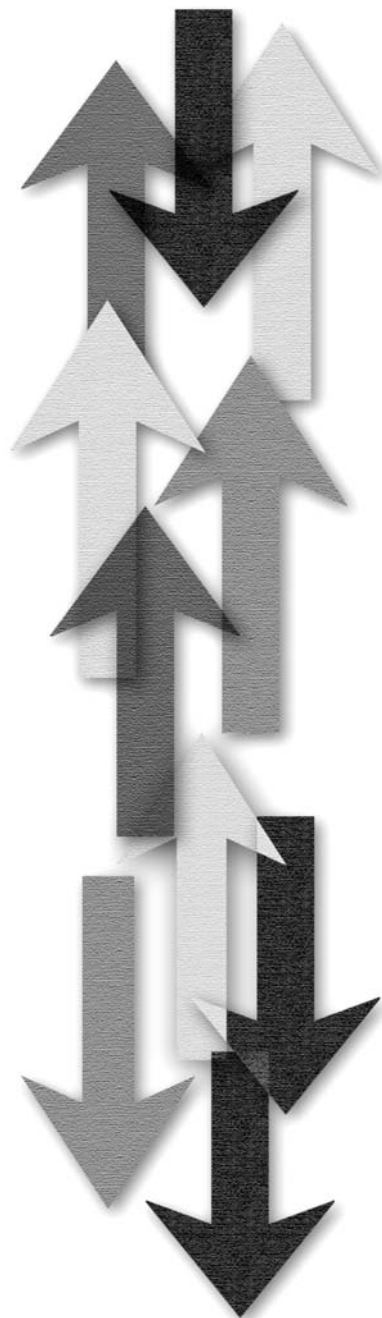


**Elastyczny  
rynek pracy  
w Polsce.  
Jak sprostać  
temu  
wyzwaniu?**

**Nr73**  
**2 0 0 4**



**BRE BANK SA**



**Centrum Analiz  
Społeczno-Ekonomicznych**

Publikacja jest kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR-CASE

CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa  
00-944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

BRE Bank SA  
00-950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Copyright by: CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa i BRE Bank SA

Redakcja naukowa  
Ewa Balcerowicz  
Sekretarz Zeszytów  
Krystyna Olechowska

Autorzy

Michał Boni  
Bartłomiej Piotrowski  
Artur Radziwiłł  
Aleksandra Rusielewicz  
Agnieszka Sowa  
Urszula Sztanderska  
Mateusz Walewski  
Jakub Wojnarowski  
Pod redakcją dr. Michała Boniego

Marek Góra  
Kazimierz W. Frieske

Projekt okładki  
Jacek Bieńkowski

DTP  
SK Studio

ISSN 1233-121X

Wydawca  
CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa, 00-944 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12  
Nakładca  
BRE Bank SA, 00-950 Warszawa, ul. Senatorska 18  
Oddano do druku w lipcu 2004 r. Nakład 600 egz.

# SPIS TREŚCI

LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM .....	4
WPROWADZENIE .....	5
ELASTYCZNOŚĆ POLSKIEGO RYNKU PRACY – Michał Boni (red.) .....	7
Wstęp .....	7
Spory o deregulację – historia i osiągnięcia .....	12
Paradoksy kosztów pracy .....	20
Elastyczność w sferze ochrony pracy – poszukiwanie rozwiązań .....	26
Restrukturyzacja i prywatyzacja .....	31
Instytucjonalna ochrona pracowników .....	36
Elastyczność a rokowania płacowe .....	39
Elastyczność organizacji pracy i zasobów pracy .....	47
Elastyczność a gospodarka oparta na wiedzy .....	50
Elastyczność zarządzania rynkiem pracy .....	55
Mobilność i motywacja polskich zasobów pracy .....	68
Wnioski i rekomendacje .....	77
Aneks 1 .....	94
Aneks 2 .....	109
TRWALE WYSOKIE BEZROBOCIE W POLSCE. REFLEKSJE, PRÓBA CZĘŚCIOWEGO	
WYJAŚNIENIA I KILKA PROPOZYCJI – Marek Góra .....	123
Wprowadzenie .....	123
Jaki jest rzeczywisty poziom bezrobocia w Polsce? .....	123
Wpływ wzrostu gospodarczego i jego fluktuacji na bezrobocie .....	127
Dlaczego bezrobocie w Polsce jest jeszcze wyższe niż w UE? .....	129
Niska aktywność ekonomiczna społeczeństwa .....	136
Co zrobić, aby bezrobocie mogło się obniżyć? .....	138
Podsumowanie .....	140
DEREGULACYJNE MISTYFIKACJE – Kazimierz W. Frieske .....	145

## LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM

Rafał Antczak	Fundacja CASE	Bogusław Tatarewicz	Zmiany Investment
Ewa Balcerowicz	Fundacja CASE	Grzegorz Tchomer	Wydział Zarządzania
Barbara Błaszczyk	Fundacja CASE	Tomasz Tracz	Rządowe Centrum Studiów
Michał Boni	Fundacja CASE	Strategicznych	
Piotr Bujak	Bank Zachodni WBK SA	Leszek Wincenciak	WNE UW
Michał Charyński	Media	Wiktor Wojciechowski	NBP
Marek Dąbrowski	Fundacja CASE	Przemysław Woźniak	Fundacja CASE
Iza Desperuk	Uniwersytet Łódzki		
Hanna Dziarska	Polskie Radio		
Michał Federowicz	IfiS PAN		
Kazimierz W. Frieske	Uniwersytet Warszawski		
Ilona Gosk	FISE		
Marek Góra	Szkoła Główna Handlowa		
Michał Górzyński	CASE-Doradcy		
Witold Grostal	NBP		
Gabriela Grotkowska	WNE UW		
Bogdan Grzybowski	OPZZ		
Ewa Gucwa	WNE UW		
Alina Gużyńska	Businessman Magazine		
Marta Hryniewicka	WSFiZ		
Anna Kędziorek			
Patrycja Klepach	PAIZ		
Stanisław Kluza	Szkoła Główna Handlowa		
Radosław Koniar	BRE Bank SA		
Jakub Kozera			
Maciej Krzak	Bank Handlowy w Warszawie		
SA			
Leszek Kujawa	CKiPL		
Katarzyna Kumasińska	Radio PIN		
Piotr Lewandowski	Szkoła Główna Handlowa		
Dominika Milczarek	WNE UW		
Jeremi Mordasewicz	PKPP		
Krystyna Olechowska	Fundacja CASE		
Kamila Oziewicz	Pekao SA		
Krystyna Fetera	PAP		
Katarzyna Piętka	Fundacja CASE		
Bartłomiej Piotrowski	Fundacja CASE		
Michał Rybicki	PAIZ		
Katarzyna Sączuk	CEFMR		
Anna Sienicka	FISE		
Tomasz Skowroński	Pekao SA		
Jacek Socha	NBP		
Wojciech Stodulski	Instytut na rzecz Ekorozwoju		
Paweł Strzelecki	NBP		
Adriana Sulimowicz	Szkoła Główna Handlowa		
Witold Szwałkowski	Stowarzyszenie SENS		
Andrzej Śniecikowski	Zmiany Investment		

# Wprowadzenie

Polskie bezrobocie jest w centrum zainteresowania ekonomistów od samego początku lat 90., ponieważ przez cały ten okres – niezależnie od zmieniających się rządów i sytuacji gospodarczej – znacznie przekraczało poziom możliwy do zaakceptowania. Wyzwania stojące przed polityką rynku pracy są olbrzymie. Trzeba więc zastanawiać się nad tym, jakich użyć instrumentów, by pomniejszyć bezrobocie i stymulować wzrost aktywności zawodowej. Oprócz tempa wzrostu gospodarczego, stymulacji podatkowych, poprawy działania służb zatrudnienia, jednym z istotnych czynników mogących poprawić sytuację na rynku pracy jest powiększenie elastyczności rynku pracy.

Elastyczny rynek pracy w Polsce był tematem 73. seminarium BRE-CASE. Seminarium zorganizowała Fundacja CASE, we współpracy z BRE Bankiem SA, w ramach stałego cyklu spotkań panelowych. Seminarium odbyło się w Warszawie, w czerwcu 2004 r.

Seminarium stało się okazją do zaprezentowania wstępnych wyników prac prowadzonych w CASE w ramach jednego z 11 tematów projektu „Polska u progu członkostwa w Unii Europejskiej. Kierunki niezbędnych reform gospodarczych”. Celem projektu jest przygotowanie propozycji praktycznych reform kończących transformację gospodarczą w Polsce. Kierownikiem projektu jest prof. Barbara Błaszczuk.

Zdaniem ekspertów CASE elastyczny rynek pracy oznacza z jednej strony większą elastyczność przepisów prawa pracy, a z drugiej swobodę działania różnych, nie tylko publicznych, podmiotów wspomagających przepływ zasobów pracy. Pytanie o elastyczność, twierdzą eksperci CASE, prowa-

dzi do kwestii związanych z deregulacją. Nie jest to tylko pytanie, które zadajemy w chwili obecnej w Polsce, ponieważ i w UE, i na całym świecie toczy się debata na ten temat. Eksperti CASE dokonali przeglądu trwającej dyskusji i analizy możliwości wprowadzenia w Polsce nowych rozwiązań dla rynku pracy. Nowoczesna gospodarka, globalizacja, konkurencyjność, olbrzymi i szybki wpływ nowych technologii na formy pracy w sposób naturalny zmuszają do podjęcia reform uregulowań prawnych, rekomendacji nowych form pracy i zatrudnienia oraz sposobów ich realizacji, aby mogły sprzyjać rozwojowi gospodarczemu, a zarazem rozwojowi kapitału ludzkiego i społecznego.

Opracowanie prof. Marka Góry jest krytyczną analizą informacji i poglądów na temat polskiego rynku pracy. Jej przedmiotem są zarówno liczby charakteryzujące omawiane zjawiska, jak i zależności, którym one podlegają. Szczególną uwagę Autor poświęcił instytucjonalnej strukturze tego rynku. Celem Autora było zainicjowanie dyskusji, która wykroczy poza zastosowanie tradycyjnych schematów rozumowania i będzie szansą na szerszą refleksję nad polskim bezrobociem. Taka wymiana myśli mogłaby zaowocować stworzeniem podstaw do wypracowania polityki gospodarczej mogącej doprowadzić do trwałego obniżenia poziomu bezrobocia w Polsce.

Zdaniem prof. Kazimierza W. Frieske im wyższy poziom integracji społecznej, im bardziej bezpośrednie i osobiste są stosunki między stronami i im większa funkcjonalna konieczność kooperacji – tym większe prawdopodobieństwo, że wzajemne zobowiązania będą regulowane poprzez nacisk zasady wzajemności i „żywe prawo” Ehrlicha czy „prawo nieoficjalne” Petrażyckiego. Wiele wydaje się wskazywać na to, że zmiany w strukturze przedsiębiorstw zmięszają właśnie w tym kierunku: stają się one coraz mniejsze, procesy technologiczne powodują, że rośnie rola kooperacji pracowników, bezpośrednie i osobiste powiązania między nimi. Wszystko to ma swoje empirycznie uchwytne konsekwencje dotyczące sposobu regulacji. Coraz częściej okazuje się, że formuła zatrudnienia pracownika, w jej najistotniejszych elementach wyznaczana jest przez regulacje wewnętrzne – wypełniając w ten sposób kodeksowe „luki regulacyjne”; nie jest też takie pewne i to, że koszty pracy w przypadku krótkookresowych kontraktów są niższe niż w przypadku stałego zatrudnienia.

Rezygnując z uniwersalizmu prawa pracy stwarza się nowy wymiar społecznych nierówności związanych z formą i warunkami zatrudnienia. Mówiąc najkrócej, promując „deetatyzację” regulacji rynku pracy trzeba pamiętać o tym, że kłóci się to z retoryką społecznej integracji.

Michał Boni (red.), Bartłomiej Piotrowski, Artur Radziwiłł, Aleksandra Rusielewicz, Agnieszka Sowa, Urszula Sztanderska, Mateusz Walewski, Jakub Wojnarowski

# Elastyczność polskiego rynku pracy

## Wstęp

Kluczowe dla przedstawianego opracowania są dwa pojęcia: deregulacji i elastyczności rynku pracy. Proces deregulacji, bo tak należy to zjawisko postrzegać, jak sugeruje w swoich pracach Elżbieta Kryńska<sup>1</sup> jest niczym innym, jak zwiększaniem swobody podmiotów gospodarczych i mniejszą ingerencją państwa w dziedzinie zbiorowych stosunków pracy. Proces ten obejmuje różne elementy: system zabezpieczenia społecznego, regulacje płacy minimalnej, ustawodawstwo dotyczące ochrony stosunku pracy, uprawnienia związków zawodowych. W sposób oczywisty zachodzi tu ograniczanie uprawnień (najczęściej dotychczasowych, które są już traktowane nawykowo) pracowniczych i wzrost swobody pracodawców w relacjach z pracownikami. Rodzi się pytanie: jak to uzasadnić?

W wielu krajach dyskusje na ten temat wywołano w sytuacji wysokiego bezrobocia. Procesy deregulacji oraz wynikającą z nich elastyczność uznawano za bardzo ważny czynnik wspierający wzrost zatrudnienia i zmniejszenie nierównowagi na rynku pracy przez uelastycznienie podaży, popytu oraz ceny pracy. Wspierającym argumentem jest uzmysłowienie sobie, jak wielką rolę w zwiększaniu adaptacyjności przedsiębiorstw – niezbędnej w konkurencyjnym środowisku – odgrywać może elastyczność zatrudnienia, czasu pracy, płac, elastyczność funkcjonalna związana z organizacją pracy i odpowiednim wykorzystywaniem różnorodnych kwalifikacji i kompetencji pracowników.

W debacie o deregulacji i elastyczności nie wolno jednak zapominać zarówno o koniunktural-

---

Dziękując wszystkim Autorom pragnę zaznaczyć, że część wniosków zawartych w tym opracowaniu pochodzi także z raportu UNDP *W trosce o pracę* oraz książki Golinowska S., Radziwiłł A., Sobolewski M., Walewski M. (2003), *Lokalny rynek pracy w Łomży, powiecie łomżyńskim – stan obecny i perspektywy rozwoju*, CASE, Warszawa.

nych (wysokie bezrobocie), jak i strukturalnych (skutki globalizacji dla konkurencyjności przedsiębiorstw, wpływ postępu technologicznego na kwalifikacje, produktywność i oczekiwania wobec pracowników, czy efekty dezindustrializacji) przyczynach potrzeby akceptacji dla tych instrumentów. W tradycyjnym sporze o charakter oraz zakres deregulacji i elastyczności wyostrzały się racje pracowników (potrzeba ochrony) oraz pracodawców (potrzeba swobody działania). Musiało to prowadzić do różnych form kompromisu, np. przesuwania regulacji prawnych zawartych w sztywnej legislacji do prawa układowego (istotna rola umów zbiorowych), czy porozumień i paktów społecznych (tak ważnych w latach 90. w Unii Europejskiej). Obecnie jednak przestrzeń sporu jest o wiele szersza. Z punktu widzenia związków zawodowych jest to spór o ochronę miejsc pracy zatrudnionych (mocno w Polsce artykułowana, szczególnie przez „Solidarność” pozycja *insidera*). Z punktu widzenia pracodawców jest to konflikt o warunki i charakter rozwoju firmy. Natomiast z punktu widzenia całego rynku pracy i polityki rynku pracy – jest to spór o warunki dla tworzenia miejsc pracy i prymat promocji zatrudnienia nad jego ochroną. W efekcie prowadzić ma to do wzrostu wskaźnika zatrudnienia, większej aktywności i samodzielności społeczeństwa, czy używając terminologii przytaczanej przez Guy Standinga – wzrostu znaczenia państwa pracy<sup>2</sup>. Zarazem jednak, taki proces paradoksalnie prowadzi do efektów, które prof. Kazimierz Frieske nazywa deetatyzacją rynku pracy.<sup>3</sup>

Analiza sytuacji na polskim rynku pracy w okresie transformacji pozwala wyodrębnić trzy charakterystyczne typy.

Pierwszy wiązał się z fundamentalnymi zmianami transformacyjnymi. Tworzono zręby gospodarki rynkowej, zmieniała się struktura własności, ukryte bezrobocie stało się otwartym. Przedsiębiorstwa zmuszone zostały do dostosowania się do wymogów rynkowych i rozpoczynały restrukturyzację. Przeciwdziałanie inflacji ograniczało radykalnie wzrost płac, co równoległe chroniło też zatrudnienie. Impulsy na rzecz przedsiębiorczości sprzyjały tworzeniu nowych miejsc pracy w sektorze prywatnym oraz nowych gałęziach gospodarki – w firmach o dużo mniejszej wielkości. Pojawienie się bezrobotnych na rynku pracy (aż do poziomu 16% w 1993 r.) wymuszało działania osłonowe. Niestety, wzrost liczby bezrobotnych sprzyjał również utrwaleniu się procesów dezaktywizacyjnych (wcześniejsze emerytury, niektóre formy zasiłków). Powstawały ramy nowoczesnej polityki zatrudnienia – problemem stawała się jakość zasobów pracy (choć zarazem prawie 2,5 mln osób samoczynnie zmieniło zawód, by zaadaptować się do nowych warunków) oraz trudności systemu edukacyjnego w dostosowaniu się do potrzeb rynkowych. Służby zatrudnienia zdobywały umiejętności – toczyły się batalie o definicję aktywnej polityki rynku pracy. Kwestią problematyczną stawały się instrumenty zarządzania rynkiem pracy, w tym środki finansowe na aktywną politykę oraz warunki dla tworzenia miejsc pracy.

Mało w tym okresie mówiło się o potrzebie elastyczności rynku pracy – i to nie wyłącznie dlatego, że związki zawodowe były dominującym partnerem dialogu społecznego.

W okresie 1994–1998 zarysował się drugi typ polskiego rynku pracy. Rosnące i przez pewien



czas stabilne, wysokie tempo rozwoju gospodarczego pozwoliło na obniżenie bezrobocia do poziomu ok. 10% (w 1998 r. był to mniej więcej średni poziom bezrobocia w Unii Europejskiej). Polityka zatrudnienia nie była ograniczona tylko do działań osłonowych. Uruchomiono wiele programów aktywizujących, coraz lepiej realizowanych przez doskonalące się publiczne służby zatrudnienia. Niestety, w tym samym czasie zostały zatrzymane procesy restrukturyzacyjne, szczególnie tzw. przestarzałych sektorów państwowej gospodarki. Nie podjęto w ogóle żadnych zmian w modelu edukacji, choćby w celu przygotowania go na wejście do ostatnich klas, a później na rynek pracy – wyżu demograficznego (jedynie rynek – poprzez rozwój prywatnych szkół wyższych rozwijał ofertę dla tej generacji). Zaczęły też rosnąć bariery dla rozwoju przedsiębiorczości. Nie reformowane finanse publiczne oraz rosnące wydatki sfery socjalnej (co z drugiej strony dało jednak impuls do podjęcia długofalowych działań na rzecz racjonalizacji systemu emerytalnego – poprzez jego reformę i uruchomienie rozwiązań oszczędnościowo-kapitałowych) – wpływały na podwyższanie podatkowych i pozapłacowych kosztów pracy. Był to również okres utrzymywania się niezrównoważonego (dominacja związków zawodowych, słabość pozycji pracodawców) modelu dialogu społecznego, co zaowocowało m.in. brakiem głębszych dostosowań regulacji prawa pracy do potrzeb rynku i rozwoju. Przyjęty w 1996 r. Kodeks pracy był zwycięstwem idei ochrony zatrudnienia, a nie jego promocji. Problematyka elastyczności rynku pracy nie stała się jeszcze tematem ani debaty, ani sporu.

W trzecim okresie – sytuacja na rynku pracy zaczęła się jeszcze bardziej komplikować. Nastąpi-

ła koincydencja wielu zdarzeń i procesów. Słabło tempo rozwoju gospodarczego – aż do poziomu bliskiego tylko 1% wzrostu w latach 2001 i 2002. Na rynek pracy wchodził i wchodzi dalej wyż demograficzny. Osłabła zdolność przedsiębiorstw do tworzenia miejsc pracy. Jedne z nich, dając sobie radę w konkurencji rynkowej i podwyższając wydajność zwalniały pracowników. Inne – nie mogąc sprostać konkurencji ograniczały swoją działalność i także zwalniały pracowników. Od 1998 r. przyspieszono procesy restrukturyzacyjne, ale za cenę niebywałego wzrostu skali dezaktywizacji poprzez świadczenia i zasiłki przedemerytalne. Obciążało to tak Fundusz Pracy, że w stosunku do potrzeb, był on w stanie jedynie minimalnie odpowiadać na wyzwania dotyczące kształtowania aktywnej polityki rynku pracy. W najmniej odpowiednim momencie dokonano próby decentralizacji rynku pracy, która realnie zakończyła się – decentralizacją służb zatrudnienia i odebrała ich funkcjonowaniu sterowność i sprawność. Rosły problemy w finansach publicznych. Rósł także opór związków zawodowych przeciw zgłaszanym coraz wyraźniej postulatom liberalizacji kodeksu pracy i uelastycznienia polskiego rynku pracy.

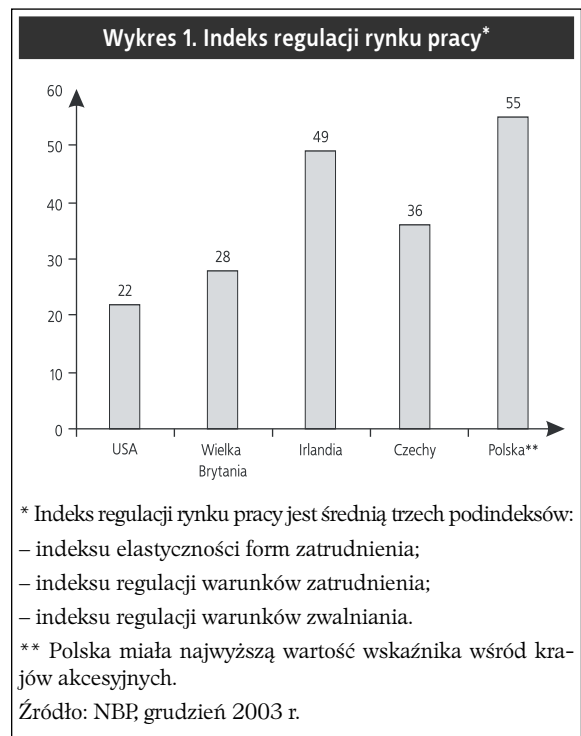
Zarazem jednak – skala trudności, wysokie bezrobocie (prawie 20%), uświadomienie sobie długofalowo negatywnego znaczenia niskiego wskaźnika zatrudnienia w Polsce, rosnące znaczenie organizacji pracodawców (powstanie w 1999 r. Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych – PKPP) i ich presja w dialogu społecznym, w tym i w odnowionej od 2002 r. Komisji Trójstronnej oraz zbliżające się wejście do Unii Europejskiej i przyjęcie jej metodologii programowania polityki rynku pracy (wraz z uwzględnieniem

korekt zawartych w Agendzie Lizbońskiej), spowodowały zmianę perspektywy spojrzenia na kwestie dotyczące elastyczności rynku pracy.

Stało się jasne, że w tego rodzaju sporach nie chodzi już tylko i wyłącznie o liberalizację kodeksu pracy. Jałowość części debaty prowadzonej w Polsce na temat elastyczności brała się z wąskiego definiowania tego narzędzia i nieumiejętności wkomponowania instrumentów deregulacyjnych i elastyczności w bardziej kompleksową politykę rynku pracy. Takiej, w której oprócz warunków prawnych dla swobody zatrudniania i zwalniania istotne byłyby warunki sprzyjające rozwojowi przedsiębiorczości i tworzeniu miejsc pracy, czy wzmocnienie elastyczności w kreowaniu kwalifikacji i poprawie jakości zasobów ludzkich, jak i stymulacja mobilności pracowniczey oraz lepsze zarządzanie rynkiem pracy i narzędziami aktywnej polityki rynku pracy.

Istotne z punktu widzenia konkurencyjności polskiej gospodarki na globalnym oraz europejskim rynku pracy jest porównanie stosowanych w badaniach miar elastyczności rynku pracy. Bierze się w nich pod uwagę wskaźniki: indywidualnej ochrony przed zwolnieniem, dodatkowe regulacje dla zwolnień grupowych i regulacje dotyczące zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz syntetyczny indeks regulacji rynku pracy (w innych badaniach używa się jako składowych następujących indeksów: elastyczności form zatrudnienia, regulacja warunków zatrudnienia oraz warunki zwalniania). Tabela 1 (jeszcze z okresu przed zmianami w ustawodawstwie pracy z 2002 i 2003 r.) pokazuje, że na tle innych krajów europejskich Polska nie wygląda w tym obszarze najgorzej.

Jeśli jednak spojrzeć na tę problematykę z punktu widzenia wyzwań, stojących przed polską gospodarką i porównać Polskę z krajami, które chcielibyśmy rozwojowo naśladować lub z nimi konkurować (Czechy), to okazuje się, że miarą deregulacji nie powinno być to, co już osiągnęliśmy, ale to, co polskiemu rynkowi pracy jest potrzebne. Do takich wniosków prowadzi poniższy wykres.



Nie chcąc zatem ograniczać dyskusji o deregulacji i elastyczności do problematyki liberalizacji kodeksu pracy, trzeba uświadomić sobie, że nie ma w tym względzie miar w pełni obiektywnych. Zasadnicze pytanie, jakie w odniesieniu do polskiej polityki rynku pracy należy sformułować brzmi: jak duża deregulacja jest potrzebna? Jak szeroko stosowane i występujące narzędzia elastyczności są niezbędne, by poprawiało to z jednej strony konkurencyjność polskiej gospodarki

Tabela 1. Stopień regulacji rynków pracy w krajach Unii Europejskiej

Kraj	Indywidualna ochrona przed zwolnieniem	Dodatkowe regulacje dla zwolnień grupowych	Regulacje dotyczące zatrudnienia w niepełnym czasie pracy	Indeks syntetyczny	Stopa bezrobocia 1998 (%)
Wielka Brytania	0,8	2,9	0,3	0,9	6,3
Irlandia	1,6	2,1	0,3	1,1	7,8
Dania	1,6	3,1	0,9	1,5	5,1
Finlandia	2,1	2,4	1,9	2,1	11,4
Holandia	3,1	2,8	1,2	2,2	4,0
Austria	2,6	3,3	1,8	2,3	4,7
Belgia	1,5	4,1	2,8	2,5	9,5
Szwecja	2,8	4,5	1,6	2,6	8,3
Niemcy	2,8	3,1	2,3	2,6	9,4
Francja	2,3	2,1	3,6	2,8	11,7
Hiszpania	2,6	3,1	3,5	3,1	18,7
Włochy	2,8	4,1	3,8	3,4	12,2
Grecja	2,4	3,3	4,8	3,5	10,7
Portugalia	4,3	3,6	3,0	3,7	5,1
Czechy	2,8	4,3	0,5	2,1	6,5
Polska	2,2	3,9	1,0	2,0	10,6
Węgry	2,1	3,4	0,6	1,7	7,8

Źródło: OECD, „Employment Outlook“, Paris 1999, s. 57

oraz przedsiębiorstw, a z drugiej – wspomagało większą dynamikę na rynku pracy, wzrost aktywności i wskaźnika zatrudnienia, obniżenie poziomu bezrobocia, szczególnie bezrobocia długotrwałego (jako niebezpiecznie prowadzącego w sferę trwałego wykluczenia społecznego)?

Szersze podejście wiąże się także z próbą określenia wszechstronnej listy czynników determinujących elastyczność, na przykład:

– koszty zmiany popytu na pracę (koszt przyjęć i zwolnień, swoboda w kształtowaniu organi-

zacji i czasu pracy, praca na czas określony i w niepełnym wymiarze oraz nietypowe formy zatrudnienia, segmentacja rynku pracy oraz jej skutki dla nierówności i dualizacji rynku pracy);

– elastyczność płac (centralizacja i koordynacja rokowań płacowych, siła związków zawodowych – siła przetargowa zatrudnionych *insiders*, długość kontraktów i indeksacja, płaca minimalna, klin płacowy – obciążenia podatkowe i ubezpieczenia społeczne, w tym system emerytalny);

- koszt alternatywny pracy (wysokość i długo-trwałość zasiłków dla bezrobotnych, łatwość uzyskiwania świadczeń długookresowych – renty i emerytury, bezrobocie ukryte na wsi);
- mobilność przestrzenna i zawodowa (rynek mieszkań, infrastruktura transportowa, dostępność infrastruktury edukacji oraz edukacji dorosłych, skuteczność szkoleń i zmiany kwalifikacji, jakość wykształcenia ogólnego, polityka wobec sektorów restrukturyzujących się).

Podstawowe zatem pytanie, jakie w niniejszej analizie pragniemy postawić, dotyczy charakterystyki procesów deregulacji prowadzących do elastyczności oraz innych znamion elastyczności (lub ich braku) rynku pracy – jako czynników sprzyjających wzrostowi konkurencyjności polskiej gospodarki oraz poprawie warunków tworzenia miejsc pracy, a tym samym obniżaniu poziomu bezrobocia.

Kiedy przystępowaliśmy do pierwszych dyskusji nad raportem (wiosna 2003 r.) nie istniała jeszcze tak wyraźna świadomość zmian, jakie w obszarze elastyczności zostały poczynione od 2002 r. – w kodeksie pracy i innych regulacjach dotyczących zatrudnienia, w klimacie dialogu społecznego, w narzędziach polityki rynku pracy i mechanizmach zarządzania rynkiem pracy. A także w radykalnej reorientacji polityki społecznej, jaką przyniosły koncepcje zawarte w tzw. planie Hausnera. Staraliśmy się, w ostatecznej wersji raportu – przynajmniej część tych przeobrażeń uwzględnić. Konstrukcja raportu odwołuje się do wspomnianych wyżej czynników determinujących elastyczność, przy czym nie o wszystkich byliśmy w stanie napisać – licząc,

że odpowiedzi na ważne kwestie z tamtych dziedzin zostaną zawarte w innych rozdziałach całego raportu CASE.

## **Spory o deregulację – historia i osiągnięcia**

W regulacje prawne dotyczące problematyki pracy wpisane zostały po 1989 r. bardzo różnorodne zasady. Niewątpliwie jedną z kluczowych była fundamentalnie traktowana ochrona praw pracowniczych. Wyrażała się ona dbałością o trwałość stosunku pracy (nawet przy różnych formach prywatyzacji czy dalszych zmianach właściciela), gwarancją płacy minimalnej, skomplikowanymi procedurami zwalniania pracowników, czy to w trybie indywidualnym czy grupowym, słabą wrażliwością przepisów na elastyczne formy zatrudnienia, identyczną troską o prawa pracowników bez względu na wielkość i możliwości ekonomiczne firmy. Ważnym elementem systemu była promocja roli związków zawodowych jako wyłącznych dysponentów narzędzi obrony praw pracowniczych<sup>4</sup>. Prawdopodobnie po okresie fikcji prawnej systemu komunistycznego potrzebna była taka szczegółowość praw i wysoki poziom minimalnych uprawnień, zawartych w stałych (kodeks, ustawy) przepisach prawnych. Sytuacji tej nie zmieniło nawet przyjęcie w 1994 r. działu XI kodeksu pracy, otwierającego pole dla tworzenia zakładowych układów zbiorowych pracy. Do dzisiaj elementy trwałe, nie podlegające negocjacjom dominują w prawie pracy. Jedynie może w sferze wynagradzania, po bardzo rygorystycznym pierwszym okresie związanym z ustawową obroną przed presją płacową, już od 1994 r. kształtował się system negocjacyjny

ny, choć pod kontrolą wskaźników określanych w Komisji Trójstronnej.

W swoim modelu zbiorowe i indywidualne prawo pracy nawiązywało do tradycji europejskiej, a nie liberalnej formuły modelu angloamerykańskiego. W tym też sensie prowadzone intensywnie od 1997 r. prace na rzecz harmonizacji polskiego prawa pracy z regułami Unii Europejskiej tworzyły nowe, choć nie tak szerokiego zakresu, wymogi. Przedstawiamy je dokładniej w Aneksie 1<sup>5</sup>.

Sporo zmian musiało dotyczyć przepisów bhp i dbałości o warunki pracy. Działania dostosowawcze objęły warunki zwalniania i zatrudniania pracowników, czy dokumentacji wymaganej przy zatrudnianiu – tak, by pracownik miał poczucie traktowania go jako pracownika (treść umowy o pracę itp.). Ważne stały się przepisy eliminujące ze stosunków pracy jakiejkolwiek możliwości i zagrożenia dyskryminacją. W ostatnich miesiącach różnorakie emocje w środowisku pracodawców wywołały kwestie dotyczące realizacji prawa do informacji i konsultacji, przekładające się poprzez dyrektywę unijną na zarys nowego prawa dotyczącego funkcjonowania tzw. reprezentacji pracowniczej – rady zakładowej, w każdym większym podmiocie (powyżej 50 osób). Część pracodawców, mitologizując zagrożenie, potraktowała to jako obowiązek zgody na funkcjonowanie w przedsiębiorstwie przymusowego *quasi*-związku zawodowego.

Oczywiście, nie sposób obecnie uznawać aktualnych przepisów prawa pracy za tak rygorystyczne i nadmiernie przeregulowane – jak to wydawało się od początku transformacji aż do począt-

ku obecnej dekady. Wiele się zmieniło, wiele z zapisów prawnych straciło na znaczeniu – przykładowo obowiązek respektowania zasad płacy minimalnej funkcjonuje cały czas, ale zmiany techniki naliczania, *de facto* spowodowały jej realne obniżenie, szczególnie w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia.

Dlaczego jednak – mimo ciągle wysokiego bezrobocia – temat dotyczący deregulacji i elastyczności, nie stał się stosunkowo wcześniej jednym z głównych wątków debaty publicznej oraz zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego. Jest kilka powodów:

- słabość artykulacji własnych interesów przez istniejące organizacje pracodawców;
- silny opór związków zawodowych i ich przewaga w instytucjach dialogu społecznego, jak i mocna pozycja na scenie politycznej utrudniająca skuteczne wprowadzanie takich rozwiązań;
- wyraźny opór środowiska naukowego prawników, bardziej zorientowanych na funkcje ochronne prawa pracy, a mniej na ich rolę w sferze rynku pracy (co podkreślał prof. Ludwik Florek w swoich pracach<sup>6</sup>);
- brak kompleksowej polityki rynku pracy, odnoszącej się nie tylko do deklaracji, ale i wytycznych dla różnorodnych działań: ekonomicznych, kapitałowych, edukacyjnych, prawnych, mentalnych czy aktywizujących w stosunku do bezrobotnych. Przez wiele lat dominowała perspektywa osłonowa wobec bezrobotnych wyrażana przez część resortu pracy oraz perspektywa ochronna wobec pracowników wyrażana

przez inne departamenty tegoż resortu, pozostałe struktury rządowe nie były specjalnie zainteresowane polityką zatrudnienia;

- realne nieprzestrzeganie wielu aspektów prawa pracy przez pracodawców z sektora prywatnego, bez żadnej konsekwencji, co też ujawniało się w funkcjonowaniu tzw. szarej strefy.

Jak widać, inicjatywa na rzecz deregulacji oraz wzrostu elastyczności rynku pracy miała nikłe szanse powodzenia w działaniach podejmowanych wprost. Toteż, po sukcesie *Paktu o przedsiębiorstwie...* (1993 r.), który jakby nie było otworzył drogę szerszej prywatyzacji – mogło się wydawać, że jedynym sposobem deregulacji jest próba zawarcia umowy społecznej. Przez wiele jednak lat, mimo dyskusji nad kolejnymi rządowymi programami przeciwdziałania bezrobociu, nie podjęto udanej próby zawarcia paktu społecznego na rzecz pracy. Aby taki rodzaj porozumień miał sens, potrzebne są pewne minimalne założenia wyjściowe:

- uczestnicy rzeczywiście powinni reprezentować swoich członków i tym samym gwarantować realizację przyjętych zobowiązań;
- niezbędna jest równowaga sił partnerów i otwartość na argumenty oraz gotowość do dokonania transakcji;
- potrzebna jest wzajemna niezależność partnerów;
- neutralność aparatu państwa winna być jednym z warunków;
- wola dialogu powinna kierować postępowaniem stron.

Spełnienia tych modelowych warunków sprzyjających zawarciu porozumienia czy paktu społecznego jednak zabrakło.

W styczniu 2000 r. rząd Jerzego Buzka przyjął opracowaną w MPiPS „Narodową strategię wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w latach 2000–2006”. Był to pierwszy dokument napisany zgodnie z regułami metodologii unijnej i założeniami Europejskiej strategii zatrudnienia.

## **Hiszpania**

### **Problemy i diagnoza sytuacji**

Hiszpania jest państwem, które odniosło istotny sukces w polityce ograniczania bezrobocia. Nadal jest ono najwyższe w UE – ok. 11–12%, ale spadło w ciągu dziesięciu lat o prawie połowę. Podstawowym wyzwaniem dla reformatorów było szybkie ograniczenie stopy bezrobocia przekraczającej 20%.

### **Polityka reform rynku pracy**

W reformie polityki rynku pracy w Hiszpanii stosowano głównie instrumenty zbiorowego prawa pracy w ramach dialogu społecznego. Zawierano w tym celu kolejne pakiety społeczne (pakt z Toledo, pakt Aznara). Zmiany na rynku pracy stały się także następstwem przeprowadzonej reformy polityki fiskalnej i ograniczenia podatków.

### **Działania i sposoby realizacji zmian**

Pierwszy pakt społeczny, zwany paktem z Toledo został zawarty w 1991 r. (porozumienie na

rzecz stabilności zatrudnienia, gdzie stronami paktu były organizacje pracodawców oraz główne związki zawodowe). Podstawowym celem paktu było przyjęcie środków prawnych zmierzających (ważne dla związków zawodowych) do ograniczenia przez pracodawców nadużywania kontraktów krótkoterminowych oraz wprowadzenia układów zbiorowych. Z drugiej zaś strony (zależało na tym pracodawcom) stworzono nowy typ stałej umowy o pracę, ale za niższe wynagrodzenie. Dokonano też ułatwień w zawieraniu umów w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz ograniczenia nadgodzin. Zredukowano koszty zwalniania pracowników, co było ważne dla przedsiębiorców. W regulacjach dotyczących systemów płac wprowadzono zmiany umożliwiające zwiększenie udziału części ruchomej wynagrodzenia – uzależniając ją od wyników firmy. Nowe uregulowania promowały także stosowanie *outsourcingu* (72% hiszpańskich firm stosowało tego typu rozwiązania). Wprowadzone zmiany zaoocowały m.in. dużą ilością kontraktów w niepełnym wymiarze czasu pracy – do 33% osób w wieku produkcyjnym.

Kolejny pakt – tzw. pakt Aznara dotyczył głównie kwestii z zakresu ubezpieczeń społecznych. W ramach sukcesywnie wprowadzanych zmian wydłużono m.in. okres liczenia podstawy emerytury do 15 lat (co poskutkowało zmniejszeniem świadczeń). Wprowadzono też interesujące rozwiązanie uelastyczniające możliwość zatrudnienia osób powyżej 65 roku życia: zatrudnienia połączonego z częściowym otrzymywaniem emerytury oraz w systemie częściowej refundacji składek dla pracodawców za zatrudniane osoby starsze; (powyżej 60 roku życia).

W ostatnich latach Aznar nie ugiął się, w przeciwieństwie do Francji, żądaniom wprowadzenia 35-godzinnego tygodnia pracy. Dopuszczane są liczne rozwiązania uelastyczniające np. zarządzanie czasem pracy. I tak w wielu firmach okres rozliczania czasu pracy wydłużono do jednego roku. Szeroko wprowadzono ruchomy i przerywany czas pracy oraz zmienny wymiar czasu pracy w układach dni w tygodniu i miesięcy w roku (np. krótszą pracę w lecie).

Decydujące znaczenie w zwalczaniu bezrobocia miała też wielka reforma podatkowa rządu Aznara. Obniżono progi podatkowe dla osób fizycznych (najwyższy z 56% najpierw do 48% docelowo do 47, najniższy z 20% do 18%, docelowo do 15%), a osoby najniżej zarabiające są nie tylko zwolnione od podatku, ale w ogóle nie muszą składać deklaracji podatkowych.

Niepowodzeniem skończyła się natomiast próba wprowadzenia – niezgodnionej ze związkami zawodowymi – reformy ustawy o bezrobociu zmieniającej między innymi definicję odpowiedniej pracy. Po gwałtownych demonstracjach i strajkach rząd wycofał się z wprowadzonych już rozwiązań.

### **Efekty podjętych działań**

Podstawowym i najważniejszym efektem podjętych działań było radykalne ograniczenie stopy bezrobocia w Hiszpanii w ciągu dekady z ok. 20% do 11–12%. Rynek pracy został również uelastyczniony. Wprowadzono nowe formy zatrudnienia, pojawił się większy nacisk na *outsourcing*, umożliwiono pracę w zmiennym wymiarze czasu. Dodatkowym elementem przyspieszają-

cym w rezultacie zmiany stała się reforma podatkowa, która odbiurokratyzowała i uprościła system fiskalny w Hiszpanii. W ramach wypracowanych po pakcie z Toledo procedur uzgadniania zmian z partnerami społecznymi, dalszy ciąg istotnych ułatwień w uelastycznianiu uregulowań na rynku pracy został przesunięty na poziom układów zbiorowych.

W tym samym czasie OPZZ przedstawiło propozycję „paktu dla pracy”, wobec której rząd wyraził dystans – sugerując, że lepszym dokumentem do debaty byłaby właśnie przyjęta *Strategia*.... Sprawa nie była błaha, ponieważ – jak wynika z dokładnej analizy wszystkich ówczesnych propozycji – istniały między nimi fundamentalne różnice. Dokument rządowy powstawał m.in. na podstawie przyjętej koncepcji naprawy finansów publicznych do 2010 r., autorstwa Leszka Balcerowicza, gdzie była mowa i o oszczędnościach społecznych, i o obniżaniu podatków, i tworzeniu lepszych warunków dla przedsiębiorczości. Natomiast projekt związkowy kumulował rozwiązania podwyższające ochronę pracowników przed zwolnieniami (obowiązek opracowywania przez urząd pracy dokładnych programów aktywizacji dla zwalnianych grupowo pracowników, także przy udziale pracodawcy) i zapewniające wszelkie osłony. Utrwalać to miało stabilność dotychczasowych form zatrudnienia (wzmocnienie prawnej instytucji domniemania stosunku pracy tak, by ograniczyć zatrudnianie pracowników w formie umów cywilno-prawnych), także poprzez obligatoryjne stosowanie zawieranych przy prywatyzacji pakietów socjalnych. Propozycje zawierały też podwyższenie skali dostępności zasiłków i świadczeń przedemerytalnych. Było to więc bardzo kosztowne, i choć niektóre z nich zmierzały do sprzy-

jania przedsiębiorczości i subsydiowania zatrudnienia w nowy sposób, to zarazem wpływały właśnie na wzrost kosztów pracy.

Treść tych dwóch dokumentów – rządowego i związkowego, uzmysławia skalę rozbieżności interesów i postaw. W ówczesnym klimacie politycznym, przy paraliżu Komisji Trójstronnej (która stała się polem walki politycznej między dwoma centralami, z których jedna była w opozycji, a druga w pewnym sensie „u władzy”) zawarciu porozumienia, a nawet rozpoczęciu negocjacji nie było możliwe.

Kluczową kwestią była niemożność określenia przedmiotu transakcji – co miałoby być przedmiotem przetargu. Żadna ze stron nie była gotowa do takiego myślenia, a po stronie rządowej zabrakło możliwości realizacyjnych (uwikłanie AWS w struktury związkowe), by stymulować przestrzeń do transakcji i kompromisu.

Bardziej skuteczną okazała się metoda, jaką wypracowała na przełomie 2001/2002 r. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, wchodząc do nowo skonstruowanej Komisji Trójstronnej (z mocy ustawy z lipca 2001 r.). Negocjacje autonomiczne i zawarte porozumienie PKPP z OPZZ otworzyło drogę zmian w kodeksie pracy. Przyjęto je w lipcu 2002 r. mocno uelastyczniając m.in. czas oraz organizację pracy, a także dając możliwość stosowania na większą skalę kontraktów terminowych. Zarazem związkowcy uzyskali ograniczenie możliwości stosowania przez pracodawców zatrudnienia w formie umowy cywilno-prawnej osób przesuwanych z firm do prowadzenia własnej działalności gospodarczej, chociaż wykonujących te same czynności. *De facto* był to początek procesu deregulacji



i poszerzenia skali elastyczności rynku pracy. W warunkach polskich zaczął więc powstawać swoisty *quasi*-pakt, do którego w kolejnych negocjacjach zaczęły dochodzić coraz to nowe elementy.

Nawet, jeśli przyjąć, że wezwanie ministra pracy Jerzego Hausnera do zawarcia paktu na rzecz pracy – przedstawione wiosną 2003 r. – nie zostało ze względu na obstrukcję „Solidarności” przyjęte, to strona pracodawców korzystając z możliwości negocjacji w specjalnym trybie<sup>7</sup> wymogła przyjęcie w Komisji uchwały inicjującej debatę na następujące tematy:

- zwiększenia zakresu swobody działalności gospodarczej;
- naprawy finansów publicznych;
- sposobów obniżenia obciążeń z tytułu podatków dochodowych, w celu zwiększenia popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego;
- zasad prywatyzacji, która powinna przyczyniać się do kształtowania nowoczesnej struktury gospodarki, do tworzenia efektywnych miejsc pracy oraz uwzględniać interesy pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw;
- skali, zakresu i sposobu udzielania pomocy przez państwo (pomoc publiczna) przedsiębiorcom;
- zakresu urynkowienia usług publicznych;
- mechanizmu kształtowania wynagrodzeń w sferze budżetowej, usługach publicznych oraz w sektorze przedsiębiorstw;

– prawa pracy, w tym roli układów zbiorowych pracy oraz przepisów regulujących zawieranie umów na czas nieokreślony i określony.

Zakres negocjacji może ulec poszerzeniu, ponieważ przedstawiciele związków zawodowych zastrzegali, iż zgodnie z zapisami uchwały będą zabiegać o włączenie do negocjacji dodatkowych kwestii, np. polityki dochodowej.

## **Dania**

### **Problemy i diagnoza sytuacji**

Dania to jeden z krajów, gdzie skutecznie doprowadzono do trwałego zmniejszenia stopy bezrobocia. Pomimo niewielkich jedynie problemów na rynku pracy związanych z aktywizacją bezrobotnych, rząd duński wyznaje zasadę ciągłego ulepszania stosowanych mechanizmów i narzędzi. Stąd wzięły się zmiany w prowadzonej polityce rynku pracy w ciągu ostatnich lat.

### **Polityka reform rynku pracy**

Szukając źródeł duńskiego sukcesu należy zwrócić szczególną uwagę na konsekwentne stosowanie zdywersyfikowanych narzędzi zwalczania bezrobocia. Duński sukces nie jest bowiem konsekwencją jednego genialnego pomysłu, ale efektem wieloletniej, konsekwentnej aktywnej i różnorodnej polityki reform rynku pracy.

Aktywne metody walki z bezrobociem, stosunkowo szeroko stosowane, były wprowadzane w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi. Partnerstwo społeczne odgrywa w Danii tradycyjnie silną rolę. Stopień uzwiązkowienia wyno-

si ok. 80% i zgoda związków zawodowych była niezbędna przy prowadzeniu działań aktywizujących rynek pracy. Równoległe do prowadzonej polityki na rynku pracy, Dania zmieniała swój system podatkowy oraz realizowała w praktyce założenia zasady *flexicurity*, uelastyczniając regulacje odnoszące się do stosunków pracy.

Ochrona stosunku pracy jest w Danii stosunkowo (jak na obyczaje panujące w krajach UE) słaba, nie ma uregulowań ograniczających pracę w nadgodzinach. Podobnie brak jest przeszkód i ograniczeń w podejmowaniu pracy w niepełnym wymiarze godzin. Patrząc pod względem stosunków pracy, można porównać Danię do modelu panującego w USA, czy w Europie – w Wielkiej Brytanii, z ich liberalnymi tradycjami. Z drugiej strony istnieje silna ochrona socjalna – wysoki poziom zabezpieczenia socjalnego poprzez rozbudowany system zasiłkowy. Z kolei te rozwiązania upoważniają do porównań z krajami nordyckimi i ich rozwiązaniami państwa opiekuńczego.

To właśnie kombinacja elastyczności i równocześnie wysokiego poziomu zabezpieczenia umożliwiła w ostatnich latach Duńczykom prowadzenie skutecznej polityki reform na rynku pracy.

### **Działania i sposoby realizacji zmian**

Przejęciowo na duńskim rynku pracy wprowadzono programy czasowej lub wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej, urlopy wychowawcze oraz wcześniejsze emerytury. Ważnym elementem tych rozwiązań było ściśle określenie czasu ich trwania. Programy te były ciągle modyfikowane i zmieniane w celu lepszego dopasowania

do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy. Na przykład w rozwiązaniach dla osób starszych wdrożono specjalne programy dla podejmowania aktywności zawodowej.

Duńczycy uruchomili także proces zmierzający do ograniczenia nadmiernie rozbudowanych form pasywnych. Wprowadzono skracanie (stopniowe) okresu zasiłkowego.

Istotną rolę w implementacji nowych polityk rynku pracy odegrały w Danii publiczne służby zatrudnienia. Od wielu lat cieszą się on wysoką oceną, jako profesjonalna służba społeczna i godny zaufania partner. Pełnią one rolę koordynatora wszystkich poczynań i wszystkich aktorów na lokalnym rynku pracy. Istotną funkcję, zwłaszcza w reformie polityk rynku pracy, pełnią także samorządy lokalne.

Szczególą rolę odgrywały w Danii programy zmierzające do lepszego „podzielenia” się istniejąca pracą. Jednym z nich jest Program rotacji pracowników (*Program Job Rotation*), którego istotą jest zatrudnienie rotacyjne. To metoda łącząca szkolenia pracownicze z zapewnieniem praktyk pracy dla bezrobotnych. Polega ona na czasowym zatrudnianiu na miejsce biorących udział w szkoleniu pracowników – bezrobotnych stażystów. Korzyści są przy tym wielorakie, pracodawca otrzymuje zastępcę na miejsce szkolenego pracownika, szkoleny pracownik nie zastaje po powrocie zawałonej roboty, bezrobotny zdobywa doświadczenie (a także daje się poznać pracodawcy), społeczeństwo ma stosunkowo tańszym kosztem przeszkolonych bezrobotnych, utrzymywanych dodatkowo w większej sprawności pracy, a przez to łatwiej „zatrudnialnych”.

Dania posiada również bardzo rozbudowany system edukacji dorosłych – przy planowaniu i organizowaniu szkoleń zaangażowany jest cały system trójstronnych rad lokalnych. W ich pracach od kilku lat szczególną wagę przykładają się do szkoleń z zakresu IT.

Istotnym elementem prozatrudnieniowej polityki w Danii stały się reformy systemu podatkowego. W ramach tzw. *Whitsum Package* reforma podatków obejmuje w szczególności grupy najniższej zarabiające. Obniżka podatków dotyczy w pierwszym rzędzie dochodów nieznacznie wyższych od zasiłku dla bezrobotnych – co skłania bezrobotnych do aktywności w poszukiwaniu pracy.

### **Efekty podjętych działań**

Najważniejszym efektem podjętych działań było zmniejszenie w latach 1993–2002 stopy bezrobocia z 10,1% do 4,7%. Spadek ten objął zarówno kobiety jak i mężczyzn, przy czym stopa bezrobocia obu tych grup jest w zasadzie jednakoowa. Równocześnie stopa zatrudnienia wyniosła w Danii (na koniec 2001 r.) 76,2% i była najwyższa w Europie. Oznacza to, że Dania już osiągnęła cel zatrudnieniowy wyższy niż założony podczas szczytu w Lizbonie na 2010 rok, wynoszący 70%.

Wprowadzane zmiany miały uprościć i przyspieszyć procedury związane z kierowaniem bezrobotnych do pracy. Główną filozofią pracy z bezrobotnymi w przyszłości ma się stać zasada zindywidualizowanego podejścia. Zasiłki dla bezrobotnych zostały już obniżone i zredukowana została ich różnorodność. W dłuższym czasie rząd planuje obniżenie kosztów podatkowych pracy.

W 2002 r., zgodnie z dotychczasową praktyką ciągłego ulepszania istniejących polityk rynku pracy, rząd duński zaproponował, a parlament już zaakceptował (bez zgody części związków zawodowych) nowy etap reformy rynku pracy pod hasłem doprowadzenia więcej ludzi do zatrudnienia.

Rok 2003 można uznać za przełomowy w polskiej historii dialogu społecznego oraz historii działań na rzecz zwiększenia elastyczności rynku pracy.

Prowadzono wielostronne i wielowątkowe rozmowy pomiędzy partnerami społecznymi. 2 grudnia 2003 r. paraflowano porozumienie obejmujące kilka zasadniczych spraw, które ostatecznie co prawda zostało, chyba jednak ze *stricte* politycznych powodów, podpisane przez wszystkich pracodawców z Komisji Trójstronnej, ale po stronie związkowej jedynie przez OPZZ (23 grudnia).

W ciągu kilkumiesięcznej debaty doprowadzono do:

- odbycia zasadniczej publicznej dyskusji na temat podatków i wdrożenia jednolitego podatku o charakterze liniowym dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą oraz osób indywidualnych na poziomie 19%;
- stworzenia podstaw do debaty na temat podatku VAT i jego uproszczenia, co tworzyłoby istotną perspektywę dla poprawy warunków gospodarowania;
- odbycia poważnej dyskusji na temat raportu o przedsiębiorczości, przygotowanego w MGPIPS

- i w efekcie aprobaty dla ustawy o wolności gospodarczej, likwidującej różnorodne bariery dla przedsiębiorczości (a dyskutowano na ten temat od maja 1998 r. w różnych gremiach, również politycznych);
- przyjęcia nowego modelu funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia i aktywnej polityki rynku pracy, co prowadzić powinno do ograniczenia funkcjonowania instrumentów dezaktywizujących w sferze polityki społecznej (to sprawa, nad którą dyskusja nie doprowadziła np. do kompromisu w kwestii ograniczenia roli świadczeń przedemerytalnych);
  - uzyskania kompromisu (częściowego) dotyczącego wdrożenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie skutecznego wypowiedzenia układów zbiorowych pracy, co ma fundamentalne znaczenie dla rozwoju tych układów, ale i dla zwiększenia elastyczności prawa układowego. Kluczowym jest tu jednak wymóg podjęcia negocjacji po wypowiedzeniu układu – z dobrą wolą;
  - uzyskania kompromisu w sprawie utrzymania swobody w kształtowaniu zasad zatrudniania kontraktowego na czas określony – dyrektywa UE będzie realizowana w taki sposób, iż jeśli pracodawca będzie zatrudniał pracownika na okresy dłuższe niż rok, to nawet trzecia umowa tego typu nie stanie się obligacją do zatrudnienia na czas nieokreślony. Tym sposobem realnie będą wydłużały się okresy zatrudnienia pracownika, a jeżeli pracodawca nie będzie na to zdecydowany, to przy trzeciej umowie – będzie przechodził na umowę na czas nieokreślony. Wyeliminowane zostaną też manipulacje pracodawców z aneksowaniem umów o pracę – niby jako formą *quasi*-ciągłości zatrudnienia;
  - uzyskania kompromisu w sprawie stosowania zasiłków chorobowych i wypłat za pierwsze dni okresu chorobowego;
  - ustalenia dotyczącego drażliwej sprawy pierwszeństwa wypłat wynagrodzeń – nie może nastąpić wypłata wynagrodzenia dla zarządu firmy, jeśli nie nastąpiły wypłaty dla pracowników – to bardzo ważne dla związkowców, szczególnie w okresie, gdy według badań PIP w wielu firmach nie wypłaca się na czas wynagrodzeń;
  - ustalenia dotyczącego tworzenia zakładowego funduszu szkoleniowego w zakładach (najpierw fakultatywnie, ale z instrumentami zachęcającymi do realizacji tego zadania w firmach).
- Tym sposobem nastąpił dalszy, ważny krok w budowaniu swobodnego *quasi*-paktu na rzecz pracy. Warto pamiętać, iż jedną z kluczowych spraw podnoszonych przez związkowców była i jest w sferze pracy kwestia nieprzezwyciężenia prawa pracy przez wielu pracodawców i realne ich funkcjonowanie w tzw. szarej strefie.

## Paradoksy kosztów pracy

Warto uświadomić sobie, jak rosnące obciążenia pracy mogą prowadzić pracodawców i pracowników do szarej strefy lub patologizować zachowania pracodawców – także wobec pracowników.

Tabela 2 przedstawia zestawienie kosztów pracy najemnej w Polsce według przepisów obowiązujących w 2003 r. – dla osoby zarabiającej brutto płacę minimalną oraz płacę średnią.

niejsze od obniżania PIT jest więc obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne. Zważywszy, iż jedynie połowa z sumy płaconych składek społecznych trafia do systemu emerytalne-

<b>Tabela 2. Koszty pracy najemnej w Polsce</b>				
	<b>Płaca minimalna (zł)</b>	<b>Udział w koszcie pracy (%)</b>	<b>Płaca średnia (zł)</b>	<b>Udział w koszcie pracy (%)</b>
Płaca brutto	800,00	82,8	2 111,34	82,8
FUS - pracownik	149,68	15,5	395,03	15,5
Zdrowotne - pracownik	52,03	5,4	137,30	5,4
PIT (pierwszy próg)	9,90	1,0	129,90	5,1
FUS - pracodawca	145,52	15,1	384,05	15,1
FP	19,60	2,0	51,73	2,0
FGSP	1,20	0,1	3,17	0,1
Całkowity koszt pracy	966,32	100,0	2 550,90	100,0
Płaca netto pracownika	588,04	60,9	1 449,18	56,8
Płaca netto/koszt pracy (%)	60,90		56,80	

Źródło: Obliczenia własne.

Tabela pokazuje:

1. Wbrew powszechnej, opinii całościowe opodatkowanie pracy w Polsce włączając w to podatki socjalne jest bardzo mało progresywne, przede wszystkim ze względu na znikomą rolę PIT w kosztach płac i dominującą rolę składek społecznych. W ramach przekraczania kolejnych progów podatkowych proporcje te ulegają zamianie i system staje się silniej progresywny.
2. Dla obniżenia kosztów pracy najemnej w niskich przedziałach zarobkowych znacznie istot-

- go teoretycznie możliwe jest więc zmniejszanie pozostałych obciążeń. Obciążenia emerytalne w związku z kosztami reformy emerytalnej, a także w związku z ich quasi oszczędnościowym charakterem nie mogą ulec zmianie
3. Obniżanie stawek PIT ma istotne znaczenie dla najlepiej zarabiających obywateli i nie ma bezpośredniego związku z sytuacją na rynku pracy – dla tej grupy pracowników bezrobocie nie wydaje się być realnym zagrożeniem. Trzeba jednak pamiętać o negatywnym wpływie opodatkowania dochodów tej grupy ludności na

poziom oszczędności krajowych – głównie ta grupa ludności oszczędza zarobione środki. Poziom ten ma też oczywiście pośredni wpływ na sytuację na rynku pracy. Ten temat nie mieści się już jednak w ramach tego opracowania.

4. Inną kwestią pozostają koszty pracy w przypadku samozatrudnienia. Tu opłaty na fundusze społeczne i zdrowotne są od razu postawione dość wysoko, co na pewno stanowi poważne obciążenie dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą bez kapitału (tabela 3):

Tabela 3. Koszty pracy samozatrudnienia		
Samo-zatrudnienie	1000 PLN miesięcznego przychodu	3000 PLN miesięcznego przychodu
(jak w kwietniu i maju 2003)		
Przychód	12 000,00	36 000,00
FUS	5 912,40	5 912,40
Ub. Zdrowotne	1 708,20	1 708,20
FP I FGSP	392,52	392,52
PIT (przy założeniu kosztów na poziomie 30% przychodu)	-456,57 (w takim przypadku ten przedsiębiorca nie zapłaciłby podatku PIT)	1 080,61
Dochód netto	3 986,88	26 906,27
Dochód netto do przychodu (%)	33,20	74,70

Źródło: Obliczenia własne

Widać silnie regresywne opodatkowanie przychodów. Potem, w przypadku większych przychodów regresywność spada i podatek staje się

progresywny. Oczywistym wnioskiem jest, iż osoba osiągająca niskie przychody nie jest w stanie utrzymać się z prowadzonej działalności. Istniejący system wprost zachęca do rozpoczynania działalności gospodarczej w szarej strefie, a nie w sposób legalny.

Rozwiązaniem mogłoby być uzależnienie składek społecznych od przychodów, być może w formie kredytu podatkowego. Jeśli wpływy do funduszy społecznych od samozatrudnionych nie są takie duże (jak wydaje się na podstawie szacunkowych danych uzyskanych w rozmowie z przedstawicielami ZUS), to nawet ryzykując ich znaczne zaniżenie przez przedsiębiorców – zastosowanie proponowanego rozwiązania nie będzie miało wielkiego skutku fiskalnego, a może zaowocować spadkiem skali szarej strefy w samozatrudnieniu. Niepokoją w tym kontekście informacje z początku 2004 r., formułowane jako propozycje z tzw. planu Hausera o podwyższaniu podstawy, od jakiej naliczana miałyby być przedsiębiorcom składka ZUS – z obecnych 60% przeciętnego wynagrodzenia do 80-120%. Dla wielu przedsiębiorców byłoby to bardzo dotkliwe i hamujące rozwój obciążenie.

Warto spojrzeć na te kwestie od strony porównań międzynarodowych. Tabela 4 przedstawia koszt pracy i dochód rodzin o różnym statusie społecznym, po uwzględnieniu różnego rodzaju ulg i zasiłków. Jest to spojrzenie wyłącznie ze strony pracobiorcy, a nie pracodawcy. Pierwsze trzy kolumny można jednak traktować jako odpowiadające kosztom ze strony pracodawcy, gdyż osoby samotne nie otrzymują zasiłków rodzinnych.

**Tabela 4. Koszt pracy i dochód rodzin o różnym statusie społecznym  
po uwzględnieniu różnego rodzaju ulg i zasiłków w wybranych krajach**

	Samotna osoba bez dzieci			Samotna osoba - 2 dzieci	Małżeństwo - 2 dzieci dochód 1 - dochód 2			Małżeństwo bez dzieci
% średniej płacy	67	100	167	67	100-0	100-33	100-67	100-33
Czechy	41,8	43,5	45,8	18	28,7	35,4	39,3	42,3
Francja	37,8	47,9	50,5	30,1	39,2	37,8	39,9	43
Niemcy	45,9	51,3	55,8	29,1	32,5	38,7	43	45,9
Węgry	42	46,3	54,8	17,7	30,2	32,1	34,9	44,2
Irlandia	16,6	24,5	34,4	-13,3	9	13,5	16,9	19,1
Grecja	34,3	34,7	40,2	34,3	35,1	34,9	34,8	35,3
Meksyk	11,4	16,1	22,4	11,4	16,1	13,4	14,2	13,4
Polska	41,4	42,7	43,8	36,5	37,7	41,4	42,2	41,4
Portugalia	29,5	32,5	38	18,9	23,4	24,6	27,1	30,2
Słowacja	40,3	41,4	44,7	23,8	29,6	34,1	35,9	40,5
Hiszpania	33,9	38,2	41,9	28,3	31,4	34,5	34,7	35,7
Wielka Brytania	24,7	29,7	32,9	-10,8	18,2	18	22,4	24,7
USA	27,3	29,6	35,2	5	17,7	22,7	25	27,9

Źródło: OECD – Taxing Wages 2002

Wnioski są następujące:

- gdy spojrzymy na obciążenia samotnych, bezdzietnych osób, to widzimy wyraźnie wysoki poziom obciążeń kosztów pracy w Polsce, na tle biedniejszych krajów UE, a także pozaeuropejskich krajów OECD o podobnym poziomie PKB na głowę;
- inne kraje grupy wyszehradzkiej mają natomiast podobne obciążenie jak Polska;

- widać też „stabilność” polskich obciążeń dla różnych sytuacji rodzinnych (wspólne rozliczanie małżonków ma jedynie lekki wpływ na obciążenia);
- silnie pro rodzinne systemy obserwujemy w krajach anglosaskich;
- zmniejszenie obciążeń podatkowych, dotyczące w Polsce głównie obciążeń pozapodatkowych dla osób będącej w gorszej sytuacji mate-

rialnej – ma istotne znaczenie dla ich gotowości (lub jej braku) do pracy w szarej lub „pół-szarej” strefie. Nie można jednak wprowadzać celów socjalnych bezpośrednio do systemu podatkowego, choć takie rozwiązania istnieją na przykład w USA i w Wielkiej Brytanii. U nas wydaje się, iż należałoby zastosować zasadę wypłacania subsydiów nie powiązanych z systemem podatkowym.

Ta cecha polskiego rynku pracy, którą definiujemy jako szarą strefę – pracę na czarno, czy pracę nierejestrowaną – jest trudna do badania. Zjawisko to występuje w wielu innych krajach, także o ustabilizowanym systemie społecznym, politycznym i ekonomicznym.

Pracę na czarno można rozumieć w dwojaki sposób – może to być jedyny rodzaj prowadzonej aktywności zawodowej lub może stanowić ona uzupełnienie pracy oficjalnej i legalnej, prowadzonej codziennie<sup>8</sup>.

Szara strefa jest rozbudowana, a pracę w niej znajduje, w zależności od okresu i czasu badania, od 1 431 000 osób (9% wszystkich pracujących w 1998 r.) do prawie 2,2 mln osób. W latach 1993–1994 szacunki wskazywały na ponad 1 mln pracujących nielegalnie. Mogły być zaniżone, skoro już w 1995 r. badanie modułowe pokazało, że pracę w szarej strefie podejmowało prawie 2,2 mln osób. Pomimo zmniejszania się szarej strefy w latach 1995–1999, to w latach po 2000 r. (wolniejszy rozwój gospodarczy, wzrastające bezrobocie, niestabilna sytuacja polityczna i ogólne ubożenie społeczeństwa) uwidaczniał się wzrost liczby osób podejmujących pracę w szarej strefie.

W poprzednim systemie praca na czarno stanowiła w większości przypadków uzupełnienie pracy legalnej (tzw. fuchy). Na podstawie badań, Główny Urząd Statystyczny ocenia, że po 1989 r. praca nierejestrowana stała się dla ogromnej grupy osób jedynym źródłem dochodu. Nie oznacza to jednak, że praca nierejestrowana uzyskała stały charakter. Często w dalszym ciągu są to prace dorywcze, wykonywane sezonowo lub od czasu do czasu.

Z badań z lat 1995 i 1998 wynika, że pracę na czarno wykonują ludzie bez względu na wiek, pochodzenie społeczne i wykonywaną pracę. Częściej pracę taką wykonują mężczyźni (70%), ale dla kobiet jest ona bardziej stabilna. Mężczyźni wykonują przede wszystkim prace sezonowe. Minimalnie częściej pracę nierejestrowaną wykonują mieszkańcy wsi (dochodzi tutaj także element pracy w gospodarstwach rodzinnych, które nie uczestniczą w wymianie handlowej, a ich zyski i praca właściwie nie podlegają kontroli statystycznej). Dużo więcej w szarej strefie pracuje ludzi z niskim wykształceniem (podstawowym i zasadniczym zawodowym). Dla osób lepiej edukowanych, jeżeli w ogóle podejmą pracę na czarno, będzie to praca dodatkowa, krótkotrwała. Ogromnym problemem polskiego rynku pracy może okazać się to, że, jak wynika z badań, 45% pracujących w szarej strefie nie przekroczyło 34 roku życia. To świadczy o braku wymiany pokoleniowej i zamknięciu się rynku dla osób młodszych. Świadczy także o problemach z wchłonięciem wyżu demograficznego z lat 70. XX wieku.

Praca nierejestrowana charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem przestrzennym. W regionach,

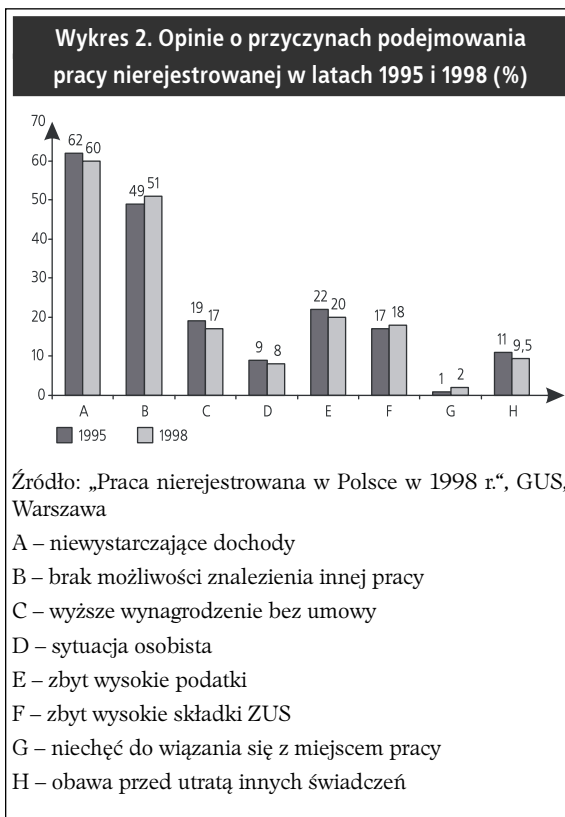


gdzie występuje wysoki poziom bezrobocia, także skala zjawiska szarej strefy rynku pracy jest wyższa (przede wszystkim regiony wschodnie i południowo-wschodnie).

Poszukując odpowiedzi na pytania dotyczące elastyczności, możliwości zatrudniania i zmieniania pracy, najistotniejsze jest znalezienie źródeł decyzji o podjęciu pracy na czarno. Istnieją, co najmniej trzy rodzaje przyczyn podejmowania pracy nierejestrowanej.

- Przyczyny ekonomiczne – związane ze złą sytuacją na rynku pracy, rosnącymi kosztami pracy, wysokim bezrobociem, niedopasowaniem rynku do potrzeb gospodarczych i społecznych, obniżaniem się dochodów ludności, wysokimi podatkami, które powodują, że Polacy chętniej ukrywają swoje dochody oraz tym, że pracodawcy proponują wyższe wynagrodzenie bez formalnej umowy o pracę. Na takie przyczyny w większości wskazywali respondenci w badaniach GUS z lat 1995 i 1998.
- Organizacyjne – związane z sytuacją prawną rynku pracy, niespójnym prawem w zakresie zatrudnienia, czy biurokratyzacją działalności gospodarczej
- Społeczne – związane z efektami transformacji ustrojowej, spuścizną po poprzednim systemie, mentalnością i specyficznymi zachowaniami społecznymi.

Wykres 2 przedstawia najczęściej wymieniane powody podejmowania pracy nierejestrowanej (według badań GUS).



Zatrudnienie w szarej strefie jest bardzo zmienne. W pogarszających się warunkach gospodarczych następuje ucieczka w szarą strefę, by móc obniżyć koszty wytwarzania. W sytuacji kryzysu na rynku pracy osoby pozostające bez pracy są bardziej chętne do podejmowania jakiegokolwiek zajęcia, także słabo płatnego i nieformalnego, ze względu na niemożność podjęcia pracy legalnej. Z punktu widzenia pracodawców taka sytuacja też jest korzystna, bo, aby obniżyć swoje koszty, przez np. niepłacenie podatków czy ubezpieczenia społecznego, chętniej zatrudniają na czarno, dzięki czemu w ogóle utrzymują się na rynku.

Z badań z 1995 i 1998 r. wynika, że mimo ogólnego przekonania, że to małe przedsiębiorstwa prywatne zatrudniają najwięcej osób na czarno,

w rzeczywistości największe zapotrzebowanie na pracę nierejestrowaną wykazują gospodarstwa domowe<sup>9</sup>.

Osoby pracujące na czarno potwierdzają, że w większości (70%) wykonywali różne prace na rzecz gospodarstw domowych. Do najczęstszych zajęć należą – prace ogrodniczo – rolne, drobne prace budowlane i remontowe, czy tzw. usługi sąsiedzkie. W 1998 r. zwiększyło się znaczenie takich prac jak opieka na dzieckiem lub osobami starszymi, korepetycje i usługi domowe (przede wszystkim w gospodarstwach miejskich).

Z punktu widzenia rynku pracy i gospodarki praca w szarej strefie pełni funkcje pozytywne i negatywne. Negatywne, bo narusza zasady konkurencji, jest niezgodna z prawem, a towary i usługi wytwarzane przez przedsiębiorstwa, w których pracownicy zatrudnieni są na czarno, są tańsze. Z drugiej jednak strony praca nierejestrowana sprzyja zwiększeniu elastyczności rynku pracy. Poprzez swoje istnienie i skalę – pokazuje patologie rynku pracy, a także powinna wymuszać zmiany i reformy rynku w celu zmniejszenia zjawiska. Najlepszym sposobem przeciwdziałania byłoby szybkie uelastycznienie rynku pracy poprzez dywersyfikację kosztów pracy i np. zwiększenie możliwości zatrudniania ludzi młodych, którzy w ogromnej części zasilają szeregi pracowników nierejestrowanych.

Charakterystyka szarej strefy prowadzi do kilku wniosków. Trzeba oddzielić patologie związane z szarą strefą i ich rolę w kształtowaniu sytuacji na rynku pracy od patologii związanych z nieprzestrzeganiem prawa przez wielu pracodawców, zatrudniających pracowników na pół legal-

nie albo i legalnie ale nie respektujących pracowniczych uprawnień (wysokość wynagrodzenia, urlopy, czas pracy, prawo do zrzeszania się itp.). Z tego też powodu trudniej dyskutuje się ze związkami zawodowymi na temat deregulacji i elastyczności rynku pracy, gdyż nie widać po stronie ich pomysłu na ograniczenie tych właśnie patologii.

## **Elastyczność w sferze ochrony pracy – poszukiwanie rozwiązań**

W sferze ochrony pracy, głównie zatrudnienia, ale i warunków płacowych istniało wiele rozwiązań, które w opinii pracodawców były zbyt mało elastyczne. Zaś w opinii związkowców i części środowiska prawników pracy nie zabezpieczyły pracowników dostatecznie przed samowolą pracodawcy. Różnica w tych poglądach ma kluczowe znaczenie dla debaty na temat deregulacji i elastyczności. Warto zatem sporządzić katalog spraw ze sfery prawa pracy, które wzbudzają kontrowersje i dla których znalezienie takiego lub innego rozwiązania może być albo miernikiem wzrostu elastyczności, albo kompromisu ze związkami lub znakiem uległości wobec pracowniczej presji.

Od kilku lat toczył się spór na temat możliwości zawierania bez ograniczeń ilościowych umowy na czas określony. Uprzednio, zgodnie z art. 25<sup>1</sup> k.p., trzecia z kolei umowa na czas określony przekształcała się w bezterminową, jeżeli przerwa między dwiema poprzednimi umowami na czas określony nie przekroczyła miesiąca. W latach poprzedzających to obostrzenie (wprowadzone w 1998 r.) zawieranie kolejnych umów na

czas określony – było metodą ucieczki pracodawców przed sztywnością regulacji.

Nowela z 2002 r. zawiesiła stosowanie tego przepisu do czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej. Ale udało się już znaleźć kompromis w rozwiązaniach na przyszłość, o którym pisaliśmy w poprzedniej części raportu. Musi się on jeszcze przełożyć na nową legislację.

Istotne zmiany dotyczyły też okresu wypowiedzeniowego umowy zawartej na czas nieokreślony, uzależnionego teraz od okresu zatrudnienia u danego pracodawcy (co jest oznaką myślenia rynkowego i elastycznego) i wynoszącego:

- 2 tygodnie, jeżeli pracownik był zatrudniony krócej niż 6 miesięcy;
- 1 miesiąc, jeżeli pracownik był zatrudniony przez okres co najmniej 6 miesięcy;
- 3 miesiące, jeżeli pracownik był zatrudniony przez okres co najmniej 3 lat.

Był to, jak się wydaje, element kompromisu, gdyż w rzeczywistości w nowym rozwiązaniu wzrosła ochrona pracownika.

Wprowadzono nowy model zmieniania (ze względu na okoliczności ekonomiczne) na gorsze warunków pracy – lub ich zawieszania – zbiorowo dla wszystkich pracowników (układy zbiorowe pracy, regulamin pracy, wynagradzania, premii itp.). Do dyspozycji pracodawcy pozostaje dalej sposób polegający na indywidualnym wypowiedaniu warunków pracy. Może jednak uczynić to całościowo (także dla grupy pracowników), ale

wówczas (zgodnie ze wskazówkami prawodawstwa UE) obowiązany jest zawrzeć porozumienie ze związkami zawodowymi lub przedstawicielstwem załogi, wybranym w trybie u niego przyjętym. Porozumienie takie (może obowiązywać do 3 lat) – jeśli zawarte zostało z przedstawicielstwem załogi – wymaga akceptacji ze strony Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego (WKDS).

Rozwiązanie to jest w stosunku do poprzednich warunków bardziej elastyczne w firmach, w których działają związki zawodowe. Ale bardziej restrykcyjne tam gdzie nie ma związków, bo pełnię dotychczasowej swobody zastępuje regulacja z możliwą interwencją z zewnątrz (WKDS).

Bardzo ważne stały się zmiany (od 1 lipca 2003 r.) w procedurze zwolnień grupowych. Najważniejsze z nich dotyczyły:

- usytuowania poza tymi procedurami firm zatrudniających poniżej 20 osób;
- wprowadzenia nowego przelicznika dotyczącego definiowania zwolnienia jako grupowego: 10 pracowników przy zatrudnieniu w firmie do 100 pracowników, 10% pracowników przy wielkości firmy od 100 do 300 zatrudnionych oraz 30 pracowników dla firmy zatrudniającej powyżej 300 osób (to ostatnie jest w nowych przepisach zatem bardziej rygorystyczne, ale zgodne z dyrektywą UE);
- skrócenie procedury prowadzącej do zwolnienia grupowego z 45 do 30 dni;
- uzależnienia wysokości odprawy od stażu w firmie (1-miesięczna odprawa – do 2 lat pracy,

- 2-miesięczna – 2 i więcej lat pracy, 3-miesięczna – ponad 8 lat stażu), co pomniejsza koszty;
- włączenia do liczby pracowników podlegających procedurze zwolnienia grupowego tych, z którymi rozwiązuje się stosunek pracy z inicjatywy pracodawcy, ale za porozumieniem stron – jeśli dotyczy to co najmniej 5 pracowników;
- rezygnacji z obowiązku podawania zestawu przyczyn przymuszających pracodawcę do zwolnienia grupowego (trzeba było podać w dawnej ustawie ich katalog) na rzecz informacji, że są to przyczyny nie leżące indywidualnie po stronie pracowników;
- wymogu negocjowania z partnerami nie tylko warunków zwolnienia, ale i warunków odstąpienia od zwolnienia (co zmienia nastawienie partnerów związkowych w negocjacjach), ich ograniczenia lub otrzymania przez pracowników oferty dodatkowej, np. sfinansowania przekwalifikowań itp.;
- przekazania przez pracodawcę przedstawicielom pracowników szerszego zestawu informacji o stanie i formule zatrudnienia w firmie;
- przekazania informacji o planowanym zwolnieniu do Powiatowego Urzędu Pracy (PUP) oraz notyfikacji zwolnienia w PUP, co dopiero otworzy 30-dniowy okres, po którym można będzie rozwiązać stosunek pracy (będzie to chroniło osoby o krótkim okresie wypowiedzeniowym);
- wyposażenia reprezentacji pracowniczej w takie same jak związki zawodowe (mogą przed-

stawiać opinię o zwolnieniu do PUP) uprawnienia w procesie negocjowania warunków zwolnienia grupowego (poza ochroną osób pełniących funkcje) – co zwiększa rolę dialogu społecznego w przedsiębiorstwie, także tam, gdzie nie ma związków zawodowych.

W przyjętych rozwiązaniach można odczytać intencje związane z potrzebą uproszczenia, zmniejszenia kosztów procesu zwolnień grupowych, ale też i zwiększenia ochrony pracowników oraz roli negocjacji poprzedzających dokonanie zwolnienia grupowego (co wynika z zastosowania przepisów unijnych). Podstawą był zatem kompromis – i w tym sensie można powiedzieć, że przyjęte rozstrzygnięcia były elementami swobodnego quasi-paktu zawieranego pod auspicjami Komisji Trójstronnej, ale przez samodzielne podmioty dialogu społecznego.

Ważnym składnikiem zmieniającego się prawa pracy, głównie pod wpływem dostosowań do regulacji UE – jest rozwój indywidualnej ochrony praw pracowniczych. Jest to kwestia o wiele poważniejsza niż w potocznych dyskusjach się wydaje. Zmieniające się uwarunkowania współczesnej gospodarki w sposób daleko idący i radykalny przekształcają model pracy. Praca staje się o wiele bardziej zindywidualizowana, stosunek pracy nie ma już często charakteru trwałego i długoterminowego. Pojawia się oczekiwanie większej samodzielności, zaradności, a nawet zapobiegliwości, jakimi powinien charakteryzować się współczesny pracownik gospodarki opartej na wiedzy. Towarzyszy temu rosnąca niepewność – nie tylko o stabilność pracy czy zabezpieczenia społecznego, ale i ta, która pły-

nie z tytułu indywidualizowanych stosunków pracy. Maleje rola związków zawodowych oraz zbiorowego prawa pracy, mimo obecnie tak mocno podkreślanej funkcji tzw. reprezentacji pracowniczej, co widać w już zachodzących zmianach polskiego prawa pracy.

W takim kontekście nowego znaczenia nabierają różne formy indywidualnej ochrony pracownika – choćby przez źródłowe odwoływanie się (nie zawsze formułowane *explicite* w przepisach) do podstawowych praw człowieka i obywatela. Z tego należałoby wywieść zarówno tak mocno artykułowane w UE<sup>10</sup> prawo do informacji i konsultacji, jak i ochronę ipracownika, w tym poprzez przepisy antydyskryminacyjne.

Istotne są więc obowiązujące od 1 stycznia 2002 r. (a w wersji o wiele bogatszej – od 1 stycznia 2003 r.) zapisy w kodeksie pracy poświęcone ochronie przed dyskryminacją pośrednią (dotyczy grupy) lub bezpośrednią (dotyczy jednostek) ze strony pracodawców, na których obecnie – przy zaskarżeniu przez pracownika – przeniesiono ciężar dowodowy. Ewentualne zjawiska związane z dyskryminacją pośrednią mogą stwarzać różnorodne kłopoty, bo dotyczą np. zastosowania przez pracodawcę różnych dysproporcji, choćby w wynagradzaniu, czy nawet premiovaniu, wobec grup wyodrębnianych ze względu na płeć, rasę, narodowość, wyznanie, religię, orientację seksualną, niepełnosprawność, wiek, czy formę zatrudnienia (na czas określony lub nieokreślony). Tak naprawdę więc, przepisy unijne mogą, po dokładnym ich rozpoznaniu, zacząć tworzyć różnorodne kłopoty techniczne w metodach zarządzania zasobami ludzkimi.

Mniej istotnym elementem ochrony pracowni-  
czej są gwarancje dotyczące:

- prawa do zwolnienia na poszukiwanie pracy, co obecnie przysługuje tylko wtedy, gdy umowę wypowiedzi pracodawca;
- warunków dla osób, wobec których można zastosować (teraz już powszechnie, co jest elastyczniejsze dla pracodawcy) przerywany czas pracy;
- prawa do przerwy na posiłek (do 60 minut), ale niepłatnej, co uelastycznia rozwiązania możliwe do stosowania w praktyce.

Pokazujemy te przykłady, by uzmysłwić, iż debata o deregulacji i elastyczności często dotyczy kwestii nie największego kalibru, skądinąd jednak ważnych dla codziennego prowadzenia firmy i kosztów, jakie pracodawca ponosi wypełniając zobowiązania wobec pracowników.

Znaczącym elementem uelastycznienia są też funkcjonujące od 2002 r. rozwiązania określające zasady zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Nie musi on funkcjonować w małych firmach, a na mocy ustaleń z reprezentacją pracowniczą nie musi istnieć i w większych przedsiębiorstwach, tak jak i swobodniej można już decydować o wysokości odpisu na ten fundusz. To dobry przykład przesunięcia obowiązków działania i tworzenia instytucji wewnątrzzakładowych z ustaw generalnych na poziom negocjacyjny w firmie.

Jednym ze sposobów deregulacji jest przenoszenie ciężaru rozwiązań dotyczących różnych wy-

miarów relacji pracownicy – pracodawca na poziomie układów zbiorowych. Ich źródłem jest gotowość stron do podjęcia rokowań, co mocno zaznaczają dokumenty unijne podkreślając wagę rokowań jako fundamentu dialogu społecznego. Usiłowano je upowszechniać i w Polsce, ale do czasu, kiedy obowiązywały przepisy praktycznie uniemożliwiające pracodawcy skuteczne wypowiedzenie układów zbiorowych pracy (uzp) – było to bardzo ograniczone. Dotyczyło to również ponadzakładowych umów zbiorowych (puzp).

Minister pracy i polityki społecznej zarejestrował (do 2002 r.) 149 ponadzakładowych układów zbiorowych pracy i 123 protokoły dodatkowe do tych układów. Ponadto zarejestrowano 46 porozumień o stosowaniu układów w całości lub w części oraz 7 protokołów dodatkowych do tych porozumień. Łącznie ponadzakładowe układy zbiorowe pracy obejmowały więc około 750 tysięcy pracowników, zatrudnionych u ponad 3700 pracodawców. Największą liczbę ponadzakładowych układów zbiorowych pracy (75) zarejestrowano w 1998 r. W późniejszym okresie liczba ta spadała osiągając 10 w 2001 r. Prawdziwy obraz zjawiska przynosi jednak dopiero uświadomienie sobie, że aż ok. 100 spośród tych układów, to zawierane w sferze budżetowej układy o bardzo wąskim zakresie podmiotowym (np. – ponadzakładowy uzp dla pracowników komunalnych instytucji kultury utworzonych przez gminę Jasionówka).

Obecnie mamy zarejestrowanych w całym kraju przeszło 13 tys. układów zbiorowych i ponad 32 tys. protokołów dodatkowych (jest to sposób na wprowadzanie zmian do uzp) na szczeblu zakładowym.

W Polsce zatem układy zbiorowe jako efekt rokowań odgrywają coraz mniejszą rolę. Świadczy o tym liczby: jeżeli w 1995 r. zarejestrowano ponad 7 tys. układów zbiorowych, to w 1996 r. – 1400, a w 2001 r. już tylko 360. Natomiast ostatni branżowy zakładowy układ zbiorowy został zarejestrowany w lutym 1997 r., co źle świadczy o możliwości porozumienia się związków zawodowych z pracodawcami. Wynika to m.in. z tego, że w wielu branżach, w których działają związki zawodowe, nie ma organizacji pracodawców, czyli nie ma partnera, z którym można podpisać porozumienie. Są też takie przypadki, że organizacja pracodawców, żeby nie stać się stroną układu, sama się rozwiązała.

Sprzyjając promocji układów zbiorowych pracy (są one wymienione jako narzędzie dialogu społecznego nawet w art. 59 Konstytucji RP) dokonano różnych zmian w kodeksie pracy. W nowych przepisach dotyczących wynagrodzenia za pracę i czasu pracy widoczne jest dążenie ustawodawcy do zwiększenia roli uzp. Np. art. 77 pkt.1 k.p. stanowi, że warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą ustalają uzp. Dopiero w razie braku układu i na zasadzie wyjątku mogą być stosowane inne metody ustalania wynagrodzeń. Tym samym kodeks uznaje metodę układową regulacji płac i innych świadczeń dla pracowników za podstawową. W dziale VI kodeksu pracy (dotyczącym wynagrodzeń) zrezygnowano w ogóle z delegacji ustawowych do wydawania rozporządzeń wykonawczych, uznając że unormowania pozaustawowe w tym zakresie powinny być dokonywane głównie w drodze układów zbiorowych pracy.

Można więc powiedzieć, że przekształcenia zbiorowego prawa pracy zmierzają w stronę wzrostu znaczenia formuły negocjacyjnej (uelastyczniają się), a realne uelastyczenie instrumentu, jakim jest możliwość swobody stosowania uzp (poprzez odejście od formuły niewypowiedzalności tej umowy) – będzie sprzyjało rozwojowi prawa układowego.

## **Restrukturyzacja i prywatyzacja**

Skala dokonywanej w Polsce transformacji ograniczała możliwości tworzenia ponadzakładowych układów zbiorowych pracy, gdyż większość tradycyjnych sektorów i branż gospodarczych, mających tradycje negocjowania puzp podlegała procesom restrukturyzacji. Często zresztą rozwiązania z puzp utrudniały działania restrukturyzacyjne, bo np. jak w przypadku górnictwa podrażały koszty funkcjonowania. Ponadto, ze względu na państwowy charakter tych sektorów realnym pracodawcą ponoszącym ciężary zarówno skutków puzp, jak i inicjowanych programów restrukturyzacji było państwo.

Sektory takie jak: górnictwo, koleje państwowe, hutnictwo, czy przemysł obronny – zatrudniały na przełomie lat 80. i 90. ponad 1,2 mln pracowników. Wymogi gospodarki rynkowej stosunkowo szybko obniżyły poziom zatrudnienia w tych przedsiębiorstwach. Niemniej jednak ich funkcjonowanie rodziło coraz więcej kłopotów. Potrzebne były programy restrukturyzacji, a ze względu na silne związki zawodowe w tych branżach kształtu tych programów, ze względów politycznych, społecznych, ale też i prawnych nie można było narzucić. Rozpoczęły się żmudne procesy przygotowywania rozwiązań restrukturyzacyjnych, a od

1993 r. (po strajku górniczym z końca 1992 r. i w obliczu strajków hutniczych) do trudności związanych z problemem zadłużenia tych branż, kłopotów z ich majątkiem, koniecznością dostosowania ich działania do realnego wymiaru rynku, niesterownością w sferze zarządzania dochodziły także mocno wyartykułowane oczekiwania pracownicze dotyczące rekompensat socjalnych wynikających z utraty pracy. Rządowa perspektywa spojrzenia, nakazująca troskę o pokój społeczny sprzyjała uległości wobec tych oczekiwań. I chociaż w mechanizmach restrukturyzacji hutnictwa przez wiele lat udawało się przeprowadzać naprawczy proces z minimalnym udziałem budżetu państwa, to w przypadku górnictwa i kolei nie było to już możliwe. Tym bardziej że, jak się okazało, od 1998 r., gdy podjęto realne próby restrukturyzacji tych branż skala oczekiwań i problemów tak urosła, że proponowane rozwiązania musiały przełożyć się na ustawy restrukturyzacyjne, co wymagało jeszcze politycznej gwarancji ich przeprowadzenia w Sejmie. A do tego akceptacja związków zawodowych była niezbędna, szczególnie w parlamentach do 2001 r.

Negocjowane (i opisane w zawartych porozumieniach oraz przełożone na zapisy legislacyjne) społeczne rekompensaty obejmowały różne zestawy instrumentów:

- możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, czyli dezaktywizację zawodową (różne typy, także z wykorzystaniem branżowych, specyficznych rozwiązań);
- możliwości otrzymywania świadczeń przedemerytalnych i zasiłków tego rodzaju dla osób nie mających jeszcze żadnych tytułów do ja-

kiejkolwiek formy emerytalnej, co spowodowało dezaktywizację ok. 480 tys. osób uprawnionych do tych świadczeń z różnych zresztą firm i branż (opór rządowy w tej mierze w latach 1998–2001 był minimalny), a w efekcie przyniosło obciążenie budżetu Funduszu Pracy (*de facto* państwa) rządu ok. 5 mld zł w 2003 r.;

- możliwości otrzymywania odprawy z tytułu odejścia (o charakterze regresywnym – np. 40 tys. zł w pierwszym roku restrukturyzacji górnictwa, mniej w następnych) w warunkach restrukturyzacji, co kosztowało olbrzymie sumy;
- możliwości otrzymywania świadczeń na przekwalifikowanie wraz z ofertą tego przekwalifikowania, a niekiedy i propozycją nowego miejsca pracy;
- możliwości wsparcia startu we własnym biznesie lub subsydiowania miejsca pracy dla zwalnianej osoby.

Wszystkie te narzędzia były stosowane w wielu krajach podczas, jak zwykle, dosyć kosztownych procesów restrukturyzacji (Anglia, Francja, Belgia). Pojawiła się jednak zasadnicza różnica związana z jakością zarządzania procesami restrukturyzacji i to nie na szczeblu rządowym, ale przede wszystkim zakładowym czy sektorowym. W rezultacie wydawano pieniądze, pracownicy odchodzili za wysoką cenę (koszty publiczne), natomiast efektywność ekonomiczna tych branż<sup>11</sup> nadal była nikła.

Nie udało się również, mimo kilku prób, znaleźć trwałych rozwiązań dla środowisk, regionów, gdzie restrukturyzacja przebiegała. Nie spotkały się narzędzia polityki społecznej z instrumentami polityki regionalnej, sprzyjającej rewitalizacji

tych grup zawodowych w nowych warunkach. Ale to wynikało ze słabości, a właściwie braku w Polsce – polityki regionalnej.

Dla zilustrowania skali problemów przedstawiamy założenia programowe trwających kontynuacji restrukturyzacji górnictwa i hutnictwa, także w kontekście specjalnych wymogów, jakie w tych dziedzinach stawia Unia Europejska (tabela 5).

Trzeba też pamiętać o kosztach tych restrukturyzacji (podajemy dane na przyszłość, związane z tym, co nas jeszcze czeka – tabela 6).

W warunkach niezbędnych restrukturyzacji wielu obszarów polskiej gospodarki nie dziwi chęć stymulacji procesu restrukturyzacyjnego z środków publicznych i poprzez uzyskane w dialogu rozwiązania propracownicze. Niemniej jednak widać też olbrzymie zagrożenia tak prowadzonej polityki restrukturyzacyjnej.

- Kosztowność wprowadzanych rozwiązań przy stosunkowo niskiej efektywności netto (czyli w sferze pomniejszania zatrudnienia, ale też i usamodzielniania się ekonomicznego restrukturyzowanych sektorów).
- Społeczna niesprawiedliwość (choć realizowana w imię sprawiedliwości społecznej związanej z tworzeniem kompensacji za utratę pracy dla osób zwalnianych) polegająca na segmentacji rynku pracy – pracownicy z firm restrukturyzowanych, muszący odnaleźć się na rynku pracy samodzielnie versus pracownicy z olbrzymimi odprawami i pomocą państwa, publicznie deklarujący ciągłą frustrację (przynajmniej przez liderów związkowych).



Tabela 5. Programy restrukturyzacyjne dużych branż

Branża	Program	Czas trwania	Instytucje i osoby objęte programem	Cele i założenia programu	Koszty	Efekty	Uwagi
Górnictwo węgla kamiennego	Program restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003–2006	3 lata	Cały sektor górnictwa węgla kamiennego został objęty programem, w tym przede wszystkim pracownicy kopalni likwidowanych, którzy znajdują zatrudnienie w nadal działających kopalniach. Szacuje się, że o ok. 27,2 tys osób zmniejszy się zatrudnienie w górnictwie węgla kamiennego w latach 2003–2006 (z dotychczasowych 141 tys. do ok. 114 tys. osób. W samej nowo utworzonej Kompanii Węglowej zatrudnienie zmniejszy się z 85,4 tys. osób w 2003 r. do 66,6 tys. osób w 2006, czyli o ponad 18 tys.	Cel ekonomiczny - rentowność systematyczne zmniejszanie zaległych zobowiązań całego sektora oraz zapewnienie regularnych płatności, w tym docelowo opłat ekologicznych; Cel społeczny - łagodzenie skutków restrukturyzacji zatrudnienia	Ze środków zewnętrznych - kredytów udzielonych Polsce przez międzynarodowe instytucje finansowe w pierwszych 2 latach przeznaczone zostanie 888,8 mln zł na likwidację nierentownych kopalni; W wyniku restrukturyzacji finansowej zostaną umorzone wierzytelności poszczególnych spółek wobec budżetu państwa, FUS, FP, NFOŚ i samorządów na ogólną sumę 8 811 mln złotych; Finansowanie programu prowadzone będzie ze środków: budżetu państwa - 2 830,5 mln zł, środków własnych spółek węglowych, kredytów zagranicznych - 1 692,1 mln zł; funduszy strukturalnych Unii Europejskiej; Koszty restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003–2006 wyniosą 4 522 mln zł.	Ze względu na to, że prawie wszystkie kopalnie nie są w stanie samodzielnie utrzymać płynności finansowej utworzona została w najbliższym czasie, po utracie mocy prawnej przez ustawę o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej z 26.11.1998 r., górnictwu grozi całkowity paraliż i ogłoszenie upadłości całej branży. Jego efekty mogą nie być tymi oczekiwanymi, gdyż już na samym początku jego realizacji pojawiły się problemy i punkty sporne między rządem a związkami zawodowymi. Pomimo prowadzenia dialogu społecznego ze związkami zawodowymi górników od połowy lat 90' do tej pory nie udało się skutecznie rozwiązać problemów tej branży a spowolnienie działań prowadzi do powstawania coraz większych zagrożeń dla górnictwa	
Hutnictwo żelaza i stali	Program restrukturyzacji i rozwoju hutnictwa żelaza i stali w Polsce do 2006 r.	2003–2006. Program jest kontynuacją wcześniejszego programu rządowego z 1998 roku - programu restrukturyzacji przemyśłu hutnictwa żelaza i stali w Polsce	Cała branża hutnictwa żelaza i stali, w szczególności Polskie Huty Stali SA. Wielkość redukcji zatrudnienia w latach 2002 - 2006 wyniesie 8,3 tys. pracowników. Wszyscy zwalniani pracownicy zostaną objęci działaniami osłonowymi wynegocjowanymi w 1999 roku (ustawa o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali)	Zapewnienie rentowności i zdolności konkurowania hut polskich w warunkach gospodarki rynkowej. Zakończenie procesu restrukturyzacji najpóźniej do 2006 roku. Zmniejszenie zdolności produkcyjnych o 1 321 tys. ton do 2006 r. Obniżenie kosztów produkcji	Pomoc publiczna na restrukturyzację będzie prowadzona tylko do 2004 roku. W latach 2005 - 2006 nie będą już przeznaczane środki publiczne na restrukturyzację hutnictwa. Część środków na restrukturyzację zatrudnienia będzie pochodzić z funduszy europejskich	Dalsza konsolidacja polskiego rynku hutnictwa węgla i stali. Dalsza restrukturyzacja zatrudnienia. Zmiana systemu zarządzania przede wszystkim w Polskich Hutach Stali SA. Używanie maksymalnie dostępnych wskaźników powołań (czylni) rokujące powołaniem	

Tabela 6. Koszty restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003 – 2006 (mln zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Lata				Razem
		2003	2004	2005	2006	
1	Dotacja budżetu państwa przeznaczona na sfinansowanie skutków przeniesionych reformy górnictwa węgla kamiennego w latach 1998–2002*	984,0	805,0	593,6	447,9	2 830,5
2	Środki zewnętrzne przeznaczone na sfinansowanie:	626,8	338,0	38,0	38,0	1 040,8
	- kosztów likwidacji kopalń**	588,8	300,0	-	-	888,8
	- usuwania szkód górniczych	38,0	38,0	38,0	38,0	152,0
3	Środki zewnętrzne przeznaczone na sfinansowanie: - kosztów odejść pracowników oraz aktywizacji zawodowej ***	507,2	86,5	33,0	24,6	651,3
4	Ogółem	2 118,0	1 229,5	664,6	510,5	4 522,6

Źródło: Program restrukturyzacji węgla kamiennego w Polsce w latach 2003–2006. Przyjęty przez Radę Ministrów 20.11.2002 r.

\* Uwzględniono skutki przeniesione, związane z realizacją reformy górnictwa do 2002r. oraz koszty utrzymania biur pomocy zawodowej Górnictwej Agencji Pracy Sp. z o. o. i monitorowania procesów restrukturyzacyjnych.

W związku ze zwiększeniem od 2003r. liczby kopalń całkowicie likwidowanych, począwszy od dnia zakończenia wydobywania w tych kopalniach, skutek przeniesiony w latach 2003–2006 został powiększony o kwoty przeznaczone na finansowanie:

- w pełnej wysokości świadczeń socjalnych oraz dodatkowych świadczeń wypłacanych w związku z korzystaniem z urlopów górniczych (deputaty węglowe, nagrody jubileuszowe i roczne);
- deputatów węglowych przysługujących emerytom i rencistom z tytułu prawa do bezpłatnego węgla i rent wyrównawczych, od kopalń całkowicie likwidowanych.

W roku 2003 z uwagi brak możliwości poniesienia przez budżet państwa większych wydatków niż określone w ustawie budżetowej (944 452 tys. zł) brakująca kwota pozyskana będzie z kredytu zagranicznej instytucji finansowej.

\*\* Uwzględniono koszty likwidacji kopalni, w której zatrzymanie wydobywania nastąpiło w 2002r. w wysokości 88,8 mln zł.

\*\*\* Uwzględniono spłatę kosztów Górnictwego Pakietu Socjalnego poniesionych przez Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w latach 1998–2000 w wysokości 149,7 mln zł.

- Krótkoterminowość przyjmowanych rozwiązań, bo w żadnym z procesów nie połączono go z elementami skutecznej polityki regionalnej, sprzyjającej tworzeniu miejsc pracy i perspektywy dalszego życia dla pracowników restrukturyzowanych przedsiębiorstw.
  - Brak finalnych efektów, najczęściej wynikający z braku odwagi co do zastosowania perspektywy modernizacji zarządzania tymi branżami, czyli ich całościowej lub fragmentarycznej prywatyzacji.
  - Negatywnie oddziałujący efekt demonstracji, choćby ze względu na istnienie na rynku pracy obszaru, co do którego zastosowanie zderegulowanych i elastycznych form jest niemożliwe (to osłabia całość możliwego procesu deregulacji).
- Jeśli przejrzeć rządowe dokumenty z lat 2002–2003, to jest tam wiele projektów strategii dla poszczególnych branż czy grup przedsiębiorstw. Powstały one pod kątem konieczności przeglądu zakresu i skali polskiej pomocy publicznej dla gospodarki w kontekście wejścia do Unii Europejskiej. I chyba przemysłowe perspektywy restrukturyzacji różnych segmentów polskiej gospodarki, jeszcze państwowej – w perspektywie UE, ale i racjonalności ekonomicznej

powinno wpłynąć na dokonanie redefinicji używanych podczas restrukturyzacji narzędzi społecznych, bliskich zakresowo niektórym sprawom podnoszonym podczas debaty o deregulacji i elastyczności.

Podobne wątpliwości, co socjalne pakiety restrukturyzacyjne sektora państwowego – budzi również kwestia stosowania tzw. pakietów socjalnych przy prywatyzacji. Zaczęły one powstawać realizując ideę równoważenia obaw pracowniczych związanych z prywatyzacją i potencjalnych korzyści, jakie uzyskać mógł przyszły właściciel. W tym właśnie celu negocjowano warunki pracowniczej zgody na prywatyzację, do których mogły należeć:

- uzyskanie gwarancji zatrudnienia na istniejącym do tej pory poziomie przez określony czas;
- uzyskanie zobowiązania, iż złamanie gwarancji stabilności zatrudnienia zostanie zrekompensovane specjalnymi odprawami pracowniczymi najczęściej jako iloczyn miesięcznego wynagrodzenia i liczby miesięcy pozostająca do ustania okresu gwarancji;
- uzyskanie finansowej premii prywatyzacyjnej o charakterze jednorazowym;
- gwarancje wzrostu wynagrodzeń przez okres kilku lat, liczonego wg wzoru: inflacja plus kilka procent realnego wzrostu;
- pełne gwarancje wszystkich zapisów z uzp (o ile istniał), w tym funkcjonowanie ZFŚS (niekiedy z wyższymi odpisami od pracodawcy) i wszelkiego rodzaju bonusów finansowych;

– uzyskanie gwarancji funkcjonowania tzw. wynagrodzenia wakacyjnego oraz świątecznego (swoistych „13” i „14”);

– dostęp do akcji i (co mocno podkreślano) gwarancje ich wykupu w odpowiednim czasie i po odpowiedniej cenie przez nowego właściciela;

– powtarzane z innych przepisów gwarancje funkcjonowania związków zawodowych.

Oczekiwania co do wszystkich tych gwarancji z czasem zaczęły rosnąć – najbardziej wydłużał się okres gwarancji zatrudnienia. W pierwszych pakietach horyzontem czasowym był okres 12, 24, aż do 36 miesięcy. Kiedy jednak *Nestle* w 1995 r. zgodził się na 60-miesięczny okres gwarancji, stało się jasne, że przestaje już chodzić o gwarancje zatrudnienia, ale o odprawy i ich wysokość. Żaden pracodawca nie jest w stanie zobowiązać się do tak długiej gwarancji zatrudnienia bez nadmiaru ryzyka biznesowego. Pracownicy elektrowni Połaniec, dzięki sprawności kancelarii prawnych działających na zlecenie związków zawodowych (głównie „Solidarności”) otrzymali 10-letnie gwarancje, a po jakimś czasie prawie po 140 tys. zł odprawy każdy (ok. 400 osób). Wytworzyła się nawet nowa formuła negocjowania takiego rodzaju zwolnień grupowych, nazywana programem dobrowolnych odejść (PDO), gdzie nie chcąc naruszać umowy ze Skarbem Państwa i płacić kar umownych – zamiast zwolnień, sugeruje się pracownikom dobrowolne odejścia w zamian za wysokie odprawy. Pierwsze negocjacje w sprawie G-8 (zakłady energetyczne) zakończyły się fiaskiem, gdyż w rozmowach z przedstawicielami hiszpańskiej Iberdroli, reprezentanci związków

zawodowych (zawodowi doradcy i negocjatorzy) nie byli w stanie zrezygnować z 12-letniego okresu gwarancji.

Niebezpiecznym stało się stworzenie zależności między zakończonym sukcesem podpisaniem przez inwestora pakietu socjalnego ze związkami a zakończeniem procedury negocjacyjnej ze Skarbem Państwa i podpisaniem umowy prywatyzacyjnej. To zjawisko – mimo że nigdy tak nie nazywane i nie wpisane do prawa – było skrajnym przypadkiem nadmiaru regulacji i braku elastyczności. Niekiedy również w związkach zawodowych wyzwały się postawy roszczeniowe o charakterze wtórnym – przy np. kolejnej zmianie właściciela usiłowano tworzyć presje na podpisanie kolejnego pakietu dla załogi. Na szczęście proceder ten nie rozwinął się. Zdarzyło się też, że związkowcy chcieli wpisać instytucję pakietu socjalnego na stałe do ustawodawstwa pracy. Dopiero w 2003 r., podczas negocjacji w sprawie Polskiego Hutnictwa Stali (PHS), gdy LNM-owi nie udało się podpisać pakietu socjalnego, mimo wszystko Skarb Państwa wyraził zgodę na prywatyzację.

Na początku 2000 r. kończyło się wiele pakietów i gwarancji zatrudnieniowych. Nastąpił wówczas większy wpływ zasobów pracy na rynek ze sprywatyzowanych kilka lat wcześniej firm, co spotęgowało wzrost bezrobocia w niektórych rejonach.

Istniejące patologie nie powinny oczywiście przesłaniać sukcesów samej prywatyzacji, czyli zmiany modelu zarządzania zasobami ludzkimi w firmach, kolejnych etapów restrukturyzacji, przekwalifikowania załogi itp.

## **Instytucjonalna ochrona pracowników**

Warto zadać pytanie, jakie grupy pracowników mogły i mogą korzystać z tych specjalnych form ochrony pracy? Na pewno te, które były zatrudnione w firmach, gdzie w ogóle były związki zawodowe. Realna skala uzwiązkowienia w Polsce w ciągu kilkunastu lat transformacji zmieniła się bardzo. Istnieją znaczne trudności z precyzyjnym ustaleniem liczebności związków zawodowych w Polsce<sup>12</sup>. W zasadzie jedynymi wiarygodnymi informacjami są wyniki reprezentatywnego badania opinii publicznej.

Z przedstawionych przez CBOS w marcu 2003 r. badań<sup>13</sup> wynika, że:

- do związków zawodowych należy 7,5% dorosłej ludności Polski, co daje 18,2% pracowników najemnych.
- szacunkowe obliczenia wskazują, że daje to od ok. 2200 tys. do ok. 2400 tys. osób.

Badania wykazały przy tym zahamowanie procesu kurczenia się związków – ich liczebność wyraźnie się ustabilizowała. Dwie główne centralne NSZZ „S” i OPZZ mają bardzo zbliżoną liczbę członków – ok. 800 tys każda, trzecia nowa centrala Forum ZZ ok. 300 tys. W ZZ występuje nadreprezentacja mężczyzn (56,7% – silniej w „S” 61,8% niż w OPZZ 56,6%), w Forum większość stanowią kobiety 54,9%. Do związków zawodowych rzadko należą młodzi pracownicy, wśród ogółu badanych pracowników najemnych osoby w wieku do 30 lat stanowiły 33%, natomiast wśród związkowców było ich

zaledwie 11,7%. Średni wiek pracowników najemnych nie należących do związków zawodowych wyniósł 37 lat, a związkowców 42 lata. Trzeba tutaj odnotować jeszcze jedno interesujące zjawisko. O ile wiek członków głównych central związkowych jest podobny (występujące poprzednio różnice pomiędzy „S” i OPZZ w znaczącej mierze zatarły się – odpowiednio 42 i 43 lata), to w kategorii „inne związki” – wiek i udział młodych jest zdecydowanie większy – średni wiek 36 lat i 30% udział członków poniżej 30. roku życia.

Tzw. inne związki, to związki nie zrzeszone w wielkich centralach, lokalne i zakładowe oraz związki określonych grup i środowisk zawodowych. Z tego, że są one stosunkowo atrakcyjne także dla ludzi młodych, można wysnuć wnioski (jak to czynią autorzy badań), że względnie niski udział młodych w wielkich centralach nie da się wytłumaczyć tylko generalną niechęcią młodych do idei zrzeszania się.

Wśród badanych pracowników najemnych 34,4% było zatrudnionych w przedsiębiorstwach prywatnych, 18,6% w przedsiębiorstwach o kapitale mieszanym, a 41,8% – w przedsiębiorstwach państwowych (o pozostałych brak danych). W zbiorowości związkowców proporcje są odmienne – jedynie 7,1% ogółu związkowców pracowało w przedsiębiorstwach prywatnych (najwięcej członków „S” 9,7%), 16,2% w spółkach o kapitale mieszanym, a aż 76,7% w jednostkach państwowych.

Gdy patrzymy na polski ruch związkowy według działów gospodarki, widzimy, iż jest on zdominowany przez oświatę, kulturę, służbę

zdrowia i administrację – ich pracownicy stanowią 39% ogółu związkowców. Patrząc na stopień uzwiązkowienia w poszczególnych działach gospodarki widzimy, iż grupą w najwyższym stopniu uzwiązkowioną są górnicy – 59,8%, następnie transport i łączność 32,4% oraz oświata 27,8%. Najmniej zaś: budownictwo 4,3%, handel 6,6% rolnictwo 12,7%.

Jeśli porównać stopień uzwiązkowienia w Polsce na początku transformacji – kiedy wynosił on powyżej 40%, to skala zmian jest olbrzymia, także w stosunku do innych krajów, zarówno z UE, jak i dopiero wstępujących do UE. Prezentuje to tabela 7.

**Tabela 7. Członkowie związków zawodowych (% ogółu zatrudnionych)**

Kraj	%
Austria	39.8
Belgia	69.2
Czechy	30.0
Dania	87.5
Finlandia	79.0
Irlandia	44.5
Łotwa	30.0
Polska	15.0
Słowacja	40.0
Słowenia	41.3
Szwecja	79.0
Węgry	20.0
Włochy	35.4

Źródło: Marc Carley, Industrial Relations in the EU Member States and Candidate Countries, EIRO 2002

Należy zatem zakładać, że w większości firm nie funkcjonuje mechanizm ochrony pracowniczej gwarantowany istnieniem i działalnością związków zawodowych. Przestrzeganie reguł obowiązującego prawa pracy, jak i zwyczajów, które z norm prawnych płyną znajduje się wyłącznie w rękach pracodawców. Częstokroć uczą się oni dopiero roli pracodawcy, choć już umiejętnie odnajdują się w roli właścicielskiej czy menedżerskiej. Pewną pomoc w budowaniu kompetencji pracodawczych mogą nieść organizacje przedsiębiorców, pracodawców – ale zrzeszają one niewielką część pracodawców (ok. 10%).

Coroczne kontrole przestrzegania przepisów prawa pracy przy wypłacaniu wynagrodzeń, przeprowadzane przez Państwową Inspekcję Pracy, wskazują na utrzymywanie się niezadowalającego stanu przestrzegania prawa<sup>14</sup>. W wyniku kontroli stwierdzono skokowy wzrost zjawiska niewypłacania wynagrodzeń. Na trudności w wyegzekwowaniu należnego im wynagrodzenia w 2002 r. narażeni byli pracownicy 68% skontrolowanych zakładów wobec 62% w 2001 r. i 47% w 2000 r (nie jest to oczywiście reprezentatywna próba pracodawców – kontrole dokonywane są na ogół w wyniku skarg pracowniczych lub związkowych, niemniej dynamika zjawiska jest widoczna). Suma nieterminowo wypłaconych wynagrodzeń wzrosła o 32%. Wzrosła także częstotliwość niepłacenia należności pracownikom zwolnionym z pracy z przyczyn zakładu pracy – do 23,2% (w roku poprzednim – 20,5%, a w 2000 – 15,8%). Porównanie liczby pracowników dotkniętych tą nieprawidłowością z kwotą należnych wynagrodzeń wskazuje, iż większości zwolnień dokonują mali pracodawcy, którzy nie dysponują środkami na wypłatę odpraw i od-

szkodowań za skrócony okres wypowiedzenia. U 40% kontrolowanych pracodawców ujawniono przypadki niepłacenia lub zaniżania dodatkowego wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych.

Przyczyny tych zjawisk w ocenie zarówno inspektorów pracy, jak i pracodawców są jednoznaczne – trudności gospodarcze, brak środków finansowych (wskazuje je 54% pracodawców, rok wcześniej 45%, w 2000 r. 41%). Inspektorzy wskazują też na istotne modyfikacje, jakim podlegają systemy wynagrodzeń w badanych zakładach. U coraz większej liczby pracodawców wieloskładnikowe wynagrodzenia (relikt dawnych epok, kiedy nie było jasne, za co się naprawdę pracownikowi płaci) są upraszczane do jednego lub dwóch składników. Przy czym dodatki i premie regulaminowe (w tradycji polskich systemów wynagradzania premia regulaminowa, to nie taka, która rządzi się jakimiś regułami, ale taka, która zawsze się należy) są zastępowane tzw. premiami uznaniowymi, które nie mają charakteru roszczeniowego, gdyż nie są uzależnione od obiektywnych przesłanek oceny pracy konkretnego pracownika, ale np. wiążą się z całościowymi ekonomicznymi wynikami firmy.

Warto zwrócić uwagę na zachowawczy element propagowanych w praktyce przez inspektorów PIP rozwiązań płacowych. Widoczna jest w raporcie PIP tendencja preferowania stosowania w regulaminach płacowych składników stałych o roszczeniowym charakterze, zamiast elastycznych instrumentów motywacyjnych, często w sposób naturalny połączonych z uznaniowością, a już na pewno z łączeniem systemów wynagradzania i motywacji z uznaniowo oceniany-

mi wynikami firmy. To myślenie charakterystyczne dla całej instytucji, jaką jest PIP – sytuuje ją jako przeciwnika wszelkiej deregulacji i elastyczności, obrońcę praw pracowników pracujących (bez uwzględniania czynnika bezrobocia), jednostronnie ukierunkowanego w swoich działaniach (najczęściej przeciw pracodawcy, co sprzyja poczuciu nierównowagi), a przecież wyposażonego w bardzo silną pozycję instytucjonalną i narzędzia prawne. Przy braku rozwiniętych form instytucjonalno-prawnych bezpiecznego dla pracowników funkcjonowania tzw. skargi pracowniczej – trudno się dziwić, że PIP spełnia kilka funkcji równocześnie.

W warunkach zmniejszającego się znaczenia związków zawodowych, a także (w kontekście szerszych przeobrażeń cywilizacyjnych dotyczących pracy we współczesnej gospodarce i świecie) słabnącej roli zbiorowego prawa pracy na rzecz wzrostu znaczenia indywidualnego prawa pracy, szczególne funkcje pełnić może tak ważne w UE – prawo do informacji i konsultacji. Z niego wywiedziona jest dyrektywa 2002/14/WE zobowiązująca do marca 2005 r. kraje członkowskie do uregulowania kwestii funkcjonowania reprezentacji pracowniczej w formie tzw. rady zakładowej we wszystkich podmiotach, szczególnie tam, gdzie nie ma reprezentacji związkowej. Miałyby owa rada funkcjonować w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 50 osób, a według wstępnych polskich propozycji rozwiązanie tworzyłoby model alternatywny: albo związki zawodowe, albo rada zakładowa (przy niechęci polskich związków do tego rozwiązania, byłaby to szansa na bezkolizyjność). W oczywisty sposób rodzi to nowe wymogi po stronie pracodawcy. Jest jednak zarazem gwarancją podstaw dia-

logu społecznego, częściowo tylko uciążliwego, gdyż kompetencje rady zakładowej skupione są na opiniowaniu i konsultowaniu, a jedynie w niektórych wypadkach (jak przy zwolnieniach grupowych) nabierają mocniejszego znaczenia. Niewątpliwie, wdrożenie w życie tej dyrektywy zwiększy zakres ochrony pracowniczej w przedsiębiorstwach.

## **Elastyczność a rokowania płacowe**

Płace są czynnikiem wpływającym na tworzenie i utrzymanie miejsc pracy, co w społeczeństwach doświadczanych wysokim permanentnym bezrobociem staje się problemem kluczowym. Z drugiej strony są instrumentem zaspokajania materialnych potrzeb osób zatrudnionych najemnie i współokreślają podział PKB. Poza czysto ekonomicznym oddziaływaniem płace kształtują procesy i zjawiska społeczne.

Na pierwszym planie znajduje się kwestia, jakie jest współoddziaływanie płac i tworzenia miejsc pracy. Z tego punktu widzenia można spojrzeć zarówno na politykę kształtowania wynagrodzeń, jak i na jej zmiany w relacji do produktywności.

Celem zmian legislacyjnych na początku transformacji było zastąpienie administracyjnych i politycznych decyzji o zatrudnieniu przez parametry ekonomiczne (głównie rynkowy poziom płac). Trzeba było jednak wziąć pod uwagę, że poziom i zróżnicowanie płac w małym stopniu zależały od mechanizmu rynkowego, dużą rolę natomiast odgrywały mechanizmy odziedziczone po nierynkowej przeszłości (indeksacyjne,

partykularne przetargi grup pracowniczych). Z czasem dopiero mogły powstać typowe dla warunków rynkowych mechanizmy i w ślad za nimi proporcje płac.

W początku lat 90. polityka płac właściwie nie istniała jako samoistna część państwowej polityki gospodarczej. Działania w tej sferze skupiono przede wszystkim na zmniejszeniu wpływu płac na generowanie inflacji. W 1990 r. dla powstrzymania wzrostu płac zastosowano silnie restrykcyjny podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń (był on składnikiem planu stabilizacyjnego). Uwolnienie cen w czasie, gdy rozmiary popytu gospodarstw domowych i przedsiębiorstw były znacznie większe od możliwości wytwórczych gospodarki (odziedziczony po poprzednim systemie tzw. nawis inflacyjny), musiało prowadzić do znacznego wzrostu cen. Wzrost cen zaś wywoływał wzrost płac. Kilkusetprocentowe opodatkowanie wypłat wynagrodzeń w przypadku przekroczenia limitu sprawiło, że inflacyjna spirala ceny-płace została przerwana. Był to zatem efektywny instrument polityki antyinflacyjnej.

Podatek od ponadnormatywnych wynagrodzeń spowodował spadek płac realnych i kosztów pracy. Dzięki niemu spadek rentowności przedsiębiorstw, w tym wielu wyraźnie nieefektywnych, nie powodował tak wysokiej skali zwolnień z pracy, jaka musiałaby mieć miejsce, gdyby płace realne utrzymały się na niezmiennym poziomie. Podatek częściowo dostosował płace do poziomu niskiej wydajności pracy, chroniąc miejsca pracy.

Podatek jednak usztywniał strukturę płac (wszędzie płace rosły o tyle samo) i tym samym ograni-

czał racjonalny przepływ siły roboczej z nisko do wysoko produktywnych miejsc pracy. Toteż zrezygnowano z niego najpierw w odniesieniu do sektora prywatnego (1991). Zakładano, że w sektorze prywatnym właściciel będzie ograniczał nieuzasadniony produktywnością wzrost płac. Likwidację podatku w sektorze publicznym (1992) wymusiły protesty związków zawodowych, skierowane przeciw obniżaniu wynagrodzeń realnych, i nacisk polityczny.<sup>15</sup> Całkowita likwidacja podatku nastąpiła, kiedy bezrobocie było już wysokie, a finansowa sytuacja firm zróżnicowana (pod wpływem oddziaływania rynku i niejednakowego stopnia adaptacji do jego reguł). Panowało wówczas większe zrozumienie skutków zwiększania płac dla kondycji firm i ich przetrwania.

U progu lat 90. przedsiębiorstwa płaciły 20% podatku od funduszu płac. Zrezygnowano z niego wprowadzając w 1992 r. progresywny podatek od dochodów osobistych o trójstopniowej skali opodatkowania.<sup>16</sup> Pracodawcy jedynie przekazują zaliczkę na ten podatek potrącając ją od płac brutto. W 1990 r. składkę na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, płaconą przez pracodawcę podniesiono z 38% naliczanych od płac netto do 43%, a w 1992 do 45% liczonych od płac brutto. W 1995 r. rozciągnięto obowiązek płacenia składek na prawie wszystkie formy wynagrodzeń – także za prace wykonywane okresowo. W 1990 r. zostały wprowadzone składki na Fundusz Pracy (początkowo 2%, w latach 1993–1998 – 3%, od 1999 r. 2,45%). W początku lat 90. utworzono też Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, który stał się źródłem wypłat wynagrodzeń w bankrutujących firmach (składka wynosiła początkowo 0,5% a od 1996 r. 0,2% funduszu wynagrodzeń). Wszystkie powyższe zmiany w opodatkowaniu płac



przyczyniły się do zwiększenia pozapłacowych kosztów pracy – od 1996 r. sięgają one ok. 36% ogółu kosztów związanych z zatrudnieniem, podczas kiedy w 1991 r. stanowiły ok. 30%<sup>17</sup>.

Na początku transformacji zwiększenie opodatkowania i składek na ubezpieczenie społeczne uznawano za celowe, gdyż w ten sposób w publicznych przedsiębiorstwach wzmacniano bodźce do racjonalizacji zatrudnienia.

Prywatyzacja przyczyniła się do tego, że obecnie wysokie pozapłacowe koszty pracy ocenia się negatywnie, gdyż przyczyniają się do ograniczenia popytu na pracę. Są też powodem utrzymania się zatrudnienia nierejestrowanego (szarej strefy). Jednak możliwości zmniejszenia pozapłacowych kosztów pracy są bardzo ograniczone ze względu na wysokość kosztów ubezpieczeń społecznych. Reformy ubezpieczeń nie były w stanie spowodować ich zmniejszenia (m.in. ze względu na procesy demograficzne). Obecnie każda zmiana wynagrodzeń netto pociąga za sobą istotnie wyższy koszt, nic dziwnego, że jest czynnikiem ograniczającym zarówno skłonność do zwiększania płac<sup>18</sup>, jak i wzrostu zatrudnienia. Różne badania pokazują, że w porównaniu do innych państw transformacji gospodarczej i OECD Polska ma jeden z najwyższych wskaźników podatku od wynagrodzeń. Ponadto, w latach 2000–2003, czyli w okresie spadku zatrudnienia, koszty pracy wzrosły w Polsce o 21,7%, to jest o 11,5% szybciej niż wynosi średni wskaźnik w UE, ale wolniej niż w większości innych krajów kandydackich<sup>19</sup>.

Z biegiem czasu coraz istotniejsze było kształtowanie płac w umowach zbiorowych na poziomie

przedsiębiorstw. Obserwacja obowiązujących systemów wynagrodzeń wskazuje też, że ustalane przez umowy zbiorowe najniższe stawki płac dla poszczególnych kategorii pracowników charakteryzują się bardzo niskimi rozpiętościami i nie odpowiadają faktycznym proporcjom płac w przedsiębiorstwach. Takie rozwiązania zapewniają stosunkowo dużą swobodę pracodawcom w określaniu struktury wynagrodzeń. Ponieważ jednocześnie rośnie udział sektora prywatnego w zatrudnieniu, a w nim rola związków zawodowych jest relatywnie słaba, więc ten punkt widzenia dominuje w zawieranych układach zbiorowych.

Badania konkretnych układów zbiorowych i poprzedzających je negocjacji – mimo relatywnie słabego zorganizowania pracodawców – nie stwierdzają dominacji interesów pracowniczych. Związki zawodowe kładły większy nacisk na wynagrodzenia zależne od formalnych kwalifikacji, od stażu pracy oraz od zmian kosztów utrzymania, a pracodawcy na czynniki związane z bieżącą efektywnością. Zarówno menedżerowie, jak i działacze związkowi nie popierają zróżnicowania stawek płac zależnie od podaży siły roboczej. Działacze związkowi odrzucają taką zależność niemal w całości. Wyższe wynagrodzenia dla poszukiwanych na rynku pracy pracowników ustalane są poza układami zbiorowymi.

Kształtowanie płac jest też od 1994 r. wynikiem działalności Komisji Trójstronnej (KT). Wyznacza ona wskaźnik wzrostu płac dla sektora publicznego w zależności od przewidywanego kształtowania się zmiennych makroekonomicznych. Ustalenia komisji są wytyczną do kształtowania wysokości płac w sektorze publicznym.

Ich przekroczenie nie jest jednak obłożone żadnymi sankcjami. W efekcie płace rosły szybciej niż wynikałoby to z ustaleń komisji.<sup>20</sup>

Walka o wzrost płac (ich elastyczność i powiązanie z wynikami firm oraz sytuacją na rynku pracy) toczyła się nie tylko na poziomie przedsiębiorstw. Wynikała przecież również z generalnych, powszechnie obowiązujących regulacji prawnych (tzw. ustawa o negocjacyjnym kształtowaniu wynagrodzeń) oraz roli, jaką pełniła właśnie Komisja Trójstronna.

Jeżeli rozpatrywać KT jako instytucję skoordynowanych negocjacji płacowych w gospodarce, niewątpliwie jej działalność należałoby ocenić jako porażkę. Porozumienia płacowe (od 1994 r.) udało się osiągnąć tylko trzykrotnie, przez następne kolejne pięć lat negocjacje nie przynosiły rezultatów. Ustalenia dotyczące wskaźników wzrostu płac w przedsiębiorstwach nie były respektowane nawet w firmach państwowych. Mimo to Komisja Trójstronna wypełniła znaczące zadania.

**Tabela 8. Liczba dni nieprzepracowanych ze względu na strajki (tys.)**

1990	159
1991	518
1992	2 360
1993	580
1994	562
1995	56
1996	75
1997	28
1998	43
1999	107
2000	74

Źródło: „Rocznik Statystyczny”

Po pierwsze, stworzenie tej instytucji pomogło w neutralizacji szeroko rozpowszechnionych w latach 1991–1994 konfliktów strajkowych (tabela 8).

Po drugie, pozwoliło rządowi stopniowo odzyskiwać kontrolę nad wzrostem płac w sektorze budżetowym. Oba te rezultaty były z punktu widzenia rządu znacznie bardziej istotne niż silne obniżanie presji płacowej w przedsiębiorstwach. Po trzech latach działalności, KT nie była już tak naprawdę potrzebna. Rząd odzyskawszy kontrolę nad kształtowaniem płac w sferze budżetowej, nie musiał zabiegać o możliwości kompromisu ze związkami zawodowym – będąc arbitrem nie musiał być stroną w negocjacjach.

Szybki wzrost gospodarczy i spadające bezrobocie nie wpływało na ograniczanie żądań płacowych zgłaszanych przez związki zawodowe, nawet gdyby te wykazywały się autentyczną troską o stan gospodarki. Korzyści z centralizacji nie były więc dla pracodawców państwowych i rządu oczywiste. Z kolei silny popyt wewnętrzny przy powolnej dezinflacji prowadził do dobrej sytuacji przedsiębiorstw i nie zmuszał ich do trudnego ograniczania kosztów produkcji, a w tym kosztów płac. Pracodawcy prywatni, którzy w KT wówczas nie byli reprezentowani, praktycznie nie mieli potrzeby porozumienia ze związkami zawodowymi ze względu na niskie uzwiązkowanie w firmach prywatnych.

Od końca lat 90. sytuacja gospodarcza uległa jednak radykalnej zmianie (osłabienie wzrostu gospodarczego i dezinflacja). Ograniczenie popytu wewnętrznego oznaczało koniec dotychczasowej ekspansywnej strategii rozwoju przed-

sieźbiorstw. Przedsiębiorcy, w tym przedsiębiorcy prywatni, stanęli przed koniecznością restrukturyzacji i obniżki kosztów. Niższa inflacja oraz realna aprecjacja złotówki wymagała zwłaszcza głębokiego ograniczenia dynamiki nominalnych kosztów pracy w celu utrzymania konkurencyjności. Przedsiębiorcy prywatni mogą dość swobodnie ustalać płace, jednak elastyczność zatrudnienia i jego koszty są silnie ograniczone kodeksem pracy i wysokimi podatkami związanymi z realizowanymi programami socjalnymi. Tymczasem niekorzystne zmiany w kodeksie pracy z końca lat 90. (skracanie czasu pracy, wydłużanie urlopów itd.) prowadziły właśnie do dalszego wzrostu kosztów pozapłacowych, o czym pisaliśmy już w kilku miejscach tego opracowania.

Próba odrodzenia Komisji Trójstronnej od 2001 r. jest zatem determinowana z jednej strony – ciągle jeszcze siłą polityczną związków zawodowych, które mogą jej użyć dla powiększenia dotychczas znikomego wpływu na kształtowanie płac w sektorze prywatnym. Mogłoby to się dokonać przede wszystkim przez regulacje, które będą stymulować tworzenie związków zawodowych na terenie przedsiębiorstw prywatnych i utrudnią pracodawcom hamowanie takich tendencji (nie jest jasne, czy taką rolę mogą odegrać rady zakładowe zgodne z dyrektywą UE). Związki, jak się wydaje, mogą także dążyć do poszerzenia możliwości i efektywności administracyjnego rozciągania zbiorowych porozumień płacowych osiągniętych przez kilka przedsiębiorstw na całą branżę, w tym na firmy z sektora prywatnego, które nie uczestniczyły bezpośrednio w negocjacjach. Jest to dokładnie praktyka, która okazała się najbardziej szkodliwa w krajach OECD. Waż-

nym celem polityki związkowej w Komisji Trójstronnej jest też walka o stabilność zatrudnienia i związaną z tym – stabilność wynagrodzeń i dochodów.

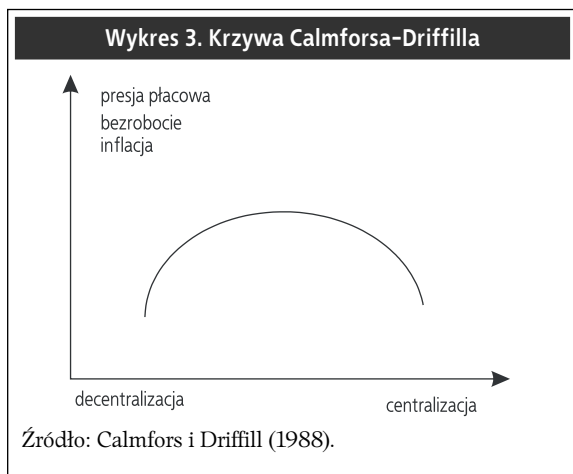
Z drugiej jednak strony – reaktywacja Komisji Trójstronnej wiązała się z rosnącą siłą organizacji pracodawców prywatnych, dostrzegających potrzebę ograniczenia kosztów pracy m.in. poprzez zdecentralizowanie negocjacji płac oraz elastyczność systemu płac (możliwość administracyjnego rozciągania zbiorowych porozumień płacowych osiągniętych przez kilka firm na całą branżę powinna zostać wyeliminowana). W tym też m.in. celu pracodawcy wystąpili do Trybunału Konstytucyjnego o uchylenie przepisów nie pozwalających na skuteczne wypowiadanie układów zbiorowych.

Wykorzystując w refleksji zarówno praktyczne doświadczenia z historii Komisji Trójstronnej oraz polskich rokowań płacowych w okresie transformacji, jak i analizy teoretyczne w tej dziedzinie, warto zastanowić się, jaki model rokowań płacowych mógłby najbardziej pasować do wyzwania polskiego rynku pracy?<sup>21</sup>

System rokowań jest pożądany tym bardziej, im niższe wzrosty płac generuje.

Calmfors i Driffil<sup>22</sup> udowadniali, że dynamika wynagrodzeń jest najniższa albo w systemach najbardziej scentralizowanych, albo w systemach całkowicie zdecentralizowanych. Najwyższa dynamika wynagrodzeń pojawia się w systemach pośrednich, w których negocjacje płacowe odbywają się na poziomie gałęzi przemysłu. Syntezą wniosków o nieliniowej zależności pomiędzy

wielkościami makroekonomicznymi i stopniem centralizacji jest krzywa Calmforsa-Driffilla (wykres 3).



Teza o nieliniowym charakterze krzywej Calmforsa-Driffilla jest uzasadniana w następujący sposób. W systemie całkowicie zdecentralizowanym, w którym rokowania płacowe mają miejsce na poziomie poszczególnych firm, korzystny wynik pomiędzy rezultatami makroekonomicznymi jest spodziewany ze względu na wysoką konkurencję na rynku. Windowanie płac w przedsiębiorstwie prowadzi do utraty konkurencyjności i zagrożenia miejsc pracy.

Z kolei, przy rokowaniach płacowych odbywających się centralnie, na poziomie gospodarki, związki zawodowe internalizują wpływ, jaki mają ich żądania płacowe na wielkości makroekonomiczne. W rezultacie związki obniżają wysokość swoich żądań. Korzyści z centralizacji wynikają zatem z faktu, iż przyrost płac jednej grupy ma negatywne konsekwencje dla sytuacji innych grup pracowników i szersza kooperacja prowadzi do internalizacji tych efektów zewnętrznych.<sup>23</sup>

Wymienione czynniki mogą przemawiać za tym, że systemy scentralizowane skuteczniej powstrzymują wzrost płac niż systemy zdecentralizowane i w pewnym stopniu podbudowują wagę istnienia Komisji Trójstronnej.<sup>24</sup>

W sytuacji rosnącego bezrobocia wybór optymalnego modelu rokowań płacowych może okazać się więc bardzo istotny. Według przywoływanego już Calmforsa optymalny system rokowań płacowych jest uwarunkowany szerszymi społeczno-institutionalnymi aspektami życia gospodarczego kraju. Najkorzystniejszym rozwiązaniem są zasadniczo negocjacje zdecentralizowane, o ile poziom uzwiązkowienia jest niski i nie występuje asymetria pomiędzy skoordynowanymi negocjacjami ze strony związków zawodowych i nieskoordynowanych przedsiębiorców. Drugim pożądanym rozwiązaniem są rokowania płacowe jak najbardziej skoordynowane (co najczęściej w praktyce oznacza scentralizowane). To rozwiązanie jest zalecane w przypadku silnych związków zawodowych, które mogą skoordynować swoje żądania. W Polsce w latach transformacji wykształcił się swoisty dualizm w systemie rokowań płacowych, różnicujący sektor prywatny i sektor przedsiębiorstw państwowych, który odpowiada dwóm skrajnym i optymalnym systemom.

Negocjacje płacowe w sektorze prywatnym są bardzo zdecentralizowane, co związane jest przede wszystkim z bardzo niskim uzwiązkowaniem pracowników w tym sektorze, szczególnie w firmach małych i nowo powstałych, gdzie związki zawodowe praktycznie nie istnieją.

Mickiewicz i Bell<sup>25</sup> przeprowadzili analizę ekonometryczną wyników ankiety przeprowadzonej

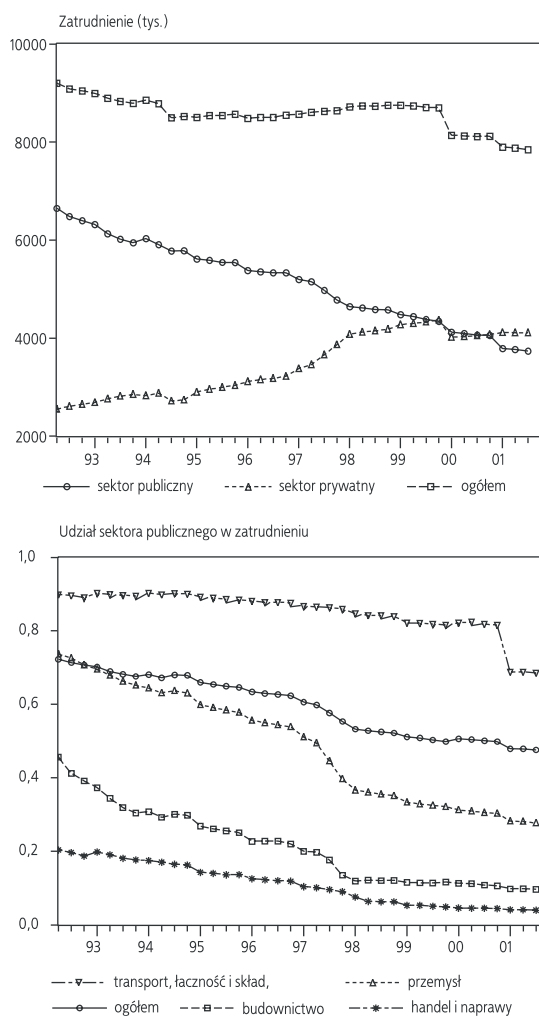
w największych polskich przedsiębiorstwach przemysłowych w 1996 r. Okazuje się, że proces formowania płac w przedsiębiorstwach państwowych różnił się istotnie od tego w przedsiębiorstwach prywatnych. O ile w obu sektorach wydajność pracy (mierzona sprzedażą na zatrudnionego) wpływała w podobny sposób na płace, to tylko w przypadku sektora przedsiębiorstw państwowych bardzo widoczna jest możliwość uzyskiwania przez pracowników udziału w rencie kapitałowej. Wzrost renty kapitałowej (zysk netto plus deprecjacja na zatrudnionego) o 10% prowadzi do wzrostu płac w sektorze przedsiębiorstw państwowych o około 4% , a nie prowadzi do wzrostu płac w sektorze prywatnym. Taka sytuacja wpływa oczywiście korzystnie na wyższą atrakcyjność inwestycji w przedsiębiorstwach prywatnych<sup>26</sup>. Mickiewicz (2002) podkreśla jednak, że w firmach sprywatyzowanych występuje pewna inercja instytucjonalna, prowadząca do silniejszego wzrostu płac niż w firmach nowo powstałych. Presja na wzrost płac jest szczególnie silna w przypadku prywatyzacji pracowniczej oraz bezpośrednio po prywatyzacji, kiedy pracownicy żądają kompensacji płacowej za utraconą możliwość udziału w rencie kapitałowej. Dualizm na rynku pracy jest więc tylko przybliżonym opisem rzeczywistości.

Słabość związków zawodowych w sektorze prywatnym potwierdza przewidywania m. in. Free-mana<sup>27</sup>, co do przyszłej ich koncentracji w sektorze publicznym (w sferze budżetowej i w sektorze przedsiębiorstw państwowych). Spójrzmy na porównanie płac i zatrudnienia w sektorze publicznym i prywatnym (wykres 4).

Pomimo odrębnych sposobów kształtowania płac charakterystyczna jest coraz ściślejsza konwergencja

w dynamice przeciętnych wynagrodzeń szczególnie po roku 1997<sup>28</sup>. W przemyśle wynagrodzenia w przedsiębiorstwach publicznych zaczynają charakteryzować się podobną dynamiką w okresie, w którym wprowadzano zasady negocjacyjnego ustalania płac. Tym niemniej łatwo dostrzegalna jest większa elastyczność płac w sektorze prywatnym – spowolnienie gospodarcze w 2001 r. prowadzi do spadku dynamiki płac w tym sektorze poniżej tego

**Wykres 4. Zatrudnienie w sektorze publicznym i prywatnym**

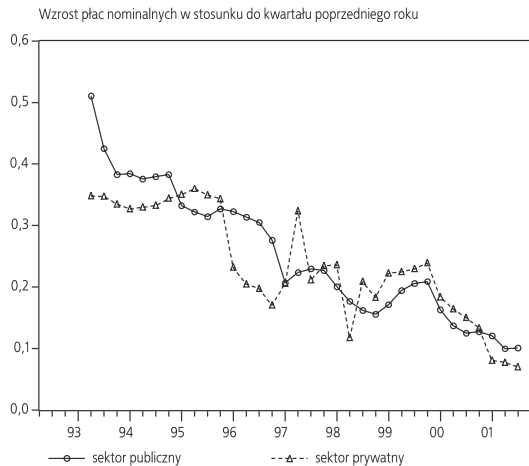


Źródło: „Biuletyn statystyczny”.

który jest charakterystyczny dla sektora publicznego. Trudno jednak także nie zauważyć zahamowania tendencji do wzrostu proporcji pomiędzy płacą w sektorze publicznym i prywatnym po 1996 r.

łu sektora prywatnego w zatrudnieniu, pozwala oczekiwać zmniejszania się presji płacowej w gospodarce, jeżeli instytucjonalne aspekty rokowań w tym sektorze nie ulegną zmianie.

**Wykres 5. Płace w sektorze prywatnym**

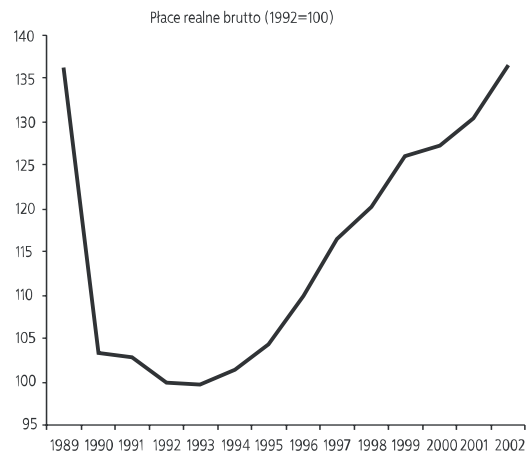


Źródło: „Biuletyn statystyczny”.

Z przytaczanych badań Mickiewicza wynika również, że naciski płacowe w usługach są niższe niż w pozostałych gałęziach gospodarki niezależnie od formy własności. Ten wniosek zdaje się potwierdzać wysoką efektywność rokowań zdecentralizowanych na obniżanie wzrostu płac w małych firmach. Wzrost udziału usług w zatrudnieniu, podobnie jak dalsze zwiększanie udziału

Trudno ocenić skalę wzrostu płac realnych w całym okresie transformacji, co wynika z faktu, że wcześniej płace nie miały realnego odzwierciedlenia w wartości rynkowej towarów dostarczanych na rynek (tzw. nawis inflacyjny). Dlatego statystyki realnych wynagrodzeń (wynagrodzeń nominalnych dzielonych przez indeks cen) wykazują w 1990 r. spadek płac realnych prawdopodobnie głębszy niż rzeczywiście miał miejsce – potwierdzają to przypuszczenie dane nt. spożycia w gospodarstwach domowych. Gdyby jednak nawet przyjąć, że płace te spadły aż o 25%, to w latach 1992–2002 stopniowo nastąpiło „odrobienie” tego spadku. W 1999 r. osiągnięto poziom realnych płac brutto o 26,0% wyższy niż w 1992 r., a 3 lata później już o 36,7%. Należy zauważyć, że w tych ostatnich latach płace zwiększały się pomimo bardzo wysokiego i nasilającego się bezrobocia.

**Wykres 6. Płace realne brutto (1992=100)**

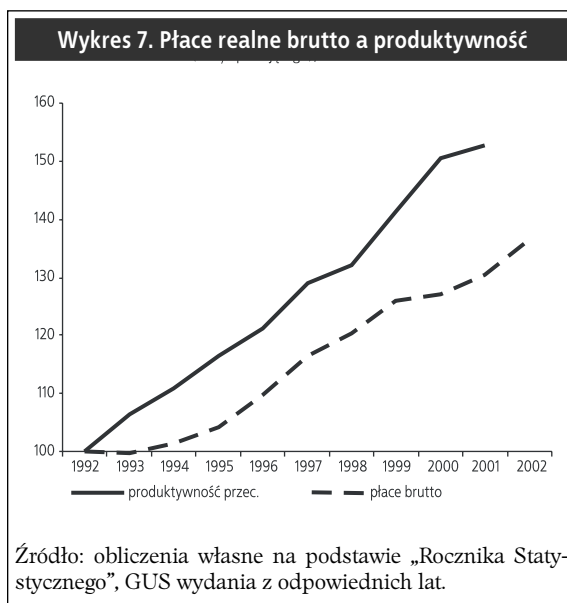


Źródło: obliczenia własne na podstawie „Rocznika Statystycznego”, GUS wydania z odpowiednich lat.

Podstawą wzrostu płace realnych był wzrost przeciętnej produktywności pracy. Tylko w latach 1996, 1998 i 2001 r. płace realne rosły silniej niż produktywność, w sumie jednak za okres 1992–2001 wzrost produktywności przewyższył wzrost wynagrodzeń realnych o ponad 20 punktów procentowych. Zwiększanie produktywności szczególnie intensywnie zachodziło w przemyśle i w budownictwie w sektorze prywatnym. Zarazem wynagrodzenia przeciętne zwiększały się wolniej w sektorze prywatnym niż w publicznym. Istnieje wprawdzie przypuszczenie, że rola płac w wynagradzaniu pracy w sektorze prywatnym jest pomniejszona w oficjalnych danych (wskutek wypierania części zatrudnienia najemnego do pracy na własny rachunek, stosowania poza-płacowych form wynagrodzeń, oraz „ucieczki” części wypłat do szarej sfery), nie ma jednak na to bezpośrednich dowodów. Opierając się zatem na danych urzędu statystycznego trzeba odnotować, że w 2001 r. tylko w górnictwie i kopalnictwie, wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz, wodę, w pośrednictwie finansowym i edukacji utrzymywały się płace wyższe w sektorze prywatnym niż w publicznym.

Wskazuje to, że wynagrodzenia w sektorze publicznym mogą stymulować wzrost płac w gospodarce ogółem.

W Polsce utrzymuje się wolna od formalnych mechanizmów indeksacyjnych i dualna struktura rokowań płacowych w przedsiębiorstwach – odmienna w sektorze prywatnym i w sektorze przedsiębiorstw państwowych. Zdecentralizowane rokowania w nieuzwiązkowanym sektorze prywatnym są najprawdopodobniej rozwiązaniem efektywnym. W uzwiązkowanym sektorze



przedsiębiorstw państwowych, z punktu widzenia rządu, bardziej wskazane byłyby negocjacje na poziomie centralnym, jednak konflikt wokół płac w sferze budżetowej uniemożliwia uzyskanie takich porozumień i płace ostatecznie ustalane są w rokowaniach w przedsiębiorstwach, w których skala zadań jest ograniczona w pewnym stopniu wskaźnikami maksymalnego wzrostu wynagrodzenia. Generalnie instytucjonalne ramy rokowań płacowych wydają się względnie efektywne. Brak szeroko rozpowszechnionych branżowych układów pracy należy więc uznać za pozytywną cechę polskiego rynku pracy.

## Elastyczność organizacji pracy i zasobów pracy

W debacie mającej prowadzić do większej deregulacji i elastyczności w celu poprawy sytuacji na rynku pracy oraz stworzenia lepszych warunków dla powstawania miejsc pracy – istotne są również kwestie dotyczące ram dla uela-

stycznienia organizacji pracy. Szerzej patrząc, chodzi nie tylko o prawne podstawy elastycznej organizacji pracy pozwalającej odpowiadać na wyzwania konkurencyjności, ale także o odpowiednie wykorzystywanie zasobów pracy, umiejętnie dostosowujących się do wymogów rynku czy nowych okoliczności, jakie stwarza perspektywa zarówno wejścia Polski do Unii Europejskiej, jak i zadanie budowania gospodarki opartej na wiedzy.

Przełom wieków XX i XXI spowodował wiele zmian w prawie pracy rzutujących na ocenę jego elastyczności. Z jednej strony presja związkowa w okresie rządów AWS wymogła skracanie czasu pracy, wydłużanie okresów urlopowych, zarazem ograniczanie nadmiaru swobody pracodawców w wykorzystywaniu godzin nadliczbowych. Harmonizacja prawa z przepisami unijnymi zmieniła wiele rozwiązań, dostosowując je do wymogów Wspólnoty Europejskiej – raz pozytywnie z punktu widzenia elastyczności, innym razem bardziej restrykcyjnie. A dodatkowo, negocjacje związane z realizacją oczekiwań pracodawców – już w nowej Komisji Trójstronnej – stworzyły jeszcze jeden punkt odniesienia.

Wprowadzane w życie zmiany dotyczyły m. in. następujących spraw:

- Wprowadzenia w życie możliwości zamiany pracy w pełnym wymiarze na zatrudnienie na pół etatu (mężczyzna i kobieta), w czasie, gdy przysługiwałby urlop wychowawczy – pracodawca jest zobowiązany do wyrażenia zgody, co ma znaczenie dla promocji zatrudnienia kobiet i łączenia funkcji zawodowych z rodzinnymi.
- Większej skali możliwości stosowania przerywanego czasu pracy, co ułatwi jej organizację nie tylko dla takich zawodów, jak kierowcy.
- Różnych technik uelastyczniających czas pracy (np. przerwa niepłatna do 60 minut), zmieniających podstawowy okres rozliczeniowy z 3 do 4 miesięcy (choć warto by tę normę wydłużyć, ale i tak wymaga to uzgodnień z partnerami społecznymi nawet, jeżeli jest to zmiana regulaminu pracy).
- Możliwości ustalenia (w porozumieniu z reprezentacją pracowników) odmiennego, niż w kodeksie pracy (4 godziny na dobę i 150 rocznie) rocznego limitu godzin nadliczbowych, co dla prac sezonowych jest niesłychanie istotne.
- Zwolnienia z obowiązku ewidencjonowania czasu pracy niektórych kategorii pracowników.
- Zmniejszenia kosztów godzin nadliczbowych (dopasowanie do norm unijnych).
- Stworzenia możliwości zadaniowej organizacji czasu pracy, choć niestety pod rygiorem funkcjonowania określonego regulaminu.
- Wylimitowania potrzeby uzgadniania planu urlopowego ze związkami, choć nie udało się przełamać jeszcze mniej restrykcyjnych form organizacji urlopowej.
- Możliwości korzystania przez pracownika z tzw. urlopu na życzenie, gdzie wniosek składa się w tym samym dniu; w tym trybie pracownik może wykorzystać 4 dni w roku (jest to



uelastycznienie czasu pracy pracownika – może być niekorzystne w małych firmach, bo utrudni planowanie zadań).

- Możliwości wykorzystania przez pracodawcę tzw. pracy na zastępstwo, w sytuacji gdy potrzebuje pracownika, a nie chce i nie powinien mieć wobec niego większych zobowiązań co wymaga jeszcze skrócenia okresu wypowiedzeniowego do 3 dni (to jest też ułatwienie dla pracy czasowej)
- Ograniczeń w *outsourcingu* poprzez zatrudnianie pracowników własnych, dodatkowo do realizacji tego samego właściwie zadania w formie umowy cywilno-prawnej, mimo zgody pracownika na takie rozwiązanie (to tryb ochronny, wywalczony przez związki i ograniczający elastyczność, którą wymogły reguły restrukturyzacji kosztowej firm, choć zwiększał się przy tym stopień niepewności zatrudnionego).

Oczywiście, z punktu widzenia elastycznej organizacji czasu pracy jest jeszcze wiele możliwości potęgujących ją w imię poprawy efektywności i obniżki kosztów, co ma znaczenie dla uzyskiwania przez przedsiębiorstwo przewagi konkurencyjnej. Już wdrożone rozwiązania są pierwszym krokiem. Trzeba jednak pamiętać, że tradycją w Unii Europejskiej, przynajmniej do tej pory, jest pewna ostrożność we wprowadzaniu nowinek organizacyjnych do prawa pracy. Zanim uzyskają one akceptację, trwają długie negocjacje z partnerami, biorącymi udział w żmudnych procedurach określania ram prawnych dla tych rozwiązań, a forma dyrektywy jest jedną z opcji.

## Elastyczność zatrudnienia

### – uwagi praktyka

Efektywne gospodarowanie czasem jest istotnym elementem elastycznego zatrudnienia pozwalającym znacząco obniżyć koszty pracy i ułatwić rozwój przedsiębiorstwa. Z punktu widzenia praktyka – kadrowca istniejące już dziś w ramach kodeksu pracy rozwiązania umożliwiają elastyczne gospodarowanie zasobami ludzkimi. Oczywiście, elastyczne gospodarowanie czasem pracy wymaga sporego dodatkowego nakładu pracy sprawnie działającego działu kadr i łatwiejsze jest w większych przedsiębiorstwach (także ze względu na więcej osób, którymi można manewrować). Łącznie lub rozdzielne stosowanie takich rozwiązań jak:

- zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy (w połączeniu z określeniem nadgodzin);
- dłuższe okresy rozliczeniowe( pod pewnymi warunkami nawet do 12 miesięcy);
- przerywany czas pracy (do 5 godzin w ciągu dnia);
- system dyżurów (szczególnie wygodny przy zatrudnianiu niepełnozatrudnionych);
- rozkład pracy obejmujący wyłącznie prace w piątki soboty niedziele i święta;
- skrócony tydzień pracy (mniej niż 5 dni w tygodniu do 12 godzin dziennie);
- tańsze nadgodziny;

umożliwia w praktyce efektywne i optymalne dopasowanie zapotrzebowania na pracowników do potrzeb i w konsekwencji unikanie zbędnego zatrudnienia. Jeżeli dodamy do tego takie (możliwe już dziś formy elastycznego zatrudniania) jak:

- zatrudnianie na zastępstwo (z 3-dniowym okresem wypowiedzenia);
- zatrudnianie pracowników czasowych (z agencji);
- zatrudnianie na umowy na czas określony (z 2-tygodniowym czasem wypowiedzenia), co z tego, że trzecia umowa staje się (po 1 maja) automatycznie umową na czas nieokreślony, skoro takie gospodarowanie zatrudnieniem pracowników, aby nie wpaść w ten wymóg jest w praktyce bardzo proste
- *outsourcing*
- zatrudnianie na umowy cywilno prawne (formalny zakaz zatrudniania w ten sposób zamiast na umowy o pracę jest bardzo łatwy do obejścia, wymaga jedynie starannego przygotowania stosownej umowy).

Można zatem stwierdzić, że system zatrudnienia w Polsce jest wyjątkowo elastyczny. Oczywiście, znaczna część z opisanych rozwiązań jest uwarunkowana w kodeksie pracy systemem uzyskania koniecznych zgód związków zawodowych lub indywidualnych pracowników. W warunkach panujących dziś na rynku pracy w Polsce jest to dla pracodawców realnie możliwe do wynegocjowania. Dlaczego zatem tylu pracodawców w Polsce narzeka na sztywny kodeks pracy? Wynika to w większości z przypadków z niewie-

dzy i braku nowoczesnego podejścia do roli działów kadr jako partnera w organizacji pracy i gospodarowaniu zasobami ludzkimi.

Kluczowym składnikiem tendencji do uelastyczniania organizacji pracy jest stworzenie warunków do zwiększenia szybkości adaptacyjnej przedsiębiorstw – w ich dostosowaniach do wymogów rynku, konkurencji, oczekiwań klientów (np. praca w handlu w okresie przedświątecznym czy różne rodzaje usług zorientowane na szybkie reagowanie na potrzeby klienta). Dlatego potrzebne są tu ramowe rozwiązania, a nie sztywne przepisy czy każdorazowe uzyskiwanie zgody związków zawodowych.

## **Elastyczność a gospodarka oparta na wiedzy**

Ważnym elementem stymulacji przemian ku elastycznej organizacji pracy jest rozwój gospodarki opartej na wiedzy. Spróbujmy scharakteryzować, jak polskie zasoby pracy oraz warunki organizacyjno-instytucjonalne sprzyjają lub ograniczają wzrost gospodarki wiedzy.

Postęp technologiczny zmienia strukturę popytu na pracę. Likwidują się miejsca pracy dla robotników niskowyzkwalifikowanych, szczególnie w branżach przemysłowych, gdzie są oni zastępowani przez maszyny i roboty. Rośnie natomiast liczba miejsc pracy dla osób z wysokimi kwalifikacjami, a także liczba miejsc pracy w usługach i handlu. Zamiany te widoczne są w danych przedstawiających strukturę pracujących według wykształcenia, a także według sektorów gospodarczych.

Podczas, gdy w latach 1998–2002 liczba osób pracujących spadła o ponad 10%, to liczba osób pracujących z wykształceniem wyższym wzrosła o około 18%. Najbardziej natomiast, bo aż o 30% spadła liczba miejsc pracy oferowanych dla osób z wykształceniem podstawowym i niepełnym podstawowym. W tym samym okresie liczba pracowników sektorów przemysłowego i rolniczego spadła w sumie o 16%, a w sektorze usługowym spadek ten wyniósł „tylko” 5%. Tym samym, zwiększa się wyraźnie udział osób wykształconych wśród pracujących, a także udział sektora usługowego w całości zatrudnienia.

Zmiany w przeciętnym poziomie wykształcenia pracujących, a także w strukturze branżowej miejsc pracy nie są oczywiście jedynymi wyzwaniami, jakie przed rynkiem pracy stawia rozwój gospodarki opartej na wiedzy.

W miarę odwrotu od modelu zatrudnienia wielkoprzemysłowego, gdzie masowo wykorzystywano pracę nisko wykwalifikowanej i taniej siły roboczej do wykonywania pewnych mechanicznych, z góry określonych i niezmiennych czynności – zmienić musi się także natura relacji pomiędzy pracodawcą i pracownikiem. Zmienia się sposób organizacji pracy w przedsiębiorstwach. Coraz popularniejsza staje się praca zespołowa oraz spłaszczona struktura zarządzania. Wszystko to przekłada się na coraz większą samodzielność, ale także odpowiedzialność spoczywającą na pracowniku. Jest to pewnego rodzaju przekształcenie pracownika, bądź grupy pracowników w „firmę w firmie” – zinternalizowany *outsourcing*. Równolegle, coraz większa część siły roboczej znajduje zatrudnienie w rzeczywistych

małych firmach, gdzie zarówno zakres obowiązków, czas pracy, jak i wysokość zapłaty są uzależnione od aktualnej i coraz szybciej zmieniającej się sytuacji rynkowej i technologii. Wiąże się to z utratą znaczenia stałego stosunku pracy na rzecz kontraktów zadaniowych, niepełnowymiarowych i terminowych.

W Polsce zjawisko to objawia się rosnącym udziałem w ogóle pracujących – pracowników zatrudnionych na kontraktach dorywczych, a także pracodawców i zatrudnionych na własny rachunek. Spada też przeciętna liczba godzin przepracowanych w tygodniu, choć wydaje się, że to ostatnie zjawisko ma w znacznie większym stopniu związek z aktualnie panującą u nas w kraju dekonstrukcją na rynku pracy, gdyż nie jest jednocześnie związane ze wzrostem udziału pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Tylko od 2001 r. liczba osób zatrudnionych na kontrakty terminowe wzrosła w Polsce z 10–12 do 13–16% (dane BAEL).<sup>29</sup> Udział pracowników zatrudnionych na własny rachunek (po odjęciu właścicieli indywidualnych gospodarstw rolnych) wzrósł od 1992 r. z około 8% do około 10%, (dane – obliczenia własne na podstawie BAEL). Według danych OECD w 2001 r. w Polsce w niepełnym wymiarze czasu pracowało 11,6% osób<sup>30</sup>

W Europie Zachodniej zjawiska te są znacznie bardziej rozpowszechnione. Według raportu Komisji Europejskiej „Employment in Europe 2002” w 2001 r. aż 17,9% osób pracowało w niepełnym wymiarze, 13,4% na kontraktach terminowych, a 14,8% było samozatrudnionymi.

Coraz większe znaczenie indywidualnej przedsiębiorczości powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w przepisach podatkowych. Tak, by osoby chcące sprzedawać swoją wiedzę i umiejętności na otwartym rynku nie były obciążone skomplikowanymi procedurami administracyjnymi oraz wysokim i niejasnym opodatkowaniem. Podjęcie ryzyka powinno się im opłacać.

Rosnące znaczenie kapitału ludzkiego dla produktywności pracownika, coraz większa indywidualizacja i zróżnicowanie zadań stawianych poszczególnym pracownikom, a w konsekwencji wzrost znaczenia wynagrodzenia zależnego od efektów prac, a nie od jej nakładu – prowadzą do coraz większego zróżnicowania płac w zależności od poziomu i zakresu wykształcenia pracownika, a także w zależności od profilu działalności firmy.

Wzrost rangi wykształcenia na rynku pracy ilustruje tabela 9, która wskazuje przede wszystkim na znaczący, we względnie krótkim czasie, spadek relatywnych wynagrodzeń osób posiadają-

Tabela 9. Wykształcenie a płace		
Wykształcenie	Procent średniej płacy	
	1996	2001
Wyższe	144	149
Policealne i średnie zawodowe	99	94
Średnie ogólnokształcące	99	98
Zasadnicze zawodowe	89	79
Podstawowe i niepełne podstawowe	83	73

Źródło: GUS, Badanie płac latach 1996 (marzec), 2001 (październik).

cych wykształcenie podstawowe oraz (nieco mniejszy) wzrost relatywnego wynagrodzenia pracowników z wykształceniem wyższym. Dzieje się tak, chociaż podaź osób z wyższym wykształceniem na rynku pracy ciągle rośnie.

Podobne zjawiska pokazuje tabela 10 – widać w niej wyraźnie, jakie grupy zawodów najbardziej zyskały na przemianach technologicznych w ciągu ostatnich 5 lat. Prócz dyrektorów wielkich przedsiębiorstw są to przede wszystkim

Tabela 10. Płace poszczególnych grup pracowników w odniesieniu do średniej płacy w kraju (płaca średnia = 100)		
Grupy zawodów	1996	2001
Parlamentarzyści i wyżsi urzędnicy	182	221
Dyrektorzy wielkich firm	194	287
Kierownicy małych firm	154	153
Specjaliści	118	129
nauk ścisłych	152	165
nauk przyrodniczych	126	126
Nauczyciele	92	100
Technicy i inny średni personel	102	101
Średni personel techniczny	117	117
Średni personel rolnictwa	81	72
Pracownicy biurowi	91	90
Usługi osobiste i sprzedawcy	70	67
Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy	78	65
Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	96	85
Górnicy i robotnicy budowlani	110	97
Robotnicy obróbki metali	104	96
Robotnicy precyzyjni	84	71
Inni robotnicy	66	58
Operatorzy maszyn i urządzeń	98	89
Pracownicy przy pracach prostych	68	59

specjaliści nauk ścisłych oraz nauczyciele. Wzrost relatywnych wynagrodzeń tych pierwszych należy tłumaczyć rosnącym znaczeniem technik cyfrowych w życiu gospodarczym, ci drudzy zyskują na wzroście zainteresowania kształceniem. Ponadto jeszcze wyraźniej widać, że w ostatnich latach zyskują wyłącznie zawody wiążące się z ukończeniem szkoły wyższej. Reszta – tak, jak pracownicy biurowi, czy średni personel techniczny – co najwyżej nie traci.

Tabele 9 i 10 pokazują nam nie tylko, kto zyskuje, a kto traci w związku ze wzrostem znaczenia wiedzy na rynku pracy. Pokazują one też bardzo wyraźny wzrost nierówności zarobkowych.

Nierówności te nie są jednak jedynym przejawem pogarszającej się pozycji na rynku pracy osób gorzej wykształconych. W epoce wielkoprzemysłowej stanowili oni jedną masę, reprezentowaną w przetargu z pracodawcami przez silne związki zawodowe mogące prowadzić efektywne negocjacje. W tej chwili zatrudnienie pracowników niskowykwalifikowanych rozprasza się w kurczących się (z punktu widzenia liczby zatrudnionych) przedsiębiorstwach produkcyjnych i w małych – ze swej istoty – firmach usługowych. Pozycja tych osób na rynku pracy staje się nie dość że niepewna (firmy, w których pracują – charakteryzują się dużymi wahaniami zatrudnienia) i gorsza z punktu widzenia zarobków, to jeszcze coraz słabsza jest ich reprezentacja.

Trzeba jednak zauważyć, nieco paradoksalnie, że najprawdopodobniej gdyby pozycja przetargowa i reprezentacja pracowników była silniejsza, to doprowadziłoby to do upadku małych firm, w których osoby te pracują. Jest to jeden

w powodów, dla których coraz mniejsze znaczenie ma (i powinien mieć) tradycyjnie rozumiany dialog pomiędzy pracodawcami i pracownikami reprezentowanymi przez związki zawodowe. Powinien być on zastępowany poprzez szersze, lokalne porozumienia z udziałem samorządów i innych zainteresowanych partnerów społecznych. Celem tych porozumień nie jest równoważenie interesów pracodawców i pracowników, a raczej ogólny rozwój regionu z pożytkiem dla (i ze współudziałem) obu tradycyjnych stron sporu.

Jeśli więc dotychczasowe procesy przemian polskiego rynku pracy wskazują na dualizację związaną z elastycznością wynagradzania między sektorem prywatnym a publicznym, to zarazem widać też i drugi rodzaj dualizacji – takiej, która wiąże się z podziałami grup pracowniczych wedle poziomów wykształcenia oraz pracą wykonywaną w sektorach nowych usług i przedsiębiorczości, a pracą w starych typach usług lub produkcji.

Postęp technologiczny, a także świadomy udział w opisywanych powyżej porozumieniach wymaga także rozwinięcia systemu kształcenia ustawicznego oraz rozwiniętego systemu pomagającego zmienić bądź dostosować kwalifikacje pracownikom tracącym miejsca pracy w sektorach tradycyjnych. W tej chwili według danych pochodzących z „Joint Employment Report 2002” przygotowanego przez Komisję Europejską w kursach doszkalających uczestniczy przeciętnie w Polsce tylko 16% pracowników, w Unii Europejskiej średnio 38%, w Czechach 42%. Inne źródła również wskazują na niski udział Polaków w procesie kształcenia ustawicznego.

**Tabela 11. Udział osób w wieku 25–64 lat w kształceniu ustawicznym i szkoleniu zawodowym**

		Wszystkie osoby kontynuujące naukę i szkolenie			
		Niższe klasy szkoły średniej	Wyższe klasy szkoły średniej i szkoły pomaturalne	Szkoły wyższe	Wszystkie poziomy nauczania
Polska IALS 94/95	M + K	6	23	37	14
	Mężczyźni	8	25	22	15
	Kobiety	4	22	39	13
Przeciętna OECD	M + K	21	41	58	36
	Mężczyźni	22	40	46	36
	Kobiety	20	42	60	35

Źródło: „Education at a Glance”, OECD 2002, Tabela C4.1, [www.oecd.org](http://www.oecd.org) za Bank Światowy „Knowledge Economy Assessment in Poland – Concept Note, mimeo.

Tabela 11 pokazuje udział osób w wieku od 25 do 64 lat w kształceniu ustawicznym i szkoleniu zawodowym w okresie jednego roku w zależności od wykształcenia i płci

Rozwój technik informatycznych pociąga za sobą rozwój nowych form pracy. Pracownik dla realizacji wyznaczonych zadań nie musi mieć wyznaczonego miejsca pracy. Może on wykonywać dużą część swojej pracy poza siedzibą pracodawcy, a wszelka komunikacja pomiędzy pracodawcą i pracownikiem może się odbywać elektronicznie. Mamy wtedy do czynienia z telepracą. Powstanie tego zjawiska może pociągać za sobą konieczność uwzględnienia go w przepisach regulujących stosunek pracy, a także przepisach podatkowych, co znalazło swój wyraz w rządowym dokumencie „Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce” już z listopada 2000 r.

Od tego czasu zjawisko telepracy nie doczekało się w Polsce specjalnego prawnego usankcjonowania.

Nie znalazło ono swojego miejsca we wciąż reformowanych przepisach podatkowych. Także zmiany planowane w najbliższej przyszłości nie przewidują konieczności wzięcia zjawiska telepracy pod uwagę. Niemniej, ze zmiany definicji zadaniowego czasu pracy (charakteryzowanego obecnie przez miejsce, organizację i rodzaj) wyprowadzić można podstawy do umów o telepracę. Zaznaczenie w art. 136 Kodeksu Pracy, iż czas pracy określony jest wymiarem zadań – bez możliwości nadgodzin, także otwiera możliwości zatrudnienia w formie telepracy – nie mówiąc o innych sposobach: umowie o dzieło, samozatrudnieniu, pracy w mikrofirmie.

W większości krajów Europy Zachodniej także nie występują specjalne przepisy dotyczące telepracy. Wyjątek stanowią tu Włochy, Belgia i Holandia. Nigdzie jednak regulacje te nie są pełne i z reguły dotyczą tylko pewnego wycinka problematyki telepracy, np. we Włoszech dotyczą one wyłącznie pracowników służby cywilnej,

a w Holandii przepisów podatkowych. W wielu krajach jednak wpisuje się do umów zbiorowych warunki zatrudnienia telepracowników – np. w Austrii. W ogólnoeuropejskiej deklaracji „Framework Agreement on Telework” z lipca 2002 r. przygotowanej przez partnerów społecznych (European Trade Union Confederation, UNICE i UEAPME – organizacje pracodawców) znajdują się zapisy mówiące w dość ogólny sposób o konieczności zrównania praw i obowiązków telepracownika z osobami pracującymi na miejscu: chodzi tu głównie o układy zbiorowe pracy, wynagrodzenia, zasady bhp itp.

Warto zadać sobie pytanie, czy rzeczywiście zjawisko telepracy wymaga zastosowania specjalnych przepisów i czy w większości przypadków już istniejące normy nie są w zupełności wystarczające?

Nie istnieją też w Polsce wiarygodne dane na temat udziału telepracowników w ogóle zatrudnionych. Dane europejskie z raportu „e-Work 2000” przygotowanego w 2000 r. na zlecenie Komisji Europejskiej pokazują, iż najwięcej osób korzystających z możliwości telepracy jest w Finlandii, gdzie w 1999 r. stanowili oni 17% ogółu pracujących, a dla ponad 10% jest sposobem na pracę. Najmniejsze wykorzystanie telepracy notuje się w Hiszpanii i we Francji, poniżej 3% pracujących.

Podstawowa trudność, dla której tak trudno jest mierzyć występowanie tego zjawiska, to niejednoznaczność jego definicji. Czy jest telepracownikiem osoba, która ma stałe miejsce pracy w biurze, a jednocześnie za pośrednictwem Internetu, bądź innych narzędzi komunikacji kontaktuje się z innymi miejsc ze swoimi współpracownikami? Czy jest telepracownikiem osoba,

która korzysta z narzędzi komunikacji z powodu częstych wyjazdów? Według projektu europejskiego ECaTT (European Commerce and Telework Trends) telepracownikiem „pierwszej kategorii” jest już osoba, która przynajmniej jeden dzień w tygodniu zamiast dojeżdżać do pracy wykonuje ją w innym miejscu i łączy się ze współpracownikami za pomocą komputera.

W sferze elastyczności organizacji pracy oraz warunków dla elastyczności zasobów pracy dostosowujących się do nowych, strukturalnych wyzwań zmieniającej się gospodarki jest jeszcze wiele do zrobienia. Nie jest to przedmiot sporu w dialogu społecznym, nie jest to pole konfliktu wyraźnie artykułowanego w debacie publicznej. Aczkolwiek – można powiedzieć – iż brak porozumienia dla akceptacji kontraktowych form zatrudnienia jest obroną starych form zatrudnienia i organizacji pracy. Pewnie, że nowe rozwiązania już niedługo potrzebne nie będą obejmowały całości zatrudnienia. Nie zmienia to jednak faktu, że na różne formy zatrudnieniowe i różne w tym względzie przepisy prawne należy się przygotować. Choćby i po to, by zneutralizować negatywne skutki różnych postaci dualizacji rynku pracy.

## **Elastyczność zarządzania rynkem pracy**

Trudno we współczesnym świecie, gdzie teoria i praktyka zarządzania są jednymi z kluczowych narzędzi polityki, polityki ekonomicznej w wymiarach makro i mikro, polityki społecznej w różnych jej aspektach i postaciach, myśleć o całkowitej i dosłownej deregulacji rynku pracy, czy używając terminologii prof. Frieske – deetatyacji

rynku pracy. Chociaż, jest oczywiście istotne, jaką rolę na rynku pracy i dla kształtowania praktycznej polityki rynku pracy odgrywają tradycyjni partnerzy społeczni stosunków przemysłowych, czy stosunków pracy: związki zawodowe i pracodawcy. Wiadomo już, że wpływ na ukształtowanie się polityki rynku pracy w warstwie programowej oraz wdrożeniowej ma wiele instytucji. Są to: agendy rządowe, władze i instytucje publiczne (samorządy, co jest szczególnie istotne w modelach zdecentralizowanych), partnerzy instytucjonalni rynku pracy – publiczne i pozapubliczne służby zatrudnienia, instytucje edukacyjne i szkoleniowe oraz doradcze, organizacje pozarządowe, związki zawodowe i pracodawcy.

Czy zasady i mechanizmy ich współpracy mają elastyczny charakter i czy sprzyjają elastyczności rynku pracy? Czy tworzą wymogi restrykcyjnej ochrony pracowników i kosztownej osłony bezrobotnych utrzymywanych w dezaktywizacji, czy też bardziej stymulują aktywizację bezrobotnych, mobilność pracujących, dynamikę i rotacyjność na rynku pracy, warunki dla przedsiębiorczości i tworzenia miejsc pracy?

Istotą dobrych modeli zarządzania jest ich efektywność. Co może i co powinno być podstawą dobrego zarządzania rynkiem pracy w Polsce, szczególnie teraz w momencie wchodzenia Polski do Unii Europejskiej? Niewątpliwie ważne są dwa elementy: istnienie polityki rynku pracy (nie tylko w deklaracjach, ale w praktycznym stosowaniu) oraz narzędzia realizacji tej polityki.

Cechą charakterystyczną polityki rynku pracy przez wiele lat była rozbieżność między deklarowanymi założeniami a realizowaną praktyką.

W efekcie, pod pewnym kątem patrząc można byłoby opisać ją następująco.

W początkowych latach dominowały działania osłonowe (najpierw ok. 80% bezrobotnych miało prawo do zasiłku i to w wysokości związanej z wcześniejszym wynagrodzeniem, na czas prawnie nieokreślony, dzisiaj już tylko 15% w ściśle limitowanych okresach) oraz dezaktywizujące – olbrzymia rzesza osób przeszła na wcześniejsze emerytury w pierwszych kilku latach transformacji (600–800 tysięcy osób). W połowie lat 90., wraz z wysokim tempem rozwoju gospodarczego wzmocniła się polityka aktywizacji, zmalało znaczenie polityki osłonowej, zaprzestano polityki dezaktywizacji, chociaż trzeba przyznać, że jednym ze sposobów zmniejszania rejestru bezrobotnych było stawianie im wymagań, by poprzez dosyć częstą i periodyczną obecność w urzędzie pracy zgłaszali swoją gotowość do podjęcia pracy – co często zniechęcało wiele osób i pozwalało na ich wyrejestrowanie.

Ale w końcu lat 90., kiedy polityka osłonowa (wypłata zasiłków dla bezrobotnych i dostępność tego świadczenia) straciła na znaczeniu, osłabły niestety również tendencje aktywizacyjne – by odradzać się dopiero od 2002 r. z wyraźnym akcentem na promocję aktywności i zatrudnienia, a nie ochronę zatrudnienia. Wzrosła zatem niepomiaralnie stymulacja dezaktywizacji. Ceną za spokój społeczny w procesach restrukturyzacji przestarzałych gałęzi przemysłu okazała się olbrzymia skala przyrostu świadczeń i zasiłków przedemerytalnych (a przecież w cenie, jaką płacimy za nadmiar zjawisk dezaktywizacji mieszczą się też koszty wcześniejszych emerytur, szczególnie z począt-



ku lat 90. oraz koszty powszechnej ucieczki w renty inwalidzkie, głównie części populacji zbliżającej się do wieku 50 lat).

Tym sposobem wydatki na rzecz 480 tys. dezaktywowanych osób wynosiły w budżecie Funduszu Pracy w 2003 r. ok. 5 mld zł, czyli tyle, ile zasiłki dla bezrobotnych, uprawnionych do tego świadczenia ok. 600 tys. osób. W sumie wydatki spełniające funkcje dezaktywujące i osłonowe były 10 razy większe niż budżet działań aktywnych, dzięki któremu i tak objęto wsparciem aktywizującym przeszło 600 tys. osób, czyli zarazem jednak mniej niż 20% ogółu bezrobotnych w danym okresie. Warto zauważyć, że w tym samym czasie wydatki na aktywne programy na jednego bezrobotnego wynosiły ok. 5,1% średniego wydatku, gdy w UE wskaźnik ten wynosił 25,5%.

Przedstawiony obraz tendencji w polityce rynku pracy (nie zawsze promowanych i realizowanych świadomie) rozwijał się odmiennie od linii działań wytyczanych przez dokumenty programowe.

Jedną z przyczyn zjawiska niespójnej polityki rynku pracy, nastawionej głównie na dezaktywizację w takiej czy innej formie był brak kompleksowości. Oznaczało to brak umiejętności, ale i instytucjonalnych możliwości, by komponować politykę rynku pracy jako:

- nastawioną na zatrudnienie, a nie na „walkę” z bezrobociem, w pierwszym okresie głównie poprzez osłonę pozostających bez pracy.
- integrującą działania kilku co najmniej resortów (od resortu pracy, poprzez działy edukacji, gospodarki, prywatyzacji i finansów, z uwzględnie-

niem wielu innych aspektów funkcjonowania instytucji państwa, np. reformy służby zdrowia, administracji itp.) w sposób praktyczny, wykraczający poza deklaratywność uzyskiwaną w trakcie przygotowywania oficjalnych dokumentów.

- umiejętnie łączącą w sposób całościowy sekwencję edukacja – praca – przekwalifikowanie oraz zmiana pracy – praca itp. (jako wyraz cyklu życia połączonego z cyklem pracy) i znajdującą odpowiedniki dla fragmentów tej sekwencji w konkretnych działaniach ze sfery edukacji, zwiększania umiejętności pozyskiwania pracy na rzecz istnienia ofert zatrudnienia (rozwój przedsiębiorczości i powstawanie miejsc pracy), wspomagania zmiany opcji zawodowej, ponownego startu zawodowego w nowych warunkach itp. Takie funkcje mogłyby spełniać odpowiednio umocowane, współpracujące ze sobą instytucje z systemu edukacji, służb zatrudnienia, doradztwa zawodowego i instytucji szkoleniowych;

- unikającą w związku z powyższym niebezpieczeństwa autonomizacji działań prowadzących do groźby rozłączenia różnych polityk lub subpolityk: makroekonomicznej, finansowej, podatkowej, prywatyzacyjnej, restrukturyzacyjnej, mikroekonomicznej, regionalnej, edukacyjnej, innowacyjnej, ze sfery prawa pracy, społecznej.

Obok niespójności polityki rynku pracy, paradoksalnie bardziej nastawionej na dezaktywizację niż promocję zatrudnienia, obok braku kompleksowości – co utrudniało reorientację tej polityki – uciążliwym mankamentem był i jest brak stabilnych źródeł finansowania. Chodzi tu z jednej strony o stymulacje podatkowe (niskie podatki –

efekt dopiero ostatnich zmian z 2003 r.), czy inne finansowe warunki tworzenia miejsc pracy (klin podatkowy, szczególnie dla nisko wynagradzanych lub rozpoczynających własną działalność gospodarczą, pozapłacowe obciążenia trudne do zmiany przy takiej skali dezaktywizacji i wielkości transferów socjalnych). Ale też istotne jest, jak konstruowane są środki na aktywną politykę rynku pracy – zachęty np. do edukacji własnej pracowników czy wydatki na politykę aktywizacji z Funduszu Pracy. Składka na FP, cokolwiek by o niej powiedzieć, jest obciążeniem dla pracodawców – nie jest w stanie tworzyć Funduszu w odpowiedniej wielkości, odpowiadającej zarówno jego zobowiązaniom z tytułu świadczeniowego porządku prawnego, jak i wyzwaniom ze sfery zadań aktywizacyjnych.

Przez lata zatem wydatki na aktywizację bezrobotnych (a jest to przecież tylko część aktywnej polityki rynku pracy) zależały nie tylko od stanu Funduszu Pracy i wielkości bezrobocia. Paradoksalnie zresztą – zawsze, gdy rosło bezrobocie, przy takiej konstrukcji finansowania tych zadań, malały wydatki na aktywizację, co jest absurdalne, aczkolwiek było przez lata traktowane jako uzasadnione i racjonalne przez urzędników Ministerstwa Finansów. Wydatki te były więc zależne od sytuacji budżetu – kilkukrotnie w okresie lat 90. zdarzało się, iż służby zatrudnienia zrywały umowy (tracąc wiarygodność) z partnerami realizacji programów aktywizacji czy pracodawcami, którym subsydiowano zatrudnienie bezrobotnych, ze względu na brak środków w budżecie państwa pod koniec roku. To wytworzyło, obecnie prawnie usankcjonowany, mechanizm zadłużania się Funduszu Pracy w bankach – na koniec 2003 r. jest to wielkość ok. 3,1 mld zł.

Drugim sposobem wspierania możliwości dokonywania wydatków na aktywną politykę rynku pracy stała się rezerwa uwłaszczeniowa, z której w latach 2002–2003 czerpano uzupełniające środki (rzędu wielkości ok. 300–400 mln zł). Od 2004 r., po wejściu do UE i przy realizacji zadań Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) do wykorzystania będą środki (na lata 2004–2006, z możliwością przesunąć realizacyjnych do 2008) liczące ok. 8 mld zł. Prawie 1 mld zł dotyczy bezpośrednio zadań realizowanych w obrębie celów, jakimi posługują się w swoich działaniach publiczne służby zatrudnienia. Oznacza to więc w stosunku do np. wydatków na tzw. formy aktywne w 2003 r. podwojenie środków. Dodatkowym efektem pozytywnym możliwości łączenia środków FP z środkami z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), co na taką skalę jest ewenementem w krajach UE, gdyż w większości wypadków środki unijne są przeznaczane na poszerzanie oferty publicznych służb zatrudnienia wobec bezrobotnych i rynku pracy lub pilotowanie nowych pomysłów, a nie proste uzupełnianie krajowych deficytów, jest więc stabilizacja finansowania aktywnej polityki i stworzenie jej długoterminowych perspektyw. Do tej pory polityka ta była ograniczana corocznymi przetargami politycznymi i możliwościami budżetu, trudniej więc było stawiać długofalowe cele, a tym bardziej budować mierniki efektywności prowadzonych działań.

Warto w tym kontekście rozważyć długoterminowe sposoby finansowania tego rodzaju zadań i podjąć dyskusję na ten temat. Z jednej strony niezbędna jest racjonalizacja wydatków FP (przesunięcie istniejących wydatków na świad-

czenia i zasiłki przedemerytalne do ZUS, oraz radykalne – bardziej niż to sformułowano w projekcie ustawy przesłanej do Sejmu – ograniczenie napływu nowych świadczeń), z drugiej sensowne i długoterminowe ich planowanie powiązane z programowaniem zadań oraz mierzeniem efektywności ich realizacji.

W takim kontekście istotną kwestią jest jakość i zdolność publicznych służb zatrudnienia do realizacji zadań: z jednej strony obsługi bezrobotnych, z drugiej ich aktywizacji.

Od 1989 r. do 1993 r. trwało budowanie zrębów systemu służb zatrudnienia. Dzięki pomocy wielu krajów Unii Europejskiej oraz projektowi Banku Światowego udało się stworzyć standardy działania, model funkcjonowania urzędu pracy, zakres zadań pośrednictwa pracy, informacji zawodowej i doradztwa zawodowego (łącznie z metodycznymi podstawami szkolnictwa wyższego kształcącego doradców zawodowych). Urzędy pracy zostały wyposażone w komputery i system informatyczny, choć to ostatnie nastąpiło dużo później i, niestety, nie funkcjonuje w pełni sprawnie, co utrudnia zdobywanie głębokich danych dotyczących sytuacji na lokalnych rynkach pracy. W systemie zaczęli pracować dobrze przygotowani specjaliści.

Od 1993 r. do 1999 r. publiczne służby zatrudnienia rozwijały się w samodzielnym modelu jako administracja specjalna, z Krajowym Urzędem Pracy na czele i nadzorem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Rosło zatrudnienie, by w szczytowym okresie (lata 1997 i 1998 – czas najniższego bezrobocia) osiągnąć poziom 22 tys. pracowników. Był to również czas dojrzewania

do praktycznego stosowania bardziej efektywnych polityk. Zaczęto stosować mierniki efektywności polityki rynku pracy związane z trwałością zatrudnienia definiowanego zgodnie z dotychczasowym brzmieniem ustawy jako stabilne zatrudnienie na etacie, (tabela 12) uzyskiwanego dzięki szkoleniom, pracom interwencyjnym, robotom publicznym czy pożyczkom dla pracodawców (subsydiowanie zatrudnienia).

**Tabela 12. Mierniki efektywności aktywnej polityki rynku pracy**

Zadania	Rok 2001	
	Liczba osób	Stopa ponownego zatrudnienia
Razem	234 759	48,6
Szkolenia	51 176	44,5
Prace interwencyjne	64 846	67,8
Roboty publiczne	32 874	13,3
Refundacja składki ZUS	1 086	89,4
Refundacje absolwencji	26 362	73,5
Staża absolwencji	45 867	35,2
Prace społecznie-użyteczne	632	44,6
Programy specjalne	4 972	62,4
Pożyczki razem	3 737	–
– dla bezrobotnych	2 955	
– dla pracodawców	782	
Inne zadania	3 207	30,5

Źródło: GUS, MPiPS.

Stały się one zresztą ważną przesłanką decyzji dotyczących konstrukcji budżetów lokalnych na

formy aktywne, czyli m.in. ograniczenia stosowania instrumentu, jakim są roboty publiczne.

O ile w pierwszej połowie lat 90. dominowały w aktywnej polityce kreowanej dzięki Funduszu Pracy działania skoncentrowane na terytorialnie wyodrębnianych rynkach pracy określanych jako rejony wysokiego zagrożenia bezrobociem<sup>31</sup>, o tyle z czasem coraz częściej adresem instrumentów polityki rynku pracy stawały się grupy wysokiego ryzyka.

Od 1997/8 roku datuje się reorientacja polegająca na kształtowaniu polityki w odniesieniu do grup ryzyka. Powstawały programy na rzecz byłych pracowników PGR-ów, na rzecz aktywizacji kobiet czy program „Absolwent” (uczestniczyło w nim w okresie 1998–2001 ok. 400 tysięcy młodych ludzi), którego modyfikacją i przedłużeniem jest obecnie dominujący w polityce rynku pracy program „Pierwsza praca”. Nigdy natomiast nie podjęto zintensyfikowanych działań na rzecz aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych – nastąpi to dopiero w realizacji SPO RZL. To, co ważne w tych programach to indywidualizacja podejścia do użytkowników i dobór działań adekwatny do indywidualnych potrzeb, co zgodne jest z kierunkiem upowszechnianym w metodologii Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Zasadniczą zmianę w funkcjonalności publicznych służb zatrudnienia przyniosły decyzje z lat 1999 i 2000 związane z reformą administracyjną kraju. Powiatowe urzędy pracy znalazły się w gestii samorządu powiatowego, a wojewódzkie pod nadzorem urzędu Marszałka Województwa. Konstytucyjny zapis o autonomii szczebli samorządowych w relacjach między so-

bą oraz w stosunku do administracji rządowej powoduje, iż w rezultacie powstała struktura niespójna i właściwie nieefektywna w zarządzaniu. Trudno nawet narzucić standardy usług, nie mówiąc o kompleksowej, spójnej polityce rynku pracy, zarazem uwzględniającej lokalną i regionalną specyfikę. I aczkolwiek zamysł decentralizacyjny był słuszny i zbieżny z ważnymi w OECD tendencjami do decentralizacji polityki zatrudnienia, to polskie doświadczenie pokazuje, że zdecentralizowano jedynie służby zatrudnienia, a nie politykę zatrudnienia. Nie udało się zatem uzyskać efektu synergii z tytułu zaangażowania samorządowego partnera w politykę rynku pracy.

Proces ten przebiegał ponadto w nadzwyczajnie niesprzyjających okolicznościach. Rosło bezrobocie, na rynek pracy zaczął wchodzić wyżdemograficzny, kryzys finansów publicznych i wzrost liczby osób pobierających zasiłki i świadczenia przedemerytalne ograniczył wydatki na formy aktywne i służby zatrudnienia utraciły przy tej okazji wiarygodność w stosunku do partnerów, z którymi zerwały umowy. Fluktuacja kadr osiągnęła prawie 50% w skali roku, utrwaliło się rozwiązanie, że prawie 25% pracujących w służbach zatrudnienia jest zatrudnionych w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych. Samo zatrudnienie zmniejszyło się do poziomu 13 tysięcy w 2003 roku, co w efekcie powoduje, że na 1 doradcę zawodowego przypada dziś 7101 bezrobotnych, a na 1 pośrednika – 2385 bezrobotnych. Nie jest w takich warunkach możliwa realna polityka rynku pracy zorientowana na użytkownika – osobę bezrobotną, potrzebującą porady, wsparcia, pilotowania, budzenia do aktywności.

Dopiero w ostatnim czasie zaczęły rozwijać się w Polsce na szerszą skalę różnego typu instytucje i podmioty uzupełniające rolę publicznych służb zatrudnienia. Są to agencje zatrudnieniowe, obejmujące swoim działaniem pośrednictwo pracy w kraju i za granicą, doradztwo personalne dla różnych typów pracowników, agencje pracy czasowej.

## Praca tymczasowa w Polsce

W krajach Unii Europejskiej każdego roku pracę tymczasową podejmuje ok. 6 mln osób. Podstawową zasadą tego rodzaju pracy jest elastyczność nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy oraz mniejsze formalności w porównaniu z umowami o pracę na czas określony i nieokreślony. Praca tymczasowa staje się również coraz bardziej popularną formą zatrudnienia w Polsce, głównie dzięki temu, że daje szansę ludziom bezrobotnym i studentom na zdobycie doświadczenia zawodowego oraz uzyskanie dochodów. W 2002 r. w Polsce agencje zrzeszone w Związku Agencji Pracy Tymczasowej zatrudniły 52 835 osób, jednak szacuje się, iż w agencjach nie zrzeszonych zatrudnienie znalazło kolejnych 50 000 osób co w sumie daje ponad 100 000 pracowników czasowych. Od 1 stycznia 2004 r. obowiązuje w Polsce nowa ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, która wprowadza bardzo istotne regulacje zarówno dla firm użytkowników, pracowników tymczasowych, jak i agencji pracy tymczasowej.

Ustawa jest swego rodzaju rewolucją. Wprowadza oficjalnie zjawisko pracy tymczasowej do praktyki biznesowej istniejącej w Polsce. Reguluje zasady współdziałania wszystkich uczestni-

ków tej relacji, dbając jednak przede wszystkim o bezpieczeństwo pracowników. Zapisy ustawy, niestety, znacząco zacieraają granicę między tą formą zatrudnienia a klasycznym zatrudnieniem etatowym. Wynajęcie pracownika czasowego, po wejściu w życie ustawy, wiąże się wciąż z wieloma nowymi obciążeniami formalnymi i finansowymi. Przedsiębiorcy mogą w takiej sytuacji coraz poważniej myśleć o odstąpieniu od elastycznych form zatrudnienia na rzecz zatrudnienia na czarno. Jak pokazały doświadczenia ostatnich 10 lat, przedsiębiorcy oczekują, że taka forma zatrudnienia – elastyczna oraz korzystna finansowo i organizacyjnie – wesprze ich w sytuacjach nagłego wzrostu zapotrzebowania na siłę roboczą. Postanowienia ustawy dotyczące maksymalnej długości trwania czasowej umowy o pracę, okresu wypowiedzenia, ograniczenia sytuacji, w których możliwe jest tego typu zatrudnienie, możliwości brania urlopu na życzenie czy konieczności opłacania składek na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych oraz Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – podrażają koszt wypożyczenia pracownika czasowego i znacząco zmniejszają atrakcyjność tej formy zatrudnienia.

Mimo zmian wprowadzonych przez nowe akty prawne, praca tymczasowa wciąż jest jednak dużo bardziej elastyczna od zatrudnienia tradycyjnego, głównie ze względu na brak konieczności długookresowego planowania kadrowego oraz możliwość szybkiego reagowania na zmiany w natężeniu prac. Ponadto pracodawca – użytkownik nie jest bezpośrednio odpowiedzialny za prowadzenie dokumentacji pracownika, naliczanie wynagrodzenia i odprowadzanie zaliczek na podatek dochodowy, składek ZUS itp. Wszystkie

te obowiązki spoczywają na agencji i oszczędzają czas pracodawcy, co zwłaszcza przy dużych grupach pracowników jest czasowo- i kosztochłonne. Dlatego też, mimo iż mniej atrakcyjna niż dotychczas praca tymczasowa prawdopodobnie będzie nadal się rozwijać.

W Europie zjawisko pracy tymczasowej regulowane jest zarówno dyrektywami unijnymi, jak i prawem państw członkowskich. Wprowadzenie jednak nowej dyrektywy restrykcyjnie zrównującej prawa pracowników czasowych z pracownikami stałymi napotkało na opór wielu krajów. Różnice w poszczególnych krajach są dziś dość znaczące, co odbija się wyraźnie na poziomie zatrudnienia. Ważne jest, aby przepisy nie utrudniały działalności agencji pracy czasowej, a ustawodawca kierował się zrozumieniem dla specyfiki tego rodzaju zatrudnienia. Tak jest w Holandii będącej w tej dziedzinie zdecydowanym liderem.

Pozapubliczne, komercyjne usługi zatrudnieniowe są niezbędnym elementem polityki dynamizacji rynku pracy, większego przepływu osób z jednych miejsc pracy do drugich, podejmowania pracy w nietypowych formach i czasie. Ich istnienie zmieniać będzie także nawyki pracowników i poszukujących pracy. Wśród bezrobotnych na przykład tylko 8%, czyli ok. 250 tys. osób korzysta z pomocy doradców, i w 70% są to osoby do 24 roku życia, co oznacza, iż nie ma żadnego, powszechnego zwyczaju szukania profesjonalnego wsparcia przez bezrobotnych w procesie reorientacji kariery zawodowej.

Rozwój otoczenia systemu publicznych służb zatrudnienia będzie także następował poprzez uak-

tywnianie organizacji pozarządowych, choćby tych, które podejmą działania wynikające z zadań ustawy o zatrudnieniu socjalnym, nakierowanej szczególnie na pomoc osobom długotrwale bezrobotnym, z wieloma problemami adaptacji do rynku pracy i reguł życia społecznego.

Rosnąca rola agencji zatrudnienia sprzyja zainicjowaniu procesu odciążenia publicznych służb zatrudnienia albo stworzeniu modelu komplementarnego z pożytkiem dla dostępności usług dla użytkowników. Nowo zarejestrowane agencje odciążają dotychczasową administracyjną strukturę urzędów pracy przede wszystkim w zakresie zagranicznego pośrednictwa pracy. Teraz do nich należy poszukiwanie pracodawców poza granicami Polski. Podczas rejestracji jako agencja zatrudnienia, organizacja pozarządowa bądź przedsiębiorstwo musi przedstawić wiarygodne informacje na temat umowy z pracodawcami zagranicznymi, z którymi zamierza współpracować. Ten rodzaj działania będzie miał coraz większe znaczenie po wejściu Polski do UE, gdy po kolei zaczną się otwierać rynki pracy poszczególnych krajów: najpierw tych, które nie stosują okresu przejściowego (jak Wielka Brytania i Irlandia), na końcu zaś tych, które pewnie będą stosowały najdłuższe okresy zamknięcia się na swobodę przepływu zasobów pracy – jak Niemcy, czy Austria.

Z analizy danych wynika, że pracę w latach 1994–2002 poprzez agencje znalazło ponad 500 000 osób.

Każda zarejestrowana agencja pośrednictwa otrzymuje certyfikat, który uwiarygodnia jej działania. Do tej pory wydano kilkaset pozwoleń na

prowadzenie niepublicznego pośrednictwa pracy, a liczba agencji wciąż rośnie. Za ich pośrednictwem pracę znajdują przede wszystkim osoby w branżach: handlowej, budowlanej i gastronomiczno-hotelarskiej (sprzedawcy, murarze, hostessy, agenci ochrony, kelnerzy, akwizytorzy – przedstawiciele handlowi, kucharze, agenci ubezpieczeniowi, informatycy i sekretarki).

Według obecnie obowiązujących przepisów status agencji zatrudnienia, obok agencji pośrednictwa pracy, mają też agencje doradztwa personalnego (na zlecenie pracodawców świadczą prywatne usługi w zakresie doradztwa personalnego, prowadzą analizy zatrudnienia w przedsiębiorstwach, wskazują źródła i sposoby pozyskiwania kandydatów na określone stanowiska) i agencje pracy tymczasowej (zatrudniają pracowników w celu ich udostępnienia innym firmom, tzw. przedsiębiorstwom-użytkownikom).

Istotnym elementem zmiany w traktowaniu pozapublicznych agencji zatrudnieniowych są przygotowywane do wdrożenia rozwiązania zawarte w nowej ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Agencje zatrudnieniowe są tam zdefiniowane jako instytucje rynku pracy, współuczestniczące w realizacji polityki rynku pracy, co oznacza, że można u nich kontraktować także usługi z środków publicznych, nie mówiąc o prowadzeniu przez nie ich własnej działalności rynkowej, jak i możliwości pozyskiwania środków unijnych. To ewidentne poszerzenie instytucji oddziaływujących na użytkowników na rynku pracy (samo stosowanie pojęcia „klient” czy „użytkownik” widoczne od niedawna jest już wyrazem nowej, marketingowej orientacji w prowadzeniu polityki publicznej) sprzyja

wzmocnieniu otoczenia pozapublicznych służb zatrudnienia.

## Wyzwania polityki rynku pracy

Przygotowywane od 2002 r., rozwinięte w ciągu 2003 r. – nowe koncepcje zarządzania rynkiem pracy wynikają z diagnozy wyzwań, jakie przed polską polityką rynku pracy stoją w najbliższych latach.

Dogłębnie zostały one opisane w diagnostycznej części dokumentu Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL), przyjętym po poprawkach i uwagach oraz negocjacjach z Komisją Europejską w styczniu 2004 r. Najważniejsze sprawy to:

- Ciągłe utrzymujące się bardzo wysokie bezrobocie, którego prognozy sięgające do 2006 roku (zakończenie obecnego okresu programowania środków z EFS) mówią o poziomie 15–16%.
- Bardzo niski wskaźnik aktywizacji zawodowej mężczyzn i kobiet (średnio – ok. 53% – najniższy wśród 25 krajów rozszerzonej UE).
- Dokończenie procesu wejścia na rynek pracy wyżu demograficznego (do 2005/2006 r.), o wiele lepiej wykształconych zasobów pracy, niż pracownicy ze starszych generacji, co zwiększa szanse, ale i rodzi frustracje wynikające z tak trudnego startu zawodowego.
- Skala bezrobocia długotrwałego (powyżej 50% w populacji bezrobotnych), z czego połowa to osoby nie mogące znaleźć pracy już powyżej 24 miesięcy.

- Niski wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, szczególnie na otwartym rynku pracy, co świadczy o fiasku dotychczasowej polityki integracji do rynku pracy tych środowisk.
- Wysoki poziom dezaktywizacji wśród populacji powyżej 50 roku życia, co wymusza konieczność podjęcia działań w tym obszarze, począwszy od ograniczenia dostępności nieuzasadnionych rent w tej populacji (jak i oznacza zmianę kwalifikacji rent).
- Duża rozpiętość sytuacji na lokalnych i regionalnych rynkach pracy, co wymaga skoordynowanej polityki regionalnej nastawionej na rozwój i na neutralizację dysproporcji.
- Niska gotowość zasobów pracy (mentalność) oraz brak istniejącego dostępu do infrastruktury edukacji dorosłych, co utrudnia wzrost dynamiki procesów dopasowywania się kwalifikacyjnego zasobów pracy do rynku i to w sposób ciągły, jak w modelach *lifelong learning*.
- Groźba rosnącej dualizacji rynku pracy i polaryzacji sytuacji różnych grup: z szansami na pracę ze względu na premię zamieszkania (obszary rozwoju, miasta), wykształcenia i rynkowej przydatności kwalifikacji oraz wiek (w części też płeć) oraz bez szans lub z szansami ograniczonymi ze względu na zamieszkanie, przynależność środowiskową, kwalifikacje, wiek – w części płeć.

Kluczowe dla realizacji nowej polityki rynku pracy jest odpowiednie dopasowanie narzędzi do polityk, jakie trzeba zastosować wobec wskazanych grup. Inna będzie polityka wspierania

grup o wyższej „zatrudnialności”, a inna musi być ta, którą trzeba zorientować na grupy mniej rynkowo wyposażone w umiejętności (prace niskopłatne, w prostych usługach lub produkcji). Zmiany w elastyczności prawa pracy, deregulacja w stosunkach pracy – wszystko to może służyć uelastycznieniu dopasowywania grup z marginesu rynkowego do możliwości podjęcia pracy i rozpoczęcia stabilizowania własnej pozycji na rynku pracy.

Ważnym składnikiem reorientacji polityki rynku pracy jest wpływ strategii i metodologii programowania polityki rynku pracy z UE, czyli:

- przyswojenie nowych tendencji w strategii zatrudnienia (połączenie integracji społecznej z procesami ułatwiającymi start lub powrót na rynek pracy, więcej elastycznych form zatrudnienia, poprawa jakości kwalifikacyjnej, w tym o kompetencje informatyczne, więcej profilaktyki i wczesnej aktywizacji w działaniach służb zatrudnienia, ekonomiczno-finansowe wzmocnienie zachęty do pracy, a nie życia z zasiłku, indywidualizacja programów działania);
- stosowanie zasad efektywności w programowaniu działań, jak i ich ocenie – poprzez rozbudowane modele analizy rezultatów, efektów dodatkowych w obszarach horyzontalnych (np. wpływ danych działań na rozwój lokalny, równość płci, zrównoważony rozwój czy budowę społeczeństwa informacyjnego) czy mierników ilościowych wyznaczanych dla poszczególnych działań;
- stosowanie zasad *benchmarkingu* w obrębie krajowej polityki zatrudnienia, jak i w wymia-



nie doświadczeń pomiędzy krajami, co wpływa korzystnie na rozprzestrzenianie się dobrych przykładów;

- stosowanie metody otwartej koordynacji w całej sferze polityki społecznej w ustalaniu celów wyznaczanych jako wspólne dla UE, co wymaga dobrej bazy danych, umiejętnej diagnozy zjawisk społecznych i dotyczących rynku pracy, jak i sensownego postrzegania wzajemnych związków (np. starzenie się społeczeństw), a systemy emerytalne, długość pracy, warunki dla zatrudnienia i aktywności zawodowej, a nie bierności;

Wskazane tu atuty wynikające z wejścia do UE i stosowania podobnych reguł zarządzania rynkiem pracy są oczywiste, a ich znaczenie tak samo duże, jak i pozyskiwanie środków z funduszy strukturalnych.

Obok wsparcia dla reorientacji polityki rynku pracy płynącego z korzyści wejścia do UE, ważnym składnikiem tej reorientacji są zmiany w ustawodawstwie, zmierzające generalnie w następujących kierunkach:

- rozszerzenia zakresu instytucji rynku pracy (obok publicznych służb zatrudnienia, agencji zatrudnieniowych jest to: OHP, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa lokalnego) odpowiedzialnych za politykę, co *de facto* bardziej otwiera model na pozapubliczne służby zatrudnienia, choć jeszcze będzie wymagało to dodatkowych zmian w przyszłości;
- uporządkowania spraw dotyczących świadczeń dla bezrobotnych, w tym i obowiązku po-

przedzenia działaniami aktywnymi (pół roku czasu na oferty) możliwości przyznania świadczenia przedemerytalnego, ale przede wszystkim odciążenia służb zatrudnienia od wielu funkcji organizacyjno-socjalnych, których nadmiar powodował, że nie było koncentracji na głównych usługach wobec bezrobotnych (ich aktywizacji);

- zwiększenia liczby instrumentów aktywnej polityki rynku pracy stosowanych wobec różnych grup ryzyka, z różną partycypacją różnych partnerów także w sensie finansowym (głównie samorządu i pracodawców, w tym i możliwości współfinansowania projektów outplacementowych);
- poprawy jakości kadr w publicznych służbach zatrudnienia poprzez stworzenie wymogów kwalifikacyjnych wobec niektórych stanowisk i zawodów, co zwiększa szanse na lepsze wynagradzanie i stabilizację pozycji zawodowej dobrej kadry;
- stworzenia przesłanek do powoływania w przedsiębiorstwach zakładowych funduszy szkoleniowych, co jest kluczem dla wzmocnienia polityki kształcenia ustawicznego;
- poszerzenia możliwości budowania partnerstwa lokalnego, czyli zintegrowanej lokalnej polityki rynku pracy opartej o porozumienia społeczne i współdziałanie partnerów, co jest dobrą podstawą do realnej decentralizacji polityki rynku pracy.

Jest zarazem jasne, że reorientacja polityki rynku pracy wymaga i innych działań, głównie z obsza-

ru stymulacji rozwoju gospodarczego i przedsiębiorczości, jak i wzrostu deregulacji i elastyczności, co jest w niniejszym raporcie opisywane.

Patrząc w przyszłość zmieniającej się obecnie tak mocno i uelastyczniającej polityki rynku pracy w Polsce, należy spróbować rozważyć jeszcze dwa istotne kierunki możliwych działań.

Pierwszy dotyczy decentralizacji polityki rynku pracy. Abstrahując od faktu, że zmiany w zarządzaniu rynkiem pracy wprowadzone w latach 1999 i 2000 pod hasłem decentralizacji nie miały z nią nic wspólnego, to kwestia jest kluczowa dla wielu krajów. Przesuwanie odpowiedzialności za wiele spraw i zadań z poziomu centrum na niższe poziomy – do władz publicznych samorządowych i pod swoistą opiekę partnerom lokalnym z różnych środowisk (i biznes, i organizacje pozarządowe, i instytucje edukacyjne, i pracodawcy oraz związkowcy aktywni na poziomie lokalnym), jest procesem pożądanym także z punktu widzenia efektywności działań oraz efektywności kosztowej (co oznacza maksymalne wykorzystywanie środków publicznych, bez żadnego marnotrawstwa).

W ocenie, przyjętego w SPO RZL sposobu wydatkowania pieniędzy, a raczej ich dystrybucji, zadziwia widoczny centralizm decyzyjny. I można go rozumieć, bo chodzi o jak najbardziej efektywne wydanie środków EFS w pierwszym okresie po wejściu Polski do UE. Niemniej w następnych okresach należałoby to zmienić, zmieniając zarazem zręby polityki regionalnej w Polsce oraz zasady jej finansowania, a także upowszechniając rolę pozapublicznych agencji i instytucji zatrudnieniowych i szkoleniowych.

Byłoby to wyrazem wzrostu elastyczności polityki rynku pracy, czy jej zarządzania.

Drugi kierunek nowych poszukiwań dotyczy ewentualnej prywatyzacji usług zatrudnieniowych. Poszerzenie roli otoczenia pozapublicznych służb zatrudnienia jest pierwszym krokiem do urynkwienia tego rodzaju usług. Pojęcie „urynkowienia” musi oznaczać specjalne rozwiązania, takie które zagwarantują wszelkie formy dostępu do tych usług, a osobom bezrobotnym powszechność i bezpłatność, czego zresztą wymagają przepisy międzynarodowe. Używając więc terminu „prywatyzacja” mam na myśli otwarcie konkursów na wykorzystywanie publicznych pieniędzy na rzecz świadczenia usług osobom bezrobotnym, czy poszukującym pracy lub jej zmiany.

Tego rodzaju eksperyment wprowadzono z powodzeniem w Australii nazywając go *outsourcingiem*. Publiczne służby zatrudnienia miały tam wieloletnie tradycje i dobrą opinię. Jednak w ramach prowadzonej w latach 90. dyskusji na temat miejsca i roli administracji publicznej podjęto decyzję o skorzystaniu z doświadczeń biznesowych i *outsorcowaniu* tych usług na zewnątrz. Argumenty były analogiczne do tych, jakie brane są pod uwagę przez firmy wprowadzające podobne rozwiązania. Konieczność skoncentrowania się na podstawowych zadaniach administracyjnych państwa, obniżka kosztów, zwiększenie efektywności działań zdecydowały o powierzeniu konkretnych zadań wyspecjalizowanym firmom. W 1997 r. uchwalono odpowiednie prawa, przygotowano procedury przetargowe, przeprowadzono szeroką akcję informacyjno-szkoleniową dla potencjalnych kontraktorów

pragnących świadczyć usługi. Na początku rezultaty wdrożenia nie były jednoznaczne. Z jednej strony, jak ogłosiło ministerstwo, zwiększyła się liczba oferowanych miejsc pracy oraz obsadzonych miejsc pracy dla pobierających zasiłki (o ok. 50%), z drugiej strony pojawiły się zarzuty o nierówności w dostępie do usług, szczególnie ze strony klientów „trudnych”.

Trochę podobne wnioski można wysnuć na podstawie projektu holenderskiego, o którym dokładniej piszemy w Aneksie 2<sup>32</sup>.

Dotychczasowe pozytywne doświadczenia wskazują na skuteczność nowo powstałych instytucji, chociaż proces reformowania służb zatrudnienia nie został ukończony. Kluczowe dla poprawy wyników reformy i zwiększenia efektywności SU-WI<sup>33</sup> jest lepsze dostosowanie oferowanych programów do popytu na pracę, ułatwianie wejścia na rynek nowym usługodawcom, oraz zapewnienie usługodawcom większej stabilności poprzez zawieranie kontraktów na okres dłuższy niż jeden rok. Istotne w procesie reformowania jest zapobieganie procesowi *creamingu* i adresowanie programów do grup najbardziej upośledzonych na rynku pracy. Skutecznym narzędziem jest uzależnianie finansowania programów realizowanych przez usługodawców od ich efektywności. Dla zwiększenia efektywności programów reintegracyjnych niezbędne jest również utworzenie bazy danych o rynku pracy oraz zachęcanie partnerów lokalnych – w tym przede wszystkim odpowiedzialne za pomoc społeczną urzędy miejskie – do większej aktywności na rynku usług zatrudnieniowych. Wnioski z ewaluacji dokonanej w dwa lata po wprowadzeniu nowych rozwiązań wyglądają następująco:

1. W procesie reformowania PES mało uwagi poświęcono dostosowaniu zmian instytucjonalnych do popytu na pracę i rynku zatrudnienia. Problem ten jest *implicite* wpisany w metodę finansowania i uzależnianie refundacji kosztów od efektów w postaci znajdowania stabilnej pracy dla grup docelowych. Jednakże w formie, w jakiej reforma została wprowadzona popyt na pracę nie musi być w kręgu zainteresowań UWV<sup>34</sup> i urzędów miejskich. W długim okresie mechanizm ten może prowadzić do nieefektywności i wymagać korekty.
2. Brak stabilności na rynku usługodawców ze względu na niezapewnienie ciągłości kontraktów w okresie dłuższym niż rok oraz brak wpływu na napływ klientów przy jednoczesnym zobowiązaniu do zapewnienia klientom pracy i uzależnieniu refundacji kosztów od rezultatów. W konsekwencji usługodawcy dążą do strategii unikania ryzyka i *creamingu*. Jednocześnie łatwiej na rynku odnajdują się duże firmy, mogące poradzić sobie z ryzykiem finansowym.
3. Urzędy miejskie wciąż nie są dostatecznie aktywne na rynku usług. Brakuje im znajomości lokalnego rynku pracy oraz charakterystyki klientów. Również rzadko uzależniają płatności za usługi od osiągniętych wyników, co wpływa negatywnie na efektywność zakontraktowanych usług.
4. Zarówno w przypadku kontraktów zawieranych przez UWV, jak i przez urzędy miejskie cena usług nie jest czynnikiem decydującym w procedurze przetargowej. Dodatkowo UWV są lepiej zorientowane w wysokości kosztów świadczonych usług aniżeli urzędy miejskie.

5. W procesie reformowania publicznych służb zatrudnienia mało uwagi poświęcono tworzeniu bazy danych o rynku pracy. Niezbędne jest utworzenie sprawnego systemu informacyjnego w celu skutecznego monitorowania reformy.
6. Nowi usługodawcy mają utrudnione wejścia na rynek. Jednocześnie postępuje koncentracja rynku usługodawców w rękach dużych firm.

Wydaje się, że przemyślenie tych wniosków powinno poprzedzać polską debatę w tej kwestii.

Przedstawione w tej części raportu uwagi dotyczące elastyczności zarządzania rynkiem pracy służącej mają z jednej strony charakterystyce polityki rynku pracy oraz warunkom jej realizacji. Z drugiej zaś odsłonić problematykę niezbędnej reorientacji polityki rynku pracy w celu wzmocnienia jej skuteczności i uzyskiwania lepszego efektu synergii z innymi działaniami w sferze deregulacji i elastyczności, zmierzającymi do poprawy sytuacji na rynku pracy.

## Mobilność i motywacja polskich zasobów pracy

Bardzo trudno na podstawie dostępnych danych ocenić, ile osób w Polsce zmienia rokrocznie miejsce pracy. Według BAEL II'2002 spośród wszystkich pracujących branża zmieniła w ciągu roku 12,1% osób. Wydaje się, że jest to znacząca liczba świadcząca o dość dużej rotacji pracowników.<sup>35</sup>

Stopa realokacji miejsc pracy wynosiła 17% zatrudnienia. Porównywalne dane z innych krajów wskazywały, że Polska plasuje się w średniej OECD, gdzie realokacja wynosiła od 15% w Wielkiej Brytanii do

23% w USA, (dane z końca lat osiemdziesiątych). W Polsce jednak w ciągu lat 90. realokacja miejsc pracy miała tendencje wzrostową.

Tabela 13 przedstawia procentowy udział osób, które w ciągu ostatniego roku (dane z BAEL II'2002) zmieniły gminę bądź województwo wśród różnych grup ludności.

Tabela 13. Procentowy udział przemieszczających się w poszczególnych grupach ludności. (II kw 2001 – II kw 2002)		
	Ogółem	0,83
wykształcenie	wyższe	1,54
	średnie zawodowe	1,04
	średnie ogólne	1,73
	zawodowe	0,82
	podstawowe i poniżej	0,34
wiek	15–24	1,70
	25–44	1,21
	45–64	0,28
	64+	0,17
stan na rynku pracy	pracujący	0,88
	bezrobotni	1,64 (1,01)
	bierni zawodowo	0,60

Źródło: Fidrmuc 2002, WDI Working Paper No.441

Dziwić może, że spośród różnych grup na rynku pracy największy odsetek przemieszczających się jest wśród bezrobotnych. Jednak, gdy odejmiemy od nich osoby po zasadniczej służbie wojskowej, to spadnie on wyraźnie (wielkość w nawiasie), i tak jednak pozostanie większy niż dla innych grup.

Fidrmuc<sup>36</sup> przy okazji analizy przyczyn migracji w różnych krajach podaje również dane dotyczące samych jej rozmiarów (niestety nie są one w pełni porównywalne z danymi z tabeli 14, gdyż pochodzą z rejestrów ludności).

Tabela 14. Migracje międzyregionalne w wybranych krajach, dane z rejestrów ludności (%)	
Czechy (1998)	0,98
Polska (1997)	1,10
Słowacja (1996)	0,61
Polska (1992)	0,33
Hiszpania (1994)	0,60
Włochy (1995)	0,50

Źródło: Fidrmuc 2002, WDI Working Paper No.441

Sklonność do zmiany miejsca zamieszkania wśród Polaków jest dość wysoka i – co jeszcze ważniejsze – rosnąca. Nie są to jednak dane do końca porównywalne, gdyż rozmiary (mierzone liczbą ludności) regionów w poszczególnych krajach znacznie się różnią. Od około 150 tys. w Czechach, poprzez około 750 tys. w Polsce – do 1,2 mln w krajach zachodniej Europy.

Eksperti zajmujący się migracjami często podkreślają, że warunki do zmiany miejsca zamieszkania nie są w Polsce dobre. Chodzi przede wszystkim o stosunkowo drogie realne (mierzone średnimi pensjami) ceny wynajmu, nie mówiąc już o zakupie mieszkań. Sprawny rynek mieszkaniowy jest koniecznością dla zachęcenia ludzi do przeprowadzek. Nie wydaje się natomiast logiczne, aby jakąkolwiek przeszkodą w migracji (na stałe, bo na pewno jest

przeszkodą w dojeżdżaniu do pracy) był zły stan infrastruktury drogowej.

Gotowość do zmiany miejsca zamieszkania oraz oczekiwania płacowe bezrobotnych wobec dochodów pracujących – przedstawimy w raporcie opierając się na wynikach badań lokalnego rynku pracy w Łomży<sup>37</sup>. Nie daje to podstaw do pełnych uogólnień, ale jest ciekawym przypadkiem prowadzącym do wielu wniosków.

O determinacji bezrobotnych do znalezienia pracy możemy się wiele dowiedzieć sprawdzając czy byliby gotowi podjąć zatrudnienie, które wiązałoby się ze zmianą miejsca zamieszkania lub dalekimi dojazdami do pracy, a także jakie byłyby ich oczekiwania płacowe w zależności od tych czynników (tabela 15).

Ogółem więc 57% bezrobotnych zadeklarowało, iż byliby gotowych zmienić miejsce zamieszkania, gdyby znalazło pracę. Gotowość taką zgłosił podobny odsetek bezrobotnych kobiet i mężczyzn, podobnie zachowuje się też ludność miejska i wiejska, choć wymagania płacowe tej ostatniej są znacznie mniejsze. Zrozumiałe jest, że gotowość do wyjazdu spada wraz wiekiem respondentów: starsi respondenci mają też wyższe wymagania płacowe. Gotowość do wyjazdu rośnie również wraz z wykształceniem. Niestety, z racji małych rozmiarów próby nie możemy uzyskać pełnego przeglądu wymagań płacowych w zależności od wieku, jednak nie wydają się one rosnać wraz ze stopniem wykształcenia. Najbardziej wymagająca osoba z wykształceniem podstawowym żądała 2300 złotych za przeniesienie, z zawodowym 5000, ze średnim ogólnym 4000, ze średnim zawodowym 3000, a z wyższym 6000

**Tabela 15. Gotowość bezrobotnych do zmiany miejsca zamieszkania oraz ich wymagania płacowe w różnych grupach**

	Z ogółu bezrobotnych (%)	Średnia	Średnia obciąża 5%	Mediana
Ogółem	57	1888	1747	1500
Kobiety	60	1950	1800	1500
Mężczyźni	54	1802	1669	1500
Wieś	53	1311	1256	1000
Miasto	59	2124	1986	1875
15-24	84	1465	1372	1200
25-44	60	2500	2389	2250
45-64	20	-	-	-
Podstawowe	30	-	-	-
Zasadnicze zawodowe	56	1930	1833	1750
Średnie ogólne	57	-	-	-
Średnie zawodowe	73	1427	1364	1200
Wyższe	75	-	-	-

Źródło: Badania własne

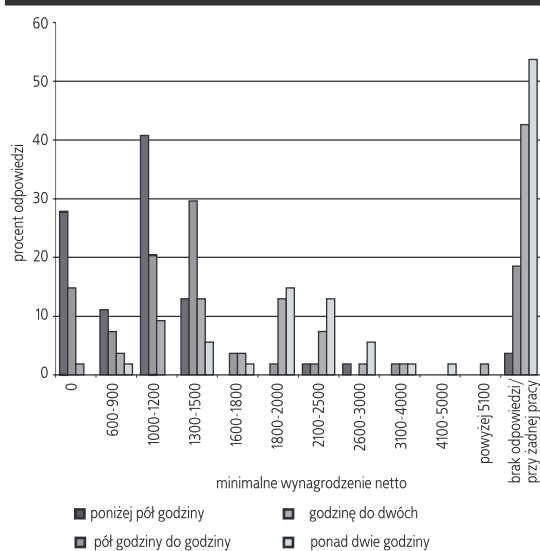
Uwaga: Kreski oznaczają, iż liczba obserwacji w danej grupie była zbyt mała, by móc podawać jakiegokolwiek statystyki.

złoty. Była jednak kobieta po studiach skłonna zmienić miejsce zamieszkania przy dochodach 1200 zł netto.

Wydaje się, iż deklaracje gotowości wyjazdu złożyło relatywnie dużo osób, choć jednocześnie żądania płacowe wielu z nich są na tyle nierealne, że ich gotowość należy uznać za jedynie iluzoryczną. W sumie gotowość zmiany miejsca zamieszkania za płace netto niższą niż średnia płaca w kraju złożyło 33% badanych bezrobotnych.

Inną miarą gotowości do wyrzeczeń dla znalezienia pracy jest akceptacja pracy wiążącej się z długimi dojazdami oraz cena, za jaką dana osoba byłaby gotowa dojeżdżać na określoną odległość (wykres 8, tabela 16).

**Wykres 8. Minimalne płace, za jakie bezrobotni byliby skłonni podjąć zatrudnienie przy określonej długości dojazdu do pracy**



Źródło: Badania własne

**Tabela 16. Minimalne płace, za jakie bezrobotni byliby skłonni podjąć zatrudnienie przy określonej długości dojazdu do pracy**

	Średnia	Średnia obcięta 5%	Mediana
poniżej 30 min	826	792	1000
30–60 min	1135	1100	1200
60–120 min	1852	1750	1800
powyżej 120 min	2320	2254	2000

Źródło: Badania własne.

Wymagania płacowe bezrobotnych rosną wraz z czasem dojazdu do pracy. W istocie minimalne płace (przy czasie dojazdu poniżej pół godziny) możemy traktować jako najniższe akceptowalne wynagrodzenie, przy jakim bezrobotni gotowi są w ogóle podjąć pracę. Większość bezrobotnych gotowa jest pracować za około 1000 złotych miesięcznie netto, czyli za mniej więcej aktualne średnie płace w powiecie łomżyńskim, gdzie przeprowadzono badania. Prawie nikt nie chce jednak pracować za płacę poniżej minimalnej netto, czyli ok. 600 zł – ten poziom wynagrodzenia jest traktowany przez lokalnych bezrobotnych jako realna granica, poniżej której nie „opłaca się pracować”. Jest to o tyle istotne, że dość duża grupa aktualnie pracujących (szczególnie w rolnictwie) osiąga dochody poniżej ustawowego minimum.

Prawie połowa bezrobotnych nie wyobraża sobie dojeżdżania do pracy powyżej godziny, a prawie 20% powyżej 1/2 godziny. Minimalne płace tych, którzy by się na to zdecydowali w pierwszym przypadku bardzo wyraźnie, a w drugim nieznacznie przekraczają średnie płace aktualnie osiągane w powiecie. Pomimo tego, iż istnieje pewna grupa osób, która dojeżdżałaby do pracy do godziny „przy każdej płacy”, to powyższe dane dość dobitnie świadczą o małej mobilności (jeśli chodzi o dojazdy do pracy) lokalnej siły roboczej i relatywnie niskiej determinacji w znajdowaniu pracy.

Przepływy na rynku pracy (międzysektorowe, geograficzne, z pracy do bezrobocia i znów do pracy oraz/lub do stanu dezaktywizacji) pozwalają scharakteryzować jeszcze jeden z wymiarów mobilności na rynku pracy. Tabela 17 pokazuje kształtowanie się przepływów na polskim rynku pracy w latach 1993–2000<sup>38</sup>.

Wykres 9 ukazuje nam dekompozycję dynamiki zmian stopy bezrobocia *steady state* na czynniki. Przedstawia symulację jej kształtowania się – przy zatrzymaniu poszczególnych czynników na poziomie z 1993 roku.

**Tabela 17. Czynniki kształtujące stopę bezrobocia *steady state* w Polsce w latach 1993–2002 (%)**

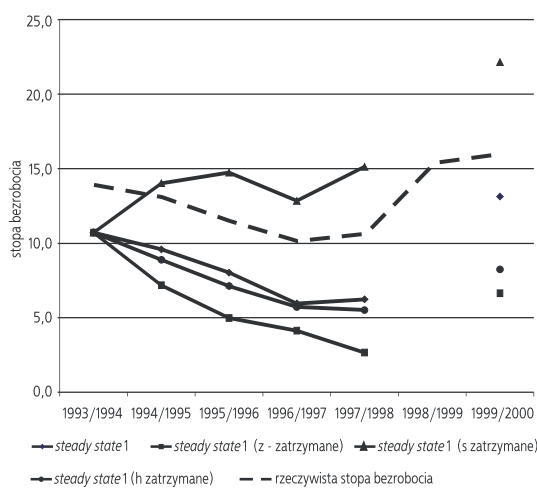
	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1999/00	2001	2002
Stopa separacji (s)	10,6	8,4	7,4	7,2	6,4	7,3	8,7	7,0
Komponent demograficzny (z)	-5,3	-4,3	-4,1	-4,5	-3,9	-3,5	-3,5	-3,1
Stopa zatrudniania (h)	38,5	35,1	33,3	36,7	33,2	21,3	19,3	15,6
Przyrost siły roboczej (n)	0,3	-0,5	0,5	0,1	0,6	0,5	0,7	0,7

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL.

Z powodu przerwy w badaniach BAEL w 1999 r. nie można dla tego okresu przeprowadzić odpowiedniej analizy.

Wyraźnie widoczny jest spadek stopy zatrudnienia w ostatnim okresie. Gdyby utrzymywał on się na poziomie zbliżonym do poprzednich lat (1997–1998), to stopa bezrobocia *steady state* wynosiłaby nadal poniżej 10%. Świadczy o rosnącej roli i niezbędności polityki prozatrudnieniowej w najbliższych latach.

**Wykres 9. Symulacja kształtowania się stopy bezrobocia *steady state* według formuły Alogoskufisa przy zatrzymaniu poszczególnych czynników na poziomie z 1993 r.**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL.

Gdyby stopa separacji wciąż utrzymywała się na poziomie z 1993 r., bezrobocie byłoby w tej chwili znacznie powyżej 20%. Wznowiona w ostatnim czasie restrukturyzacja przedsiębiorstw każe jednak oczekiwać przynajmniej utrzymania się tego czynnika na poziomie z roku 2000.

Widać też wyraźnie, iż w roku 1993 mieliśmy znacznie bardziej sprzyjającą sytuację demograficzną, najprawdopodobniej częściowo spowodowaną także polityką wypychania starszych ludzi z rynku pracy, ale także czynnikami natural-

nymi. Gdyby ona wciąż się utrzymywała, to poziom bezrobocia byłby znacznie niższy.

Ważnym elementem wpływającym na aktywność bezrobotnych na rynku pracy (ocenianym też jako oddziałyujący na elastyczność rynku pracy) jest stosowanie płacy minimalnej. W większości krajów OECD płaca minimalna jest równa około 40–50% płacy średniej.

W krajach Europy Środkowej stosunek ten wynosi 30–40%. Kraje te zaczęły na początku przemian od dość wysokich płac minimalnych na średnim poziomie OECD, ale potem relacje te zmieniły się na skutek wysokiej inflacji i częściowej tylko indeksacji. W latach 1990–1993 jej relacja w stosunku do płacy przeciętnej brutto wzrosła z 29% do ok. 40% i do 1998 roku ta proporcja została utrzymana. Obecnie poziom płacy minimalnej w relacji do płacy przeciętnej spada (w 2003 r. osiągnął pułap 35%) i niewątpliwie ma w tym udział presja tworzona przez bezrobocie, szczególnie w grupach nisko kwalifikowanych i zarazem nisko wynagradzanych.

Zmniejszenie relacji płac minimalnych do przeciętnych w ostatnich latach wiązało się z niewielkim obniżeniem ich realnej wartości (w latach 1999–2002 o 1,5%). Można zrozumieć obawy, że płace minimalne stanowią barierę w tworzeniu miejsc pracy dla osób nisko kwalifikowanych. Wzrost płac średnich wynika bowiem głównie ze zwiększania rozpiętości płac powyżej mediany, w dużym stopniu pod wpływem nierównowag cząstkowych na rynkach pracy wysoko kwalifikowanej. Gdy płacę minimalną ustala się w określonej relacji do płacy średniej, to staje się ona powodem zmniejszania liczby miejsc pracy dla osób z niskimi kwalifikacjami<sup>39</sup>. W wyniku toczącej się



dyskusji o roli płacy minimalnej w ograniczaniu zatrudnienia przy wysokim bezrobociu dokonano zmian w ustalaniu płacy minimalnej dla absolwentów w pierwszym roku pracy (do 80% wynagrodzenia minimalnego) i w drugim roku (do 90%) na czas wchodzenia na rynek pracy wyżu demograficznego, czyli do 2005 r.

Według BAEL II 2002 w granicach<sup>40</sup> płacy minimalnej (560 zł netto) lub poniżej zarabiała 15% pracowników najemnych pracujących w pełnym wymiarze czasu pracy.<sup>41</sup>

<b>Tabela 18. Pracownicy z zarobkami netto poniżej 650 zł miesięcznie</b>	
<b>Województwo</b>	<b>Udział pracowników o zarobkach zbliżonych do płacy minimalnej (%)</b>
kujawsko-pomorskie	22,2
świętokrzyskie	20,8
lubelskie	20,1
warmińsko-mazurskie	19,3
opolskie	17,9
wielkopolskie	16,8
łódzkie	16,1
Polska	15,6
zachodniopomorskie	15,5
lubuskie	15,1
podkarpackie	15,0
małopolskie	15,0
podlaskie	15,0
dolnośląskie	14,9
pomorskie	14,6
śląskie	11,4
mazowieckie	8,4

Tylko pracownicy najemni w pełnym wymiarze czasu pracy.  
Źródło: Obliczenie własne na podstawie BAEL II'2002.

Jednak gdy dokonamy podobnej analizy w podziale na województwa, to okaże się, że w województwach kujawsko-pomorskim, świętokrzyskim i lubelskim udział tych pracowników w ogólnej liczbie pracujących jest powyżej 20% (tabela 18).

Jeszcze większe zróżnicowanie co do znaczenia płacy minimalnej występuje, gdy podzielimy pracowników ze względu na wykształcenie. Ponad 30% osób z wykształceniem podstawowym i ponad 20% pracowników z wykształceniem zawodowym osiąga zarobki bliskie płacy minimalnej (tabela 19).

<b>Tabela 19. Udział pracowników najemnych zatrudnionych na pełen etat zarabiających poniżej 650 zł netto miesięcznie w ogóle tej grupy</b>	
<b>Wykształcenie</b>	<b>%</b>
wyższe	3,1
policealne	12,8
średnie zawodowe	12,4
średnie ogólne	15,8
zawodowe	20,3
podstawowe i niepełne podstawowe	31,5

Źródło: Obliczenie własne na podstawie BAEL II'2002.

W sumie obie te grupy stanowią 43% ogółu zatrudnionych i aż 63% zatrudnionych osiągających płace bliskie płacy minimalnej.

Ostatnio zezwolono na obniżenie płacy minimalnej osobom podejmującym ją po raz pierwszy, czyli przede wszystkim młodym. Warto więc zobaczyć, jak występowanie płac bliskich minimalnej kształtuje się w zależności od wieku (tabela 20).

**Tabela 20. Występowanie płacy „bliskiej minimalnej” w zależności od wieku**

Wiek	%
15-24	36,7%
25-44	14,0%
45-64	12,7%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BAEL II'2002 r.

Biorąc pod uwagę powyższe dane wydaje się, iż było to słuszne rozwiązanie. Płace bliskie minimalnej osiąga ponad 36% pracowników w wieku od 15 do 24 lat.

Wnioski, jakie się nasuwają są następujące:

- Jest bardzo ważne, by różnicować płacę minimalną zależnie od sytuacji demograficznej (start zawodowy absolwentów i młodych w okresie wyżu).
- Jest ważne, by wysokość nie tyle płacy minimalnej, co obciążeń kosztowych, jakie niesie, nie hamowała zatrudnienia osób o niskich kwalifikacjach (pracodawcy nie opłaca się zatrudniać takich pracowników – pracownikom za taką sumę netto podejmować pracy).
- Jest ważne, by elementy ekonomiczne były brane pod uwagę także podczas debat ze związkami zawodowymi po to, by tworzyć kontrargumentację do opinii preferujących funkcje socjalne płacy minimalnej.

Zasiłki dla bezrobotnych silnie zmniejszają prawdopodobieństwo podjęcia pracy przez bezrobotnego. Teza ta pojawia się często nie tylko w literaturze, ale i w debatach publicznych. Nie

oznacza to, iż w ogóle należałoby pozostawić osoby tracące pracę bez żadnego wsparcia dochodowego, trzeba też pamiętać, że obecnie tylko ok. 15–18% bezrobotnych ma uprawnienie do zasiłku.

Według obliczeń Very Adamchik<sup>42</sup> prawdopodobieństwo podjęcia pracy jest średnio o 27% niższe dla osób otrzymujących zasiłki niż dla tych, którzy ich nie otrzymują. Relacja ta nie jest jednak stabilna w czasie, to znaczy prawdopodobieństwo podjęcia pracy przez bezrobotnego pobierającego zasiłek rośnie znacznie pod sam koniec dwunastomiesięcznego okresu, podczas którego jest on uprawniony do jego pobierania. Także tuż pod koniec tego okresu prawdopodobieństwo podjęcia pracy jest średnio o 149% wyższe niż dla bezrobotnych nie pobierających zasiłku i średnio 11 razy większe niż w pierwszym miesiącu jego pobierania. Znaczyłyby to, iż nawet „lekkie” wsparcie w tym okresie mogłoby pomóc w zmianie statusu i znalezieniu pracy, a zarazem uniknięciu zagrożenia bezrobociem długotrwałym.

Zasiłek wydaje się działać szczególnie demotywująco na osoby, które mają jeszcze inne źródła dochodu. Prawdopodobieństwo podjęcia przez nich pracy jest o średnio 38% niższe niż wśród osób nie pobierających zasiłku.

Rezultaty tego badania pokazują na demotywujący w pewnym stopniu efekt zasiłku dla bezrobotnych. Odpowiedź na bardziej szczegółowe pytania wymaga jednak dalszych badań.

Tabela 21 przedstawia główne źródła utrzymania bezrobotnych według BAEL II kw. 2002 r.

**Tabela 21. Główne źródła utrzymania bezrobotnych**

Główne źródła utrzymania bezrobotnych	Udział wśród bezrobotnych (%)
1. praca poza rolnictwem	0,3
2. praca w rolnictwie	0,0
3. emerytura	1,1
4. renta inwalidzka	3,2
5. zasiłek dla bezrobotnych	12,6
6. inne niezarobkowe źródło utrzymania	16,0
7. na utrzymaniu osoby pracującej poza rolnictwem	36,6
8. na utrzymaniu osoby pracującej w rolnictwie	4,3
9. na utrzymaniu osoby posiadającej niezarobkowe źródło utrzymania	25,9
razem	100,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BAEL II'2002 r.

Zasiłki własne jako główne źródło utrzymania podaje jedynie 12,6%, co byłoby zgodne z danymi mówiącymi że obecnie tylko 15–18% bezrobotnych ma prawo do zasiłku. Większa część bezrobotnych żyje z innych niezarobkowych źródeł lub jest na utrzymaniu osoby żyjącej z niezarobkowych źródeł<sup>43</sup>.

W sumie jednak z niezarobkowych źródeł utrzymania innych, niż renty i emerytury własne żyje 54,5% bezrobotnych. Widać w tym momencie realną skalę zagrożenia trwałym wykluczeniem, a na pewno trwałą niesamodzielnością.

Tabela 22 pokazuje, że polski system zasiłków dla bezrobotnych (po reformie roku 1991) nie jest specjalnie hojny na tle innych krajów naszego regionu. Aczkolwiek system czeski wypłaca zasiłki krócej – szybciej są one zmniejszane.

Nie wydaje się, aby zasiłki dla bezrobotnych pełniły bardzo istotną demotywującą rolę, głównie ze względu na relatywnie krótki czas ich otrzymywania i stosunkowo małą liczbę bezrobotnych objętych zasiłkami.

Warto zastanowić się, czy nie można by z zasiłku uczynić narzędzia nie tyle nie demotywującego, ale motywującego bezrobotnego do szukania pracy. Można również próbować uzależniać wielkość zasiłku od aktywności poszukiwań pracy przez bezrobotnego – choć tu pojawia się istotny problem techniczny, jak tę aktywność mierzyć.

**Tabela 22. System zasiłków dla bezrobotnych w wybranych krajach**

Kraj	Maksymalny czas trwania (miesiąc)	Minimalny zasiłek (% płacy minimalnej)	Maksymalny zasiłek (% płacy minimalnej)	Stopa zastąpienia brutto			Odsetek bezrobotnych uprawnionych
				Pierwsze trzy miesiące	Pierwszy rok	Drugi rok	
Bułgaria	12	90	140	60	60	0	33
Czechy	6	none	150	60	30	0	48
Węgry	12	70	150	58	51	0	40
Polska	12	flat rate	45	45	0	55	
Słowacja	6	none	150	60	30	0	27

Źródło: Boeri T. (1997), What Can We Learn from The Experience of Transition Economies with Labour Market Policies, William Davidson Institute Working Paper No. 62, University of Michigan, June 1997.

Stosunek zasiłku dla bezrobotnych (netto) do płacy minimalnej netto wynosi w tej chwili w Polsce jak (500/600), czyli 83%, do oficjalnej płacy średniej (jak 500 do 1500) czyli około 33%, do mediany płac pracowników najemnych pełnoetatowych według BAEL II'2002 (jak 500 do 960) czyli około 52%. Jeśli oceniać demotywującą rolę zasiłku dla bezrobotnych wyłącznie w kategoriach jego wielkości w stosunku do płacy minimalnej i średnich – to jest to dużo. Choć w innych krajach sytuacja wygląda podobnie. W roku 1998 w Czechach<sup>44</sup> wysokość zasiłku to 88% płacy minimalnej i około 20% średniej. W innych krajach regionu odpowiednio: Słowacja 109% i 33%, Estonia 27% i 7%, Słowenia 187% i 43%. Średnia dla OECD to 75% i 35%.

Podsumowując analizy dotyczące różnych wymiarów mobilności na rynku pracy oraz funkcji motywujących lub demotywacyjnych dochodów bezrobotnych, można stwierdzić:

- Deklaratywna chęć migracji jest dość duża. Relatywnie duża wydaje się w Polsce także sama migracja, choć nie wiemy, jaki udział w tej liczbie ma migracja za pracę. To, że migrują głównie osoby młode i wykształcone nie jest niczym dziwnym, choć z drugiej strony oznacza „drenowanie” pewnych regionów z tego typu osób. Duży odsetek migrujących wśród aktualnych bezrobotnych każe przypuszczać, iż ich migracja nie była spowodowana czynnikami ekonomicznymi, lecz zmienili miejsce zamieszkania z innych przyczyn.
- Zastanawiają duże wymagania płacowe bezrobotnych z takich miejscowości, jak np. Łomża

i jej okolice: zarówno te związane z wyjazdem na stałe, jak i z dojazdami. Można je jednak zrozumieć biorąc pod uwagę wysokie ceny wynajmu mieszkań czy ich zakupu. Pozostaje pytanie, czy zwiększanie gotowości do migracji do wielkich miast, bo realnie tylko o takiej migracji możemy mówić, byłoby korzystne szczególnie z punktu widzenia równomiernego rozwoju regionalnego.

- Innym problemem jest niechęć bezrobotnych do dojeżdżania do pracy poza swoją najbliższą okolicę i dość wysokie wycenianie kosztów swojego czasu (mierzone jako wzrost *reservation wage* w zależności od odległości). Olbrzymią rolę grać może mentalność (szczególnie w przypadku rolniczego regionu, jakim jest łomżyńskie), a także rzeczywiste wysokie koszty dojazdów z racji kiepsko rozwiniętej infrastruktury komunikacyjnej.
- Wzrost bezrobocia w Polsce, który rozpoczął się w 1999 roku (druga fala bezrobocia) spowodowany był przede wszystkim spadkiem stopy zatrudniania, a nie wzrostem stopy separacji. Poprawa sytuacji zależy więc przede wszystkim od poprawy warunków do zatrudniania pracowników, a nie od utrudniania ich zwalniania. Wracamy tu do tematu kosztów pracy, szczególnie tej najmniej płatnej.
- Płaca minimalna netto w Polsce jest dość niska z punktu widzenia kosztów utrzymania. Małżeństwo bez dzieci żyjące z płacy minimalnej miałyby prawo do zasiłków z opieki społecznej (na głowę mieliby po około 300 złotych, a aby być uprawnionym do zasiłków, ich dochody na głowę nie mogły przekraczać ok. 350 złotych.)

Stosunkowo duża liczba pracowników, szczególnie niewykształconych, młodych i mieszkających w relatywnie biednych województwach otrzymuje wynagrodzenie bliskie płacy minimalnej.

- Jednocześnie wymagania płacowe bezrobotnych (nawet z tych grup – wyniki badania łomżyńskiego) lokują się znacznie powyżej płacy minimalnej, choć trzeba też pamiętać o licznej grupie, która podejmie pracę za każdą płacę. Oznacza to, iż osoby te mają inne źródła dochodów pozwalające im przeżyć i nie opłaca im się podejmować pracy za płacę minimalną lub płacę do niej zbliżoną. Biorąc pod uwagę fakt, iż są to głównie niezarobkowe źródła utrzymania, oznacza to konieczność ich obniżenia, tak by opłacało się pracować lub podwyższyć płacę minimalną. Ci, którzy podejmą pracę za każdą płacę albo jeszcze nie nauczyli się żyć z bezrobocia, albo nie mają z innych powodów dostępu do świadczeń społecznych i socjalnych.
- Z drugiej strony, przedsiębiorstwa mogą odbierać płacę minimalną jako wysoką, biorąc pod uwagę narzuty na płacę, niską produktywność pracowników, a także inne koszty związane z zatrudnianiem pracownika. To czyni bardzo trudnym podwyższenie płacy minimalnej. Od strony pracodawcy należy obniżyć więc koszty niskopłatnej pracy, szczególnie pozapłacowe. Od strony pracownika należy dążyć do podniesienia realnej płacy minimalnej, czyli jej przewagi nad innymi źródłami dochodów, szczególnie tych kontrolowanych przez państwo. Jedynym wyjściem wydaje się jednocześnie obniżanie pozapłacowych kosztów pracy

i obniżanie wielkości alternatywnych źródeł dochodów dla osób bez pracy. Nie sama płaca minimalna wydaje się więc ważna, lecz obciążające pracodawcę narzuty na nią i jej rzeczywista wartość dla ewentualnego pracownika.

- Zasiłki dla bezrobotnych, choć stosunkowo wysokie nie wydają się mieć istotnego, demotywującego charakteru ze względu na swój ograniczony zasięg. Warto jednak zastanowić się, by nadać zasiłkom charakter motywujący. Badania dowodzą, że zasiłki mają najbardziej motywujący charakter na samym początku i na samym końcu ich otrzymywania. Sugeruje to, iż zasiłki mogą być nawet wysokie, ale powinny być wypłacane krótko.

## Wnioski i rekomendacje

Analiza zmieniających się od 1989 r. charakterystyk sytuacji rynku pracy uprawnia ocenę, iż kompleksowe spojrzenie na politykę rynku pracy długo nie mogło powstać i stracono zbyt dużo czasu. Elementem kompleksowości jest świadomość potrzeby deregulacji i podejmowanie działań na rzecz elastyczności. Przez wiele lat debata na temat elastyczności była tematem tabu. Propozycji w oczywisty sposób nie formułowały w tym obszarze związki zawodowe, pracodawcy byli zbyt słabi, by wyraźnie wyartykułować swoje oczekiwania. Strona rządowa, pod polityczną presją związków zawodowych, nie umiała jasno postawić i bronić tej kwestii. Z drugiej strony w naturalny sposób spodziewała się, że powinien to być przedmiot autonomicznej negocjacji: związków zawodowych i organizacji pracodawców. W efekcie problem elastyczności i deregula-

cji stał się przedmiotem bardziej otwartej, publicznej debaty dopiero od 2000 r. (już widoczna druga fala bezrobocia w Polsce).

Cechą specyficzną polskiego dialogu społecznego przez wiele lat była nierównowaga relacji pomiędzy stronami. Swoista dominacja związków zawodowych wynikająca z ich liczebności (uzwiązkowanie na początku transformacji 40%, obecnie – 15%), silnej pozycji w tradycyjnych sektorach gospodarczych, wymagających trudnych decyzji (zarazem potrzebujących pokoju społecznego) i znaczenia politycznego określała charakter konfliktów społecznych oraz klimat dialogu. Od 1999 roku, po powstaniu Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych (PKPP), wraz z coraz większą rolą sektora prywatnego zaczęło rosnąć znaczenie organizacji pracodawców jako partnera w dialogu społecznym, dobrze definiującego swoje oczekiwania i interesy oraz umiejętnie dążącego do osiągnięcia celów metodą negocjacji i kompromisów.

Rekomendacje:

Wyrównywanie relacji i równowagi stron uczestniczących w dialogu społecznym wymaga:

- działań na rzecz wzrostu świadomości ekonomicznej oraz rozumienia zmieniających się uwarunkowań gospodarczych u przedstawicieli związków zawodowych;
- budowania podstaw świadomości pracodawczej w środowiskach właścicieli i przedsiębiorców;
- równowagi w funkcjonowaniu instytucji dialogu, w tym i nowego określenia roli państwa

podczas procesu autonomizacji relacji pomiędzy związkami zawodowymi a pracodawcami.

O potrzebie deregulacji i poszukiwaniu sposobów na uelastycznienie rynku pracy decydują dwa powody. Pierwszy o charakterze koniunkturalnym – związany z próbą przeciwdziałania wysokiemu bezrobociu. Drugi natomiast – powiązany z efektami globalizacji, walką konkurencyjną pomiędzy firmami i gospodarkami, postępem technologicznym i nowymi formami pracy. Jest to ważne dla argumentacji w toczących się sporach i wspomaga lepsze określenie kierunków poszukiwań.

Szerszy kontekst rozumienia deregulacji i elastyczności prowadzi do bardziej precyzyjnego wskazania celów podejmowanych działań. Nie jest tym celem wyłącznie liberalizacja kodeksu pracy, bo to dążenie jest tylko instrumentem. Elastyczność rynku pracy, wkomponowana w kompleksową politykę rynku pracy, sprzyjać ma likwidacji nierównowagi popytu, podaży i ceny pracy, służyć wzrostowi wskaźników zatrudnienia, czyli przejściu od modelu *welfare* do *workfare* (m.in. według terminologii Standinga) państwa pracy, wspierać bardziej promocję zatrudnienia niż ochronę, tworzyć lepsze warunki dla powstawania miejsc pracy i rozwoju przedsiębiorczości oraz dopasowywania się zasobów pracy do wymogów rynkowych.

Stosowane miary elastyczności i różnorodne indeksy regulacji rynku odgrywają istotną rolę porównawczą, chociaż ich wykładnia i interpretacja dotyczy tylko części aspektów związanych z elastycznością. Z punktu widzenia polskiego doświadczenia ważne jest pytanie, jaka skala i jakie

miary elastyczności są nam potrzebne? I to nie ze względu na pozycję porównawczą w rankingach międzynarodowych, bo z jednej strony mamy elastyczność dużo dalej posuniętą niż w wielu krajach Unii Europejskiej, ale mniejszą niż w krajach sukcesu i szybkiego rozwoju (np. Irlandia czy będące ważnym punktem odniesienia w konkurencji np. o inwestorów – Czechy). Istotne natomiast jest, jakiej i jak głębokiej elastyczności potrzeba nam ze względu na wyzwania polskiego rynku pracy i potrzeby rozwojowe. Wówczas okazuje się, że niezbędna jest elastyczność o wiele większej skali niż obecnie funkcjonująca.

Rekomendacje:

Debatę na temat deregulacji i elastyczności należy zdecydowanie rozwinąć:

- odnosząc się jednakże do szerszego rozumienia elastyczności (nie jedynie kodeks pracy – ale warunki dla przedsiębiorczości, poprawa jakości zasobów ludzkich, model rokowań płacowych i ochrony socjalnej, zarządzanie rynkiem pracy itp.);
- oceniając elastyczność rynku pracy pod kątem miar, jakie są potrzebne rozwojowi Polski, a nie wyłącznie przez pryzmat metodologii porównawczej; Polsce potrzebna jest większa skala elastyczności.

W pierwszych latach transformacji ukształtowany został ochronny model prawa pracy. Zorientowany był na ochronę praw pracowniczych, zapisaną dosyć szczegółowo w ustawowych aktach prawnych, bez wykorzystania umowno-negocjacyjnego charakteru porozumień zawieranych

w sposób zdecentralizowany przez strony zbiorowych stosunków pracy. Takie usytuowanie gwarancji ochronnych wynikało z lęku przed przemianami rynkowymi, potrzeby pełnego wykorzystania całości uprawnień związkowych i pracowniczych po okresie, kiedy te prawa były fikcyjne oraz poczucia zagrożeń związanych z rosnącym bezrobociem. Odczucia i obawy tego rodzaju wpływały na partnerów społecznych, klasę polityczną, legislatorów, a także środowisko naukowe prawników pracy. W rezultacie można było zaobserwować ciekawe zjawisko – na początku drugiej fali bezrobocia, w warunkach znacznego spadku tempa wzrostu PKB przeforsowano skrócenie czasu pracy i wydłużenie dni urlopowych, nie mówiąc o wydłużeniu płatnego urlopu macierzyńskiego. Abstrahować można od słuszności czy niesłuszności takich socjalnych rozwiązań, ale od uwarunkowań ekonomicznych i rynku pracy już abstrahować nie wolno. Stąd kluczowe jest wpisywanie w myślenie o funkcjach prawa pracy także kategorii istotnych dla ekonomii rynku pracy.

Istotne zmiany w prawie pracy zaczęły zachodzić w związku z procedurami harmonizacji prawa polskiego ze wspólnotowymi rozwiązaniami UE. Ocena tego procesu nie może być jednoznaczna w kontekście potrzeb dotyczących elastyczności. Z jednej bowiem strony dostosowanie przepisów do unijnych norm i dyrektyw przyniosło uporządkowanie wielu spraw, a także uelastycznienie organizacji i czasu pracy, jak i większą otwartość na zdecentralizowane metody układania się w sferze pracy pomiędzy partnerami. Z drugiej zaś strony wynikający z unijnego systemu wartości dialog społeczny czy inne regulacje tworzące pewne przymusy dla pracodawcy wprowadziły

zupełnie nowe obowiązki. Do dyskusji pozostaje jednak fakt, w jaki sposób możemy w Polsce interpretować dyrektywy. Czy chcąc ich przesłanie wdrażać literalnie, będziemy wprowadzać je nawet z dużym wyprzedzeniem czasowym i z pełną dokładnością? Czy – trzymając się kierunku wskazanego w dyrektywach – będziemy wpisywać je w polskie uwarunkowania i uelastyczniać realizację, co do pewnego stopnia jest możliwe. A ponadto, czy będziemy gotowi po wejściu do UE uczestniczyć w procesie przygotowywania i stanowienia prawa w taki sposób, by dążyć do przebudowy unijnego prawa pracy, zgodnie choćby z kierunkami opisanymi w Strategii Lizbońskiej.

#### Rekomendacje:

Mając świadomość zobowiązań prawnych z tytułu członkostwa w UE, należy jednak rozważyć taką metodę realizacji kierunków wskazywanych w dyrektywach, by nie obciążało to nadmiernie rynku pracy rozwiązaniami nieelastycznymi. Chodzi tu zarówno o czas wdrożenia, jak i wybór rozwiązania.

Rozpoczęcie debaty na temat deregulacji i elastyczności powinno również inicjować dyskusję nad sposobami możliwego przeprowadzenia pożądaných zmian w prawie. Nie jest możliwe ani akceptowalne proste narzucenie rozwiązań. Jednym ze sposobów jest więc zmiana modelu funkcjonowania prawa pracy i przeniesienie punktu ciężkości z normatywnych regulacji prawnych zapisanych ustawowo na regulacje umowne, zawarte w prawie układowym. Innym sposobem jest debata publiczna, artykulacja interesów stron, potencjalny konflikt interesów

uświadomiony publicznie w sposób przejrzysty podjęcie negocjacji i zawarcie paktu społecznego czy porozumienia o jasnym przedmiocie transakcji. Takie modele rozwiązań, także w procesie uelastyczniania rynku pracy na różnych poziomach (krajowym, branżowym, terytorialnym, zakładowym) stosowano często w UE, wykorzystując zasadę *flexicurity*. W Polsce, jak się okazywało przez cały okres drugiej połowy lat 90. trudno było ustalić przedmiot realnej transakcji. Tym bardziej że strony z trudnością (może poza ZZ) artykułowały swoje interesy, a jeśli już pole ewentualnych negocjacji oraz układ interesów zostały zarysowane, to z politycznych powodów oddalano możliwość zbudowania kompromisu.

Należy uznać, że inicjatywa PKPP oraz później już całej grupy pracodawców w Komisji Trójstronnej w sprawach zmian kodeksu pracy z lat 2001 i 2002, a następnie zgłoszony przez stronę pracodawców pakiet spraw dotyczących warunków rozwoju gospodarczego, przedsiębiorczości i tworzenia miejsc pracy, stały się załącznikiem wspólnych dyskusji i poszukiwania rozwiązań na rzecz poprawy sytuacji na rynku pracy. Wykorzystano więc forum Komisji Trójstronnej, by zainicjować proces paktowania krok po kroku, co można określić mianem *quasi*-paktu.

#### Rekomendacja:

W warunkach niemożności uzyskania akceptacji społecznej dla klasycznego „paktu” na rzecz pracy należy stopniowo poszukiwać rozwiązań wspomagających tworzenie miejsc pracy, zarynkowaniem uelastyczniających rynek pracy wykorzystując do tego Komisję Trójstronną. W procesie re-



alizacji owego quasi-paktu – trzeba budować kolejne fazy debaty i negocjacji.

Rezultatem nadmiaru regulacji, także takich, które wpływają na wzrost kosztów funkcjonowania przedsiębiorstwa, jest rozwój szarej strefy. Sprzyjają temu szczególnie warunki depresji gospodarczej. Przeciwdziałanie tym zjawiskom wymaga przede wszystkim odpowiedzi o charakterze ekonomicznym, czyli zmiany warunków funkcjonowania przedsiębiorstw, odbiurokratyzowania procesów rejestracji firm i innych procedur związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Istotne jest, jak ustawione są podatkowe i pozapłacowe obciążenia pracy zatrudnionych. Analiza zjawiska tzw. klina podatkowego wskazuje, że w przypadku zatrudniania osób niskopłatnych oraz funkcjonowania na starcie biznesowym w formule tzw. samozatrudnienia przeszkody systemowe utrudniające zatrudnianie są bardzo duże. Jeśli jednak spojrzeć na szarą strefę od strony grup, które znajdują w niej pracę, to widać sporą skalę zatrudnienia ludzi młodych, których nie może wchłonąć rynek pracy. Ale także wyodrębnia się, a nawet dominuje zatrudnienie nie w małych firmach, lecz w gospodarstwach domowych, przy pracach pomocniczych: sprzątanie, gotowanie, opieka nad dziećmi czy pomoc w polu. Tutaj źródłem pracy w szarej strefie jest w pewnym sensie zwyczaj kulturowy, ale i brak odpowiednich, prostych regulacji dla tego rodzaju zatrudnienia.

Rekomendacje:

Jedyną skuteczną odpowiedzią na poszerzenie się szarej strefy są działania o charakterze ekonomicznym:

– niezbędne jest wdrożenie wszystkich elastycznych zapisów z projektu ustawy o wolności gospodarczej, dających większą swobodę zakładania i prowadzenia firmy;

– należy ograniczyć zjawisko tzw. klina podatkowego, by zwiększyć zatrudnialność m.in. osób niskopłatnych;

– ważne jest znalezienie rozwiązań dla obniżenia pozapłacowych kosztów pracy jak np. wysokiej składki na ubezpieczenie społeczne dla „samozatrudnionych” (przynajmniej w 1 roku działalności) czy innej regulacji funkcjonowania ubezpieczeń chorobowych, tak by pomniejszyć koszty zasiłków chorobowych ponoszonych zarówno przez ZUS (dzisiaj do 33 dnia choroby), jak i przez pracodawców (należy wrócić do koncepcji niepłatnego 1 lub nawet 2 dni choroby). Gdyby ten rodzaj ubezpieczeń był zarządzany przez prywatny rynek ubezpieczycieli skala absencji chorobowej byłaby mniejsza;

– należy znaleźć elastyczne i przejrzyste regulacje dotyczące zatrudniania osób z zewnątrz w gospodarstwach domowych, co obniży skalę zatrudnienia w szarej strefie przysporzy podatków budżetowi.

Rozpoczęty na przełomie lat 2001/2002 proces uelastyczniania rynku pracy (rozmowy PKPP i OPZZ o zmianach w kodeksie pracy) posuwa się w dobrym kierunku. Ale właśnie ze względu na procesualny charakter procedury wyniki nie zawsze są satysfakcjonujące, gdyż bywają najczęściej efektem kompromisu. Wprowadzenie okresu wypowiedzeniowego uzależnionego od stażu pracy tylko w danym zakładzie jest rozwiązaniem

pozytywnym, ale aż trzymiesięczny okres wypowiedzenia przy stażu powyżej 3 lat tworzy nadmiernie kosztowną ochronę. Możliwość stosowania prawnie określonych reguł zmieniania warunków pracy na gorsze na pewien czas (ze względu na sytuację firmy) ułatwia tę procedurę, gdy w firmie jest układ zbiorowy pracy (uzp) i są związki zawodowe. Lecz komplikuje ją – już przy nowych rozwiązaniach – gdy trzeba uzyskiwać akceptację dla porozumienia w tej sprawie w instytucji zewnętrznej, jaką jest Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego (WKDS). Lepiej jest jak formuła zwolnień grupowych nie obejmuje małych firm (do 20 osób) i kiedy można szybciej je przeprowadzić. Ale dla firm, gdzie nie ma związków zawodowych (zz) obecnie jest to procedura trudniejsza, wymagająca dialogu z reprezentacją pracowniczą, notyfikacji itp., a także dająca większą ochronę osobom o krótkich okresach wypowiedzeniowych. Jak widać tak jak w przypadku wdrażania przepisów prawa UE, tak i w tym wypadku rozwiązania z punktu widzenia elastyczności nie są do końca jednoznaczne.

Rekomendacje:

Dla dalszego przebiegu negocjacji dotyczących uelastyczniania przepisów prawa pracy w obrębie procesu zwanego *quasi*-paktem niezbędna jest artykulacja interesów i oczekiwań. Należy więc sformułować pełną listę spraw do rozstrzygnięcia w drodze dialogu takich, jak:

– praktyczne wdrożenie zapisów, aby trzecia umowa o pracę niekoniecznie stawała się umową na czas nieokreślony (wydłużenie okresów zatrudnieniowych do ponad roku w każdej umowie);

- skrócenie okresu wypowiedzeniowego dla stażu 3-letniego;
- uporządkowanie limitu przysługującego urlopu dla zatrudnianych na pół etatu;
- uelastycznienie zatrudniania poprzez agencje pracy tymczasowej;
- wydłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy, w tym i nadgodzin.

Analiza wprowadzanych zmian w różnych przepisach prawa, np. w ustawie o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, gdzie dopuszcza się obecnie za zgodą stron nawet decyzję o zaprzestaniu funkcjonowania funduszu lub w drugim kierunku patrząc – możliwość powiększenia odpisów na tę działalność, prowadzi do wniosku, iż rozszerzają się sfery spraw, co do których o ostatecznym ich kształcie zdecydować ma wynik negocjacji. Rośnie więc znaczenie umowy między partnerami w dialogu społecznym na poziomie firmy. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego i próba utrwalenia w prawie (na razie jest to porozumienie między pracodawcami a OPZZ) wypowiedalności uzp może uczynić z tej formy dialogu i kooperacji ważne narzędzie. Będzie się przesunął ciężar decyzji o kształcie przepisów prawa pracy niżej – z poziomu regulacji ustawowych do układowych, czyli nastąpi decentralizacja prawa pracy, co jest zjawiskiem z punktu widzenia elastyczności pożądanym. Należy oczywiście ustalić precyzyjniej, co np. dzieje się w sytuacjach braku porozumienia, po nieudanych negocjacjach w ważnych dla stron sprawach. Powinny rozwijać się formy wsparcia dla negocjacji, prowadzone choćby przez profesjonalnych mediatorów.

Rekomendacje:

Należy rozwijać wszelkie formy decentralizacji prawa pracy:

- poprzez wyprowadzanie reguł z przepisów o charakterze ustawowym do umów pomiędzy stronami;
- poprzez promocję nowej wersji (po ostatecznym przyjęciu przepisów) funkcjonowania układów zbiorowych pracy na poziomie przedsiębiorstwa;
- poprzez wsparcie instytucji mediatorów działających obecnie z ramienia ministra właściwego ds. pracy poszerzając obszar ich kompetencji o doradztwo w dziedzinie zawierania porozumień, jak również rozważając ich usytuowanie na poziomie lokalnym.

Obserwując przemiany w prawie pracy, głównie na świecie, ale już i w Polsce dostrzec trzeba coraz większą rolę indywidualnego prawa pracy i ochrony pracowników. Wiąże się to ze zmianami form, ale i filozofii pracy. Nowoczesne technologie, olbrzymie znaczenie konkurencyjności, niebywałe funkcje kapitału intelektualnego i wiedzy powodują, iż powstają nowe metody pracy, formy zatrudnienia, ale też i zakresy odpowiedzialności. Zarazem wzmacnia się proces indywidualizacji pracy oraz niestabilności warunków zatrudnienia i niepewności na rynku pracy. Wymaga to zmian w prawie, większej elastyczności organizacyjnej firm. Ale i takiej konstrukcji ochrony praw pracowniczych, która mogłaby istnieć w warunkach braku związków zawodowych i zabezpieczeń płynących z tytułu zbiorowego

prawa pracy. Punktem odniesienia stają się więc podstawowe prawa człowieka i obywatela. Ważne jest jednak, jak zagwarantować ich respektowanie i możliwość względnie prostego zaskarżenia łamania tych przepisów.

Rekomendacje:

Należy zdefiniować rolę instytucji skargi pracowniczej i określić tryb postępowania, który pozwoliłby na praktyczną realizację tej formy obrony nie poprzez długotrwałe procedury sądowe.

Z obecnej perspektywy czasowej widać dokładnie, ile błędów popełniono podczas realizacji procesów restrukturyzacyjnych, szczególnie tzw. przestarzałych przemysłów. Polityka publiczna prowadzona w tym zakresie, nastawiona na zmiany ekonomicznych uwarunkowań tych sektorów była zbyt obciążona presją polityczną, potrzebą spokoju społecznego, naciskami silnych i wpływowych wyborczo (posłowie danych regionów) central związkowych. W efekcie, aczkolwiek zwolniono np. w górnictwie, hutnictwie i na kolei od 1989 roku przeszło 600 tys. osób – to koszty tych przedsięwzięć były olbrzymie. Niska efektywność ekonomiczna (bo dalej są to sektory i firmy z problemami) nie została zrównoważona pełnym sukcesem w dziedzinie restrukturyzacji zasobów ludzkich. Dominujące narzędzia dezaktywizujące i osłonowe tylko przesunęły w czasie problem. Nie użyto w tych programach instrumentów polityki regionalnej. Nie ma takiego instrumentarium, aby można było wykorzystać zasoby ludzkie w długiej perspektywie w sposób odmienny. Nie stworzono presji efektywności w dziedzinie zarządzania (słaba jakość olbrzymiej części kadry menedżerskiej nastawionej w gruncie rzeczy na obronę własnego

lobby, a nie na zmianę). Nie stworzono perspektywy prywatyzacyjnej na większą i szybszą skalę. Rezultatem jest niezakończony ciągle proces restrukturyzacji oraz nieelastyczne formy jego prowadzenia (także w części związanej z zasobami ludzkimi) – co jako efekt demonstracji rzutuje negatywnie na inne procesy restrukturyzacyjne zachodzące w gospodarce.

Rekomendacje:

Należy na nowo zdefiniować cele restrukturyzacji oraz pakiety narzędzi, jakimi przy realizacji tych procesów mogą dysponować różne podmioty:

- restrukturyzacje muszą być prowadzone z dbałością o efektywność przez dobre zespoły menedżerskie;
- zespoły te winny współpracować z władzami regionalnymi oraz lokalnymi instytucjami rynku pracy, by w procesie restrukturyzacji zasobów ludzkich odnosić się do perspektywy regionalnej oraz przyszłej pozycji tych zasobów na rynku pracy;
- konieczne jest stworzenie perspektywy prywatyzacyjnej w procesach restrukturyzacji, co oznacza jasne postawienie kwestii zmian własnościowych jako czynnika sprzyjającego zwiększeniu efektywności gospodarczej.

Minione lata i pierwsze doświadczenia prywatyzacyjne pokazały niebezpieczeństwo patologii instrumentu, który z początku wydawał się niezwykle użyteczny dla budowania społecznej akceptacji procesów prywatyzacyjnych. Zaczęły bowiem powstawać przy negocjacjach prywaty-

zacyjnych tzw. pakiety socjalne. Ich funkcja była jasna. Z jednej strony miały gwarantować załogom większe poczucie stabilności i bezpieczeństwa w pierwszym okresie po prywatyzacji, z drugiej zaś pozwalać inwestorom na spokojne przeprowadzenie transakcji. Zagrożenia rosły, gdy w negocjacjach pod presją liderów związkowych, a z czasem ich doradców działających na szczeblu krajowym (szczególnie w „Solidarności”) domagano się np. gwarancji zatrudnienia rzędu 10 lat. Zrozumiałe już było wtedy, że nie o racjonalne ekonomicznie gwarancje zatrudnienia chodzi, ale o późniejsze oczywiste rekompensaty z tytułu złamania zasady gwarancji – odprawy wysokości np. 100 000 zł. Elementem niebezpiecznym stało się także i to, że Ministerstwo Skarbu zaczęło tworzyć wymóg zawarcia ze związkami zawodowymi porozumienia w sprawie pakietu socjalnego jako warunku podpisania umowy prywatyzacyjnej. Z punktu widzenia procesów restrukturyzacji, zwolnień pracowników obciążona patologiami realizacja pakietów była przejawem nieelastyczności, ale i nierówności sytuacji różnych grup pracowniczych na rynku pracy.

Rekomendacje:

Należy zapewnić :

- zgodę Ministerstwa Skarbu na transakcję prywatyzacyjną i jej oddzielenie od stanu uzgodnień inwestora ze związkami w sprawie pakietu socjalnego;
- autonomię stosowania pakietów socjalnych, co oznacza, że nie mogą stać się obowiązującym prawem.

Cechą znaną polskiej transformacji jest, wbrew wszelkim możliwym przewidywaniom, malejąca pozycja i znaczenie społeczne związków zawodowych. Złożyło się na to wiele przyczyn dotyczących nadmiaru polityzacji związków, utraty zaufania społecznego, zmian generacyjnych, przekształceń własnościowych oraz strukturalnych polskiej gospodarki. I nawet, jeśli przyjąć, że spadek uzwiązkowienia (z 40% do 15–18%) jest zatrzymany, to rodzą się pytania o przyszłość dialogu społecznego w Polsce w relacjach pomiędzy pracodawcami a pracownikami. Jakie zwyczaje powstaną, jakie normy współistnienia zostaną wypracowane? Możliwe są różne scenariusze. Związki zawodowe, świadome malejącej roli, usztywnią się w pozycji obronnej, nie będą elastyczne, a tym samym nie staną się partnerem porozumienia w sprawie deregulacji i elastyczności (szczególnie „Solidarność”). Związki, świadome zagrożeń, rozwiną się aktywnie w nowych dziedzinach gospodarki: w prywatnych firmach oraz sektorze usług i albo zbudują *modus vivendi* z pracodawcami, albo osłabią rozwój tych sektorów. Jeszcze innym wariantem jest rozwój formy tzw. reprezentacji pracowniczej, czyli w nowym ustawodawstwie powstałym na podstawie dyrektywy UE – działalność rad zakładowych. Na razie – jest tej koncepcji przeciwne lobby związkowe oraz pracodawcy, którzy boją się nowych obowiązków i partnerstwa z tymi podmiotami, mimo że nie będą one miały takich uprawnień, jak związki zawodowe. Należy też przyjąć, iż z czasem wypracowane zostaną różne formy wzmacniające indywidualną ochronę pracowników.

Rekomendacje:

Ustabilizowany dialog społeczny na poziomie krajowym jest pożądanym, ale wymaga rozbudowania:

- potrzebne są różne instytucje dialogu i możliwe sprawnie działające „partnerstwa regionalne” oraz „lokalne” pozwalające na debatę i poszukiwanie rozwiązań;
- formuła WKDS jest niewystarczająca, bo nie ma tam miejsca na większą rolę samorządu oraz organizacji pozarządowych;
- na poziomie zakładów należy promować i akceptować rolę instytucji tzw. reprezentacji pracowniczej. Lepsza bowiem jest instytucjonalizacja dialogu niż ewentualny chaos konfliktów.

Kiedy analizujemy warunki dla większej elastyczności rynku pracy i rozważamy możliwości znalezienia rozwiązań w tej dziedzinie, między innymi poprzez wykorzystanie instytucji dialogu społecznego i *quasi*-pakt, to zapominamy, że organizacje pracodawców, przestrzegające prawa itp. zrzeszają co najwyżej ok. 10% podmiotów gospodarczych. Postawa pozostałej większości pracodawców jest bardzo zróżnicowana. Wielu z nich nie ma świadomości odrębności ról: właściciela i pracodawcy. Wielu nie rozumie wagi zarządzania procesami społecznymi w firmie, jak i zarządzania zasobami ludzkimi. To prowadzi do powszechnego omijania prawa, do wymuszonej deregulacji, do nieuczciwości szczególnie podczas depresji gospodarczej, kiedy rozprzestrzeniają się zjawiska sytuujące pracodawców w szarej strefie, a przynajmniej te ich zachowania, które wiążą się z prawem pracy i rynkiem pracy. Nie o taki efekt i formę deregulacji w procesach uelastyczniania chodzi.

Instytucją publiczną mającą za zadanie pilnowanie przestrzegania prawa pracy (ale też

i dbałości o warunki i bezpieczeństwo pracy) jest Państwowa Inspekcja Pracy (PIP). Dzięki jej badaniom i działaniom mamy wiedzę o wielu zjawiskach, w tym głównie negatywnych, a ponadto następują korekty wielu zachowań pracodawców, wcześniej czy to wręcz łamiących prawo, czy funkcjonujących na granicy łamania prawa. Zarazem jednak, w wielu sytuacjach PIP przypisuje sobie zbyt daleko idące uprawnienia, jak np. te, które wiążą się z wymuszaniem tradycyjnych modeli wynagradzania w przedsiębiorstwach (ocena systemów motywowania pracowników itp.). Konserwatyzm spojrzenia, charakteryzujący podejście wielu inspektorów PIP odgrywa negatywną rolę w procesie budowania klimatu dla elastyczności. Można byłoby zatem stwierdzić, że w Polsce nie ma właściwego, nowoczesnego, elastycznie wpisanego w mechanizmy rynkowej gospodarki systemu zabezpieczającego ochronę prawa pracy i praw pracowniczych.

#### Rekomendacje:

Niezbędne jest rozważenie nowego zdefiniowania roli i funkcji PIP. Musi ona być dostosowana do gospodarki rynkowej, musi spełniać funkcje stabilizujące przestrzeganie prawa i ochronę pracowników. Musi jednak dbać o równoważne traktowanie stron w potencjalnych konfliktach.

Z punktu widzenia elastyczności rynku pracy jest kluczowe, jaki model rokowań płacowych dominuje i jak wygląda presja płacowa. Transformacja rynkowa zmieniła w jakiejś mierze funkcje i znaczenie płac. A już na pewno przyczyniła się do upowszechnienia poglądu, że wynagrodzenia muszą się wiązać z sytuacją

ekonomiczną firmy, także z sytuacją na rynku pracy i że pracodawca płaci za efekt pracy, a nie nakłady poniesione przez pracownika. Ta radykalna reorientacja była najprawdopodobniej przyczyną presji płacowej, którą można określić jako jedynie względną. Generalnie, aspiracje płacowe dostosowywały się do rynku, toteż wiadać, że wydajność rosła w latach 1992 – 2002 szybciej, niż płace realne. Nadmierny wzrost płac ograniczały najpierw bariery antyinflacyjne i ich pochodne, później rokowania w Komisji Trójstronnej, które pozwoliły na kontrolę płac w sferze budżetowej i jednostkach publicznych. W sektorze prywatnym nadmiaru wzrostu płac pilnowała racjonalność rynkowa przedsiębiorców. Z czasem nawet wytworzył się swoiście dualny model płac i ich rokowań: w sektorze prywatnym i publicznym. Dobrze się też stało, że dominacja rokowań centralnych w pewnych obszarach oraz zdecentralizowanych (poziom zakładu) została utrzymana, gdyż to było i jest gwarantem ich rynkowej racjonalności. Niesłuchanie ważnym i bezpiecznym okazał się brak rokowań na szczeblu branżowym. Wzrost płac wpływa więc na koszty pracy w sposób ograniczony bardziej tam, gdzie udział płac w wartości wytwarzanej jest stosunkowo wysoki (tak dzieje się np. w górnictwie).

#### Rekomendacje:

Ze względu na efektywność i generalnie pozytywny wpływ na sytuację na rynku pracy należy:

– utrzymać wykształcony model rokowań płacowych. Pozostawienie części uprawnień Komisji Trójstronnej oraz sprzyjanie zdecentralizowanemu modelowi rokowań (zakłady pracy) jest

kluczowe dla rozwoju firm i bezpieczeństwa rynku pracy;

- bronić się przed rozwojem rokowań branżowych jako nadmiernie usztywniających rozwiązania i niebezpiecznych dla rozwoju firm;
- rozważyć możliwość zawierania porozumień partnerów lokalnych, gdzie kompleksowo można byłoby podejść do kwestii płac, płac minimalnych i ewentualnych przesunięć w zatrudnieniu – może byłoby to istotne dla zatrudnienia na marginesach rynku pracy osób o tzw. niskiej zatrudnialności.

Większe są natomiast negatywne skutki (także związane z kosztami pracy) płynące z podatków i pozapłacowych zobowiązań, wynikających najczęściej z systemu socjalnego (ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe, chorobowe). Istniejące zjawisko klina podatkowego ogranicza możliwości zatrudniania osób na stanowiskach niskopłatnych (na marginesach rynku pracy) oraz hamuje wzrost samozatrudnienia i czyni samozatrudnienie nieopłacalnym, czyli przesuwając je do niebezpiecznej strefy. Nieelastyczność rozwiązań, a zarazem trudności strukturalne w prostej poprawie sytuacji – bo nie można zlikwidować systemu socjalnego, chociaż można go tak zreformować, by był bardziej oszczędny – muszą jednak prowadzić do dalszych poszukiwań. Zmiany w systemie przyznawania rent, poprzedzenie renty rehabilitacją, większe impulsy dla aktywizacji, to są instrumenty zmieniające sytuację. Tak jak kluczowe byłoby np. ograniczenie skali i kosztów zasiłków chorobowych, zarówno, jeśli chodzi o to, co wypłaca ZUS, jak i co musi wy-

płacać pracodawca po upływie 33 dnia choroby pracownika.

Rekomendacje:

Należy w otoczeniu, jaki jest system socjalny:

- przeprowadzić zasadniczą reformę systemu przyznawania rent (też w modelu KRUS) oraz wyprowadzania rencistów poprzez rehabilitację z powrotem do zatrudnienia, choć może innego rodzaju wymagającego zmienionych kwalifikacji;
- dokonać zmian w ubezpieczeniu chorobowym tak, by pomniejszyć skalę absencji oraz obniżyć koszty zarówno ZUS, jak i pracodawców (do rozważenia model prywatnych ubezpieczeń lub łączenie z systemem ochrony zdrowia);
- radykalnie ograniczyć stosowanie instrumentów dezaktywizujących (świadczenia przedemerytalne, różne możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę), gdyż jest to olbrzymi koszt nie służący na dłuższą metę rozwojowi rynku pracy w Polsce.

Obserwowany początek uelastyczniania rynku pracy dotyczy problematyki organizacji i czasu pracy. Powstało więcej możliwości swobodnego i zadaniowego kształtowania organizacji pracy zespołów, jak i jednostek. Za słabo jeszcze rozwijają się nietypowe formy zatrudnienia i wynika to tylko w części z ograniczeń prawnych, w większym stopniu z barier mentalnych; zarówno pracodawców, jak i pracowników. Prawo pracy w niewystarczający sposób sprzyja lepszej adaptacyjności przedsiębiorstw do zmieniających się okoliczności gospodarowania, jak i wykorzysty-

wania młodych, dobrze wykształconych zasobów pracy. Można przewidywać, że wzrost technologiczny zmieni jeszcze wiele w sferze stosunków pracy i form zatrudnienia. To, co wzbudza obawy – to swoisty proces „regulaminizacji” różnorodnych rozwiązań. Z jednej strony jest to wyraz decentralizacji prawa pracy, z drugiej zaś nadmierne obciążanie pracodawcy.

Rekomendacje:

Zmiany w szeroko pojętej organizacji pracy i modernizacji przedsiębiorstw wymagają:

- stworzenia w ogólnych przepisach prawnych ram dla odpowiedniego wykorzystywania różnych elastycznych form zatrudniania i organizacji pracy;
- procedur wprowadzania konkretnych rozwiązań, które winny być przedmiotem wyboru i decyzji na poziomie przedsiębiorstw. Tylko tą drogą uzyska się możliwość zwiększenia adaptacyjności firm do zmieniających się warunków technologicznych i gospodarczych – bez nadmiaru regulaminów;
- dostosowania struktur organizacyjnych firm do wykorzystania potencjału osób wykwalifikowanych;
- stymulacji dalszego wzrostu wykształcenia i gotowości do zmiany kwalifikacji w zasobach pracy. Wymaga to zredefiniowania systemu finansowania szkolnictwa wyższego oraz wprowadzenia akredytacji uczelni (jakość edukacji), a także stworzenia infrastruktury edukacji dorosłych;

– upowszechnienia dostępu do internetu, także poprzez obniżenie ceny usług tego rodzaju.

Charakterystycznym fenomenem jest postępująca dualizacja rynku pracy. Występuje w kilku postaciach. Widać ją w obszarze płac, gdzie zaznacza się silnie różnica między płacami w sektorze prywatnym a publicznym. Jest oczywiste, że ze względu na kwalifikacje pracowników także mamy do czynienia ze spolaryzowanym, dualnym rynkiem pracy. Tworzą go z jednej strony wykształceni, mobilni, z szansami, a z drugiej – nisko wykwalifikowani, niemobilni (jedynie bardzo duże wynagrodzenie byłoby impulsem do zmiany postawy), zagrożeni wykluczeniem, o bardzo „niskiej zatrudnialności”. Dodatkowo, można wskazać, iż ów dualizm obejmuje również pracowników chronionych przez związki zawodowe oraz pracowników niechronionych, przy braku instytucji skargi pracowniczej rozwiniętej tak, by otaczała opieką indywidualną pracowników. Pytając o sposób, w jaki część mniej mobilna i wykształcona zasobów pracy, pracująca w rozproszeniu (różne typy usług) i np. gorzej przez to wynagradzana i chroniona, będzie dążyć do własnego rozwoju, a nie ulegać dezaktywizacji lub co najwyżej tylko bronić gorszego *status quo* – trzeba zastanowić się, jaką rolę odegrać mogą porozumienia lokalne (partnerstwa lokalne) nastawione na integrację społeczną i ponowną aktywizację zawodową. Dualny rynek pracy wymaga oczywiście bardzo zróżnicowanych narzędzi i ich dopasowywania do konkretnych potrzeb i pożądaných celów.

Rekomendacje:

Istniejąca dualizacja rynku pracy wymaga stosowania odrębnych polityk i narzędzi wobec różnych grup. Potrzebne są:



- działania na rzecz poprawy tzw. zatrudnialności części zasobów pracy – wymaga to nakładów, ale i efektywnych instrumentów (w tym i wsparcia systemu edukacji dorosłych);
- funkcjonujące lokalnie partnerstwa i porozumienia, które dostrzegałyby ten problem w swojej pracy nad poszukiwaniem rozwiązań;
- akceptacja i rozpowszechnienie nietypowych i elastycznie pojmowanych form zatrudnienia, co może być dla osób o „niskiej zatrudnialności” ważnym sposobem prowadzącym do powrotu na rynek pracy (niepełny wymiar czasu pracy, kontrakt w agencji pracy czasowej – jeśli jej będzie się to opłacało).

Działania na rzecz elastyczności są ważnym składnikiem polityki rynku pracy. Z przedstawionych analiz wynika, że przez wiele lat tak się nie działo. Polityka rynku pracy była niekompleksowa, nie prowadziła do uelastyczniania rynku pracy, nie składały się na nią wysiłki deregulacyjne oraz dialog społeczny na tym zadaniu skoncentrowany. Znamienna była niespójność pomiędzy deklaracjami a realizacją – co pozwalało na dominację działań osłonowych, czy dezaktywizacyjnych, szalenie kosztownych i mało efektywnych. Wydatki aktywizacyjne z Funduszu Pracy nie były zbyt duże, a ponadto brak stabilności finansowej Funduszu Pracy – utrudniał planowanie zadań. Nie istniały podstawy do elastycznego zarządzania rynkiem pracy, a także jego rzetelnej i skutecznej decentralizacji.

Po okresie pierwszych lat budowania profesjonalnych, publicznych służb zatrudnienia – nastąpiło załamanie ich jakości. Było to wywołane nie-

adekwatnym i nieprzemyślanym przeniesieniem uprawnień nadzorczych nad służbami do samorządów. Jedynym efektem była decentralizacja służb zatrudnienia, a nie rynku pracy i zarządzania nim. Jakościowe słabości służb zatrudnienia (ilość osób obsługujących bezrobotnych, dostęp bezrobotnego do pośrednika pracy, czy doradcy zawodowego – bardzo ograniczone) uświadamiają też potrzebę wzmocnienia otoczenia, czyli prawnych i rynkowych warunków dla pozapublicznych służb zatrudnienia i instytucji rynku pracy (agencji zatrudnieniowych itp.). Nowa ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy tworzy podstawy do zmiany funkcji i poprawy jakości zarówno publicznych służb zatrudnienia, jak i otoczenia. Tworzy wymagania profesjonalne wobec kadry, a przede wszystkim kataloguje różnorodne narzędzia polityki rynku pracy i dokonuje zasadniczej zmiany akcentów na rzecz rozwoju aktywnej polityki rynku pracy, indywidualizacji podejmowanych wobec bezrobotnych (trakowanych marketingowo jak klienci) działań. Może jednym z braków jest osłabienie w nowych przepisach (choć to jest w odrębnej ustawie) funkcji, jakie mogłyby pełnić agencje pracy tymczasowej dla np. zwiększenia rotacyjności zatrudnienia (co przy tak wysokim bezrobociu jest ważne). Rodzący się dopiero rynek tego rodzaju usług został zbyt szybko przeregulowany.

Rekomendacje:

Niezbędna jest profesjonalizacja usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia, co wymaga:

- zwiększenia nakładów oraz innego systemu motywacyjnego (premie za rezultaty w postaci

dobrych wyników pośrednictwa pracy, czy inne działania specjalistyczne);

- lepszej kooperacji z samorządami, aczkolwiek PUP są jednostkami samorządowymi, to nikt nie sprawuje pieczy nad kompleksową, lokalną polityką rynku pracy;
- przemyslenia na nowo warunków decentralizacji rynku pracy i zarządzania nim tak, by uzyskać efekt synergii płynący z samorządowego usytuowania publicznych służb zatrudnienia;
- mocniejszej stymulacji rozwoju otoczenia publicznych służb zatrudnienia, powstania szerokiego rynku usług instytucji zatrudnieniowych i rynku pracy (od pośrednictwa do edukacji dorosłych);
- rozważenia możliwości ponownego uelastycznienia funkcjonowania agencji pracy czasowej;
- docelowego stworzenia perspektywy prywatyzacji usług rynku pracy pod kontrolą polegającą na racjonalnym dysponowaniu środkami publicznymi.

Słabości polskiej polityki rynku pracy mają szansę być przezwyciężone. Dają się bowiem zauważyć oznaki reorientacji polityki rynku pracy. Przygotowywanie materiałów związanych z absorpcją funduszy unijnych przemodelowało umiejętności analityczno-diagnostyczne. W pracach nad Sektorowym Programem Operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich utrwaliła się metodologia analiz rynku pracy i opracowywania charakterystyki wyzwań – zgodna zresztą z wymogami UE. W oparciu

o dobrą diagnozę można było podjąć programowanie celów i planowanie działań (aczkolwiek dzieje się to w sposób nader scentralizowany, ze stosunkowo małym udziałem partnerów społecznych). Pozwala to jednak w najbliższych latach na łączenie nakładów z Funduszu Pracy i Europejskiego Funduszu Społecznego (dwukrotność obecnych środków na aktywizację). W efekcie powinno to poprawić wskaźniki zatrudnienia, wzmocnić jakość oferty służb zatrudnienia, sprzyjać stosowaniu instrumentów integracji społecznej w powiązaniu z polityką aktywizacji zawodowej i ponownego wejścia na rynek pracy, stymulować programy na rzecz zatrudnienia długotrwale bezrobotnych, niepełnosprawnych czy kobiet. Jedną z kluczowych rzeczy jest wykorzystanie narzędzi, jakie zawarte są w nowej ustawie o promocji zatrudnienia. Z myślą jednak o ciągłej poprawie efektywności stosowanej polityki rynku pracy trzeba rozważyć zarówno dalszą i pełną decentralizację rynku pracy i zarządzania nim, jak i prywatyzację usług zatrudnieniowych z wykorzystaniem doświadczeń holenderskich i australijskich.

Rekomendacje:

Realizując zasady reorientacji polityki rynku pracy należy:

- pilnie wdrożyć nową ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
- wypracować nowy sposób planowania polityki rynku pracy i łączenia środków własnych z środkami unijnymi w następnym okresie programowania na lata 2007–2013;

- kompleksowo wykorzystywać różne narzędzia polityki rynku pracy, co wymaga szczególnej spójności w działaniach z resortem edukacji i stymulacji przemian polityki w zakresie dostosowywania systemu edukacji do rynku i budowania infrastruktury edukacji dorosłych, zgodnie z modelem *lifelong learning*;
- rozwinąć nowe instrumenty rynku pracy do zastosowania w polityce regionalnej i lokalnej, także z udziałem samorządu i narzędzi leżących w jego dyspozycji;
- stale monitorować efektywność działań tak, by lepiej dostosowywać narzędzia do realizowanych celów.

Dla elastyczności rynku pracy mobilność zasobów ludzkich jest sprawą pierwszorzędnej wagi. Ocena mobilności w Polsce wypada niejednoznacznie. Z jednej strony wskaźnik relokacji jest stosunkowo wysoki w porównaniu z różnymi krajami europejskimi. I widać rosnącą skłonność do zmiany miejsca pobytu w celu znalezienia pracy, mimo znacznego ogranicznika mobilności, jakim jest brak taniego rynku mieszkaniowego (kupno, zamiana, czy wynajem). Z drugiej strony mobilność przestrzenna w najbliższej okolicy (dojazdy) jest bardzo ograniczona (słabości lokalnych systemów komunikacji publicznej) i połączona z nieproporcjonalnie wysokimi oczekiwaniami płacowymi. Poziom dolnej granicy *reservation wage* zbliżony jest do płacy minimalnej netto (ok. 600 zł w 2003 roku). Niskie są także wskaźniki mobilności kwalifikacyjnej – udział w szkoleniach, treningach, ale jest to też determinowane słabością infrastruktury w tej

dziedzinie. Funkcjonowanie zakładowych funduszy szkoleniowych, to dopiero idea wchodząca fakultatywnie w życie wraz z nową ustawą o promocji zatrudnienia. Dostęp do porad zawodowych jest ograniczony, a system szkolny i edukacji dorosłych nie jest w pełni zbudowany: brak upowszechniania postawy typu *lifelong learning*, brak kadry przygotowanej do powszechnego działania w tym obszarze, brak dobrego rozpoznania popytu na przyszłe zawody, brak systemu akredytacji instytucji edukacyjnych, co gwarantowałoby jakość oferowanych usług.

Rekomendacje:

Z myślą o poprawie wskaźników mobilności należy:

- rozważyć sposoby stymulacji wskaźnika relokacji (mieszkalnictwo);
- zwiększyć wysiłki w polityce rynku pracy na rzecz kształtowania postaw mobilnych życiowo i zawodowo (w tym i kwalifikacyjnie);
- przyspieszyć prace nad budową systemu edukacji dorosłych (doradztwo, sieć dostępu usług, akredytowane instytucje edukacyjno-szkoleniowe);
- tworzenia zachęty do powoływania zakładowego funduszu szkoleniowego w firmach;
- prowadzić monitoring procesów i stymulacji tych zjawisk (edukacja i mobilność) przez jedną instytucję, jak to ma miejsce w wielu krajach.

Z wielu analiz wynika, iż ograniczeniem zatrudnienia może być zbyt wysoko ustawiona płaca minimalna. W Polsce jest to problemem, szczególnie dla zatrudniania osób niskopłatnych (i najczęściej nisko wykwalifikowanych) na marginesach rynku pracy. Choć różne dane pokazują, że nie są to wcale marginesy ze względu na skalę zatrudnienia za wynagrodzenie w obszarze płacy minimalnej. Głębsza analiza pokazuje, że realną przyczyną ograniczeń zatrudniania osób niskopłatnych nie jest jednak wysokość płacy minimalnej, lecz klin podatkowy i obciążenia tej płacy. Nie opłaca się zatem pracodawcy zatrudniać pracownika, który realnie, czyli netto otrzymuje wynagrodzenie poniżej 600 zł, czyli dolnej granicy *reservation wage* i nie jest specjalnie z tego zadowolony. Natomiast pracodawca płaci kwotę dużo wyższą (przy płacy minimalnej jak w 2003 r. – 960 zł). Z tego punktu widzenia dobrym jest rozwiązanie przejściowe dla osób młodych, absolwentów rozpoczynających pracę zawodową, których płaca minimalna definiowana jest jako o 20% niższa do 2005 roku. Pozytywny efekt wiąże się tu z odmiennymi oczekiwaniami ludzi młodych (lepiej zacząć pracę, choćby za niższe wynagrodzenie, niż żyć na statusie bezrobotnego) oraz możliwością subsydiowania tego zatrudnienia w ramach programu „Pierwsza Praca”. Trzeba jednak pamiętać, że w związku ze zjawiskiem dualizacji rynku pracy z biegiem czasu coraz większym problemem będzie zatrudnianie osób na marginesach rynku pracy. Może więc różne formy subsydiowania tego zatrudnienia (by zmniejszyć rozpiętość klina podatkowego), a nawet różnicowanie terytorialne płacy minimalnej okażą się potrzebne.

Rekomendacje:

Stymulując zatrudnianie osób niskopłatnych należy monitorować rolę płacy minimalnej. Być może potrzebne będzie jej różnicowanie terytorialne (tak jak powiodło się to z absolwentami) oraz różne formy subsydiowania tego zatrudnienia, by zachęcać pracodawców do podejmowania takich decyzji. Kluczowa jednak jest kwestia pomniejszania skali tzw. klina podatkowego.

W wielu krajach system zasiłków dla bezrobotnych pełni demotywującą funkcję. Oczywiście i w Polsce bezrobotni z uprawnieniami do zasiłków (choć jest ich już tylko ok. 18%) mniej chętnie poszukują pracy, niż bezrobotni bez zasiłku, a skłonność do aktywności rośnie wraz ze zbliżającym się momentem utraty zasiłku. Niemniej, po okresie pierwszych błędów z roku 1989, które utrwaliły stereotypowe wyobrażenie o rozrzutności modelu zasiłkowego, od 1991 roku obowiązuje system bardzo rygorystyczny co do wysokości zasiłków. Z czasem stał się on bardzo rygorystyczny, jeśli chodzi o uzyskanie samego uprawnienia do zasiłku. Odpowiednie proporcje relacji zasiłku do płacy minimalnej i przeciętnej są w Polsce zbliżone do średniej w krajach OECD (83% w Polsce, 75% w OECD w stosunku do płacy minimalnej, 33% i 35% odpowiednio w relacji do przeciętnego wynagrodzenia). Tym, co jednak niebezpieczne, to duży zasięg wśród bezrobotnych korzystania w utrzymaniu z dochodów niezarobkowych (54,5% bezrobotnych), co sprzyja utrwalaniu wykluczenia społecznego. Należy rozważyć, jakimi instrumentami stymulować aktywność tych grup bezrobotnych i jak używać do tego systemu zasiłków dla bezrobotnych.

Rekomendacje:

Aktywizacja bezrobotnych jest jednym z podstawowych celów polityki rynku pracy. Ważne jest, aby harmonijnie łączyć elementy wsparcia dochodowego i socjalnego z aktywizacją. Potrzebne więc jest:

- szybsze, wcześniejsze aktywizowanie bezrobotnych, aby wykorzystać ich gotowość do różnych działań na początku okresu bycia bezrobotnym;
- zogniskowanie oddziaływania na bezrobotnych w czasie poprzedzającym utratę zasiłku, gdyż wówczas przynieść to może lepsze efekty;
- przy takiej skali osób nie mających uprawnień do zasiłku kluczowa jest podstawowa aktywizacja i mobilizacja, a także różne pomostowe formy zatrudnienia w najbardziej niekonwencjonalnych formach, tworzące rotację zatrudnienia. Do tego potrzebne jest jednak elastyczne prawo pracy. Tylko tą drogą uda się przesunąć bezrobotnych w sferę pracy, a nie życia z niezarobkowych form dochodowych;
- szybkie uruchomienie form zatrudnienia socjalnego.

\* \* \*

Przedstawione powyżej wnioski i rekomendacje z przeprowadzonych badań i analiz pokazują różnorodne wymiary elastyczności i ograniczeń elastyczności polskiego rynku pracy. Trudno o jednoznaczną ocenę, gdyż świadomy proces

deregulacji i uelastyczniania rynku pracy rozpoczęł się stosunkowo niedawno. Każdy kraj i każda gospodarka potrzebuje elastyczności na miarę wyzwań konkretnego rynku pracy. Tak też jest w przypadku Polski. Dlatego proces deregulacji i uelastyczniania musi być kontynuowany, chociaż trzeba wziąć pod uwagę kilka istotnych elementów wpływających na jego przebieg. Są to: stan dialogu społecznego, wpływ norm unijnych w sferze prawa pracy, możliwości uzyskania akceptacji społecznej dla wprowadzanych rozwiązań, zaawansowanie technologiczne polskiej gospodarki, stan edukacji i oferty edukacji dorosłych, zróżnicowanie mentalne różnych grup społecznych, dualizacja rynku pracy – ze wskazaniem problemu osób przechodzących na marginesy rynku pracy, ale też i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Wszystko to wymaga spojrzenia na deregulację i elastyczność w szerszej perspektywie, co w niniejszym raporcie zostało zaproponowane i może być podstawą do dalszych debat publicznych.

## Aneks 1

### Harmonizacja polskiego prawa pracy z przepisami Unii Europejskiej

#### Swobodny przepływ pracowników

Jedną z czterech fundamentalnych swobód, na których opiera się rynek Unii Europejskiej, jest swoboda przepływu pracowników (obok swobody przepływu towarów, kapitału i usług). Swoboda ta oznacza zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji opartej na przynależności państwowej w odniesieniu do zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy. Swoboda ta obejmuje prawo do odpowiadania przez pracowników państw członkowskich na aktualne oferty pracy, do swobodnego poruszania się w tym celu po terytorium Wspólnoty, przebywania w jednym z państw członkowskich w celu wykonywania na jego terytorium pracy zgodnie z postanowieniami prawa krajowego dotyczącymi pracowników krajowych oraz pozostania na terytorium tego państwa po ustaniu zatrudnienia. Prawo do swobodnego przepływu pracowników znajduje zastosowanie do wszystkich oferowanych stanowisk pracy, z wyjątkiem stanowisk w służbie cywilnej, oraz dotyczy wszystkich pracowników pragnących świadczyć pracę w innym państwie niż państwo obywatelstwa, za wyjątkiem osób, którym odmówiono wstępu na jego terytorium ze względu na ochronę bezpieczeństwa, zdrowia i porządku publicznego.

#### Uznawanie kwalifikacji zawodowych

Istotnym warunkiem korzystania z zasady swobody przepływu pracowników jest wprowadze-

nie systemu uznawania dyplomów przez państwa członkowskie.

Przepisy wspólnotowe zapewniają mechanizm uznawania kwalifikacji osób, które mają zamiar podjąć działalność zawodową w państwie członkowskim innym niż to, w którym zdobyły wykształcenie. System uznawania kwalifikacji zawodowych w przepisach wspólnotowych przeszedł ewolucję – od ujednoczenia programów kształcenia na poziomie narodowym do stworzenia minimalnych wymogów na poziomie Wspólnoty.

Dostosowując polskie prawo do wspólnotowych regulacji, przyjęto zasadę, iż kwestia uznania dyplomów w zawodach objętych systemem sektorowym zostanie uregulowana w aktach prawnych regulujących zasady dostępu i wykonywania danego zawodu, natomiast na potrzeby systemu ogólnego zostaną uchwalone tylko dwie ustawy ustanawiające – na wzór wspólnotowy – ogólne kryteria. Warto wspomnieć, że w zakresie uznawania dyplomów przepisy polskie implementujące prawo wspólnotowe zaczną obowiązywać dopiero od dnia uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.

#### System sektorowy

Systemem sektorowym uregulowanych zostało osiem zawodów (lekarza, lekarza dentystry, pielęgniarki, położnej, farmaceuty, weterynarza, prawnika oraz architekta). Ideą, która przyświecała początkom uznawania dyplomów, było stworzenie systemu automatycznego, w którym po ujednoczeniu programów kształcenia dyplomy potwierdzające wykształcenie byłyby równoważne. Stosowana była zawsze jednakowa technika.

Przyjmowane były dwie dyrektywy, jedna z nich dotycząca zbliżenia ustawodawstw narodowych, druga wzajemnego uznawania dyplomów. Pierwsza nakłada pewne minimalne wymogi dotyczące kształcenia, dzięki czemu system kształcenia jest zbliżony we wszystkich państwach członkowskich, w konsekwencji druga może nakazać każdemu państwu uznawanie dyplomów wydawanych w innych państwach.

W ten sposób każde państwo uznaje dyplomy wydawane przez pozostałe państwa członkowskie obywatelom państw Wspólnoty, przyznając im tę samą moc, co dyplomom krajowym. Obowiązek wzajemnego uznania dotyczy wyłącznie dyplomów uzyskanych w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej, a nie obejmuje dyplomów państw trzecich, nawet jeżeli zostały one uznane przez któreś z państw

Po wstępnym zharmonizowaniu poziomów kształcenia lekarzy nazwy dyplomów, uzyskane w krajowym systemie kształcenia zostają wpisane do dyrektywy (w języku narodowym). Uznanie takich dyplomów dokonuje się poprzez sprawdzenie, czy nazwa dyplomu i tytuł nadany dyplomem znajduje się w odpowiedniej dyrektywie.

W Polsce harmonizacja dokonała się w poszczególnych ustawach regulujących ww. zawody. Podstawowa zmiana w stosunku do dotychczas obowiązujących przepisów polega na zniesieniu kryterium obywatelstwa polskiego (wobec osób, które uzyskały swoje dyplomy i prawo wykonywania zawodu w państwach członkowskich Unii Europejskiej), jako niezbędnego warunku uzyskania prawa wykonywania zawodu. W przypadku zawodów medycz-

nych dostosowanie prawa wiązało się niekiedy z wprowadzeniem niewielkich zmian do programów nauczania (głównie chodzi o pielęgniarstwo i położnictwo). Jedną z bardziej widocznych zmian, jakie wymusiło dostosowywanie prawa w tym obszarze, jest zamiana tytułu zawodowego „lekarz stomatolog” na tytuł „lekarz dentyista”. W praktyce jest ona o tyle nieistotna, o ile nie towarzyszy jej utrata uprawnień dotychczasowych lekarzy stomatologów.

### **System ogólny**

Powstanie tzw. systemu ogólnego wiązało się z powolnym tempem harmonizacji sektorowej (po dziesięciu latach prac system sektorowy objął osiem zawodów), wymuszając zbliżenie w minimalnym stopniu wszystkich zawodów. Nowa koncepcja oparta została na zasadzie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, polegającej na uznaniu dyplomów bez uprzedniej harmonizacji różnych stopni nauczania i wykształcenia.

Głównym celem ogólnego systemu uznawania dyplomów jest zapewnienie w pełni wykwalifikowanemu pracownikowi – obywatelowi Unii – możliwości uznania jego kwalifikacji w innym państwie członkowskim. Dotyczy to sytuacji, kiedy zawód, który chce wykonywać, należy do regulowanych, a więc przepisy prawne państwa przyjmującego określają dlań pewne wymagania. System nie odnosi się natomiast do uznawania wykształcenia dla celów akademickich, czyli np. kontynuacji nauki. Dotyczy on uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje jedynie dla celów zawodowych.

Właściwe władze państwa przyjmującego w przypadku uzyskania przez osobę migrującą kwalifikacji w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej zobowiązane są do uznawania dowodów posiadania formalnych kwalifikacji poprzez ich traktowanie na swym terytorium w taki sam sposób, w jaki państwo to honoruje kwalifikacje przez siebie poświadczone. Oznacza to, iż same dyplomy są uznawane, natomiast o ile mają stanowić o dopuszczeniu do wykonywania zawodu regulowanego, zawartość dyplomu może podlegać weryfikacji pod względem długości kształcenia bądź różnic programowych (wykształcenie obejmuje przedmioty zasadniczo różne od wymaganych do uzyskania dyplomu krajowego).

W przypadku zasadniczych rozbieżności w wartości merytorycznej bądź okresie trwania kształcenia osoby migrującej państwo członkowskie uprawnione jest do zastosowania jednej z reguł kompensacyjnych, tj. do sformułowania wymogu udokumentowania stażu zawodowego, złożenia testu sprawdzającego umiejętności bądź odbycia okresu adaptacyjnego. Decyzja o zastosowaniu jednej z tych reguł winna być podejmowana indywidualnie w stosunku do każdego z wniosków o uznanie kwalifikacji, na podstawie analizy zawartości dyplomu. Wybór między stażem i egzaminem należy do zainteresowanego, z wyjątkiem zawodów, w których wymagana jest ścisła znajomości prawa krajowego; w takim przypadku staż lub egzamin zostają narzucone przez państwo przyjmujące. Obie formy kompensacji nie mogą być stosowane łącznie.

Podstawę funkcjonowania w Polsce tzw. ogólnego systemu uznawania dyplomów stanowią dwie

ustawy przenoszące postanowienia opisanych wyżej aktów prawa wspólnotowego – ustawa o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych oraz ustawa o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do podejmowania lub wykonywania niektórych działalności.

Zakres ustaw obejmuje wszystkich obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej (także obywateli polskich), którzy nabyli na terenie Unii kwalifikacje do wykonywania zawodów regulowanych lub kwalifikacje do podejmowania lub wykonywania działalności wymienionych w załączniku do ustawy.

W ustawie oprócz definicji kształcenia regulowanego i wykonywania zawodu regulowanego określono m.in. trzy poziomy kwalifikacji:

- na poziomie trzecim, a więc dyplomu potwierdzającego minimum trzyletnie kształcenie w instytucji szkolnictwa wyższego;
- na poziomie drugim, czyli dyplomu potwierdzającego kształcenie trwające od roku do trzech lat w instytucji szkolnictwa wyższego;
- na poziomie pierwszym, czyli świadectwa potwierdzającego niższy poziom kształcenia.

Organ przeprowadzający takie postępowania może zastosować wobec wnioskodawcy środki kompensacyjne (test umiejętności lub staż adaptacyjny), jeśli występują różnice w długości bądź programie kształcenia.



Wnioskodawca, którego kwalifikacje zostały uznane, będzie miał prawo posługiwania się polskim tytułem ustalonym dla tego zawodu. Jednocześnie wnioskodawca będzie miał prawo posługiwania się tytułem uzyskanym w systemie szkolnictwa wyższego lub średniego (lub skrótem tego tytułu) w oryginalnym brzmieniu.

Organ uznający kwalifikacje będzie miał prawo zażądać dodatkowych dokumentów o stanie zdrowia, niekaralności czy postawie etycznej wnioskodawcy, jeśli polskie przepisy regulacyjne dla danego zawodu stawiają takie wymagania.

Zostanie stworzony ośrodek informacji o zawodach regulowanych. Do czasu wydania odpowiedniego aktu wykonawczego w sprawie utworzenia takiego ośrodka jego funkcję będzie pełniło działające już Biuro Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej, zapewniając informacje o polskim systemie uznawania kwalifikacji, zawodach regulowanych w Polsce oraz właściwych organach przyjmujących i rozpatrujących wnioski o uznanie kwalifikacji.

Ośrodek będzie pierwszym miejscem, w którym zarówno obywatel polski, jak i obywatel innego państwa członkowskiego uzyska informacje o możliwości uznania jego kwalifikacji w Polsce i innych państwach członkowskich.

## **Prawo pracy a pracownicy**

### **Zbiorowe stosunki pracy**

Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do zapewnienia udziału pracowników w podejmowaniu decyzji dotyczących przedsiębiorstwa, czyli

do tzw. partycypacji pracowniczej. Problem partycypacji pracowniczej występuje w prawie wspólnotowym na trzech płaszczyznach.

Po pierwsze, prawo wspólnotowe reguluje kwestie informacji i konsultacji pracowników w przedsiębiorstwach działających na skalę wspólnotową (Dyrektywa 94/45/WE). Dotyczy to przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym (koncerny), które spełniają kryteria określone w przepisach wspólnotowych. Mają one obowiązek utworzenia – w drodze negocjacji z przedstawicielami pracowników – europejskiej rady zakładowej lub alternatywnych procedur informacji i konsultacji pracowników.

Po drugie, we Wspólnocie zostały ustanowione ogólne ramy w zakresie informacji i konsultacji pracowników w przedsiębiorstwach i zakładach krajowych na obszarze Unii Europejskiej (Dyrektywa 2002/14/WE). Państwa członkowskie UE mają obowiązek przyjęcia w przedsiębiorstwach i zakładach, spełniających określone w prawie wspólnotowym kryteria, praktycznych rozwiązań służących realizacji prawa pracowników do informacji i konsultacji. (Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wdrożenia tej dyrektywy do 23 marca 2005 r.).

Po trzecie, przepisy wspólnotowe regulują kwestie zaangażowania pracowników w sprawy europejskich spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, tzw. spółek europejskich – SE (Societas Europaea). W spółkach europejskich istnieje obowiązek ustalenia – w drodze negocjacji z przedstawicielami pracowników spółek – warunków zaangażowania pracowników w SE.

(Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wdrożenia tej dyrektywy do 8.10.2004r.).

W celu realizacji prawa pracowników do informacji i konsultacji, w Polsce uchwalono ustawę z 5 kwietnia 2002 r. o europejskich radach zakładowych. Określono w niej zasady tworzenia i funkcjonowania rad zakładowych oraz sposoby informowania pracowników i konsultacji z pracownikami w przedsiębiorstwach i grupach przedsiębiorstw, których działalność ma zasięg wspólnotowy. Ustawa wejdzie w życie w dniu wejścia Polski do Unii Europejskiej.

W prawie wspólnotowym zostały również odrębnie uregulowane kwestie partycypacji pracowniczej w odniesieniu do niektórych aspektów prawa pracy; dotyczy to zwłaszcza zwolnień zbiorowych i transferu przedsiębiorstw. Pełną harmonizację prawa z postanowieniami Dyrektywy 98/59/WE zapewnia ustawa z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników (D. U. z 22 maja 2003r. nr 90, poz. 844) wchodzącą w życie z dniem 1 stycznia 2004

Regulacje dot. ochrony pracowników w przypadku transferu przedsiębiorstw (Dyrektywa 2001/23/WE) zostały zawarte w art. 23<sup>1</sup> Kodeksu pracy oraz art. 261 ustawy o związkach zawodowych.

## **Indywidualne stosunki pracy**

Przepisy wspólnotowe (Dyrektywa 91/533/EC) nakładają na pracodawcę obowiązki w zakresie dokumentowania stosunku pracy. Pracodawca musi poinformować pracownika o zasadni-

czych elementach umowy o pracę lub stosunku pracy. Informacje te powinny zostać przekazane pracownikom w formie pisemnej nie później niż dwa miesiące po rozpoczęciu pracy przez pracownika. Ponadto pracodawca, w przypadku skierowania pracownika do pracy w państwie nie będącym członkiem Unii Europejskiej, ma obowiązek dostarczenia pracownikowi informacji na temat czasu wykonywania pracy za granicą i waluty, w której będzie wypłacane wynagrodzenie w czasie wykonywania pracy za granicą.

O jakichkolwiek zmianach dotyczących informacji, o których była mowa wyżej, pracodawca jest obowiązany poinformować pracownika na piśmie przy najbliższej okazji, nie później jednak niż miesiąc po wejściu w życie tych zmian.

Prawo polskie będzie zgodne z regulacjami wspólnotowymi z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (1 maja 2004 r.).

Zmiany dotyczą:

- uwzględnienia w treści umowy o pracę danych o stronach stosunku pracy, rodzaju umowy, dacie jej zawarcia oraz warunkach pracy i płacy (w szczególności: rodzaj pracy, miejsce wykonywania pracy, wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia, wymiaru czasu pracy, terminie rozpoczęcia pracy) – art. 29 par. 1;
- pisemnej formy zawarcia umowy – art. 29 par. 2;

– zapewnienia pracownikowi dodatkowej pisemnej (nie później niż w ciągu 7 dni od dnia zawarcia umowy) informacji dotyczącej warunków zatrudnienia wynikających z przepisów prawa pracy (dobowa i tygodniowa norma czasu pracy, częstotliwość i termin wypłaty wynagrodzenia, wymiar urlopu wypoczynkowego, długość okresu wypowiedzenia oraz, jeżeli pracodawca nie ma obowiązku ustalenia regulaminu pracy, dodatkowo o porze nocnej, miejscu, terminie i czasie wypłaty wynagrodzenia oraz przyjętym sposobie potwierdzania przez pracowników przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności)

– art. 29 par. 3:

– zastrzeżenia formy pisemnej dla każdej zmiany warunków umowy o pracę, zagwarantowania pracownikom zatrudnionym na innej podstawie niż umowa o pracę takiej samej ochrony w zakresie dokumentowania warunków zatrudnienia, z jakiej korzystają pracownicy świadczący pracę na podstawie umowy o pracę.

Regulacje wspólnotowe przewidują także minimalne standardy w zakresie: tygodniowego wymiaru czasu pracy, okresów dziennego i tygodniowego wypoczynku, wymiaru płatnych urlopów rocznych, jak również pewne wymogi w zakresie ustalania przez pracodawców harmonogramu pracy oraz stosowania przerw w pracy. Przepisy wspólnotowe regulują pracę nocną i zmianową oraz nakładają na pracodawcę obowiązek zapewnienia pracownikom pracującym w nocy bezpłatnych badań lekarskich oraz przeniesienia ich do pracy dziennej w przypadku problemów zdrowotnych związanych z pracą nocną.

Wyłączone zostały m.in. prace wymagające zapewnienia ciągłości usług lub produkcji, działalności, gdzie występuje zmienne zapotrzebowanie na pracę (zwłaszcza w rolnictwie, turystyce, usługach pocztowych), w odniesieniu do osób pracujących w transporcie kolejowym przy spełnieniu określonych prawem wspólnotowym warunków, przy pracach związanych z ochroną osób i mienia, w odniesieniu do pracowników samodzielnych, których czas pracy nie może być zmierzony albo którzy sami decydują o godzinach pracy, w odniesieniu do sytuacji, gdy miejsce pracy jest znacznie oddalone od miejsca zamieszkania lub jeżeli różne miejsca pracy pracownika są od siebie oddalone, w odniesieniu do stażystów lekarskich oraz w innych sytuacjach i do innych działalności wymienionych w prawie wspólnotowym. Ponadto przepisów ogólnych nie stosuje się, jeżeli inne regulacje wspólnotowe przewidują bardziej szczegółowe wymagania.

Prawo polskie będzie zgodne z regulacjami wspólnotowymi z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (1 maja 2004 r.).

Nowelizacja kodeksu pracy, przewiduje m. in. następujące rozwiązania:

– odpoczynek dzienny powinien trwać nieprzerwanie co najmniej przez 11 godzin w ciągu 24 godzin (art. 132 par. 1), 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku w każdym tygodniu (art. 133 par. 1);

– każdemu pracownikowi pracującemu dłużej niż 6 godzin przysługuje przerwa co najmniej

- 15 minut, wliczana do czasu pracy – art. 134 oraz art. 141 par. 1;
- maksymalną normę tygodniowego czasu pracy – 8 godzin na dobę, przeciętny czas pracy nie przekracza 48 godzin w okresie rozliczeniowym 4 miesięcy. Należy podkreślić, że norma ta obejmuje również godziny nadliczbowe – art. 129. par. 1 oraz art. 131 par. 1;
  - wprowadzenie minimalnego rocznego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 4 tygodni, który nie może zostać zastąpiony żadnymi innymi świadczeniami, z wyjątkiem sytuacji, gdy stosunek pracy ulega rozwiązaniu – art. 154 par 1 oraz art. 171 par. 1;
  - uregulowanie pory nocnej – art. 151<sup>7</sup>;
  - nałożenie na pracodawców obowiązku takiego organizowania pracy, którego celem będzie łagodzenie skutków monotonii pracy i z góry określonego tempa pracy – szczególnie poprzez stosowanie przerw w pracy – art. 94 pkt. 2a.

## Równe traktowanie kobiet i mężczyzn

W celu zwalczania nieuczciwej konkurencji (tzw. dumpingu społecznego) państwa-założyciele Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej zdecydowały się już w 1957 r. na wprowadzenie do ustanawiającego tę Wspólnotę Traktatu (TWE) zasady jednakowego wynagrodzenia pracujących kobiet i mężczyzn za jednakową pracę. Zasada ta została później uszczegółowiona w prawie wspólnotowym, zgodnie z którym konieczne jest wyeliminowanie dyskryminacji opartej na płci w zakresie wszystkich składników i warunków wynagrodzenia.

W prawie Wspólnoty Europejskiej obowiązuje zasada równego traktowania kobiet i mężczyzn, która oznacza zakaz bezpośredniej (gdy dana osoba traktowana jest mniej korzystnie ze względu na płeć niż inna osoba jest, była lub byłaby traktowana w porównywalnej sytuacji) lub pośredniej dyskryminacji (gdy pozornie neutralne postanowienie, kryterium lub praktyka postawiłoby osoby danej płci w szczególnie niekorzystnej sytuacji w porównaniu z osobami innej płci) ze względu na płeć.

Prawo wspólnotowe wprowadziło też pojęcie molestowania (szykanowania) ze względu na płeć oraz molestowania seksualnego, definiując te pojęcia.

Zgodnie z definicją wspólnotową molestowanie oznacza niepożądane zachowanie związane z płcią danej osoby, którego celem lub skutkiem byłoby naruszenie godności osoby lub stworzenie zastraszającego, wrogiego, poniżającego, upokarzającego lub obraźliwego środowiska, natomiast molestowanie seksualne to jakakolwiek forma niepożądanego zachowania werbalnego, niewerbalnego lub fizycznego o charakterze seksualnym, którego celem lub skutkiem byłoby naruszenie godności osoby, a w szczególności stworzenie zastraszającego, wrogiego, poniżającego, upokarzającego lub obraźliwego środowiska. Za dyskryminację uważa się instruowanie kogoś, aby dyskryminował osoby ze względu na płeć. Również mniej korzystne traktowanie kobiety związane z ciążą lub urlopem macierzyńskim stanowi dyskryminację ze względu na płeć. Od zasady równego traktowania pracowników prawo wspólnotowe przewiduje jednak pewne wyjątki, w szczególności, gdy ze względu na cha-

rakter lub warunki wykonywania pewnych zawodów płeć stanowi decydujący warunek. Każdy pracownik pokrzywdzony z powodu nieprzestrzegania wobec niego zasady równego traktowania musi mieć możliwość dochodzenia swoich praw na drodze sądowej oraz/lub w drodze postępowania administracyjnego, nawet wówczas gdy stosunki, w których domniemane było wystąpienie dyskryminacji, zostały zakończone.

Ponadto państwa członkowskie muszą ustalić system sankcji na wypadek naruszenia zasady równego traktowania, środków koniecznych do zapewnienia pracownikowi rzeczywistego i sprawiedliwego odszkodowania lub zadośćuczynienia za straty i szkody poniesione przez poszkodowanego pracownika w wyniku dyskryminacji, przy czym środki powinny mieć charakter prewencyjny i proporcjonalny do poniesionej szkody.

Przepisy w zakresie równego traktowania kobiet i mężczyzn przewidują również, że stowarzyszenia, organizacje lub inne osoby prawne, które mają uzasadniony interes w zapewnieniu stosowania przepisów w zakresie równego traktowania kobiet i mężczyzn, mogą włączyć się do postępowania sądowego i/lub administracyjnego.

Pracownicy muszą być chronieni na wypadek zwolnienia z pracy lub jakiegokolwiek innego niekorzystnego traktowania przez pracodawcę, które stanowiłoby reakcję pracodawcy na skargę złożoną przez pracownika w przedsiębiorstwie lub dochodzenie swoich praw w zakresie równego traktowania na drodze sądowej lub na innej drodze prawnej.

W procesie dostosowywania prawa polskiego do standardów wspólnotowych w zakresie równego

traktowania kobiet i mężczyzn nastąpiły duże zmiany. Przede wszystkim problematyka przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć została wprowadzona do polskiego kodeksu pracy poprzez dodanie nowego rozdziału (IIa Równe traktowanie w zatrudnieniu). W wyniku zmiany przepisów:

- wprowadzono zakaz stosowania jakiejkolwiek bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji pracowników motywowanej płcią, wiekiem, niepełnosprawnością, rasą, religią, narodowością, przekonaniami politycznymi, przynależnością związkową, pochodzeniem etnicznym, wyznaniem, orientacją seksualną, a także ze względu na formę zatrudnienia (pełny lub niepełny wymiar czasu pracy oraz zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony) oraz nałożono na pracodawców obowiązek równego traktowania pracowników we wszystkich aspektach związanych z zatrudnieniem, poczynając od nawiązania stosunku pracy, poprzez warunki zatrudnienia, dostęp do awansowania i szkolenia, kończąc na rozwiązaniu stosunku pracy;

- zdefiniowano pojęcie dyskryminacji;

- określono, jakie działania pracodawcy naruszają zasadę równego traktowania oraz kiedy różnicowanie uprawnień pracowników ze względu na płeć nie narusza tej zasady;

- wprowadzono wymóg jednakowego wynagrodzenia pracowników obu płci wykonujących jednakowe lub porównywalne prace, przy czym zdefiniowano pojęcie „porównywalnej pracy” oraz wskazano sposób rozumienia pojęcia wynagrodzenia;

- wprowadzono sankcję za niestosowanie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w stosunkach pracy, przyznając pracownikowi, który został poszkodowany w następstwie naruszenia przez pracodawcę tej zasady, prawo do odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę;
- stwierdzono, że zwolnienie pracownika z pracy, będące represją za skorzystanie przez niego z uprawnień wynikających z przepisów antidyskryminacyjnych będzie uznawane za niezasadnione;
- podjęto również próby zdefiniowania molestowania seksualnego.

### **Udrożnienie i przyspieszenie drogi sądowej w sprawach dotyczących równouprawnienia kobiet i mężczyzn**

Bardzo ważną zasadą, która znacznie ułatwia pracownikom dochodzenie swoich praw przed sądem, jest wprowadzona do prawa wspólnotowego zasada, zgodnie z którą w toku postępowania sądowego ciężar dowodu spoczywa na stronie pozwanej, czyli pracodawcy. Oznacza to, że na pracodawcy spoczywa obowiązek udokumentowania, że jego działania nie były sprzeczne z zasadą równouprawnienia kobiet i mężczyzn. Osoba skarżąca (pracownik) musi jedynie uprawdopodobnić dyskryminację ze względu na płeć. Oznacza to, że pracownicy i kandydaci do pracy, dochodzący swoich praw z powodu stosowania wobec nich praktyk dyskryminacyjnych, korzystają z dalej idącej ochrony prawnej niż w przypadku dochodzenia innych roszczeń z zakresu prawa pracy (Dyrektywa 97/80/WE).

W związku z powyższą zasadą do polskiego prawa wprowadzono odrębne reguły dowodzenia w sporach na tle naruszenia zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn. Poszkodowany pracownik będzie jedynie musiał uprawdopodobnić fakty potwierdzające dyskryminację, pozwany zaś pracodawca, chcąc uwolnić się od zarzutu dyskryminacji, będzie musiał udowodnić, że podjęte wobec pracownika działania były uzasadnione innymi powodami niż płeć pracownika.

### **Ochrona pracownic w ciąży, w okresie po porodzie oraz kobiet karmiących piersią**

Prawo wspólnotowe (Dyrektywa 92/85/EWG) obejmuje ochroną pracownice w ciąży oraz chroni macierzyństwo. Ścisłe określone są warunki, w jakich może pracować kobieta ciężarna, a także pracownica karmiąca piersią (rodzaje prac, praca nocna, styczność z substancjami chemicznymi i pochodzenia biologicznego) oraz wynikające z nich obowiązki pracodawcy zapewnienia kobiecie właściwych warunków pracy. Prawo wspólnotowe wymaga zagwarantowania pracownikom urlopu macierzyńskiego przed i/lub po porodzie, trwającego co najmniej nieprzerwanie 14 tygodni, z których co najmniej dwa tygodnie są obowiązkowe (kobieta nie może z nich zrezygnować).

Kobiecie ciężarnej przysługuje ponadto prawo do zwolnienia (z prawem do wynagrodzenia) na czas koniecznych badań lekarskich, jeżeli takie muszą się odbyć w godzinach pracy. Stosunek pracy podlega szczególnej ochronie: poza wyjątkowymi przypadkami zakazane jest zerwanie

stosunku pracy z kobietą ciężarną lub przebywającą na urlopie macierzyńskim. W czasie urlopu macierzyńskiego kobiecie przysługują prawa związane z umową o pracę oraz prawo do zachowania wynagrodzenia lub uprawnienie do zasiłku w odpowiedniej wysokości. Ogólną zasadą prawa wspólnotowego jest, że ustanawia ono wymogi minimalne – w prawie państw członkowskich mogą być zawarte przepisy, które nadają kobietom szersze prawa w związku z ciążą i macierzyństwem.

W procesie przygotowań Polski do wstąpienia do Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony praw kobiet w związku z ciążą i macierzyństwem nie nastąpiły duże zmiany. Zachowując obecne uprawnienia wynikające z kodeksu pracy, dodatkowo rozszerzono pewne prawa kobiet w ciąży oraz rozciągnięto wiele uprawnień przysługujących kobietom ciężarnym na pracownice karmiące dziecko piersią:

1. Wprowadzono obowiązek przeniesienia do innej pracy, a jeżeli jest to niemożliwe, zwolnienia z obowiązku świadczenia pracy pracownicy w ciąży lub karmiące piersią, jeżeli wykonują one prace wzbronione im bez względu na stopień narażenia na czynniki szkodliwe dla zdrowia lub niebezpieczne (prace takie wymienione są w przepisach wydanych na podstawie art. 176 ustawy – Kodeks pracy).
2. Jeżeli kobieta ciężarna lub karmiąca piersią wykonuje prace, które nie są jej wzbronione, jednak są one szczególnie uciążliwe lub szkodliwe dla zdrowia (inne prace określone w przepisach wydanych na podstawie art. 176

ustawy – Kodeks pracy), wówczas po stronie pracodawcy ciąży obowiązek dostosowania warunków pracy albo ograniczenia czasu pracy tak, aby wyeliminować zagrożenia dla zdrowia lub bezpieczeństwa pracownicy. Jeżeli jednak dostosowanie warunków pracy na dotychczasowym stanowisku lub skrócenie czasu pracy jest niemożliwe lub niecelowe, wówczas pracodawca jest obowiązany przenieść pracownicę karmiącą piersią do innej pracy, a w razie braku takiej możliwości zwolnić ją na czas niezbędny z obowiązku świadczenia pracy.

3. Jeżeli pracownica będąca w ciąży lub karmiąca piersią przedstawi zaświadczenie lekarskie stwierdzające przeciwwskazania zdrowotne do wykonywania dotychczasowej pracy, wówczas na pracodawcy ciąży obowiązki określone w powyższym punkcie.
4. Wielkość wynagrodzenia kobiety ciężarnej lub karmiącej piersią w związku z realizacją jej praw wskazanych powyżej musi pozostać bez zmian: w sytuacji obniżenia wynagrodzenia w związku z przeniesieniem jej do innej pracy, zmianą warunków jej pracy lub skrócenia czasu pracy przysługuje jej dodatek wyrównawczy, natomiast w przypadku zwolnienia jej z obowiązku świadczenia pracy pracownica zachowuje prawo do wynagrodzenia;
5. Po ustaniu przyczyn uzasadniających przeniesienie pracownicy do innej pracy, skrócenie jej czasu pracy lub zwolnienie z obowiązku świadczenia pracy, pracodawca obowiązany jest zatrudnić pracownicę przy pracy i w wymiarze czasu pracy określonych w umowie o pracę.

## Ułatwianie łączenia życia zawodowego i rodzinnego

Realizacja zasady równouprawnienia kobiet i mężczyzn zgodnie z zasadami prawa wspólnotowego nie jest możliwa, jeżeli prawo nie ułatwia łączenia życia zawodowego i rodzinnego. Podstawowym elementem ochrony jest wprowadzenie instytucji urlopów rodzicielskich (Dyrektywa 96/34/WE). Prawo wspólnotowe wymaga, aby w przepisach krajowych zagwarantowano prawo do urlopu rodzicielskiego w wymiarze co najmniej trzech miesięcy aż do ukończenia przez dziecko 8 lat, przysługującego zarówno matkom, jak i ojcom, z tytułu urodzenia lub adopcji dziecka. W przepisach prawa polskiego, w związku z uregulowaniami wspólnotowymi dotyczącymi urlopu rodzicielskiego, zostały już wprowadzone lub zostaną wprowadzone następujące zasady:

- prawo do urlopu wychowawczego przysługiwać będzie pracownikowi, a więc zarówno kobiecie, jak i mężczyźnie (art. 186 par. 1);
- rodzice lub opiekunowie dziecka spełniający warunki do korzystania z urlopu wychowawczego mogą jednocześnie korzystać z takiego urlopu przez okres nie przekraczający 3 miesięcy (art. 186 par. 3);
- pracodawca nie może wypowiedzieć ani rozwiązać umowy o pracę w okresie od dnia złożenia przez pracownika wniosku o udzielenie urlopu wychowawczego do dnia zakończenia tego urlopu. Rozwiązanie przez pracodawcę umowy w tym czasie jest dopuszczalne tylko w razie ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy,

a także gdy zachodzą przyczyny uzasadniające rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika (art. 186<sup>1</sup> par. 1)

- pracodawca ma obowiązek dopuszczenia pracownika po zakończeniu urlopu wychowawczego do pracy na dotychczasowym stanowisku, a jeżeli nie jest to możliwe, na stanowisku równorzędnym z zajmowanym przed rozpoczęciem urlopu lub na innym stanowisku odpowiadającym jego kwalifikacjom zawodowym, za wynagrodzeniem nie niższym od wynagrodzenia za pracę przysługującego pracownikowi w dniu podjęcia pracy na stanowisku zajmowanym przed urlopem (art. 186<sup>4</sup>).

## Praca osób młodocianych

Na szczególnych zasadach został uregulowany czas pracy, praca nocna i kwestie urlopów wypoczynkowych osób młodocianych, tj. osób, które ukończyły 16 lat, a nie przekroczyły 18 roku życia (Dyrektywa 94/33/WE). Prawo wspólnotowe wprowadza zakaz pracy dzieci do lat 16, przewidując jednak pewne szczególne wyjątki. Dotyczą one m.in. zatrudniania dzieci dla celów wykonywania działalności kulturalnej, artystycznej, sportowej lub reklamowej za zgodą przedstawiciela ustawowego lub opiekuna prawnego dziecka na określonych w prawie wspólnotowych warunkach. Polski Kodeks pracy jest zbieżny z normami europejskimi w tym zakresie (odpowiednio art. 190 par. 1 i 2, art. 65, ust. 3 oraz art. 304<sup>5</sup> par. 1). W myśl art. 191 par. 5 można „(...) w drodze rozporządzenia określić przypadki, w których wyjątkowo jest dopuszczalne:



- zatrudnianie młodocianych, którzy nie ukończyli gimnazjum;
- zwolnienie młodocianych nie posiadających kwalifikacji zawodowych od odbycia przygotowania zawodowego;
- zatrudnienie osób nie mających 16 lat, które ukończyły gimnazjum;
- zatrudnienie osób nie mających 16 lat, które nie ukończyły gimnazjum.

Na pracodawcy ciąży obowiązek zapewnienia ochrony bezpieczeństwa i zdrowia osób młodocianych, obowiązek dokonywania oceny zagrożeń związanych z ich pracą, obowiązek oceny i nadzoru nad stanem zdrowia, zapewnienie bezpłatnych badań lekarskich i informowanie młodocianych i przedstawicieli prawnych dzieci o możliwych zagrożeniach i wszelkich podjętych działaniach dotyczących ich bezpieczeństwa i zdrowia. Ponadto prawo wspólnotowe przewiduje zakaz zatrudniania młodocianych przy pracach wykraczających poza ich możliwości fizyczne i psychiczne, prac obejmujących narażenie na szkodliwe oddziaływanie niebezpiecznych czynników; promieniowania, pracy obejmującej zagrożenie wypadkami, które mogą być nierozpoznane lub nieuniknione przez młodocianych, pracy, w której istnieje ryzyko dla zdrowia z powodu zimna, gorąca, hałasu lub wibracji.

Regulacje krajowe dotyczące pracy osób młodocianych są zgodne z prawem wspólnotowym, konieczne jest jedynie uregulowanie pracy dzieci w działalności kulturalnej, artystycznej, sportowej lub reklamowej. Zmiany te wejdą w życie z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

## Elastyczne formy zatrudnienia

Jedną z form walki z bezrobociem w Unii Europejskiej jest stosowanie elastycznych form zatrudnienia, np. pracy w niepełnym wymiarze godzin, stosowania terminowych umów o pracę, jak również systemu wynajmu pracy czy też tzw. telepracy. W związku z tym prawo wspólnotowe dopuszcza uelastycznianie zatrudnienia poprzez stosowanie pracy w niepełnym wymiarze (Dyrektywa 97/81/WE), zarówno z inicjatywy pracodawcy, jak i pracownika – pod warunkiem zachowania zasady dobrowolności. Wprowadzono zasadę niedyskryminacji pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy w stosunku do „porównywalnych” pracowników pracujących na pełnym etacie (np. w zakresie proporcjonalności wynagrodzenia).

Podjęto próbę przeniesienia zasady swobody podejmowania przez pracowników pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz zakaz stosowania praktyk dyskryminacyjnych przy ustalaniu warunków zatrudnienia pracowników świadczących pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy (art. 29<sup>2</sup>, par. 1). Ponadto przewiduje się nałożenie na pracodawcę powinności zmiany wymiaru czasu pracy na wniosek pracownika, o ile istnieją możliwości uwzględnienia takiego wniosku (art. 29<sup>2</sup>, par. 2). Nowelizacją z 14 listopada 2003 r. wprowadzono do Kodeksu pracy regulacje szczegółowe w ramach Rozdziału IIa Równe traktowanie w zatrudnieniu.

Podobnie, jak w przypadku pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, prawo wspólnotowe przewiduje zakaz dyskryminacji pracowników zatrudnionych na czas okre-

ślony (Dyrektywa 99/70/WE). W myśl przepisów wspólnotowych pracownicy zatrudnieni na czas określony nie będą traktowani w sposób mniej korzystny niż „porównywalni” pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony, chyba że zróżnicowane traktowanie jest uzasadnione powodami o charakterze obiektywnym. W celu zapobieżenia nadużyciom wynikającym z nieograniczonego stosowania kolejnych umów o pracę na czas określony lub terminowych stosunków pracy, państwa członkowskie UE zostały zobowiązane do wprowadzenia określonych środków, które pozwolą zapobiegać nadużyciom; są to: wskazanie obiektywnych kryteriów uzasadniających ponawianie umów na czas określony lub przedłużanie terminowych stosunków pracy, określenie maksymalnego łącznego okresu dopuszczalnego odnawiania umów na czas określony, określenia liczby dopuszczalnych odnowień umów na czas określony. Wprowadzenie co najmniej jednego z powyższych środków jest w świetle regulacji wspólnotowych obowiązkowe.

W celu dostosowania przepisów polskich do tych wymogów nowelizacją polskiego kodeksu pracy z 1996 r. wprowadzono trzeci z wymienionych środków. Artykuł 251 kKodeksu pracy przewiduje zasadę automatycznego (z mocy prawa) przekształcania trzeciej kolejnej umowy na czas określony w umowę na czas nieokreślony. W związku z trudną sytuacją na rynku pracy, przepis ten został zawieszony nowelizacją kodeksu pracy z 26 lipca 2002 r. do dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. W ostatnim projekcie nowelizacji kodeksu pracy zostały doprecyzowane m.in. warunki wielokrotnego zawierania z pracownikami umów o pracę na czas określony poprzez wskazanie przypadków, w których

wielokrotne zawieranie takich umów między tymi samymi stronami stosunku pracy nie spowoduje przekształcenia trzeciej terminowej umowy o pracę w umowę na czas określony. Artykułu 251 nie stosuje się do umów o pracę na czas nieokreślony zawartych: na co najmniej 12 miesięcy, w celu zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy, w celu wykonywania pracy o charakterze dorywczym lub sezonowym albo realizowanych cyklicznie. Ponadto proponuje się wprowadzenie zapisu, zgodnie z którym uzgodnienie między stronami w trakcie trwania umowy o pracę na czas określony dłuższego okresu wykonywania pracy na podstawie tej umowy uważa się za zawarcie kolejnej umowy o pracę na czas określony.

W państwach członkowskich UE stosowany jest bardzo szeroko tzw. system wynajmu pracy. Polega on na tym, że pracownik poszukujący pracy zostaje zatrudniony przez agencje wynajmu pracy lub inaczej agencję pracy tymczasowej, a następnie jest wynajmowany przez tę agencję za opłatą przedsiębiorstwom-użytkownikom. Projekt dyrektywy regulującej całościowo stosowanie tego systemu, jak również projekt dyrektywy dotyczący telepracy są w UE na etapie prac końcowych. Obecnie tylko niektóre „szczątkowe” kwestie związane z wynajmem pracy zostały uregulowane w prawie wspólnotowym. Gwarantuje ono (Dyrektywa 91/383/EWG) pracownikom „wynajmowanym” przez użytkownika-przedsiębiorstwo od agencji pracy tymczasowej pracownikom oraz pracującym na czas określony prawo do takich samych warunków ochrony w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia, z jakich korzystają inni pracownicy w przedsiębiorstwie, zwłaszcza jeżeli chodzi o dostęp do wyposażenia w sprzęt ochrony indy-

widualnej. Ponadto muszą oni być informowani o pracy, która może pociągać za sobą narażenie na ryzyko, oraz muszą być przeszkoleni w sposób odpowiadający szczególnemu charakterowi ich pracy. Przed skierowaniem przez agencję pracy tymczasowej pracowników do przedsiębiorstwa-użytkownika przedsiębiorstwo korzystające z ich usług jest obowiązane szczegółowo określić agencji wymagane kwalifikacje zawodowe oraz szczególne właściwości stanowiska pracy, na które mają zostać skierowani pracownicy. Przepisy wspólnotowe nakładają obowiązki w zakresie zapewnienia właściwych warunków wykonywania pracy, związane z bezpieczeństwem, zdrowiem i higieną nie tylko na agencję pracy tymczasowej, która „wynajmuje” pracownika, lecz również na przedsiębiorstwo korzystające z jego pracy.

Prawo polskie zgodne jest z powyższymi wymogami. Do Kodeksu pracy został bowiem wprowadzony zapis, zgodnie z którym podmiot, który zamierza korzystać z pracy pracownika zatrudnionego przez pracodawcę będącego agencją pracy tymczasowej, jest obowiązany przekazać tej agencji informacje dotyczące rodzaju pracy, która ma być powierzona temu pracownikowi, wymagań odnośnie do kwalifikacji oczekiwanych od pracownika oraz warunków wykonywania tej pracy. Ponadto w czasie korzystania z pracy pracownika skierowanego przez pracodawcę będącego agencją pracy tymczasowej przedsiębiorca-użytkownik jest zobowiązany zapewnić pracownikowi bezpieczne i higieniczne warunki pracy.

Po przyjęciu dyrektywy dotyczącej agencji pracy tymczasowej, nad którą trwają obecnie prace w UE, Polska będzie musiała uregulować całościowo system wynajmu pracy.

## **Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług**

Prawo wspólnotowe reguluje kwestie warunków pracy pracowników, którzy zostali oddelegowani do innego państwa członkowskiego w celu wykonywania w tym państwie przez określony czas pracy w ramach usług świadczonych przez ich pracodawców (Dyrektywa 96/71/WE). Wykonywanie pracy przez takich pracowników nie podlega przepisom wspólnotowym w zakresie swobodnego przepływu osób, ponieważ pracownicy ci nie podejmują samodzielnie pracy u pracodawcy na terytorium innego państwa, lecz wykonują jedynie czasowo pracę na terytorium tego państwa dla swojego pracodawcy. Stosuje się wobec nich warunki pracy i zatrudnienia obowiązujące na obszarze państwa, do którego pracownik jest delegowany. Chodzi tu o zagwarantowanie minimalnych warunków zatrudnienia, nie mniej korzystnych niż minimalne standardy obowiązujące w państwie wykonywania pracy.

Prawo polskie jest zgodne z regulacjami wspólnotowymi dotyczącymi pracowników delegowanych w ramach świadczenia usług. Konieczne regulacje zostały wprowadzone art. 67<sup>1</sup>, art. 67<sup>2</sup>, art. 67<sup>3</sup>.

## **Bezpieczeństwo i higiena pracy**

Unia Europejska wykazuje dużą aktywność w sprawach dotyczących bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników.

Podstawą do stanowienia prawa w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy w Unii Europejskiej jest art. 137 oraz art. 95 Traktatu ustanawiającego

wiąjącego Wspólnotę Europejską. Dyrektywy wydane na podstawie art. 137 Traktatu są to tzw. dyrektywy nowego podejścia do harmonizacji technicznej oraz normalizacji. Dyrektywy te (zwane dyrektywami „nowego podejścia”) określają wymagania w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa i ochrony środowiska, które są niezbędne dla zapewnienia funkcjonowania jednolitego rynku wewnętrznego. Oznacza to, że państwa członkowskie są związane tymi normami i nie mogą od nich odstępować, w szczególności nie mogą ustanawiać wymagań wyższych. Natomiast dyrektywy wydane na podstawie art. 95 Traktatu dotyczą szczególnie bezpieczeństwa oraz ochrony zdrowia i mają charakter norm minimalnych, tzn. nie naruszają bardziej korzystnych regulacji krajowych. W prawie wspólnotowym bezpieczeństwo pracy i ochronę zdrowia pracowników postrzega się nie tylko jako indywidualny interes pracownika, lecz jako interes społeczny, polegający na dążeniu do powszechnego polepszenia warunków środowiska pracy.

Bezpieczeństwu i higienie pracy poświęconych jest 29 dyrektyw, określających prawa i obowiązki pracodawców i pracowników, ustanawiających minimalne przepisy ochronne dotyczące miejsc pracy, wyposażenia w narzędzia i maszyny, jak też w sprzęt ochrony indywidualnej, warunków wykonywania pewnych rodzajów prac (ręczne przenoszenie ciężarów, praca z monitorami ekranowymi, praca związana z narażeniem na czynniki rakotwórcze, biologiczne, chemiczne, fizyczne, praca na tymczasowych i ruchomych placach budów, w sektorze wydobywczym, rybołówstwie i na statkach morskich).

Wśród tych dyrektyw kluczowe miejsce zajmują Dyrektywa Ramowa, która ustanawia serię ogólnych zasad postępowania w dziedzinie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracy. Celem dyrektywy jest wprowadzanie środków stymulujących do działań w kierunku poprawy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w procesie pracy. Dyrektywa ta zawiera obowiązki pracodawcy dotyczące m.in. zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, w tym dostosowania pracy do poszczególnego człowieka (pracownika), oceny ryzyka zawodowego oraz określa zasady zapobiegania ryzyku zawodowemu. Ponadto wymaga informowania pracowników (ich przedstawicieli) o zagrożeniach dla zdrowia i środkach zapobiegawczych, a także konsultowania z pracownikami problemów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, przeprowadzania szkoleń w tym zakresie oraz zapewnienia pracownikom lekarskich badań dostosowanych do występujących zagrożeń.

W zasadzie wszystkie dyrektywy szczegółowe zawierają postanowienia zobowiązujące pracodawców do informowania i szkolenia pracowników oraz konsultowania z nimi lub z ich przedstawicielami wszystkich aspektów dotyczących bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Znaczna część zobowiązuje również pracodawców do zapewnienia badań lekarskich pracowników oraz oceny ryzyka związanego z wykonywaną pracą.

Ustawodawstwo polskie jest zgodne z większością dyrektyw regulujących kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy. Najważniejsze regulacje prawne zawiera Konstytucja RP:

- każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art.66);
- praca znajduje się pod ochroną państwa, które sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy (art. 24);
- każdy ma prawo do ochrony zdrowia (art. 68).

Podstawowym aktem prawnym regulującym zagadnienia bhp w Polsce jest kodeks pracy. Przepisy działu dziesiątego określają obowiązki pracodawcy, dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy w budynkach, pomieszczeniach pracy, stosowanych w procesach pracy maszyn i innych urządzeń technicznych. Uregulowano tam obowiązki zapewnienia profilaktyki opieki zdrowotnej pracownikom, postępowania w sprawach wypadków przy pracy i chorób zawodowych, a także szkolenia bhp. Sprecyzowano również obowiązki pracowników w zakresie bezpieczeństwa w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy.

## Aneks 2

### Holandia – decentralizacja i prywatyzacja usług zatrudnieniowych

Pomimo wzrostu stopy bezrobocia w Unii Europejskiej (8,5% w 2002 r.), w Holandii bezrobocie utrzymuje się na niskim poziomie (2,9% w 2002 r.). Jednakże nie oznacza to braku potrzeby reform rynku pracy i promowania zatrudnienia. Mimo niskiej stopy bezrobocia i zapewnienia elastyczności czasu pracy, problem stanowi duża ilość osób nieaktywnych zawodowo, w szczególności pobierających świadczenia inwalidzkie (930 tysięcy). Wysokie świadczenia stanowią czynnik demotywujący do powrotu na rynek pracy. Niezbędne jest również skierowanie programów reintegracyjnych do osób starszych i mniejszości narodowych. W odpowiedzi na te potrzeby w latach 1994–2002 przeprowadzono reformę systemu służb pracowniczych oraz zabezpieczenia społecznego (SUWI – *Implementation Structure for Work and Income*). Reforma publicznych służb zatrudnienia połączona z reformą systemu zabezpieczenia społecznego w Holandii jest unikalnym w skali europejskiej przedsięwzięciem, wymagającym stałego monitorowania i wprowadzania nieustannych zmian w procesie tworzenia młodego quasi rynku usług zatrudnieniowych. W wyniku reformy zintegrowano działania służb zatrudnienia, pomocy społecznej oraz instytucji odpowiedzialnej za wypłatę świadczeń inwalidzkich. Nowo powstałe struktury mają na celu zwiększenie efektywności reintegracji grup ryzyka. Kluczowymi elementami reformy służb zatrudnienia są decentralizacja i prywatyzacja usług zatrudnieniowych oraz nastawienie na potrzeby klientów.

Pod koniec lat 90. w Holandii została utworzona sieć nowych instytucji publicznych odpowiedzialnych za rejestrowanie osób bezrobotnych i pobierających świadczenia inwalidzkie. Jednocześnie te same organy, w ramach działań na prywatnym rynku usług zatrudnieniowych, kontraktują usługi reintegracyjne: szkolenia zawodowe, pomoc w szukaniu zatrudnienia. *Quasi*-rynek usług zatrudnieniowych nie jest kontrolowany, a jedyny publiczny usługodawca został w 2000 roku sprywatyzowany (*Kliq*). Rynek usługodawców został po pierwszych kilku latach reformy zdominowany przez firmy duże firmy, uprzednio związane z publicznymi służbami zatrudnienia. Wbrew oczekiwaniom na rynku usług reintegracyjnych nie są aktywne firmy zatrudnienia czasowego.

Nastawienie na potrzeby grup docelowych jest jednym z celów reformy publicznych służb zatrudnienia. Przejawia się ono zarówno w dążeniu do dopasowania oferowanych programów do potrzeb klientów, jak też na oferowaniu klientom możliwości wyboru usługodawcy.

Dotychczasowe pozytywne doświadczenia wskazują na skuteczność nowo powstałych instytucji, chociaż proces reformowania służb zatrudnienia nie został ukończony. Kluczowe dla sukcesu reformy i zwiększenia efektywności SUWI jest lepsze dostosowanie oferowanych programów do popytu na pracę, ułatwianie wejścia na rynek nowym usługodawcom, oraz zapewnienie usługodawcom większej stabilności poprzez zawieranie kontraktów na okres dłuższy aniżeli 1 rok. Istotne w procesie reformowania jest zapobieganie procesowi *creamingu* i adresowanie programów do grup najbardziej upośledzonych

na rynku pracy. Skutecznym narzędziem jest uzależnianie finansowanie programów realizowanych przez usługodawców od ich efektywności. Dla zwiększenia efektywności programów reintegracyjnych niezbędne jest również utworzenie bazy danych o rynku pracy oraz zachęcanie partnerów lokalnych – w tym przede wszystkim odpowiedzialne za pomoc społeczną urzędy miejskie – do większej aktywności na rynku usług zatrudnieniowych.

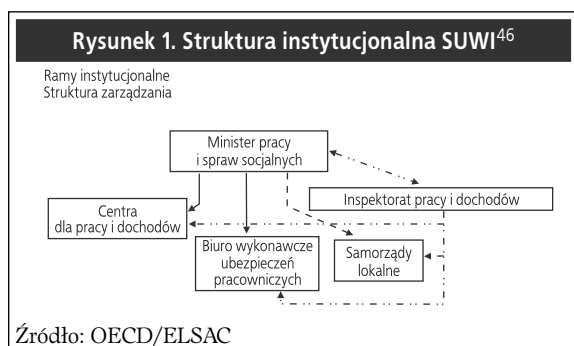
### Zmiany instytucjonalne PES

Wprowadzana w latach 1994 – 2002 reformę publicznych służb zatrudnienia w Holandii można podzielić na trzy etapy:

Do połowy lat 90. polityka społeczna zorganizowana była na bazie 3 filarów: publicznych służb zatrudnienia (PES), urzędów miejskich (*ang. Municipalities*) oraz agencji zabezpieczenia społecznego (UWI). Publiczne służby zatrudnienia odpowiedzialne były za dostarczanie usług reintegracyjnych, i oferowanie zatrudnienia, urzędy miejskie za pomoc społeczną, natomiast w ramach kompetencji UWI znajdowała się wypłata zasiłków dla bezrobotnych i świadczeń inwalidzkich oraz kontraktowanie usług reintegracyjnych. Przystępując do reformy powołano również komitet koordynujący zmiany SWI (*ang. Co-operation for Work and Income*, 1996).

Lata 1999–2000 nazywane są okresem „przed urynkowaniem”<sup>45</sup>. Rozpoczęto wtedy działania na rzecz integracji służb zatrudnienia, pomocy społecznej i służb zabezpieczenia społecznego (inwalidów). W 1999 roku, w ramach SUWI (*ang. Implementation Structure for Work and In-*

come) utworzono sieć 131 CWI (*ang. Centres for Work and Income*), które przejęły funkcje publicznych służb zatrudnienia. Jednocześnie zaproponowano dalsze reformy: połączenie 5 istniejących UVI oraz organizacji nadzorującej ich działanie (*ang. LISV – National Institute for Social Insurance*) w UWV (*ang. Implementing Body for Employee Insurance*). UWV przejęło kompetencje UVI w ramach oceny wniosków o świadczenia zabezpieczenia społecznego, wypłaty świadczeń oraz zlecania zadań reintegracyjnych. Reforma została przyjęta przez parlament latem 2000 roku. Obie organizacje (CWI oraz UWV) mają charakter publiczny.



Ministerstwo pracy koordynuje i monitoruje wprowadzanie reformy. Jest również organem nadzorczym w stosunku do CWI. Minister pracy nominuje 5-osobową radę nadzorczą centralnego CWI, któremu podlega 130 organizacji lokalnych. Ministerstwo zatwierdza również budżet CWI. Lokalne CWI są odpowiedzialne za publiczne pośrednictwo pracy oraz gromadzenie danych o rynku pracy. Klientami CWI są poszukujący pracy: zarejestrowani bezrobotni (zarówno uprawnieni jak i nieuprawnieni do zasiłków) oraz osoby ubiegające się o świadczenia inwalidzkie. W celach reintegracyjnych CWI kierują zakwalifikowane osoby do UWV oraz urzędów lokalnych.

W ramach zadań publicznych UWV (1 urząd centralny oraz 6 urzędów lokalnych) są odpowiedzialne za gromadzenie składki ubezpieczenia społecznego, ocenę oraz wypłatę świadczeń społecznych (inwalidzkich oraz zasiłków dla bezrobotnych). Jednocześnie UWV prowadzą działalność reintegracyjną, która jest zdefiniowana jako działalność na prywatnym rynku usług. Klienci UWV oraz urzędów lokalnych (korzystający z pomocy społecznej) biorą udział w zakontraktowanych usługach reintegracyjnych. Budżet UWV na usługi reintegracyjne zatwierdzany jest – podobnie jak w przypadku CWI – przez ministerstwo pracy.

W celu nadzorowania wprowadzanie reformy został powołany urząd IWI (*ang. Work and Income Inspectorate*). Urząd ten formalnie jest częścią ministerstwa pracy.

Ostateczne wprowadzenie w życie reformy SUWI nastąpiło 1 stycznia 2002 roku. Wówczas to rozpoczęto realizację kontraktów na usługi reintegracyjne zawartych w okresie przygotowawczym (2000–2001). Drugi przetarg przeprowadzono w latach 2001–2002, a realizację kontraktów rozpoczęto w kwietniu 2002. Obecnie (lata 2003–2004) przeprowadzana jest trzecia procedura przetargowa. Przewiduje się, że zawarte w niej kontrakty będą realizowane od czerwca 2004.

## **Tworzenie rynku reintegracyjnego i kontraktowanie usług**

Procedura przetargowa na usługi reintegracyjne określona jest w akcie prawnym SUWI. Klientami usług reintegracyjnych są bezrobotni, korzystający z zasiłków inwalidzkich oraz podlegających pomocy społecznej. Za programy skierowa-

ne do wymienionych grup docelowych odpowiednie są: UWV (osoby bezrobotne oraz osoby pobierające świadczenia inwalidzkie) oraz urzędy miejskie (pomoc społeczna), które są nabywcami usług rynku reintegracyjnego. W roku 2001 koszt przeprowadzenia przetargu na usługi reintegracyjne dla UWV i urzędów lokalnych wyniósł około 182 mln euro, co stanowiło ok. 25-30% ogólnego kosztu reintegracji niepełnosprawnych i poszukujących pracy<sup>47</sup>.

### Procedura przetargowa UWV

Procedura przetargowa na usługi kierowane do osób bezrobotnych oraz pobierających świadczenia inwalidzkie jest dwustopniowa:

W odpowiedzi na ogłoszenia zamieszczane w prasie firmy oferujące usługi reintegracyjne zgłaszają się do przetargu. W ogłoszeniach umieszczana jest charakterystyka grupy docelowej, dla której mają być oferowane usługi. Do drugiego etapu zapraszane są firmy, które spełniają kryteria wymienione przez nabywców.

W drugim etapie nabywca (w 2000 roku UVI, w 2001 UWV) zaprasza wybrane firmy do przedstawienia ofert. O każdy kontrakt powinno konkurować minimum 5 firm. Ostatecznie najlepsza oferta wygrywa kontrakt. Kryterium ceny usług jest istotnym, jednakże nie jest decydującym.

Celem 2 stopniowej procedury przetargowej jest uniknięcie składania ofert, które nie spełniają podstawowych kryteriów. Jednocześnie jednak rozbudowana procedura i duża ilość ofert do rozpatrzenia znacznie zawyża koszty transakcyjne. Usługą kontraktowaną są tzw. „trajektorie”

(ang. *trajectories*), czyli serie aktywności nastawionych na kompleksową pomoc klientom. W skład trajektorii wchodzi: nabór i określenie planu reintegracji, rozpoznanie sytuacji klienta, dostarczanie usług (np. treningów), pomoc w znalezieniu pracy, monitorowanie sytuacji klienta w nowej pracy. Skład poszczególnych trajektorii dla różnych grup docelowych jest definiowany w warunkach przetargu. W kontraktach z UWV możliwym jest zawarcie umowy jedynie na kompletne trajektorie, jednak trakcie realizacji usług mogą być one przedmiotem sub-kontraktów z bezpośrednimi dostawcami. Osobna propozycja kontraktu formułowana jest dla każdej grupy docelowej, sektora i regionu. W 2001 r. wśród bezrobotnych oraz inwalidów wyróżniono 22 subgrupy docelowe. Subgrupy docelowe określane są ze względu na specyfikę potrzeb reintegracyjnych, przykładowo w grupie bezrobotnych wyróżniono:

- osoby z problemami społecznymi;
- osoby z mniejszości etnicznych;
- osoby powyżej 50 roku życia;
- osoby, do których kierowane jest szkolenie zawodowe dłuższe niż 3 miesiące;
- osoby, do których kierowane jest szkolenie zawodowe krótsze niż 3 miesiące.

Celem kontraktowania usług dla szczegółowo dobranych grup docelowych jest dostarczenie usług jak najlepiej dopasowanych do zapotrzebowania i przez to zapewnienie efektywności usług. Kontrakty przyznawane są według 5 kry-



teriów: ceny, wskaźników efektywności analogicznych programów uprzednio realizowanych przez usługodawcę, planowanej ilości osób objętych usługami i czasu świadczenia usług, zorientowania na grupę docelową oraz dostosowania do specyfiki regionalnej. W każdym przetargu wagi dla poszczególnych kryteriów są inne, stąd trudno jest określić istnienie jednego kryterium decyzyjnego. W 2000 r. podpisano kontrakty z 33 firmami, w 2001 r. z 41 firmami. W obu przypadkach zakontraktowano około 60 500 trajektorii. Cena usług poszczególnych trajektorii określana jest przez usługodawcę, jednakże pełen koszt usług jest w pełni refundowany jedynie jeśli grupa docelowa po ukończeniu udziału w kursach znajduje pracę. W większości kontraktów płatność realizowana jest w dwóch częściach: jako przedpłata oraz refundacja po skutecznym ukończeniu programu<sup>48 26</sup> w relacji 50/50 lub 60/40. Udział procentowy poszczególnych części płatności uzależniony jest od charakteru grupy docelowej: tam, gdzie znalezienie pracy jest trudniejsze, udział przedpłaty jest wyższy. Dodatkowo w kontrakcie określana jest wysokość premii za skuteczne ukończenie realizacji kontraktu. Celem ustanowienia instytucji premii jest motywowanie usługodawców do zwiększania efektywności programów.

### **Procedura przetargowa w urzędach miejskich**

Zgodnie z ustawą SUWI, urzędy miejskie powinny kontraktować usługi głównie dla klientów pomocy społecznej. Jednakże ze względu na wysokość środków jakie miały do dyspozycji w 2001 roku urzędy miejskie kontraktowały usługi również dla innych grup ryzyka: grup etnicznych,

kobiet powracających na rynek pracy, absolwentów. W przeciwieństwie do UWV urzędy miejskie nie kontraktują z usługodawcami całych trajektorii, a jedynie poszczególne programy: szkolenia zawodowe, naukę orientacji na rynku pracy i umiejętności poszukiwania pracy. Urzędy miejskie mogą również pełnić funkcje zarządzania trajektoriami dla poszczególnych grup docelowych. Również formy płatności za usługi są bardziej zróżnicowane aniżeli w przypadku UWV. Rządziej płatności są uzależnione od skuteczności programów. Dominującą formą płatności jest refundacja kosztów metodą *fee for service*, bądź za godzinę udzielania świadczeń.

### **Nastawienie na klienta**

Nastawienie na potrzeby grup docelowych przejawia się z jednej strony w jak najlepszym dopasowaniu oferowanych programów do potrzeb klientów, co dzieje się już na poziomie ofert i kontraktów, z drugiej strony na oferowaniu klientom możliwości wyboru usługodawcy. Firmy kontraktujące nie mają gwarantowanego napływu klientów. Dla każdej grupy docelowej kontrakty są podpisane z kilkoma firmami, co daje klientom możliwość wyboru między nimi. Wybór usługodawcy klient powinien być konsultowany z wyznaczoną osobą kontaktową w UWV. Dawanie klientom możliwości wyboru usługodawcy jest kwestią kontrowersyjną. Przypisuje się jej funkcje motywujące do wyboru gorszego usługodawcy, szczególnie wśród klientów słabo zmotywowanych do podjęcia pracy, dla których wynagrodzenie z zatrudnienia jest niewiele wyższe aniżeli otrzymywany zasiłek. W kontekście dawania klientom możliwości wyboru usługodawcy dyskutowana jest również

możliwość wprowadzenia *voucherów* na usługi reintegracyjne, co znacznie rozszerzyłoby możliwość wyboru usługodawcy w ramach dostępnego klientowi budżetu.

## Rynek usługodawców

Usługodawcy mogą występować w przetargach jako konsorcja lub indywidualne firmy. Jednakże w przypadku występowania jako konsorcjum, jedna z firm powinna przejąć obowiązki zarządzania trajektoriami dla wszystkich zakontraktowanych grup docelowych. Jednym z ważniejszych kryteriów dopuszczenia usługodawców do kontraktu jest posiadanie doświadczenia w dostarczaniu usług dla grup docelowych. Doświadczenie mierzone jest posiadaniem wykwalifiko-

wanego personelu oraz przeprowadzeniem przynajmniej jednego podobnego kontraktu w ciągu 3 lat poprzedzających przetarg. Dodatkowo potencjalny usługodawca musi przedstawić wyniki wskaźników efektywności poprzedniego programu. Automatycznie nowe firmy, nie posiadające doświadczenia w świadczeniu usług reintegracyjnych mają utrudniony dostęp do rynku. Jedyłą szansą dla nich jest występowanie w konsorcjum, jako sub – kontraktor poszczególnych usług. W pierwszym przetargu wystartowało 300 firm świadczących usługi reintegracyjne, w następnym roku liczba ta zmniejszyła się do 160. Spośród nich połowa zakwalifikowała się do drugiego etapu przetargu. W rezultacie drugiego przetargu (2001 rok) 41 firm zakontraktowało 60 489 trajektorii. W porównaniu z rokiem po-

Tabela 1. Dziesięć największych usługodawców w latach 2000–2001<sup>49</sup>

Przetarg, rok 2000			Przetarg, rok 2001		
Usługodawca	Liczba trajektorii	Udział w rynku (%)	Usługodawca	Liczba trajektorii	Udział w rynku (%)
Kliq	10 500	17,0	Kliq	10 062	16,6
Argonaut	9 355	15,2	A. Calder	7 090	11,7
Agens	8 535	13,8	Argonaut	6 003	9,9
A. Calder	7 708	12,5	Relan	5 565	9,2
Start	4 075	6,6	Randstad	5 270	8,7
Kuijper/Van Dreumel	2 925	4,7	Kuijper/Van Dreumel	4 330	7,2
Randstad	2 764	4,5	Agens	3 270	5,4
Serin	2 400	3,9	IWA Wurkyplus	2 492	4,1
ABP Reintergratie	1 717	2,8	BMG	2 020	3,3
Foustar	1 405	2,3	De Haan Groep	1 515	2,5
inne	10 225	16,6	inne	12 872	21,3
ogółem	61 609	100,0	ogółem	60 489	100,0

Źródło: OECD

przednim liczbą usługodawców wzrosła (z 33 do 41), podczas gdy liczba zakontraktowanych trajectorii zmniejszyła się (z 61609 do 60489).

Rynek usługodawców zdominowany jest przez firmy powiązane z byłym UVI (Kliq), dużymi firmami ubezpieczeniowymi lub HSO<sup>50</sup> (Argonaut, Agens, ABP Reintegratie). Wbrew oczekiwaniom niewielki udział w rynku mają prywatne firmy czasowego zatrudnienia, mimo iż jest to sektor silnie rozbudowany w Holandii. Małe zainteresowanie firm czasowego zatrudnienia usługami reintegracyjnymi tłumaczy się z jednej strony odmiennością grup docelowych (osób poszukujących czasowego zatrudnienia oraz osób wymagających reintegracji), z drugiej zaś wynagrodzeniem jakie oferowane jest w wyniku czasowego zatrudnienia – wynagrodzenie to jest niższe niżeli zasiłek inwalidzki, klienci UWV nie są więc pozytywnie motywowani do podejmowania czasowego zatrudnienia.

Dominującą pozycję na rynku ma publiczny Kliq, będący usługodawcą zarówno dla UWV jak i dla urzędów miejskich. Jest to firma powstała w październiku 2000 r. w wyniku przekształcenia segmentu reintegracyjnego publicznych służb zatrudnienia. Kliq posiada status firmy publicznej, w której państwo jest jedynym udziałowcem. Jednakże od stycznia 2002 firma nie korzysta z żadnych rządowych subsydiów i działa wyłącznie na zasadach rynkowych. W 2001 roku Kliq posiadał sieć około 50 biur zlokalizowanych we wszystkich 6 regionach Holandii.

Mimo dominującej pozycji na rynku Kliq nie uniknął szeregu problemów związanych z przekształceniem. Do najważniejszych z nich należą: odpływ wykwalifikowanych pracowników oraz

trudna sytuacja finansowa. Niekontrolowany odpływ wykwalifikowanych pracowników spowodowany był przyzwoleniem na swobodne odejście byłych pracowników w trakcie przekształcenia publicznych służb zatrudnienia, w rezultacie czego firma nie utrzymała kontroli nad jakością zatrudnienia. Natomiast słaba pozycja finansowa Kliq spowodowana była przez gwałtowne odcięcie państwowego finansowania. Początkowo przewidywano, że firma będzie subsydiowana przez rząd na początku 2002 roku, jednakże z koncepcji tej się wycofano. W rezultacie Kliq w początkach swojej działalności zmuszony był do cięcia kosztów. Stawia to również pod znakiem zapytania przyszłość firmy jako głównego usługodawcy na rynku reintegracyjnym.

## **Podsumowanie wyników ewaluacji SUWI**

Ewaluacja SUWI została przeprowadzona po dwóch latach funkcjonowania *quasi*-rynku usług reintegracyjnych. Dodatkowo zmiany na rynku usług są na bieżąco monitorowane przez ministerstwo pracy. Z analizy materiałów opisujących funkcjonowanie SUWI w okresie prywatyzacji rynku usług zatrudnieniowych płyną następujące wnioski:

W procesie reformowania publicznych służb zatrudnienia mało uwagi poświęcono dostosowaniu zmian instytucjonalnych do popytu na pracę i rynku zatrudnienia. Popyt na pracę i dopasowanie oferowanych usług czy szkoleń do potrzeb pracodawców nie musi być w kręgu zainteresowań UWV i urzędów miejskich. W długim okresie mechanizm ten może prowadzić do nieefektywności i wymagać korekty.

Nie została zapewniona stabilność na rynku usługodawców. Czynniki decydującymi o tym zjawisku są krótkotrwałość kontraktów (są one zawierane na 1 rok) oraz brak wpływu na „jakość” klientów przy jednoczesnym zobowiązaniu do zapewnienia klientom pracy i uzależnieniu refundacji kosztów od rezultatów. W konsekwencji usługodawcy dążą do strategii unikania ryzyka i *creamingu*. Jednocześnie łatwiej na rynku odnajdują się duże firmy, mogące poradzić sobie z ryzykiem finansowym.

Urzędy miejskie wciąż nie są dostatecznie aktywne na rynku usług. Brakuje im znajomości lokalnego rynku pracy oraz charakterystyki klientów. Również rzadko uzależniają płatności za usługi od osiągniętych wyników, co wpływa negatywnie na efektywność zakontraktowanych usług.

Zarówno w przypadku kontraktów zawieranych przez UWW jak i przez urzędy miejskie cena usług nie jest czynnikiem decydującym w procedurze przetargowej, co może prowadzić do ogólnego wysokiego kosztu funkcjonowania systemu.

W procesie reformowania publicznych służ zatrudnienia mało uwagi poświęcono tworzeniu bazy danych o rynku pracy. W celu skutecznego monitorowania reformy niezbędne jest utworzenie sprawnego systemu informacyjnego.

Niepewna jest przyszłość największego usługodawcy (Kliq) ze względu na brak wykwalifikowanego personelu i trudności finansowe w okresie przekształcenia.

Nowi usługodawcy mają utrudnione wejścia na rynek. Jednocześnie postępuje koncentracja rynku usługodawców w rękach dużych firm.

## Propozycje dalszych reform

Do chwili obecnej nie jest sformułowana jednolita propozycja dalszych reform. Z dostępnych dokumentów można jednak stworzyć obraz problemów, na których koncentruje się dyskusja o dalszej reformie SUWI.

Nacisk kładzie się na potrzebę dezintegracji rynku usługodawców i ułatwienie wchodzenia na rynek nowym, mniejszym firmom. Dyskutuje się również możliwość dalszego zróżnicowania metod płatności zależnie od grup ryzyka i trudności w znalezieniu pracy dla grup docelowych. Uzależnienie płatności od obsługiwanych grup ryzyka powinno również zapobiegać procesowi *creamingu*. Proponuje się silniejsze uzależnienie płatności od skuteczności wprowadzania klientów na rynek pracy, szczególnie w przypadku kontraktów podpisywanych przez urzędy miejskie.

Ważnym elementem w dyskusji o reformie SUWI jest propozycja usprawnienia procedury kontraktowania i zmniejszenia kosztów transakcyjnych. Kluczowymi elementami zmian są: rezygnacja z dwustopniowej procedury przetargowej oraz przeprowadzanie większej ilości przetargów w ciągu roku. Przedmiotem dyskusji jest także umożliwienie klientom większego wyboru usług. Najistotniejszą propozycją mającą na celu zapewnienie klientom swobodnego wyboru usługodawcy jest wprowadzenie voucherów na usługi reintegracyjne, innymi słowy oferowanie każdemu zainteresowanemu budżetu do realizacji w ramach oferowanych usług.

## Bibliografia

- Alesina i Perotti (1997), *The Welfare State and Competitiveness*, „American Economic Review“, vol. 87, 5.
- Badanie aktywności ekonomicznej ludności (2002)*, Główny Urząd Statystyczny.
- Bank Światowy (2002), *Knowledge Economy Assessment in Poland – Concept Note*, mimeo.
- Barro R., Gordon D. (1983), *A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model*, „Journal of Political Economy“, 1983, Vol.91, No. 4.
- Badanie płac (1996)*, Główny Urząd Statystyczny
- Badanie płac (2001)*, Główny Urząd Statystyczny
- Bean Ch. (1994), *European Unemployment: A Survey*, „Journal of Economic Literature“, v.32.
- Bhaskar V. (1990), *Wage Relativities and the Natural Range of Unemployment*, „The Economic Journal“, vol. 100.
- Boeri T., (1997), *What Can We Learn from the Experience of Transition Economies with Labour Market Policies*, William Davidson Institute Working Paper No. 62, University of Michigan, June 1997.
- Boeri T., Terrell K. (2002), *Institutional Determinants of Labor Reallocations in Transition, of Economic Perspectives*, V.16.
- Calmfors L. (1994), *Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance – a Survey*, OECD Economics Department Working Paper, No.131.
- Calmfors L., Driffill J. (1988), *Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance*, „Economic Policy“, No. 6.
- Carley M. (2002), *Industrial Relations in the UE Member States and Candidate Countries*, EIRO.
- Cukierman A., Lippi F (1998), *Central Bank Independence, Centralization of Wage Bargaining, Inflation and Unemployment: Theory and Evidence*, Banco D'Italia Temi di discussione, No. 332, April.
- Ehrenberg, R., Schwarz, J.(1986), *Public sector labour markets*, w: Ashenfelter, O., Layard, R., *Handbook of Labour Economics*, North-Holland.
- Eichengreen B. and Iversen T. (1999), *Institutions and Economic Performance: Evidence from the Labour Market*, Oxford Review of Economic Policy, v.15, 4.
- Freeman R.(1993), *What Direction for Labour Market Market Institutions in Eastern and Central Europe?*, Centre for Economic Performance, LSE, Discussion Paper, No. 153.
- Fidrmuc J. (2002) *Migration and Regional Adjustment to Asymmetric Shocks in Transition Economies*, William Davidson Institute Working Papers Series No. 441, February 2002.
- Florek L., (red.) (2003), *Prawo pracy a bezrobocie*, Dom Wydawniczy ABC, ISBN 83-7284-800-9
- Golinowska S., Radziwiłł A., Sobolewski M., Walewski M. (2003), *Lokalny rynek pracy w Łomży, powiecie łomżyńskim – stan obecny i perspektywy rozwoju*, Warszawa, CASE
- Holden, S.(1998), *Wage Drift and the Relevance of Centralised Wage Setting*, Scandinavian Journal of Economics 100(4).
- Holmlund, B. (1997), *Macroeconomic Implications of Cash Limits in the Public Sector*, „Economica“ No. 64.
- ILO „Public – Private Partnership in Employment Services”, February 2003
- IMF (1997), *Reform in the Netherlands*, IMF Survey, Vol. 26, No. 13.
- IMF (1999), *Chronic Unemployment in the Euro Area: Causes and Cures, Chapter IV*, World Economic Outlook.
- IMF (2000), *Republic of Poland: Selected Issues*, IMF Staff Country Report No. 00/60.
- Kozek, W. (1997), *Organizacje pracodawców w Polsce jako partner w zbiorowych stosunkach pracy*, „Polityka Społeczna“, Nr 2.
- Kryńska E. (red.) (2003), *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, IPiSS, Warszawa, ISBN 83-87890-42-1
- Lindbeck, A., Snower, D. (1988), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, MIT Press.
- Madsen J. (1998), *General Equilibrium Macroeconomic Models of Unemployment: Can They Explain the Unemployment Path in the OECD*, Economic Journal, 108.
- Meerendonk A., Beckers L., (2003) *Prezentacja Present State of Affairs on the Dutch re-integration market*, Australian Mission, Paryż.
- Michale Artis (1999), *The Unemployment Problem*, Oxford Review of Economic Policy, v.14, 3.
- Mickiewicz, T. (2002), *Determinanty presji płacowej w dużych przedsiębiorstwach*, w: Bałtowski, M., *Przedsiębiorstwa sprywatyzowane w gospodarce polskiej*, PWN, oczekiwane.
- Mickiewicz, T., Bell, J. (2000), *Unemployment in Transition, Restructuring and Labour Markets in Central Europe*, Harwood.

- Ministry for Social Affairs and Employment, 2002 prezentacja *SUWI: the implementation structure for work and income in the Netherlands*, Haga
- Monitoring rynku pracy, *Kwartalna informacja o rynku pracy 2002 – 2003*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa;
- Nickell S., Layard R. (1998), *Labour Market Institutions and Economic Performance*, Centre for Economic Performance, LSE, Working Paper, No. 407.
- Nickell, S. (1997), *Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America*, „Journal of Economic Perspectives“, Vol. 11, 3.
- OECD/ELSAC 2002 prezentacja *The Dutch Reintegration Market 2002*.
- OECD (1999), *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2002), *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2002), *Taxing Wages*
- Pencavel, J. (1994), *Comments on the Labour Market Response to a Change in Economic System, w: Proceeding of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, World Bank.
- Phelps E. and Zoega G. (1998), *Natural Rate Theory and OECD Unemployment*, *Economic Journal*, 108.
- Poland's labor market – The Challenge of Job Creation*, World Bank, October 2001, Washington DC;
- Praca nierejestrowana w Polsce w 1995 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1995;
- Praca nierejestrowana w Polsce w 1998 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1998;
- Program restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2003 – 2006 z wykorzystaniem ustaw anty kryzysowych i zainicjowaniem prywatyzacji niektórych kopalń. Korekta przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 28.01.2003 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, styczeń 2003;
- Program restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali. Aktualizacja 2002. Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 1 marca 2002 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa marzec 2002;
- Puchała, E. (2000), *Zmiany zatrudnienia w przedsiębiorstwach publicznych i sprywatyzowanych*, Working Paper No. 30, INE PAN.
- Pujol T., Grithiths M. (1996), *Moderate Inflation in Poland: A Real Story*, IMF Working Paper, No. 57.
- Rada Ministrów RP (2000), *Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000-2006*, 4 stycznia.
- Rada Ministrów RP (2000), *Narodowy plan na rzecz zatrudnienia na lata 2000-2001*, 20 czerwca.
- Restrukturyzacja wybranych sektorów gospodarki*, Rada Ministrów, Warszawa 2002;
- Riboud M. Sanches – Paramo C., Silva- Jaragui C. (2002), *Does Eurosclerosis Matter? Institutional Reform and Labour Market Performance in Central and Eastern European Countries in 1990s*, World Bank Social Protection Discussion Paper Series No. 0202, Washington DC, March 2002
- Rogoff K. (1985), *The Optimal Degree of Commitment to a Monetary Target*, *Quarterly Journal of Economics*, No. 10.
- Socha M., Szanderska U. (1998), *Employment market and labour policies*, ILO, Praga
- Socha M., Sztanderska U. (1993), *The labour market*, w: Kiezkowski H., Sokólski M., Welin M. (red.) *Stabilisation and structural adjustment in Poland*, Routledge, London.
- Socha M., Sztanderska, U. (1999), *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, PWN.
- Standing G. (2002), *Beyond the new paternalism*, Verso.
- Nickell S. (1997), *Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America*, *Journal of Economic Perspectives*, V.11, 3.
- Strategia przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002 – 2005. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14 maja 2002 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa maj 2002;
- Struyven L., Steurs G. (2002), *The Competitive Market for Employment Services in the Netherlands Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs*, OECD, Paryż
- Urbaniak, B. (1999), *Ocena efektywności negocjacji Trójstronnych w zakresie wynagrodzeń*, w: Frieske, K., Machol-Zajda, L., Urbaniak, B., Zarychta, H. , *Dialog Społeczny. Zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych*, IPSS, Warszawa.
- Wojtyła A. (1994), *Kontrowersje wokół stopnia centralizacji rokowań płacowych*, *Ekonomista*

## Przypisy

<sup>1</sup> Kryńska E. (red.) *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, IPISS, Warszawa 2003 ISBN 83-87890-42-1.

<sup>2</sup> Standing G. (2002), *Beyond the new paternalism*, Verso.

<sup>3</sup> Frieske K. (red.) (2003), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPISS, Warszawa.

<sup>4</sup> Związki same podlegają ochronie – łącznie z ewidentnym nadmiarem skali ochrony działaczy związkowych oraz różnymi obowiązkami spoczywającymi na pracodawcy, co ma zapewnić związkom zawodowym swobodę działalności.

<sup>5</sup> Aneks nr 1, *Harmonizacja przepisów polskiego prawa pracy z prawem Unii Europejskiej*.

<sup>6</sup> Florek L. (red.) (2003), *Prawo pracy a bezrobocie*, Dom Wydawniczy ABC, ISBN: 83-7284-800-9.

<sup>7</sup> Odbywających się na podstawie art. 2 Ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, który daje każdej ze stron możliwość wnoszenia pod obrady KT spraw o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, jeżeli strona uzna, że ich rozwiązanie jest istotne dla zachowania spokoju społecznego.

<sup>8</sup> Wnioski dotyczące pracy i szarej strefy w Polsce po 1990 roku można wyciągać z dwóch podstawowych badań Głównego Urzędu Statystycznego przeprowadzonych w latach 1995 i 1998 – „Praca nierejestrowana w Polsce w 1995 roku i „Praca nierejestrowana w Polsce w 1998 roku”. Kolejnym źródłem informacji są kwartalne Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności. W 2004 roku będą znane szczegółowe wyniki spisu powszechnego, gdzie także znalazły się pytania dotyczące pracy nierejestrowanej, czy pracy na czarno. Po przedstawieniu ostatecznych wyników spisu powszechnego będzie można zatem wyciągać wiele nowych wniosków.

<sup>9</sup> Pracę nierejestrowaną częściej wykonywano na rzecz gospodarstw domowych niż przedsiębiorstw prywatnych. W 1995 roku 15,8% (1,9 mln) gospodarstw domowych korzystało z takiej pracy. Z 2,2 mln osób, które zadeklarowały wykonywanie pracy w szarej strefie, ponad 1,6 mln potwierdziło, że ich pracodawcą były gospodarstwa domowe. Z drugiej strony, tylko 940 tys. przedsiębiorstw potwierdziło korzystanie z pracy nierejestrowanej w 1995 roku. Rok 1998 przyniósł ogólne ograniczenie szarej strefy, ale w dalszym ciągu największą osobę zatrudnianych na czarno było w gospodarstwach domowych. 1,4 mln gospodarstw korzystało z pracy nierejestrowanej – 9,5% wszystkich gospodarstw miejskich i ponad 16% wiejskich. W większości na rzecz gospodarstw domowych świadczone były usługi sezonowe (natężenie w lipcu i sierpniu), a spośród gospodarstw domowych zatrudniających na czarno 98,6% potwierdziło, że praca taka była świadczona wielokrotnie.

<sup>10</sup> Również w Europejskiej Karcie Społecznej – także w rozszerzonej w połowie lat 90. wersji Karty o kilkanaście – w stosunku do wersji z lat 60. – punktów poświęconych właśnie ochronie praw pracowniczych w różnych warunkach, także w środowisku bez związków zawodowych.

<sup>11</sup> Szczególnie górnictwa i kolei, bo inaczej to wyglądało w hutnictwie, które chyba jest dość pozytywnym przykładem, a jeszcze inaczej w przemyśle obronnym, gdzie jednak nastąpiła głęboka restrukturyzacja.

<sup>12</sup> Od kilkunastu lat GUS nie gromadzi odpowiednich danych. Do czasu ostatnich zmian w kodeksie pracy (2003r.) władze związkowe w zakładach pracy nie informowały pracodawców o składzie i liczebności organizacji w zakładach, wprost przeciwnie zdarzały się przypadki (głównie w zakładach prywatnych) odmowy podawania liczebności organizacji. Duże centrale związkowe prowadzą coraz dokładniejsze statystyki (głównie opierane o płacone składki), jednak wiele związków szczebla zakładowego (a takich zz jest w Polsce bardzo dużo) nie składa nikomu sprawozdań dotyczących swojej liczebności.

<sup>13</sup> Związki zawodowe: Liczebność, skład, postawy, komunikat z badań, marzec 2003, – [http://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2003/K\\_055\\_03.PDF](http://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2003/K_055_03.PDF)

<sup>14</sup> Przedstawione poniżej dane pochodzą z przeprowadzanych w 2002r. kontroli inspektorów pracy w ok. 1,5 tys. zakładach zatrudniających 136 tys. pracowników, kontrolowane zakłady w 85% należały do sektora prywatnego.

<sup>15</sup> W tym okresie tracili pracę przede wszystkim młodzi niedawno zatrudnieni pracownicy, słabo zintegrowani z przedsiębiorstwami. Takie dostosowania wynikały z samorządowego charakteru przedsiębiorstw w sektorze publicznym. Firmy sektora prywatnego w niewielkim stopniu zatrudniały najemnych pracowników, głównie opierały się na pracy właściciela i członków jego rodziny. Restrykcyjne opodatkowanie miało dla nich małe znaczenie (Socha, Sztanderska 1993).

<sup>16</sup> Początkowo stawki opodatkowania wynosiły 20, 30 i 40%. Wprowadzenie podatku nie wywoływało prawie żadnych konsekwencji dla pracodawców i dla tych pracowników, których dochody były opodatkowane w najniższej skali. Ich płace podniesiono bowiem o kwotę podatku „automatycznie”. Wcześniej płacono podatek od funduszu płac wliczonego w płace. Stawka wzrosła od 21 do 43%, dolna, w 1998 roku, wyniosła 19%.

<sup>17</sup> Podział składek pomiędzy pracodawcę i pracownika wprowadzony wraz z reformą emerytalną i reformą ochrony zdrowia nie zmienił tej proporcji.

<sup>18</sup> Przedsiębiorstwa uciekały się do wszelkich form wynagradzania pracowników niżej opodatkowanych np. w postaci zawierania umów o dzieło, zakupu bonów świątecznych, gratyfikowania pracy służbowymi samochodami, telefonami, komputerami, atrakcyjnymi szkoleniami itp., na co reakcją było ograniczanie możliwości nie opodatkowanego i nie obłożonego składkami ubezpieczeniowymi wynagradzania pracowników nie w postaci płac. Jedną z form ucieczki to rejestracja pracowników najemnych jako pracujących na własny rachunek, co pozwala im płacić najniższe składki ubezpieczeniowe (od minimalnej płacy a nie faktycznego dochodu).

<sup>19</sup> Polska, Wzrost, zatrudnienie i standardy życia w Polsce doby akcesji, Bank Światowy 2004r.

<sup>20</sup> W drugiej połowie lat 90. walka o wzrost płac wręcz zyskała jako punkt odniesienia wskaźnik wzrostu płac, ustalany przez Komisję Trójstronną. Wskaźnik ten był traktowany jako minimalny wzrost płac, żądany przez związki zawodowe w sektorze przedsiębiorstw będących własnością publiczną, natomiast dla pracodawców w sektorze firm sprywatyzowanych stanowił górny pułap akceptowanego wzrostu płac. I tak w latach 1995-1997 średnio kwartalnie wynagrodzenia w sektorze publicznym wzrosły o 19-24% więcej niż wynikałoby z ustaleń Komisji (na podstawie Socha, Sztanderska 1998).

<sup>21</sup> W analizie znaczenia stopnia koordynacji i koncentracji żądań płacowych przeważa przeświadczenie o nieliniowym związku pomiędzy koncentracją rokowań a wynikami makroekonomicznymi – gdzie przez wyniki makroekonomiczne rozumie się całkowitą stopę niedogodności, definiowaną jako sumę stopy bezrobocia i stopy inflacji. Zasadniczo, wpływ rokowań płacowych na stopę niedogodności jest ekwiwalentny do ich wpływu na uzyskiwane ex ante przez związki *premium* ponad płace równoważące rynek pracy. To *premium* zmusza rząd do wyboru pomiędzy wyższym bezrobociem a wyższą inflacją obniżającą płace realne ex post. Alesina i Perotti (1997) wskazują z kolei na znaczenie centralizacji rokowań płacowych dla makroekonomicznych skutków wpływających na podatki bezpośrednie w sytuacji, gdy rynki są niedoskonale konkurencyjne. Okazuje się, że rozbudowany system transferów socjalnych finansowanych przez podatki (w tym składki na ubezpieczenia społeczne) prowadzi do wzrostu relatywnych, jednostkowych kosztów pracy, które z kolei obniżają konkurencyjność gospodarki i skala tego negatywnego efektu zależy nieliniowo od stopnia centralizacji rokowań.

<sup>22</sup> Calmfors L., Driffill J. (1988), Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance, *Economic Policy*, No. 6.

<sup>23</sup> Calmfors (1994). Niekorzystne efekty zewnętrzne wzrostu płac mogą być przekazywane poprzez: wyższe ceny wytwarzanego produktu, co prowadzi do wzrostu CPI (a przez to niższy jest niż oczekiwany wzrost płac realnych), wyższe ceny wytwarzanego pół-produktu, co prowadzi do wzrostu PPI, efekty fiskalne, jeżeli wzrost płac w danym sektorze znajduje odzwierciedlenie w spadku zatrudnienia, co prowadzi do wzrostu ogólnych wydatków na zasiłki dla bezrobotnych, wzrost bezrobocia w danym sektorze, co utrudnia sytuację na rynku pracy także pozostałym bezrobotnym, przez niższe szanse znalezienia pracy (zwiększona wartość B/W), większą rotację pracowników, co prowadzi do obniżenia się korzyści jakie ci odnoszą w wyniku inwestycji, co prowadzi do tego, że reprezentujące ich związki będą mniej skłonne pogodzić się z ograniczeniem swoich płac kosztem inwestycji, jeżeli działa efekt zazdrości wzrost płac danej grupy zmniejsza użyteczność pozostałych grup i wzmacnia ich naciski na wyrównawcze podwyżki płac, w świetle teorii płac zapewniających efektywną pracę (efficiency wages), podwyżka płac jednej grupy obniża produktywność pozostałych grup pracowników.

<sup>24</sup> Weryfikacja empiryczna hipotez dotyczących związków pomiędzy stopniem centralizacji a wynikami makroekonomicznymi dawała bardzo niespójne rezultaty. Z teoretycznego punktu widzenia trudno jednoznacznie zdecydować,

który z poziomów rokowań płacowych prowadzi do najkorzystniejszego wyniku, czyli niższego przeciętnego wzrostu płac.

Systemy rokowań płacowych w krajach wysokorozwiniętych są bardzo zróżnicowane. Tradycyjnie za kraje o najbardziej zdecentralizowanych systemach rokowań uważa się USA i Kanadę. Na drugim skrajem skali umieszcza się kraje skandynawskie oraz Austrię. W innych krajach Europy kontynentalnej przeważają negocjacje na poziomie branży. Taka różnorodność systemów ma oczywiście podłoże historyczne, z drugiej jednak strony wskazuje na to, że trudno różne systemy negocjacji płacowych jednoznacznie ocenić i porównywać. Choć w poprzedniej dekadzie zaznaczył się trend w kierunku rozwiązań bardziej scentralizowanych, to nie odnaleziono w pracach teoretycznych ani badaniach empirycznych przekonujących argumentów za bezwzględną wyższością któregoś z systemów. Nickell i Layard (1998) pokazują na przykład, że płace na poziomie firm (gałęzi), łatwiej dostosowują się do szoków dotyczących tych firm (gałęzi) w krajach o zdecentralizowanym systemie rokowań. Równocześnie jednak, średnie płace w gospodarce są „o wiele” bardziej elastyczne w stosunku do ogólnego bezrobocia, w krajach o skoordynowanych negocjacjach płacowych.

<sup>25</sup> Mickiewicz, T., Bell, J. (2000), *Unemployment in Transition, Restructuring and Labour Markets in Central Europe*, Harwood.

<sup>26</sup> Mickiewicz (2002) podkreśla jednak, że w firmach sprywatyzowanych występuje pewna inercja instytucjonalna, prowadząca do silniejszego wzrostu płac niż w firmach nowopowstałych. Presja na wzrost płac jest szczególnie silna w przypadku prywatyzacji pracowniczej oraz bezpośrednio po prywatyzacji, kiedy pracownicy żądają kompensacji płacowej za utraconą możliwość udziału w rencie kapitałowej. Dualizm na rynku pracy jest więc tylko przybliżonym opisem rzeczywistości.

<sup>27</sup> Freeman R.(1993), *What Direction for Labour Market Market Institutions in Eastern and Central Europe?*, Centre for Economic Performance, LSE, Discussion Paper, No. 153.

<sup>28</sup> Większą jednorodność zachowań płacowych w największych przedsiębiorstwach o różnej formie własności w latach 1996-2000 w porównaniu z latami 1991-1994 potwierdza również Mickiewicz (2002).

<sup>29</sup> Wzrost udziału pracowników dorywczych w ogóle zatrudnionych obserwowaliśmy także wcześniej, jednak dane do roku 1999 nie są porównywalne z późniejszymi z racji na zmiany przez GUS definicji pracownika dorywczego.

<sup>30</sup> Dane – OECD Employment Outlook 2002.

<sup>31</sup> Wobec rejonów – powiatów o wysokim bezrobociu stosowano specjalne instrumenty pobudzania ekonomicznego (rozwiązania amortyzacyjne dla firm, ulgi inwestycyjne przy zatrudnianiu etc.), których efektywności nigdy w pełni nie dało się oszacować. Ale też różnicowano okres uprawniający do zasiłku (od 6 do 18 miesięcy). Chyba najbardziej skutecznym rozwiązaniem było finansowanie z jednej strony robót publicznych (przy ogólnie niskiej efektywności tego narzędzia) z środków Funduszu Pracy, dofinansowywanie ze specjalnej puli budżetu państwa inwestycji infrastrukturalnych,



o ile samorząd wyłożył na te przedsięwzięcia własne pieniądze. W latach 1994 – 2001 w tym montażu finansowym udało się zrealizować prawie 5200 inwestycji, w kilkuset gminach na sumę ok. 2 mld złotych, dając pracę kilkudziesięciu tysiącom osób.

<sup>32</sup> Aneks nr 2 – Holandia – decentralizacja i prywatyzacja usług zatrudnieniowych.

<sup>33</sup> Nazwa modelu: A New Course: Agenda for the 1994 Negotiations on Collective Labour Agreements in a Medium-Term Perspective – Implementation Structure for Work and Income (SUWI).

<sup>34</sup> (*ang. Implementing Body for Employee Insurance*), patrz aneks nr 2, Holandia – decentralizacja i prywatyzacja usług zatrudnieniowych.

<sup>35</sup> Dane te można porównywać, choć nie przedstawiają one dokładnie tego samego, z pochodzącymi od strony firm i opisującymi wyłącznie tworzenie i likwidację miejsc pracy – danymi Rutkowskiego z 2000 roku.

<sup>36</sup> Fidrmuc J. (2002) Migration and Regional Adjustment to Asymmetric Shocks in Transition Economies, William Davidson Institute Working Papers Series No. 41, February 2002.

<sup>37</sup> Golinowska S., Radziwiłł A., Sobolewski M., Walewski M. (2003), Lokalny rynek pracy w Łomży, powiecie łomżyńskim – stan obecny i perspektywy rozwoju, Warszawa, CASE.

<sup>38</sup> Stopa separacji – to stosunek liczby pracowników, którzy utracili pracę do liczby pracujących, stopa zatrudniania – to stosunek liczby tych, którzy znaleźli pracę do liczby bezrobotnych, czynnik demograficzny obrazuje pozytywny z punktu widzenia sytuacji na rynku pracy wpływ do nieaktywności zawodowej netto, przyrost siły roboczej definiowany jest w oczywisty sposób jako przyrost liczby ludności w wieku produkcyjnym.

<sup>39</sup> Empirycznie udowodniono jednak tylko ujemny wpływ płac minimalnych na zatrudnienie młodzieży (Borkowska 2002).

<sup>40</sup> „w granicach, czyli najwyżej 15% więcej”

<sup>41</sup> Jeśli granicę zarobków „bliskich płacy minimalnej” przesuniemy niżej, np do 600 złotych netto, to udział osiągających takie zarobki w ogóle zatrudnionych pełnoetatowych wyniesie 12%. Do dalszych analiz używali będziemy jednak granicy 15%.

<sup>42</sup> „The effect of unemployment benefits on the probability of re-employment in Poland”, artykuł napisany w czasie, gdy była ona „research fellow” w Central and East European Economic Research Center

<sup>43</sup> Wśród których mogą być też zasiłki – jeśli przyjmiemy, że stanowią one 10-12% niezarobkowych źródeł innych, to rzeczywiście otrzymamy około 15% bezrobotnych żyjących z zasiłku. Wszelkie niezarobkowe źródła utrzymania winny być traktowane razem. Dopiero demotywujący efekt takiego konglomeratu zasiłków winien być brany pod uwagę przy wszelkich analizach. Osobne rozpatrywanie samych zasiłków dla bezrobotnych w świetle powyższych danych nie ma większego sensu.

<sup>44</sup> według Rimbaud M. Sanches-Paramo C., Silva-Jaregui C. (2002) Does Eurosclerosis Matter? Institutional Reform and Labour Market Performance in Central and Eastern European Countries in the 1990s, World Bank Social Protection Discussion Paper Series No. 0202, Washington DC, March 2002.

<sup>45</sup> Arthur von Meerendonk i Louis Beckers wyróżniają 4 etapy wprowadzania reformy: 1999-2000 „pre-market”, kolejne 3 etapy wyróżnione zostały zgodnie z latami przetargów (2000, 2001, 2002, 2003), prezentacja „Present State of Affairs on the Dutch re-integration market”, Australian Mission, Paryż, Marzec 2003.

<sup>46</sup> Wykorzystany został materiał z prezentacji „The Dutch Re-integration Market”, OECD/ELSAC, Listopad 2002.

<sup>47</sup> Podane za Ludo Struyven, Geert Steurs „The Competitive Market for Employment Services in the Netherlands” Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, str. 24, OECD, Paryż 2002.

<sup>48</sup> Wyjątkiem od zasady dzielenia kosztów programu na przedpłatę oraz opłatę uzależnioną od efektów programu są treningi – ich koszt jest w pełni refundowany.

<sup>49</sup> Podane za Ludo Struyven, Geert Steurs „The Competitive Market for Employment Services in the Netherlands” Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, str. 45, OECD, Paryż 2002.

<sup>50</sup> fundusz świadczeń chorobowych (*ang. Health and Safety services*).

# NOTATKI

# Trwale wysokie bezrobocie w Polsce. Refleksje, próba częściowego wyjaśnienia i kilka propozycji

## Wprowadzenie

Polskie bezrobocie jest w centrum zainteresowania ekonomistów od samego początku lat 90., ponieważ przez cały ten okres – niezależnie od zmieniających się rządów i sytuacji gospodarczej – utrzymywało się na poziomie znacznie przekraczającym poziom, który można by nazwać poziomem „akceptowalnym”. Wiele się na temat polskiego bezrobocia mówi i pisze, powstało wiele prac opisowych, jak również analitycznych (nie tylko polskich autorów) koncentrujących się na polskim rynku pracy. Wydaje się jednak, że ciągle nie powstała pełna i satysfakcjonująca intelektualnie diagnoza zjawiska trwale wysokiego bezrobocia w Polsce. Prezentowany tekst nie ma ambicji dokonania pełnej diagnozy problemu, gdyż wymagałoby to przeprowadzenia wielu dodatkowych badań i analiz empirycznych. Tekst skupia się natomiast na krytycznej analizie informacji i poglą-

dów na temat polskiego rynku pracy. Jej przedmiotem są zarówno liczby charakteryzujące omawiane zjawiska, jak i zależności, którym one podlegają. Szczególną uwagę autor poświęcił instytucjonalnej strukturze tego rynku. Celem autora jest zainicjowanie dyskusji, która wykroczy poza zastosowanie tradycyjnych schematów rozumowania i będzie szansą na szerszą refleksję nad polskim bezrobociem. Taka wymiana myśli mogłaby zaowocować stworzeniem podstaw do wypracowania polityki gospodarczej mogącej doprowadzić do trwałego obniżenia poziomu bezrobocia w Polsce.

## Jaki jest rzeczywisty poziom bezrobocia w Polsce?

Powyższe pytanie może wydać się bezprzedmiotowe. Istnieją przecież dane publikowane przez GUS i przez Eurostat, które wydają się jasno od-

**Tabela 1. Stopa bezrobocia w Europie  
(marzec 2004 r.)\***

LU	4,10
IE	4,50
AT	4,50
CY	4,70
NL	2004,02 4,7
UK	2004,01 4,7
DK	5,90
HU	6,00
SE	6,40
SI	6,50
PT	6,90
UE-15	8,00
CZ	8,40
IT	2004,01 8,5
BE	8,60
strefa euro	8,80
FI	8,90
UE-25	9,00
MT	9,00
DE	9,30
EE	9,30
EL	2003,12 9,3
FR	9,40
LV	10,70
ES	11,10
LT	11,50
SK	16,50
PL	19,00

Źródło: Eurostat

\* Skrótly określające poszczególne kraje UE odpowiadają używanym przez Eurostat:

Austria – AT, Belgia – BE, Cypr – CY, Czechy – CZ, Dania – DK, Estonia – EE, Finlandia – FI, Francja – FR, Grecja – EL, Hiszpania – ES, Holandia – NL, Irlandia – IE, Litwa – LT, Luksemburg – LU, Łotwa – LV, Malta – MT, Niemcy – DE, Polska – PL, Portugalia – PT, Słowacja – SK, Słowenia – SI, Szwecja – SE, Węgry – HU, Włochy – IT, Wielka Brytania – UK.

powiadać na to pytanie. Tabela 1 prezentuje poziom stopy bezrobocia w Europie w marcu 2004.

Jednak już pobieżne spojrzenie na dane skłania do refleksji. Czy istnieją powody w przekonujący sposób wyjaśniające, dlaczego stopa bezrobocia w Polsce jest ponad dwa razy wyższa nie tylko od średniej dla UE-15 oraz UE -25, ale praktycznie dwa razy wyższa niż we wszystkich krajach Unii - ropejskiej z wyjątkiem Słowacji? Moim zdaniem próby wyjaśnienia takiej różnicy – jakkolwiek w większości trafne – byłyby wystarczające, gdyby stopa bezrobocia w Polsce znajdowała się na poziomie krajów bałtyckich, czyli ok. 10-11 procent. Bezrobocie na poziomie 19-20 procent sugeruje jednak działanie całkowicie nadzwyczajnych czynników, które z jakiegoś powodu uaktywniły się w Polsce, jednocześnie nie uaktywniając się w żadnym innym kraju, nawet jeśli ma on podobną charakterystykę. Wydaje się jednak, że takich czynników nie można wskazać i odrzucając pewien rodzaj megalomanii *à rebours* (czyli nadzwyczajności wszystkiego, dobrego i złego, co w Polsce się dzieje) pozostaje nam sądzić, że być może „coś jest nie tak” z danymi.

Dyskusowanie z danymi jest na ogół jałowe, a często również nad wyraz niebezpieczne. Prowołuje ono bowiem zarzut, że postuluje się manipulowanie danymi zamiast faktycznego rozwiązywania problemu. Bezrobocie jest w Polsce na bezdyskusyjnie bardzo wysokim poziomie. Krytyczny przegląd danych, którymi dysponujemy, jest jednak wskazany i niekoniecznie musi prowadzić do manipulowania nimi. Przeciwnie, działanie takie może przyczynić się do przeprowadzenia bardziej precyzyjnych analiz, czyli stworzenia lepszych podstaw formułowania po-

lityki gospodarczej, a tym samym lepszego wykorzystania środków i skuteczniejszego przeciwdziałania wysokiemu bezrobociu w Polsce.

Przyjrzyjmy się danym zaprezentowanym w tabelach 2a-2c. Prezentują one wyniki obliczeń dokonanych na indywidualnych danych pochodzących z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności. Każda z tabel dotyczy hipotetycznego przeliczenia bezrobotnych z uwzględnieniem wybranych czynników. Tabela 2a odpowiada na pytanie, ilu bezrobotnych wykazałoby badanie (Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) prowadzone przez GUS), gdyby urzędy pracy sprawnie weryfikowały aktywność bezrobotnych w poszukiwaniu pracy i wyrejestrowywały te osoby, które nie spełniają kryterium aktywnego poszukiwania pracy<sup>1</sup>.

Można założyć, że część osób nie poszukujących pracy stanowią osoby po prostu zniechęcone (discouraged workers) nieskutecznością dotychczasowych prób znalezienia pracy. Jest to problem znany, jednak inny niż bezrobocie. Łączenie zniechęconych poszukiwaniem pracy i bezrobotnych w jednej kategorii „bezrobocie” zaciemnia obraz problemu oraz zaburza porównywalność

danych. Utrudnia to rzetelne badanie i skuteczne przeciwdziałanie obu problemom<sup>2</sup>.

Można również przeprowadzić inne hipotetyczne badanie. BAEL dostarcza bowiem jeszcze jednej ciekawej informacji. Otóż spośród osób zarejestrowanych w urzędach pracy bardzo poważna grupa nie jest bezrobotna według kryteriów BAEL, czyli według definicji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP). Jest to częściowo uzasadnione, ale nie przestaje być godne uwagi<sup>3</sup>. Odpowiednie dane prezentuje tabela 2b.

Analiza charakterystyk około miliona osób, które będąc zarejestrowane jako bezrobotne, nie są bezrobotnymi w rozumieniu definicji MOP wykracza poza ramy tego tekstu. Tutaj poprzestaną na stwierdzeniu tego faktu, dodając jednak, że osoby nieposzukujące pracy, a zarejestrowane formalnie rzecz biorąc spełniają definicję bezrobotnego. Nie zostały one więc ujęte w tabeli 2b. Gdyby wziąć pod uwagę także ten czynnik i zintegrować tabelę 2a i 2b to wyniki byłyby jeszcze bardziej jaskrawe. Prezentuje to tabela 2c.

Powstaje pytanie, co właściwie wynika z obliczeń zaprezentowanych w tabelach 2a-2c. Należy być

**Tabela 2a. Udział osób poszukujących pracy w ogólnej liczbie wg BAEL-u (2002 r.)**

Kwartał	Liczba bezrobotnych według BAEL-u	Kryterium poszukiwania pracy – tylko rejestracja	Różnica	Udział osób poszukujących pracy w ogólnej liczbie według BAEL-u (%)
I	3480000	493600	2986400	86
II	3432000	524000	2908000	85
III	3436000	529500	2906500	85
IV	3375000	502900	2872100	85

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BAEL, obliczenia własne

**Tabela 2b. Udział osób spełniających kryteria MOP w ogólnej liczbie zarejestrowanych (2002 r.)**

Kwartał	Liczba zarejestrowanych bezrobotnych	Liczba zarejestrowanych nie spełniających kryteriów MOP	Różnica	Udział osób spełniających kryteria MOP w ogólnej liczbie zarejestrowanych (%)
I	3533000	943600	2589400	73
II	3502400	961400	2541000	73
III	3513600	1010100	2503500	71
IV	3547400	1020800	2526600	71

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BAEL, obliczenia własne

**Tabela 2c. Udział osób spełniających kryteria MOP i faktycznie poszukujących pracy w ogólnej liczbie zarejestrowanych (2002 r.)**

Kwartał	Liczba zarejestrowanych bezrobotnych	Liczba zarejestrowanych nie spełniających kryteriów MOP	Tylko rejestracja	Różnica	Udział osób spełniających kryteria MOP i faktycznie poszukujących pracy w ogólnej liczbie zarejestrowanych (%)
I	3533000	943600	493600	2095800	59
II	3502400	961400	524000	2017000	58
III	3513600	1010100	529500	1974000	56
IV	3547400	1020800	502900	2023700	57

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BAEL, obliczenia własne

bardzo ostrożnym z wnioskami. Żadne z prezentowanych oszacowań nie jest bowiem konkurencyjne wobec danych prezentowanych w tabeli 1. Podobne obliczenia przeprowadzone dla lat 1992-1995 dały bardzo zbliżone rezultaty<sup>4</sup>. Wyniki tych oszacowań dają jedynie wyobrażenie o faktycznej skali zjawiska w rozumieniu ekonomicznym, porównywalnej z analogicznymi wskaźnikami dla innych gospodarek UE. Dlatego osobiście stosuję uproszczoną zasadę określającą faktyczny poziom bezrobocia w Polsce. Nazywam ją zasadą trzech czwartych. Oznacza ona, że nie wnikając w szczegóły zakładam, iż

poziom stopy bezrobocia porównywalny z poziomami liczonymi dla innych krajów stanowi około trzech czwartych tego, co wynika z oficjalnych statystyk. Reszta jest skutkiem innych, często bardzo ważnych i dolegliwych społecznie problemów, bądź wynikiem specyfiki funkcjonowania urzędów pracy w Polsce<sup>5</sup>.

Powyższe rozważania nie prowadzą do zanegowania lub choćby podważenia faktu, że bezrobocie jest w Polsce bardzo wysokie. Zastosowanie zasady trzech czwartych, dające w wyniku oszacowanie stopy bezrobocia na poziomie 14-15

procent, właściwie nie zmienia niechlubnego miejsca Polski na liście krajów UE-25 uszeregowanych według rosnącego poziomu stopy bezrobocia. Niezależnie więc od zastosowanego oszacowania należy teraz zastanowić się, dlaczego bezrobocie jest w Polsce tak wysokie (14-15 procent to wszak poziom przekraczający wszelkie standardy normalnie funkcjonującej gospodarki). Co takiego powoduje, że bezrobocie jest w Polsce znacznie wyższe niż w pozostałych krajach UE?

## Wpływ wzrostu gospodarczego i jego fluktuacji na bezrobocie

Wzrost gospodarczy z pewnością sprzyja rozwiązywaniu problemów rynku pracy. Z drugiej strony, rozwiązanie problemów rynku pracy, czyli doprowadzenie do efektywnej alokacji pracy, sprzyja szybszemu wzrostowi. Nie zamierzam tu dyskutować, czy bardziej właściwe jest spojrzenie od strony popytu czy od strony podaży. W kontekście tego tekstu ważniejsze jest, że tempo wzrostu gospodarczego w Polsce było w ciągu ostatnich 15 lat całkiem przyzwoite. Jeśli pominiemy pierwsze dwa lata szoku transformacyjnego, to średnie roczne tempo wzrostu wynosiło 4,4% (1992-2002). Okres ten obejmuje lata 2001 i 2002, gdy tempo wzrostu było wyraźnie niższe. Dla porównania analogiczny wskaźnik dla krajów UE-15 wynosił w tym okresie jedynie 1,9%. Podobnie wygląda porównanie z takimi krajami jak Czechy, Słowacja, czy Węgry. Jednocześnie to w Polsce bezrobocie było najwyższe przez cały ten okres. Szczególnie ciekawe jest jednocześnie spojrzenie na tabelę 3 oraz wcześniej prezentowaną tabelę 1. W obu przypad-

kach Polska jest albo liderem rankingu” albo znajduje się wśród wąskiego grona liderów. Ten fakt, o wyraźnie trwałym charakterze, skłania do refleksji. Jej wynikiem nie jest stwierdzenie, że wzrost gospodarczy nie ma wpływu na sytuację na rynku pracy. Prowadzi ona natomiast do wniosku, że siła oddziaływania na rynek pracy innych czynników jest znacznie większa niż mogłoby się wydawać.

**Tabela 3. Tempo wzrostu gospodarczego w okresie 1992-2002 w krajach UE-25 należących jednocześnie do OECD<sup>6</sup>**

DE	1,3
IT	1,6
CZ	1,9
FR	1,9
UE-15	1,9
AT	2,0
BE	2,0
Strefa euro	2,1
DK	2,5
PT	2,5
NL	2,6
SE	2,6
EL	2,8
ES	2,8
UK	2,8
OECD	2,8
HU	3,1
FI	3,3
SK	4,0
PL	4,4
LU	4,8
IE	7,9

Źródło: OECD (2003).

Polska gospodarka wyraźnie zwolniła w latach 2001-2002. Dało to asumpt do postrzegania wysokiego bezrobocia jako wyniku recesji. Wydaje się jednak, że jakkolwiek fluktuacje zagre-

gowanego popytu wpływają na sytuację na rynku pracy w Polsce, to wyjaśnianie tym faktem trwałe wysokiego poziomu bezrobocia jest zdecydowanie niewystarczające. Celem tego tekstu nie jest szczegółowo badać zależności bezrobocia od przebiegu cyklu koniunkturalnego, dlatego podkreślam tu jedynie, że wyraźny wzrost bezrobocia datuje się mniej więcej od końca 1999 roku, natomiast wyraźny spadek tempa wzrostu nastąpił dopiero w 2001 roku. Należałoby właściwie oczekiwać sekwencji odwrotnej. Spadek zatrudnienia rozpoczął się z jeszcze większym wyprzedzeniem w stosunku do spowolnienia wzrostu gospodarczego.

Od tej obserwacji ważniejsze są jednak wyniki badań dotyczących stopy bezrobocia równowagi, czyli takiego poziomu bezrobocia, który jest bardzo słabo zależny od wahań koniunktury. Doświadczenia ostatnich dziesięcioleci (dotyczy to także doświadczeń Polski) pokazują, że takie rozumowanie wymaga weryfikacji. Nie oznacza to, że fluktuacje tempa wzrostu przestały odgrywać jakąkolwiek rolę, a jedynie, że rola ta jest obecnie znacznie mniejsza niż dawniej. Większy wpływ na poziom bezrobocia mają obecnie czynniki strukturalne. Badanie dla Polski pokazują, że bezrobocie cykliczne to jedynie 1/4 - 1/3 ogólnego poziomu bezrobocia. Jest to przy tym wynik zbliżony do obserwowanego w innych gospodarkach. Oszacowania stopy bezrobocia równowagi w Polsce są na poziomie kilkunastu procent, co wskazuje na relatywnie bardzo mały udział bezrobocia cyklicznego w ogólnym poziomie bezrobocia w naszym kraju<sup>7</sup>.

Przypisywanie fluktuacjom PKB głównej roli sprawczej wysokiego bezrobocia jest szczególnie

popularne wśród polityków. Przez kilka ostatnich lat obserwowaliśmy w Polsce czekanie na przyspieszenie wzrostu gospodarczego połączone z wiarą, że gdy ono wreszcie nadejdzie, to rozwiąże problem bezrobocia niejako za nas. Uświadomienie sobie faktu, że to nie fluktuacje stopy wzrostu gospodarczego są głównym powodem bezrobocia, powoduje konieczność uwzględnienia go przy formułowaniu polityki gospodarczej. Dotyczy to nie tylko Polski, ale wielu innych, głównie europejskich gospodarek. Problem względnie stałego wysokiego bezrobocia, jedynie w niewielkim stopniu wrażliwego na przebieg cyklu dotyczy prawie całej Europy. Na tym tle Polskę wyróżnia jedynie ostrzejszy przebieg „choroby”, a nie ona sama.

Przebieg cyklu koniunkturalnego może pomóc w rozwiązywaniu problemów rynku pracy (gdy mamy do czynienia z ożywieniem), może je pogłębić (gdy następuje recesja). Przemiany gospodarcze jakie nastąpiły w ostatnich dziesięcioleciach XX w. powodują, że nie jest to już czynnik decydujący. Dlatego badania próbujące ustalić minimalny poziom tempa wzrostu gospodarczego, przy którym bezrobocie zacznie się zmniejszać mogą wprowadzać w błąd. W przypadku Polski taki poziom tempa wzrostu oceniany bywa na 5-6% rocznie<sup>8</sup>. Takie oszacowania mogą prowadzić do wniosku, że chcąc zmniejszyć bezrobocie spowodować aby tempo wzrostu gospodarczego było wyższe. Zgodnie z takim rozumowaniem należałoby stwierdzić, że Polska jest z jakiegoś powodu skazana na wysokie bezrobocie. Trudno się bowiem spodziewać, aby było możliwe trwałe (wieloletnie) osiągnięcie tempa wzrostu znacznie powyżej 6 procent. Podkreślam, że skuteczne byłoby dopiero znacznie wyższe tempo wzrostu, ponieważ przy tempie 5-6



procent– w myśl przytoczonego rozumowania – uzyskujemy dopiero zatrzymanie presji na wzrost bezrobocia.

Z przytoczonego wyżej oszacowania stopy wzrostu gospodarczego, powyżej której możliwy jest spadek bezrobocia, można wyciągnąć również trochę inny wniosek. Oszacowanie to jest miarą wynikającej z czynników instytucjonalnych nieefektywności rynku pracy, która prowadzi do utraty zdolności gospodarki do wchłaniania bezrobocia. W związku z tym metodą dającą szansę istotnego ograniczenia skali bezrobocia w Polsce nie powinno być oczekiwanie na trwały wzrost na nierealnym poziomie, lecz odblokowanie rynku pracy tak, aby był on w stanie efektywnie alokować siłę roboczą. Wtedy bezrobocie będzie mogło spadać nawet przy 2 procentowym wzroście gospodarczym. Oczywiście, gdy wzrost będzie szybszy, efekt ten będzie silniejszy.

Skuteczne działania na rzecz obniżenia bezrobocia wymaga wzięcia pod uwagę faktu, który choć może oczywisty, z pewnością nie jest powszechnie zinternalizowany. Chodzi o to, że w ostatnich dwóch-trzech dziesięcioleciach XX w. nastąpiła jakościowa zmiana funkcjonowania gospodarek i ich wpływu na rynki pracy w porównaniu z okresem wcześniejszym. W uproszczeniu można tę zmianę opisać w następujący sposób.

- Praca jako czynnik produkcji stała się zdecydowanie heterogeniczna (nie jest już możliwe zakładanie jej homogeniczności);
- Restrukturyzacja stała się permanentna (dawniej dokonywała się co kilka cykli koniunkturalnych, powiedzmy raz na pokolenie).

Oba powyższe wyznaczniki tej zmiany spowodowały, że cykliczny komponent kształtowania się sytuacji na rynku pracy – nie przestając odgrywać istotnej roli – zszedł jednak na drugi plan w porównaniu z komponentem acyklicznym. Powyższa diagnoza ma znaczenie o tyle, że pozwala na przebudowę myślenia o bezrobociu. Daje to szansę na co najmniej uniknięcie popełniania wciąż tych samych błędów, które nieco sarkastycznie można streścić jako naprzemienne czekanie na przyspieszenie wzrostu<sup>9</sup> i dziwienie się, że nie prowadzi ono do istotnego obniżenia bezrobocia.

## **Dlaczego bezrobocie w Polsce jest jeszcze wyższe niż w UE?**

Bezrobocie na poziomie 14-15% (po zastosowaniu zasady trzech czwartych) jest gigantycznym problemem tak ekonomicznym, jak i społecznym, przekraczającym wszelkie dające się zaakceptować granice. Na pytanie, dlaczego bezrobocie w Polsce jest tak wysokie, literatura przedmiotu nie daje dobrej całościowej odpowiedzi. Bez niej zaś próby obniżenia poziomu bezrobocia podejmowane „po omacku” są nieskuteczne, co potwierdza wieloletnia historia polskiego bezrobocia.

W literaturze ekonomicznej zwraca się uwagę, że bardzo istotne znaczenie dla kształtowania się sytuacji na rynku pracy mają czynniki instytucjonalne. Niektórzy autorzy (Nickell (1997), Elmeskov i in. (1998), Belot i van Ours (2004)) przypisują tym czynnikom całkowicie dominujący wpływ na poziom bezrobocia. Inni podkreślając dominującą rolę instytucji rynku pracy, wskazują na istotny również wpływ szoków makroe-

konomicznych (Blanchard i Wolfers (2000), Fitoussi i in. (2000)). Dominująca rola wpływu czynników instytucjonalnych wynika ze szczegółowych analiz. Jej przejawy można dostrzec już jednak przy pobieżnej nawet analizie danych (patrz tabela 4). Widać w niej, że strukturalny (acykliczny) komponent bezrobocia jest zdecydowanie większy od cyklicznego.

Z danych przedstawionych w tabeli 4 wynika wniosek, że acykliczny komponent zdecydowanie dominuje w obserwowanym bezrobociu ogółem. Faktycznie obserwowane bezrobocie jedynie nieznacznie odchyła się (in plus lub in minus) od poziomu niewrażliwego na zmiany cykliczne. Średnia ważona poziomu obserwowanego bezrobocia w relacji do jego acyklicznego poziomu dla OECD w 1995 r. wynosiła 85%, natomiast w 1998 r. było to 104%<sup>10</sup>. Fluk-

tuacje wokół quasi-stałego poziomu bezrobocia nie są wielkie, co nie znaczy, że niegodne uwagi i działania, a jedynie tyle, że istotne obniżenie bezrobocia wymaga skoncentrowania polityki gospodarczej na czynnikach niezależnych od cyklu.

Wymienia się następujących pięć instytucjonalnych czynników wpływających na sytuację na rynku pracy:

1. Ochrona zatrudnienia;
2. Opodatkowanie pracy;
3. Wysokość i okres, na który przyznawane są zasiłki dla bezrobotnych;
4. Siła przetargowa związków zawodowych;

**Tabela 4. Udział acyklicznego komponentu bezrobocia w stopie bezrobocia ogółem dla krajów OECD należących jednocześnie do UE**

	Stopa bezrobocia 1995			Stopa bezrobocia 1998		
	Ogółem	Acykliczna	Udział (%)	Ogółem	Acykliczna	Udział (%)
FI	15,4	12,3	80	11,4	11,8	104
SE	8,8	5,8	66	8,2	6,5	79
EL	9,2	9,4	102	10,9	9,7	89
DE	8,0	7,8	98	9,1	7,9	87
FR	11,3	10,4	92	11,4	10,4	91
IT	11,5	10,1	88	11,7	10,1	86
AT	3,9	5,0	128	4,5	5,5	122
BE	9,7	8,2	85	9,3	8,1	87
PT	7,3	5,5	75	5,1	5,5	108
ES	18,8	20,4	109	15,2	18,6	122
UK	8,5	8,1	95	6,2	7,7	124
DK	6,7	7,0	104	4,9	5,6	114
NL	6,6	6,0	91	3,8	5,0	132
IE	12,3	11,6	94	7,5	8,0	107

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BAEL II'2002 r.

## 5. Centralizacja/decentralizacja negocjacji płacowych.

Nie będę omawiał szczegółowo badań dotyczących siły wpływu każdego z wymienionych czynników i ich możliwych kombinacji. Gómez-Salvador i in. (2004), a także Belot i van Ours (2004) przedstawiają odpowiednie wyniki i formułują na ich podstawie wnioski, że zróżnicowanie kształtowania się stopy bezrobocia w krajach OECD może być dobrze wyjaśniane różnicami struktury instytucjonalnej, jak w nich istnieje. Ich badanie pokazuje również, że cechą wspólną tych krajów OECD, które odniosły wyraźny sukces w walce z bezrobociem, jest dokonanie w nich głębokich i całościowych reform instytucjonalnych. Podobne wnioski formułują również Nickell i in. (2002).

Wyniki badań dla krajów OECD wydają się zgodne z tym, co możemy obserwować w przypadku polskiego rynku pracy<sup>12</sup>. Dokładna analiza wpływu każdego z wymienionych czynników wymaga odrębnych badań. Tu omówię jedynie dwa czynniki wymienione jako pierwsze (ochrona zatrudnienia, opodatkowanie pracy) oraz na czynniku dodatkowym mniej ważnym w innych krajach mającym jednak istotny wpływ na polski rynek pracy. Tym dodatkowym czynnikiem jest funkcjonowanie pośrednictwa pracy.

### **Ochrona zatrudnienia**

Ochrona zatrudnienia jest istotnym elementem funkcjonowania społeczeństwa. Trudno sobie wyobrazić sytuację, w której pracownicy wystawieni są na całkowitą niepewność swojej sytuacji w miejscu pracy. Dodatkowo przywykliśmy

(nie tylko w Polsce), że ochrona zatrudnienia jest istotną zdobyczą socjalną i częścią tego, co nazywane bywa europejskim modelem rynku pracy. Za jego przeciwieństwo uznawany jest model północnoamerykański. Istnieje wiele kontrowersji na temat wniosków płynących z porównania obu tych modeli. Żaden z nich nie jest idealny. Dostrzec jednak należy, że kraje UE próbują przeszczepiać na europejski grunt pewne rozwiązania charakterystyczne dla modelu północnoamerykańskiego. Przykładem jest tu (w treści – bo nie w deklaracjach) Strategia Lizbońska.

Tworzenie i zanikanie miejsc pracy jest procesem naturalnym w gospodarce. Następuje on nawet wtedy, gdy nie następują istotne zmiany poziomu zatrudnienia<sup>13</sup>. We współczesnych gospodarkach proces ten przyspieszył, przez co nie sposób go ignorować. Tworzenie miejsc pracy jest w istotnej części uzależnione od przebiegu procesu zanikania miejsc pracy. Im bardziej chronione są istniejące miejsca pracy, tym trudniej powstają nowe miejsca pracy (Bertola (1990); Nickell i in. (2002)). Jednocześnie restrukturyzacja gospodarek nie pozwala na zatrzymanie zintegrowanego procesu tworzenia i zanikania miejsc pracy. Instytucje rynku pracy powinny być zorientowane na jego organizowanie. W wielu przypadkach są one jednak skonstruowane w sposób umożliwiający jedynie jego hamowanie, a więc także hamowanie restrukturyzacji, a co za tym idzie wzrostu gospodarczego. Literatura ekonomiczna (również autor tego tekstu) nie postuluje rezygnacji z ochrony zatrudnienia. Trzeba jednak przyjąć do wiadomości, że badania wskazują na związek utrzymywania się wysokiego bezrobocia z siłą ochrony zatrudnienia. Generalnie kraje cechujące się wyższym indeksem ochrony zatrudnienia mają wy-

ższe stopy bezrobocia. Nie bez znaczenia jest również fakt, że europejskie rynki pracy (w tym również rynek polski) charakteryzują się średnio znacznie dłuższymi okresami bezrobocia niż rynek północnoamerykański. Nie wchodząc w szczegółowe wartościowanie obu typów rynku pracy podkreślić należy, że największym problemem rynku pracy jest nie tyle samo trwanie przez ludzi pracy, ale długotrwałość następującego po tym okresie bezrobocia.

Na tle krajów UE siła tej ochrony w Polsce (tabela 5), mierzona stosowanym przez OECD indeksem (OECD 1999), nie jest szczególnie duża. Wśród krajów UE Polska mieści się w pobliżu, a nawet nieznacznie poniżej średniej. Należy tu zaznaczyć, że średnia ta jak również wartość indeksu dla Polski, są zdecydowanie powyżej poziomu indeksu dla krajów anglosaskich. Mogłoby to sugerować, że ochrona zatrudnienia nie stanowi powodu, dla którego bezrobocie w Polsce miałyby być tak wyraźnie wyższe od obserwowanego w całej UE.

Tabela 5. Indeks ochrony miejsc pracy w wybranych krajach UE-25	
UK	0,9
HU	1,7
OECD	2,0
PL	2,0
CZ	2,1
UE-15	2,4
SK	2,4
PT	3,7

Źródło: OECD (1999).

Inne kraje mają równie nieefektywne rynki pracy. Jeśli chodzi o siłę ochrony zatrudnienia oraz inne charakterystyki tego rynku (o czym dalej) dorów-

nują Polsce, a czasem nawet ją przewyższają. Trzeba jednak dostrzec bardzo istotną cechę odróżniającą polski rynek pracy od innych rynków UE. Mam tu na myśli obserwowany w Polsce wysoki przyrost podaży pracy. Można postawić tezę, że gdyby takie kraje jak Niemcy czy Francja miały przyrost podaży pracy na poziomie zbliżonym do polskiego, to stopa bezrobocia w tych krajach przekraczałaby 20%. Nie znaczy to jednak, że przyrost podaży pracy jest przyczyną bezrobocia, a jedynie tyle że skutki istnienia nieefektywnego rynku pracy są bardziej dewastujące w sytuacji wysokiego przyrostu podaży pracy.

Źródła aktualnego lub potencjalnego przyrostu podaży pracy w Polsce:

- Wchodzenie na rynek pracy bardzo licznych roczników;
- Bardzo znaczący przerost zatrudnienia (*labour hoarding*) w gospodarce przed 1990, który nie w pełni został zredukowany;
- Nieproduktywne zatrudnienie w rolnictwie.

Wszystkie trzy wymienione czynniki powodują, że przyrost podaży pracy jest i będzie w Polsce większy niż w większości innych krajów. Jest to jednocześnie wielka szansa i wielkie wyzwanie. Przyrost podaży pracy jest szansą ponieważ zwiększa się dostępność czynnika produkcji, jakim jest praca. W prawidłowo funkcjonującej gospodarce o efektywnych rynkach przyrost podaży pracy prowadzi do wzrostu zatrudnienia, co z kolei skutkuje przyspieszeniem wzrostu gospodarczego. Polska niewątpliwie taką szansą dysponuje. Przyrost podaży pracy jest jednocześnie wy-

zwaniem, czy wręcz zagrożeniem, ponieważ niewłaściwie funkcjonujące rynki, a szczególnie rynek pracy, mogą powodować, że zamiast wzrostu zatrudnienia następuje wzrost bezrobocia. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w Polsce.

## Opodatkowanie pracy

Wpływ podatków (wpływ wielkości klina podatkowego) na funkcjonowanie rynku pracy można rozpatrywać w szerokim lub wąskim zakresie. W szerokim zakresie bierze się pod uwagę sumę wszystkich podatków w gospodarce (sprowadzonych do jednej podstawy)<sup>14</sup>. Jest to ujęcie pełniejsze i dające możliwość prowadzenia analizy całej gospodarki, a nie tylko rynku pracy. Tu ograniczę się jednak do wąsko rozumianego klina podatkowego nieuwzględniającego wpływu podatków pośrednich.

Literatura ekonomiczna dostarcza szeregu przesłanek teoretycznych oraz empirycznych wskazujących na to, że im większe są rozmiary klina podatkowego, tym większe bezrobocie [na przykład: Nickell i Layard (1999), Pissarides (2000), Belot i van Ours (2004), OECD (1995)]. Heitger (2002) pokazał, że obniżenie podatków w Europie o wartość odpowiadającą odchyleniu standardowemu rozkładu wysokości podatków w OECD doprowadziłoby do obniżenia długookresowego bezrobocia o 3,2 punktu procentowego. Prawidłowość tę można również dostrzec w tabeli 6, w której zmiany stopy bezrobocia w okresie 1996-2002 zestawione są z wybranymi zmiennymi charakteryzującymi wielkość klina podatkowego. Zestawienie jest bardzo proste, ale nie pozostawia wątpliwości, ponieważ nie ma ani jednego odstępstwa od prawidłowości, którą pokazuje. W badanym okresie sukces rozumiany

jako zmniejszenie stopy bezrobocia o co najmniej 3 punkty procentowe osiągnęły Irlandia, Wielka Brytania, Węgry, Włochy, Finlandia i Hiszpania – kraje, które znacznie zmniejszyły wielkość klina podatkowego. Jednocześnie kraje UE, które zanotowały wzrost bezrobocia o co najmniej 3 punkty procentowe (Słowacja i Polska), to jednocześnie kraje, w których klin podatkowy został zwiększony. Kraje, które odniosły sukces są jednocześnie krajami, w których opodatkowanie niskich dochodów jest niewielkie, a kraje wysokiego bezrobocia charakteryzują się wysokim opodatkowaniem takich dochodów. Ta ostatnia prawidłowość nie jest aż tak jednoznaczna, jak wymieniona wcześniej.

Bezpośrednie opodatkowanie pracy w poważnej mierze wynika z pokrywania przez pracujących kosztów transferów socjalnych. Koszty te bardzo trudno ograniczyć, ponieważ wiążą się z długookresowymi zobowiązaniami. Jednocześnie ich wpływ na skalę opodatkowania pracy jest bardzo znaczny. Warto przeanalizować odpowiednie wielkości (patrz tabela 7). Ponownie okazuje się, że kraj, który odniósł najbardziej spektakularny sukces w przeciwdziałaniu bezrobociu, czyli Irlandia, cechuje się zdecydowanie najniższym poziomem transferów socjalnych. Niskim udziałem tych transferów cechuje się również Hiszpania, która także odniosła sukces w tym zakresie. Przykład Słowacji częściowo burzy prezentowaną prawidłowość. Prawidłowość ta nie może być jednak widziana w oderwaniu od innych podatków. Transfery społeczne mogą bowiem być finansowane przez społeczeństwo także poprzez podatki pośrednie. Dlatego same dane o skali tych transferów w PKB nie dają pełnej informacji na temat skali obciążenia pracujących.

**Tabela 6. Zmiana poziomu bezrobocia, zmiana podatkowego obciążenia dochodów z pracy oraz obciążenie dochodów z pracy wybranych kategorii gospodarstw domowych w okresie 1996-2002 (pkt. proc.)**

	$\Delta u$	$\delta wd$	$wd_{1+3}$	$wd_{67}$
LU	1,2	-3,3	9,6	27,3
IE	-7,2	-18,3	7,4	16,7
AT	0,1	1,5	29,5	40,2
NL	-1,3	0,2	33,7	37,6
UK	-3,3	-7,0	18,3	26,2
DK	-0,4	-1,0	30,1	39,9
HU	-3,6	-9,9	30,5	41,0
SE	-3,2	-5,1	39,5	44,8
PT	-0,4	-3,2	23,7	29,6
CZ	2,0	-0,7	30,6	42,0
IT	-3,0	-8,2	35,5	41,3
BE	-0,9	-1,5	39,0	47,5
FI	-5,7	-4,3	37,8	39,5
DE	0,6	-1,5	33,5	46,7
EL	-0,3	-1,6	34,3	34,3
FR	-2,5	-0,7	40,0	37,6
ES	-7,0	-2,6	30,9	32,8
SK	3,9a	7,1	32,3	40,3
PL	8,1	1,8	41,3	41,6

Źródło: Eurostat, OECD, obliczenia własne.

a Dane administracyjne.

Objaśnienia:

$\Delta u$  – zmiana stopy bezrobocia (pkt. proc.);

$\delta wd$  – zmiana wartości klina podatkowego (proc.);

$wd_{1+3}$  – wartość klina podatkowego (rodzina z dwojgiem dzieci; jedna osoba pracująca; pkt. proc.);

$wd_{67}$  – wartość klina podatkowego (proc.) dla samotnej osoby zarabiającej 67% średniej płacy.

Udział transferów społecznych w polskim PKB jest bardzo wysoki – wyższy od udziału tych transferów w PKB tradycyjnie postrzeganej jako bardzo socjalna Szwecji i niewiele mniejszy od najwyższego w UE udziału tych transferów w Niemczech. Taka skala transferów socjalnych w Polsce oznacza odpowiednio mniejsza możli-

wość finansowania edukacji, zdrowia, infrastruktury oraz – co może najważniejsze – opłacania pracy. Percepcja skali obciążenia społeczeństwa kosztami finansowania wydatków rządu, w tym finansowania transferów społecznych, jest zależna od oceny celowości i skuteczności tych wydatków. Dlatego w niektórych państwach rela-

tywnie wysokie obciążenie społeczeństwa jest przez nie akceptowane, w innych natomiast średnio wysokie obciążenie wydaje się zupełnie nie do przyjęcia. Siła negatywnego wpływu obciążenia społeczeństwa wydatkami rządu jest zależna od percepcji społecznej tego obciążenia bardziej nawet niż od faktycznej jego wysokości.

**Tabela 7. Transfery społeczne w wybranych krajach UE-25 (% PKB, 2001)**

IE	8,5
SK	11,4
ES	12,2
CZ	12,9
HU	12,9
UK	13,7
SE	17,4
PL	17,5
DE	18,9

Źródło: OECD (2003).

Chciałbym w tym miejscu ponownie podkreślić, że nie dyskutuję tu celowości dokonywania transferów socjalnych.

## **Polski rynek pracy a rynki innych krajów UE**

Analiza rynku pracy w innych krajach europejskich prowadzi do wniosku, że w zakresie dwóch zmiennych uznanych w tym tekście za najważniejsze, czyli wielkości klina podatkowego oraz nieefektywności rynku pracy, sytuacja w nich nie jest lepsza niż w Polsce (a w niektórych krajach, na przykład w Niemczech) wręcz gorsza. Utrzymywanie się w tych krajach niższego niż w Polsce poziomu bezrobocia wynika z mniejszej presji związanej z przyrostem podaży pracy. Gdyby

założyć taką samą presję, to bezrobocie w wielu krajach Europy byłoby na podobnym, a może nawet wyższym poziomie niż w Polsce. Podobne błędy w polityce gospodarczej są tam mniej groźne, ponieważ nie są konfrontowane z tak dużym przyrostem podaży pracy, jak ma to miejsce w Polsce. Dlatego w Polsce należy być o wiele bardziej uważnym i wystrzegać się błędów, które innym uchodzą prawie „na sucho”.

Porównania międzynarodowe mogą prowadzić do uśpienia naszej czujności. Nie wystarczy bowiem stwierdzenie, że klin podatkowy jest na podobnym poziomie, jak w innych krajach UE – on musi być wyraźnie mniejszy niż tam. Nie wystarczy, że polski rynek pracy jest podobnie nieefektywny, jak w Niemczech czy Francji – on musi być zdecydowanie bardziej efektywny. Wyzwanie w Polsce jest większe. Jeśli sobie z nim nie poradzimy, to spadną na nas większe problemy. Jeśli natomiast poradzimy sobie, to również osiągnięta korzyść będzie większa od tej, jaką w podobnej sytuacji osiągnęłyby inne kraje.

Kwestia ta wymaga oddzielnego potraktowania, które jednak wychodzi poza ramy tego tekstu. Chciałbym więc tylko zaznaczyć, że problem ten ma szczególny charakter, ponieważ w przypadku Polski zaburzony został historyczny kontekst odchodzenia od niskoproduktywnych zajęć w rolnictwie. W większości europejskich społeczeństw proces ten dokonał się w XIX w. i możliwy był dzięki zapotrzebowaniu na niskokwalifikowaną siłę roboczą w przemyśle. Obecnie nie może to się na tak masową skalę, ponieważ zapotrzebowanie na niskokwalifikowaną pracę jest znacznie mniejsze niż dawniej i nadal szybko maleje. Nie ma więc naturalnej absorpcji ludno-

ści wiejskiej poza rolnictwem. Rozwiązanie problemu zapóźnienia cywilizacyjnego w tym zakresie jest być może największym wyzwaniem stojącym przed Polską.

## **Pośrednictwo pracy**

Finansowanie publicznej służby zatrudnienia<sup>15</sup> jest według klasyfikacji OECD jedną z aktywnych polityk rynku pracy<sup>16</sup>. Wśród tego typu wydatków znajdują się wydatki na różnego rodzaju formy wspierania poszukiwania pracy przez bezrobotnych. Nie jest łatwo w porównywalny międzynarodowo sposób wyodrębnić spośród wydatków na służbę zatrudnienia tych wydatków, które bezpośrednio finansują pośrednictwo pracy. Jednakże dostępne analizy pozwalają stwierdzić, że pośrednictwo pracy jest w porównaniu z innymi politykami skuteczne i tanie (Martin (2000) i w sposób istotny przyczynia się do ograniczenia skali bezrobocia w krajach OECD.

W Polsce z nieuzasadnionych powodów pośrednictwo pracy nie jest traktowane jako aktywna polityka rynku pracy. Jest ono pozostawione na marginesie działań związanych z rynkiem pracy, zarówno w aspekcie formułowania priorytetów, jak i alokowania środków. Prowadzi to do pogorszenia sytuacji na rynku pracy. Aktywne pośrednictwo pracy powoduje szereg pozytywnych efektów, przede wszystkim zwiększanie efektywnej podaży pracy, co poprzez mechanizm dostosowania płac na rynku prowadzi do obniżenia bezrobocia. Na rynku pracy – w przeciwieństwie do popularnego stwierdzenia – „od mieszania w szklance herbata staje się słodsza”; większy ruch (przepływy między stanami na rynku pracy; tworzenie i zanikanie miejsc pracy) prowadzi do

poprawy sytuacji (Pissarides (2000)). Poza tym aktywne pośrednictwo pozwala na skuteczniejsze monitorowanie zachowań bezrobotnych i eliminowanie z rejestrów tych spośród nich, którzy nie poszukują pracy.

Aktywne pośrednictwo pracy powinno być absolutnie najważniejszą działalnością służb zatrudnienia. Tymczasem Polska należy do krajów wydających na ten cel najmniej spośród wszystkich krajów OECD. Zmiana tej sytuacji jest jednym z warunków obniżenia bezrobocia.

## **Niska aktywność ekonomiczna społeczeństwa**

Bezrobocie traktowane jest jako największy problem rynku pracy, a może nawet całej polskiej gospodarki. Nie przecząc takiemu ujmowaniu sprawy można jednak wskazać problem jeszcze poważniejszy, a takim jest niski poziom aktywności ekonomicznej polskiego społeczeństwa. Nie chodzi mi przy tym jedynie o niski współczynnik zatrudnienia, który w 2003 r. wynosił dla Polski 51,7, podczas gdy średnia dla UE-15 wynosi 64,2, co w myśl Strategii Lizbońskiej jest uznawane za daleko niewystarczające (celem jest osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie 70)<sup>17</sup>. Gdyby bowiem założyć, że udało by się zatrudnić wszystkich bezrobotnych w Polsce (stopa bezrobocia równa zero zamiast 19%), to wskaźnik zatrudnienia w Polsce wzrósłby jedynie do poziomu 64,4, czyli ciągle uznawany byłby za niski<sup>18</sup>! A zatem to nie bezrobocie jest największym problemem. Jest nim natomiast niski poziom aktywności ekonomicznej społeczeństwa.



Na niski poziom aktywności społeczeństwa składa się szereg czynników, m. in.:

- Faktyczny wiek przechodzenia na emeryturę wynoszący w Polsce 56,9 lat, podczas gdy średnia dla UE-15 wynosi 60,8 lat;
- Liczba rencistów przypadająca na 1000 mieszkańców wynosząca w Polsce 130, podczas gdy w krajach UE-15 poniżej 60 (z bardzo nielicznymi wyjątkami);
- Bardzo wysoka liczba osób przechodzących na zasiłki przedemerytalne.

Powyższe czynniki prowadzą do efektu, który można mierzyć współczynnikiem zatrudnienia dla osób w wieku 55-64 lat, który wynosi w Polsce 26,9, podczas gdy dla UE-15 wynosi on 41,7, a dla niektórych krajów nawet ponad 50 (dla Szwecji 68,6)<sup>19</sup>.

Wychodzenie z rynku pracy na emeryturę lub rentę obciąża pracujących kosztem finansowania tych świadczeń. Jest to z pewnością element normalnego funkcjonowania społeczeństwa. Gdy jednak skala obciążenia pracujących tymi kosztami staje się bardzo duża – co jest doświadczeniem nie tylko Polski, ale także większości krajów UE, to pojawiają się problemy związane z rosnącym klinem podatkowym. Pracujący muszą pokryć koszty świadczeń tych, którzy opuścili rynek pracy.

Młodzi ludzie, którzy wchodzi na rynek pracy nie zajmują miejsc pracy opuszczonych przez osoby, które przeszły na emeryturę. Tamte miejsca pracy zanikają, a dla młodych muszą być

tworzone nowe. Nawet jednak gdyby funkcjonowanie rynku pracy było prostsze i można by dokonać takiej zamiany pracowników (starsi odchodzą na emeryturę, młodszy zajmują ich miejsca pracy), to i tak próba takiej zamiany prowadziłyby do pogorszenia sytuacji na rynku pracy. Koszt pracy pracowników wchodzących na rynek pracy musiałby pokryć zwiększenie obciążenia wynikającego z odejścia dodatkowych osób na emeryturę lub inne świadczenia. Ogólnie relatywna łatwość uzyskania dochodów ze źródeł innych niż praca jest jednym z istotnych czynników powodujących problemy na polskim rynku pracy.

Powyższa prawidłowość powoduje przełożenie się niskiej aktywności zawodowej w Polsce na problemy na rynku pracy. Dezaktywizacja zawodowa części pracowników prowadzi do zwiększenia kosztów, które muszą ponieść pozostali na rynku pracy oraz nowowchodzący na rynek. Tu wracamy do kwestii wysokiego przyrostu podaży pracy w Polsce. W innych krajach. W Polsce jest zdecydowanie więcej nowowchodzących na rynek pracy niż w którymkolwiek innym kraju UE. Stąd też istotnie większy niż w innych krajach problem bezrobocia w ogóle i bezrobocia w najmłodszych grupach wiekowych.

Powróć tu do sformułowanej wcześniej zasady trzech czwartych. Chciałbym podkreślić, że stosując tę zasadę wobec danych dotyczących polskiego rynku pracy nie twierdzę, że sytuacja w Polsce jest lepsza niż można sobie wyobrazić czytając oficjalne statystyki. W gruncie rzeczy jest ona gorsza. Widać do jednak dopiero po skonfrontowaniu poziomu bezrobocia ze wskaźnikiem aktywności. Jeśli bezrobotnych jest

mniej, to znaczy, że więcej jest osób po prostu biernych – nawet nie bezrobotnych. Bierność ekonomiczna jest w Polsce jeszcze większym problemem niż bezrobocie. Zauważając statystyki bezrobocia ukrywa się ten problem.

## Co zrobić, aby bezrobocie mogło się obniżyć?

Przedstawiona w tym tekście próba diagnozy przyczyn trwale wysokiego bezrobocia w Polsce pozwala sformułować pewne wnioski, które mogłyby odpowiadać na pytanie, co należałoby przedsięwziąć, aby sprzyjać trwałemu obniżeniu się stopy bezrobocia. Jednak byłoby uproszczeniem przyjąć, że proste odwrócenie działania przyczyn wysokiego bezrobocia doprowadzi do jego obniżenia. Poziom bezrobocia zachowuje się asymetrycznie. Łatwo idzie w górę, trudno opada. Można tu uogólnić teorię histerezy. Proste odwrócenie działań jest niewystarczające, tym niemniej na pewno trzeba zacząć od tego, co – nawet jeśli niewystarczające – jest konieczne, czyli od odwrócenia działania czynników, które do obecnej sytuacji doprowadziło.

Doprowadzenie do trwałego obniżenia się bezrobocia w Polsce to ogromne przedsięwzięcie i nie próbuje tu nakreślać jakiegokolwiek spektakularnego programu w tym zakresie. Proponuję natomiast zacząć od wyeliminowania działania tych czynników, które doprowadziły do trwale wysokiego poziomu bezrobocia<sup>20</sup>. Oznacza to działanie w następujących pięciu kluczowych kwestiach:

1. Przebudowa instytucjonalnej struktury rynku pracy tak, aby poprawić sytuację osób poszu-

kujących pracy. Interesy zatrudnionych i bezrobotnych są w poważnej mierze sprzeczne. Obecne rozwiązania służą raczej tym, którzy pracę mają, co pogarsza sytuację tych, którzy pracy szukają. Interesy zatrudnionych są bliższe interesom pracodawców niż bezrobotnych. Podkreślić szczególnie należy rolę rządu, który we wszystkich kwestiach spornych powinien wspierać najsłabszych, czyli właśnie bezrobotnych. Pracownicy i pracodawcy są w stanie sami się porozumieć. Ich porozumienie bierze pod uwagę ich interesy. Interesów bezrobotnych nie broni żadna ze stron. Dlatego rolę tę musi wziąć na siebie rząd. Po to w ogóle strona rządowa włączana jest do negocjacji. Do tej pory polskie rządy nie wypełniały tej roli, a nawet nie w pełni ją sobie uświadamiały.

2. Zmniejszenie skali klina podatkowego ogółem, a przede wszystkim klina podatkowego w rozumieniu podatków obciążających płace bezpośrednio. Zadanie to wymaga zmniejszenia skali wydatków rządu. Dokonanie tego jest wyjątkowo trudne, ale konieczne. Warto dostrzec tu, że realizację tego celu udało się już rozpocząć poprzez wprowadzenie nowego systemu emerytalnego, który zastąpił wcześniejsze podatkowe finansowanie emerytur finansowaniem oszczędnościowym. Musi jednak upłynąć pewien czas zanim ten fakt zostanie zinternalizowany, dlatego zmiana ta nie przekłada się jeszcze na funkcjonowanie rynku pracy. Więcej na ten temat w Góra (2003). Na bieżąco można rozważyć zredukowanie klina podatkowego bezpośrednio obciążającego płace poprzez przesunięcie finansowania części wydatków pozaemerytalnej<sup>21</sup> części systemu ubezpieczeń społecznych z podatków nie obciążających pra-

cy bezpośrednio. Polegać by to mogło na wprowadzeniu kwoty wolnej, od której nie płaci się składki rentowej (może także wypadkowej i chorobowej). Na pewno można przesunąć do ogólnych podatków składkę na Fundusz Pracy. Należy przy tym pamiętać, że propozycje te nie spowodują odciążenia społeczeństwa, a jedynie zmieniają strukturę obciążenia na bardziej sprzyjającą tworzeniu nowych miejsc pracy. Warunkiem faktycznego odciążenia społeczeństwa jest tak czy inaczej obniżenie wydatków rządu.

3. Zmiana priorytetów i metod działania urzędów pracy tak, aby zajmowały się one głównie pośrednictwem pracy i aby miały na to środki (przesunięcie z innych działań w obrębie wydatków na politykę rynku pracy). Realizację tego celu wspomogłoby między innymi stosowanie uniwersalnego miernika skuteczności pośrednictwa pracy, którego wartość byłaby podstawą oceny urzędów pracy i władz lokalnych, jak również determinowała na lokalnym poziomie dostęp do dzielonych centralnie środków. Współczynnik taki (a) powinien mieć następującą ogólną postać.

$$\alpha = \frac{M \cdot V}{U}$$

gdzie:

U – liczba bezrobotnych zarejestrowanych w danym urzędzie pracy;

V – liczba wakatów, którymi dysponuje ten urząd;

M – liczba przypadków podjęcia pracy w wyniku działania tego urzędu.

Taka konstrukcja współczynnika oddaje postulowany sposób myślenia w zakresie funkcjonowania pośrednictwa pracy. Chodzi mianowicie o to aby:

- zdobywać informację o istniejących lub potencjalnie możliwych do utworzenia wakatach (maksymalizacja V);
- dbać o to, aby w rejestrach nie tkwiły osoby, które nie poszukują pracy (minimalizacja U);
- skutecznie pośredniczyć w łączeniu bezrobotnych i wakatów (maksymalizacja M).

Stosowanie tego współczynnika w praktyce wymagałoby wyeliminowania wpływu różnych warunków, w jakich pośrednictwo pracy jest realizowane. Cel ten można osiągnąć wykorzystując nie same wartości współczynnika, lecz zmiany jego wartości w ciągu wybranego okresu. Stosowanie zaproponowanej procedury pozwoliłoby podporządkować wszystkie działania służb zatrudnienia najważniejszemu celowi, jakim jest prowadzenie aktywnego pośrednictwa pracy. Przyczyniłoby się to do odblokowania rynku pracy oraz zredukowania jednego z aspektów ogólniejszego zjawiska, jakim jest w Polsce niska aktywność zawodowa społeczeństwa.

4. Wyeliminowanie z rejestrów osób nie poszukujących aktywnie pracy jest zadaniem bardzo delikatnym, ponieważ może być okrzyknięte próbą manipulowania sytuacją zamiast jej poprawiania. Dlatego działanie takie można podjąć jedynie mając pewność, że jego wyniki, czyli obniżenie stopy bezrobocia nie zo-

stanie przedstawione jako sukces. Co więcej, porządkowanie rejestrów powinno być poprzedzone jasnym komunikatem podkreślającym, że spodziewane efekty nie będą w jakimkolwiek stopniu jednoznaczne z poprawą sytuacji, a jedynie z przygotowaniem rynku pracy do skuteczniejszego zastosowania środków, które rzeczywiście tę sytuację będą poprawiać.

Porządkowanie rejestrów można wspomóc wprowadzając „bon zatrudnieniowy”, czyli rodzaj czeku na określoną kwotę, która wypłacona będzie po roku osobie, która znajdzie sobie zatrudnienie i utrzyma je przez ten okres<sup>22</sup>.

5. Podjęcie wszelkich działań mogących sprzyjać aktywizowaniu społeczeństwa, a szczególnie osób w starszym wieku. Tu wachlarz możliwych działań jest bardzo szeroki, od edukacji publicznej nakierowanej na promowanie elastyczności zachowań na rynku pracy, po przebudowę systemu dostępu do dochodów niepochodzących z pracy. W przypadku edukacji chodzi między innymi o to, aby sprzyjać podejmowaniu decyzji raczej o zmianie pracy, kwalifikacji, czy miejsca zamieszkania niż o trwaniu i obronie miejsca pracy gdy szanse na jego trwałe utrzymanie są niewielkie. W przypadku dostępu do kanałów redystrybucji dochodu chodzi natomiast o to, aby ten dostęp dotyczył najbardziej potrzebujących, a nie większości społeczeństwa, ponieważ ceną za nadmierną skalę transferów jest trudna sytuacja na rynku pracy.

Plan minimum w zakresie polityki mającej sprzyjać spadkowi bezrobocia musi zakładać przynajmniej niedopuszczenie do pogarszania się sytuacji w każdym z powyższych obszarów.

Każdy z wymienionych wyżej pięciu punktów wymaga rozwinięcia, które wychodzi jednak poza zakres tego tekstu. Istotne jest przede wszystkim to, w jaki sposób te punkty-postulaty przełożyć na konkretne działania nadające się do wprowadzenia w życie. W zaprezentowanej wersji punkty te są jedynie propozycją kierunku działań postulowanych przez autora wobec polskiego rynku pracy.

## Podsumowanie

Problem wysokiego bezrobocia w Polsce wymaga powstania wszechstronnej diagnozy. Jej postawienie uzależnione jest od naszej zdolności do świeżego wolnego od pochopnie przyjmowanych założeń spojrzenia na ten problem. Wysokie bezrobocie w Polsce nie zostało spowodowane zbyt wolnym tempem wzrostu gospodarczego i nawet jeśli to tempo istotnie się zwiększy, nie ono będzie głównym czynnikiem pozwalającym przezwyciężyć ten problem (choć oczywiście pomoże).

Najpoważniejszym problemem polskiego rynku pracy jest niski poziom aktywności zawodowej ludności – bezrobocie jest jedynie elementem tego problemu – mniejszym niż można sądzić na podstawie danych dotyczących jego skali. Bezrobocie w Polsce jest spowodowane, tak jak i w innych krajach UE, wpływem czynników instytucjonalnych, przede wszystkim klina podatkowego. Negatywny wpływ oddziaływania czynników instytucjonalnych jest w Polsce zwielokrotniony na skutek dużego przyrostu podaży pracy, która przy właściwej strukturze instytucjonalnej rynku pracy jest wielką korzyścią, jednak przy niewłaściwej strukturze instytucjonalnej staje się przyczyną kłopotów.

Trwale wysokie bezrobocie nie jest fatum wiszącym nad Polską. Radykalne obniżenie tego poziomu jest możliwe. Wymaga jednak szeregu odważnych działań o charakterze instytucjonalnym. Ich podjęcie da szansę zmniejszenia bezrobocia nie o jeden, dwa, czy nawet pięć punktów procentowych, lecz zmniejszenia do poziomu jednocyfrowego w horyzoncie kilku lat.

## Literatura

Belot, M. and J. van Ours, 2004, *Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rate lie in the clever design of their economic reforms?*, „Oxford Economic Papers” (w druku).

Bertola, G., 1990, *Job Security, Employment and Wages*, „European Economic Review”, No 34, pp. 851-886.

Blanchard, O. and J. Wolfers, 2000, *The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence*, „Economic Journal” 110, C1-33.

Calmfors, L. and J. Driffil, 1988, *Centralisation of Wage Bargaining, Corporatism and Macroeconomic Performance*, „Economic Policy” 6.

Davis, S. J., and J. Haltiwanger, 1992, *Gross Job Creation, Gross Job Destruction and Employment Reallocation*, „The Quarterly Journal of Economics”, No. 107.

Elmeskov, J., J. Martin and S. Scarpetta, 1998, *Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries Experience*, „Swedish Economic Policy Review”, Vol 5, No.2, pp. 205-252.

Fitoussi, J.-P., D. Jestaz, E. Phelps and G. Zoega, 2000, *Roots of the Recent Recoveries: Labor Reforms or Private Sector Forces?*, „Brookings Papers on Economic Activity” 1.

Gómez-Salvador, R., J. Messina and G. Vallanti, 2004, *Gross Job Flows and Institutions in Europe*, European Central Bank, Working Paper Series No. 318.

Góra, M., 1996, *Instytucjonalne źródła bezrobocia w Polsce*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych”, nr 3, 163-182.

Góra, M., 2003, *Wpływ systemu zabezpieczenia społecznego na rynek pracy*, „Ekonomista”, nr 1, 9-20.

Góra, M. i M. Walewski, 2002, *Bezrobocie równowagi w Polsce – wstępna analiza i próba oszacowania*, „Polska Gospodarka”, nr 4, 36-40.

Heitger, B., 2002, *The Impact of Taxation on Unemployment in OECD Countries*, „Cato Journal”, Vol. 22, No. 2.

Kwiatkowski, E., S. Roszkowska i T. Tokarski, 2004, *Granice wzrostu bez zatrudnieniowego w Europie i krajach WNP*, „Ekonomista”, nr 1,

Martin, J. P., 2000, *What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences*, OECD Economic Studies No. 30.

Nickell, S., 1997, *Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America*, „Journal of Economic Perspectives”, Vol. 11, No. 3, pp. 55-74.

Nickell, S. and R. Layard, 1999, *Labour market institutions and economic performance*, in O. Ashenfelter and D. Card (eds.), „Handbook in Labor Economics”, North-Holland.

Nickell, S., L. Nunziata and W. Ochel, 2002, *Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know?*, Bank of England.

OECD, 1995, *Taxation, Employment and Unemployment*, „OECD Jobs Study”, OECD, Paris.

OECD, 1999, *Employment Protection and Labour Market Performance*, „OECD Employment Outlook”, OECD, Paris.

Pissarides, C. A, 2000, *Equilibrium Unemployment Theory*, Cambridge: MIT Press.

Turner, D., L. Boone, C. Giorno, M. Meacci, D. Rae and P. Richardson, 2001, *Estimating the Structural Rates of Unemployment for the OECD Countries*, „OECD Economic Studies”, No. 33.

## Przypisy

<sup>1</sup> Wymóg ten jest jednoznacznie formułowany w definicji stosowanej przez MOP oraz inne instytucje, takie jak OECD, czy Eurostat, które zbierają i rozpowszechniają informacje na temat bezrobocia. Najogólniej rzecz ujmując, w myśl tej definicji bezrobotną jest osoba, która nie wykonuje pracy, jest w stanie podjąć pracę oraz aktywnie jej poszukuje.

<sup>2</sup> Zdarza się, że do kategorii „bezrobocie” dołączane są nie tylko osoby zniechęcone poszukiwaniem pracy, ale także inne kategorie osób.

<sup>3</sup> Sytuacja odwrotna, czyli ujmowanie w wynikach BAEL jako bezrobotnych osób, które nie są zarejestrowane jest w pełni zrozumiałe.

<sup>4</sup> Por. Góra (1996).

<sup>5</sup> Praca tych urzędów w porównaniu z innymi krajami jest zorientowana bardziej na pomoc socjalną niż na pośrednictwo pracy.

<sup>6</sup> Tabele prezentowane w tekście, które dotyczą porównań międzynarodowych zorganizowane są albo według rosnącego poziomu bezrobocia we wszystkich krajach, albo – gdy odnoszą się do jakiejś innej zmiennej i nie obejmują wszystkich krajów UE – obejmują dane dotyczące Polski, Czech, Węgier i Słowacji oraz kraju o najniższej i najwyższej wartości prezentowanej zmiennej.

<sup>7</sup> Oszacowanie stopy bezrobocia równowagi zależy od metody i przyjętych założeń, dlatego oszacowania te są zróżnicowane, jednak są niewiele niższe od faktycznie mierzonej stopy bezrobocia według BAEL, a niektóre metody dają nawet oszacowania przekraczające ten poziom (por. na przykład Góra i Walewski (2002)).

<sup>8</sup> Oszacowanie granicy bezzatrudnieniowego wzrostu dokonane przez Kwiatkowskiego i in. (2004) jest trochę niższe i wynosi 4,2%, ale ciągle zdecydowanie powyżej poziomu typowego dla UE-15, który wynosi 1-2%.

<sup>9</sup> Skłonność do postrzegania bezrobocia jako skutku niedostatecznego tempa wzrostu gospodarczego ma jeszcze jedną przyczynę. Istnieją dobrze znane narzędzia polityki gospodarczej, które są w stanie przyspieszyć wzrost gospodarczy. Jakkolwiek nie da się raczej uzyskać w ten sposób trwałych efektów, to na pewno można ich stosowanie daje poczucie przeciwdziałania bezrobociu.

<sup>10</sup> Wskaźniki procentowego udziału są ty odwrotnością tych przedstawionych w tabeli 4, co lepiej odpowiada teorii, która mówi, że faktycznie obserwowane bezrobocie fluktuuje wokół swojego poziomu acyklicznego.

<sup>11</sup> Miarą acyklicznego komponentu bezrobocia jest w tym przypadku NAWRU (*non-accelerating wage rate of unemployment*).

<sup>12</sup> Dostępne w literaturze wyniki badań nie dotyczą Polski z racji krótkiego okresu dostępności porównywalnych danych.

<sup>13</sup> Teoretyczne podstawy tego procesu oraz jego empiryczna analiza ma bogatą literaturę. Porównaj na przykład Davis i Haltiwanger (1992).

<sup>14</sup> Porównaj na przykład Góra (2003).

<sup>15</sup> W większości przypadków służba zatrudnienia jest rzeczywiście organizowana jako element publicznej administracji. Warto jednak podkreślić, że publiczny jest przede wszystkim cel działania tej służby, natomiast realizacja tego celu mogłaby zostać przekazana do realizacji podmiotom prywatnym. Nie dyskutuję tu, czy i przy jakich założeniach miałyby ewentualnie to sens.

<sup>16</sup> W krajach OECD średnie wydatki na ten cel stanowią 23% wszystkich wydatków na aktywne polityki rynku pracy (Martin (2000)).

<sup>17</sup> Chodzi u o wskaźnik dotyczący grupy wiekowej 15-64 lata.

<sup>18</sup> Analogiczne obliczenie dla UE-15 daje poziom zatrudnienia równy 69.8.

<sup>19</sup> Przytaczane dane dotyczą 2003 r. (Eurostat).

<sup>20</sup> Zakresy obszarów określonych przez te punkty częściowo na siebie zachodzą, chodziło jednak o odpowiednie zaakcentowanie najważniejszych spraw.

<sup>21</sup> Składki emerytalne przekładają się na przyszłe emerytury, a więc jakakolwiek ich redukcja oznaczałaby redukcję również przyszłych emerytur.

<sup>22</sup> Rozwiązanie takie stosowane jest na przykład w Japonii. Ponieważ jednak wywołuje ono silną motywację do nadużyć, wymaga bardzo dokładnej kontroli. Dlatego w Polsce warto zastosować je jedynie jednokrotnie, jako narzędzie wspomagające porządkowanie rejestrów i stosowane jedynie wobec osób aktualnie zarejestrowanych.

# NOTATKI



## Deregulacyjne mistyfikacje

### I

*(...) gdy poczuł zarobek w kieszeni, praca (...) stawała się niepotrzebna, była ciężarem..., jedynie niską płacą można robotnika przyzwyczaić do pracy regularnej (...), robotnik jest tym leniwszy, im tańsze są środki żywności i im wyższa jest płaca (...), należyte prosperowanie (...) [przedsiębiorstwa] (...) uzależnione jest od taniego robotnika, którego zarobek wystarczy tylko na niezbędną żywność i ubranie. Idzie tu nie tylko o względy kalkulacyjne fabrykanta, ale o stałość pracy robotnika (...)*<sup>1</sup> Takie były poglądy polskich – i europejskich – proto-kapitalistów z końca XVI-II w. i nie jest wykluczone, że stanowiły one reakcję na realne problemy, jakie stwarzała epoka wczesnoprzemysłowa. Więc, nie to jest interesujące, że były one niegdyś zgłaszane, lecz to, że podobne poglądy są publicznie zgłaszane przez polskich pracodawców po blisko dwustu kilkadziesiąt lat. Zmieniły się czasy, zmieniły się

społeczeństwa, zmieniły się systemy wartości, ale nie trzeba być Jungiem, aby dostrzec to, że archetypy „kapitalistycznej mentalności” okazały się zadziwiająco trwałe.

Analogii jest więcej. Tak, na przykład, brzmiały zeznania niejakiego Pawła Zaleskiego: *(...) byłem naprzód za psiarczyka u JP. Zielińskiego (...) lat trzy. Stamtąd odprawiłem się dlatego, że żądnych zastug nie brał (...)* Odebrawszy testimonium przystąpiłem do generała Śmigielskiego *(...) za chłopca do kuchni i byłem lat dziewięć. Stamtąd, dlatego, że żądnych zastug nie brał, uciekłem...* I komentarz N. Assorodobraj: *(...) z głosów współczesnych oraz zarządzeń władz przebija bardzo wyraźnie (...) skarga na faktyczną bezwartościowość kontraktów i umów ze służbą, którymi ona bynajmniej nie czuła się skrzępowana (...)* *Cała strona stosunku pracodawców do służby jest oczywiście pomijana milczeniem. Jedynie ustęp obwieszczenia Komisji Cywilno-*

*Wojskowej Krakowskiej (...) jest opatrzony zwrotem typowo osiemnastowiecznym, „iż spodziewać się nie można, ażeby który z Ichmości obywateli tak był uciążliwym i przykrym panem dla swych służących”...<sup>2</sup>.*

Trzy, wydaje się, lekcje płyną z tego wglądu w historię.

Pierwsza sprowadza się do tezy mówiącej, że próby prawnej regulacji złożoności stosunku pracy, niekiedy bardzo restryktywne, zazwyczaj stanowią fasadę, za którą faktycznie kształtuje się realność akceptowanych obowiązków i uprawnień – lub ich brak.

Lekcja druga mówi, że chaos tej realności jest tym większy, im mniej jest w niej działania zasady wzajemności, że zatem nielojalność jednej ze stron stosunku pracy łączy się z brakiem lojalności strony drugiej. Rozwijając tę tezę wypada dodać, że wtedy, gdy zasada wolności umów gospodarczych ma wyłącznie charakter formalny i jest kurtyzowana przez rozmaite przymusy ekonomiczne (na przykład, wysoki poziom bezrobocia), a któraś ze stron uważa kontrakt za zasadniczo niesprawiedliwy, czy wymuszony okolicznościami, to nie ma co liczyć na to, że jego warunki będą ochoczo dotrzymywane.

Lekcja trzecia – równie banalna, co poprzednie – powiada, że nie jest ani tak, że pracownicy są – ze swojej natury – leniwi i niedbali, a też mają zawyżone aspiracje dotyczące wynagrodzeń, ani tak, że pracodawcy to krwio pijcy bezlitośnie eksploatujący „robotniczy trud”. Nawet, jeśli taki – konfliktowy – opis stosunków pracy mógł zawierać część prawdy we wczesnych okresach indu-

stryalizmu, to z całą pewnością nie stosuje się on do czasów postfordyzmu, które charakteryzują się rosnącym udziałem pracowników w rynkowym sukcesie przedsiębiorstwa, a także – na skutek rozwoju technologicznego i nowych technik managerskich, takich, np., jak tzw. *outsourcing* – rosnącym naciskiem na personalizację stosunków w organizacyjnych hierarchiach. Instytucjonalny wyraz tych zmian to managerskie mody na *team-building*, akcentowanie umiejętności pracy zespołowej, czy takie techniki wynagradzania, które indywidualny sukces łączą z sukcesem przedsiębiorstwa.

Niezależnie jednak od poziomu fascynacji nowościami – nie jest wykluczone zresztą, że są to nowości pozorne, bo sprowadzają się do idei nowych o tyle, o ile zdążyły być już zapomniane – sprowadzają się one do takiej filozofii stosunków pracy, którą można byłoby może określić jako „neopaternalizm” czy „paternalizm podmiotowy”, który sprzęga interesy pracowników i pracodawców i każe im troszczyć się o siebie nawzajem. Na początek managerowie wielkich – kapitałem, bo niekoniecznie liczbą zatrudnionych – korporacji odkrywają to, że „dobry” pracownik to nie tylko pracownik zadowolony, lecz także lojalny i zidentyfikowany z firmą, wypada mieć nadzieję, że wiedza o tym „odkryciu” powoli przesiąknie także i do szefów. To jednak, co w latach 70. mieliśmy za jeden z filarów japońskiego sukcesu gospodarczego, budowanego – nawiasem mówiąc – m.in. na bezpieczeństwie zatrudnienia – musiałoby się wydawać oczywiste każdemu roztropnemu kapitaliście w końcu XVIII w. Przywołując znowu znakomite źródło, jakie stanowi praca N. Assorodobraj, wypada przypomnieć o wynikach jej analiz: ... *dobrana, wy-*

szkolona i stała załoga jest przedmiotem ciągłej troski i ustawicznego lęku przed jej rozejściem się. Dyrekcja fabryki w Staszowie pilnuje nade wszystko regularnej wypłaty i stałego zatrudnienia robotników, byle tylko utrzymać personel, z którego jest zadowolona... O to samo troszczą się inspektorzy manufaktur tabacznyczych... Seydewitz, którego rzeczowe listy najwięcej rzucają światła na organizację, stosunki pracy i trudności związane z robotnikiem w manufakturze, stwierdza, że plagą przedsiębiorstw przemysłowych są *Vagabunde und Liderliche Leute*... Tym zapewne tłumaczy się fakt, że w Grodnie wszyscy robotnicy, począwszy od majstrów, a skończywszy na uczniach, otrzymują miesięczną zapłatę, niezależnie od tego czy jest praca czy też jej nie ma... Nawet w wypadku robót kopalniowych, gdy ze względu na konieczność obniżenia kosztów związanych z pracami nad kopaniem srebra w „górach Nowotarskich” trzeba było zwolnić część górników-kopaczy, dyrekcja obawia się to uczynić „z przyczyny niełatwego po odprawieniu ich przywrócenia i dobrych górników dobrania”...<sup>3</sup>.

Nie jest też, wypada dodać, prawdą i to, że „to dobre dla General Motor jest dobre dla Stanów Zjednoczonych” – bo i taka figura retoryczna pojawia się w toku publicznej debaty nad strukturalizacją stosunków pracy. Wynika z niej, że pracodawcy zasypiają z „dobrem zbiorowym” czy „rozwojem gospodarczym, na którym korzystają wszyscy” w znużonych oczach, a w tym czasie ich pracownicy niecznie spiskują po to, aby zgłosić ekscesywne żądania płacowe, domagać się gwarancji zatrudnienia itp. – mówiąc krótko – rzucają kłody pod nogi tym, którzy troszczą się wyłącznie o naszą zbiorową pomyślność. Nie wda-

jąc się w argumentację szczegółową, wystarczy wgląd w systematycznie gromadzone dane, aby wiedzieć, jak – w ostatnich dziesięciu, dwunastu latach – rozkłada się w strukturze społecznej dynamika dochodów, aby zdać sobie sprawę z tego, że słynny slogan Kennedy’ego, wedle którego *the rising tide rises all boats* jest jawnie fałszywy. Nie narastanie nierówności dochodowych jest tu problemem, lecz to, że dane o których tu mowa demonstrują wyraźnie ten prosty fakt, że Polska jest krajem bardzo odległym od spełnienia – liberalnego przecież – postulatu sprawiedliwości społecznej Rawlsa, który żąda, aby korzyści, także gospodarcze, z nierówności społecznych trafiły w największym stopniu do tych, którym wiedzie się najmarniej. Otóż, tak się z całą pewnością nie dzieje !

## II

Pomijając już retorykę publicznych dyskusji nad stosunkami pracy w kraju, warto może wyłożyć kilka tez, które mogą oczyścić pole dalszych dyskusji. Teza pierwsza ma charakter porządkowy i służy wprowadzenie językowej dyscypliny – po to, chociażby, aby unikać wywodów budowanych na terminologicznych manipulacjach. Więc, wypada powiedzieć, że – przywiązując się do literalnego znaczenia postulatu deregulacji rynku pracy – pomija się szereg istotnych kwestii. W gruncie rzeczy, w debacie deregulacyjnej idzie nie o „deregulację”, lecz o „deetatyzację regulacji”. Wbrew pozorom, nie jest to próba demonstrowania akademickiego mętniactwa, rzecz ma znaczenie zgoła zasadnicze. Powody, dla których tak jest dają się wyłożyć w kilku punktach:

– nie ma niczego takiego, jak deregulacja; życie zbiorowe to system reguł; nawoływanie do deregulacji to postulat atrofii „społecznego”; ogólnie – wszelki porządek życia zbiorowego jest budowany na przewidywalności zachowań jego uczestników, temu służą zarówno normy, jak i te mechanizmy kontroli społecznej, które wymuszają respekt dla norm; jeśli „elastyczność” oznacza tyle co „nieprzewidywalność” to jest to postulat powrotu do stanu „dzikości”;

– problem jest nie to, czy deregulować; problem polega na znalezieniu odpowiedzi na pytanie, jakimi sposobami regulować, a zatem – jakimi sposobami utrzymać (zwiększyć?) przewidywalność zachowań uczestników systemu społecznego;

– *mutatis mutandis* – to samo dotyczy rynku pracy: jak na każdym innym rynku, który ma racjonalnie alokować, muszą na nim istnieć reguły wymiany i reguły gwarantujące bezpieczeństwo obrotu; muszą też istnieć reguły wskazujące na to, jakie rodzaje wymiany są chronione politycznymi gwarancjami bezpieczeństwa obrotu, jakie zaś nie;

– nie jest wykluczone, że – koncentrując się na retoryce bieżących sporów prowadzonych w ramach dialogu społecznego w stosunkach pracy – nie chce się brać pod uwagę kwestii podstawowych: wbrew pozorom polityczna, - tj. budowana na prawie stanowionym wspieranym monopolem państwa na stosowanie przemocy – forma regulacji nie jest ani najbardziej podstawowa, ani najważniejsza; konkurencją dla tej formy regulacji jest regulacja oparta na zasadzie wzajemności, lub tym, co nazywało się w literaturze prawniczej „żywym prawem” (Eugen Ehrlich) lub „prawem nieoficjalnym” (Leon Petrażycki);

– konsekwentnie, warto powiedzieć wyraźnie, że postulat deregulacji i uelastycznienia rynku pracy nie jest – wypada mieć nadzieję – apelem o powrót do stanu prespołecznego, lecz postulatem deetatyzacji regulacji, to jest – wskazywaniem na to, że zasada wzajemności i „żywe prawo” mogą regulować bardziej Pareto-efektywnie i bardziej skutecznie wymuszać respekt dla reguł wzajemności;

– to nie jest szczególne odkrycie; wiemy, na przykład, że mechanizm zasady wzajemności jest tajemnicą sukcesu tzw. *family capitalism* w krajach południowo-wschodniej Azji, także i sukcesów „chińskiego kapitalizmu”:

*W chińskim społeczeństwie (...) mechanizmy społecznej kooperacji powstają w wyniku powiązań między uzależnionymi od siebie jednostkami... sieć powiązań stanowi funkcjonalną alternatywę wobec prawa cywilnego. Zapewnia ona wysoką wydajność gospodarczą poprzez redukcję kosztów wymiany. Łączenie się ludzi więziami kooperacji... dokonuje się poprzez paternalistyczną wzajemność zobowiązań... (Redding)*

Konsekwentnie wypada powiedzieć co następuje: postulat deetatyzacji regulacji rynku pracy warto wspierać dla dwóch powodów. Powód pierwszy jest ten, że może to prowadzić do uwolnienia się do instytucjonalnych fikcji, regulacyjnych fasad, za którymi kryją się umowy uznawane przez strony stosunków pracy za wiążące. Powód drugi, sprzęgnięty z pierwszym, sprowadza się do tego, że deetatyzacja regulacji rynku pracy stwarza przestrzeń dla działania mechanizmów bardziej podstawowych, wyznaczających stosunki między pracownikami i pracodawcami, to

jest do mechanizmów budowanych na zasadzie wzajemności. Z powyższego nie wynika jednak, że regulacyjne funkcje państwa są nam na nic. Nie wdając się w spory o to, jak wyznacza się granice „państwa minimalnego”, jest już dość pewne to, że rynek jakikolwiek, w tym także rynek pracy, nie może alokować zasobów Pareto-efektywnie bez pewnych instytucjonalnych gwarancji. Gwarancje bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i gwarancje bezpieczeństwa umów służą kontrolowaniu wysokości kosztów transakcyjnych, które – jeśli nadmiernie wysokie – blokują procesy wymiany. Więc, trzeba zdawać sobie sprawę i z tego, że postulat deetatyzacji regulacji ma swoje granice.

Jest też i druga kwestia, której, nawołując do deetatyzacji regulacji rynku pracy pomijać nie należy. Zastępowanie uniwersalizmu prawa pracy partykularyzmem umów opartych o zasady wzajemności ma przecież swój instytucjonalny wyraz w postaci tzw. *in-house regulations*, które zazwyczaj wypełniają te luki w poziomie regulacji, które zostawia po sobie państwo wycofując się z porządkowania stosunków pracy. Te zakładowe regulacje mogą mieć postać formalną, na przykład – zakładowych układów zbiorowych – albo nieformalną, wbudowaną w praktykę zarządzania. Ale, wypada podkreślić z całym naciskiem, postulat deetatyzacja regulacji nie oznacza postulatu deregulacji – ten drugi to promowanie społecznego chaosu i niepewności. I – o tym też trzeba pamiętać – nawet, gdyby miało być tak, że postindustrialne społeczeństwo będzie, jak chciał tego w latach 80. autor głośnej wtedy książki, Ulrich Beck, „społeczeństwem ryzyka”, to z tego wcale nie musi wynikać rozwiązanie problemu bezrobocia. Przeciwnie, zdaniem przy-

woływanego tu autora, (...) *wielu będzie sądzić, że przekształcając miejsca pracy w pełnym wymiarze w te w niepełnym wymiarze można wnieść istotny wkład do pokonania bezrobocia. Chyba jednak zdarzy się coś zupełnie przeciwnego (...) podobnie, jak okresy życia „na bezrobociu” stały się już dla dużej części społeczeństwa elementem składowym normalnej biografii, tak teraz zatrudnienie w niepełnym wymiarze jako synteza pełnego zatrudnienia i bezrobocia zostaje zintegrowane w system pracy (...) Istotne są tutaj reakcje polityczne. Bez rozbudowy systemu zabezpieczeń społecznych grozi w przyszłości nędza. Natomiast wraz ze stworzeniem prawnie zagwarantowanego minimum dochodu dla wszystkich swoboda tego rozwoju może być w pewnym stopniu ograniczona...<sup>4</sup>.*

### III

Dyskusje nad sposobami urządzania rozmaitych obszarów ładu społecznego bywają fascynujące – bo przecież, gdy przekładają się na realia praktyki politycznej, prowadzą do konstruowania świata, w którym żyjemy. Ale dyskusje te przekształcają się w doktrynerstwo wtedy, gdy proponuje się lepsze czy gorsze – także wedle kryteriów gospodarczych – konstrukcje instytucjonalne, sposoby rozwiązywania rozmaitych problemów społecznych bez zwracania uwagi na to, co ekonomiści nazywają efektami zewnętrznymi, zaś socjologowie, skutkami ubocznymi planowych zmian społecznych. Jest też doktrynerstwem taka argumentacja, wedle której akcentuje się społeczny pożytek z proponowanych zmian instytucjonalnych mówiąc zarazem, że efekty zewnętrzne tych zmian – dobre czy złe – stanowią

swoisty wyrok historii, koszt systemowy itp. Bardziej konkretnie: jeśli przedmiotem interwencji społecznych są wysiłki zmierzające do ograniczania bezrobocia, to trzeba brać pod uwagę nie tylko to, jakie są ich konsekwencje nie tylko dla bezrobocia, lecz także dla struktury zatrudnienia. Idąc nieco dalej, wypada też zastanowić się nad tym, w jaki sposób nowe instytucje przekładają się na sytuację dochodową pracujących.

W tych kwestiach, fortunnie, dysponujemy stosunkowo dobrymi danymi. Z raportów Eurostatu wynika m.in., że osoby pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy to w krajach UE około 18% wszystkich zatrudnionych, ale tylko dla połowy z nich jest to kwestia wyboru. Jedynie około 10% miejsc pracy tego rodzaju ma godziwy charakter – daje szansę na awans, dostęp do szkoleń itp. Co więcej, okazuje się też, że osoby zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy tracą ją trzykrotnie częściej, niż osoby pełnozatrudnione. Mistyfikacją jest też uprzedzone podtrzymywanie tezy, wedle której zatrudnienie na zasadach okresowych kontraktów jest drogą do zdobycia stałej pracy – bo tylko około 1/3 okresowych umów o pracę zamienia się w stałe zatrudnienie. Dalej, raporty Eurostatu informują także o tym, że około 15% wszystkich pracujących w krajach UE uzyskuje wynagrodzenie na poziomie tzw. *low wages*, tj. poniżej 60% mediany wynagrodzeń w poszczególnych krajach, to jest poniżej dość powszechnie akceptowanej i stosowanej w statystykach UE linii dochodowej wyznaczającej obszar ubóstwa. Wgląd w omawiane tu dane przynosi też odpowiedź na pytanie o powody, dla których co 7 zatrudniony w krajach UE otrzymuje niskie wynagrodzenie. Powody te są oczywiście dość różne w poszczególnych krajach

członkowskich, ale – generalnie rzecz biorąc – dwa z nich mają charakter zasadniczy. Jest to, po pierwsze zatrudnienie w niepełnym wymiarze (47%) i, po drugie, niskie wynagrodzenia (37%).

Nawet, gdyby miało być tak, że wnioski, jakie płyną z tych informacji dyktuje starcza zgryźliwość, to trudno ich uniknąć. Są one następujące: na przełomie wieku XIX i XX Anglicy – dzięki klasycznym badaniom najpierw Bootha, a potem Rowntree – dowiedzieli się ze zdumieniem, że masowe ubóstwo to nie konsekwencja indywidualnych przywar, lecz strukturalny efekt relacji wynagrodzeń i kosztów utrzymania i zaczęli mówić o *working poor*, to jest, o bogobojnych i pracowitych robotnikach, których sposób urządzenia życia zbiorowego spychał w nędzę. Wygląda na to, że współczesna Europa, m.in. na skutek pomysłów zmierzających do ograniczania bezrobocia przy pomocy tzw. elastycznych form zatrudnienia zafundowała sobie dokładnie to samo i wylewa krokodyle łzy nad tymi, którzy ulegli procesom społecznej marginalizacji bądź usiłuje utrzymać, że jest to zjawisko stanowiące nieuchronny wyrok historii, konieczny rezultat procesu globalizacji itp.

Ba, gdybyż jeszcze rzeczywiście było tak, że rozmaite formy elastycznego zatrudnienia przyczyniają się do zmniejszenia poziomu bezrobocia, to może – niezależnie od ich wszystkich negatywnych efektów – warto byłoby o nie walczyć. Jednakże, nie mamy żadnych przekonujących dowodów – poza zdroworozsądkową intuicją i wiarą, że jest tak istotnie. To, co wiemy w sposób systematyczny, skłania do wniosków odmiennych: (...) *the systematic finding that employment protection affects who rather than how*

*many are unemployed, is not only consistent with theory, but also with what we otherwise know about countries' regulatory practice (...) labor market regulation has no effect on level of unemployment...<sup>5</sup>.*

## IV

Skoro wiemy to w sposób stosunkowo pewny, to stajemy przed pytaniem interesującym już nie dla badacza rynku pracy, lecz dla socjologa usiłującego zrozumieć uporczywość, z jaką w polskiej debacie publicznej omawiane tu problemy się pojawiają. Dwie, wydaje się, hipotezy warto może byłoby rozważyć. Jedna z nich została już *implicit*e sformułowana – to hipoteza archetypu kapitalistycznej mentalności. Hipoteza druga zmierza do wskazania na to, że deregulacyjna debata ma charakter zastępczy: jej wszczynanie służy nie temu, aby w ten czy inny sposób kształtować sytuację na rynku pracy, lecz raczej temu, aby zaistnieć z określonym programem i w ten sposób legitymizować swój udział w życiu publicznym. Warto może dodać, że hipoteza ta mówi coś – niekoniecznie trafnie – o funkcjach tego wątku publicznych dyskusji, natomiast nie mówi niczego o ludziach, którzy je prowadzą, więc z całą pewnością nie jest to próba ich krytyki.

## Przypisy

<sup>1</sup> Por. Nina Assorodobraj, *Początki klasy robotniczej*, PWN 1966, s. 127

<sup>2</sup> op. cit. s. 81

<sup>3</sup> op. cit., s. 144;

<sup>4</sup> Ulrich Beck, *Spółeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Scholar 2002, s. 220;

<sup>5</sup> Gosta Esping-Andersen: *Who is harmed by Labour Market Regulations? Quantitative Evidence*, w: Gosta Esping-Andersen I Marino Regini: *Why Deregulate Labour Market?*, Oxford University Press 2000, s. 88-90;

# Z E S Z Y T Y B R E - C A S E

- 38 Docelowy model bankowości spółdzielczej
- 39 Czy komercyjna instytucja finansowa może skutecznie realizować politykę gospodarczą państwa?
- 40 Perspektywy gospodarki światowej i polskiej po kryzysie rosyjskim
- 41 Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?
- 42 Fundusze inwestycyjne na polskim rynku – znaczenie i tendencje rozwoju
- 43 Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka
- 44 Kiedy koniec złotego?
- 45 Fuzje i przejęcia bankowe
- 46 Budżet 2000
- 47 Perspektywy gospodarki rosyjskiej po kryzysie i wyborach
- 48 Znaczenie kapitału zagranicznego dla polskiej gospodarki
- 49 Pierwszy rok sfery euro – doświadczenia i perspektywy
- 50 Finansowanie dużych przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki
- 51 Finansowanie budownictwa mieszkaniowego
- 52 Rozwój i restrukturyzacja sektora bankowego w Polsce – doświadczenia 11 lat
- 53 Dlaczego Niemcy boją się rozszerzenia strefy euro?
- 54 Doświadczenia i perspektywy rozwoju sektora finansowego w Europie Środkowo-Wschodniej
- 55 Portugalskie doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji banków
- 56 Czy warto liczyć inflację bazową?
- 57 Nowy system emerytalny w Polsce – wpływ na krótko- i długoterminowe perspektywy gospodarki i rynków finansowych
- 58 Wpływ światowej recesji na polską gospodarkę
- 59 Strategia bezpośrednich celów inflacyjnych w Ameryce Łacińskiej
- 59/a Reformy gospodarcze w Ameryce Łacińskiej
- 60 (nie ukazał się)
- 61 Stan sektora bankowego w gospodarkach wschodzących – znaczenie prywatyzacji
- 62 Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce
- 63 Rola sektora nieruchomości w wydajnej realokacji zasobów przestrzennych
- 64 Przyszłość warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych
- 65 Stan finansów publicznych w Polsce – konieczność reformy
- 66 Polska w Unii Europejskiej. Jaki wzrost gospodarczy?
- 67 Wpływ sytuacji gospodarczej Niemiec na polską gospodarkę
- 68 Konkurencyjność reform podatkowych – Polska na tle innych krajów
- 69 Konsekwencje przystąpienia Chin do WTO dla krajów sąsiednich
- 70 Koszty spowolnienia prywatyzacji w Polsce
- 71 Polski sektor bankowy po wejściu Polski do Unii Europejskiej
- 72 Reforma procesu stanowienia prawa
- 73 Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?