

Izabela Ostoj

Akademia Ekonomiczna w Katowicach

INSTYTUCJE RYNKU PRACY JAKO SYSTEM – PROBLEMY PROJEKTOWANIA I OCENY

Streszczenie: W artykule przyjęto definicję instytucji wprowadzoną przez nową ekonomię instytucjonalną. Obejmują one instytucje formalne i nieformalne. O. Williamson wyodrębnił cztery poziomy zjawisk społeczno-gospodarczych, którym odpowiadają odmienne rodzaje instytucjonalnej analizy. Zostały one wykorzystane do oceny podatności instytucji rynku pracy na zmiany. Instytucje nieformalne oraz zasady zawarte w konstytucji stanowią stosunkowo trwałe elementy porządku rynku pracy. Doświadczenia Unii Gospodarczej i Walutowej pokazują, że większość regulacji rynku pracy wykazuje słabą podatność na zmiany. Wyjątek stanowi aktywna polityka rynku pracy i wysokość klina podatkowego. Niniejszy artykuł stanowi próbę poszerzenia diagnozy przyczyn tego problemu.

Słowa kluczowe: rynek pracy, instytucje, polityka

1. Wstęp

Celem artykułu jest omówienie uwarunkowań, które powinny być wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o zmianach w istniejącym systemie instytucji rynku pracy. Jest to szczególnie uzasadnione wobec często zgłaszanych, zarówno w Polsce, jak i na poziomie UE, postulatów przeprowadzenia zmian ram instytucjonalnych funkcjonowania rynku pracy. W niniejszym opracowaniu do analizy zjawisk społeczno-ekonomicznych przyjęto definicję instytucji wywodzącą się z podejścia nowej ekonomii instytucjonalnej. Ujęcie takie wydaje się szczególnie odpowiednie w odniesieniu do rynku pracy, bowiem nieustannie dochodzi na nim do ludzkich interakcji motywowanych zjawiskiem rzadkości, w warunkach otoczenia społeczno-kulturowego. Instytucje rynku pracy w istocie stanowią niejednorodny zbiór o różnej podatności na zmiany. W artykule zostanie podjęta próba przybliżenia źródeł tych różnic.

2. Pojęcie i rodzaje instytucji rynku pracy

Według D.C. Northa instytucje to: „formalne reguły, nieformalne ograniczenia, w tym: normy zachowania, zwyczaje i wykształcone w danej społeczności zasady

postępowania oraz sposoby ich egzekwowania”¹. S. Pejovich ujmuje instytucje jako prawny, administracyjny i zwyczajowy sposób uporządkowania ludzkich interakcji². Instytucje strukturalizują zatem codzienną ludzką aktywność i ograniczają niepewność podejmowanych decyzji i działań.

Instytucje pojawiają się jako efekt ludzkich przemyśleń i projektów lub w sposób spontaniczny, jako wyraz nieformalnego porządkowania ludzkich interakcji³. Konsekwencją takiego rozróżnienia źródeł instytucji jest ich powszechnie dziś stosowany podział na instytucje formalne i nieformalne. Można przyjąć, że tworzą one pewien układ, którego elementy mogą się wzajemnie wspomagać i dzięki temu tworzyć sprawnie działający system reguł, pod warunkiem jednak, że zostały zaprojektowane odpowiednio do panujących zasad nieformalnych. Harmonia stanowionych reguł z dominującym systemem wartości zwiększa prawdopodobieństwo przestrzegania reguł gry społecznej i pozytywnie wpływa na efekty gospodarowania.

Powyższe stwierdzenia potraktujemy jako wprowadzające do dalszego, bardziej szczegółowego omówienia systemu instytucji rynku pracy. Na system ten składają się reguły zaprojektowane przez państwo, czyli obowiązujące regulacje prawne, reguły quasi-prawne, zwane też układowymi, będące wynikiem wynegocjowanych ustaleń pomiędzy partnerami społecznymi oraz mechanizmy nieformalne⁴. Dwie pierwsze grupy reguł porządkujących rynek pracy nazywane są regulacjami rynku pracy. Zalicza się do nich: ustawodawstwo dotyczące ochrony stosunku pracy (w tym sądownictwo pracy), przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, regulacje płacy minimalnej, uprawnienia związków zawodowych, system zabezpieczenia społecznego osób bezrobotnych, zasady realizacji aktywnej polityki rynku pracy.

Instytucje rynku pracy obejmują zatem względnie stabilne reguły, zgodnie z którymi funkcjonuje rynek pracy w danym kraju i czasie, porządkujące ludzkie interakcje na tym rynku. Na rynku pracy dochodzi do zderzenia panujących reguł z realizowaną polityką. Zatem konieczne jest wprowadzenie rozróżnienia instytucji i polityki ekonomicznej, której częścią jest polityka rynku pracy. Instytucje traktowane są jako mniej podatne na zmiany, podczas gdy polityka może podlegać bieżącym, celowym korektom i dopasowaniom. Instytucje stanowią zasób, natomiast polityka nosi charakter przepływu. Instytucje odgrywają rolę warunków ramowych. Dlatego też różne polityki, zastosowane w różnych gospodarkach, mogą przynieść jednakowe rezultaty, podobnie jak jednakowe polityki mogą dać odmienne rezultaty, w zależ-

¹ D.C. North, *Transactions costs, institutions and economic performance*, An International Center for Economic Growth Publication, ICS Press, San Francisco, California 1992, s. 9.

² S. Pejovich, *The economics of property rights. Towards a theory of comparative systems*, Kluwer Academic Publishers, The Netherlands, 1990, s. 4.

³ E.G. Furubotn, R. Richter, *Institutions and economic theory. The contribution of the new institutional economics*, The University of Michigan Press, Michigan 1998, s. 6.

⁴ W tym ujęciu nie uwzględniono instytucji – organizacji, takich jak urzędy pracy, agencje zatrudnienia itp., które traktowane są tutaj jako uczestnicy – gracze, instytucje zaś to reguły gry.

ności od instytucjonalnego kontekstu, w jakim są realizowane⁵. W związku z tym wśród instytucji rynku pracy umieszczono nie samą politykę rynku pracy, ale zasady jej realizacji, co jest możliwe, pod warunkiem, że zostały one wypracowane. Może się bowiem zdarzyć, że w gospodarkach podlegających transformacji systemowej trwa poszukiwanie trwałych zasad takiej polityki, najbardziej odpowiednich do całokształtu uwarunkowań instytucjonalnych. Należy ponadto uwzględnić fakt, iż wśród rodzajów polityki gospodarczej, obok polityki ilościowej i polityki jakościowej, wyróżniana jest polityka reform⁶. Może ona polegać na wyeliminowaniu instrumentu dotychczas stosowanego lub wprowadzeniu nowego, co pociąga za sobą zmianę zasad funkcjonowania danego systemu gospodarczego poprzez modyfikację otoczenia instytucjonalnego. W ten sposób polityka prowadzi do zmiany instytucjonalnej. Przeprowadzone reformy ukształtują nowe zasady, które stworzą stabilny ład.

Obok wymienionych formalnych reguł, ład rynku pracy kształtowany jest także pod wpływem mechanizmów nieformalnych, mniej lub bardziej rozwiniętych, które mogą przybierać postać np. bezpośrednich uzgodnień, zasady wzajemności, mediowania czy stosowania dobrych praktyk w relacjach pomiędzy pracownikiem i pracodawcą⁷. Możliwości ich oddziaływania zależą od stopnia ich rozwoju, który jest pochodną kapitału społecznego, a zwłaszcza jego najistotniejszego komponentu, jakim jest zaufanie. Ukształtowane kulturowo systemy wartości kreują wzorce zachowań i postaw, takich jak przedsiębiorczość, pracowitość, rzetelność, uczciwość, przestrzeganie reguł. Gdy dominują one nad zachowaniami oportunistycznymi – kapitał społeczny rośnie⁸. Jego zasób jest ważny dla sprawnego funkcjonowania rynku pracy, może on bowiem do pewnego stopnia substytuować formalne struktury prawne, minimalizować ciężar przestrzegania porządku i w ten sposób wpływać na jakość i efektywność pracy. Nie sposób zatem analizować systemu instytucjonalnego rynku pracy bez uwzględnienia nieformalnych zasad na nim panujących.

Część z formalnych instytucji rynku pracy, w przypadku których doszło do nadmiernego ich rozwoju „uszytniającego” rynek pracy, występuje w charakterze potencjalnych elementów deregulacji rynku pracy⁹. Dotyczy to zwłaszcza prawnej

⁵ A. Wojtyna, *Teoretyczny wymiar zależności między zmianami instytucjonalnymi a wzrostem gospodarczym*, „Gospodarka Narodowa” 2007, nr 5–6.

⁶ N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 221.

⁷ Omówienie wymienionych mechanizmów, które mogą występować w roli alternatywy dla formalnych regulacji rynku pracy, zawarto w: I. Ostoj, *Alternatywne mechanizmy regulacji rynku pracy*, w: „*Ekonomia i prawo*”. *Zawodności rynku – zawodności państwa – etyka zawodowa*, część 1, red. B. Polszakiewicz i J. Boehlke, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009, s. 165–173.

⁸ Z. Staniek, *System instytucjonalny rynku pracy a zatrudnienie i bezrobocie*, w: *Wzrost gospodarczy a bezrobocie i nierówności w podziale dochodu*, red. W. Pacho i M. Garbicz, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008, s. 120–121.

⁹ Z. Wiśniewski, *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, UMK, Toruń 1999, s. 38.

ochrony zatrudnienia, zasad wypłat zasiłków dla bezrobotnych, płacy minimalnej oraz w pewnym stopniu wpływów związków zawodowych, zwłaszcza w kwestii negocjowania wynagrodzeń.

Poddając pod ocenę konkretny system instytucji rynku pracy i projektując w nim ewentualne zmiany, należy rozróżnić w nim składowe względnie stabilne, które można potraktować jako czynniki konstytuujące dany porządek instytucjonalny rynku pracy, oraz elementy, które można poddać korekcie lub gruntownie zmienić.

3. Poziomy kształtowania ładu instytucjonalnego rynku pracy a problem zmienności jego składowych

O. Williamson wyróżnił cztery poziomy zjawisk społeczno-gospodarczych, którym odpowiadają odmienne rodzaje analizy instytucjonalnej. Na pierwszym miejscu umieścił on instytucje nieformalne, tworzące społeczno-kulturowe podłoże gospodarki i wpływające na gospodarkę w długim okresie. Na drugim poziomie znalazły się polityczno-prawne zasady ustrojowe, formalne reguły postępowania egzekwowane przez aparat administracyjno-sądowniczy i określające reguły gry, według których organizowana jest działalność gospodarcza. Trzeci poziom to sfera, na którą oddziałują instytucje stworzone przez państwo. Williamson umieścił na nim reguły warunkujące relacje pomiędzy przedsiębiorstwem a rynkiem i zasady zarządzania hierarchicznego, np. zawieranie i wykonywanie umów. Na czwartym poziomie znalazł się mechanizm alokacji zasobów, określanie cen, ilości i kształtowanie bodźców, leżące w obszarze zainteresowań ekonomii neoklasycznej oraz teorii agencji¹⁰. Poziomy opisane niższymi numerami warunkują stan i dynamikę zjawisk na poziomach o wyższych numerach, przy istnieniu pewnego, choć znacznie słabszego oddziaływania zwrotnego. Przy czym wzajemne ich oddziaływanie ma charakter ciągły.

W powyższym przekroju można podjąć próbę odniesienia się do instytucji rynku pracy w konkretnej gospodarce. W przyjętym podziale reguły wywodzące się z najwyższego poziomu zmieniają się najwolniej, w okresach mierzonych stuleciami, a nawet tysiącletiami, a zdolność świadomego ich przekształcania jest bardzo ograniczona. Dotyczą one mechanizmów silnie zakorzenionych historycznie i kulturowo i będą określały charakter funkcjonujących instytucji nieformalnych.

Do grupy warunków ukształtowanych przez tradycję i kulturę można zaliczyć zaufanie interpersonalne, ważne dla kształtowania relacji na rynku pracy, a zwłaszcza przy ustalaniu zakresu koniecznych formalnych uregulowań. Warto zauważyć, że gospodarki notujące zbliżone poziomy PKB *per capita*, ale różniące się pod względem systemu instytucji rynku pracy i sytuacji na tym rynku (stopa bezrobocia, wskaźnik zatrudnienia), znacznie różnią się pomiędzy sobą również wskaźnikiem

¹⁰ O.E. Williamson, *Transaction cost economics: How it works; where it is headed*, „De Economist” 1998, vol. 146, no. 1.

zauwania interpersonalnego. I tak np. wskaźnik zaufania interpersonalnego dla Szwecji jest równy 134,5, dla Wielkiej Brytanii – 61,7, dla Francji – 37,9¹¹. Jak wskazuje F. Fukuyama, można sobie wyobrazić funkcjonowanie grup przy niskim poziomie kapitału społecznego, co wymagałoby jednak sformalizowanych mechanizmów koordynacji w postaci kontraktów, regulaminów i rozbudowanych regulacji prawnych¹². Zatem kulturowo uwarunkowany poziom zaufania w społeczeństwie może wpływać na konieczny zakres rozbudowy formalnych instytucji rynku pracy.

Do stabilnych charakterystyk systemu instytucjonalnego należy zaliczyć także kulturę prawną. Znaczenie ma tutaj nie tylko podział na dwa główne systemy źródeł prawa, czyli *common law* i *civil law*, który wyłonił się w XII w., ale także różnice dotyczące odłamów prawa germańskiego (Niemcy, Austria, Szwajcaria) i skandynawskiego (tzw. podkultura skandynawska lub nordycka)¹³, które choć wyrosły w kulturze *civil law*, wykształciły specyficzne rozwiązania. Przykładowo, dla nordyckiej kultury prawnej charakterystyczny jest pragmatyczny i realistyczny charakter przepisów, nastawionych na możliwość szerokiego i efektywnego zastosowania. W systemie tym przywiązuje się natomiast mniejszą wagę do teoretycznych konstrukcji kodeksowych¹⁴. Należy zatem mieć świadomość, że rozwiązania instytucjonalne rynku pracy uchodzące za skuteczne, a wywodzące się np. z krajów skandynawskich, zwłaszcza z Danii lub Szwecji, czyli krajów przodujących w radzeniu sobie np. z bezrobociem długookresowym, przeniesione do innych krajów i wyrażone za pomocą przepisów w sposób zgodny z miejscową kulturą prawną, mogą nie być już tak efektywne lub też po przystosowaniu może zostać utracona ich istota. Z kolei w krajach kształtujących swe regulacje na podstawie *common law* (Irlandia, Wielka Brytania) preferowana jest większa swoboda zawierania kontraktów, czego konsekwencją jest relatywnie mniejsza liczba szczegółowych regulacji, także na rynku pracy.

Wśród instytucji rynku pracy silnie kulturowo osadzony jest model negocjacji zbiorowych, od którego zależy zakres uprawnień i sposób oddziaływania na rynek pracy przez związki zawodowe. W Europie Zachodniej związki zawodowe są znacznie silniej upolitycznione niż w USA¹⁵. Skutkuje to wyższym stopniem uzwiązkowania w krajach europejskich (przy istnieniu znacznego zróżnicowania pomiędzy

¹¹ Dane dotyczą 2006 r., metodologia liczenia wskaźnika zaufania interpersonalnego jest dostępna na: www.jdsurvey.net/bdasepjds/QuestionMarginals.jsp.

¹² F. Fukuyama, *Kapitał społeczny*, w: *Kultura ma znaczenie*, red. L.E. Harrison, S.P. Huntington, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2003, s. 170–171.

¹³ J.C. Botero, S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, *The regulation of labor*, World Bank, June 2004, s. 2.

¹⁴ B. Piotrowski, *Integracja Skandynawii. Od Rady Nordyckiej do Wspólnoty Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2006, s. 177.

¹⁵ Wynika to z faktu, iż pierwotnie partie polityczne w Europie Zachodniej reprezentowały głównie interesy klasy średniej, co zmusiło związki zawodowe do przejęcia funkcji politycznych. S. Borowska, *Negocjacje zbiorowe*, PWE, Warszawa 1997, s. 39.

krajami). W krajach śródziemnomorskich, gdzie przeważa wpływ partii komunistycznych na związki zawodowe, rozwinął się scentralizowany model negocjacji zbiorowych oparty na konflikcie (zwany też polaryzacyjnym), w którym często używanym narzędziem są strajki. Zaszłości historyczne współgrają tutaj z wpływami kulturowymi, np. temperamentem mieszkańców Południa oraz ukierunkowaniem działań raczej na „być” niż na „mieć”, co skutkuje dążeniem do wywierania wpływu na procesy decyzyjne w przedsiębiorstwach. W północnej części Europy Zachodniej, gdzie związki zawodowe pozostają od lat pod wpływem partii socjaldemokratycznych, rozwinął się model negocjacji zbiorowych – scentralizowany, ale jednocześnie oparty na kompromisie (zwany też integracyjnym lub kreatywnym). Charakterystyczna dla niego jest skłonność partnerów społecznych do współpracy, zarówno dwu-, jak i trójstronnej, co jest oceniane jako wynik wpływów kultury germańskiej oraz protestantyzmu. Charakterystyczne dla tej grupy krajów jest np. ustalanie płac minimalnych w drodze gałęziowych porozumień zbiorowych (Dania, Finlandia, Szwecja, Niemcy, Austria)¹⁶. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej, które przeszły transformację systemową, pod względem roli związków zawodowych wskazuje się na większe podobieństwo do krajów śródziemnomorskich, co jest widoczne zwłaszcza w Polsce, ze względu na rolę, jaką odegrał NSZZ „Solidarność” w procesie zmiany ustrojowej¹⁷.

Wymienione wyżej uwarunkowania powinniśmy przyjąć jako dane lub podlegające wolnej ewolucji, przy projektowaniu koniecznych przekształceń formalnych instytucji rynku pracy. Jeżeli stanowią one przeszkodę, można podjąć próbę zainicjowania pożądanych zmian, np. podniesienie poziomu zaufania w społeczeństwie może być wspierane przez edukację lub działania państwa ukierunkowane na podniesienie jakości ochrony zawieranych umów lub zapewnienia bezpieczeństwa, co sprzyja współpracy i budowie atmosfery zaufania. Pomocne jest też szerzenie idei dialogu społecznego, nauczania sztuki negocjowania i pokojowego rozwiązywania konfliktów.

Inną determinantą, która powinna być wzięta pod uwagę przy ocenie i projektowaniu zmian w instytucjach rynku pracy, jest „umocowanie” niektórych regulacji w konstytucji danego kraju (drugi poziom kształtowania ładu instytucjonalnego). Można przyjąć, że elementy lub zasady zawarte w konstytucji również należy traktować jako względnie stabilne (ich zmiany zwykle dokonują się w okresach mierzonych dziesiątkami lat). Są one świadomie kształtowane, a czasem podlegają gwałtownym zmianom w wyniku przewrotów, wojen, ale także negatywnych szoków w gospodarce, np. kryzysów finansowych¹⁸. Niżej przedstawiono przykłady zapisów z konstytucji kilku krajów odnoszących się do problemów pracy.

¹⁶ *Industrial relations in Europe 2004*, Luxembourg 2004, s. 162 i 168.

¹⁷ S. Borkowska, *Negocjacje...*, dz. cyt., s. 40–41. Było to związane m.in. ze słabym zakorzenieniem w polskich realiach instytucji dialogu społecznego. Por.: J. Gardawski, *Współczesny neokorporatyzm w ujęciu socjologii ekonomicznej*, w: *Szkice ze współczesnej teorii ekonomii*, red. W. Pachol, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 203.

¹⁸ O. Williamson, *Transaction cost...*, dz. cyt., s. 28.

W Konstytucji RP zawarto gwarancje swobody tworzenia i działania związków zawodowych (art. 12) oraz wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców, a także zapis o dialogu i współpracy partnerów społecznych jako podstawie ustroju gospodarczego RP (art. 20). W art. 25 zawarto formułę stanowiącą, że praca znajduje się po ochroną RP i państwo sprawuje nadzór nad jej warunkami. Najwięcej reguł odnoszących się do rynku pracy zawiera art. 65. Konstytucja gwarantuje w nim wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Ten sam artykuł zabrania też zatrudnienia stałego dzieci do lat 16. W odniesieniu do płacy minimalnej Konstytucja RP przewiduje konieczność określenia drogą ustawową jej minimalnej wysokości lub sposobu ustalania. Ponadto pkt 5 tego artykułu zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia polityki zmierzającej „do pełnego produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych”. Wynika z tego, że dość szczegółowo określono rodzaje aktywnych programów rynku pracy, jakie powinny być realizowane w naszym kraju. Kolejny artykuł zapewnia każdemu obywatelowi prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz corocznych płatnych urlopów oraz dni ustawowo wolnych od pracy. Art. 67 stanowi, że obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego. Jak widać zatem, umocowanie porządku rynku pracy w konstytucji, na przykładzie polskich rozwiązań, może być dość silne. Konstytucja RP zawiera wiele dość szczegółowych zasad oddziałujących na regulowanie problemów pracy w Polsce, choć często wskazują one raczej kierunek i preferowane wartości niż praktyczne rozwiązania. Fakt ten można wytłumaczyć specyfiką okresu, w którym była przygotowywana zasadnicza treść polskiej konstytucji – połowa lat 90., które były okresem wysokiego bezrobocia i narastania problemów związanych z przeciwdziałaniem mu. Wydaje się, że dlatego zagadnieniom pracy poświęcono tyle miejsca. Ponadto rozbudowane konstytucje są cechą systemu *civil law*, do którego należy także polskie prawo. Tytułem porównania warto odwołać się do konstytucji innych krajów.

W Konstytucji Królestwa Danii z 1953 r. kwestiom związanym z porządkiem rynku pracy poświęcono tylko dwa paragrafy. Par. 74 znosi wszelkie ograniczenia w wolnym i równym dostępie do zawodu (poza wyjątkami mającymi na względzie interes publiczny). Par. 75 stanowi natomiast, że w interesie publicznym powinny być podjęte wysiłki dla zagwarantowania pracy każdemu zdolnemu do niej obywatelowi, na warunkach, które zabezpieczają jego egzystencję (ust. 1), oraz przyznaje każdemu, kto nie jest zdolny do samodzielnego utrzymania się, prawo do otrzymania pomocy społecznej (pod warunkiem, iż nikt inny nie ponosi odpowiedzialności za jego utrzymanie i spełni obowiązki ustawowe)¹⁹. Zatem odniesienie do proble-

¹⁹ *Konstytucja Danii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.

mów pracy i bezrobocia jest w tym przypadku dość oszczędne, ale też nie zawęża zakresu podejmowanych działań, ze skuteczności których słynie duńska polityka rynku pracy.

Do tej samej nordyckiej tradycji prawnej co konstytucja Danii należy także konstytucja Finlandii. Odwołanie do regulowania problemów pracy znalazło się w niej w rozdz. 2 par. 6, odnoszącym się do kwestii równości, gdzie popierane jest równouprawnienie płci w aktywności społecznej i w życiu zawodowym, przy ustalaniu płac i innych warunków zatrudnienia. Par. 13 gwarantuje wolność związków zawodowych. Par. 18 gwarantuje każdemu prawo do zapewnienia swego utrzymania poprzez wykonywanie pracy. Ponadto władze publiczne dbają o ochronę siły roboczej, wspierają rozwój zatrudnienia i czynią starania w celu zapewnienia wszystkim prawa do pracy. Zgodnie z konstytucją nikt nie może zostać zwolniony z pracy bez przyczyn określonych prawem²⁰. Także w przypadku fińskiej konstytucji widoczny jest wpływ doświadczeń lat 80. i 90., kiedy kraj ten zmagął się z wysokim bezrobociem. W związku z zapisami konstytucyjnymi pozostają np. procedury zwalniania pracowników obowiązujące w Finlandii, które należą do stosunkowo restrykcyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do redukcji grupowych, które muszą być poprzedzone konsultacjami ze związkami zawodowymi i analizą możliwości ograniczenia skali zwolnień²¹.

Przykładem aktu należącego do tradycji *civil law*, z pewnymi wpływami odłamu germańskiego jest konstytucja Holandii. Odniesienie do zagadnień pracy znajduje się tylko w jednym artykule – 19, w którym stwierdza się, że przedmiotem troski władz jest popieranie wystarczającego zatrudnienia, uznaje się prawo każdego Holendra do swobodnego wyboru miejsca pracy oraz kieruje problemy ochrony osób świadczących pracę i ich współdecydowanie do odpowiednich ustaw²². Zwraca uwagę zapis o popieraniu przez władze „wystarczającego” zatrudnienia. Warto w tym miejscu przypomnieć, że w Holandii notuje się najwyższy w Unii Europejskiej odsetek osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (47,3% ogółu zatrudnionych w 2008 r.) i m.in. dzięki temu osiągnana jest niska stopa bezrobocia (2,8% – 2008 r.)²³.

W belgijskiej konstytucji (system *civil law*) gwarancje prawa związane z pracą powiązane zostały w art. 23 z prawem do życia odpowiadającego wymogom godności ludzkiej. Zaliczono do niego prawo do pracy i do swobodnego wyboru aktywności zawodowej w ramach ogólnej polityki zatrudnienia, zmierzającej m.in. do zapewnienia zatrudnienia na poziomie stałym i wysokim, na ile to tylko możliwe, wraz z prawem do odpowiednich warunków zatrudnienia i do stosownej zapłaty, a także do informacji, konsultacji i zbiorowych negocjacji²⁴. Konstytucja Belgii zo-

²⁰ *Konstytucja Finlandii z 1999 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.

²¹ *OECD employment outlook 2004*.

²² *Konstytucja Holandii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.

²³ Dane Eurostatu.

²⁴ *Konstytucja Belgii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.

stała gruntownie zmieniona w 1994 r.; nawiązuje pośrednio do kwestii bezrobocia, ale zapisy nie są zbyt szczegółowe.

Zawarcie w konstytucji ogólnych zasad odnoszących się do rynku pracy ma swoje zalety, gdyż umożliwia dokonywanie zmian interpretacji wybranych postanowień. Dokonuje się tego bez konieczności zmiany aktu prawnego, czyli w ramach danych zasad. Jest to tzw. domniemana zmiana konstytucyjna²⁵.

W praktyce problemy pracy, a zwłaszcza warunków pracy, polityki państwa na rzecz wzrostu zatrudnienia i ograniczania bezrobocia, ustanawiania płacy minimalnej, prowadzenia i rozwiązywania sporów zbiorowych, realizacji inicjatyw skierowanych do grup problemowych na rynku pracy są regulowane za pomocą konkretnych ustaw. Są to regulacje znacznie bardziej podatne na zmiany, choć ich przygotowanie i wdrożenie też wymaga czasu, zwykle od kilku miesięcy do kilku lat.

4. Funkcjonowanie strefy euro a zmiany instytucji rynku pracy

Tworzenie i funkcjonowanie strefy euro stało się jednym z powodów żywego zainteresowania problemem oceny i projektowania zmian instytucji rynku pracy. Już w okresie przygotowań do wdrożenia tego unikalnego projektu poruszano kwestię zdolności rynków pracy krajów mających przyjąć wspólną walutę do zapewnienia odpowiedniego tempa dostosowań. Rynek pracy jest bowiem jednym z głównych mechanizmów, za pomocą których odbywa się dochodzenie do stanu równowagi w gospodarce po przejściu tzw. szoku asymetrycznego. Zależność ta wywodzi się z teorii optymalnych obszarów walutowych i zakłada, że wysoka elastyczność rynku pracy skraca czas absorpcji szoków. Wiodące znaczenie przypisuje się elastyczności płac i mobilności (przestrzennej i zawodowej) pracowników²⁶. Stanowią one składowe szerzej rozumianej elastyczności rynku pracy.

Elastyczność rynków pracy zależy w znacznym stopniu od czynników natury instytucjonalnej (*institutional environment*). Udowodnili to w swych badaniach O. Blanchard i J. Wolfers, którzy wykazali, że trwałe utrzymywanie się problemu bezrobocia w krajach Europy Zachodniej można wytłumaczyć za pomocą interakcji sztywności instytucjonalnej rynków pracy oraz negatywnych szoków²⁷. Badaniem objęto 15 krajów Europy Zachodniej, należących do OECD, w latach 1965–1994 (w odstępach pięcioletnich). Uwzględniono w nich osiem elementów otoczenia instytucjonalnego, a w szczególności: stopę zastąpienia płacy świadczeniami z tytułu

²⁵ K. Metelska-Szaniawska, *Ekonomia konstytucyjna – ekonomia polityczna ładu gospodarczego*, w: *Teoria wyboru publicznego*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 103.

²⁶ W. Orłowski, *Optymalna ścieżka do euro*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 14.

²⁷ O. Blanchard, J. Wolfers, *The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: The aggregate evidence*, Working Paper no. 7282, National Bureau of Economic Research, Cambridge 1999, s. 47–48.

bezrobocia, długość okresu wypłaty zasiłku, zakres aktywnej polityki rynku pracy, wskaźnik prawnej ochrony zatrudnienia, klin podatkowy, zakres oddziaływania układów zbiorowych pracy, przynależność do związków zawodowych oraz stopień koordynacji porozumień zbiorowych. Wobec powyższego sądzono, że kraje strefy euro powinny dążyć do podniesienia elastyczności rynków pracy poprzez zmiany wymienionych elementów jego ram instytucjonalnych.

Badania prowadzone w późniejszym okresie, już w trakcie funkcjonowania strefy euro, ujawniły, że stopień elastyczności płac pomiędzy krajami strefy jest silnie zróżnicowany i relatywnie niski w porównaniu z gospodarkami spoza strefy euro, jak np. Wielka Brytania lub USA. Zostało to uznane za zjawisko niepokojące, zwłaszcza że mobilność siły roboczej (czyli drugi typ dostosowań, umożliwiający płynne reagowanie na szoki) nie jest traktowana w strefie euro jako mechanizm, który mógłby efektywnie absorbować szoki asymetryczne²⁸.

Do oceny elastyczności rynków pracy krajów strefy euro użyto syntetycznego wskaźnika instytucji rynku pracy (*Indicator of Labour Market Institutions*), wzorowanego na wcześniejszych, wspomnianych wyżej, badaniach Blancharda i Wolfersa²⁹. Elastyczność rynków pracy została oceniona jako najwyższa w przypadku Irlandii, jako średnia – dla Austrii i Niemiec, natomiast jako niska w przypadku Włoch, Hiszpanii, Holandii, Portugalii, Francji i Belgii. Badanie to wykazało zatem niską elastyczność rynków pracy na przeważającym obszarze strefy euro. Wydaje się, że konsekwencją takiej oceny powinny być intensywne działania podejmowane w poszczególnych krajach na rzecz podniesienia elastyczności rynków pracy poprzez zmiany instytucjonalne. Ponadto kraje strefy euro wraz z pozostałymi krajami UE realizują od końca lat 90. Europejską Strategię Zatrudnienia, będącą częścią Strategii Lizbońskiej, której wytyczne także sprzyjały podniesieniu elastyczności rynków pracy. W zakresie działań na rzecz poprawy funkcjonowania rynków pracy istnieje otwarta koordynacja, ale wszelkie decyzje o zmianach w tym obszarze są podejmowane na szczeblu krajowym, zatem postępy każdego kraju w dziedzinie reform instytucji rynku pracy należy oceniać odrębnie.

Ze względu na zróżnicowane podejście do reform w obszarze instytucji rynku pracy krajów strefy euro warto się bliżej przyjrzeć zmianom, jakie miały miejsce w tych krajach. Z punktu widzenia celu niniejszego artykułu szczególnie ważne jest sformułowanie ocen odnoszących się do poziomów kształtowania ładu instytucjonalnego. Na tej podstawie zostanie podjęta próba wyjaśnienia przyczyn zróżnicowanych i często niezadowolających postępów w dziedzinie deregulacji rynków pracy krajów strefy euro, choć kontekst tej analizy jest szerszy.

W odniesieniu do strefy euro jako całości dominuje opinia, że kraje te zarówno w latach 90., jak i w pierwszych latach nowego stulecia podejmowały relatywnie

²⁸ *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, s. 299 i 305.

²⁹ *EMU and labour market flexibility*, EMU study, HM Treasury, London 2003, s. 77.

mniej reform niż inne kraje OECD, a przeprowadzane zmiany zazwyczaj były oceniane jako drobne i niewystarczające³⁰. Z obliczonych przez R. Duvala i J. Elmeskova wskaźników intensywności reform rynku pracy w latach 1994–2004 można wnioskować, że spośród krajów strefy euro najintensywniejszy przebieg miały zmiany w Holandii, Finlandii, Niemczech, Włoszech i Belgii, choć należy zauważyć, że najwyższy wskaźnik wyniósł 25,7 (dla Holandii) w skali 0–100, przy średniej dla strefy euro na poziomie 18,5, czyli i tak był relatywnie niski. Najniższym wskaźnikiem intensywności reform rynku pracy charakteryzowała się Hiszpania (10,5)³¹.

Ze względu na obszar realizowanych zmian dla strefy euro łącznie, najwięcej zmian dotyczyło aktywnej polityki rynku pracy – wartość wskaźnika 36,9, klina podatkowego – 32,8 oraz zmian w systemie emerytalnym – 25,7. Natomiast w najmniejszym stopniu uległo zmianie negocjowanie wynagrodzeń (wartość wskaźnika – 2,3) oraz prawna ochrona zatrudnienia (9,4). Stosunkowo słabo podatny na zmiany okazał się też system zasiłków dla bezrobotnych (11,5)³². Należy przy tym zauważyć, że na wysokość wskaźnika intensywności reform rynku pracy wpływ miały zazwyczaj silniejsze zmiany w pojedynczych krajach przy zmianach słabych, zupełnym ich braku lub nawet relatywnym pogorszeniu, w stosunku do preferowanego kierunku zmian, w pozostałych krajach.

W przeprowadzaniu reform w aktywnej polityce rynku pracy przodowały Niemcy, Holandia, Finlandia, Irlandia, ale w prawie wszystkich krajach (oprócz Austrii i Hiszpanii) zmiany w tym obszarze były silniejsze niż średnia wszystkich zmian dla danego kraju, natomiast zmiany w pożądanym kierunku nastąpiły we wszystkich krajach (dodatnia wartość wskaźnika). W przypadku obniżenia klina podatkowego największy wpływ miały zmiany w Irlandii i we Włoszech, choć zmiany w większości krajów kształtowały się powyżej średniej zmian dla kraju. W tych dwóch obszarach reform we wszystkich krajach strefy euro nastąpiły zmiany w pożądanym kierunku.

Reformy w zakresie negocjacji płacowych we wszystkich krajach były bardzo słabe (relatywnie najsilniejsze w Holandii), przy czym we wszystkich krajach były one niższe od średniej krajowej wskaźnika reform, a w kilku przypadkach (Francja, Luksemburg, Irlandia) wystąpiły zmiany interpretowane jako pogorszenie. W odniesieniu do prawnej ochrony zatrudnienia preferowany kierunek zmian, czyli jej obniżenie, zaobserwowano we wszystkich krajach za wyjątkiem Francji, Irlandii, Luksemburga, ale w większości przypadków zmiany te były słabe. Zmiany wyższe od średniej krajowej zmian odnotowano tylko dla Włoch, Hiszpanii i Portugalii, co zważywszy na złożoność wskaźnika EPL (*Employment Protection Legislation In-*

³⁰ *Raport...*, dz. cyt., s. 323.

³¹ R. Duval, J. Elmeskov, *Structural reforms in the euro area*, ECB Working Paper Series no. 596, March 2006, s. 21. Badaniem objęto kraje OECD, natomiast dla grupy krajów należących wówczas do strefy euro obliczono odrębne wskaźniki.

³² Tamże.

dex), który obejmuje 18 elementów cząstkowych³³, wymagających odrębnych ocen, może wynikać raczej z korekt niż gruntownych reform. W każdym razie, mimo przeprowadzonych zmian, według badań OECD w 2003 r. Hiszpania, Portugalia, Francja i Grecja pozostawały krajami o najbardziej restrykcyjnej ochronie zatrudnienia w UE i jednocześnie w strefie euro. Wyraźne zmniejszenie restrykcyjności tej ochrony miało miejsce we Włoszech. Natomiast Irlandia, mimo niewielkiego wzrostu wskaźnika EPL, pozostawała krajem o najniższej ochronie zatrudnienia w badanej strefie³⁴. Istotne znaczenie miał zatem wyjściowy poziom ochrony zatrudnienia.

W zakresie zmian w systemie zasiłków dla bezrobotnych najbardziej pożądanym kierunkiem sprowadza się do ograniczenia szczodrości i długości okresu wypłaty świadczeń, czyli do wzrostu motywacji do poszukiwania pracy, ale w tej dziedzinie zmian było niewiele. Dominowały zaostrzenia kryteriów przyznawania zasiłków i wprowadzania dodatkowych warunków ich wypłaty w postaci np. udziału w szkoleniu. W ich przeprowadzaniu przodowały Finlandia, Austria, w pozostałych krajach zmiany były słabsze od łącznej średniej zmian dla każdego kraju, względne pogorszenie miało miejsce we Włoszech³⁵. Dlatego w przypadku tych trzech rodzajów instytucji rynku pracy (negocjacje płacowe, prawna ochrona zatrudnienia, system zasiłków dla bezrobotnych) można mówić o zdecydowanie słabej tendencji do przeprowadzania reform.

Autorzy badań na ten temat, szukając przyczyn słabego postępu w reformach instytucji rynku pracy, koncentrują się na przyczynach związanych z funkcjonowaniem strefy euro. Wśród nich wymieniają: wyższe koszty reform strukturalnych w kraju należącym do unii walutowej (brak automatycznego przełożenia efektów reformy na wzrost popytu, długi okres oczekiwania na wymierne rezultaty), pojawienie się społecznego oczekiwania zwiększenia ochrony pracowników i bezrobotnych w obliczu większej ekspozycji na ryzyko rynkowe, przekonanie o tym, że zdolność absorpcji szoków makroekonomicznych stabilizuje poziom faktycznej produkcji, ale jednocześnie obniża tzw. premię za ryzyko³⁶. W takim ujęciu abstrahuje się jednak od różnic w naturze instytucji rynku pracy występujących pomiędzy krajami.

Można podjąć próbę poszerzenia diagnozy przyczyn słabego tempa reform instytucji rynku pracy, nawiązując do charakteru instytucji rynku pracy, poziomu ich formowania i więzi z instytucjami nieformalnymi. Jak stwierdzono wyżej, dominowały zmiany w aktywnej polityce rynku pracy. Warto nadmienić, że badania Duvala i Elmeskova dotyczyły krajów OECD i przewaga reform w tym obszarze była widoczna także w krajach poza strefą euro. Wydaje się, że tę grupę działań stosunkowo łatwo jest przeprowadzić i istnieje tutaj wiele możliwości, należą one bowiem do sfery polityki ekonomicznej, czyli obszaru o potencjalnie wysokiej zmienności. Do

³³ Por.: *OECD employment outlook 2004*, OECD, 2004, s. 103–106.

³⁴ Tamże.

³⁵ R. Duval, J. Elmeskov, *Structural reforms...*, dz. cyt., s. 21.

³⁶ *Raport...*, dz. cyt., s. 322.

przeprowadzenia zmian w aktywnej polityce rynku pracy często wystarcza korekta obowiązujących przepisów. Zwykle nie występują też silne grupy interesów, które byłyby skłonne im przeciwdziałać. W opisywanym okresie zmiany te dotyczyły np. wzrostu roli szkoleń (wzrost liczby uczestników szkoleń dla bezrobotnych), widocznego wyraźnie w Holandii i w Hiszpanii, wycofywania się państwa z bezpośredniego tworzenia miejsc pracy w Niemczech, Irlandii, Finlandii³⁷. Mimo postępujących zmian w danym obszarze, nie zaznaczyła się koordynacja ich kierunku między krajami. Pewne znaczenie dla wysokiej skłonności do doskonalenia aktywnej polityki rynku pracy może też mieć fakt, że jej początki sięgają lat 50. XX w., czyli jest to polityka stosunkowo „młoda”, a niektóre instrumenty zaliczane do aktywnej polityki rynku pracy były znane wcześniej głównie jako środki ożywiania popytu globalnego. Polityka rynku pracy stopniowo przenikała do polityki gospodarczej krajów europejskich i podlegała licznym modyfikacjom wraz z nasilaniem się problemu bezrobocia. Aktywna polityka rynku pracy stała się podstawowym instrumentem realizacji przez współczesne państwa zadania dbałości o wysoki poziom zatrudnienia, co było widoczne na przykładach zapisów konstytucyjnych.

Podobna uwaga dotyczy klina podatkowego, którego wysokość jest powiązana z polityką fiskalną państwa, a jego obniżeniem szczególnie zainteresowani są pracodawcy, i występuje tutaj przyzwolenie społeczne na taki kierunek zmian. Wobec powyższego, wyraźne zmiany nastąpiły raczej w sferze polityki niż ściśle pojmowanych, zgodnie z wprowadzonym wcześniej rozróżnieniem, instytucji.

Zupełnie innej natury są kwestie negocjowania wynagrodzeń. Jak już wcześniej wskazywano, pozycja związków zawodowych i sposób ich oddziaływania na poziom płac zostały ukształtowane historycznie. Sprawia to, że zmiany w tej dziedzinie trudno jest odgórnie wprowadzić, bez groźby konfliktu społecznego. Mimo dążenia do ograniczenia porozumień płacowych na szczeblu branżowym, w 2003 r. dominowały one w krajach strefy euro (Holandia, Portugalia, Niemcy, Austria, Szwecja, Włochy), a porozumienia na szczeblu przedsiębiorstwa przeważały tylko we Francji³⁸. Nie oznacza to, że zmiany w tej dziedzinie są niemożliwe, jednakże zwykle dokonują się w sposób pośredni, np. poprzez wprowadzanie uzupełniających przepisów dopuszczających modyfikacje ustaleń branżowych na poziomie przedsiębiorstwa, zazwyczaj pod pewnymi warunkami.

Prawna ochrona zatrudnienia rozwinęła się w latach 60. XX w. Był to okres tworzenia regulacji zapewniających pracownikom wysokie standardy pracy, co stanowiło wyraz dążenia do osiągnięcia wyższego poziomu sprawiedliwości społecznej. W ten sposób nadano prawnej ochronie zatrudnienia status istotnego elementu dobrobytu, a obniżenie stopnia ochrony zatrudnienia zaczęło być wiązane z odczuciem jego pogorszenia. Trzeba jednak przyznać, że prawna ochrona zatrudnienia

³⁷ Dane Eurostatu, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

³⁸ *Industrial relations in Europe 2004*, Luxembourg 2004, s. 39.

jest silnie zróżnicowana między krajami (w 2003 r. od 1,1 w Irlandii do 3,5 w Portugalii)³⁹. Wynika z tego, że regulacje w poszczególnych krajach rozwinęły się nie tylko w celu ograniczania przejawiających się wad rynku, ale także, w zależności od kultury prawnej i uwarunkowań politycznych, w celu zwiększenia wspierającego relacje międzyludzkie zasobu kapitału społecznego. Wymienione uwarunkowania różnicują środowisko, w którym te regulacje są tworzone, dlatego można przewidywać, że różnice w prawnej ochronie zatrudnienia będą się utrzymywały.

5. Podsumowanie

Zaprezentowane przykłady ujawniły, że instytucje rynku pracy cechuje stosunkowo niska podatność na zmiany. Nawet w sytuacji, gdy reformy wydają się bardzo pożądane, postępują bardzo wolno. Wyjątek stanowiła aktywna polityka rynku pracy, ale, jak ustalono, jest to zbiór działań noszących raczej charakter polityki niż typowej instytucji. Oceniając funkcjonujące instytucje rynku pracy, a następnie projektując ich zmiany, warto poddać analizie te uwarunkowania, które mogą utrudniać wprowadzanie zmian lub nawet ich przygotowanie. Dlatego ważne jest ujęcie instytucji rynku pracy jako systemu obejmującego nie tylko formalne regulacje, ale także instytucje nieformalne, oddziałujące zgodnie z układem zaproponowanym przez O. Williamsona. Jak wykazano, istotne jest uwzględnienie kultury prawnej danego kraju, tradycji, w której ukształtowała się rola związków zawodowych, a także zasobu kapitału społecznego wspomagającego proces zmian. Ważne jest też podejście do regulowania problemów pracy wyrażone w konstytucji. Pozwala to na uniknięcie instrumentalnego podejścia do reform w obszarze rynku pracy oraz na odpowiednie ich przygotowanie w tzw. trudnych obszarach, a jednocześnie ułatwia wybór tych obszarów, w których zalecane zmiany mają szansę zakończyć się pomyślnie.

Literatura

1. Acocella N., *Zasady polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
2. Blanchard O., Wolfers J., *The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: The aggregate evidence*, Working Paper no. 7282, National Bureau of Economic Research, Cambridge 1999.
3. Borkowska S., *Negocjacje zbiorowe*, PWE, Warszawa 1997.
4. Botero J.C., Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., *The regulation of labor*, World Bank, June 2004.
5. Duval R., Elmeskov J., *Structural reforms in the euro area*, ECB Working Paper Series no. 596, March 2006.
6. *EMU and labour market flexibility*, EMU study, HM Treasury, London 2003.
7. Fukuyama F., *Kapitał społeczny*, w: *Kultura ma znaczenie*, red. L.E. Harrison, S.P. Huntington, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2003.

³⁹ Wskaźnik EPL, w skali 0–6, w wersji dotyczącej zatrudnienia stałego i na czas określony. Por.: *OECD employment outlook 2004...*, dz. cyt., s. 117.

8. Furubotn E.G., Richter R., *Institutions and economic theory. The contribution of the new institutional economics*, The University of Michigan Press, Michigan 1998.
9. Gardawski J., *Współczesny neokorporatyzm w ujęciu socjologii ekonomicznej*, w: *Szkice ze współczesnej teorii ekonomii*, red. W. Pachó, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005.
10. *Industrial relations in Europe 2004*, Luxembourg 2004.
11. *Konstytucja Belgii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.
12. *Konstytucja Danii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
13. *Konstytucja Finlandii z 1999 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
14. *Konstytucja Holandii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
15. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, ustawa z dnia 8 września 2006 r.
16. Metelska-Szaniawska K., *Ekonomia konstytucyjna – ekonomia polityczna ładu gospodarczego*, w: *Teoria wyboru publicznego*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
17. North D.C., *Transactions costs, institutions and economic performance*, An International Center for Economic Growth Publication, ICS Press, San Francisco, California 1992.
18. *OECD employment outlook 2004*, OECD 2004.
19. Orłowski W., *Optymalna ścieżka do euro*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
20. Ostoj I., *Alternatywne mechanizmy regulacji rynku pracy*, w: „*Ekonomia i prawo*”. *Zawodności rynku – zawodności państwa – etyka zawodowa*, część 1, red. B. Polszakiewicz i J. Boehlke, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009.
21. Pejovich S., *The economics of property rights. Towards a theory of comparative systems*, Kluwer Academic Publishers, The Netherlands, 1990.
22. Piotrowski B., *Integracja Skandynawii. Od Rady Nordyckiej do Wspólnoty Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2006.
23. *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009.
24. Staniek Z., *System instytucjonalny rynku pracy a zatrudnienie i bezrobocie*, w: *Wzrost gospodarczy a bezrobocie i nierówności w podziale dochodu*, red. W. Pachó i M. Garbicz, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008.
25. Williamson O.E., *Transaction cost economics: How it works; where it is headed*, „*De Economist*” 1998, vol. 146, no. 1.
26. Wiśniewski Z., *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, UMK, Toruń 1999.
27. Wojtyna A., *Teoretyczny wymiar zależności między zmianami instytucjonalnymi a wzrostem gospodarczym*, „*Gospodarka Narodowa*” 2007, nr 5–6.
28. www.jdsurvey.net/bdasepjd/QuestionMarginals.jsp

LABOUR MARKET INSTITUTIONS AS A SYSTEM – PROBLEMS OF PLANNING AND APPRAISAL

Summary: In this article labour market institutions were defined according to the new institutional economics. They include formal and informal institutions. O. Williamson isolated four levels of social analysis, which were used to assess the susceptibility of labour market institutions to reform. Informal institutions and rules contained in constitutions are rather stable elements of labour market order. An experience of EMU shows that most of the labour market regulations change slowly. The exceptions are active labour market policies and taxes and social security contributions. This article is an attempt to explain its causes.