

Marcin GRABAN¹

LIBERALIZACJA CZY ETATYZM? KIERUNKI ZMIAN POLITYKI PRACY WYBRANYCH PAŃSTW EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ PO 1989 ROKU

Streszczenie

Transformacja ustrojowa po 1989 roku była w Europie Środkowo-Wschodniej dynamicznym procesem zmian na drodze do gospodarki rynkowej. Zmiany te zostały podjęte w kontekście liberalizacji stosunków gospodarczych. W artykule rozpatrzono reformy gospodarcze w kontekście zmian stosunków pracy. Do analizy wybrano państwa byłego bloku socjalistycznego, które obecnie są członkami Unii Europejskiej. Koniec ustroju socjalistycznego i przejście do stosunków kapitalistycznych były szokiem dla społeczeństw, zwłaszcza dla robotników wielkoprzemysłowych, faworyzowanych przez ówczesny system. Poszczególne państwa podejmowały politykę bardziej lub mniej liberalną, zmuszając pracowników do aktywności na rynku pracy lub tworząc socjalny parasol ochronny. Efekty tych działań są odczuwalne do dziś.

Przemiany stosunków pracy państw Europy Środkowo-Wschodniej zostały podzielone na trzy części: bilans otwarcia, czyli stan na rok 1990, do momentu akcesji do Unii Europejskiej oraz polityka pracy w ramach Unii Europejskiej.

Proces transformacji stosunków pracy nie zakończył się. Przeszedł w inną sferę przekształceń cywilizacyjnych. Używane do tej pory rozwiązania i postulowane ich powtórzenie: od nowego „New Deal’u” po *laissez-faire* mogą w obliczu nowych wyzwań okazać się nieskuteczne [Rifkin, 2001, s. 356-357]. Przed państwami, które przeszły transformację ustrojową, tak samo jak przed wszystkimi innymi, stoją nowe wyzwania, na które nie mamy jeszcze odpowiedzi.

Słowa kluczowe: rynek pracy, zatrudnienie, bezrobocie, Europa Środkowo-Wschodnia

LIBERALISATION OR STATISM? DIRECTIONS OF CHANGE IN LABOUR POLICY IN SELECTED EASTERN AND CENTRAL EUROPEAN COUNTRIES SINCE 1989

Summary

The political transformation which took place in Central and Eastern Europe after 1989 was a dynamic process of change towards a market economy. These changes were made in the context of the liberalisation of economic relations. The paper examines the economic reforms in the context of changes in labour relations. The analysis is based on the countries of the former socialist bloc which are now members of the European Union. The end of socialism and the transition to the capitalist economy was a shock for society, especially for industrial workers, who had been favoured by the previous system. Individual states opted for more or less liberal policies, forcing employees to be active in the labour market or, alternatively, creating social security umbrellas. The effects of these actions are still felt nowadays.

¹ Dr Marcin Graban – Wydział Historyczny, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza; e-mail: mgraban@amu.edu.pl.

The transformation of labour relations in Central and Eastern European countries has been divided into three parts: the opening balance sheet (up to the year 1990), before the accession to the EU, and labour policies adopted within the framework of the EU.

The process of transformation of labour relations is not yet complete. It has moved into a new stage of civilisational transformation. The solutions which have been used so far: from the new "New Deal" to the laissez-faire capitalism, may prove to be ineffective in the face of the new challenges [Rifkin, 2001, pp. 356-357]. The countries which have undergone political transformation, as well as all the other countries, are confronted with new difficulties, which are yet to be resolved.

Key words: labour market, employment, unemployment, Eastern and Central Europe

DOI: 10.15290/ose.2015.01.73.11

1. Wstęp

Rynek pracy traktuje się jako wynik działalności poszczególnych grup nacisku: rządu, przedsiębiorców, pracowników, ekspertów. Transformacja ustrojowa w państwach Europy Środkowo-Wschodniej daje wgląd w kształtowanie się stosunków pracy w warunkach szczególnych. Zmiana ustroju doprowadziła do konieczności napisania nowego scenariusza dla relacji między pracownikami, przedsiębiorcami i państwem. Proces ten przebiegał rozmaicie w różnych krajach. Dlatego ciekawa może być próba analizy tego procesu w ujęciu historycznym. Czy proces transformacji stosunków pracy można uznać z perspektywy ćwierćwiecza za zakończony? Jaki wpływ na kształtowanie się tychże stosunków miało tempo reform gospodarczych podejmowane przez poszczególne państwa? Wreszcie, jaka była skuteczność przemian dla podniesienia korzyści płynących z podejmowania pracy? Mówiąc wprost, czy się opłacało?

Wstępna hipoteza, jak się wydaje założona również przez twórców reformy ustrojowej m.in. w Polsce, zakłada znaczną poprawę stosunków pracy i zatrudnienia dzięki urynkowaniu gospodarki. Proces ten miał przebiegać niejako automatycznie w miarę postępu reform.

Główne obszary transformacji ustrojowej dotyczyły przemian makroekonomicznych w dziedzinie polityki finansowej, zmian w strukturze własności oraz relacjach państwo-gospodarka. Należało ustabilizować gospodarkę, natomiast kwestie regulacji stosunków pracy były w tym kontekście mniej ważne. Uznano, że liberalizacja i usprawnienie gospodarki samoczynnie doprowadzi do poprawy sytuacji na rynku pracy. Paradoksalnie pozostałości rozbudowanej polityki społecznej i socjalnej po poprzednim systemie ułatwiły przejście przez trudny okres transformacji. Duża część przywilejów pracowniczych funkcjonuje do dziś, dając większe, chociaż nie zawsze uzasadnione, poczucie bezpieczeństwa socjalnego. Jednak praca i podejście do niej jest jednym z najbardziej znaczących i społecznie odczuwalnych konsekwencji transformacji. Praca przestała być zagwarantowanym dobrem, a stała się czymś pożądanym [Goszczyńska, 2010, s. 120-121]. Praca określa naszą tożsamość, identyfikujemy się dzięki niej, determinuje status społeczny i ekonomiczny. Autor artykułu uznał zagadnienie pracy w procesie transformacji za szczególnie interesujące, ponieważ w stosunkowo krótkim czasie nałożyły się na siebie zarówno zmiany związane z transformacją ustrojową, jak i wywołane rozwojem cywilizacyjnym.

W zakres zainteresowań autora artykułu wchodzi państwa byłego bloku wschodniego, które obecnie są członkami Unii Europejskiej. Przyjęcie tego kryterium pozwala na ukazanie przemian realizowanych różnymi drogami, ale ich cel w pewnym uproszczeniu można określić jako stan stabilizacji i dobrobytu, które osiągnęły państwa Europy Zachodniej. W zakres zainteresowania wchodzi także przemiany stosunków pracy w: państwach bałtyckich, Chorwacji, Czechach, Polsce, Słowacji, Słowenii, na Węgrzech, w Rumunii i Bułgarii.

Zasadnicza cezura dotyczy okresu po 1989 roku i sięga obecnych wyzwań związanych z rynkiem pracy. Podział tego okresu ze względu na różnice wynikające z tempa reform i opóźnienia w procesie akcesji do Unii Europejskiej przyjęto jako umowny i uproszczony. Pierwsza część to czas bezpośrednio po transformacji ustrojowej i formowanie nowych, kapitalistycznych stosunków pracy. Kończy ją wejście do Unii Europejskiej (2004 i 2007/2013 dla Rumunii, Bułgarii i Chorwacji), które zamyka pierwszy okres transformacji ustrojowej [Berend, 2011, s. 3]. Kolejny etap to zmiany stosunków pracy państw Europy Środkowo-Wschodniej w ramach Unii Europejskiej. Proces ten cały czas trwa, pełne jego konsekwencje będzie można ocenić dopiero z dłuższej perspektywy czasowej.

2. Bilans otwarcia

Proces transformacji ustrojowej został zapoczątkowany przez niewydolność ekonomiczną, która doprowadziła do braku społecznej akceptacji dla systemu społeczno-gospodarczego. [Niemczewski, 2008, s. 101]. W gospodarce socjalistycznej praca była faworyzowana jako pożądane zjawisko społeczne. Funkcjonowała polityka pełnego zatrudnienia, a robotników wielkoprzemysłowych uważano za najważniejszą część społeczeństwa. Praca w socjalizmie nie była traktowana jedynie jako sposób osiągnięcia stabilizacji materialnej, ale jako przejaw zaangażowania społecznego [Muszyński, 1975, s. 259]. Likwidacja bezrobocia (przez nadmierne zatrudnienie) miała negatywny wpływ na etos pracy robotników i ich wydajność. Wobec braku możliwości reagowania na potrzeby produkcyjne elastycznością liczby zatrudnionych, zwykle utrzymywano znaczny przerost zatrudnienia. Stan taki Kornai określił jako bezrobocie w miejscu pracy [Kornai, 1985, s. 345]. W celu zatrzymania odpowiedniej liczby robotników związanej z realizacją planów gospodarczych, stosowano dodatkowe środki motywacji: przydziały mieszkaniowe, wczasy, opiekę nad dziećmi, usługi medyczne w przychodni przykładowej itd. Ze względu na brak odpowiednich danych wielkość takiego „ponadzatrudnienia” może być tylko szacunkowa. Ostrożne założenia wielkości „bezrobocia w miejscu pracy” podają, że w gospodarce planowej mogło ono sięgać około 20-30% zatrudnionych [Winiecki, 2008, s. 378].

Nie bez znaczenia był również awans społeczny robotników [Landau, Roszkowski, 1995, s. 137-138]. Rozbudzone w okresie socjalistycznym oczekiwania socjalne stały się poważnym hamulcem transformacji. Niska jakość produkcji, niska wydajność, niski poziom kwalifikacji robotników i brak bodźców do zwiększania kwalifikacji, wreszcie duża ilość robotników w zakładach pracy (nadreprezentacja) były poważnymi

utrudnieniami na drodze do dostosowania się tej grupy społecznej do nowej rzeczywistości, która nastąpiła po 1989 roku [Winięcki, 2012, s. 16-18].

Pomimo znacznych zabezpieczeń społecznych, odsetek ludności pozostającej czynną zawodowo był zbliżony w państwach socjalistycznych i kapitalistycznych. Dane statystyczne są niepełne, jednak można dokonać pewnego porównania. Dla państw socjalistycznych były one następujące: w 1985 roku Bułgaria – 52,4% ogółu ludności; w 1980 roku Czechosłowacja – 51,4%; w 1981 roku Jugosławia – 43,4%; w 1988 roku Polska – 48,7%; w 1988 roku Rumunia – 48%; w 1987 roku Węgry – 46%. Dla krajów kapitalistycznych w podobnym czasie (w 1987 roku) odsetek ludności czynnej zawodowo wynosił odpowiednio: Wielka Brytania – 49%; Francja – 44,3%, Republika Federalna Niemiec – 46% [*Rocznik Statystyki Międzynarodowej...*, 1991, s. 71-73]. Głównym czynnikiem różnicującym była wydajność pracy i poziom zaawansowania technicznego produkcji. Kraje socjalistyczne bazowały przede wszystkim na energo- i pracochłonnych technologiach. Skutki takiego zapóźnienia są widoczne współcześnie. Państwa postkomunistyczne odbiegają w statystykach ludności aktywnej zawodowo w stosunku do państw Europy Zachodniej, np. Bułgaria – 66,5%, Czechy – 70,2%, Polska – 65,6%, Wielka Brytania – 75,5%, Francja – 70,6%, Niemcy – 76,6% (dane za 2010 rok), [*Labour market statistics*, 2011].

Tempo zmian było uzależnione od warunków politycznych. Stosunkowo szybko podjęto realizację polityki liberalizacji gospodarki w Polsce, Czechach (Czechosłowacji) i na Węgrzech, a państwa te stały się liderami zmian [Winięcki, 2012, s. 192-193]. W Rumuni, Bułgarii i Słowacji tempo zmian było wolniejsze, ze względu na stosunkowo szybki powrót postkomunistów do władzy. Najpóźniej rozpoczęto reformy w państwach, które musiały wywalczyć swoją niepodległość: na Litwie, na Łotwie, w Estonii (1990) oraz w Słowenii, która stosunkowo szybko dołączyła do trójki liderów, a także w Chorwacji (1991). Jednak już na początku lat dziewięćdziesiątych polityczne uwarunkowania transformacji straciły na znaczeniu. Liczyło się tempo podjętych przemian gospodarczych, ich kierunek oraz sprawność ich przeprowadzenia. Kierunki tych reform można podzielić na dwa nurty: liberalne (rynkowe) i stopniowe (socjalne). Do rynkowych zaliczono reformy podjęte w Czechach, na Węgrzech, w Słowenii i państwach bałtyckich. Reformy o charakterze socjalnym były charakterystyczne dla państw, które przyjęły wolniejsze tempo przemian, m.in.: w Bułgarii, Rumunii, Słowacji. Autor artykułu uważa, że Polska przyjęła niespójny porządek procesu transformacji, częściowo liberalny, lecz w dziedzinie stosunków socjalnych i stosunków pracy bardzo zachowawczy.

Niepełne dane dotyczące tego okresu, cytowane za *Rocznikami Statystyki Międzynarodowej* GUS (1997-2003), dają obraz niepewny i zmienny (tabela 1.). Jednak pozwalają stwierdzić, że bezrobocie rosło stopniowo. W szybszym tempie tam, gdzie wprowadzono radykalne i szybkie reformy gospodarcze, natomiast wolniej w państwach, w których przyjęto model stopniowych reform. Liderzy przeprowadzili tzw. terapię szokową, czyli szybką liberalizację rynków, a także stosunków pracy. Pierwszym społecznym odczuwalnym efektem zmian było rosnące bezrobocie. Wbrew obawom nie rosło ono bardzo gwałtownie. Sytuację łagodziło utrzymanie postsocjalistycznych, rozbudowanych zabezpieczeń społecznych [Aslund, 2010, s. 119] oraz utrzymywanie za-

wyżonego zatrudnienia w państwowych zakładach przemysłowych. Szacunki związane z nadwyżką zatrudnienia są bardzo różne od 20 do 50% [Winięcki, 2012, s. 220]. Jeśli przyjmiemy się wcześniej cytowane poglądy dotyczące socjalistycznego „bezrobocia w miejscu pracy”, to nadwyżka zatrudnienia w sektorze państwowym w początkowym okresie transformacji, sięgająca 20%, wydaje się bardzo prawdopodobna.

W przyjętym tzw. konsensusie waszyngtońskim zawarto podstawowe postulaty i kierunki zmian gospodarczych niezbędnych w procesie transformacji, m.in.: prywatyzacja, liberalizacja handlu, wymiennalność waluty i otwarcie gospodarki [Aslund, 2010, s. 49]. Relacje pracy pozostały niejako na drugim planie [Thirkell, i in., 1994, s. 85]. Zakładano, że po krótkotrwałym wstrząsie rynek ustabilizuje się, a dochody robotników będą w tym czasie chronione przez państwo, natomiast poziom życia nie ulegnie pogorszeniu. Jednak założeń tych nie udało się zrealizować, ceny rosły szybko, a płace realne spadły, na przykład w 1993 roku ponad 40% społeczeństwa w Polsce żyło poniżej minimum socjalnego [Kieżun, 2012, s. 123, 131]. Podstawowym problemem był niski poziom kwalifikacji i społeczeństwo nieprzygotowane na zmiany. Co prawda, odsetek scholaryzacji w państwach bloku wschodniego był stosunkowo wysoki, lecz dotyczyło to głównie szkolnictwa podstawowego i zawodowego. Zaniedbano przede wszystkim szkolnictwo wyższe. W tym samym czasie państwa zachodnie rozwijały intensywnie szkolnictwo średniego stopnia [Chumiński, 2010, s. 34-45]. Efekt problemów edukacyjnych i braku wykwalifikowanych kadr uwidocznił się w pierwszym okresie transformacji. Wśród liderów przemian (Czechy, Węgry, Polska) bezrobocie dotknęło w dużej mierze osoby najslabiej wykształcone (przede wszystkim z wykształceniem podstawowym). W pozostałych państwach, które podjęły reformy z opóźnieniem, np. w Rumunii, sektor państwowy podtrzymywał wysokie zatrudnienie [Winięcki, 2008, s. 279-381].

Wydaje się, że zastosowanie liberalnej polityki reform bez odpowiedniego przygotowania społeczeństwa wpłynęło na duże niezadowolenie i rozczarowanie. Następstwem tych nastrojów był powrót ugrupowań postkomunistycznych do władzy. Wybuch bezrobocia został ograniczony przez zachowanie dużego udziału państwa w gospodarce. We wszystkich państwach powstały instytucje dialogu społecznego, które miały prowadzić dyskusję dotyczącą: stosunków pracy, wynagrodzeń, ubezpieczeń społecznych i płac [Sroka, 2006, s. 179-183]. Podjęcie liberalizacji stosunków pracy spowodowało, że na przełomie XX i XXI wieku w Polsce, Bułgarii i na Słowacji stopa bezrobocia była bardzo wysoka i sięgała nawet 20% (tabele: 1. i 3.).

Państwa bałtyckie po odzyskaniu niepodległości podjęły szybkie i ambitne plany pełnej liberalizacji gospodarki. Małe, lecz stosunkowo prężne gospodarki otrzymały mocne wsparcie w postaci inwestycji zagranicznych. Ambicje były duże, np. Estonia chciała stać się północnoeuropejskim Hong Kongiem jako centrum handlowym, Łotwa skierowała swoje wysiłki w stronę rozwoju sektora bankowego („mała Szwajcaria”). Państwa bałtyckie miały oczywiste atuty: niski poziom korupcji, dobrze rozwiniętą infrastrukturę przemysłową i rynek, wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą. Przyjęto dwa modele prywatyzacji: na Litwie (prywatyzacja społeczna) *joint stock model* i poszukiwanie inwestorów strategicznych w Estonii i na Łotwie. Za najbardziej efektywną uznano prywatyzację na Łotwie [Grigori'ev, Agibalov, 2011, s. 21-25].

TABELA 1.

Bezrobotni w latach 1990-1999 (% ogółu ludności aktywnej zawodowo)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bulgaria	1,7	11,1	15,3	16,4	12,4	16,5	14,2	14,4	b,d,	14,1
Chorwacja	8,2	14,9	17,2	16,8	b,d,	10,0	10,0	9,9	11,4	13,5
Czechy	0,7	4,1	2,6	3,5	3,2	2,9	3,5	5,2	7,5	8,7
Estonia	0,6	1,8	4,5	7,8	8,9	9,7	10,0	9,7	9,6	12,2
Litwa	0,3	0,4	3,6	3,8	4,5	7,3	6,2	6,7	6,5	14,1
Łotwa	2,3	b,d,	2,3	5,8	6,5	6,6	7,2	7,0	9,2	14,5
Polska	6,5	12,2	14,3	16,4	16,0	15,2	14,3	11,5	10,0	13,9
Rumunia	3,0	3,0	8,4	9,9	10,6	9,5	6,6	8,9	10,3	6,8
Słowacja	6,6	6,6	11,4	12,7	13,7	13,8	12,6	12,9	14,6	16,2
Słowenia	4,7	8,2	11,5	14,4	14,4	7,4	7,3	7,4	7,9	7,6
Węgry	1,7	8,5	12,3	12,1	10,4	10,2	9,9	8,7	7,8	7,0

Źródło: [Rocznik Statystyki Międzynarodowej, 1997, s. 118-120; Rocznik Statystyki Międzynarodowej, 2000, s. 121-122; Rocznik Statystyki Międzynarodowej, 2003, s. 128-130].

Przykładem innej drogi jest Rumunia. W grudniu 1991 roku w referendum Rumuni przyjęły nową konstytucję, która w 2003 roku została znowelizowana, mimo to na zdecydowane zmiany gospodarcze trzeba było poczekać. Co prawda, konstytucja przyjęła zasady gospodarki liberalnej: wolny handel oraz swobodną konkurencję, a także ochronę własności prywatnej [Brodziński, 2009, s. 16-18], jednak była silna presja związków zawodowych na sztuczne utrzymywanie przez państwo nierentownych miejsc pracy [Sroka, 2006, s. 176]. W latach 1990-1991 rząd Rumunii podjął reformy gospodarcze m.in. w zakresie liberalizacji polityki handlowej i celnej. W styczniu 1993 roku podpisano umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską, co przyspieszyło program reform, jak również planowano wstąpienie do Unii Europejskiej w 2004 roku, lecz ze względu na opóźnienia w spełnianiu kryteriów akcesyjnych nastąpiło to w 2007 roku. W latach 1993-1997 prowadzono politykę wysokich subwencji państwowych w przedsiębiorstwach, która skutecznie ograniczyła wzrost bezrobocia, ale spowalniała tempo restrukturyzacji gospodarki. Od 1997 roku stopniowo rezygnowano z subwencji, a ostatecznie zostały one zniesione w 2000 roku. W latach 1990-1996 państwo interweniowało w rynki: kontrolowano ceny towarów i usług. W nierentownych państwowych przedsiębiorstwach zwiększano wynagrodzenia, kosztem inwestycji i rozwoju. Od 2000 roku rozpoczęła się stopniowa poprawa sytuacji gospodarczej, podjęto reformy zakładów przemysłowych, spadła inflacja, bezrobocie, powoli wzrastał poziom życia mieszkańców [Oprysz, 2009, s. 34-38].

Na Węgrzech za rządów Józsefa Antalla ustanowiono tzw. ramy współpracy socjalnej, dzięki nim powstały nowe ustawy o zatrudnieniu: ustawa do spraw pracy i ustawa do spraw socjalnych. Uzgodniono, że część wpływów z prywatyzacji zostanie przeznaczona na rozwiązywanie problemu bezrobocia, w tym celu powstał Fundusz Zatrudnienia. Uznano, że w nowej rzeczywistości związki zawodowe będą w stanie same negocjować warunki zatrudnienia z pracodawcami, jednak stopniowo słabły, co dało duże pole manewru pracodawcom. Rząd Antalla, wprowadzając liberalizację gospodarki na Węgrzech, uważał, że związki zawodowe i podnoszone przez nie

kwestie zabezpieczeń społecznych dla pracujących i bezrobotnych są czynnikiem hamującym zmiany [Óry, 2001, s. 294-295].

3. Zmiana stosunków pracy państw Europy Środkowo-Wschodniej na drodze do Unii Europejskiej

Tempo zmian stosunków pracy było tożsame z tempem dokonywanej liberalizacji gospodarczej, lecz ze względów społecznych we wszystkich państwach przechodzących transformację trzeba było uruchomić mechanizmy socjalne dla ochrony przed m.in. rosnącym bezrobociem. Perspektywa wejścia do Unii Europejskiej wymusiła konkretne regulacje prawne, także te związane z rynkiem pracy i polityką socjalną. Podjęte zmiany miały kluczowe znaczenie w perspektywie kryzysu finansowego, który rozpoczął się w 2008 roku.

Drugi etap transformacji wyłonił trzy grupy państw: liderów, „grupę pościgową” i maruderów. Liderami pozostali: Polska, Czechy, Węgry, ponadto Słowenia i Słowacja, natomiast dołączyły do nich: Litwa, Łotwa i Estonia. Dla wszystkich tych państw istotną cezurą było wejście do Unii Europejskiej w 2004 roku. Pozostałe państwa: Bułgaria Rumunia i Chorwacja pozostały w tyle [Winiński, 2012, s. 199-202]. Najwyższy wzrost PKB w latach 1997-2003 utrzymywał się w krajach bałtyckich, gdzie średnio wynosił około 5.3%, i w krajach Grupy Wyszehradzkiej (Czechy, Polska, Słowacja, Węgry) – 3.2%. Indywidualnie najszybciej rozwijały się: Łotwa, Estonia, Litwa, Węgry, Słowenia, a także Polska [Sroka, 2006, s. 172-173]. Poprawa warunków gospodarczych przelożyła się również na poprawę warunków zatrudnienia, a w większości państw utrzymujących wysoki wzrost PKB odnotowano spadek bezrobocia i wzrost płac realnych.

TABELA 2.
Pracujący według sektorów: rolnictwo (R), przemysł (P), usługi (U) w latach 1990-2010 (w %)

	1990			2000			2010		
	R	P	U	R	P	U	R	P	U
Bułgaria	18,5	44,2	37,3	13,1	32,7	53,6	6,8	33,3	59,9
Chorwacja	5,3	44,8	49,9	14,5	28,8	56,5	14,9	27,3	57,6
Czechy	7,5	43,2	49,3	5,1	39,5	55,4	3,1	38,0	58,9
Estonia	21,0	36,8	41,8	7,1	33,3	59,6	4,2	30,1	65,1
Litwa	18,5	40,6	40,9	18,7	26,8	54,5	9,0	24,4	66,2
Łotwa	17,4	37,4	45,2	14,5	26,3	59,1	8,8	24,0	66,9
Polska	25,2	37,0	35,8	18,8	30,8	50,4	12,9	30,2	56,9
Rumunia	29,1	43,5	27,4	42,8	26,2	31,0	30,1	28,7	41,2
Słowacja	12,0	33,3	54,7	6,7	37,3	56,1	3,2	37,1	59,6
Słowenia	5,7	46,1	48,2	9,5	37,4	52,3	8,8	32,5	58,3
Węgry	11,3	35,1	53,6	6,5	33,7	59,7	4,5	30,7	64,9

Uwagi GUS pominięto

Źródło: [Rocznik Statystyki Międzynarodowej, 2000, s. 115; Rocznik Statystyki Międzynarodowej, 2003, s. 122; Rocznik Statystyki Międzynarodowej, 2006, s. 168; Rocznik Statystyki Międzynarodowej, 2009, s. 170; Rocznik Statystyki Międzynarodowej, 2012, s. 168].

Jednym z najbardziej charakterystycznych zjawisk okresu transformacji było przesunięcie w sektorach zatrudnienia. Tabela 2. ukazuje procent zatrudnionych w poszczególnych sektorach gospodarki w latach 1990-2010. Na kontekst transformacji nakłada się jednak zmiana struktury zatrudnienia wywołana: procesem cywilizacyjnym, postępem technologii i zmianami w procesach produkcji. Duży wpływ na te zmiany miał postępujący proces zwiększania kwalifikacji zawodowych, zwłaszcza wśród ludzi młodych. Mimo to nie ulega wątpliwości, że po krótkim okresie zawirowań (lata dziewięćdziesiąte XX wieku) zjawisko zwiększania udziału zatrudnionych w sektorze usług, kosztem sektora rolniczego i przemysłowego, ustabilizowało się. Konsekwencją była zmiana popytu na pracę. Spadło zapotrzebowanie na pracowników nisko wykwalifikowanych, natomiast wzrosło na pracowników o średnim i wyższym wykształceniu. Negatywny stosunek związany ze zwiększaniem kwalifikacji przed transformacją zmusił pracowników, którzy chcieli utrzymać pracę lub znaleźć nową, do pilnego zwiększania kwalifikacji i uzupełniania wykształcenia. Głównymi czynnikami napędzającymi to zjawisko były: przejście do gospodarki konkurencyjnej i innowacyjnej, popyt na zaradność i pomysłowość, umiejętność podejmowania wyzwań i rozwiązywania problemów oraz nacisk na kompetencje językowe [Winiecki, 2012, s. 227-230].

Kolejnym zjawiskiem było stopniowe zmniejszanie zatrudnienia w sektorze państwowym i zwiększanie zatrudnienia przez przedsiębiorców prywatnych. Jednakże proces ten następował powoli ze względu na lepsze warunki zatrudnienia i płace w sektorze państwowym, które utrzymały się w początkowym okresie transformacji [Winiecki, 2012, s. 223]. Można odnieść wrażenie, że między innymi w Polsce praca w tzw. budżetówce nadal cieszy się dużym zaufaniem, głównie z powodu relatywnej stabilności zatrudnienia. Firmy prywatne potrafiły jednak zachęcić wykwalifikowanych pracowników, na których im zależało, przede wszystkim wyższymi zarobkami.

Na utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia wpływał także system pomocy społecznej. W Polsce zasiłek dla bezrobotnych wypłacano 2 lata (w obszarach silnie dotkniętych bezrobociem nawet 3 lata) i wynosił on około 40-45% wynagrodzenia. Dla porównania w Czechach wypłacano zasiłek 6 miesięcy i wynosił on przez pierwsze 3 miesiące 70% (później 60%) ostatniego wynagrodzenia, a następnie 50%. Efekt takiej polityki był wyraźnie widoczny. W 1996 roku w Czechach, po 3 miesiącach od zarejestrowania się w urzędzie pracy, około 50% bezrobotnych otrzymywało pracę, w Polsce mniej niż 20% [Winiecki, 2012, s. 225]. Państwa, takie jak Czechy, postawiły na „wymuszenie” większej aktywności i mobilności zawodowej. Tymczasem rozbudowany system pomocy społecznej nie pobudzał do podejmowania wysiłków związanych np. ze zwiększaniem lub zmianą kwalifikacji zawodowych.

4. Polityka pracy państw Europy Środkowo-Wschodniej w ramach Unii Europejskiej

Unia Europejska przyjmuje za jeden z priorytetów utrzymanie wysokiego poziomu zatrudnienia. Istniały uzasadnione obawy, że rozszerzenie Unii o państwa postkomunistyczne zwiększy poziom bezrobocia we wspólnocie. Europejski rynek pracy zma-

gał się z problemem bezrobocia już wcześniej, bowiem stopa bezrobocia wynosiła odpowiednio: w 1973 roku – 3,2%; w 1986 roku – 11,6%; w 1995 roku – 10,7%; w 2004 roku – 9,0% [Drela, 2010, s. 61]. Można stwierdzić, że przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku był trudny dla rynku pracy w Europie, lecz w momencie rozszerzenia w 2004 roku stopa bezrobocia była na stosunkowo niskim poziomie. Co więcej, analizując dane dotyczące bezrobocia w państwach Unii Europejskiej, można stwierdzić, że po 2004 roku bezrobocie w państwach członkowskich (jako całość) spadło do poziomu poniżej 7% na początku 2008 roku. Zatem rozszerzenie Unii Europejskiej i stopniowe otwarcie granic dla pracowników z nowych państw członkowskich wpłynęło korzystnie na stosunki pracy w całej Unii Europejskiej. Obecnie (dane za kwiecień 2014 roku) wynosi 10,4% (w strefie euro – 11,7%), [Eurostat, Newsrelease, 2014]. Uwarunkowania rynku pracy w Unii Europejskiej są więc bardziej uzależnione od ogólnej sytuacji gospodarczej, niż od rozszerzenia wspólnoty o nowe państwa. Potwierdzeniem tej tezy może być załamanie się rynków pracy, np. w Grecji, Hiszpanii, pod wpływem kryzysu gospodarczego zapoczątkowanego w 2008 roku.

Dla nowych państw Unii Europejskiej dużą szansą na poprawę sytuacji na rynku pracy okazało się umożliwienie podejmowania zatrudnienia w państwach Europy Zachodniej. Otwarcie rynków Unii Europejskiej na napływ emigrantów z państw post-socjalistycznych spowodowało przepływ znacznych ilości ludzi poszukujących pracy do państw Unii Europejskiej. Zmniejszyło to znacznie presję na rynki pracy i wpłynęło na zmniejszenie bezrobocia. W 2004 roku Polska miała jedną z najwyższych stóp bezrobocia sięgającą ponad 20%, zmniejszyło się ono do nieco ponad 10% w 2009 roku, następnie zwiększyło się pod wpływem następstw kryzysu finansowego [Drela, 2010, s. 66-68]. Dla wszystkich nowych państw wstępujących do Unii Europejskiej możliwości europejskiego rynku pracy okazały się istotnym elementem walki z bezrobociem. Kwestią dyskusyjną pozostaje, czy odpływ często wysoko wykwalifikowanej, dobrze wykształconej młodzieży zrównoważy korzyści płynące ze spadku bezrobocia.

Śród nowych członków Unii Europejskiej kryzys gospodarczy najmocniej uderzył w Litwę, Łotwę i Estonię. Państwa bałtyckie do 2007 roku były postrzegane jako liderzy zmian wśród nowych państw Unii Europejskiej. W 2007 roku dochód narodowy na głowę wynosił odpowiednio: w Estonii 21 tys. dol., na Litwie 18 tys. dol., na Łotwie 17,5 tys. dol. (podczas gdy w tym samym czasie w Polsce 16,4 tys. dol.), [Grigori'ev, Agibalov, 2011, s. 22]. Wysokie bezrobocie, spowodowane kryzysem finansowym, wywołało silne niezadowolenie społeczne. W państwach bałtyckich, m.in. na Łotwie, w 2010 roku bezrobocie sięgnęło blisko 20% i doprowadziło m.in. do redukcji płac.

Dane z tabeli 3. wskazują, że państwa, które zliberalizowały stosunki pracy, bardzo ucierpiały z powodu bezrobocia rosnącego po 2008 roku. Dla państw bałtyckich wzrost bezrobocia w latach 2008-2010 był niemal trzykrotny. W tym samym czasie pozostałe państwa nie odczuły tak intensywnie wpływu kryzysu na poziom zatrudnienia. Z jednej strony mamy tu do czynienia z gospodarkami Rumunii i Bułgarii, gdzie jeszcze zachowano duże zatrudnienie w sektorze państwowym, z drugiej strony np. w Czechach, Słowenii i Polsce po transformacji gospodarka okazała się wystarczająco odporna.

TABELA 3.
Bezrobocie w krajach Europy Środkowej w latach 2000-2014 (wybrane lata)

	2000	2004	2007	2008	2010	2012	2013
Bulgaria	16,4	12,1	6,9	5,6	10,3	12,3	13,0
Chorwacja	15,8	13,8	9,6	8,4	11,8	15,9	17,2
Czechy	8,8	8,3	5,3	4,4	7,3	7,0	7,0
Estonia	14,6	10,1	4,6	5,5	16,7	10,0	8,6
Litwa	16,4	11,6	4,3	5,8	17,8	13,4	11,8
Łotwa	14,3	11,7	6,1	7,7	19,5	15,0	11,9
Polska	16,1	19,1	9,6	7,1	9,7	10,1	10,3
Rumunia	6,8	8,0	6,4	5,8	7,3	7,0	7,3
Słowacja	18,9	18,4	11,2	9,6	14,5	14,0	14,2
Słowenia	6,7	6,3	4,9	4,4	7,3	8,9	10,1
Węgry	6,3	6,1	7,4	7,8	11,2	10,9	10,2

Źródło: [Eurostat: Statistic Database...].

Wejście do Unii Europejskiej niemal dla wszystkich nowych państw wspólnoty oznaczało spadek bezrobocia, ale efekt był krótkotrwały i od 2009 roku można było zaobserwować pogorszenie się sytuacji na rynku pracy (tabela 3.). Celem przeciwdziałania problemowi bezrobocia i regulacji stosunków pracy, już w 1997 roku podjęto działania nad sformulowaniem Europejskiej Strategii Zatrudnienia. W ramach Strategii Komisja Europejska analizuje politykę zatrudnienia państw członkowskich i formułuje zalecenia dla poszczególnych członków wspólnoty, mając na celu poprawę stosunków pracy. Głównymi założeniami do 2020 roku są: ograniczenie bezrobocia strukturalnego i promowanie jakości zatrudnienia, rozwijanie kwalifikacji oraz promowanie uczenia się przez całe życie, poprawa jakości i wydajności kształcenia, a także minimalizacja wykluczenia społecznego i zwalczanie ubóstwa [Europejska Strategia Zatrudnienia, 2011, s. 2-3].

5. Podsumowanie

Jacek Sroka dokonał gradacji państw Europy Środkowo-Wschodniej pod względem typologii stosunków przemysłowych. Najbardziej wolnorynkowe okazały się stosunki pracy w Estonii i Słowenii, nieco mniej liberalne były na Łotwie i Węgrzech. W krajach tych ustalono bardziej liberalne stosunki pracy. W pozostałych krajach funkcjonował bardziej lub mniej etatyzm [Sroka, 2006, s. 186]. Można zaobserwować, że podobna gradacja występowała przy analizowaniu stosunków pracy. Ze względu jednak na różny poziom gospodarczy państw podejmujących reformy trudno jest jednoznacznie określić, która droga transformacji okazała się bardziej skuteczna [Kaser, 2012, s. 126]. Wybór wydaje się być następujący: szybka liberalizacja stosunków gospodarczych i związane z tym wysokie koszty społeczne lub zachowanie etatystycznej struktury gospodarki, a z tym wiąże się większe bezpieczeństwo socjalne, lecz zwykle mniejsze

możliwości zarobkowe i zachowawcza postawa względem rozwijania kwalifikacji zawodowych. Natomiast kluczowy jest poziom świadomości funkcjonowania gospodarki liberalnej wśród społeczeństwa. Pozwala on na zrozumienie podejmowanych decyzji ekonomicznych i brania za nie odpowiedzialności (w wymiarze indywidualnym i rodzinnym, a także podmiotów gospodarczych). Społeczeństwa, które szybko podjęły to wyzwanie a do nich zalicza się przede wszystkim: Czechy, Litwę, Łotwę, Estonię, Słowację i Słowenię, mimo trudności związanych z kryzysem po 2008 roku, odniosły sukces. Do tych państw chciałoby się zaliczyć Polskę, ale zachowanie przywilejów socjalnych wielu grup zawodowych i rozbudowanej pomocy społecznej świadczy o niedokończonym procesie zmian stosunków pracy.

Nie zostały one zakończone z wielu powodów. Nalożył się na to problem kryzysu i zmian charakteru pracy jako taki oraz problemy demograficzne – starzenie się społeczeństw. Po ćwierćwieczu transformacji kolejne, znacznie głębsze zmiany mogą okazać się konieczne. Omawiane państwa podjęły różne drogi transformacji i regulowania stosunków pracy, jednak obecnie przeżywają nadal podobne problemy z bezrobociem, tak jak spora część Unii Europejskiej. Stajemy zatem przed kwestią zmiany cywilizacyjnej. Zachodzące procesy są w dużej mierze tożsame dla wielu państw rozwiniętych w kontekście globalnym.

Rozpatrywanie kwestii transformacji ustrojowej przez pryzmat stosunków pracy pozwala na wytłumaczenie zmiany nastrojów społecznych i rosnących obaw w niepewnej rzeczywistości. Komentując nastroje społeczne w Polsce, Erwin Bendyk określił obecne stosunki gospodarcze jako kapitalistyczny socjalizm [Bendyk, 2014, s. 32-34], czyli tęsknotę za kapitalizmem „z ludzką twarzą”, a raczej powrót do socjalizmu? Można wnioskować, że jest to spowodowane niepewnością czy obawą przed zmianą i niepokojem, że wyzwania będą się piętzyć. Etatyzm wydaje się bezpieczny, natomiast liberalizm sprzyja tym, którzy potrafią podjąć wyzwania z nim związane, np. permanentne uzupełnianie kwalifikacji.

Współczesne przemiany cywilizacyjne nasuwają pytanie: czy praca nadal jest niezbędna? Aktualne tendencje wskazują, że przy stałym spadku liczby robotników wydajność produkcji rośnie [Rifkin, 2001, s. 23]. Można odwrócić pytanie: czy my jesteśmy jeszcze potrzebni pracy? Przewidywania mogą wydawać się mało optymistyczne, gdyż duża część społeczeństwa może nie znaleźć dla siebie zajęcia, jeśli nie sprostą wyzwaniom. Niektórzy badacze postulują potrzebę opracowania pracy zdefiniowanej na nowo, np. „cywilizację zajęć” [Galek, 2010, s. 18-19] lub konieczność przeciwstawienia się zjawisku wzrostu *low-paid workers* przez system dopłat do nisko opłacanych miejsc pracy zarówno ze względów ekonomicznych, jak i społecznych [Phelps, 2013, s. 129-132].

Podczas rewolucji przemysłowej rozwiązanie problemu bezrobocia stanowiło do pewnego stopnia zmniejszenie kwalifikacji robotników. Doświadczenia procesu transformacji potwierdzają współczesne tendencje, które wskazują, że obecnie na rynku pracy znaczenie mają coraz wyższe kwalifikacje, a dzięki rozwojowi techniki wzrasta także wydajność pracy. Zatem główną korzyścią dla stosunków pracy, wynikającą z przemian ostatniego ćwierćwiecza w Europie Środkowo-Wschodniej, jest umiejętność dostosowania się do nowych warunków przez rozwijanie kwalifikacji zawodowych i społecznych.

Literatura

- Aslund A. 2010 *Jak budowano kapitalizm? Transformacja Europy Środkowej i Wschodniej, Rosji i Azji Środkowej*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Bendyk E. 2014 *Kapitalistyczny socjalizm*, „Polityka”, nr 12.
- Berend I. T. 2011 *Od bloku sowieckiego do Unii Europejskiej. Transformacja ekonomiczna i społeczna Europy Środkowo-Wschodniej od 1973 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Brodziński W. 2009 *Ustrój konstytucyjny Rumunii po „rewolucji” z grudnia 1989 roku*, [w:] *Dwie dekady zmian: Rumunia 1989-2009*, K. P. Marczuk (red.), Difin, Warszawa.
- Chumiński J. 2010 *Strukturalne uwarunkowania nieefektywności gospodarki socjalistycznej*, [w:] *Modernizacja czy pozorna modernizacja. Społeczno-ekonomiczny bilans PRL 1944-1989*, J. Chumiński (red.), GAJT, Wrocław.
- Drela K. 2010 *Problem bezrobocia a uczestnictwo Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Transformacja w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Gospodarka-społeczeństwo-polityka*, K. Gomółka (red.), Wydawnictwo PWSZ w Elblągu, Elbląg.
- Europejska Strategia Zatrudnienia*, Unia Europejska 2011.
- Eurostat Newsrelease Euroindicators*, 83/2014, 3 June 2014, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.epp.eurostat.ec.europa.eu., data wejścia: 05.05.2014].
- Eurostat: Statistic Database*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.epp.eurostat.ec.europa.eu., data wejścia: 05.05.2014].
- Galek G. 2010 *Spójność społeczna a problemy transformacji systemowej krajów postsocjalistycznych*, [w:] *Transformacja w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Gospodarka-społeczeństwo-polityka*, K. Gomółka (red.), Wydawnictwo PWSZ w Elblągu.
- Goszczyńska M. 2010 *Transformacja ekonomiczna w umysłach i zachowaniach Polaków*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Grigori'ev L., Agibalov S. 2011 *The Baltic Countries. Looking for a Way Out of the Crisis*, „Problems of Economic Transition”, vol. 53, no. 12.
- Kaser K. 2012 *Reformy gospodarcze a złudzenie transformacji*, [w:] *Polityka Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej po 1989 roku*, S. P. Ramet (red.), Książka i Wiedza, Warszawa.
- Kieżun W. 2012 *Patologia transformacji*, Wydawnictwo Poltex, Warszawa.
- Kornai J. 1985 *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa.
- Labour market statistics*, 2011, Eurostat, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.epp.eurostat.ec.europa.eu., data wejścia: 05.05.2014].
- Landau Z., Roszkowski W. 1995 *Polityka gospodarcza II RP i PRL*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Muszyński J. 1975 *Socjalizm w państwach Środkowej i Południowo-Wschodniej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Niemczewski D. 2008 *Podobieństwa i różnice w transformacji systemowej państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Poznań (maszynopis pracy doktorskiej, Biblioteka UAM).
- Oprysz P. 2009 *Transformacja rumuńskiej gospodarki: lata 1989-2009*, [w:] *Dwie dekady zmian: Rumunia 1989-2009*, K. P. Marczuk (red.), Difin, Warszawa.

- Óry C. 2001 *Naprzód frontie pracy...*, [w:] *Janusowe oblicze transformacji na Węgrzech 1990-1998*, M. Schmidt, L. G. Tóth (red.), Instytut Wydawniczy PAX, Budapeszt, Warszawa.
- Phelps E. S. 2013 *Placa za pracę*, Kurhaus Publishing, Warszawa.
- Rifkin J. 2001 *Koniec pracy. Schyłek siły roboczej na świecie i początek ery postrykowej*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław.
- Rocznik Statystyki Międzynarodowej 1991*, 1991, GUS, Warszawa.
- Rocznik Statystyki Międzynarodowej 1997*, 1997, GUS, Warszawa.
- Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2000*, 2000, GUS, Warszawa.
- Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2003*, 2003, GUS, Warszawa.
- Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2006*, 2006, GUS, Warszawa.
- Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2009*, 2009, GUS, Warszawa.
- Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2012*, 2012, GUS, Warszawa.
- Sroka J. 2006 *Dialog społeczny i stosunki przemysłowe w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, A. Antoszewski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Thirkell J., Scase R., Vickerstaff S. 1994 *Labour relations in transition in Eastern Europe*, „Industrial Relations Journal”, vol. 25, Issue 2.
- Winiński J. 2008 *Employment and unemployment in transition: the legacy of the communist past*, „Post-Communist Economies”, vol. 20, no. 3.
- Winiński J. 2012 *Transformacja postkomunistyczna. Studium przypadku zmian instytucjonalnych*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.