspektorzy pracy – dla poszczególnych oddziałów/wydziałów,
- grupowi społeczni inspektorzy pracy – dla pojedynczych komórek organizacyjnych zakładu pracy.



Urząd Dozoru Technicznego został powołany w celu zapewnienia bezpieczeństwa urządzeń i instalacji technicznych.

Ustawa z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy stanowi, iż społeczna inspekcja pracy jest służbą społeczną pełnioną przez pracowników, którzy mają reprezentować interesy wszystkich członków załogi zakładu pracy. Generalnym celem ich działań jest poprawa stanu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz zapewnienie związkom zawodowym niezbędnych warunków do sprawowania skutecznej kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy. Do zadań społecznej inspekcji pracy ustawa zalicza między innymi:

- kontrolę stanu budynków, maszyn, urządzeń technicznych i sanitarnych oraz procesów technologicznych z punktu widzenia bezpieczeństwa i higieny pracy,
- kontrolę przestrzegania przepisów prawa pracy, w tym postanowień układów zbiorowych i regulaminów pracy, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, młodocianych i osób niepełnosprawnych, urlopów i czasu pracy, świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych,
- branie udziału w ustalaniu okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy zgodnie z przepisami prawa pracy,

- branie udziału w analizowaniu przyczyn powstawania wypadków przy pracy, zachorowań na choroby zawodowe i inne schorzenia wywołane warunkami środowiska pracy oraz kontrolowanie stosowanych przez zakłady pracy właściwych środków zapobiegawczych,
- uczestniczenie w przeprowadzaniu społecznych przeglądów warunków pracy.

W zakładach pracy nadzór i kontrolę przestrzegania zasad i przepisów higieny pracy sprawuje również **Państwowa Inspekcja Sanitarna** (tzw. SANEPID) działająca w oparciu o ustawę z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej¹⁰. Do jej zakresu działalności należy (między innymi) kontrola utrzymania należytego stanu higienicznego zakładów pracy oraz warunków zdrowotnych środowiska pracy, a zwłaszcza zapobiegania powstawaniu chorób zawodowych i innych chorób związanych z warunkami pracy.

Uprawnienia do kontrolowania podmiotów gospodarczych działających na rynku pracy w odniesieniu do technicznych aspektów bezpieczeństwa i higieny pracy ma z kolei **Urząd Dozoru Technicznego**, czyli instytucja państwowa powołana w celu zapewnienia bezpieczeństwa urządzeń i instalacji technicznych podlegających dozorowi technicznemu. Funkcjonuje ona w oparciu o ustawę z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym¹¹, mając w zakresie swych działań (między innymi) nadzór i kontrolę przestrzegania przepisów i zasad z zakresu bezpieczeństwa techniki dotyczących urządzeń technicznych.

Do kontrolowania niektórych przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładach pracy uprawnione są poza tym organy **Państwowej Straży Pożarnej**. W tym przypadku chodzi o działania prewencyjne mające na celu ochronę przeciwpożarową.

Działalność Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców uzupełnia **Straż Graniczna**. Instytucja ta ma bowiem prawo do przeprowadzania kontroli firm, gospodarstw domowych i osób fizycznych zatrudniających cudzoziemców, jak również cudzoziemców prowadzących własną działalność gospodarczą w Polsce. Celem kontroli jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom¹².

Trzy instytucje kontrolują pracodawców w zakresie prawidłowego spełniania ich powinności wobec systemu finansów publicznych. Instytucją pierwszą jest **Zakład Ubezpieczeń Społecznych** sprawdzający prawidłowość i zgodność z odpowiednimi przepisami prowadzenia spraw związanych z ubezpieczeniami społecznymi, czyli np. wysokości i terminowości

⁹ Dz.U. 1983 nr 35 poz. 163 z późn. zmianami.

¹⁰ Dz.U. 1985 r. Nr 12 poz. 49 z późn. zmianami.

¹¹ Dz.U. 2000 Nr 122 poz. 1321 z późn. zmianami.

¹² Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o straży granicznej (Dz.U. 1990 r. Nr 78 poz. 462 z późn. zmianami).

odprowadzania składek (w tym również płaconych przez pracownika), wypłat dla pracowników będących na zwolnieniach lekarskich, udzielania urlopów macierzyńskich itp. Instytucją drugą to **urzędy skarbowe** kontrolujące z kolei prawidłowość obliczania i odprowadzania różnego typu podatków (między innymi zaliczek na podatek dochodowy płacony przez pracowników), czyli przestrzeganie prawa podatkowego. Instytucją trzecią jest zaś **Najwyższa Izba Kontroli**, czyli naczelny organ kontroli państwowej, mająca prawo do sprawdzania prawidłowości działalności jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Najwyższa Izba Kontroli działająca w oparciu o ustawę z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³ kontroluje zasadniczo gospodarność i legalność działalności organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, może kontrolować także działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych (czyli łącznie pracodawców osób pracujących w sektorze publicznym) oraz innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie wskazanym wyżej.

Trzy instytucje kontrolujące pracodawców w zakresie prawidłowego spełniania ich powinności wobec systemu finansów publicznych: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, urzędy skarbowe oraz Najwyższa Izba Kontroli.

Uprawnienia kontrolne w stosunku do pracodawców ma również **Generalny Inspektorat Ochrony Danych Osobowych**, którego zadania i kompetencje wyznaczają przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁴. W tym przypadku przedmiotem kontroli jest prowadzenie w firmie polityki prywatności, wdrożenie instrukcji zarządzania systemem informatycznym oraz sposób ochrony danych osobowych pracowników (również klientów) firmy. I na koniec tego wykazu trzeba wspomnieć również o uprawnieniach nadzorczych i kontrolnych instytucji będących dyspo-

tami środków zewnętrznych w taki czy inny sposób zasilających podmioty gospodarcze. Taką instytucją jest np. **Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych** dysponujący różnego typu dotacjami do zatrudniania osób niepełnosprawnych i upoważniony do kontroli pracodawców, którzy je otrzymują. Z kolei **wojewódzkie urzędy pracy** mogą kontrolować pracodawców, którzy są beneficjentami projektów współfinansowanych ze środków unijnych w ramach programów operacyjnych, zaś **powiatowe urzędy pracy** – beneficjentów środków na aktywną politykę rynku pracy.

Wykres 1. Pracodawcy i ich kontrolerzy



Źródło: opracowanie własne.

Powyższy schemat syntetycznie przedstawia wielość instytucji uprawnionych do sprawdzania i nadzorowania pracodawców. Kontrolowani i nadzorowani są również pracownicy. Największe uprawnienia w tym zakresie ma oczywiście pracodawca. Zgodnie z art. 100 § 1 Kodeksu pracy: „Pracownik jest obowiązany wykonywać pracę sumiennie i starannie oraz stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę”. Kodeks pracy mówi również, iż pracownik powinien przestrzegać regulaminu pracy i porządku ustalonego w zakładzie pracy. I w tym zakresie może być kontrolowany przez pracodawcę, o ile kontrola ta nie narusza jego godności osobistej i prywatności, jest przy tym jawna i celowa, a pracownik ma dostęp do jej wyników. Nie licząc zachowań naruszających Kodeks karny, jedyną instytucją zewnętrzną uprawnioną do kontroli pracowników jest **Zakład Ubezpieczeń Społecznych**, sprawdzający zasadność wykorzystywania zwolnień chorobowych i pobierania zasiłków z tego tytułu. Jak zatem widać – asymetria liczby i zakresu dopuszczalnej inwigilacji instytucji sprawdzających i nadzorujących działalność

¹³ Dz.U. 1995 r. nr 13 poz. 59 z późn. zmianami.

¹⁴ Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 z późn. zmianami.

żądań płacowych wielu pracowników, dokonywane są przez związki zawodowe. Ich istotą jest zmuszenie pracodawców do wyższej zapłaty za pracę, niż wskazywałyby na to płace progowe każdego pracownika z osobna. Siła przetargowa związków zawodowych zależy od dwóch zasadniczych czynników: zakresu osiągniętej koordynacji płacowej oraz stopnia objęcia pracowników umowami zbiorowymi. W świecie stosuje się różne rozwiązania w zakresie koordynacji płacowej. W niektórych krajach (np. w Wielkiej Brytanii i USA) negocjacje odbywają się głównie na szczeblu przedsiębiorstwa, a w Europie kontynentalnej i południowej najczęściej występują negocjacje na szczeblu branżowym, uzupełniane tzw. umowami społecznymi na szczeblu krajowym¹⁶.

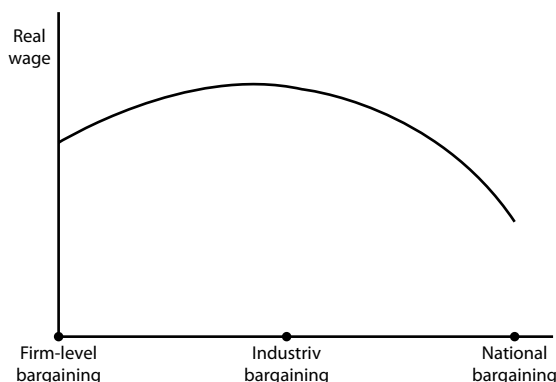
Systemy negocjacji płacowych w świecie różnią się pomiędzy poszczególnymi krajami także wskaźnikami zakresu obejmowania, stopniem centralizacji, rolą partnerów społecznych w określaniu polityki i jej implementacji oraz innymi cechami. Generalnie zdeterminowane są przez poszczególne elementy, które się na nie składają, a które są właściwe dla poszczególnych gospodarek krajowych. Do elementów charakteryzujących systemy negocjacji płacowych zalicza się¹⁷:

- **stopę uzwiązkowienia**, czyli udział liczby członków związków zawodowych w ogólnej liczbie zatrudnionych;
- **stopę objęcia układami zbiorowymi** obliczaną jako odsetek zatrudnionych, których umowy o pracę są objęte układami zbiorowymi;
- poziom centralizacji negocjacji, występujący najczęściej w skali trzystopniowej, gdzie 1 określa negocjacje na poziomie przedsiębiorstwa, 2 – na poziomie branży i 3 – na poziomie centralnym (krajowym);
- poziom koordynacji negocjacji dotyczący stopnia współpracy między związkowcami z różnych związków zawodowych oraz różnych organizacji pracodawców w trakcie negocjacji płacowych; ten indeks również konstruowany jest najczęściej w skali trzystopniowej, gdzie 1 określa niski stopień koordynacji, 2 – średni, a 3 – wysoki;
- poziom koordynacji i centralizacji negocjacji określany jako „stopień korporacjonizmu”. Jeden z jego wskaźników pomiaru przyjmuje wartość od 1 (dla negocjacji płacowych zdecentralizowanych i nieskoordynowanych) do 2 i 3 (odpowiednio dla średniego i wysokiego stopnia centralizacji i koordynacji).

Za najważniejszy instytucjonalny element systemu negocjacji płacowych wpływający na poziom płac uważa się stopień ich centralizacji. Wyniki dociekań teoretycznych i badań empirycznych pozwoliły na określenie zależności zachodzących między poziomem płac realnych a stopniem ich centralizacji. W ich

świecie dynamika wynagrodzeń jest najniższa w przypadku niskiego (w przedsiębiorstwach) i wysokiego (na szczeblu krajowym) poziomu centralizacji negocjacji płacowych. Najwyższa dynamika wzrostu wynagrodzeń ma miejsce w systemach pośrednich (wykres 3).

Wykres 3. Zależność wysokości płac realnych od poziomu centralizacji negocjacji płacowych



Źródło: Calmfors L., *Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance. A Survey*, OECD Economic Studies No. 21. Winter 1993, s. 169.

Przytaczane są tu następujące argumenty. Po pierwsze, w negocjacjach płacowych prowadzonych na poziomie pojedynczych przedsiębiorstw czy zakładów stosunkowo słabe związki zawodowe biorą pod uwagę czynniki o charakterze rynkowym, zwłaszcza sytuację na rynkach produktów. Szczególnym przedmiotem ich zainteresowania jest konkurencyjność przedsiębiorstwa, w którym działają, mogąca doznać uszczerbku pod wpływem zaspokojenia roszczeń płacowych, co doprowadzić może dalej do redukcji zatrudnienia, czyli skutku niepożądanego dla członków związku i innych pracowników firmy. Powoduje to naturalne ograniczenie ekspansji i siły przetargowej związków zawodowych działających na poziomie przedsiębiorstw. Po drugie, negocjacje płacowe na poziomie krajowym prowadzone są przez nieliczne, ale za to duże organizacje związkowe, na ogół świadome makroekonomicznych konsekwencji nadmiernego wzrostu wynagrodzeń, zwłaszcza w odniesieniu do inflacji i bezrobocia. Ich poczucie odpowiedzialności za skutki negocjacji może zatem wpłynąć na ograniczanie roszczeń płacowych. Żadna z tych dwóch okoliczności nie występuje w systemach pośrednich (w przypadku negocjacji branżowych), gdzie związki zawodowe ze sobą rywalizują, prześcigając się niekiedy w roszczeniach płacowych. Natomiast przedsiębiorcy działający w branży mają możliwość przerzucenia kosztów związanych ze wzrostem wynagrodzeń na konsumentów poprzez wzrost cen produktów finalnych. Obie strony negocjacji nie muszą zatem brać pod uwagę skutków, jakie wywołuje nadmierny wzrost wynagrodzeń. Prowadzi to do ogólnej konkluzji – im bardziej gospodarka jest „korporacyjna”, tym lepsze są jej

¹⁶ T. Boeri, J. S. van Ours, *Ekonomia niedoskonałych rynków pracy*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011, s. 83 i dalsze.

¹⁷ A. Szymańska, *Wpływ systemu negocjacji płacowych na funkcjonowanie rynku pracy*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Nr 113, Wrocław 2010, s. 939.

osiągnięcia¹⁸. W istocie najkorzystniejsze efekty na rynku pracy mają miejsce w warunkach skrajnych, czyli w przypadku systemów wysoce scentralizowanych, gdy negocjacje płacowe odbywają się na poziomie krajowym (jak jest np. w Austrii i krajach skandynawskich) oraz w przypadku wysoce zdecentralizowanych systemów ustalania wynagrodzeń na poziomie poszczególnych firm (jak jest np. w Japonii, Szwajcarii i Stanach Zjednoczonych). Natomiast najgorsze skutki dla rynku pracy przynoszą systemy z pośrednim stopniem centralizacji (np. w Belgii i Holandii).

Najkorzystniejsze efekty na rynku pracy mają miejsce w przypadku systemów wysoce scentralizowanych, gdy negocjacje płacowe odbywają się na poziomie krajowym (np. w Austrii i krajach skandynawskich) oraz w przypadku wysoce zdecentralizowanych systemów ustalania wynagrodzeń na poziomie poszczególnych firm (jak jest np. w Japonii, Szwajcarii i Stanach Zjednoczonych). Natomiast najgorsze skutki dla rynku pracy przynoszą systemy z pośrednim stopniem centralizacji, m.in. w Belgii i Holandii.

Z dociekań teoretycznych opartych na analizie i syntezie doświadczeń międzynarodowych i historycznych wynika, iż swoboda ustalania płac przez pracodawców jest zatem mocno ograniczona, a ich siła równie mocno iluzoryczna. Związki zawodowe dysponują bowiem instrumentami wywierania presji na pracodawców praktycznie na każdym poziomie negocjacji płacowych, z tym, że presja ta jest jednak różna.

Jak jest w Polsce? Zgodnie z zapisem w Kodeksie pracy warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą ustalają układy zbiorowe pracy. Pracodawcy zatrudniający co najmniej 20 pracowników nieobjętych zakładowym i ponadzakładowym układem zbiorowym pracy ustalają warunki wynagradzania za pracę w regulaminie wynagradzania. Regulamin taki

pracodawca uzgadnia z zakładową organizacją związkową, jeżeli takowa u niego działa (art. 77¹ i 77²). Z kolei wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej w grupach zawodowych, w których istnieją ponadzakładowe organizacje związkowe, są ustalane w drodze układowej (dotyczy to np. nauczycieli). Przy braku takich organizacji związkowych zasady i stawki wynagrodzeń są określane bądź przez właściwego ministra resortowego, bądź – na jego wniosek – przez ministra właściwego do spraw pracy.

W Polsce forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców i dobra publicznego stanowi Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych działająca w oparciu o ustawę z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego¹⁹. Przedmiot tego dialogu został określony bardzo szeroko, dotyczy on bowiem spraw wynagrodzeń i świadczeń socjalnych oraz (jak to sformułowano w ustawie) innych spraw społecznych lub gospodarczych. Dialog prowadzony jest w istocie przez trzy strony:

- rządową reprezentowaną przez przedstawicieli Rady Ministrów wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów;
- pracowników reprezentowanych przez przedstawicieli reprezentatywnych organizacji związkowych (obecnie są to: Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” oraz Forum Związków Zawodowych)
- pracodawców reprezentowanych przez przedstawicieli reprezentatywnych organizacji pracodawców (obecnie są to: Związek Rzemiosła Polskiego, Związek Pracodawców Business Center Club, Pracodawcy RP oraz Konfederacja Lewiatan).



Przedsiębiorcy mają możliwość przerzucenia kosztów związanych ze wzrostem wynagrodzeń na konsumentów poprzez wzrost cen produktów finalnych.

¹⁸ L. Calmfors, J. Driffill, *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, Economic Policy*, 1988 No 3 (6).

¹⁹ Dz.U. 2001 r., Nr 100, poz. 1080 z późn. zmianami.

W województwach mogą być tworzone wojewódzkie komisje dialogu społecznego działające w oparciu o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego²⁰. Przedmiotem ich uprawnień są sprawy objęte zakresem działań związków zawodowych i organizacji pracodawców. Powołuje je wojewoda, w ich skład wchodzi przedstawiciele organizacji pracodawców i pracowników oraz reprezentanci administracji rządowej i samorządowej województwa (powoływani przez marszałka województwa). Wojewódzkie komisje dialogu społecznego są w swych działaniach niezależne od Komisji Trójstronnej²¹.



Im bardziej gospodarka jest „korporacyjna”, tym lepsze są jej osiągnięcia.

W praktyce mechanizm ustalania płac i procedurę rokowań płacowych ocenić można jako symetryczne (wyrównane) pod względem siły ich uczestników. Negocjacje płacowe w sektorze prywatnym są zdecentralizowane, co jest przede wszystkim skutkiem niskiego uzwiązkowienia pracowników (szczególnie w przedsiębiorstwach małych i średnich, gdzie związki zawodowe praktycznie nie istnieją). Układy zbiorowe pracy są zawierane rzadko, najczęściej jako umowy zakładowe, porozumienia ponadzakładowe są sporadyczne. W uzwiązkowanym sektorze przedsiębiorstw państwowych płace ustalane są w rokowaniach wewnętrznych. W państwowych jednostkach sfery budżetowej, jeżeli nie są one objęte układem zbiorowym pracy, warunki wynagradzania ustalane są przez rząd. We wszystkich podmiotach zaś w pełni dopuszczalne jest uczestnictwo związków zawodowych lub/i innych przedstawicielstw pracowniczych w procesie negocjacyjnym. Wykorzystanie tej siły przetargowej zależy przede wszystkim od nich samych.

²⁰ Dz.U. z 2002 r., Nr 17, poz. 157.

²¹ J. Męcina, *Dialog społeczny a polityka społeczna*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, PWN, Warszawa 2007, s. 379.

Swoboda ustalania płac przez pracodawców jest mocno ograniczona, a ich siła równie mocno iluzoryczna. Związki zawodowe dysponują bowiem instrumentami wywierania presji na pracodawców praktycznie na każdym poziomie negocjacji płacowych, z tym że presja ta jest jednak różna.

Uwagi końcowe

Rzeczywista swoboda pracodawcy ogranicza się w praktyce jedynie do dwóch sfer, w których zyskuje rzeczywistą przewagę nad pracownikiem.

Sferą pierwszą jest swoboda decyzji o zatrudnieniu lub niezatrudnieniu pracownika. Wolność ta jest oczywiście pozorna, bo w istocie decyzja ta jest uwikłana w spłot okoliczności o charakterze głównie ekonomicznym, ale to nie miejsce na rozważania na ten temat. Przyjmijmy zatem, że ma ona miejsce, a łamana bywa jedynie w sensie pozytywnym (dla obu stron transakcji), kiedy za pomocą różnorodnych bodźców (najczęściej finansowych) pracodawca jest skłaniany do podjęcia decyzji o zatrudnieniu osoby, której nie rozważał jako kandydata do pracy z powodu obciążenia rachunku ekonomicznego firmy lub/i braku przekonywujących cech pracowniczych kandydata. Mowa tu oczywiście o najróżniejszych typach programach zatrudnieniowych polegających na subsydiowaniu zatrudnienia.

Sfera druga to – jak dotychczas jeszcze istniejąca – możliwość wyboru przez pracodawcę formy zatrudnienia pracownika. Może być to zatem zatrudnienie pracownicze (zgodnie z Kodeksem pracy) bądź zatrudnienie niepracownicze (zgodnie z Kodeksem cywilnym). Nie wspominamy tu o zatrudnieniu nierejestrowanym, ponieważ zakładamy, iż tego typu praktyki nie świadczą o sile, a raczej o słabości pracodawcy. W tym przypadku istnieją jednak pewne ograniczenia przyjmujące w odniesieniu do zatrudnienia pracowniczego np. postać ograniczonej liczby umów o pracę na czas określony zawieranych z jednym pracownikiem. Istnieją również ograniczenia w stosunku do pracy tymczasowej (chodzi o długość okresu) i inne, choć trzeba przyznać – w dość niewielkiej skali. Poważniejsze ograniczenia dotyczą zatrudnienia niepracowniczego, które nie powinno być oferowane, jeżeli praca wykonywana jest pod stałym nadzorem pracodawcy, w siedzibie pracodawcy i w określonych stałych godzinach. Tak czy inaczej, siła pracodawcy w tym przypadku zdaje się być większa.

Wydawałoby się, iż wyraźna przewaga pracodawcy występuje również w zakresie wynagradzania pracowników i ich

zwalniania. I w jednym, i w drugim przypadku jednak jest ona wyraźnie zmniejszana przez liczne regulacje dotyczące tak mechanizmu kształtowania płac (a także kosztów pozapłacowych), jak i bezpośredniej i pośredniej ochrony pracowników przed zwolnieniami.

W opracowaniu sformułowano jedynie trzy argumenty mające uzasadnić hipotezę o przewadze pracowników nad pracodawcami. Spisane zostały przez teoretyka, który zawsze był tylko pracownikiem najemnym. Tym, co – jak sądzę – legitymizuje w pewnym zakresie zajęcie się tematem było uczestnictwo w wielu badaniach prowadzonych tak wśród pracodawców, jak i pracowników, a także metoda badawcza, którą socjologowie określają jako „obserwację uczestniczącą”.

Negocjacje płacowe w sektorze prywatnym są zdecentralizowane, co jest przede wszystkim skutkiem niskiego uziwzkwowienia pracowników.

Każdy pracodawca najprawdopodobniej jest w stanie (jeżeli tylko będzie miał ochotę) uzupełnić przedstawioną w opracowaniu listę o własne argumenty. Na pewno zaś przytłaczająca większość pracowników najemnych, a zwłaszcza przedstawicielstwa pracownicze, zechce wytoczyć przeciw nim mocne kontrdowody zaprzeczające i dające solidny odpór tej szaleńczej hipotezie. Jeżeli tak się stanie, w ocenie autorki cel artykułu zostanie osiągnięty.

Bibliografia

Baldwin R., Wyplosz Ch., *The Economics of European Integration*, Chapter 17, McGraw-Hill Higher Education 2009.

Boeri T., van Ours J. S., *Ekonomia niedoskonałych rynków pracy*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.

Calmfors L., *Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance. A Survey*, OECD Economic Studies No. 21. Winter 1993.

Calmfors L., Driffill J., *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance*, *Economic Policy* 1988 No 3 (6).

Eisenhardt K. M., *Agency Theory: An Assessment and Review*, *Academy of Management Review* 1983.

Męcina J., *Dialog społeczny a polityka społeczna* [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.) *Polityka społeczna*, PWN, Warszawa 2007.

Samuelson W. F., Marks S. G., *Ekonomia menedżerska*, PWE, Warszawa 1998.

Szymańska A., *Wpływ systemu negocjacji płacowych na funkcjonowanie rynku pracy*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekono-*

micznego we Wrocławiu, Nr 113, Wrocław 2010.

Mały Rocznik Statystyczny Polski 2014, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.

Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2013 roku, Warszawa 2014.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. 2014 poz. 1502).

Ustawa z dnia 24 czerwca 1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz.U. 1983 nr 35 poz. 163).

Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. (Dz.U. 1985 r. Nr 12 poz. 49).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o straży granicznej (Dz.U. 1990 r. Nr 78 poz. 462).

Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. 1995 r. nr 13 poz. 59).

Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym (Dz.U. 2000 Nr 122 poz. 1321).

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. (Dz.U. 2001 r., Nr 100, poz. 1080).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego (Dz.U. z 2002 r., Nr 17, poz. 157.).

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 czerwca 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926).

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2012 r. poz. 404).

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” pełni funkcję ośrodka badawczo-doradczego powołanego do wspierania rozwoju idei dialogu społecznego. Z uwagi na swoją misję służy mediacji i doradztwu w zapobieganiu, łagodzeniu i rozwiązywaniu konfliktów społecznych oraz wspiera instytucje porozumienia społecznego. W Centrum odbywa się wiele spotkań i posiedzeń zespołów problemowych w ramach Trójkątnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, która jest filarem dialogu społecznego w Polsce oraz trójkątnych zespołów branżowych. Organizowane są również konferencje, seminaria i warsztaty dla partnerów dialogu społecznego.



Zaplecze konferencyjne

Proponujemy Państwu zmodernizowane, nowoczesne zaplecze konferencyjno-noclegowe, z którego korzystają instytucje publiczne, krajowe i zagraniczne organizacje pozarządowe, a także liczni przedsiębiorcy. Mamy do zaoferowania sześć klimatyzowanych sal konferencyjnych. Zapewniamy nowoczesne wyposażenie konferencyjne: sprzęt nagłaśniający, kabiny do obsługi tłumaczenia symultanicznego, łącze internetowe, projektory multimedialne, sprzęt komputerowy, jak również profesjonalną obsługę techniczną. Gwarantujemy przeprowadzenie imprez na najwyższym poziomie.

Pokoje gościnne

Do dyspozycji gości oddajemy 44 miejsca noclegowe. Pokoje wyposażone w telewizję kablową oraz pełen węzeł sanitarny. Gościom Centrum zapewniamy możliwość korzystania z:

- bezprzewodowego internetu ;
- sali restauracyjnej;
- usług cateringowych;
- parkingu.





Centrum Partnerstwa Społecznego „DIALOG” im. A. Bączkowskiego

- zapewnia profesjonalną obsługę oraz pełną infrastrukturę do przeprowadzenia konferencji, debat i szkoleń
- dysponuje nowoczesnym zapleczem konferencyjno-noclegowym
- oferuje miejsca noclegowe, usługi cateringowe, bezprzewodowy internet, parking i świetną lokalizację
- gwarantuje przeprowadzenie spotkań na najwyższym poziomie.



Serdecznie zapraszamy.

Kontakt:
Dział Szkoleń i Promocji
tel.: (+48 22) 380 50 10
fax: (+48 22) 380 50 12
e-mail: szkolenia@cpsdialog.gov.pl
www.cpsdialog.gov.pl



Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej



Centrum Partnerstwa Społecznego
im. Andrzeja Bączkowskiego