

Zatrudnienie w Polsce 2009

Przedsiębiorczość dla pracy

pod redakcją Macieja Bukowskiego

Warszawa 2010



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO PRACY
I POLITYKI SPOŁECZNEJ

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Zatrudnienie w Polsce 2009

Przedsiębiorczość dla pracy

Pod redakcją Macieja Bukowskiego

Autorzy

Redaktor naukowy:

dr Maciej Bukowski

Część I

dr Maciej Bukowski
Piotr Lewandowski

Część II

Sonia Buchholtz
Łukasz Skrok

Część III

Jan Gąska
Piotr Lewandowski

Część IV


dr Maciej Bukowski
Horacy Dębowski

Współpraca:

Maciej Lis, Maciej Małysz, Andrzej Żurawski

Zawarte w tej publikacji poglądy i konkluzje wyrażają opinie autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Badanie powstałe w ramach prac nad projektem: *Analiza procesów zachodzących na polskim rynku pracy i w obszarze integracji społecznej w kontekście prowadzonej polityki gospodarczej*, realizowanym przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i zainicjowanym przez Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, wykonane przez:



Instytut Badań Strukturalnych
ul. Rejtana 15 lok. 24/25
02-516 Warszawa, Polska
e-mail: ibs@ibs.org.pl
www.ibs.org.pl



Reytech
ul. Rejtana 15/25
02-516 Warszawa, Polska
e-mail: reytech@reytech.pl
www.reytech.pl

Realizacja badania terenowego:

ASM Centrum Badań i Analiz Rynku sp. z o.o.
ul. Grunwaldzka 5,
99-301 Kutno

Projekt okładki, skład, łamanie

studio graficzne Temperówka
www.temperowka.pl

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

5	Wprowadzenie
7	Część I Praca w rytmie wahań koniunktury
41	Część II Jakość pracy – sektory tradycyjnej i nowoczesnej gospodarki
91	Część III Procedury i regulacje – o zatrudnianiu i zwalnianiu
131	Część IV Dialog społeczny na zmieniającym się rynku pracy
179	Wnioski dla polityki gospodarczej
183	Aneks metodologiczny
197	Bibliografia

Wprowadzenie

Raport „Zatrudnienie w Polsce 2009 – przedsiębiorczość dla pracy” jest kolejnym raportem serii „Zatrudnienie w Polsce”. Z wielką przyjemnością już po raz piąty prezentujemy Państwu opracowanie poświęcone najważniejszym procesom zachodzącym na polskim i europejskim rynku pracy. Liczymy, że tak jak w wypadku poprzednich edycji jego lektura będzie dla państwa ciekawa i inspirująca, pomocna w państwa pracy i badaniach.

Część pierwsza jest poświęcona analizie cyklicznych charakterystyk polskiego rynku pracy prezentowanych na tle procesów zachodzących w krajach UE i OECD. Badamy w niej reakcję zatrudnienia, bezrobocia, aktywności zawodowej na wahania koniunktury, poszukując odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu zmiany koniunkturalne wpływają na rynek pracy w Polsce i w innych krajach UE, w szczególności tych, które wraz z Polską weszły do UE. Szczególnie istotne jest w tym kontekście porównanie przebiegu i skutków kryzysu lat 2008-2009 z przebiegiem i skutkami kryzysu rosyjskiego 1998 r. i spowolnienia lat 2001-2002. Analiza ta jest punktem wyjścia do identyfikacji szoków, które wywołują największe fluktuacje na polskim rynku pracy oraz charakteru indukowanych przez nie zmian. W części podejmujemy kwestię dynamiki zmian na rynku pracy oraz roli instytucji rynku pracy i rynku dóbr w adaptacji rynku pracy do zmieniającej się sytuacji gospodarczej, otwierając tym samym pole do analiz kolejnych części raportu.

W części drugiej koncentrujemy się na badaniu długookresowych przemian strukturalnych polskiej gospodarki i ich konsekwencji dla rynku pracy w ich ekonomicznym, społecznym i instytucjonalnym wymiarze. Punktem wyjścia jest analiza skali i kierunków zmian struktury sektorowej zatrudnienia w Polsce w latach 1996-2007 i odniesienie ich do sytuacji w państwach wysokorozwiniętych, zwłaszcza UE15, oraz krajach zbliżonych poziomem rozwoju do Polski (NMS). Badanie przepływów międzysektorowych pracowników oraz zmian produktywności poszczególnych sektorów i całej gospodarki służy zdefiniowaniu obszarów, w których występują różnice w produktywności w Polsce względem innych państw. Dzięki temu możemy dokonać głębszej refleksji nad naturą konwergencji polskiej gospodarki i polskiego rynku pracy, identyfikując też obszary, w których Polska przegrywa w porównaniu z innymi państwami regionu. Część wieńczy analiza wpływu zmian strukturalnych na funkcjonowaniu rynku pracy w zakresie adaptacyjności pracowników i jakość pracy.

W części trzeciej analizujemy w pierwszej kolejności przepływy na polskim rynku pracy, również w porównaniu międzynarodowym, wykorzystując je do ilustracji ilościowej dynamiki polskiego rynku pracy. Szczególną rolę odgrywają dekompozycje zmian bezrobocia na zatrudnienie i zwalnianie, umożliwiające identyfikację kanałów wpływu szoków na rynek pracy w zależności od instytucji. Następnie dokonujemy oceny wpływu na przepływy rozwiązań instytucjonalnych w zakresie rynku pracy i rynku dóbr, analizując również ich ewolucję w latach 1996-2009, zarówno w Polsce, jak też w innych krajach OECD. Tym samym część trzecia stanowi rozwinięcie wątku powiązań między instytucjami a zmianami na rynku pracy, sygnalizowanego w części pierwszej i drugiej.

Część czwarta podejmuje istotny element systemu instytucjonalnego rynku pracy, omawiając funkcję dialogu społecznego na zmieniającym się rynku pracy w Polsce. Szczegółowo analizujemy tu wątki często podejmowane w literaturze światowej, którym w Polsce poświęca się stosunkowo mało uwagi – tym samym część ta jest koniecznym dopełnieniem analiz instytucjonalnych części trzeciej, opisując, jak procesy opisane w poprzednich częściach wpłynęły na dialog społeczny w Polsce. Analizę rozpoczynamy od przedstawienia wzajemnych współzależności pomiędzy poszczególnymi uczestnikami dialogu społecznego, zarówno w świetle ustaleń teorii ekonomii, jak też w kontekście międzynarodowym. Następnie, prezentujemy i oceniamy model dialogu społecznego w Polsce, koncentrując się na działaniach Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno Gospodarczych, podejmując też problematykę dialogu autonomicznego i instytucji reprezentacji pracowniczej.

Raport zamykają wnioski i rekomendacje, zmierzające do takich zmian w polskiej gospodarce – a w szczególności w otoczeniu instytucjonalnym rynku pracy – które będą budować większą adaptacyjność polskiej gospodarki, z jednej strony zmniejszając negatywne społeczne i gospodarcze skutki wahań koniunkturalnych i zmian strukturalnych, z drugiej zwiększając jej potencjał wzrostu produktywności i konkurencyjności w ujęciu międzynarodowym.

Część **I.** Praca w rytmie
wahań koniunktury

Autorzy:
Maciej Bukowski
Piotr Lewandowski

11	Wprowadzenie
12	1. Globalny kryzys gospodarczy a przemiany na polskim rynku pracy
12	1.1. Najnowsze zmiany na rynku pracy
17	1.2. Dostosowania czasu pracy, wielkości i struktury zatrudnienia w latach 2008-2010
20	1.3. Odpowiedź polityki rynku pracy w krajach europejskich na kryzys lat 2008-2009
23	2. Polski rynek pracy w cyklu koniunkturalnym
23	2.1. Cykliczne charakterystyki polskiego rynku pracy na tle prawidłowości europejskich
31	2.2. Źródła wahań cyklicznych w Polsce i NMS8
37	2.3. Instytucjonalne determinanty dostosowań do szoków makroekonomicznych
39	Podsumowanie

SPIS TABEL

- 12 **Tabela I.1.** Tempo wzrostu PKB w okresie 2006-2010, kwartalne rok do roku, po usunięciu sezonowości (w proc.).
- 12 **Tabela I.2.** Dynamika eksportu w okresie 2006-2010, kwartalna rok do roku, po usunięciu sezonowości (w proc.).
- 14 **Tabela I.3.** Wkład poszczególnych sektorów do zmian zatrudnienia między 1 kw. 2008 a 1 kw. 2010 w Polsce, nowych krajach członkowskich UE i UE15 (w proc.).
- 21 **Tabela I.4.** Liczba państw podejmujących określone działania przeciwdziałające kryzysowi na rynku pracy.
- 26 **Tabela I.5.** Zmienność w cyklu koniunkturalnym PKB, zatrudnienia, bezrobocia, podaży pracy i czasu pracy w krajach europejskich w latach 1992-2010 (2 kw.).
- 38 **Tabela I.6.** Wpływ instytucji rynku pracy na głębokość i trwałość zaburzeń na rynku pracy.

SPIS RAMEK

- 18 **Ramka I.1.** Metodologia dekompozycji zmian całkowitego nakładu pracy w roboczogodzinach.
- 31 **Ramka I.2.** Metodologia dekompozycji zaburzeń cyklicznych.

SPIS WYKRESÓW

- 13 **Wykres I.1.** Wskaźniki aktywności i zatrudnienia (lewa oś) oraz stopa bezrobocia (prawa oś) osób w wieku 15-64 lat w Polsce w okresie 2006-2010 (2 kw.) (w proc.).
- 13 **Wykres I.2.** Zmiana liczby pracujących (oś pozioma) względem zmiany liczby bezrobotnych (oś pionowa) kobiet między 1-2 kw. 2008 roku a 1-2 kw. 2010 roku w krajach europejskich (w proc.).
- 13 **Wykres I.3.** Zmiana liczby pracujących (oś pozioma) względem zmiany liczby bezrobotnych (oś pionowa) mężczyzn między 1-2 kw. 2008 roku a 1-2 kw. 2010 roku w krajach europejskich (w proc.).
- 14 **Wykres I.4.** Saldo netto kreacji i destrukcji miejsc pracy wg grup zawodów w Polsce w 2009 roku (w pkt. proc.).
- 15 **Wykres I.5.** Tempo wzrostu PKB, stopa bezrobocia krótkookresowego i stopa bezrobocia długookresowego w okresie 1 kw. 1998 - 2 kw. 2001 (lewy wykres) oraz 1 kw. 2007 - 2 kw. 2010 (prawy wykres) (w proc.).
- 16 **Wykres I.6.** Wskaźniki aktywności i zatrudnienia (lewa oś) oraz stopa bezrobocia (prawa oś) osób w wieku 15-64 lat w krajach europejskich w pierwszej połowie 2010 roku (w proc.).
- 16 **Wykres I.7.** Wskaźnik aktywności zawodowej osób w wieku 15-24 oraz 25-29 lat wg płci (w proc.).
- 16 **Wykres I.8.** Wskaźnik aktywności zawodowej osób w wieku 45-54 wg płci oraz w wieku 55-59 (kobiety) i 55-64 lat (mężczyźni) (w proc.).
- 17 **Wykres I.9.** Liczba kobiet (lewy panel) i mężczyzn (prawy panel), którym przyznano emeryturę (w tysiącach), wg wieku oraz przeciętny wiek osoby przechodzącej na emeryturę w latach 1999-2009 (w latach).
- 19 **Wykres I.10.** Dekompozycja zmian łącznego nakładu pracy w krajach europejskich w okresie I kw. 2008-I kw. 2010 (w proc.).
- 19 **Wykres I.11.** Dekompozycja zmian zatrudnienia w krajach europejskich w okresie I kw. 2008- I kw. 2010 (w proc.).
- 20 **Wykres I.12.** Dekompozycja zmian przeciętnego tygodniowego czasu pracy w krajach europejskich w okresie I kw. 2008 - I kw. 2010 (w godzinach).
- 24 **Wykres I.13.** Odchylenia od trendu PKB per capita, wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia w Polsce w latach 1992-2010 (2 kw.) (w proc.).
- 24 **Wykres I.14.** Odchylenia od trendu PKB per capita, wskaźnika zatrudnienia i wskaźnika aktywności w Polsce w latach 1992-2010 (2 kw.) (w proc.).

- 25 **Wykres I.15.** Odchylenia od trendu PKB per capita, łącznego nakładu pracy i przeciętnego czasu pracy w Polsce w latach 1998-2010 (2 kw.) (w proc.).
- 27 **Wykres I.16.** Odchylenia od trendu składowych PKB per capita, wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia w Polsce w latach 1992-2010 (2 kw.) (w proc.).
- 28 **Wykres I.17.** Struktura czasowa korelacji odchyłeń od trendu wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia względem składnika cyklicznego składowych PKB per capita w latach 1992-2010 (2 kw.) w Polsce.
- 29 **Wykres I.18.** Struktura czasowa korelacji odchyłeń od trendu wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia względem składnika cyklicznego PKB per capita w latach 1992-2010 (2 kw.) w krajach NMS.
- 30 **Wykres I.19.** Struktura czasowa korelacji odchyłeń od trendu wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia względem składnika cyklicznego PKB per capita w latach 1992-2010 (2 kw.) w wybranych krajach UE15.
- 32 **Wykres I.20.** Czynniki decydujące o wahanach cyklicznych w Polsce w okresie 1 kw.1995-2 kw. 2010.
- 34 **Wykres I.21.** Wahania PKB per capita w NMS8 a zmiany produktywności (technologii) w okresie 1 kw.1995-2 kw. 2010.
- 35 **Wykres I.22.** Wahania stopy bezrobocia w NMS8 a zmiany popytu na pracę w okresie 1 kw.1995-2 kw. 2010.
- 36 **Wykres I.23.** Wahania wskaźnika aktywności zawodowej w NMS8 a zmiany podaży pracy w okresie 1 kw.1995-2 kw. 2010.

Wprowadzenie

Globalna recesja lat 2008-2009 wywołała największe zmiany na rynkach pracy państw rozwiniętych od czasu kryzysu naftowego w połowie lat 1970. O ile bowiem w ostatnim trzydziestoleciu niektóre państwa incydentalnie doświadczały podobnie głębokich zaburzeń gospodarczych, to gwałtowne spadki produktu i wzrosty bezrobocia nigdy nie obejmowały całego kontynentu. Źródłem światowej recesji w latach 2008–2009 był kryzys finansowy, zainicjowany w 2007 roku na rynku kredytów hipotecznych *subprime*¹ w Stanach Zjednoczonych. W krótkim czasie rozlał się na niemal wszystkie kraje rozwinięte, nie oszczędzając Europy zachodniej i środkowej. Na tym tle pozytywnie wyróżniła się Polska, która jako jedyne obok Malty państwo europejskie uniknęła recesji, doświadczając zaledwie umiarkowanego spowolnienia gospodarczego. Pierwszy rozdział niniejszej części poświęcamy analizie reakcji polskiej gospodarki na kryzys lat 2008-2009, na tle dostosowań zachodzących w innych krajach rozwiniętych, w szczególności w Europie. Nacisk kładziemy na dostosowania ilościowe – zatrudnienia, bezrobocia, czasu pracy. Dokonujemy również porównania przemian polskiego rynku pracy w latach 2008-2009 z następstwami kryzysu rosyjskiego dekadę wcześniej. Nawiązujemy do strukturalnych właściwości polskiego rynku pracy oraz poprzedniej edycji *Zatrudnienia w Polsce*, analizując ewolucję odpływów z rynku pracy do systemu emerytalnego oraz aktywność zawodową osób starszych w świetle wygaśnięcia w roku 2008 możliwości nabywania uprawnień do wcześniejszych emerytur.

Ograniczony wpływ światowej recesji na polski rynek pracy w latach 2008-2010 wyraźnie odróżnił się od rejestrowanych w przeszłości wahań poziomu zatrudnienia i bezrobocia, kiedy to spowolnienie gospodarcze o podobnej głębokości spowodowało znacznie silniejsze dostosowania na rynku pracy. Rozdział drugi poświęcamy analizie cyklicznej zmienności najważniejszych agregatów makroekonomicznych w Polsce na tle innych krajów regionu. Badamy, jaka była wrażliwość rynku pracy na zmiany tempa wzrostu gospodarczego, zarówno na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej, jak i w ujęciu wewnętrznym, analizując związki pomiędzy kształtowaniem się zmiennych rynku pracy i takich składowych PKB jak inwestycje, eksport, konsumpcja. Następnie, posługując się makroekonomicznym modelem równowagi ogólnej podejmujemy pytanie o źródła wahań na rynku pracy Polski i pozostałych nowych krajów członkowskich UE. Ostatecznie, dokonujemy zwięzłej prezentacji ustaleń literatury przedmiotu na temat instytucjonalnych determinant skali i trwałości reakcji gospodarek i rynków pracy na szoki makroekonomiczne, otwierając pole do analiz zawartych w kolejnych częściach opracowania.

¹ Czyli udzielanych kredytobiorcom o niskiej wiarygodności.

1. Globalny kryzys gospodarczy a przemiany na polskim rynku pracy

1.1. Najnowsze zmiany na rynku pracy

Na przełomie lat 2007 i 2008 w Stanach Zjednoczonych rozpoczął się kryzys finansowy, który w krótkim czasie rozprzestrzenił się na cały świat rozwinięty. Kwartalne dynamiki PKB stały się ujemne, a bezrobocie zaczęło gwałtownie rosnąć, do poziomów nie notowanych od szoku naftowego z połowy lat 1970-tych. W szczycie recesji stopa bezrobocia w krajach OECD zbliżyła się do 9 proc., a w Europie osiągnęła nawet o 1 pkt. proc. więcej. Mimo wyjątkowej głębokości recesji, już w połowie 2010 roku zaobserwować można było pewne ożywienie w gospodarce światowej, które pozwoliło na nieznaczny wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia na przestrzeni kolejnych kwartałów. Prognozy OECD i IMF wskazują jednak, że trudna sytuacja na rynkach pracy krajów rozwiniętych utrzymać się będzie przez co najmniej dwa lata. Jednocześnie, poszczególne kraje dotknięte zostały skutkami kryzysu w zróżnicowanym stopniu. Na niektórych rynkach spadkowi produktu towarzyszyła redukcja zatrudnienia w proporcjonalnej skali (Hiszpania, Irlandia, kraje bałtyckie), w innych natomiast znaczącemu spadkowi PKB towarzyszyły tylko nieznaczne korekty liczby pracujących (Niemcy, Japonia, Słowacja). Ocenia się, że najdotkliwsze konsekwencje dla rynku pracy wystąpiły w tych gospodarkach, w których kryzys wiązał się z kryzysem płynności w sektorze bankowym i załamaniem na rynku nieruchomości. W krajach dotkniętych przede wszystkim przez kanał wymiany międzynarodowej, skutki dla rynku pracy były z reguły mniejsze. Oprócz natury kryzysu, znaczenie miała jednak również odpowiedź po stronie polityki państwa, zaś zmianom zatrudnienia towarzyszyły modyfikacje liczby przepracowanych godzin.

Tabela I.1. Tempo wzrostu PKB w okresie 2006-2010, kwartalne rok do roku, po usunięciu sezonowości (w proc.).

	II kw. 2006	II kw. 2007	II kw. 2008	III kw. 2008	IV kw. 2008	I kw. 2009	II kw. 2009	III kw. 2009	IV kw. 2009	I kw. 2010	II kw. 2010
Polska	6,2	7,0	5,8	5,1	2,5	1,5	1,2	1,2	2,8	3,0	3,5
Niemcy	3,5	2,7	1,7	0,5	-2,0	-6,6	-5,5	-4,4	-2,0	2,0	3,7
EU-27	3,3	2,8	1,4	0,3	-2,1	-5,1	-5,1	-4,3	-2,2	0,7	2,0
Strefa Euro	3,0	2,8	1,2	0,1	-2,1	-5,2	-4,9	-4,0	-2,0	0,8	1,9
Stany Zjednoczone	3,0	1,8	1,2	-0,3	-2,8	-3,8	-4,1	-2,6	0,2	2,4	3,0
OECD	3,2	2,6	1,4	0,1	-2,5	-5,0	-4,6	-3,4	-0,6	2,4	3,1

Źródło: Dane OECD.

Tabela I.2. Dynamika eksportu w okresie 2006-2010, kwartalna rok do roku, po usunięciu sezonowości (w proc.).

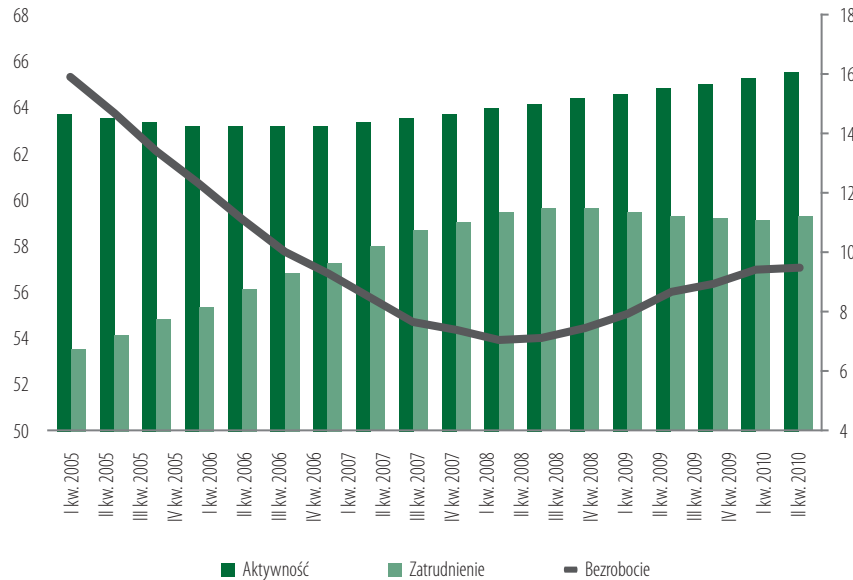
	II kw. 2006	II kw. 2007	II kw. 2008	III kw. 2008	IV kw. 2008	I kw. 2009	II kw. 2009	III kw. 2009	IV kw. 2009	I kw. 2010	II kw. 2010
Polska	10,9	7,2	10,5	8,8	-2,8	-10,1	-11,7	-8,1	1,9	9,7	14,9
Niemcy	12,6	9,3	5,0	2,8	-6,3	-17,2	-18,2	-15,5	-6,2	7,8	18,2
EU-27	11,6	4,8	4,2	1,4	-6,2	-15,4	-16,2	-12,9	-4,9	5,3	11,2
Strefa Euro	9,1	6,3	3,7	1,0	-7,0	-16,4	-17,0	-13,6	-5,2	5,6	11,6
Stany Zjednoczone	8,3	7,7	11,5	6,1	-2,8	-11,6	-15,0	-10,7	-0,1	11,4	14,1
OECD	9,7	6,1	6,8	2,4	-6,3	-15,8	-15,9	-11,9	-2,0	9,9	14,1

Źródło: Dane OECD.

Kryzys w gospodarkach rozwiniętych był także źródłem spowolnienia gospodarczego odnotowanego w Polsce w roku 2009. Miało ono jednak charakter zewnętrzny, wywołany ograniczeniem popytu zagranicznego, gdyż w odróżnieniu od wielu innych gospodarek OECD w okresie przedkryzysowym w Polsce nie doszło do powstania bańki spekulacyjnej na nieruchomościach. Co za tym idzie, także recesja w sektorze budowlanym była znacznie słabsza niż na rynkach, na których doszło wcześniej do znacznego przewartościowania cen. Ponadto, polski sektor bankowy nie był tak silnie zaangażowany w kredytowanie budownictwa jak banki amerykańskie, brytyjskie czy irlandzkie. Dlatego jedynie w początkowej fazie kryzysu sektor bankowy w Polsce narażony był na wahania płynności, które szybko zostały zażegnane przez skoordynowaną reakcję polskiego nadzoru finansowego i banku centralnego. Co więcej, ujemna dynamika eksportu utrzymywała się w Polsce nieco krócej niż w większości krajów UE i OECD, skala spadków wolumenu wymiany międzynarodowej była mniejsza, a jej udział w produkcie przed kryzysem niższy niż w pozostałych wschodnioeuropejskich państwach członkowskich Unii Europejskiej i OECD. Pozwoliło to na utrzymanie dodatniego wzrostu PKB, wyróżniającego Polskę na tle kontynentu. W efekcie, między pierwszą połową roku 2008 a 2010 zatrudnienie wzrosło o 1,6 proc. (co jest równoważne zwiększeniu wskaźnika zatrudnienia

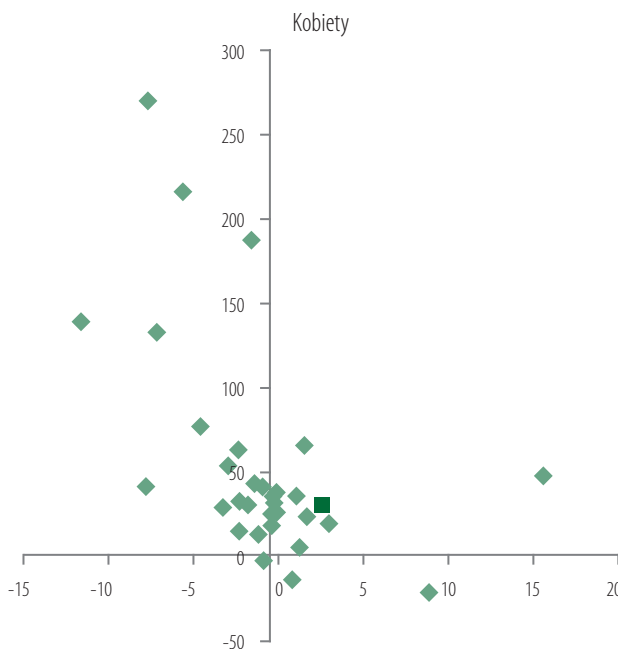
o 0,5 pkt. proc.), choć liczba bezrobotnych zwiększyła się o 30,7 proc. (czyli o 398 tysięcy osób, co jest równoważne podniesieniu stopy bezrobocia o 2,0 pkt. proc.), przy czym ponad połowa wzrostu bezrobocia przypadła na okres 3 kw. 2009-2 kw. 2010. Wobec powszechnego po 2008 roku spadku zatrudnienia (w Unii Europejskiej ogółem o 2,6 proc. między pierwszą połową roku 2008 a 2010) i wzrostu liczby bezrobotnych (w UE o 43,0 proc.), dostosowania ilościowe na polskim rynku pracy należy uznać za łagodne².

Wykres I.1. Wskaźniki aktywności i zatrudnienia (lewa oś) oraz stopa bezrobocia (prawa oś) osób w wieku 15-64 lat w Polsce w okresie 2006-2010 (2 kw.) (w proc.).

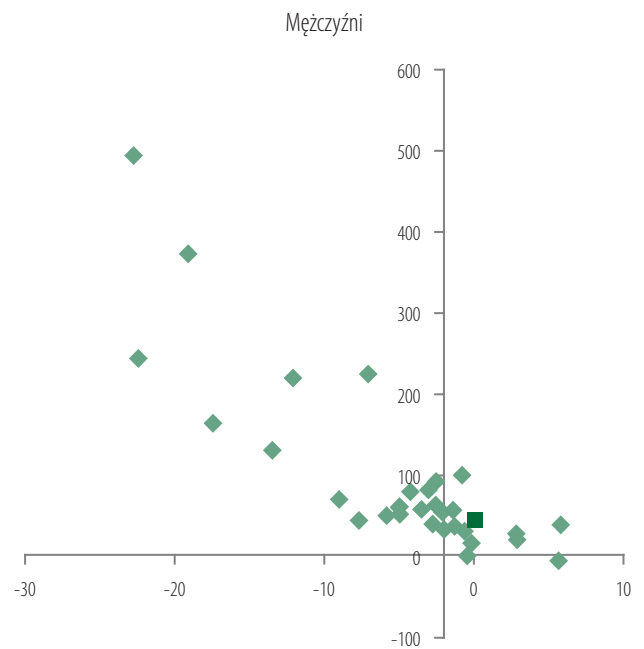


Źródło: Opracowanie własne na podstawie BAEL.

Wykres I.2. Zmiana liczby pracujących (oś pozioma) względem zmiany liczby bezrobotnych (oś pionowa) kobiet między 1-2 kw. 2008 roku a 1-2 kw. 2010 roku w krajach europejskich (w proc.).



Wykres I.3. Zmiana liczby pracujących (oś pozioma) względem zmiany liczby bezrobotnych (oś pionowa) mężczyzn między 1-2 kw. 2008 roku a 1-2 kw. 2010 roku w krajach europejskich (w proc.).



Uwagi: Ośie wskazują zmiany poszczególnych wielkości ogółem w EU. Wyróżniono Polskę.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

² Luksemburg, Malta i Turcja były jedynymi krajami europejskimi, gdzie zatrudnienie wzrosło mocniej niż w Polsce, a Niemcy, Belgia, Luksemburg, Chorwacja i Włochy – gdzie bezrobocie podniosło się mniej niż w Polsce.

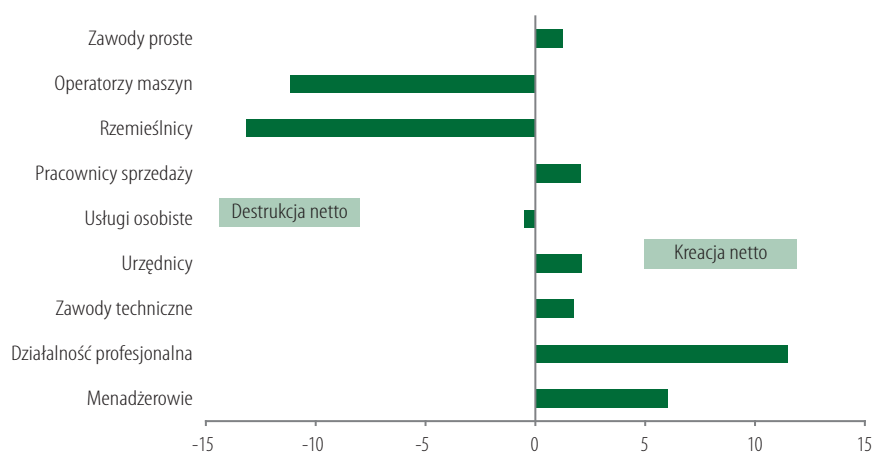
Wykresy I.2-I.3 pokazują, że pogorszenie sytuacji na rynku pracy w Europie w latach 2008-2010 w większym stopniu dotknęło mężczyzn niż kobiety, choć z reguły w okresach recesji dzieje się przeciwnie (OECD, 2010). Ten aspekt skutków kryzysu *subprime* związany jest z sektorową strukturą jego oddziaływania. Największe spadki zatrudnienia wystąpiły w branżach bezpośrednio nim dotkniętych, czyli w przemyśle i budownictwie, zarazem silnie zmaskulinizowanych (por. CRZL, IBS 2010). Przy tym, zatrudnienie w usługach finansowych, ubezpieczeniowych i obsłudze nieruchomości, sektorach związanych z finansowym charakterem kryzysu, praktycznie nie zmieniło się. W krajach UE15 oraz w Polsce, lecz już nie w NMS9, rolę buforu odegrał wzrost liczby pracujących w administracji publicznej, edukacji, ochronie zdrowia i opiece społecznej – sektorach sfeminizowanych. W Polsce ten właśnie sektor najbardziej zwiększył zatrudnienie, podobnie jak miało to miejsce w czasie spowolnienia lat 2001-2002 (por. MGiP, 2005). Zwraca uwagę, że tym razem kontrybucję rządu 1,4 pkt. proc. do wzrostu zatrudnienia wniosły zarówno wysoko- jak i niskoproduktywne usługi, czego nie obserwowano wówczas.

Tabela I.3. Wkład poszczególnych sektorów do zmian zatrudnienia między 1 kw. 2008 a 1 kw. 2010 w Polsce, nowych krajach członkowskich UE i UE15 (w proc.).

	Polska	NMS8	UE15
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybactwo	-0,94	-0,42	-0,09
Górnictwo i wydobywanie	0,07	-0,05	-0,03
Przemysł	-1,78	-3,09	-1,52
Wytwarzanie i zaopatrywanie w elektryczność, gaz, wodę	-0,07	-0,11	0,09
Budownictwo	0,13	-1,08	-1,03
Handel, naprawy, transport, usługi gastronomiczne i hotelarskie	0,52	-0,37	-0,69
Usługi finansowe, ubezpieczeniowe, obsługa nieruchomości	0,08	0,09	-0,07
Administracja, edukacja, opieka zdrowotna i pomoc społeczna	1,32	0,10	0,80
Informacja, działalność naukowa, techniczna, profesjonalna i wspierająca	0,93	0,19	0,13
Działalność związana z kulturą, rozrywką, rekreacją i inne usługi	0,05	-0,11	0,03
Razem	0,38	-4,86	-2,15

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres I.4. Saldo netto kreacji i destrukcji miejsc pracy wg grup zawodów w Polsce w 2009 roku (w pkt. proc.).



Źródło: Bank Światowy (2010).

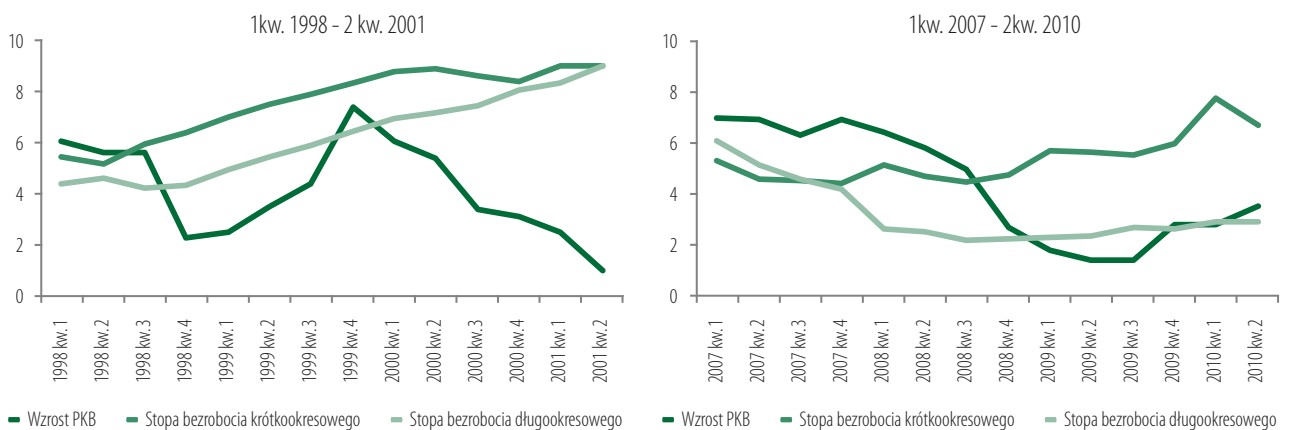
O ile redukcję zatrudnienia w pewnych sektorach przypisać można, wywołanej przez kryzys finansowy bezpośrednio (budownictwo) lub pośrednio (przemysł) kompresji popytu na pracę, to jego wzrost w innych sektorach oraz spadek liczby pracujących w rolnictwie odzwierciedlają raczej tendencje średniokresowe, związane z postępowaniem technologicznym, restrukturyzacją gospodarki oraz zmianami

struktury produktu i zatrudnienia w miarę integracji międzynarodowej. Dotyczy to zwłaszcza Polski. Wykres I.4 wskazuje, że w szczycie kryzysu światowego, tj. w roku 2009, polskie przedsiębiorstwa zwiększyły zapotrzebowanie na pracę osób wysoko-wykwalifikowanych, w tym w zawodach technicznych, mimo że całkowity popyt na pracę w Polsce obniżył się.

Największa redukcja liczby miejsc pracy dotknęła natomiast niektóre grupy zawodowe tradycyjnie związane z przemysłem (operatorzy maszyn) i drobną wytwórczością (rzemieślnicy). W przypadku tych zawodów kryzys odegrał nie tyle rolę pierwotnego czynnika zmian, co raczej katalizatora przekształceń naturalnie następujących w miarę modernizacji gospodarki. Tym samym wiele z miejsc pracy zamkniętych w roku 2009 nie zostanie prawdopodobnie odtworzonych po jego wygaśnięciu, choć jednocześnie powstanie szeregu innych stanowisk pracy w innych zawodach. Część osób zwolnionych stanie więc przed koniecznością zmiany kwalifikacji, a część zostanie bezpośrednio dotknięta podwyższonym ryzykiem bezrobocia długookresowego.

Jak argumentowaliśmy w poprzednich edycjach *Zatrudnienia w Polsce*, skala bezrobocia w Polsce i jego dotkliwość społeczna w latach 1998-2005 wynikała w dużej mierze z tego, że po początkowym wzroście bezrobocia w roku 1998, wywołanym załamaniem się eksportu do Rosji, szybko podniosła się stopa bezrobocia długookresowego, co prowadziło do wykluczenia z rynku pracy licznej grupy osób niepracujących. Stało się tak mimo tego, że, co pokazano w *Zatrudnieniu w Polsce 2006* (MPIPS, 2006), kryzys rosyjski sam w sobie nie wywołał silnego spadku dynamiki produktu, do czego doszło dopiero pod koniec 2000 roku, w następstwie wyraźnego osłabienia produktywności kapitału, a więc prawdopodobnie w konsekwencji przeinwestowania. Porównanie trajektorii bezrobocia krótkookresowego i długookresowego w trakcie obecnego kryzysu oraz w następstwie szoku rosyjskiego³ sugeruje odmienny charakter dostosowań na rynku pracy w obu okresach – bezrobocie długookresowe, obniżające się do 2008 roku, od tego czasu kształtuje się stabilnie na poziomie ok. 2 proc., zaś wzrost bezrobocia ogółem wynika z rosnącego bezrobocia krótkookresowego. Jak pokazujemy w trzeciej części opracowania, poświęconej m.in. roli, jaką zmienność likwidowania i tworzenia miejsc pracy odgrywa dla wahań zatrudnienia i bezrobocia, wzrost bezrobocia po 1998 roku wynikał w głównej mierze z ograniczenia rekrutacji przez firmy i spadku szans bezrobotnych na znalezienie pracy, zaś w latach 2008-2009 czynnikiem stojącym za wzrostem bezrobocia była intensyfikacja zwolnień. Choć była to powszechna w krajach rozwiniętych cecha kryzysu *subprime*, można sądzić, że odmienna charakterystyka przepływów na rynku pracy w Polsce lat 1998-1999 i 2008-2009 wskazuje na dokonanie się na przestrzeni dekady istotnych zmian strukturalnych zarówno w obrębie przedsiębiorstw (uniknięcie pułapki przeinwestowania) jak i instytucjonalnej obudowy polskiego rynku pracy (łatwiejsze zwalnianie i zatrudnianie zmniejszające ryzyko bezrobocia długookresowego).

Wykres I.5. Tempo wzrostu PKB, stopa bezrobocia krótkookresowego i stopa bezrobocia długookresowego w okresie 1 kw. 1998 - 2 kw. 2001 (lewy wykres) oraz 1 kw. 2007 - 2 kw. 2010 (prawy wykres) (w proc.).

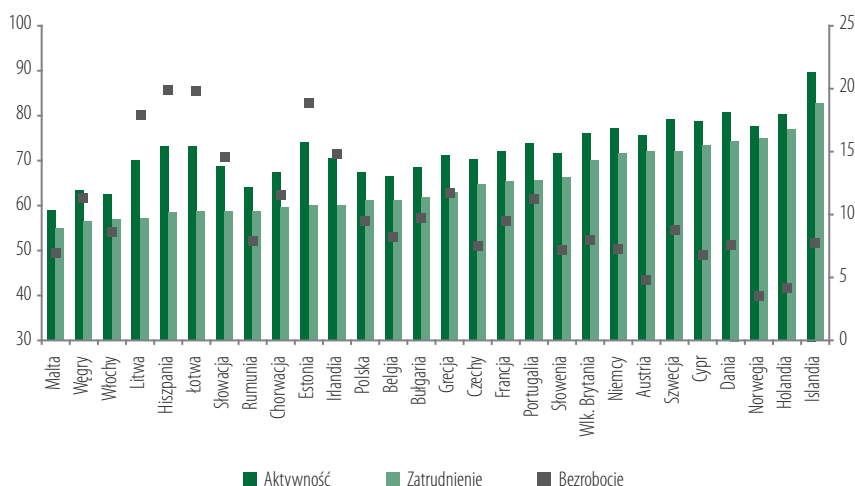


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Umiarkowany w skali kontynentu wpływ kryzysu na rynek pracy w Polsce sprawił, że dystans dzielący nasz kraj od UE15 pod kątem wskaźnika zatrudnienia został, w porównaniu do okresu 2002-2005, zredukowany o połowę. Nadal jednak był on wyraźny, przekraczając w 2010 roku 5 pkt. proc. Wobec gwałtownego wzrostu bezrobocia w niektórych państwach UE15 (np. Hiszpanii, Wielkiej Brytanii), jego umiarkowane zwiększenie się w Polsce sprawiło, że luka w stopie bezrobocia między Polską a UE15 praktycznie zniknęła. W czasie kryzysu nie doszło natomiast do przełamania trendu rosnącego dystansu Polski względem krajów UE15 pod kątem aktywności zawodowej – różnica wskaźników aktywności zawodowej osób w wieku 15-64 lat w Polsce i UE15 znacząco wzrosła na przestrzeni ostatniej dekady, sięgając w 2009 roku 7 pkt. proc. Główną przyczyną tego stanu rzeczy była zwiększająca się luka aktywności najstarszych i najmłodszych grup wiekowych w Polsce i UE15.

³ Zestawiono okresy długości 11 kwartałów, począwszy od pierwszego kwartału, w którym obniżyła się dynamika wzrostu gospodarczego podczas danego kryzysu (1 kw. 1998 oraz 1 kw. 2007). Długość analizowanego okresu podyktowana jest dostępnością danych.

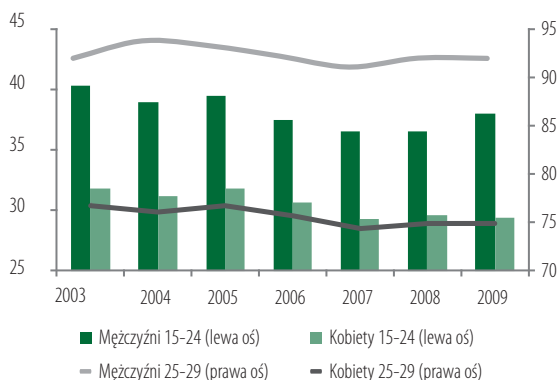
Wykres I.6. Wskaźniki aktywności i zatrudnienia (lewa oś) oraz stopa bezrobocia (prawa oś) osób w wieku 15-64 lat w krajach europejskich w pierwszej połowie 2010 roku (w proc.).



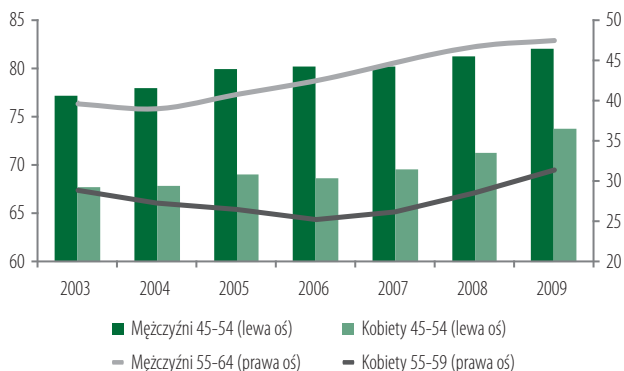
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres I.8 pokazuje, że w ostatnich kilku latach podaż pracy osób po 45 roku życia nieznacznie wzrosła i spowolnienie gospodarcze nie powstrzymało tego procesu. Antycypowane, a następnie wdrożone zniesienie możliwości uzyskania emerytury przed ustawowym wiekiem emerytalnym, wiązało się w latach 2007-2008 z masowym odpływem z rynku pracy osób w wieku przedemerytalnym. W roku 2009, zwłaszcza w drugiej jego połowie, liczba przyznanych emerytur wyraźnie spadła i należy oczekiwać kontynuacji tej tendencji w roku 2010 i kolejnych. W efekcie, można spodziewać się dalszego podnoszenia się wskaźnika aktywności osób w wieku przedemerytalnym i przeciętnego wieku dezaktywacji. Jednak ze względu na jej skalę w ostatnich latach, należy oczekiwać osiągnięcia wskaźników aktywności w grupie 55-59/64 bliskich europejskim standardom dopiero za kilka lat, gdy w wiek 55+ wkroczy grupa obecnych 45-54-latków, charakteryzująca się wskaźnikami aktywności ok. dwukrotnie wyższymi (choć też niższymi niż przeciętnie ich rówieśników w UE15) niż osoby obecnie w wieku przedemerytalnym. Co więcej, jak argumentowano w poprzedniej edycji *Zatrudnienia w Polsce*, bez podniesienia wieku emerytalnego kobiet wskaźnik zatrudnienia najstarszych uczestników rynku pracy nie osiągnie w Polsce poziomu zbliżonego do już dziś występującego w wielu krajach Europy zachodniej, Czechach i republikach bałtyckich. W przypadku osób w wieku uczestnictwa w edukacji i wejścia na rynek pracy (15-24 lat) oraz w wieku zakładania rodziny (25-29 lat) w latach 2007-2009 zatrzymany został spadek wskaźnika aktywności. W przypadku grupy w wieku 15-24 lat, dla obu płci oznacza to jednak utrzymującą się lukę rzędu 10 pkt. proc. względem średniej w UE15.

Wykres I.7. Wskaźnik aktywności zawodowej osób w wieku 15-24 oraz 25-29 lat wg płci (w proc.).

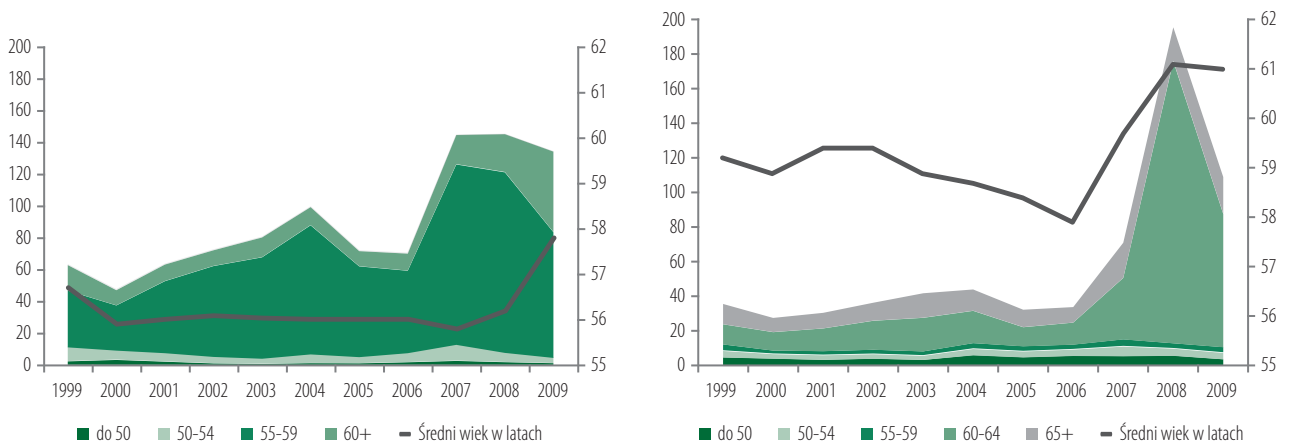


Wykres I.8. Wskaźnik aktywności zawodowej osób w wieku 45-54 wg płci oraz w wieku 55-59 (kobiety) i 55-64 lat (mężczyźni) (w proc.).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL.

Wykres I.9. Liczba kobiet (lewy panel) i mężczyzn (prawy panel), którym przyznano emeryturę (w tysiącach), wg wieku oraz przeciętny wiek osoby przechodzącej na emeryturę w latach 1999-2009 (w latach).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZUS.

1.2. Dostosowania czasu pracy, wielkości i struktury zatrudnienia w latach 2008-2010

W obliczu sztywności wynagrodzeń w krótkim okresie, zmiany liczby pracujących są podstawowym kanałem dostosowań do zaburzeń popytu na pracę. Mechanizm dostosowawczy może jednak obejmować również czas pracy. Polegać on może na (i) ograniczaniu liczby realizowanych nadgodzin, (ii) skracaniu zarówno regularnego czasu pracy jak i wynagrodzeń miesięcznych, w szczególności dzięki ograniczaniu wymiaru etatu, lub przeciwnie (iii) zwolnieniu części pracowników i podniesieniu przeciętnego czasu pracy osób pozostających w zatrudnieniu. Przy tym, przekształcenia przeciętnego czasu pracy w danej gospodarce wpływają na całkowity nakład pracy i potencjalny produkt analogicznie, jak zmiany wolumenu zatrudnienia. Niektóre zaburzenia rynkowe, wynikające np. z pogorszenia płynności lub gwałtownego spadku popytu zagranicznego na wytwarzane dobra, mogą być postrzegane przez przedsiębiorców jako przejściowe. Skłaniać to może ich do ograniczania czasu pracy pracowników w celu uniknięcia zwolnień w czasie recesji i szybszego, mniej kosztownego zwiększenia produkcji w fazie ożywienia. Zjawisko to, znane jako „chomikowanie pracy”, może być najlepszą strategią postępowania przedsiębiorcy, jeśli koszty zwalniania i zatrudniania są, czy to z przyczyn instytucjonalnych czy ze względu na cechy podaży pracy, relatywnie wysokie. Ponadto, chomikowanie pracy może być preferowane przez politykę publiczną, dla której spadek zatrudnienia w okresie recesji jest rozwiązaniem gorszym niż alternatywa w postaci obniżenia średniego godzinowego nakładu pracy jednego zatrudnionego⁴.

Na Wykresie I.10 przedstawiono wpływ zmian zatrudnienia i czasu pracy na całkowite zaangażowanie czynnika pracy w produkcję w krajach europejskich w szczycie recesji, tj. między 1 kw. 2008 a 1 kw. 2010. Z kolei Wykres I.11 wskazuje rolę, jaką dla ewolucji zatrudnienia w tym okresie pełniły zmiany liczby pracujących w pełnym i niepełnym wymiarze etatu, podczas gdy Wykres I.12 ilustruje wpływ modyfikacji przeciętnego czasu pracy osób zatrudnionych w obu formach na zmiany przeciętnego tygodniowego czasu pracy w krajach europejskich. Metodologię dekompozycji zawiera Ramka I.1.

⁴ W istocie, w latach 2008-2009 w szeregu państw (Niemcy, Austria, Belgia, Włochy, Japonia, Turcja) subsydiowanie skracania czasu pracy i/lub ograniczania wymiaru etatu w firmach zagrożonych zwolnieniami stosowano jako instrument łagodzenia skutków kryzysu. Także w Polsce wprowadzono taką możliwość. Temat ten rozwijamy w podrozdziale 1.3.

Ramka I.1. Metodologia dekompozycji zmian całkowitego nakładu pracy w roboczogodzinach.

Całkowity nakład pracy w roboczogodzinach $TH_{t,i}$ (w momencie t i kraju i) jest iloczynem całkowitej liczby pracujących $E_{t,i}$, oraz przeciętnego czasu pracy $H_{t,i}$. Zmianę liczby przepracowanych roboczogodzin między pierwszym kwartałem 2010 a 2008 roku można przedstawić jako sumę wpływu zmian:

- Zatrudnienia 15+ $\alpha_{t,i}^E$ – o ile zmieniłaby się całkowita liczba roboczogodzin w wyniku zmian liczby pracujących w wieku 15+, gdyby przeciętny czas pracy pozostał niezmienny;
- Czasu pracy $\alpha_{t,i}^H$ – o ile zmieniłaby się podaż pracy w wyniku zmian struktury demograficznej populacji w wieku 15+, gdyby liczebność populacji w wieku 15+ oraz wskaźniki aktywności pięcioletnich grup wieku wg płci pozostały niezmiennie w horyzoncie prognozy;
- Składnika resztowego $\alpha_{t,i}^R$.

Zgodnie ze wzorami:

$$\begin{aligned}\alpha_{2010,i}^E &= (E_{2010,i} - E_{2008,i}) \times H_{2008,i} \\ \alpha_{2010,i}^H &= (H_{2010,i} - H_{2008,i}) \times E_{2008,i} \\ \alpha_{2010,i}^R &= (E_{2010,i} - E_{2008,i}) \times (H_{2010,i} - H_{2008,i})\end{aligned}$$

Następnie, zmianę liczby pracujących ogółem $E_{t,i}$, można przedstawić jako sumę zmian liczby pracujących

$$(E_{2010,i} - E_{2008,i}) = (E_{2010,i}^{M,F} - E_{2008,i}^{M,F}) + (E_{2010,i}^{M,P} - E_{2008,i}^{M,P}) + (E_{2010,i}^{K,F} - E_{2008,i}^{K,F}) + (E_{2010,i}^{K,P} - E_{2008,i}^{K,P})$$

gdzie $E_{t,i}^{X,Y}$ jest liczbą mężczyzn M (kobiet K) pracujących w pełnym (F) i niepełnym (P) wymiarze etatu (w momencie t i kraju i).

Ostatecznie, zmiany przeciętnej liczby godzin pracy można przedstawić jako sumę kontrybucji zmian:

- Przeciętnego czasu pracy osób pracujących w pełnym wymiarze $\beta_{t,i}^{FH}$ – o ile zmieniłaby się całkowita liczba roboczogodzin w wyniku zmian przeciętnego czasu pracy pracowników pełnoetatowych, gdyby struktura zatrudnienia wg etatów i przeciętny czas pracy pracowników niepełnoetatowych pozostały niezmiennie;
- Zmian różnicy przeciętnego czasu pracy osób pracujących w pełnym i niepełnym wymiarze $\beta_{t,i}^{DH}$ – o ile zmieniłaby się całkowita liczba roboczogodzin w wyniku zmian różnicy między przeciętnym czasem pracy pracowników pełno- i niepełnoetatowych, gdyby struktura zatrudnienia wg etatów i przeciętny czas pracy pracowników pełnoetatowych pozostały niezmiennie;
- Zmian struktury zatrudnienia wg wymiaru etatu $\beta_{t,i}^{SH}$ – o ile zmieniłaby się całkowita liczba roboczogodzin w wyniku zmian struktury zatrudnienia wg wymiaru etatu (wzrost oznacza wyższy udział zatrudnienia na część etatu), przeciętny czas pracy pracowników pełnoetatowych i niepełnoetatowych pozostały niezmiennie;
- Składnika resztowego $\beta_{t,i}^R$.

Zgodnie ze wzorami:

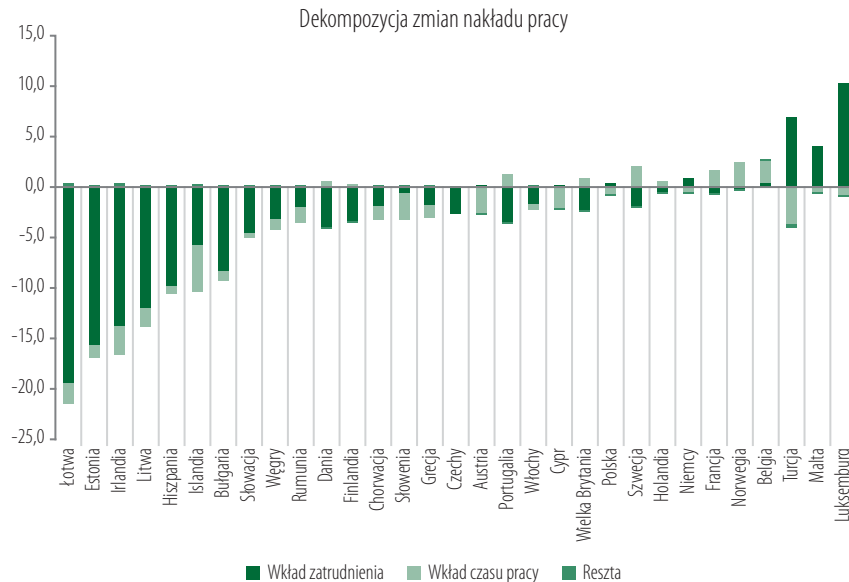
$$\begin{aligned}\beta_{2010,i}^{FH} &= (H_{2010,i}^F - H_{2008,i}^F) \\ \beta_{2010,i}^{DH} &= [(H_{2010,i}^P - H_{2010,i}^F) - (H_{2008,i}^P - H_{2008,i}^F)] \times (e_{2008,i}^F - e_{2008,i}^P) \\ \beta_{2010,i}^{SH} &= [(e_{2010,i}^F - e_{2010,i}^P) - (e_{2008,i}^F - e_{2008,i}^P)] \times (H_{2008,i}^P - H_{2008,i}^F) \\ \beta_{2010,i}^R &= [(e_{2010,i}^F - e_{2010,i}^P) - (e_{2008,i}^F - e_{2008,i}^P)] \times [(H_{2010,i}^P - H_{2010,i}^F) - (H_{2008,i}^P - H_{2008,i}^F)]\end{aligned}$$

gdzie $H_{t,i}^X$ jest przeciętną liczbą godzin pracy osób zatrudnionych w pełnym (F) i niepełnym (P) wymiarze etatu, zaś $e_{t,i}^X$ udziałem w zatrudnieniu osób zatrudnionych w pełnym (F) i niepełnym (P) wymiarze etatu (w momencie t i kraju i).

W czasie kryzysu w większości krajów, w szczególności we wszystkich, które doświadczyły znacznych redukcji zatrudnienia, przeciętny czas pracy obniżył się wraz z liczbą pracujących, intensyfikując spadek całkowitego nakładu pracy. W republikach bałtyckich i Irlandii wiązało się to zarówno z przesunięciem niektórych pracujących (w tym mężczyzn) do zatrudnienia na część etatu, jak i ograniczeniem nadgodzin pracowników pełnoetatowych. Analogicznie przebiegały dostosowania w szeregu krajów NMS (Słowacja, Węgry, Słowenia) i Grecji. Z kolei w Niemczech, Austrii i Turcji skrócenie przeciętnego czasu pracy odbyło się równoległe do wzrostu liczby pracujących (łącznie między początkiem 2008 a 2010 roku). Co ciekawe, spadek liczby godzin spędzanych w pracy przez przeciętnego pracownika w Niemczech przypisać można w głównej mierze ograniczeniu nadgodzin osób pracujących w pełnym wymiarze. Przesunięcie zatrudnienia do pracy na część etatu, którego można się było spodziewać wobec podjętych działań rządu, zasadniczo nie nastąpiło. Miało to jednak miejsce w Austrii, gdzie obniżenie godzin pracy przeważało nad nieznacznym wzrostem zatrudnienia, a całkowity nakład pracy mierzony w roboczogodzinach, zmalał. Dla kontrastu, w Portugalii, Wielkiej Brytanii, Szwecji, Francji, Norwegii i Belgii spadkowi

zatrudnienia towarzyszyło podniesienie przeciętnego czasu pracy, wynikające ze zwiększenia liczby godzin pracy osób zatrudnionych w pełnym wymiarze. W efekcie, w Belgii, Francji i Norwegii całkowita liczba przepracowanych roboczogodzin wręcz wzrosła w okresie kryzysu. Zachowanie polskiego rynku pracy w okresie kryzysu najbardziej przypominało przypadek niemiecki. Nieznacznie wzrosła liczba pracujących, lecz jednocześnie ograniczeniu uległ średni czas pracy, zwłaszcza pracowników pełnoetatowych. W przypadku mężczyzn wynikało to z ograniczenia nadgodzin, a w przypadku zatrudnionych na pełen etat kobiet – z obniżenia średniego czasu pracy poniżej pułapu 40 godzin. Ponieważ w okresie 1 kw. 2008-1 kw. 2010 procentowy spadek przeciętnego czasu pracy był nieco większy niż wzrost liczby pracujących, łączny nakład roboczogodzin w Polsce obniżył się o 0,4 proc.

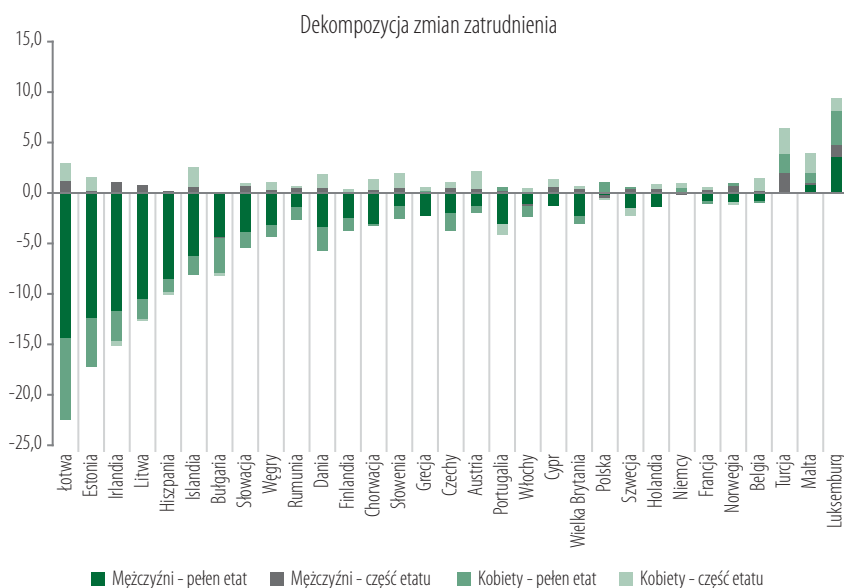
Wykres I.10. Dekompozycja zmian łącznego nakładu pracy w krajach europejskich w okresie I kw. 2008-I kw. 2010 (w proc.).



Uwagi: Dekompozycja zmian całkowitego nakładu pracy w roboczogodzinach na kontrybucję zmian liczby pracujących i kontrybucję zmian przeciętnego czasu pracy zatrudnionych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

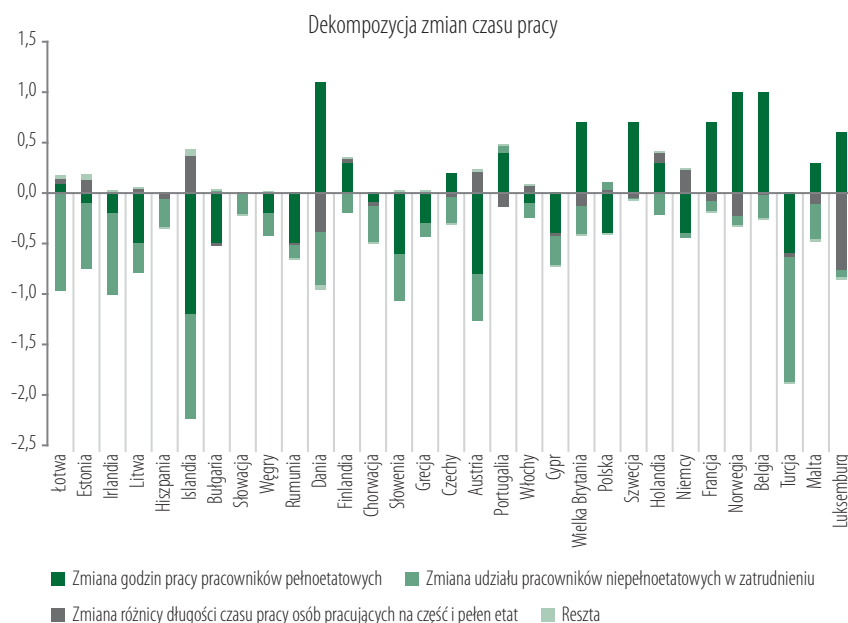
Wykres I.11. Dekompozycja zmian zatrudnienia w krajach europejskich w okresie I kw. 2008- I kw. 2010 (w proc.).



Uwagi: Dekompozycja zmian liczby pracujących na wkład zmian liczby osób zatrudnionych w pełnym i niepełnym wymiarze etatu wg płci.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres I.12. Dekompozycja zmian przeciętnego tygodniowego czasu pracy w krajach europejskich w okresie I kw. 2008 - I kw. 2010 (w godzinach).



Uwagi: Dekompozycja zmian przeciętnej liczby godzin pracy na wkład zmian przeciętnego czasu pracy osób zatrudnionych w pełnym wymiarze etatu, wkład zmian różnicy w przeciętnym czasie pracy osób zatrudnionych w pełnym i niepełnym wymiarze etatu, oraz wkład zmiany udziału osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze etatu w zatrudnieniu ogółem.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

1.3. Odpowiedź polityki rynku pracy w krajach europejskich na kryzys lat 2008-2009

Spowodowany globalną recesją wzrost liczby bezrobotnych w większości krajów rozwiniętych wywołał reakcję niemal wszystkich rządów, obejmującą szeroki wachlarz elementów polityki zatrudnienia, jednakże poszczególne rządy interweniowały w nieco innych obszarach. Tabela I.4 prezentuje zestawienie działań antykryzysowych na rynku pracy podejmowanych przez kraje OECD w ostatnich dwóch latach⁵. W krajach OECD przeciętnie 85 proc. środków przeznaczanych na politykę rynku pracy wydatkowanych jest na zasiłki i inne świadczenia dla bezrobotnych, a programy zwiększania wydatków na ten cel zostały zaimplementowane w trakcie kryzysu w 21 krajach OECD. W trzech przypadkach – w Austrii, Kanadzie i Belgii – wzrosła wartość przyznawanych świadczeń, ze szczególnym uwzględnieniem osób tracących pracę. Niektóre kraje wprowadziły dodatkowe środki dla określonych grup – w Finlandii dla młodzieży, w Słowacji dla rodziców, a w kilku krajach specjalne świadczenia zostały udostępnione osobom uczestniczącym w szkoleniach. Stany Zjednoczone, Szwajcaria oraz Kanada wydłużyły okres pobierania zasiłków. Podobna reforma zaplanowana była także w Czechach, została jednak zablokowana ze względu na stan finansów publicznych w kraju. Z kolei rząd Grecji wprowadził świadczenia ryczałtowe m.in. dla osób dotkniętych utratą pracy i dla rodzin o niskich dochodach. Osobną grupę świadczeń dla bezrobotnych stanowią te przynależące pośredni dochód dla beneficjentów, takie jak wsparcie mieszkaniowe i zdrowotne. W Japonii zwiększono wydatki na politykę mieszkaniową, w Austrii wprowadzono darmowe ubezpieczenia zdrowotne dla niektórych świadczeniobiorców.

W Polsce od początku 2010 roku zmianie uległa konstrukcja wysokości zasiłku dla bezrobotnych – zamiast stałej w czasie wysokości, zasiłek ulega obniżeniu o 20 proc. po trzech miesiącach jego pobierania⁶. Zmiana ta, jakkolwiek poprawiająca konstrukcję systemu, nie była jednak działaniem spowodowanym kryzysem i na nie odpowiadającym – pierwotnie zaplanowana została w roku 2008 i wejść miała w życie od 1 stycznia 2009 roku, jednak jej wdrożenie zostało odłożone o rok. Natomiast w sierpniu 2009 roku weszła w życie ustawa, na mocy której osoby, które po 1 lipca 2008 roku utraciły pracę bądź zamknęły jednoosobową działalność gospodarczą, mogły ubiegać się o dopłatę do kredytu hipotecznego. Dane obsługującego program Banku Gospodarstwa Krajowego⁷, wskazują, że do grudnia 2010 roku dopłaty objęły jedynie 1402 kredytobiorców, na łączną kwotę 7,7 mln zł. Skala uczestnictwa w programie i wydatkowane kwoty wskazują, że wpływ tej ustawy na gospodarkę jest z dużym prawdopodobieństwem nieistotny.

Programy realizowane w ramach ALMP są dużo liczniejsze i bardziej zróżnicowane niż pasywne. Najważniejsze kategorie wśród nich to: subsydia, skracanie czasu pracy (ang. *short-time work*), tworzenie miejsc pracy przez rządy, bodźce finansowe dla nowych przedsiębiorstw, treningi i szkolenia, redukcja pozapłacowych kosztów pracy, pomoc i pośrednictwo w poszukiwaniu pracy. W 2009 roku każdy z krajów OECD wykorzystywał co najmniej jeden z programów ALMP. Wiele państw – ponad 20 – stworzyło plany zatrudnienia

⁵ Tabela I.4 i zawarte w niniejszym punkcie informacje na temat krajów innych od Polski oparte są o OECD (2010).

⁶ Od 1 czerwca 2010 roku, przez pierwsze trzy miesiące bezrobotni otrzymują 742,10 zł, przez kolejne trzy (lub dziewięć miesięcy) 582,70 zł.

⁷ Za http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,8848479,Drogi_frank_winduje_kredytow.html.

krótkookresowego oraz wzmocniło systemy pomocy w poszukiwaniu pracy i programy szkoleniowe. Subsydiowanie nowych miejsc pracy wprowadzono w 15 krajach OECD, przy czym w wielu z nich adresatem była określona grupa społeczna. Stosowanym kryterium był czas pozostawania bezrobotnym – w Austrii, Korei i Portugalii specjalne subsydia dotyczyły zatrudniania długookresowo bezrobotnych, a w Szwecji – osób trwale pozostających bez pracy. Szczególną uwagę zwracano na młodzież, rozszerzając adresowane do niej programy, a także na osoby starsze. W Irlandii specjalnym programem objęto branże i zawody, w których ryzyko bankructwa jest szczególnie wysokie, podobnie w Korei, gdzie wsparcie skierowano do regionów o najwyższym bezrobociu.

Programy skróconego czasu pracy, zwane także programami podziału pracy (ang. *work sharing*) istnieją w szeregu krajów OECD. Polegają one na tym, że zamiast zwolnień części pracowników etatowych obniżeniu ulega wymiar czasu pracy większej liczby pracowników. Przed rozpoczęciem kryzysu tylko w Belgii uczestniczyło w takich programach więcej niż 1 proc. pracowników. Okres pomiędzy 2007 a 2009 rokiem zaowocował jednak wyraźnym wzrostem liczby uczestników takich programów, w szczególności w Belgii, w Turcji, we Włoszech, w Niemczech i w Luksemburgu uczestnictwo w nich przekroczyło 3 proc. aktywnych zawodowo. W czterech krajach (Czechy, Węgry, Portugalia, Holandia) udział w tych formach wsparcia połączono z obowiązkowymi szkoleniami, w szeregu innych państw szkolenia były zaś publicznie dofinansowywane. Należy zwrócić jednak uwagę, że w krajach, w których są one nieobowiązkowe, uczestnictwo jest stosunkowo niewielkie i najczęściej nie przekracza 10 proc. Kilka rządów wyraźnie rozszerzyło zakres tych działań, m.in. poprzez wzrost stóp wymiany (Francja), rozluźnienie kryteriów uczestnictwa (Kanada, Japonia), wydłużony czas trwania programu (Francja, Szwajcaria, Turcja). Jednakże programy tego typu mają charakter krótkoterminowy i w wielu państwach planuje się ich zakończenie do końca 2010 roku⁸.

Tabela I.4. Liczba państw podejmujących określone działania przeciwdziałające kryzysowi na rynku pracy.

Działanie	Liczba państw podejmujących działanie w 2008 i/lub 2009 roku	W tym tylko dla określonej grupy	Liczba państw, które zredukowały nakłady w 2010 roku	Ocena trafności i efektywności
Działania aktywne				
Subsydia	15	9	2	Efektywne, ale na zbyt małą skalę
Redukcja pozapłacowych kosztów pracy	16	5	4	Efektywne
Wsparcie skracania czasu pracy	22	-	4	Działanie skuteczne, ale tylko w krótkim okresie
Tworzenie miejsc pracy	12	-	1	Wykorzystywane w mniejszym stopniu niż w przeszłości ze względu na ograniczoną efektywność
Publiczne służby zatrudnienia	21	2	-	Działanie efektywne w okresie koniunktury, ale nie recesji
Wsparcie dla nowych biznesów	8	1(+1)	-	-
Programy szkoleniowe dla bezrobotnych	23	1(+6)	-	Efektywność działania wzrasta; spodziewane zwiększenie nacisku w przyszłości
Programy zdobywania doświadczenia zawodowego	13	4(+1)	1	Jw.
Programy szkoleniowe dla osób już zatrudnionych	15	1	2	Jw.
Programy praktyk	10	5	1	Szczególnie istotne w okresie recesji
Działania pasywne				
Zasiłki dla bezrobotnych	15	0(+2)	-	Niezbędne w okresie kryzysu, ale istnieje niebezpieczeństwo długotrwałej zależności beneficjentów od świadczeń bądź podejmowania pracy na okres niezbędny dla uzyskania uprawnień do zasiłku
Pomoc społeczna	5	-	2	jw.
Pozapieniężne świadczenia dla bezrobotnych	15	-	-	jw.
Wsparcie pieniężne osób najmniej zarabiających	15	-	-	

Uwagi: Liczby w nawiasie wskazują liczbę krajów, w których dane działanie dotyczy tylko określonej grupy osób.

Źródło: dane OECD.

⁸ Krajami stosującymi je stale są Francja, Niemcy, Austria, Finlandia, Portugalia.

W Polsce, ustawa z dnia 1 lipca 2009 roku o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców również umożliwiła subsydiowanie z FGŚP ograniczania wymiaru czasu pracy lub przejściowego przestoju w pracy pracowników zatrudnionych w firmach spełniających warunki określone w ustawie. Zgodnie z informacją PIP z 9 sierpnia 2010 roku⁹, wnioski o wypłatę świadczeń z tytułu przestoju, obniżenia czasu pracy lub dofinansowania składek na ubezpieczenie społeczne złożyły do tego czasu tylko 162 firmy, dotyczyły one jedynie 11 353 osób i opiewały na łączną kwotę 20,6 mln złotych. Umowy zaś zawarto na ok. ¾ łącznie wnioskowanych kwot, a wypłacono jedynie 5,9 mln. Ponieważ wnioski złożone dotyczyły 0,07 proc. ogólnej liczby pracujących, a zrealizowane wypłaty wyniosły ok. ¼ wypłat wnioskowanych, wpływ tego mechanizmu na dostosowania zatrudnienia i czasu pracy w gospodarce polskiej jest najprawdopodobniej zaniedbywalny. Poza tym, ustawa wprowadziła możliwość wydłużenia w pewnych wypadkach okresu rozliczeniowego czasu pracy do maksimum 12 miesięcy, a także możliwość zróżnicowania liczby godzin do przepracowania w poszczególnych miesiącach przez pracownika dzięki ustaleniu indywidualnego rozkładu czasu pracy. Równocześnie ustalono, że okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony, a także łączny okres zatrudnienia na podstawie kolejnych umów o pracę na czas określony między tymi samymi stronami stosunku pracy, nie może przekraczać 24 miesięcy.

Redukcje pozapłacowych kosztów pracy (podatków, składek na ubezpieczenia społeczne, itp.) są chętnie wykorzystywane przez rządy do walki z bezrobociem, ze względu na stosunkowo dużą łatwość wprowadzenia tych rozwiązań. Działania podjęte w latach 2008 i 2009 można podzielić na dwie grupy: ogólne oraz adresowane do nowozatrudnionych pracowników. Cięcia składek na ubezpieczenia przeciw bezrobociu w niektórych krajach, np. w Niemczech i Japonii zaowocowały minimalnym spadkiem całkowitych kosztów pracy, ponieważ wyjściowo stanowiły one niewielki odsetek tych kosztów. Dużo skuteczniejsze okazało się zmniejszenie składek na ubezpieczenie społeczne pracowników. Na Węgrzech stawka ta obniżyła się z 24 do 21 proc., w Portugalii z 19 do 17 proc. (aczkolwiek nie dotyczyło to wszystkich branż). Reformy w pozostałych krajach skupiły się na nowozatrudnionych pracownikach. Przykładowo w Portugalii zmniejszono składkę o 50 proc. dla nowozatrudnionych osób mających ponad 55 lat. Z kolei Irlandia całkowicie zlikwidowała koszty na okres jednego roku, dla osób poprzednio długotrwale bezrobotnych (powyżej 6 miesięcy). Francuzi i Hiszpanie wprowadzili progresję ulg podatkowych – przykładowo w pierwszym z krajów pracownicy otrzymujący płacę minimalną są całkowicie zwolnieni z kosztów ubezpieczeń społecznych, po czym wraz ze wzrostem zarobków ulga ta maleje, tak że przy płacy równej 1,6 płacy minimalnej płaci się pełną stawkę. Innym rozwiązaniem jest zaimplementowane w Stanach Zjednoczonych zwolnienie od podatku od wynagrodzeń, w Finlandii z kolei zmiany skupione zostały w regionach peryferyjnych. W większości przypadków działania te mają charakter tymczasowy, na trwałe wprowadzono je m.in. w Finlandii, Nowej Zelandii i Turcji.

Programy szkoleń zostały rozszerzone lub zmodyfikowane w większości krajów OECD (23). Programy zdobywania doświadczenia zawodowego zostały wprowadzone w 13 z nich. Programy dotyczące osób wcześniej pracujących rozszerzyło 15 krajów, z których 10 zwiększyło wsparcie dla praktyk zawodowych. Specjalne bodźce finansowe dla firm, zachęcające do zatrudniania praktykantów wprowadzone zostały m.in. w Australii, Kanadzie i Francji. Niektóre rządy szczególną uwagę zwróciły na poszczególne gałęzie gospodarki – np. Wielka Brytania, Austria i Belgia zaczęły dotować szkolenia dotyczące zdrowia i opieki społecznej, a Szwajcaria, Grecja i Australia – w firmach wytwarzających konstrukcje energooszczędne. W pewnych krajach zwiększono wsparcie dla nowych biznesów – w Wielkiej Brytanii wydłużono okres wsparcia, w Polsce wzrósł zakres zachęt.

W Polsce, wspomniana ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu z 2009 roku przewidywała również możliwość dofinansowania z Funduszu Pracy kosztów szkoleń (studiów podyplomowych) za okres nieprzekraczający 6 (12) miesięcy pracowników firm w przejściowych trudnościach finansowych, które utworzył wcześniej fundusz szkoleniowy. Zgodnie z przytoczoną powyżej informacją PIP z 9 sierpnia 2010 roku, dofinansowaniem z tytułu szkolenia objętych było 491 osób na łączną kwotę 555 tys. zł, zaś dofinansowaniem kosztów studiów podyplomowych objętym nie został żaden pracownik.

W Polsce wartym uwagi kanałem inicjatyw i zwiększenia środków na działania antykryzysowe z zakresu ALMP był pakiet Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, oparty o wykorzystanie w tym celu środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W szczególności, w jego ramach wprowadzono (i) dodatek relokacyjny (jednorazowy, dla osób, które znalazły pracę w odległości powyżej 50 km od dotychczasowego miejsca zamieszkania – na pokrycie kosztów dojazdu lub osiedlenia się w nowym miejscu), (ii) dodatek motywacyjny (pokrycie trzykrotności różnicy pomiędzy poprzednią (wyższą) a obecną (niższą) płacą brutto pracownika, lecz nie więcej niż 4000 zł), (iii) możliwość przyznawania środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej (dla pracowników objętych programem zwolnień monitorowanych) oraz (iv) finansowania specjalistycznych szkoleń lub studiów podyplomowych dla wysoko wykwalifikowanych pracowników zwolnionych z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy¹⁰. Dla kontrastu, w roku 2011 budżet Funduszu Pracy na programy aktywnej polityki rynku pracy zostanie zmniejszony z ponad 7 mld zł w roku 2010 do ok. 3,2 mld zł.

⁹ Najbardziej aktualną informacją w momencie pracy nad niniejszym raportem.

¹⁰ Ponadto, podjęte zostały działania horyzontalne zwiększające dostęp do środków UE mogących znaleźć zastosowanie w przeciwdziałaniu skutkom kryzysu, w ramach wcześniej ustalonych priorytetów.

2. Polski rynek pracy w cyklu koniunkturalnym

2.1. Cykliczne charakterystyki polskiego rynku pracy na tle prawidłowości europejskich

W ciągu ostatniego dwudziestolecia gospodarki państw środkowoeuropejskich rozwijały się wyraźnie szybciej niż kraje Europy Zachodniej i Stany Zjednoczone. Od momentu wygaśnięcia początkowego szoku transformacyjnego, a więc, w zależności od kraju, ok. 1992-1995 roku, państwa NMS8 zniwelowały od około 20-30 (Czechy) do ponad 70-80 proc (Polska i Estonia) luki dzielącej je odpowiednio od Stanów Zjednoczonych i UE15. Proces ten nie przebiegał jednak równomiernie. W pewnych okresach dynamika wzrostu w niektórych krajach była wyraźnie wyższa od długoterminowej średniej, by w kolejnych raptownie zahamować. Niemal każde z państw regionu odnotowało epizody wysokiego bezrobocia, ale również okresy szybkiego wzrostu zatrudnienia.

Przyczyn wahań cyklicznych makroekonomia upatruje najczęściej w pojawianiu się nieprzewidywalnych, losowych zaburzeń. Zniekształcają one bodźce ekonomiczne wpływające na podmioty gospodarujące i pośrednio modyfikują ścieżkę rozwoju, którą podąża dana gospodarka. W tym ujęciu nie każda zmiana trajektorii wzrostu ma charakter cykliczny. Jeśli np. doszło do strukturalnego przełomu, dzięki któremu dynamika postępu technologicznego danego kraju trwale wzrosła, to uczestniczący w życiu gospodarczym aktorzy, m.in. pracodawcy i pracownicy, dostosują zachowania do zmienionej perspektywy wzrostu produktywności. Gospodarka zaś wejdzie na nową, trwałą ścieżkę rozwoju, na której formułowane przez firmy i gospodarstwa domowe oczekiwania co do długookresowego kształtowania się płac, cen i stóp procentowych będą istotnie różne niż poprzednio. W konsekwencji trwałości takiej zmiany, istotna część pierwotnego zaburzenia (korekty trendu) nie wywoła dodatkowych perturbacji w postaci wahań inwestycji, konsumpcji, bezrobocia i zatrudnienia, lecz co najwyżej doprowadzi do permanentnych zmian tych wielkości w szybkim, trwającym kilka kwartałów procesie – taka modyfikacja dynamiki rozwoju nie będzie więc zmianą cykliczną, a zmianą trendu.

W niniejszej części zajmujemy się zaburzeniami o charakterze przejściowym, a więc takimi, które nie wiążą się z trwałą (lub przynajmniej wybiegającą ponad okres 8-10 letni) zmianą dynamiki wzrostu podstawowych agregatów makroekonomicznych, w szczególności produktu krajowego brutto. Analiza *ex-post* wahań koniunkturalnych w Polsce i innych krajach Europy wymaga dekompozycji historycznych szeregów czasowych na składnik cykliczny oraz trend. Dokonujemy tego posługując się filtrem Hodricka-Prescotta (HP) dla danych o częstotliwości kwartalnej, obejmujących we wszystkich badanych krajach okres 1 kw. 1995 – 2 kw. 2010, a w niektórych także okres 1 kw. 1992 – 4 kw. 1994. Filtr HP ułatwia wydzielenie trendu także w sytuacji, gdy nie miał on charakteru deterministycznego i podlegał znacznym zmianom dynamiki na przestrzeni lat. Tak wydzielona składowa cykliczna ma charakter szeregu stacjonarnego i może zostać poddana analizie ekonometrycznej za pomocą standardowych narzędzi analizy cyklu, jak analiza spektralna, czy identyfikacja wyprzedzających składowych koniunktury typu *lead-lag*. Umożliwia to również porównywanie cyklicznych (stacjonarnych) składowych wielkości takich jak produkt czy inwestycje¹¹, z wielkościami z natury rzeczy ograniczonymi, jak wskaźniki rynku pracy.

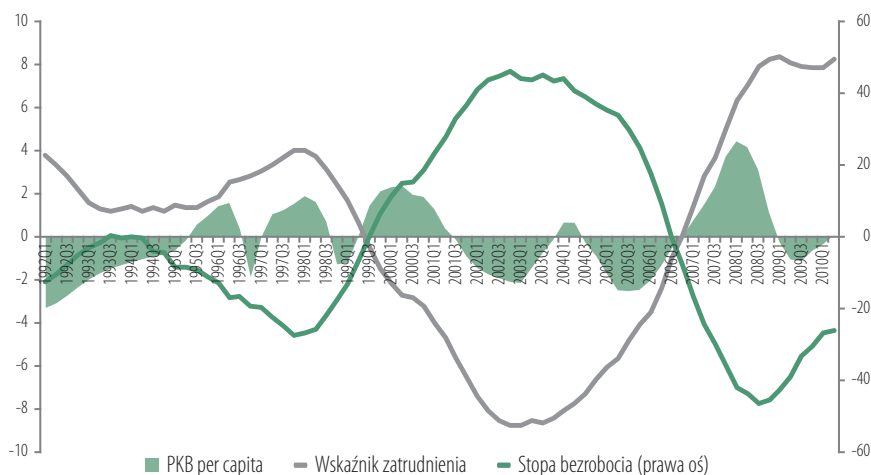
Wahania poziomu zatrudnienia i bezrobocia, w tym silny wzrost bezrobocia w latach 1999-2002 i jego utrzymanie się aż do roku 2004, stanowiły jeden z głównych problemów społeczno-gospodarczych Polski ostatniej dekady. W pierwszej edycji *Zatrudnienia w Polsce* (MGiP, 2005), odzwierciedlone zostały obawy, że wzrost bezrobocia okaże się zjawiskiem relatywnie trudnym do przełamania, a przez to trwałym. Jednak po akcesji Polski do UE, w latach 2006-2009 doszło do powrotu gospodarki na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego, co pozwoliło na dynamiczny wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia do historycznych minimów. W kolejnych edycjach raportu (MPIPS, 2006, 2007) argumentowano, że inicjacji tych wahań upatrywać należy w czynnikach makroekonomicznych, w postaci szoków w handlu zagranicznym, dynamice produktywności kapitału oraz prowadzonym *policy-mix*. Jednocześnie, głębokość zmian oraz ich trwałość związana była z mechanizmami dostosowawczymi zachodzącymi na polskim rynku pracy oraz czynnikami instytucjonalnymi, decydującymi o adaptacyjności podaży i popytu na pracę do szoków agregatowych. Kraje ościenne, dotknięte podobnymi zaburzeniami jak Polska, doświadczyły bowiem mniejszej amplitudy wahań agregatów rynku pracy. Dla kontrastu, umiarkowane dotychczas w Polsce skutki kryzysu dla rynku pracy lat 2008-2009 związane są z dużo mniejszą korektą tempa wzrostu produktu niż w innych gospodarkach europejskich, w tym w Europie Środkowej. Zarazem spadek dynamiki wzrostu gospodarczego w Polsce w roku 2009 był porównywalny z obserwowanym w latach 2001-2002, a mimo tego tym razem nie doszło do takiej eksplozji bezrobocia i spadku zatrudnienia, jak 8 lat wcześniej.

Wykresy I.13-I.15 wskazują, że wobec zmienności dynamiki wzrostu gospodarczego skala wahań miar rynku pracy, zwłaszcza wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia, była dotychczas w Polsce wysoka. Przy tym, wahania produktu wokół trendu kształtowały się na przestrzeni lat 1992-2006 symetrycznie, wykazując amplitudę rzędu 2 proc. Wyjątkiem był boom lat 2007-2008, w którym PKB wzrósł ponad trend o ponad 4pkt. proc. Natomiast towarzyszące tym wahaniom zmiany zatrudnienia i bezrobocia były silniejsze w trakcie spowolnienia, niż w okresie ożywienia (por. Wykres I.13). Mimo tego, ich przebieg nie potwierdził, zgłaszanych na przełomie wieków, obaw utrwalenia się w Polsce bezrobocia na permanentnie wysokim poziomie, niezależnym od fazy cyklu koniunkturalnego (tzw. histerezy). Zapoczątkowany w 1998 roku spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia rozciągnął się bowiem na pięć lat, w czasie których wskaźnik zatrudnienia z 4-procentowego wychylenia ponad trend spadł do poziomu 9 proc. poniżej trendu. Dla stopy bezrobocia, wzrost nastąpił z poziomu o ponad 20 proc. niższego niż wskazywany przez średniookresowy trend, do poziomu ok. 40 proc. ponad nim. Po odwróceniu tych tendencji w połowie 2003 roku, nastąpił również pięcioletni okres poprawy sytuacji na rynku pracy.

¹¹ Na których wielkości absolutne, oprócz składnika cyklicznego, składają się m.in. trend i element sezonowy.

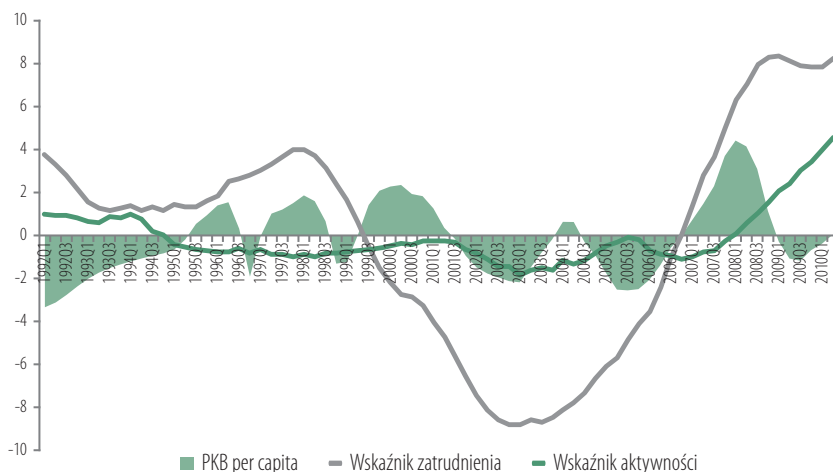
Równocześnie, wskaźnik aktywności zawodowej kształtował się poniżej trendu od roku 1995 do 2008 (por. Wykres I.14). Warto przy tym podkreślić, że średniookresową tendencją wskaźników aktywności i zatrudnienia był ich spadek, odzwierciedlający szereg czynników strukturalnych i instytucjonalnych, szeroko analizowanych w poprzednich edycjach *Zatrudnienia w Polsce*. Niemniej jednak, głębszy spadek podaży pracy w okresie dekoniunktury lat 2002-2004 przyczynił się do silniejszej reakcji zatrudnienia (spadku) i bezrobocia (wzrostu) na recesję, niż można byłoby się spodziewać gdyby podaż pracy kształtowała się stabilnie. Wykresy I.13-I.14 wskazują, że to właśnie wzrost wskaźnika aktywności zawodowej, następujący od czwartego kwartału 2007 roku (łącznie o 2,2 pkt. proc. do drugiego kwartału 2010 roku), umożliwił utrzymanie wskaźnika zatrudnienia ponad średniookresowym, historycznym trendem, także gdy wzrost gospodarczy z początkiem 2009 roku wyraźnie osłabł.

Wykres I.13. Odchylenia od trendu PKB per capita, wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia w Polsce w latach 1992-2010 (2 kw.) (w proc.).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Wykres I.14. Odchylenia od trendu PKB per capita, wskaźnika zatrudnienia i wskaźnika aktywności w Polsce w latach 1992-2010 (2 kw.) (w proc.).

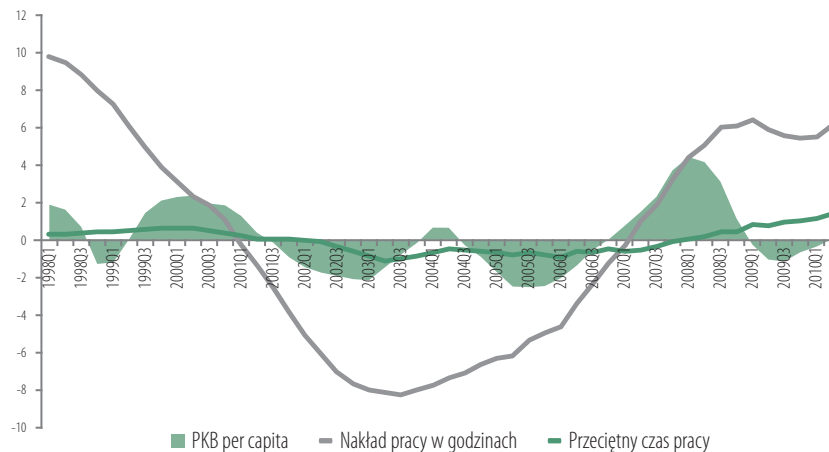


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Warto zwrócić uwagę, że przeciętny czas pracy w Polsce kształtował się od 1998 roku¹² procyklicznie (por. Wykres I.15), w wyniku czego zmienność łącznego, wyrażanego w roboczogodzinach, nakładu pracy w gospodarce była większa niż zatrudnienia. Świadczy to o tym, że polskie przedsiębiorstwa w pewnym stopniu starają się w okresach spowolnienia gospodarczego utrzymać zatrudnienie poprzez zmniejszenie intensywnego nakładu pracy i funduszu płac, a dopiero gdy jest to niemożliwe, redukują liczbę zatrudnionych. Elastyczna możliwość adaptowania się do wahań popytu na rynku produktów poprzez dostosowania czasu pracy działa łagodząco na zmiany popytu na liczbę pracowników, a przez to także na zmienność bezrobocia w cyklu koniunkturalnym. Jak jednak pokazujemy w dalszej części rozdziału, kanał ten w wypadku Polski miał w ostatnim piętnastolecu względnie niewielkie znaczenie dla absorpcji szoków popytowych na rynku pracy.

¹² Okres analizy podyktowany jest dostępnością danych o przeciętnym tygodniowym czasie pracy.

Wykres I.15. Odchylenia od trendu PKB per capita, łącznego nakładu pracy i przeciętnego czasu pracy w Polsce w latach 1998-2010 (2 kw.) (w proc.).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Na tle odnotowanych w latach 1992-2010 wahań dynamiki wzrostu gospodarczego, skalę zmian zachodzących na polskim rynku pracy należy uznać za znaczną (por. Tabela I.5). Na tle innych krajów naszego regionu, Polska cechowała się bowiem dość stabilną dynamiką rozwoju – odchylenie standardowe składnika cyklicznego PKB per capita wyniosło niecałe 2 proc., co bliższe jest przeciętnej dla UE15 (1,7 proc.) niż NMS (3,1 proc.). Równocześnie, względna, czyli odniesiona do zmienności produktu, zmienność agregatów rynku pracy należała do najwyższych w Europie. Odchylenie standardowe wahań wskaźnika zatrudnienia względem trendu ponad 2,5-krotnie przewyższało odchylenie standardowe cyklicznego składnika PKB, zaś w przypadku stopy bezrobocia – aż 14-krotnie. Analogiczne wielkości dla pozostałych krajów NMS były wyraźnie niższe – co prawda niektóre z nich doświadczały względnie większych wahań zatrudnienia i bezrobocia niż Polska, jednak wywołanych przez zdecydowanie silniejsze zaburzenia dynamiki wzrostu gospodarczego¹³. W przeciągu ostatnich dwóch dekad jedynie Hiszpania charakteryzowała się większą relatywną, czyli odniesioną do odchylenia standardowego cyklicznej składowej PKB, zmiennością obu wielkości. Warto jednak zwrócić uwagę, że kilka rynków pracy UE15 cechowało się zbliżoną, lub nawet większą elastycznością bezrobocia względem wahań produktu niż Polska – były to albo kraje, które doświadczyły w analizowanym okresie znacznych oscylacji tempa wzrostu, jak Irlandia, Szwecja czy Wielka Brytania, albo kraje południowe cechujące się bądź zdualizowanym rynkiem pracy (Hiszpania)¹⁴, bądź znacznymi niedopasowaniami podaży i popytu na pracę (Portugalia, por. Blanchard, 2007).

Natomiast podaż pracy w Polsce, zdominowana przez silny trend spadkowy, cechowała się umiarkowaną zmiennością w cyklu koniunkturalnym, niższą od obserwowanej przeciętnie w NMS i UE15. Warto jednak zauważyć, że gdyby wyłączyć z próby Węgry, gdzie zmienność podaży pracy była nawet wyższa od zmienności zatrudnienia, wówczas Polska wyróżniałaby się na tle regionu dużymi wahaniami aktywności zawodowej – we wszystkich pozostałych nowych państwach członkowskich UE, względne wahania aktywności zawodowej w cyklu były o połowę mniejsze niż w Polsce. Biorąc pod uwagę, że wśród krajów UE15 największymi fluktuacjami podaży pracy cechowały się takie kraje jak Szwecja, Hiszpania, Portugalia, Niemcy, można sądzić, że zjawisko to wiąże się z przyjętym przez nie modelem polityki transferowej – we wszystkich tych krajach redystrybuującym dość dużą część produktu do populacji w wieku produkcyjnym (za pomocą systemu zasiłków dla bezrobotnych i innych transferów społecznych).

Ostatecznie, procykliczne kształtowanie się przeciętnego czasu pracy w Polsce – które, jak wspomniano w poprzednim rozdziale, wiązało się przede wszystkim ze zmianami przeciętnej liczby nadgodzin – sprawiało, że relatywne wahania całkowitego nakładu pracy w roboczogodzinach były większe niż fluktuacje zatrudnienia. Odchylenie standardowe przeciętnego czasu pracy wyniosło w Polsce ok. 6 proc., jednak wobec wahań zatrudnienia, korekty czasu pracy w Polsce były mało ważnym kanałem dostosowań całkowitego nakładu pracy – odchylenie standardowe wahań przeciętnego czasu pracy względem trendu było osmiokrotnie mniejsze niż analogiczna wielkość dla wskaźnika zatrudnienia. Tabela I.5 pokazuje, że w takich krajach jak Austria, Holandia, Francja skala wahań przeciętnego czasu pracy sięgała 2/3 skali wahań liczby pracujących, a w Belgii nawet ją przekraczała.

¹³ W szczególności, większej zmienności zatrudnienia i bezrobocia od Polski doświadczyły republiki bałtyckie, w których jednak amplituda wahań produktu była ok. 3-krotnie wyższa niż w Polsce.

¹⁴ Zjawisko dualnego rynku pracy przedstawiono szczegółowo w Zatrudnieniu w Polsce 2007.

Tabela I.5. Zmienność w cyklu koniunkturalnym PKB, zatrudnienia, bezrobocia, podaży pracy i czasu pracy w krajach europejskich w latach 1992-2010 (2 kw.).

	Zmienność produktu	Względna zmienność zatrudnienia	Względna zmienność bezrobocia	Względna zmienność podaży pracy	Względna zmienność czasu pracy	Względna zmienność nakładu pracy
Bułgaria	2,59	1,14	10,35	1,15	0,17	1,24
Czechy	2,51	0,69	10,11	0,25	0,27	0,57
Estonia	6,95	0,64	4,83	0,35	0,27	0,71
Litwa	5,29	0,68	6,93	0,26	0,13	0,83
Łotwa	8,01	0,53	3,67	0,32	0,18	0,59
Polska	1,95	2,62	14,14	0,65	0,13	2,98
Rumunia	3,76	0,73	2,42	0,63	0,09	0,70
Słowacja	3,95	0,97	5,73	0,37	0,22	0,67
Słowenia	3,83	0,38	2,98	0,37	0,33	0,44
Węgry	2,20	1,50	10,62	1,79	0,59	0,71
NMS10	3,09	1,10	7,81	0,72	0,31	2,90
Austria	1,35	0,94	10,06	0,76	0,58	0,89
Belgia	1,14	0,85	8,68	0,75	1,47	1,54
Dania	1,60	1,03	15,49	0,59	0,23	0,77
Finlandia	2,67	1,86	10,17	0,57	0,23	0,72
Francja	1,02	1,70	15,32	0,32	0,66	1,09
Grecja	1,37	0,81	8,72	0,77	0,41	1,04
Hiszpania	1,41	3,72	20,04	1,01	0,05	2,76
Holandia	1,51	1,29	16,39	0,64	0,62	1,44
Irlandia	3,85	1,24	17,07	0,30	0,33	1,46
Niemcy	1,42	1,97	12,82	1,06	0,23	1,15
Portugalia	1,21	1,85	18,03	1,09	0,56	1,48
Szwecja	2,05	2,09	14,77	1,28	0,11	0,85
Wielka Brytania	1,55	1,12	14,79	0,39	0,22	0,71
Włochy	1,27	2,48	11,78	1,30	0,14	1,10
UE15	1,74	1,59	14,04	0,75	0,42	2,01

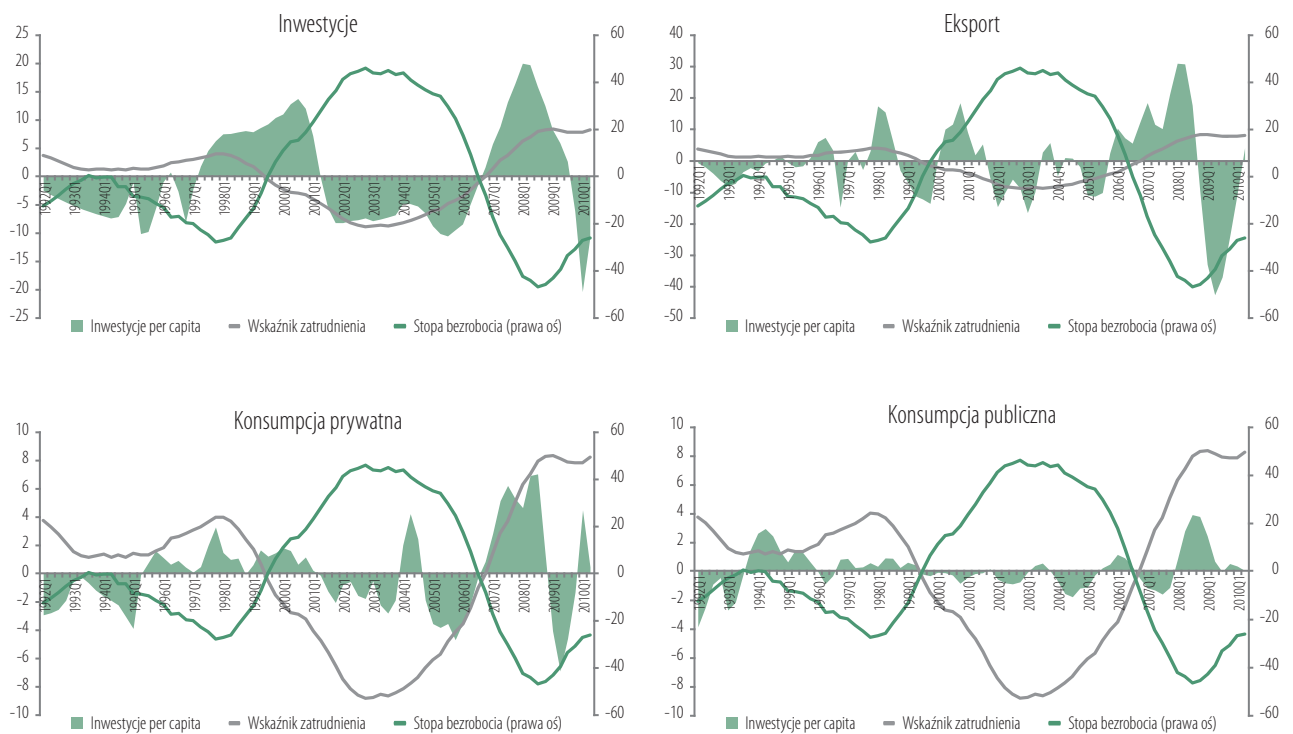
Uwagi: Zmienność produktu – odchylenie standardowe składnika cyklicznego produktu krajowego brutto, wyodrębnionego filtrem HP; względna zmienność zatrudnienia (bezrobocia, podaży pracy) – stosunek odchylenia standardowego odchylenia wskaźnika zatrudnienia (stopy bezrobocia, wskaźnika aktywności) od specyficznego dla kraju trendu deterministycznego do odchylenia standardowego składnika cyklicznego produktu krajowego brutto per capita; względna zmienność czasu pracy – stosunek odchylenia standardowego przeciętnego tygodniowego czasu pracy (w godzinach) do odchylenia standardowego odchylenia wskaźnika zatrudnienia od specyficznego dla kraju trendu deterministycznego; względna zmienność nakładu pracy – stosunek odchylenia standardowego łącznego nakładu pracy (w godzinach) do odchylenia standardowego składnika cyklicznego produktu krajowego brutto per capita. Ze względu na dostępność danych, zmienność czasu pracy oraz nakładu pracy obliczone dla okresu 1998-2010 (2 kw.)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Dość duża, wobec skali wahań tempa wzrostu gospodarczego, zmienność wskaźników rynku pracy w cyklu koniunkturalnym w Polsce wynikać może z szybkiej transmisji zmian koniunktury na dostosowania ilościowe na rynku pracy, lub z wysokiej elastyczności zatrudnienia i bezrobocia względem wahań pewnych składowych produktu, które są bardziej zmienne w cyklu niż PKB ogółem. Na Wykresie I.16 zestawiono więc fluktuacje zatrudnienia i bezrobocia z wahaniami składowych PKB – inwestycji, konsumpcji prywatnej oraz publicznej i eksportu. Z kolei Wykres I.17 pokazuje, jak prędko i z jaką siłą wahania tych składowych przekładały się na odchylenia zatrudnienia i bezrobocia od trendu. Dwie z tych składowych – eksport oraz inwestycje – były w analizowanym okresie odpowiednio sześć- i czterokrotnie bardziej zmienne niż produkt. Co ciekawe, plasuje to Polskę bliżej krajów UE15 niż NMS, gdzie wahania zarówno inwestycji, jak i eksportu cechowały się znacznie większą relatywną zmiennością – odchylenie standardowe składnika cyklicznego inwestycji i eksportu było w krajach NMS przeciętnie dwunastokrotnie wyższe niż analogiczna wielkość dla PKB.

Poszukując impulsów stojących za wahaniami agregatów rynku pracy w Polsce w latach 1995-2010, należy zwrócić uwagę na odwrócenie dynamiki eksportu w roku 1998. Wykres I.17 wskazuje, że zaburzenia w wymianie handlowej przekładały się z pewnym opóźnieniem na wskaźnik zatrudnienia i stopę bezrobocia. Przy tym, wpływ wahań eksportu sprzed 5-6 kwartałów porównywalny był z bezpośrednim wpływem zmian w poziomie inwestycji. Efektem takiego wzorca transmisji jest pewne przesunięcie w czasie między odwróceniem dynamiki eksportu, a pogorszeniem sytuacji na rynku pracy w latach 1998-1999. Eksport był także pierwszym czynnikiem przyspieszenia wzrostu gospodarczego w połowie roku 2005, otwierając drogę do wzrostu wskaźnika zatrudnienia powyżej trendu rok później. Wykres I.16 pozwala również zauważyć, że do systematycznego pogarszania się sytuacji na rynku pracy w latach 2001-2002 przyczynić mógł się spadek inwestycji po okresie przeinwestowania z lat 1998-2000. Inwestycje odchyliły się wówczas od ścieżki wzrostu *in minus* i pozostały poniżej trendu przez kilka lat. Wykres I.17 sugeruje ponadto dość silną transmisję zmian nakładów na środki trwałe na wahaniami agregatów rynku pracy. Wzrost inwestycji o ponad 20 proc. powyżej trendu w roku 2008 pociągnął za sobą wyraźną poprawę sytuacji na rynku pracy, zatrzymaną znowu przez załamanie eksportu i spowolnienie inwestycyjne w roku 2010. Ze względu na strukturę opóźnień (por. Wykres I.17), negatywny wpływ tych przeobrażeń na rynek pracy nie zrealizował się jeszcze w pełni. Wahaniami konsumpcji były na przestrzeni ostatnich dwóch dekad znacznie płytsze od wahań eksportu i inwestycji, a ich związek z dostosowaniami na rynku pracy mniejszy. Jednakże w latach 2000-2001 spadek spożycia krajowego mógł przyczynić się do wzmocnienia problemów na rynku pracy.

Wykres I.16. Odchylenia od trendu składowych PKB per capita, wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia w Polsce w latach 1992-2010 (2 kw.) (w proc.).

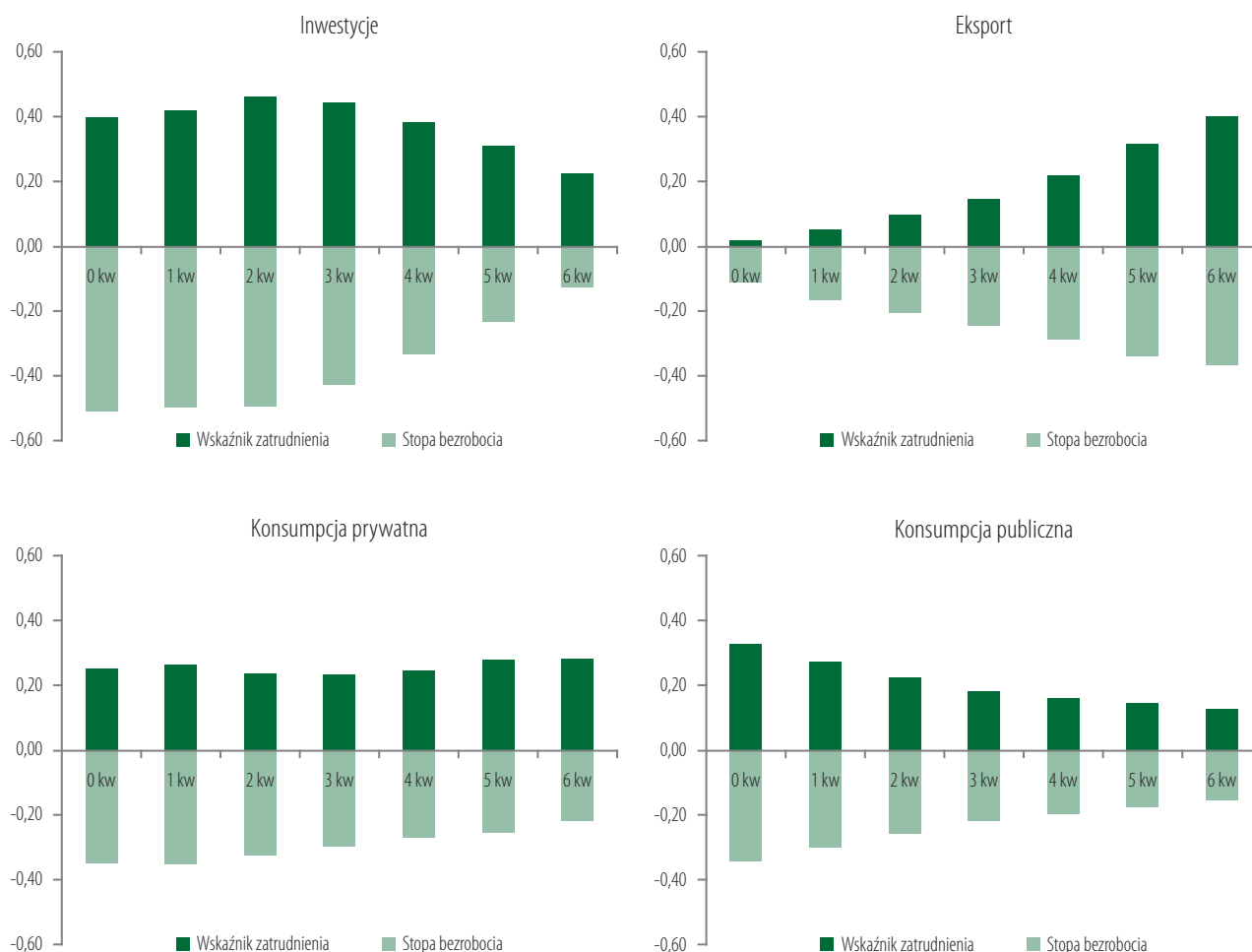


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Analiza struktury czasowej powiązań pomiędzy zmianami dynamiki wzrostu gospodarczego a wahaniami agregatów rynku pracy pozwala również porównać wzorce tych zależności w różnych krajach europejskich. Zgodnie z Wykresem I.18, zarówno korelacja odchyleń wskaźnika zatrudnienia, jak i stopy bezrobocia, z cykliczną składową PKB jest w Polsce co do wartości bezwzględnej nieco mniejsza niż w pozostałych krajach regionu¹⁵. W przypadku Polski najsilniejsza zależność statystyczna występowała między wahaniami zatrudnienia i bezrobocia, a cyklicznymi zmianami produktu zachodzącymi w tym samym kwartale. Zarazem zależności te charakteryzowała wyraźna inercja – korelacja wskaźników rynku pracy z wahaniami produktu sprzed 5-6 kwartałów była w połowie tak silna, jak z bieżącymi zmianami tempa wzrostu. W pozostałych krajach regionu zaobserwować można natomiast albo pewne przesunięcia w reakcji rynku pracy na wahaniami PKB – np. w Czechach apogeum wpływu fluktuacji PKB na rynek pracy występowało po ok. 3 kwartałach – albo szybsze wygasanie dostosowań na rynku pracy, szczególnie w krajach bałtyckich. Krajem najbardziej zbliżonym do Polski pod kątem struktury czasowej transmisji wahań produktu na zmiany zatrudnienia i bezrobocia była Słowacja.

¹⁵ Za wyjątkiem Węgier, gdzie kształtowanie się korelacji jest zniekształcone przez znaczne zmiany aktywności.

Wykres I.17. Struktura czasowa korelacji odchyłeń od trendu wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia względem składnika cyklicznego składowych PKB per capita w latach 1992-2010 (2 kw.) w Polsce.



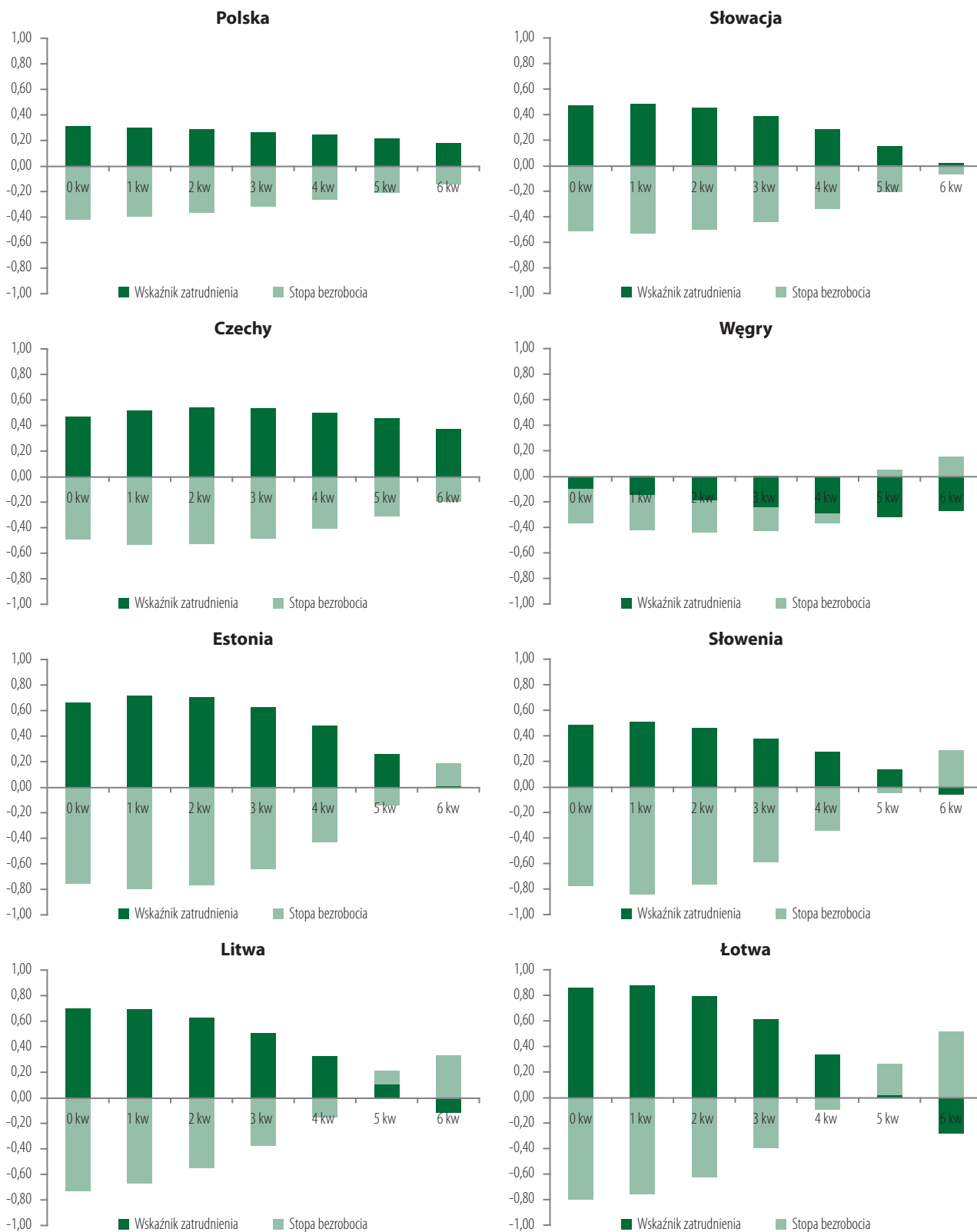
Uwagi: korelacje między odchyleniami wskaźnika zatrudnienia bądź stopy bezrobocia w momencie t , a cykliczną składową produktu w momencie $t+i$, gdzie $i=0,1,2,\dots,6$. Dane kwartalne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Wykres I.19 prezentuje te kraje UE15, które pod względem analizowanej struktury czasowej powiązań makroekonomicznych są Polsce najbliższe, lub najbardziej odległe. Duże podobieństwo wykazują Grecja i Portugalia, w których znacznym bezpośrednim korelacjom towarzyszyła widoczna inercja oddziaływania wahań produktu na rynek pracy. Kraje anglosaskie, podobnie jak republiki bałtyckie, miały zaś wyraźnie odmienną strukturę transmisji szoków makroekonomicznych – silnym natychmiastowym odpowiedziom rynku pracy na zmiany dynamiki wzrostu towarzyszyło prędkie ich wygasanie. W świetle wcześniejszych obserwacji, zaskakująco podobną strukturą do tych krajów cechowała się Hiszpania. Uwagę zwraca też nietypowy schemat powiązań w Niemczech, gdzie wahania produktu wywoływały skutki dla rynku pracy z dużym opóźnieniem – zmiany zatrudnienia i bezrobocia mocniej wiązały się ze zmianami fazy cyklu koniunkturalnego zachodzącymi 5-6 kwartałów wcześniej, niż z bieżącymi.

Przedstawione prawidłowości statystyczne wskazują, że wobec umiarkowanej – na tle doświadczeń innych krajów UE, zwłaszcza naszego regionu – skali wahań tempa wzrostu gospodarczego, zachodzące w ich rytm dostosowania ilościowe na polskim rynku pracy – zmiany zatrudnienia, bezrobocia i aktywności zawodowej – były w ostatnich kilkunastu latach znaczne. Przy tym, ponieważ korelacje zmian obu zmiennych z wahaniami PKB były umiarkowane, zależność tę można przypisać znacznej inercji wpływu zmian dynamiki wzrostu na rynek pracy oraz silnemu wpływowi inwestycji, które podlegały w tym okresie znacznym wahanom. Procykliczne kształtowanie się podaży pracy, w szczególności jej spadek poniżej średniookresowej tendencji pogłębiło wpływ spowolnienia gospodarczego lat 1999-2002 na rynek pracy. Dostosowania przeciętnego tygodniowego czasu pracy zachodziły procyklicznie, ale na tle innych krajów europejskich ich siła była niewielka. Przez to ciężar adaptacji firm do zmieniających się warunków rynkowych spoczywał na korektach wielkości zatrudnienia, prowadzących do znacznych zmian bezrobocia. Reakcja rynku pracy na kryzys lat 2008-2009 różniła się jednak od doświadczeń sprzed dekady – spadek inwestycji był gwałtowny, ale prawdopodobnie krótkotrwały, a wzrost podaży pracy powyżej trendu sprawił, że mimo wzrostu bezrobocia zatrudnienie wzrosło. Kolejny podrozdział poświęćmy formalnej analizie czynników stojących za wahaniami makroekonomicznymi w Polsce i pozostałych krajach regionu.

Wykres I.18. Struktura czasowa korelacji odchylenia od trendu wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia względem składnika cyklicznego PKB per capita w latach 1992-2010 (2 kw.) w krajach NMS.



Uwagi: korelacje między odchyleniami wskaźnika zatrudnienia bądź stopy bezrobocia w momencie t , a cykliczną składową produktu w momencie $t+i$, gdzie $i=0,1,2,\dots,6$. Dane kwartalne.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i Elsby et al. (2008)

Wykres I.19. Struktura czasowa korelacji odchyleń od trendu wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia względem składnika cyklicznego PKB per capita w latach 1992-2010 (2 kw.) w wybranych krajach UE15.



Uwagi: korelacje między odchyleniami wskaźnika zatrudnienia bądź stopy bezrobocia w momencie t , a cykliczną składową produktu w momencie $t+i$, gdzie $i=0,1,2,\dots,6$. Dane kwartalne.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i Elsby et al. (2008)

2.2. Źródła wahań cyklicznych w Polsce i NMS8

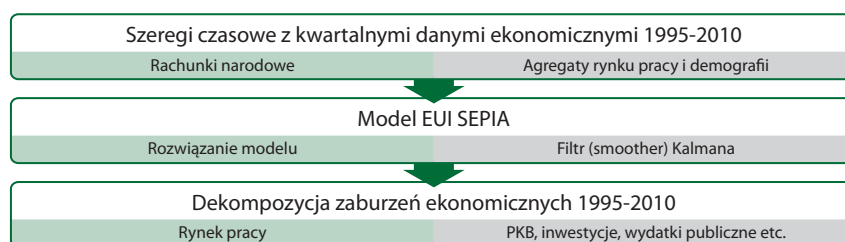
Obok analizy dynamicznych własności cyklicznych składowych podstawowych szeregów czasowych opisujących zachowanie się gospodarki w skali makro, dodatkowe światło na charakter zmian koniunkturalnych w Polsce i NMS8 można uzyskać dzięki wyodrębnieniu z nich czynników, które choć bezpośrednio nieobserwowalne, mają jednoznaczną interpretację ekonomiczną – tzw. agregatowych szoków strukturalnych. Zgodnie z opisem zawartym w Ramce I.2, można to zrobić dwiema metodami. Pierwsza z nich, bardziej tradycyjna, została wykorzystana w *Zatrudnieniu w Polsce 2007*. W niniejszej sekcji, pogłębiając wówczas przeprowadzoną analizę, stosujemy strukturalny model makroekonomiczny małej gospodarki otwartej (EU-SEPIA – EU Structural and Economic Policy Impact Assessment model), wraz ze zintegrowanym z nim tzw. filtrem Kalmana, służącym do identyfikacji głównych zaburzeń kształtujących wahania koniunkturalne w Polsce i innych krajach Europy środkowej w latach 1995-2010.

W szczególności, w ślad za Bukowskim, Kolochem i Lewandowskim (2008) skupiamy uwagę na kryzysie rosyjskim, spowolnieniu gospodarczym w Polsce i na Słowacji z lat 2001-2003, oraz okresie około akcesyjnym. Na ile to możliwe w chwili obecnej (ze względu na ciągle niezakończoną fazę wychodzenia państw Europejskich z kryzysu *subprime*), dyskutujemy także powody dla których kryzys lat 2008-2009 w inny sposób dotknął Polskę, a w innym kraje bałtyckie, Słowację, Węgry czy Czechy. Przy tym, zidentyfikowane zostały główne rodzaje szoków, które miały decydujące znaczenie dla wahań koniunkturalnych w regionie: (1) wpływający na fluktuacje produktywności pracy i kapitału szok technologiczny, (2) zmieniający liczbę aktywnych zawodowo szok podaży pracy, (3) oddziałujący na intensywność przepływów między zatrudnieniem i bezrobociem szok popytu na pracę, (4) szok preferencji podnoszący skłonność do importu, a także dwa szoki o charakterze fiskalnym (wydatkowym), (5) szok konsumpcji publicznej oraz (6) szok inwestycji w kapitał publiczny.

Ramka I.2. Metodologia dekompozycji zaburzeń cyklicznych.

Ekonomia dostarcza dwóch podstawowych typów narzędzi umożliwiających dokonywanie dekompozycji *ex-post* zaburzeń stojących za wahaniami cyklicznymi. Pierwszym z nich są strukturalne modele wektorowej autoregresji (typu sVAR, sVECM) lub wektorowej korekty błędem, będące rozwinięciem klasycznych modeli typu VAR/VECM, w których na relacje między zmiennymi wchodzącymi w skład modelu nałożone zostały proste ograniczenia wywiedzione pośrednio z teorii ekonomii. Przykładem takiego modelu zastosowanego do realiów NMS dostarcza artykuł Bukowskiego, Kolocha i Lewandowskiego (2008), w którym autorzy dokonują przy użyciu estymowanego na danych strukturalnego modelu sVECM kontrfaktycznych symulacji przebiegu koniunktury gospodarczej w państwach regionu w oknie czasowym rozciągającym się między kryzysem rosyjskim, a pierwszymi latami członkostwa w UE.

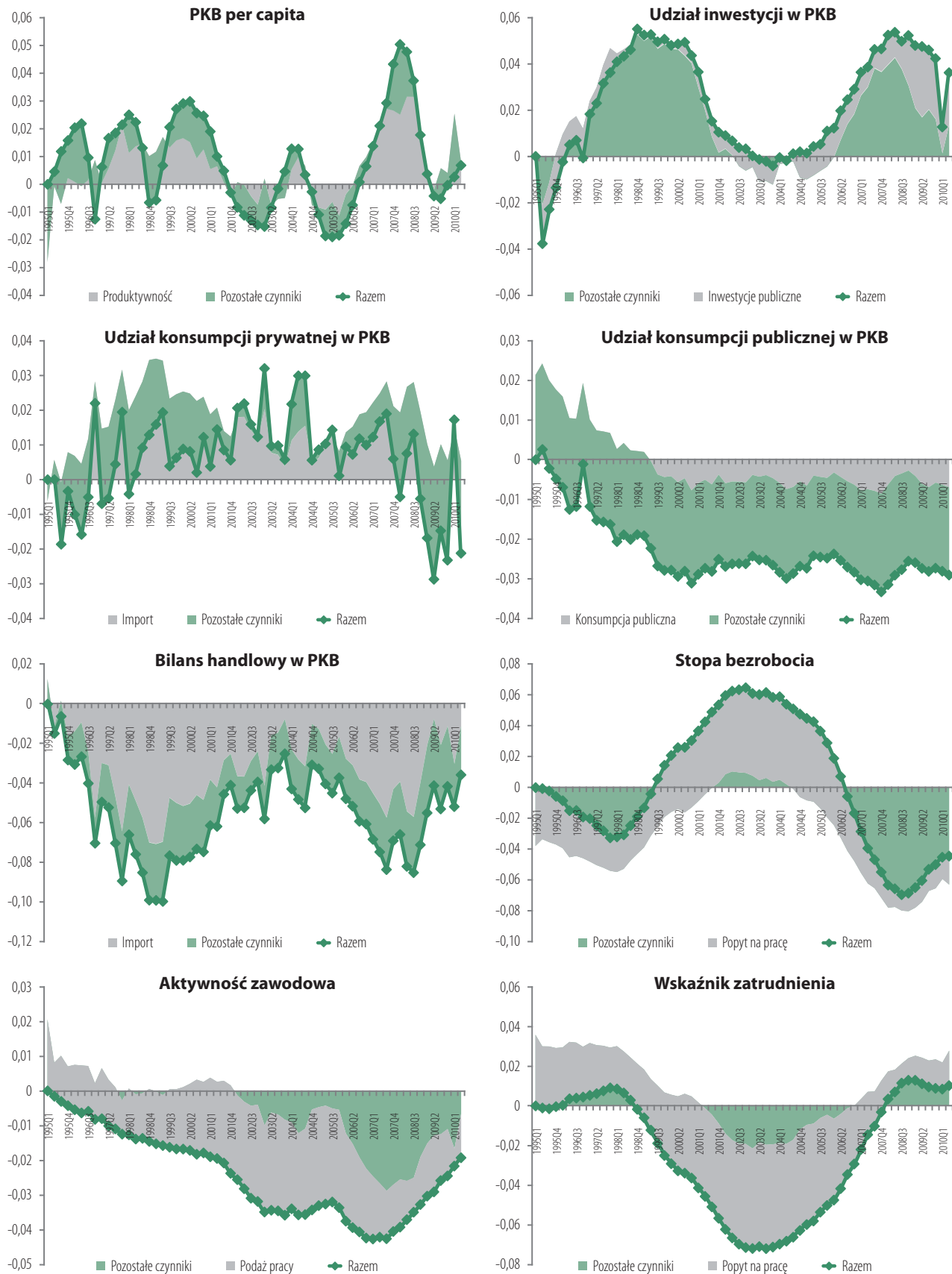
Drugim rodzajem narzędzia ekonomicznego pozwalającego na zidentyfikowanie agregatowych zaburzeń dotyczących daną gospodarkę (grupę gospodarek) w przeszłości i prześledzenie w jaki sposób odpowiadają one za wahania koniunktury, są strukturalne modele równowagi ogólnej typu RBC/DSGE (ang. Dynamic Stochastic General Equilibrium). W odróżnieniu od strukturalnych modeli VARowskich, związki przyczynowo-skutkowe między poszczególnymi zjawiskami ekonomicznymi są w takich modelach zadane przez ich wewnętrzną strukturę matematyczną, a więc nie ma potrzeby posiłkowania się dodatkowymi restrykcjami wyprowadzonymi z innej klasy modeli. Bogatsza wewnętrzna struktura formalna modeli DSGE niż modeli typu sVAR/sVECM pozwala także na znaczne zmniejszenie liczby wolnych parametrów, a w konsekwencji umożliwia wiarygodną identyfikację większej liczby potencjalnych czynników sprawczych stojących za zmianami w koniunkturze gospodarczej.



Metodologię DSGE stosujemy w niniejszym rozdziale, posługując się do celów przeprowadzonych symulacji modelem EU-SEPIA będącym nieco zmienioną wersją modelu EU-ImpactMod III, który stosowaliśmy w poprzedniej edycji *Zatrudnienia w Polsce*. Model EU-SEPIA (EU Structural and Economic Policy Impact Assessment model) jest modelem DSGE wyposażonym w realistyczny moduł demograficzny i moduł rynku pracy. Umożliwia on analizę *ex-post* oddziaływania na gospodarkę kilkunastu typów szoków podaży i popytowych, takich jak szoki demograficzne, szoki dot. mechanizmu pośrednictwa pracy, szoki zmieniające się przetargową pracowników i pracodawców, szoki dotyczące popytu na pracę zgłaszanego przez firmy, zaburzenia technologiczne odrywające gospodarkę od konwergencyjnego trendu jej rozwoju itp.

Rozwiązany i sparametryzowany model w powyższej postaci umożliwia, za pomocą zaadaptowanej procedury rekurencyjnej (wersji tzw. gładkiego filtra Kalmana - por. Simon (2006), na dekomponowanie przebiegu przeszłych szeregów czasowych, a zwłaszcza ich odchylen od wieloletniego trendu, wedle najważniejszych źródeł. W przedstawianych symulacjach informacja dotyczy wszystkich prezentowanych zmiennych a więc aktywności zawodowej, zatrudnienia, bezrobocia, PKB per capita, czy też udziału inwestycji, konsumpcji publicznej i bilansu handlowego w PKB. (por. *IBS, 2010a*). Zastosowanie procedury (gładkiej) filtracji Kalmana pozwala na identyfikację zaburzeń, jakie najprawdopodobniej dotykały gospodarkę Polski i innych nowych państw członkowskich UE, w okresie przed i po akcesyjnym, a przede wszystkim w czasie światowego kryzysu finansowego, który nie pozostał obojętny dla wschodzących rynków Europy wschodniej i środkowej.

Wykres I.20. Czynniki decydujące o wahanach cyklicznych w Polsce w okresie 1 kw.1995-2 kw. 2010.



Uwagi: Na wykresach przedstawione są odchylenia od trendu (PKB) lub wartości początkowej (pozostałe zmienne), w pkt. proc. dla wskaźników rynku pracy i proc. dla pozostałych zmiennych (wyrażonych dziesiętnie), z wyszczególnieniem najważniejszych zaburzeń decydujących o odchyleniu danej wielkości od tak określonej wartości referencyjnej. Dane kwartalne.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Wykres I.20 pokazuje, że w zgodzie z teorią realnego cyklu koniunkturalnego, jako główne źródło wahań cyklicznych w gospodarce polskiej model identyfikuje szoki produktywności, które zgodnie z uzyskanymi wynikami odpowiedzialne były za ok. 2/3 odchyłeń PKB od jego długookresowej ścieżki wzrostu. Fluktuacje technologicznej efektywności były także główną pośrednią przyczyną cyklicznych zmian w poziomie inwestycji. W tym wypadku jednak, istotna część zmian koniunkturalnych, zwłaszcza w czasie krajowego spowolnienia gospodarczego pierwszej połowy ubiegłej dekady jak też w okresie światowego kryzysu gospodarczego lat 2008-2009, pozostaje niewyjaśniona przez zaburzenia technologiczne. Przeprowadzona dekompozycja identyfikuje inwestycje publiczne jako ten czynnik, który w latach 2002-2004, a zwłaszcza w latach 2008-2010, sprzyjał łagodzeniu wahań koniunkturalnych. W istocie, można się pokusić o stwierdzenie, że gdyby nie znaczne zwiększenie inwestycji publicznych w ostatnich dwóch latach, to Polska byłaby dotknięta (spadkiem tempa wzrostu produktu i zatrudnienia) przez kryzys *subprime* znacznie mocniej niż stało się w rzeczywistości.

Natomiast rola dyskrejonalnej polityki fiskalnej prowadzonej tradycyjnie tj. poprzez kanał konsumpcji publicznej, wydaje się być marginalna – odchylenia in minus wydatków na ten cel, które następowały w analizowanym okresie, zdają się mieć charakter trwały. Jedyne niewielką ich część wyjaśniają szoki wydatkowe po stronie rządu, podobnie nieznaczne było ich oddziaływanie na rynek pracy. Inaczej jest w wypadku szoków popytowych po stronie gospodarstw domowych. Mają one bardzo duże znaczenie dla wyjaśnienia obserwowanego w latach 1995-2010 przebiegu konsumpcji i salda rachunku obrotów bieżących w Polsce. Pozostałe zaburzenia agregatowe wyjaśniają ok. 20-25 proc. obserwowanego po roku 1995 wzrostu udziału konsumpcji i sprzężonego z nim pogorszenia się salda obrotów bieżących. Tym samym, gdyby tych szoków nie było, można by się spodziewać zarówno wyższych oszczędności, jak i bardziej zrównoważonego bilansu handlowego.

Warto też podkreślić znaczenie szoków podażowych dla kształtowania się aktywności zawodowej. Jej znaczny spadek na przestrzeni lat, którego wpływ na głębokość zmian zatrudnienia i bezrobocia wzmiankowaliśmy w poprzedniej sekcji, nie znajduje wyjaśnienia ani w odchyleniach produktywności od trendu, ani zaburzeniach popytu na pracę, ani szokach wydatków publicznych, ani też w żadnym innym czynniku w stopniu porównywalnym ze zmianami w samej podaży pracy. Obserwacja ta jest spójna z konkluzjami poprzednich edycji *Zatrudnienia w Polsce* (por. MGiP 2005, CRZL/IBS 2010), wskazującymi, że odpowiedzialny za ten stan rzeczy jest wzrost konsumpcji czasu wolnego (przede wszystkim przez osoby powyżej 45 roku życia), indukowany dostępnością transferów społecznych. Zwraca uwagę, że, zgodnie z wynikami przeprowadzonej filtracji szoków, w ostatnich kilku latach proces ten uległ wyraźnemu zahamowaniu, a czynnik podażowy zaczął wywierać relatywnie słabszą presję na spadek aktywności zawodowej niż w latach ubiegłych.

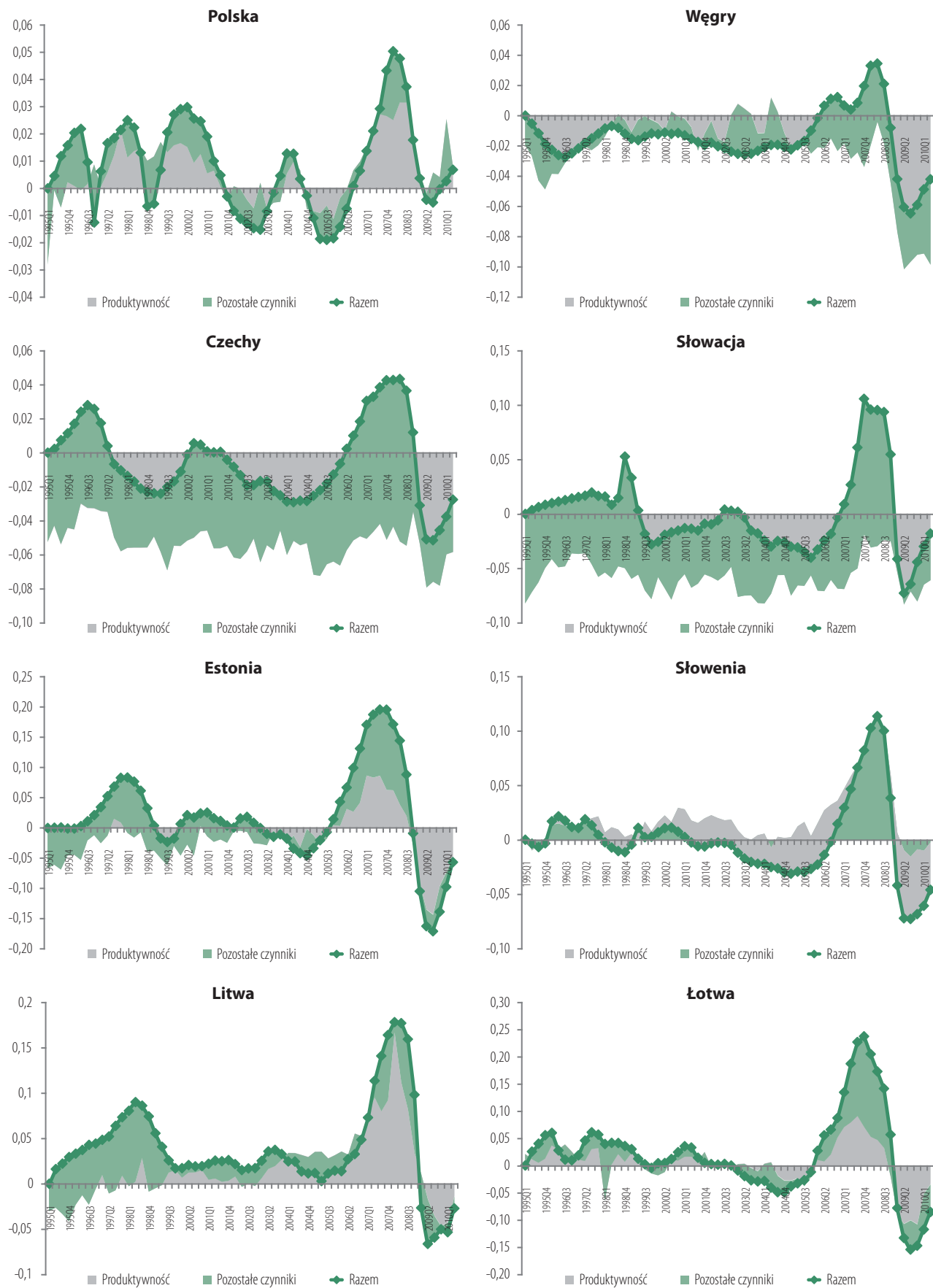
Podobną ewolucję przeszły czynniki popytowe. O ile w przeszłości spadek popytu na pracę wyjaśniał znaczną część zmian na rynku pracy, w tym wzrostu bezrobocia i spadku zatrudnienia w latach 2000-2005, to w ostatnim pięcioleciu znaczenie zaburzeń popytu na pracę było mniejsze. Stało się tak także dlatego, że wzrost bezrobocia na przełomie tysiącleci miał tak dużą skalę, że mimo obniżenia się wówczas tempa wzrostu gospodarczego o 4 pkt. proc., dynamika produktywności pracy prawie nie zmieniła się. Oznacza to, że szok lat 2001-2002 miał silny wymiar realokacyjny tj. wiązał się z redukcją przerostu zatrudnienia w dotychczas funkcjonujących przedsiębiorstwach i stopniową realokacją osób bezrobotnych do innych, bardziej produktywnych firm. W obecnym kryzysie, gdy skala realokacji w Polsce była znacznie mniejsza, takiej potrzeby nie było.

Przedstawione symulacje (Wykresy I.21-I.23) ujawniają również, że nie tylko przebieg, ale i źródła wahań cyklicznych podstawowych agregatów makroekonomicznych w poszczególnych krajach były różne. O ile w Polsce i republikach bałtyckich to fluktuacje produktywności zdawały się mieć kluczowe znaczenie dla odchyłeń PKB od jego średnio- i długookresowego trendu wzrostowego, to w Czechach i na Słowacji inne, nie-technologiczne zaburzenia, decydowały o ostatecznym przebiegu zmian koniunkturalnych w produkcji. Szoki technologicznie potęgowały raczej ostateczną głębokość recesji. Z kolei wahania popytu na pracę powszechnie (z wyjątkiem Słowacji) pogłębiały problem bezrobocia. Gdyby więc zaburzenia zapotrzebowania na siłę roboczą w Polsce i większości NMS były mniejsze, to na przestrzeni analizowanego okresu poziom bezrobocia byłby niższy, a zatrudnienia wyższy.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że wskaźnik aktywności zawodowej w Polsce, Czechach, Litwie i na Słowacji pozostawał w latach 1995-2005 pod silną presją negatywnych szoków podażowych. Gdyby nie zarejestrowane w tym okresie spadki podaży pracy gospodarstw domowych, wskaźnik aktywności byłby w Polsce o 3,5 pkt. proc., na Słowacji o 2 pkt. proc., a w Czechach o 1 pkt. proc. wyższy niż rzeczywiście zarejestrowany w roku 2005. Jednak w ostatnich pięciu latach we wszystkich tych krajach stopniowo malała rola szoków obniżających podaży pracy (niezależnie od innych zjawisk zachodzących w gospodarce) dla wyjaśnienia odchylenia wskaźnika aktywności zawodowej od stanu początkowego. Wydaje się więc, że wszystkie kraje regionu poczyniły pewne postępy w ograniczaniu roli dezaktywizacji jako czynnika zmniejszającego liczbę osób aktywnych i pracujących. Ponieważ jednak spadki podaży pracy w okresie przedakcesyjnym były znaczne, to mimo ostatniej poprawy w tym względzie jedynie w Słowenii, na Łotwie i Węgrzech wskaźnik aktywności zawodowej jest dziś wyższy niż w roku 1995¹⁶. Polska wyróżnia się wśród NMS tym, że w ostatnich latach zaznaczył się w niej wyraźny trend poprawy tego wskaźnika, który wiązać należy z reformami strukturalnymi ograniczającymi dostęp do transferów społecznych adresowanych do osób w wieku przedemerytalnym. Jednocześnie trzeba pamiętać, że mimo ostatniej poprawy dystans wobec Europy zachodniej oraz takich państw regionu jak Estonia czy Czechy jest nadal znaczny. Jak zaznaczyliśmy w *Zatrudnieniu w Polsce 2008*, jego zniwelowanie nie będzie możliwe bez dokonania dalszych reform zwiększających partycypację w rynku pracy grup najsłabiej z nim związanych: osób młodych poniżej 25 roku życia, kobiet w okresie tworzenia rodziny, mężczyzn z grup zawodowych szczególnie narażonych na wczesną dezaktywizację oraz kobiet między 60 i 65/67 rokiem życia.

¹⁶ Przy tym, najniższy jest na Węgrzech i w Polsce, a najwyższy – mimo pewnych spadków – w Estonii i Czechach.

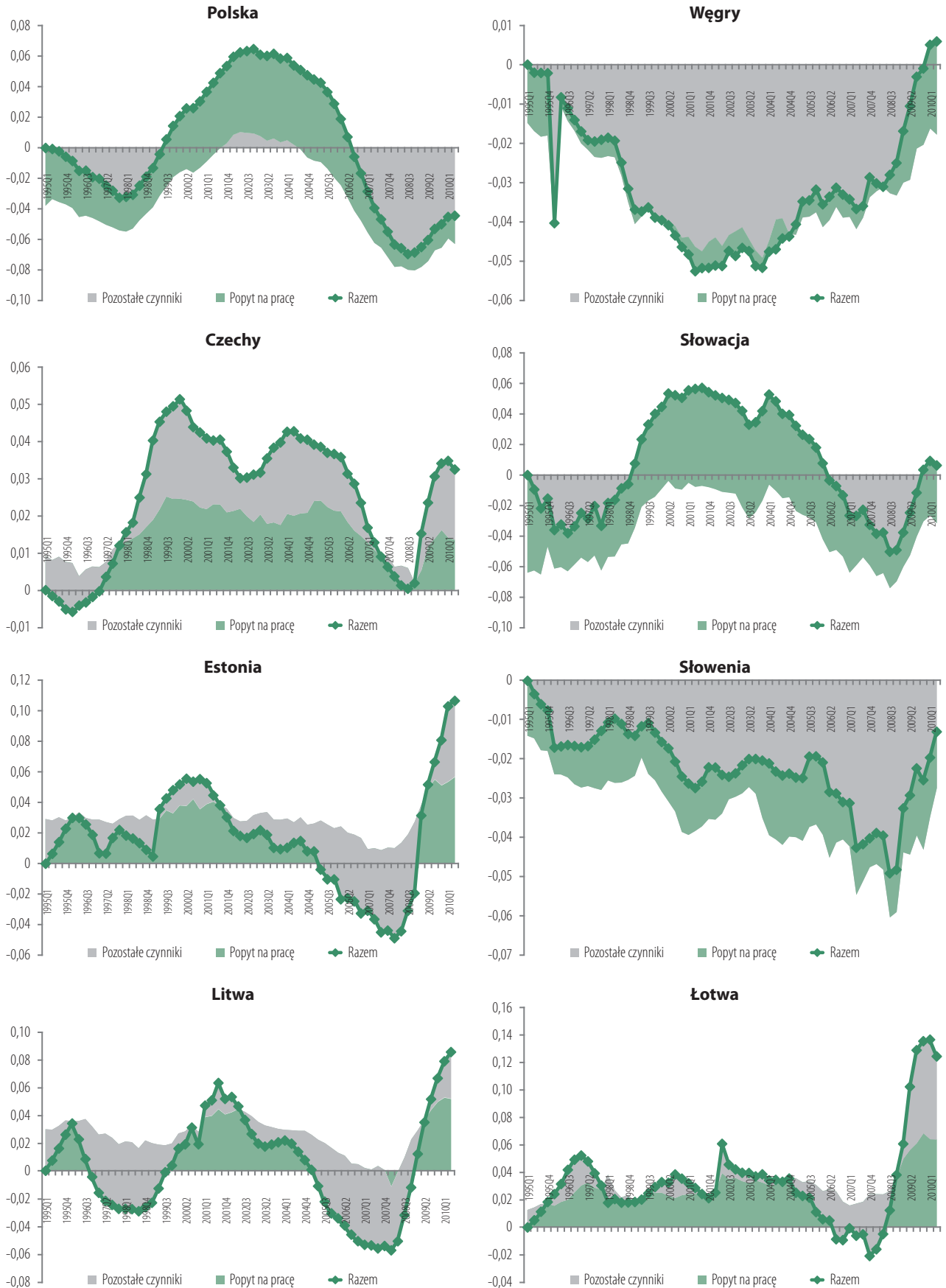
Wykres I.21. Wahania PKB per capita w NMS8 a zmiany produktywności (technologii) w okresie 1 kw.1995-2 kw. 2010.



Uwagi: Odchylenia od trendu (w proc., wyrażonych dziesiętnie), z wyszczególnieniem najważniejszych zaburzeń decydujących o odchyleniu danej wielkości od tak określonej wartości referencyjnej. Dane kwartalne.

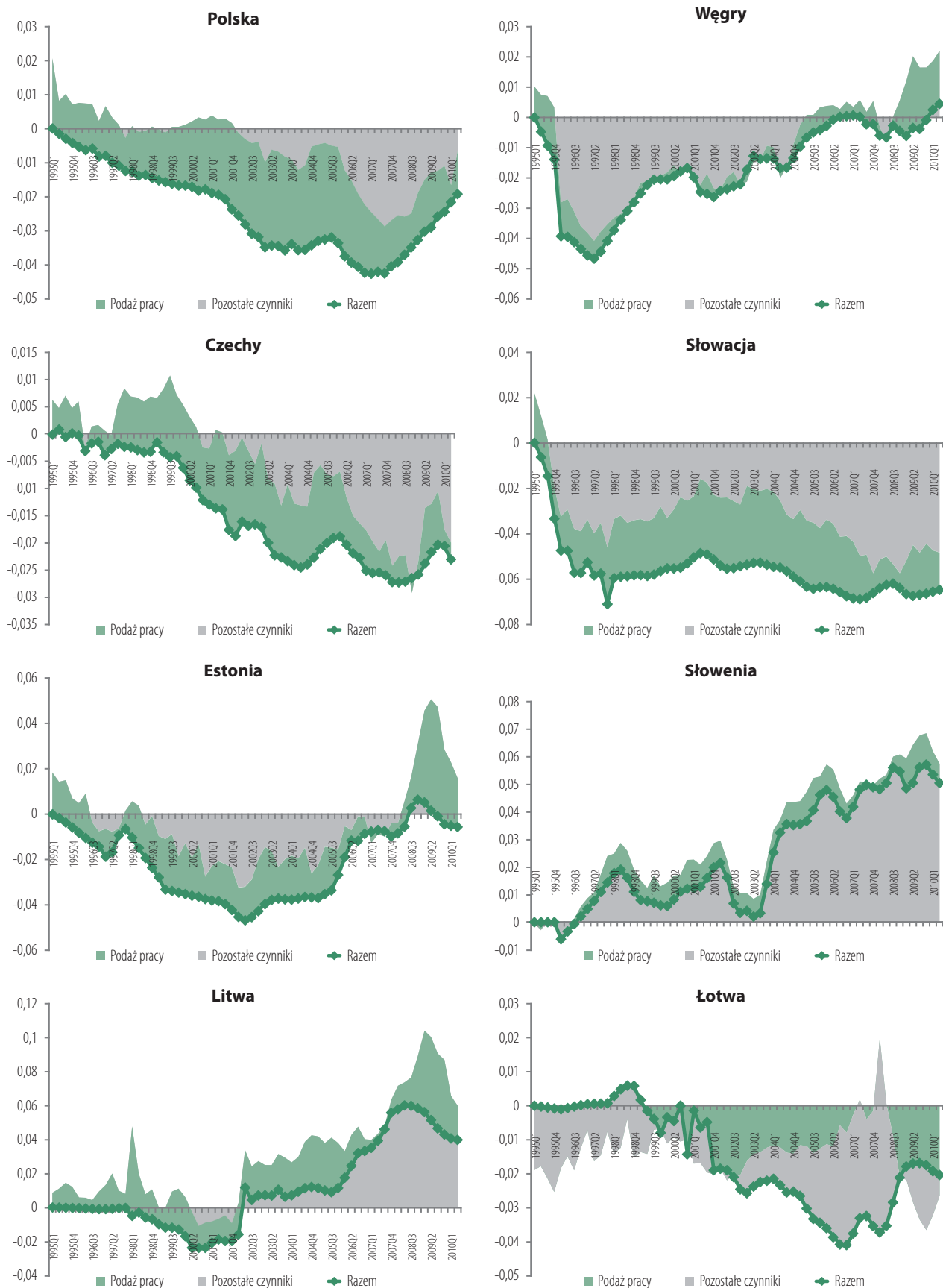
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Wykres I.22. Wahania stopy bezrobocia w NMS8 a zmiany popytu na pracę w okresie 1 kw.1995-2 kw. 2010.



Uwagi: Odchylenia stopy bezrobocia od wartości początkowej (w pkt. proc., wyrażonych dziesiętnie), z wyszczególnieniem najważniejszych zaburzeń decydujących o odchyleniu danej wielkości od tak określonej wartości referencyjnej. Dane kwartalne.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

Wykres I.23. Wahania wskaźnika aktywności zawodowej w NMS8 a zmiany podaży pracy w okresie 1 kw.1995-2 kw. 2010.

Uwagi: Odchylenia wskaźnika aktywności od wartości początkowej (w pkt. proc., wyrażonych dziesiętnie), z wyszczególnieniem najważniejszych zaburzeń decydujących o odchyleniu danej wielkości od tak określonej wartości referencyjnej. Dane kwartalne.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat i OECD.

2.3. Instytucjonalne determinanty dostosowań do szoków makroekonomicznych

Przyczyn zróżnicowanej skali i trwałości wpływu szoków makroekonomicznych na rynek pracy upatruje się zasadniczo w kształcie instytucji rynku dóbr i rynku pracy. Instytucjonalnej obudowie rynku pracy poświęcamy uwagę w każdej edycji *Zatrudnienia w Polsce*. Pod pojęciem instytucji rynków dóbr rozumie się zazwyczaj ogół czynników warunkujących i determinujących rozpoczęcie, prowadzenie i rozwój oraz zamykanie działalności gospodarczej. U źródeł ich istnienia leżą instytucje formalne, w tym reguły prawne, jak też nieformalne, np. model dialogu społecznego lub funkcjonowania aparatu biurokratycznego. Przez długi czas w literaturze przedmiotu uwagę do instytucji rynku dóbr przywiązywano głównie przez pryzmat ich wpływu na długookresową dynamikę rozwoju. W ramach nurtu przyjmującego perspektywę krótkookresową, podejmującego zagadnienie kanałów oddziaływania regulacji na potencjał adaptacyjności poszczególnych gospodarek, wskazać można trzy główne kierunki (por. Shiantarelli, 2005) – prace poświęcone analizie procesu powstawania, rozwoju i upadku przedsiębiorstw (ang. *plant dynamics*, por. dla Stanów Zjednoczonych – Olley, Pakes, 1996; dla Włoch – Bottasso, Sembenelli, 2001; dla Indii – Aghion et al., 2006); potencjalnemu oddziaływaniu instytucji na sztywności realne i nominalne (Dexter et al., 2004; Lunnemann, Matha, 2005); oraz badania o makroekonomicznym punkcie widzenia, starające się zidentyfikować powiązania pomiędzy instytucjonalnym zapleczem gospodarki, a amplitudą i trwałością wahań cyklicznych (Duval et al., 2007) i/lub absorpcją szoków w poszczególnych gospodarkach krajów wysoko- i średniorozwiniętych (Bergoening et al., 2004), czy też w Polsce i krajach regionu (Lewandowski et al., 2008).

Wspólne dla tego nurtu jest przeświadczenie, że w krajach, w których np. bariery wejścia na pewne rynki są większe, ograniczenia w handlu zagranicznym wyższe, a procedury biurokratyczne dłuższe, dynamika powstawania i upadania przedsiębiorstw będzie mniejsza, a realokacja czynników produkcji wolniejsza i mniej efektywna niż w gospodarce mniej obciążonej wspomnianymi utrudnieniami. W konsekwencji, w gospodarkach o bardziej restrykcyjnych regulacjach głębokość recesji i ich trwałość mogą być istotnie inne niż w gospodarkach o „bardziej przyjaznym” modelu instytucjonalno-regulacyjnym.

Prace empiryczne znajdują poparcie dla tego poglądu. Bergoening et al. (2004), na podstawie przekrojowej analizy kilkudziesięciu państw średnio- lub wysokorozwiniętych, pokazują, że tempo wychodzenia z recesji jest determinowane przez dynamikę tworzenia, rozwoju i zamykania przedsiębiorstw. Dlatego regulacje spowalniające i zakładanie, i zamykanie firm, podnoszą okres absorpcji zaburzeń. Nieco odmienną perspektywę badawczą przyjmują Duval et al. (2007), którzy traktują głębokość oraz trwałość zaburzeń (odchylenie produktu od trendu w następstwie szoku) jako dwa różne wymiary wahań koniunktury – powiązane ze sobą, lecz pozostające pod wpływem nieco innych procesów. Analizując wahania PKB w 20 krajach OECD w latach 1982-2003, Duval et al. (2007) wyróżniają trzy grupy krajów, różniące się przebiegiem reakcji gospodarek na szoki. Są nimi (i) kraje anglosaskie, w których odchylenia PKB są silne, lecz krótkotrwałe, (ii) kontynentalne kraje europejskie, w których zaburzenia są płytsze, lecz bardziej trwałe niż w gospodarce Stanów Zjednoczonych czy Wielkiej Brytanii, oraz (iii) pewne, nieduże kraje europejskie (kraje nordyckie, Holandia), w których niskim elastycznościom na szoki towarzyszy zdolność szybkiego powrotu do równowagi. Duval et al. (2007) wskazują, że zróżnicowanie reakcji na zaburzenia determinowane jest w dużej mierze stopniem konkurencji na rynku dóbr – kraje o bardziej rozbudowanej regulacji doświadczają płytszych wahań, jednak istotnie dłużej zajmuje im ich absorpcja. Restrykcyjność regulacji rynku pracy, w szczególności prawnej ochrony zatrudnienia (EPL), również wydłuża czas niezbędny do adaptacji do szoków. Warto też zwrócić uwagę, że model systemu finansowego (proporcje między bankami a giełdą w finansowaniu sektora prywatnego) nie ma znaczenia dla charakteru absorpcji szoków makroekonomicznych.

Na negatywny wpływ prawnej ochrony zatrudnienia na adaptację gospodarek do zaburzeń makroekonomicznych wskazuje również literatura skupiona na funkcjonowaniu rynku pracy. Wprawdzie bardziej restrykcyjne regulacje ograniczają początkowe dostosowania zatrudnienia, gdyż utrudniają zwolnienia, to jednocześnie wydłużają czas adaptacji gospodarki do nowych warunków oraz powrót bezrobocia i zatrudnienia do poziomów równowagi (por. Baranowska, Lewandowski, 2008). W istocie, analizy empiryczne dla krajów OECD (2006) potwierdzają, że restrykcyjne prawo pracy i regulacje chroniące zatrudnionych istotnie wydłużają czas potrzebny na absorpcję szoku. Podobnie oddziałuje skala opodatkowania. Bassanini, Duval (2006) oraz OECD (2006) wskazują, że wysoki klin podatkowy łagodzi początkowe oddziaływanie szoków na zatrudnienie i bezrobocie, co można jednak postrzegać jako pozorną przyczynowość – w krajach o wyższym opodatkowaniu rola automatycznych stabilizatorów jest niejako samoczynnie silniejsza niż w krajach o niskim fiskalizmie. Szereg badań wskazuje przy tym, że znaczenie klina podatkowego wzrasta wraz ze wzrostem sztywności wynagrodzeń, np. gdy negocjacje zbiorowe odbywają się na poziomie branżowym (Elmeskov et al., 1998), gdy rośnie stopa uzwiązkowienia (IMF, 2003), ewentualnie gdy koordynacja negocjacji jest mniejsza (Nickell et al., 2005). Generalnie wyniki empiryczne (por. bogaty przegląd literatury w Aidt, Tzannatos; 2005) sugerują jednak, że dowody wpływu związków zawodowych na rynek pracy są w przekroju międzynarodowym mało konkluzywne. Bassanini, Duval (2006) argumentują przy tym, że relatywna siła związków, mierzona objęciem siły roboczej układami zbiorowymi, wywiera istotnie (choć umiarkowanie) dodatni wpływ na okres akomodacji szoku, natomiast wysoka koordynacja i zdolność stron rokowań do osiągnięcia konsensusu przyczyniają się do jego skrócenia (OECD, 2006).

W interakcji z tymi czynnikami pozostaje wynagrodzenie minimalne, skutkujące usztywnieniem płac od dołu na ustawowym poziomie. Gdy produktywność pewnej grupy pracowników jest (staje się) niższa od poziomu odpowiadającego określonym regulacyjnie minimum płacowemu, regulacja ta może intensyfikować dostosowanie ilościowe, tj. spadek zatrudnienia w następstwie negatywnego szoku. Jednak ponieważ w większości krajów rozwiniętych, stosujących tego typu rozwiązanie, wynagrodzenie minimalne jest

umiarkowane i w praktyce dotyczy relatywnie niewielkiej grupy pracowników, oddziaływanie tego instrumentu na zatrudnienie i bezrobocie ogółem jest, historycznie rzecz biorąc, nieznaczne. Jednak, jak przekonują Blanchard, Wolfers (2000), skutki zwiększonego na skutek szoku bezrobocia są często najbardziej dotkliwe dla osób młodych i bez doświadczenia zawodowego. Dlatego im wyższy poziom wynagrodzenia minimalnego, tym większe prawdopodobieństwo zwolnień dotyczących te i inne osoby o niskiej produktywności, oraz tym silniejsze dostosowanie zatrudnienia i bezrobocia. Podobnie, co pokazujemy w części III, wysoka płaca minimalna może utrudniać bezrobotnym ponowne znalezienie pracy, a w efekcie zwiększać inercję zaburzeń.

W centrum mechanizmu adaptacji rynku pracy do szoków zewnętrznych znajduje się bowiem zdolność osób tracących pracę do szybkiego ponownego zatrudnienia i/lub nabycia nowych umiejętności to umożliwiających. Badania mikroekonometryczne wskazują, że hojny system zasiłkowy wydłuża przeciętny okres pozostawania w bezrobociu, a w konsekwencji, ze względu na spadek produktywności i deprecjację kapitału ludzkiego, zmniejsza prawdopodobieństwo szybkiego powrotu bezrobotnego na rynek pracy (Blanchard, Wolfers 2000; Bassanini, Duval, 2006). W istocie, badania empiryczne (OECD, 2006) dowodzą, że wysoka stopa zastąpienia zasiłku dla bezrobotnych zwiększa początkowy wpływ szoku na bezrobocie, a także wydłuża okres absorpcji zaburzeń.

Wpływ ten może być jednak równoważony przez aktywne polityki rynku pracy, ukierunkowane na zwiększenie prawdopodobieństwa znalezienia przez bezrobotnych stabilnego zatrudnienia na otwartym rynku pracy oraz zmniejszenie kosztów poszukiwań. Co prawda, ze względu na szeroko omawiane w literaturze efekty zewnętrzne (Martin, 2000, Betcherman et al., 2004, MPiPS, 2007), ich wpływ na zatrudnienie i bezrobocie w równowadze jest ograniczony, lecz „właściwie” zaprojektowane i prowadzone ALMP mogą ułatwiać absorpcję szoków, wspierając adaptacyjność pracowników do zmian gospodarczych i realokację czynnika pracy, również międzysektorową. W istocie, zarówno Blanchard, Wolfers (2000), jak i Bassanini, Duval (2006) znajdują empiryczne poparcie dla tezy, że wyższej skali wydatków na ALMP towarzyszy szybsza absorpcja szoków na rynku pracy.

Tabela I.6. Wpływ instytucji rynku pracy na głębokość i trwałość zaburzeń na rynku pracy.

Polityki i instytucje	Bezpośredni wpływ szoku	Trwałość wpływu szoku
Stopa zastąpienia	+	nieistotne
Klin podatkowy	-	nieistotne
Uzwiązkowienie	nieistotne	nieistotne
Restrykcyjność prawnej ochrony zatrudnienia	-	+
Skala regulacji rynku dóbr	-	+
Zcentralizowany i skoordynowany dialog społeczny	-	(-)
Skala ALMP	(-)	-
Odsetek ludności posiadającej własne mieszkanie	+	(+)

Uwagi: wyniki w nawiasach oznaczają, że wpływ danej instytucji zidentyfikowany został tylko w części analiz.

Źródło: OECD (2006).

Wpływ instytucji rynku pracy na głębokość i trwałość zaburzeń na rynku pracy podsumowuje Tabela I.6. W kolejnych częściach opracowania, które makroekonomiczną analizę niniejszej części rozszerzają o aspekty zmian strukturalnych, dynamiki rynku pracy i dialogu społecznego, pokazujemy mechanizmy wpływu tych instytucji na zmiany na rynku pracy i prezentujemy instytucje w Polsce na tle krajów UE.

Podsumowanie

Pierwszy rozdział niniejszej części opracowania poświęciliśmy analizie reakcji gospodarki i rynku pracy Polski na kryzys lat 2008-2009, na tle dostosowań zachodzących w innych krajach rozwiniętych, w szczególności europejskich. Wobec powszechnego między początkiem 2008 a połową 2010 roku spadku liczby pracujących (w Unii Europejskiej ogółem o 2,6 proc.) i wzrostu liczby bezrobotnych (w UE o 43,0 proc.), dostosowania ilościowe na polskim rynku pracy – podniesienie stopy bezrobocia o 2,0 pkt. proc. oraz równoczesny wzrost wskaźnika zatrudnienia o 0,5 pkt. proc. – należy uznać za łagodne. Wzrost zatrudnienia, który wystąpił, mimo spowolnienia dynamiki rozwoju i zwiększenia liczby bezrobotnych, był możliwy dzięki dwóm czynnikom – wzrostowi aktywności zawodowej oraz zatrudnienia w usługach, które zrównoważyły spadek zatrudnienia w przemyśle. Analizy sektorowe są przedmiotem drugiej części opracowania. Odporności na kryzys poziomu zatrudnienia towarzyszyły jednak redukcje czasu pracy – ponieważ spadek przeciętnego tygodniowego czasu pracy był w ujęciu procentowym nieco większy niż wzrost liczby pracujących, łączny nakład pracy, wyrażany w roboczogodzinach, obniżył się w Polsce o 0,4 proc. w okresie 1 kw. 2008-1 kw. 2010.

Na tle następstw kryzysu rosyjskiego sprzed dziesięciu lat oraz spowolnienia gospodarczego lat 2000-2002, obraz reakcji polskiego rynku pracy na światowy kryzys finansowy lat 2008-2009 jest pozytywny. Zmiany agregatowe były dotychczas łagodniejsze, a ryzyko wzrostu bezrobocia długookresowego wzrosło mniej. Umiarkowany wpływ kryzysu na rynek pracy w Polsce sprawił, że dystans dzielący nasz kraj od UE15 pod kątem wskaźnika zatrudnienia został, w porównaniu do okresu 2002-2005, zredukowany o połowę. Nadal utrzymuje się jednak luka wskaźnika aktywności, choć pozytywnym aspektem jest to, że negatywny trend podaży pracy, dominujący w Polsce od lat 1990., został w 2007 roku lekko odwrócony. Analizując ewolucję odplywów z rynku pracy do systemu emerytalnego oraz aktywność zawodową osób starszych w świetle wygaśnięcia w roku 2008 możliwości nabywania uprawnień do wcześniejszych emerytur, można sądzić, że wzrost aktywności zawodowej zostanie wzmocniony już w roku 2010.

Rozdział drugi poświęcamy analizie cyklicznej zmienności rynku pracy w Polsce na przestrzeni ostatnich 15 lat. W tym celu wyodrębniamy ze zmiennych makroekonomicznych składnik cykliczny, a ze zmiennych rynku pracy ich odchylenia od średniookresowych trendów. Okazuje się, że o ile wahania produktu względem trendu na przestrzeni okresu 1995-2006 były symetryczne, o amplitudzie rzędu 2 proc., to boom lat 2007-2008 wiązał się z większym wychyleniem produktu ponad trend. Wrażliwość zatrudnienia i bezrobocia była, na tle analogicznych relacji w pozostałych krajach UE, znacząca i wzmacniana średniookresową tendencją spadkową wskaźników aktywności, szczególnie silną w okresie dekonunktury. Poszukując impulsów stojących za wahaniami agregatów rynku pracy, zwracamy uwagę na odwrócenie dynamiki eksportu w roku 1998. Eksport był także pierwszym czynnikiem przyspieszenia wzrostu w połowie roku 2005. Zaburzenia w wymianie handlowej przekładały się z pewnym opóźnieniem na wskaźnik zatrudnienia, choć ich wpływ na stopę bezrobocia był szybszy.

Dużą rolę w Polsce odgrywały też wahania inwestycji. W roku 2001 rozpoczął się ich kilkuletni spadek, będący dostosowaniem po okresie przeinwestowania lat 1999-2000. Natomiast w roku 2008 doszło do wzrostu nakładów na środki trwałe o ponad 20 proc. powyżej trendu, co pociągnęło za sobą znaczącą poprawę sytuacji na rynku pracy, zatrzymaną przez załamanie eksportu i ograniczenie planów inwestycyjnych firm w następstwie światowego kryzysu finansowego. Wydaje się więc, że o ile w następstwie kryzysu rosyjskiego polskie przedsiębiorstwa nie ograniczyły inwestycji, mimo spadającej produktywności kapitału, to w czasie obecnego spowolnienia gospodarczego postąpiły inaczej. Krótkookresowo przełożyło się to na pogorszenie sytuacji na rynku pracy, jednak umożliwiło szybsze o ok. 4 kwartały wyjście z okresu spowolnienia gospodarczego niż 8 lat wcześniej.

Identyfikacja głębokich przyczyn tych przeobrażeń wskazuje, że w przeszłości znaczny wpływ na polski rynek pracy odgrywały przede wszystkim wahania popytu na pracę oraz negatywny trend podaży. Sytuacja ta odwróciła się po roku 2006 i była kontynuowana w czasie kryzysu. Na złagodzenie transmisji kryzysu do Polski poprzez kanał międzynarodowej wymiany handlowej pozytywny wpływ miały inwestycje publiczne finansowane z funduszy strukturalnych UE. Pod ich nieobecność załamanie inwestycyjne byłoby głębsze, a co za tym idzie, prawdopodobnie także pogorszenie sytuacji na rynku pracy poważniejsze. Ponieważ w chwili obecnej Polska zdaje się z sukcesem wychodzić z kryzysu, dalszy postęp w zakresie wskaźnika zatrudnienia wydaje się zależeć od czynników o charakterze regulacyjnym i instytucjonalnym prowadzących z jednej strony do wzrostu aktywności zawodowej grup wiekowych pozostających do tej pory na marginesie rynku pracy (osoby po 55 i przed 25 rokiem życia), a z drugiej do zmniejszenia kosztów poszukiwania pracowników na otwartym rynku pracy oraz barier wejścia na ten rynek, tak aby, w przeciwieństwie do przeszłości, negatywne szoki popytowe o dużej trwałości nie zdomowały się na polskim rynku pracy ponownie.

Część **II.** Jakość pracy
– sektory tradycyjnej
i nowoczesnej gospodarki

Autorzy:

Sonia Buchholtz

Łukasz Skrok

Współpraca:

Maciej Lis

47	Wprowadzenie
48	1. Przemiany strukturalne w polskiej gospodarce
48	1.1. Skala i kierunki zmian struktury sektorowej polskiej gospodarki
54	1.2. Luka i konwergencja struktury zatrudnienia
58	1.3. Luka i konwergencja produktywności pracy
63	1.4. Międzysektorowe przepływy brutto w Polsce
64	2. Jakość pracy
64	2.1. Kontekst historyczny
65	2.2. Zadowolenie z pracy w Polsce na tle krajów NMS i UE15
71	2.3. Społeczno-demograficzne determinanty zadowolenia z pracy
77	2.4. Ewolucja wybranych aspektów jakości pracy w Polsce
89	Podsumowanie

SPIS TABEL

- 48 **Tabela II.1.** Udział sektorów ekonomicznych w zatrudnieniu w 2007 roku oraz dynamika zmian w latach 2000-2007 w UE.
- 53 **Tabela II.2.** Dynamika znaczenia sekcji gospodarki - podsumowanie.
- 54 **Tabela II.3.** Korelacje struktury zatrudnienia w krajach UE15 i NMS w 2000 i 2007 roku.
- 59 **Tabela II.4.** Typy pomiarów produktywności czynników wytwórczych.
- 67 **Tabela II.5.** Klastrowanie branż w aspektowej analizie satysfakcji z pracy.
- 68 **Tabela II.6.** Współczynniki korelacji rang Spearmana dla satysfakcji z pracy, poszczególnych jej aspektów oraz dochodów z pracy w 31 krajach europejskich oraz w Polsce.
- 72 **Tabela II.7.** Satysfakcja z pracy w zależności od cech społeczno-demograficznych (na podstawie uporządkowanego modelu logitowego).
- 83 **Tabela II.8.** Udział deklaracji o braku ekspozycji na niskie temperatury (wewnątrz i na zewnątrz) w czasie pracy według sektorów w latach 1995-2005.
- 84 **Tabela II.9.** Udział deklaracji o pracy w niewygodnych lub męczących pozycjach wg sektorów w latach 1991-2005.
- 84 **Tabela II.10.** Udział deklaracji o pracę przy komputerze co najmniej w połowie czasu wg sektorów w latach 1991-2005.
- 89 **Tabela II.11.** Wpływ struktury sektorowej na szeroko rozumianą jakość miejsc pracy w Polsce.

SPIS RAMEK

- 49 **Ramka II.1.** Rolnictwo w Europie i w Polsce.
- 51 **Ramka II.2.** Rolnictwo w Polsce – specyficzne cechy.
- 55 **Ramka II.3.** Klasyfikacja NACE.
- 59 **Ramka II.4.** Pomiar produktywności czynników wytwórczych.
- 62 **Ramka II.5.** Rolnictwo w Polsce – przemiany w okresie 2001-2008.
- 66 **Ramka II.6.** Metodologia badania European Working Condition Survey 2005.
- 70 **Ramka II.7.** Teoria płac kompensacyjnych.
- 73 **Ramka II.8.** Struktura sektorowa a satysfakcja z pracy.

SPIS MAP

- 49 **Mapa II.1.** Udział rolnictwa w zatrudnieniu w krajach UE27 w 2008 roku.
- 51 **Mapa II.2.** Liczba pracujących w rolnictwie (lewy panel) oraz grunty orne na pracującego w rolnictwie (prawy panel) wg powiatów w 2005 r.
- 69 **Mapa II.3.** Satysfakcja z pracy w głównym miejscu pracy w krajach UE25.

SPIS WYKRESÓW

- 52 **Wykres II.1.** Dochody w rolnictwie i poza nim w Polsce w 2009 roku (w PLN).
- 53 **Wykres II.2.** Dekompozycja zmiany udziału w wartości dodanej gospodarki Polski (wykres lewy) i UE15 (wykres prawy) w latach 2001-2008.
- 55 **Wykres II.3.** Luka struktury sektorowej rynku pracy do UE15 w Polsce (wykres lewy) i NMS7 (wykres prawy).
- 56 **Wykres II.4.** Luka sektorowa zatrudnienia w przemyśle w Polsce (wykres lewy) i krajach NMS7 (wykres prawy), a produktywność pracy.
- 57 **Wykres II.5.** Wpływ zmian struktury sektorowej zatrudnienia na dynamikę ogólnej produktywności pracy – porównanie gospodarki polskiej z hipotetycznymi gospodarkami z produktywnością polską i strukturami Czech i Słowacji.
- 57 **Wykres II.6.** Znaczenie zmian strukturalnych w Polsce na tle Czech i Słowacji, na przykładzie sektora usług nowoczesnych oraz przemysłu chemicznego, maszynowego, elektrycznego i motoryzacyjnego.
- 58 **Wykres II.7.** Średnioroczna zmiana udziału w zatrudnieniu a średnie płace wg zawodów w Polsce.
- 60 **Wykres II.8.** Wykres II.8. Dwu i trójelementowa dekompozycja zróżnicowania produktywności między Polską a Francją (całkowita luka w roku 1995 = 100).
- 61 **Wykres II.9.** Konwergencja produktywności pracy Polski względem Francji, mierzona pkt. proc. (wykres lewy, produktywność gospodarki francuskiej w roku 1995 = 100) oraz tempo konwergencji NMS w odniesieniu do luki w roku 1995 (wykres prawy).
- 61 **Wykres II.10.** Dekompozycja luki produktywności w krajach NMS8 w roku 1995 i 2006 (wykres lewy, produktywność gospodarki francuskiej = 1) oraz procesu konwergencji do Francji w latach 1996-2000 oraz 2001-2006 (wykres prawy).
- 62 **Wykres II.11.** Dekompozycja rocznej dynamiki udziału rolnictwa w wartości dodanej polskiej gospodarki.
- 63 **Wykres II.12.** Średnioroczne intensywności odpływów i dopływów do poszczególnych sekcji w Polsce w latach 2001-2008.
- 66 **Wykres II.13.** Zmiany satysfakcji z pracy w kolejnych badaniach EWCS.
- 66 **Wykres II.14.** Satysfakcja z pracy według decyli dochodów w poszczególnych krajach.
- 67 **Wykres II.15.** Udział osób deklarujących pozytywne zjawiska w różnych aspektach swojej pracy.
- 70 **Wykres II.16.** Rozkład hipotetycznych prawdopodobieństw przynależności do poszczególnych decyli dochodowych w danym kraju należącym do grupy UE15, w zależności możliwości godzenia pracy z obowiązkami rodzinnymi i społecznymi.
- 70 **Wykres II.17.** Rozkład hipotetycznych prawdopodobieństw przynależności do poszczególnych decyli dochodowych w danym kraju należącym do grupy NMS10, w zależności od występowania problemów ze snem wywołanymi pracą.
- 73 **Wykres II.18.** Zmiany wkładów poszczególnych branż (wg NACE, Rev.2) do satysfakcji przed i po dostosowaniu struktury branżowej gospodarki polskiej do UE15.
- 74 **Wykres II.19.** Wpływ na warunkowe prawdopodobieństwa osiągnięcia wysokiej lub bardzo wysokiej satysfakcji z pracy dla krajów najbardziej różniących się od przeciętnej UE25, uzyskane na podstawie uporządkowanego modelu logitowego z cechami odpowiadającymi jakości pracy.
- 75 **Wykres II.20.** Wpływ cech opisujących jakość pracy na zmianę warunkowych prawdopodobieństw osiągnięcia wysokiej lub bardzo wysokiej satysfakcji z pracy (panel lewy) lub na prawdopodobieństwo braku niezadowolenia lub silnego niezadowolenia (panel prawy).
- 76 **Wykres II.21.** Subiektywna ocena (fizycznych i psychicznych) możliwości pracy w obecnym miejscu w wieku 60 lat – odsetek osób, które zadeklarowały brak chęci (wykres lewy) lub brak takiej możliwości (wykres prawy).
- 77 **Wykres II.22.** Pracownicy deklarujący dobre lub bardzo dobre dopasowanie czasu pracy do rodzinnych/prywatnych zobowiązań w Polsce.
- 78 **Wykres II.23.** Odsetek pracowników deklarujących niedogodność pracy w nietypowych godzinach dla ich życia prywatnego według zawodów w 2004 roku.
- 78 **Wykres II.24.** Deklarowana chęć zmian w organizacji czasu pracy i obowiązków opiekuńczych w grupie wieku 15-64 w 2005 roku.
- 79 **Wykres II.25.** Zmiany w autonomii organizacji pracy w 2000-2001 (lewa kolumna) i 2005 (prawa kolumna) według sektorów ekonomicznych: wybór kolejności wykonywanych zadań (panel górny), metod pracy (panel środkowy) oraz tempa pracy (panel dolny).

- 80 **Wykres II.26.** Udział pracowników deklarujących stres w pracy według sektorów ekonomicznych.
- 80 **Wykres II.27.** Deklarowana satysfakcja z pracy przy przejściu od stresu do braku stresu w pracy (w pkt. proc.).
- 80 **Wykres II.28.** Wypadkowość w przeliczeniu na 1000 pracujących w Polsce według sektorów ekonomicznych w latach 2000-2008.
- 80 **Wykres II.29.** Wypadki przy pracy w całej gospodarce oraz w przemyśle w Polsce w latach 1999-2008.
- 81 **Wykres II.30.** Liczba wypadków poważnych (lewy panel) i śmiertelnych (prawy panel) na 100 tys. zatrudnionych w latach 1998-2006 (1998=100).
- 81 **Wykres II.31.** Przyczyny wypadków przy pracy poza indywidualnymi gospodarstwami rolnymi w 2000 i 2008 roku w Polsce.
- 81 **Wykres II.32.** Przyczyny wypadków w indywidualnych gospodarstwach rolnych w 2000 i 2008 roku w Polsce.
- 82 **Wykres II.33.** Zatrudnieni w warunkach zagrożenia i rodzaje zagrożeń w latach 1999-2009 w Polsce.
- 82 **Wykres II.34.** Zagrożenia związane ze środowiskiem pracy w Polsce w 2009 roku.
- 82 **Wykres II.35.** Poczucie dostatecznego poinformowania o niebezpieczeństwach związanych z pracą w Polsce według sektorów – zmiana 2005 w stosunku do 2001 (w pkt. proc.).
- 85 **Wykres II.36.** Dostęp do Internetu w godzinach pracy według sektorów w 2005 roku.
- 86 **Wykres II.37.** Wpływ poszczególnych czynników na satysfakcję z pracy, a ich zróżnicowanie między Polską, NMS7 i UE15.
- 87 **Wykres II.38.** Wpływ poszczególnych czynników na satysfakcję z pracy, a ich zróżnicowanie między sekcjami gospodarki polskiej.
- 90 **Wykres II.39.** Porównanie zmian znaczenia w strukturze rynku pracy, produktywności oraz satysfakcji z pracy w poszczególnych gałęziach.

SPIS SCHEMATÓW

- 65 **Schemat II.1.** Wymiary jakości pracy jako odpowiedź na obserwowane zmiany na rynku pracy.
- 65 **Schemat II.2.** Współczesne rozumienie jakości pracy.
- 83 **Schemat II.3.** Kategorie fizycznych warunków pracy w świetle badania EWCS 2005.

Wprowadzenie

Część drugą raportu poświęciliśmy zmianom struktury sektorowej zatrudnienia w Polsce oraz ich konsekwencjom. Analizę rozpoczynamy od tradycyjnego ujęcia, skupionego na produktywności pracy. W kolejnym uwzględniamy szerzej rozumianą jakość pracy, ze szczególnym uwzględnieniem stabilności zatrudnienia.

W Strategii Lizbońskiej sformułowane zostały cele poprawy sytuacji na europejskim rynku pracy, zarówno pod względem ilościowym (stworzenie większej liczby miejsc pracy), jak i jakościowym (poprawa szeroko rozumianej jakości pracy). W tradycyjnym rozumieniu ekonomii pracy, lepsze miejsca pracy to te, które cechują się większą produktywnością. Jak wynika z szeregu badań, w polskiej gospodarce jest ona niska, co w dużym stopniu przypisuje się nie dość nowoczesnej strukturze zatrudnienia, istotnie różnej od tej w gospodarce krajów UE15. W szczególności, w Polsce wciąż decydujące znaczenie ma sektor przemysłu, relatywnie duży odsetek osób pracuje także w rolnictwie. Wydaje się, że w tym punkcie, mimo zachodzącej „rewolucji usługowej”, występuje znaczna przestrzeń do konwergencji. W ramach sektora usług, zgodnie z powszechnym mniemaniem, korzystnie wyróżniają się usługi finansowe i biznesowe. Można odnieść wrażenie, że właśnie sektor usług stanowi możliwy kierunek przepływu siły roboczej z sekcji tradycyjnych, a zwłaszcza rolnictwa. W rzeczywistości, takie zmiany struktury nie następują.

Zmiany strukturalne w gospodarce, ze szczególnym uwzględnieniem rynku pracy, nie pozostają obojętne na zmiany w zakresie jakości pracy, przy uwzględnieniu całego spektrum aspektów, jakie ta kategoria obejmuje. Do grupy tej zaliczamy zarówno ryzyka fizyczne, jak również autonomię organizacji pracy, potrzeby psychospołeczne (m.in. potrzeba samorealizacji), jak i możliwość pogodzenia życia zawodowego z osobistym. Warto zauważyć, że rola tego aspektu w dyskursie publicznym zyskuje w ostatnich latach na znaczeniu, głównie za sprawą konfrontacji wartości uznawanych za tradycyjnie europejskie z wymaganiami modernizacji gospodarek oraz procesu starzenia się ludności.

1. Przemiany strukturalne w polskiej gospodarce

Niniejszy rozdział obejmuje szereg tematów, których wprowadzenie pozwala szerzej popatrzeć na przemiany strukturalne zachodzące w polskiej gospodarce, zarówno w przekroju przestrzennym, jak i czasowym. W pierwszej kolejności skupiamy się na wskazaniu skali i kierunków zmian w strukturze sektorowej Polski na tle UE15 (celu konwergencji) oraz NMS (gospodarek o podobnym poziomie początkowym). Mając taką wiedzę, podejmujemy się odpowiedzi na pytanie, jaki związek zachodzi pomiędzy strukturą branżową gospodarki a jej produktywnością. W dalszej części analizujemy przebieg redukcji luki produktywności dzielącej Polskę od Europy Zachodniej. Pojawia się wówczas pytanie, do jakiego stopnia znaczenie dla tego procesu ma realokacja, a jakie konwergencja wewnątrzsektorowa. W ramach drugiej części rozdziału dokonujemy próby określenia, czy na poziomie procesów przepływów na rynku pracy i zmian produktywności rolnictwo, przemysł i usługi różnią się w sposób jakościowy. W ostatniej części patrzymy na przepływy brutto w zatrudnieniu, co pozwala na ocenę potencjalnej mobilności pracujących w danych sekcjach, jak też ich otwartości na nowych pracowników.

1.1. Skala i kierunki zmian struktury sektorowej polskiej gospodarki

Zmiana struktury sektorowej stanowi nieodłączny element modernizacji gospodarki. W pierwszej kolejności działalność ludzka skupiała się na rolnictwie i hodowli. Wynalazki XVIII, XIX i XX wieku, wykorzystujące parę, elektryczność i silnik spalinowy pozwoliły przenieść ciężar rozwoju od rolnictwa do przemysłu. Z kolei w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku, najbardziej rozwinięte kraje świata zaczęły stopniowo przechodzić do stadium „gospodarki usługowej”, to jest takiej, której ponad połowa siły roboczej pracuje poza rolnictwem i przemysłem (Fuchs 1968). Zakładając, że rozwój gospodarek post-socjalistycznych przebiegał będzie wedle ścieżki wytyczonej kilkadziesiąt lat wcześniej przez Stany Zjednoczone i kraje Europy Zachodniej można oczekiwać, że za kilkanaście lat struktura gospodarcza nowych krajów członkowskich UE, w tym Polski będzie odznaczać się zauważalnie wyższym niż dziś udziałem usług (zarówno w strukturze wytwarzanej wartości dodanej, jak i zatrudnienia), znacznie niższym rolnictwa oraz istotnie mniejszym znaczeniem przemysłu wytwórczego. Jednocześnie, w ramach pierwszej i trzeciej sekcji, również dojdzie do realokacji pracy.

Tabela II.1 Udział sektorów ekonomicznych w zatrudnieniu w 2007 roku oraz dynamika zmian w latach 2000-2007 w UE.

	UE15		NMS7		Polska	
	udział 2007	dynamika 2000-2007	udział 2007	dynamika 2000-2007	udział 2007	dynamika 2000-2007
rolnictwo	3,2%	-12,5%	5,3%	-27,5%	14,0%	-14,6%
przemysł	26,5%	0,0%	36,1%	9,0%	31,1%	4,1%
usługi rynkowe	39,0%	15,6%	34,0%	15,0%	32,1%	19,9%
usługi nierynkowe	31,3%	15,8%	24,6%	7,0%	22,8%	7,0%

Uwaga: NMS7- kraje akcesji 2004 roku bez Polski, Malty i Cypru.

Uwaga 2: Dane dla lat późniejszych, ze względu na przejście do klasyfikacji NACE Rev.2 nie gwarantują pełnej porównywalności, dlatego szereg czasowy został ograniczony do okresu 2000-2007.

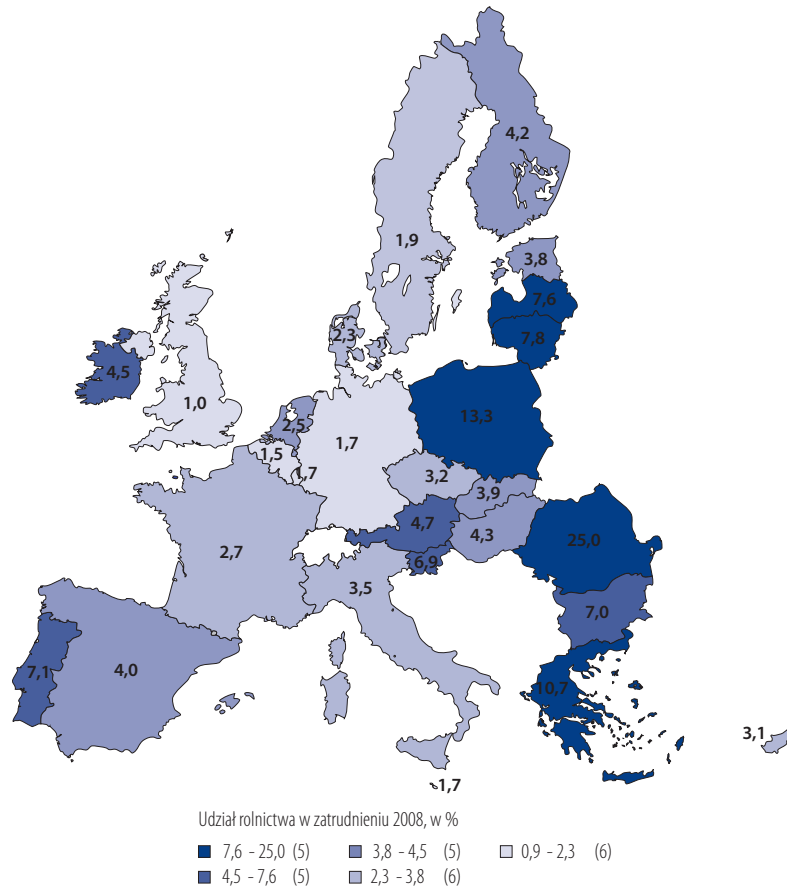
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych Eurostat.

Należy podkreślić, że w przeszłości skala tych modernizujących zmian była w poszczególnych krajach odmienna. O ile bowiem we wszystkich krajach europejskich najniższy udział w zatrudnieniu obserwujemy w rolnictwie, a największy w usługach (por. Tabela II.1), to liczby te są bardzo zróżnicowane między poszczególnymi państwami. Polska gospodarka wyróżnia się na tle UE27 jedną z najbardziej tradycyjnych struktur gospodarczych. W jej przypadku udział w zatrudnieniu w rolnictwie w roku 2007 był około czterokrotnie większy niż w UE15 oraz niemal trzykrotnie większy niż w NMS7 (14 proc. wobec odpowiednio 3,2 proc. oraz 5,3 proc.). Jednocześnie silny trend spadkowy odsetka zatrudnionych w rolnictwie jest powszechny we wszystkich NMS8. Kraje akcesji charakteryzują się za to wyższym zatrudnieniem w przemyśle niż państwa „starej Unii” – w przypadku Polski ta różnica wynosi 4,7 pkt. proc., a pozostałych NMS7 – 9,7 pkt. proc. Logiczną konsekwencją jest zdecydowanie wyższy udział zatrudnionych w usługach w UE15 – w 2007 roku wynosił ponad 70 proc. (w NMS7 – 58,5 proc., w Polsce – 54,9 proc.). Jednocześnie jednak zróżnicowanie udziału sektora usług rynkowych w zatrudnieniu jest znacznie mniejsze. Oznacza to, że relatywnie większa w UE15 rola usług w zatrudnieniu wynika z bardziej rozwiniętych usług publicznych. Warto zauważyć, że zarówno kierunek jak i dynamika zmian struktury zatrudnienia w Polsce wskazują na stopniową konwergencję do krajów UE15 – najszybciej przyrasta zatrudnienie w sektorze usług rynkowych, w przemyśle pozostaje w zasadzie stałe, a w rolnictwie maleje.

Ramka II.1. Rolnictwo w Europie i w Polsce.

Inaczej niż w większości krajów europejskich, zatrudnieni w rolnictwie stanowią istotną ilościowo kategorię na rynku pracy. Podczas gdy w 2008 roku liczebność populacji 15-64 była w UE15 ponad 9,8-krotnie większa niż w Polsce, proporcja zatrudnionych w tym przedziale wiekowym w rolnictwie wynosiła tylko ok. 2,4:1. W większości krajów Europy Zachodniej udział sektora pierwotnego w zatrudnieniu w 2008 roku nie przekraczał 3 proc., tymczasem w Polsce ta wartość wyniosła 13,3 proc. (por. Mapa II.1.). Tym, co odróżnia sektor pierwotny od pozostałych, jest nietypowość czynnika ziemi, wysoka wrażliwość na warunki klimatyczne i pogodowe, cykliczność produkcji, znaczny stopień regulacji produkcji rolnej oraz wysoki poziom interwencionizmu państwowego.. Trudno zatem porównać tę dziedzinę z jakąkolwiek inną. Należy jednak zauważyć, że problemy te w podobnym stopniu dotyczą rolników w całej Europie. Oznacza to, że muszą występować inne czynniki, które decydują o relatywnie gorszej sytuacji rolnictwa w Polsce w porównaniu do krajów Europy Zachodniej.

Mapa II.1. Udział rolnictwa w zatrudnieniu w krajach UE27 w 2008 roku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, KPP 2007.

Literatura przedmiotu dostarcza szeregu wyjaśnień wzrostu znaczenia usług w krajach rozwiniętych. Pierwszą grupę stanowią koncepcje odwołujące się do czynników popytowych. Najbardziej tradycyjne wyjaśnienie, wskazuje na to, że usługi są dobrami luksusowymi, a więc, że w ich wypadku elastyczność dochodowa popytu ma wartość większą od jedności (Fisher 1935 i Clark 1940) – w tym ujęciu popyt na usługi miałby wzrastać szybciej niż dochód do dyspozycji. W przypadku usług skierowanych do gospodarstw domowych pogląd ten jest powiązany z teoriami dotyczącymi hierarchii potrzeb ludzkich (np. słynna piramida Masłowa, wedle której zaspokojenie potrzeb materialnych (żywności, dóbr trwałych) ma pierwszeństwo przed zaspokojeniem potrzeb niematerialnych (usług)). Kolejne wyjaśnienie opiera się na „urynkowieniu” tych aktywności, które wcześniej realizowane były przez same gospodarstwa domowe (Fuchs 1980). W tym ujęciu rozbudowa sektora usług byłaby efektem ubocznym zmian w podziale obowiązków w obrębie rodziny oraz procesu emancypacji. W przypadku krajów zachodnich zjawisko to współwystępowało ze wzmożoną aktywizacją kobiet na rynku pracy. W krajach postsocjalistycznych natomiast, obserwowana od początku lat 90tych XX wieku szybka rozbudowa sektora usługowego, miała inne podłoże – przede wszystkim dlatego, że na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku aktywność zawodowa kobiet była wysoka. Trzecie wyjaśnienie wzrostu znaczenia usług w krajach rozwiniętych dotyczy usług dla przedsiębiorstw i związane jest z *outsourcingiem*, czyli przenoszeniem części dotychczas realizowanych w ramach przedsiębiorstwa aktywności do podmiotów zewnętrznych (Raa, Wolff 1995, Fixler, Siegel 1999).

Drugą grupę koncepcji wyjaśniających wzrost znaczenia trzeciego sektora w tworzeniu wartości dodanej i zatrudnianiu tworzą wyjaśnienia o charakterze podażowym. Baumol (1967) sformułował hipotezę *Cost Disease*, zgodnie z którą struktura realnego popytu pozostawała niezmienna, a za rozbudowę sektora usługowego kosztem przemysłu odpowiedzialne było relatywnie niższe tempo postępu technologicznego. Zwiększenie alokacji czasu pracy w usługach wynikało wprost ze względnego obniżenia produktywności pracy, mierzonej relacją wartości dodanej w cenach stałych do liczby przepracowanych godzin. Obniżenie kosztów produktów przemysłowych, wynikające z silniejszego postępu technologicznego, oznaczało z kolei spadek relatywnych cen w przemyśle i ich wzrost w sektorze usługowym. Hipoteza ta wymaga jednak efektywnej nieelastyczności popytu sektorowego – zarówno dochodowej, jak i mieszanej cenowej – a więc niskiej substytucyjności obu kategorii dóbr. Drugim wyjaśnieniem o charakterze podażowym jest hipoteza deindustrializacji państw rozwiniętych (Freeman 1995, Wood 1995), mówiąca o realokacji pracochłonnych gałęzi przemysłowych do drugiego lub trzeciego świata. Uwolnione w ten sposób nadwyżki pracy znajdowałyby zgodnie z tą hipotezą zatrudnienie w usługach, na co pozwalałyby wyższe dochody gospodarstw domowych z kapitału ulokowanego zagranicą.

Argumenty o charakterze empirycznym nie opowiadają się w pełni jednoznacznie za żadną z wyróżnionych grup hipotez. Sugerują one jednak niskie znaczenie dla obserwowanych przemian *outsourcingu* i deindustrializacji oraz rosnące urynkowienia produkcji gospodarstw domowych (Kim 2006, Schettkat 2007, Ricourte 2009). Alternatywną grupą wyjaśnień interesującego nas zjawiska stanowią hipotezy instytucjonalne. Ricourte (2009) sformułował tezę głoszącą, że zarówno relatywny wzrost znaczenia usług na przestrzeni lat, jak i różnice międzynarodowe, mogą być w całości wyjaśnione poziomem konkurencji na rynkach produktu i pracy. Niedoskonała konkurencja na rynku dóbr przemysłowych umożliwia bardziej produktywnym pracownikom na przejście części nadwyżki monopolistycznej. Jeżeli udział w negocjacjach ustalających jej podział wiązałby się ze stałym kosztem dla gospodarstw domowych, oznaczałoby to pozostawanie mniej produktywnych pracowników w sektorze usługowym.

W celu oceny przemian strukturalnych gospodarki polskiej na tle UE dokonaliśmy dekompozycji zmian udziałów poszczególnych sekcji w produkcie (mierzonej wartością dodaną) na wkład pracy, realną jej produktywność oraz poziom cen (por. Wykres II.2). Co do zasady, zmiany produktywności i wykorzystania zasobu pracy powinny być wzajemnie przeciwstawne, jednak w szczególnych okolicznościach możliwe jest odstępstwo od tej regularności¹. W ostatniej dekadzie w Polsce wyjątek taki dotyczył przetwórstwa przemysłowego oraz górnictwa i przemysłu energetycznego. W pierwszym przypadku, przyrost produktywności współwystępował z realokacją pracy do sektora. Odmienny trend zaistniał w gospodarkach UE15, w których znaczenie przemysłu (przybliżane zarówno strukturą produktu, jak i zatrudnienia) malało. Oznacza to, że wzrost produktywności pracy w przemyśle, osiągnięty zarówno dzięki lepszemu wykorzystaniu kapitału fizycznego, jak i postępowi technologicznemu, był w Polsce na tyle znaczący, że przewyższał zmianę przeciwną, wynikającą ze wzrostu zatrudnienia. Tym samym, postrzeganie przemysłu jako sektora tradycyjnego – w kontrze do usług – jest niewłaściwe – jeżeli bowiem weźmiemy pod uwagę pryzmat produktywności, to właśnie przemysł przetwórczy wyróżnia się w Polsce zdolnością do jednoczesnego wzrostu wydajności i zwiększania zatrudnienia. Nie zmienia to jednak tego, że zarówno w gospodarce UE15, jak w krajach NMS innych niż Polska, udział przemysłu ogółem zarówno w strukturze produktu, jak i wartości dodanej, na przestrzeni lat obniża się. Dzieje się tak dlatego, że inne branże przemysłowe tracą relatywnie na znaczeniu w dwóch tak wyróżnionych wymiarach.

Patrząc z tej perspektywy za szczególnie tradycyjne, zarówno pod względem dynamiki produktywności, jak i udziału w strukturze zatrudnienia, należy w szczególności uznać górnictwo oraz wytwarzanie i dostarczanie energii elektrycznej, gazu i wody. Mimo, że pod względem wydajności pracy i zatrudnienia ich gospodarcze znaczenie malało to, w ostatniej dekadzie, znaczący wzrost cen wytwarzanych przez te gałęzie dóbr spowodował, że ich udział w wartości dodanej wzrastał zarówno w UE15, jak i NMS, lub co najwyżej pozostawał na niezmiennym poziomie (w Polsce). W tym czasie miał bowiem miejsce znaczący wzrost popytu międzynarodowego na surowce, a realny wzrost produkcji w przypadku wytwarzania i dostarczania energii i pozostałych znacznie mniejszy, niż gospodarki ogółem, co sprzyjało wzrostowi relatywnych cen energii. Zmniejszanie podaży przy rosnących cenach tłumaczyć należy przede wszystkim wysoką kapitałochłonnością obu gałęzi, wysokim stopniem regulacji obu rynków oraz uzależnieniem od dostępności zasobów naturalnych – w konsekwencji którego w bardzo niewielkim stopniu możliwe jest dostosowywanie poziomu produkcji do zgłaszanego popytu.

Obok przemysłu i pośrednictwa finansowego, sekcją cechującą się ponadprzeciętnym wzrostem produktywności pracy w Europie w latach 2001-2008 było „rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo”. W tym sektorze doszło do znaczącego spadku zatrudnienia – zarówno w wymiarze relatywnym, jak i absolutnym. W Polsce jednocześnie doszło do realnego wzrostu wartości dodanej wytwarzanej w tej sekcji (wolniejszego jednak od dynamiki całej gospodarki). W rolnictwie dochodziło zatem do stopniowego zmniejszania nadmiarowego zatrudnienia. Procesu tego nie można jednak jeszcze uznać za zakończony, gdyż luka w sektorowej produktywności pracy oraz pracochłonności stosowanej w rolnictwie technologii produkcji między Polską a zachodem Europy jest nadal wysoka, co tłumaczyć można m.in. jego małorolnością oraz niskotowarowością (patrz Ramka II.2).

¹ Ekspansji zatrudnienia towarzyszy „rozmywanie” kapitału, czyli coraz mniejsze uzbrojenie techniczne pojedynczego miejsca pracy. Znaczenie ma także mechanizm selekcji, zgodnie z którym w pierwszej kolejności zatrudniane są osoby najbardziej produktywne.

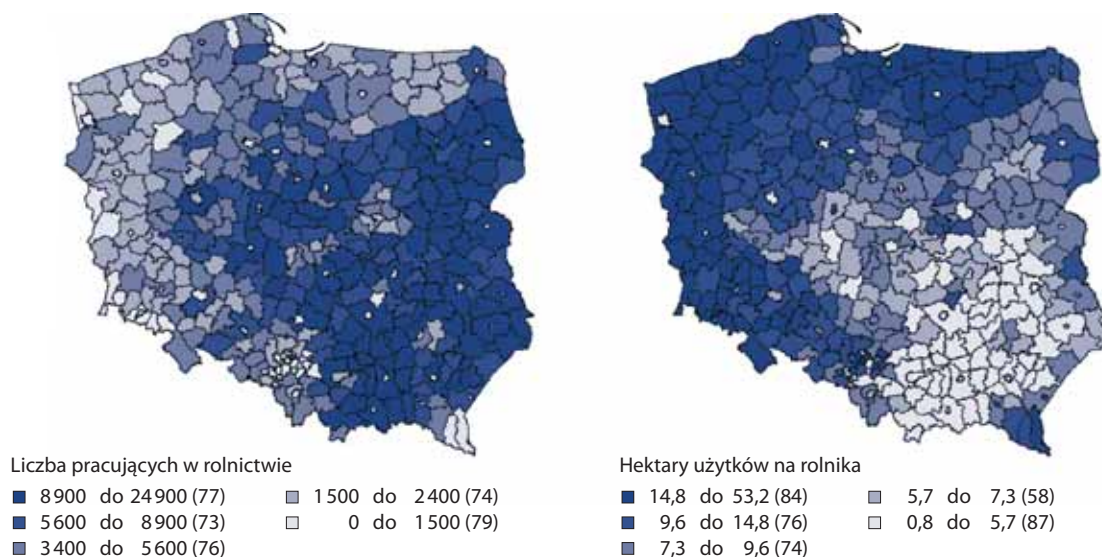
Ramka II.2. Rolnictwo w Polsce – specyficzne cechy.

Na niekorzyść Polski na tle UE27 świadczy nie tylko wysokie zaangażowanie zasobów pracy w rolnictwie, ale również ich struktura demograficzna i wykształcenia. Wysoki udział wśród rolników mają osoby w **prime-age** (25-44), a więc grupie wieku o największej produktywności w przebiegu życia. Oznacza to, że cenne zasoby alokowane są w najmniej produktywnym sektorze, co nie pozostaje bez wpływu dla generowanego produktu. W dalszej kolejności należy wspomnieć o **marginalnym udziale pracowników najemnych w tym sektorze**. Jedynie co dziesiąty rolnik w Polsce należał do tej grupy, podczas gdy w UE15 ten odsetek wyniósł w 2008 roku 38,8 proc. Możliwości osiągnięcia przez producentów rolnych efektów skali są więc ograniczone. Co ciekawe, **nieproporcjonalnie wysoki** (w porównaniu do pracy najemnej) **odsetek kobiet pracujących w rolnictwie jest zatrudnionych na własny rachunek** – o ile kobiety stanowiły w 2008 roku ok. 44 proc. pracujących w sektorze, to pracę na własny rachunek wykonywało ok. 90 proc. z nich. Z jednej strony, wartość współczynnika feminizacji siły roboczej w rolnictwie i w całej polskiej gospodarce są zbliżone, z drugiej natomiast w najbardziej rozwiniętych krajach Unii Europejskiej ten pierwszy jest znacznie niższy od drugiego (ogółem w UE15 o 30 proc.). Powiązań to należy, zwłaszcza przy wysokim wskaźniku samozatrudnienia, z niską towarowością i małoobszarowością rolnictwa w Polsce oraz z „**rodzinnym**”, nierynkowym **charakterem sektora rolnego** w Polsce.

Należy pamiętać, że wysokie współczynniki feminizacji zatrudnienia w rolnictwie występują nie tylko w Polsce, lecz także w niektórych uboższych krajach UE15, które nie charakteryzują się jednak tak niską towarowością i małoobszarowością jak w Polsce. Dotyczy to zwłaszcza Portugalii, w której wskaźnik feminizacji rolnictwa wynosi obecnie w przybliżeniu 50 proc (wobec 55 proc. w roku 2000). Portugalski sektor rolny pozostaje w tym wymiarze w wyraźnym kontraście z rolnictwem hiszpańskim, w którym współczynnik feminizacji pozostawał w tym okresie na poziomie 25-28 proc. Jednocześnie, zarówno struktura własności, powierzchni jak i produkcji w obydwu krajach Półwyspu Iberyjskiego są znacznie bardziej podobne do siebie, niż polska do portugalskiej. Wydaje się więc, że relatywnie wysoką feminizację zasobu pracy w portugalskim rolnictwie wiązać należy raczej z niższym, niż w Hiszpanii, rozwojem usług rynkowych (ogółem, w strukturze zatrudnienia różnica wynosi 6 proc., a w przypadku pracujących kobiet – 12 proc.), niż ze specyfiką samego rolnictwa. Niedorozwój usług oznacza bowiem mniejsze możliwości migracji zawodowej i wiąże kobiety z rolnictwem. Wydaje się więc, że także w Polsce wysoki współczynnik feminizacji zatrudnienia w rolnictwie powiązać należy nie tylko ze strukturą produkcji w tym sektorze ale też z **ograniczeniami migracji zawodowej do innego typu zawodów**.

Kolejną cechą charakterystyczną polskiego rolnictwa jest wspomniana już **małoobszarowość**. Nawet przy wykorzystaniu danych rejestrowanych (które zaniżają zatrudnienie w rolnictwie o 5-15 proc. w stosunku do danych BAEL), jedynie w ok. 22 proc. polskich powiatów na rolnika przypada powyżej 14,8 ha (por. Mapa 2.2). W zbliżonym odsetku powiatów wskaźnik ten waha się między 0,8 do 5,7 ha gruntów ornych, co skrajnym przypadku oznacza powierzchnię zbliżoną do standardowego boiska futbolowego. Łączne występowanie wysokiego zatrudnienia w rolnictwie oraz silnego rozdrobnienia należy interpretować w trójnasób. Po pierwsze, w takich miejscach występuje **bezrobocie ukryte**, co oznacza, że osoby w nim zatrudnione są całkowicie nieproduktywne z ekonomicznego punktu widzenia. Po drugie, wskutek tej bezproduktywności, wynagrodzenie za pracę w rolnictwie, z natury mniej produktywnego niż przemysł i usługach, będzie dzielone między większą liczbę osób, co nie pozwoli osiągnąć porównywalnego dochodu w relacji do innych gałęzi gospodarki. Po trzecie, rozdrobnienie gospodarstw, z jakim mamy do czynienia w Polsce **nie pozwala osiągnąć efektów skali**, które pojawiają się w przypadku gospodarstw wielkoobszarowych, wynikających chociażby z bardziej efektywnej eksploatacji maszyn rolniczych. Dodatkowym wnioskiem pochodzącym z analizy regionalnej jest **duże zróżnicowanie przestrzenne rolnictwa**. Co do zasady, tereny Polski południowej i wschodniej cechują się wyższym zatrudnieniem i, w konsekwencji, mniejszą powierzchnią gruntów ornych przypadających na rolnika. Co interesujące, stanowi to potwierdzenie petryfikacji sytuacji w sektorze, gdyż zależności te ukształtowały się w XIX wieku. Zabór pruski cechowały największa przeciętna wielkość gospodarstwa, zdecydowanie większe rozdrobnienie widoczne było w zaborze austriackim i rosyjskim. Od tamtego czasu różnice te nie zostały istotnie zredukowane.

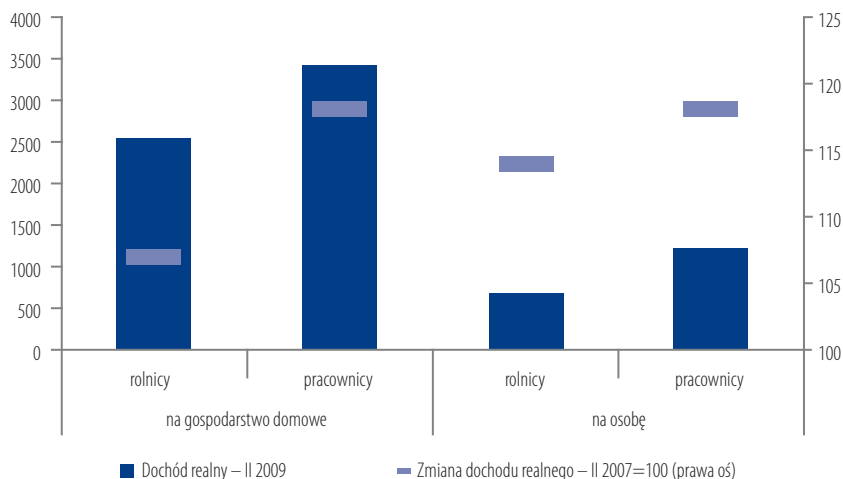
Mapa II.2. Liczba pracujących w rolnictwie (lewy panel) oraz grunty orne na pracującego w rolnictwie (prawy panel) wg powiatów w 2005 r.



Źródło: Do obliczeń wykorzystano dane BDR GUS.

W konsekwencji opisanych w Ramce II.2 cech sektora rolnego, wynagrodzenie za pracę będzie w nim, dzielone między większą liczbę pracujących, co wobec z natury niższej produktywności niż przemyśle i usługach oznacza, że nasilenie problemu ubóstwa pracujących (*working poor*) jest w polskim rolnictwie szczególnie silne. Warto zauważyć, że zarówno poziom, jak i tempo wzrostu realnych dochodów odnotowane w okresie 2007-2009 pozostają niższe wśród rolników niż pracowników. Nawet po uwzględnieniu aspiracji dochodowych rolników, najniższych spośród badanych grup społeczno-ekonomicznych, (1033 zł na jednostkę ekwiwalentną²) kwota ta pozostaje mała, i zasadniczo brakuje przesłanek, aby móc przewidywać jej znaczącą poprawę w przyszłości o ile w sektorze tym nie dojdzie do przyspieszenia procesu redukcji liczby pracujących.

Wykres II.1. Dochody w rolnictwie i poza nim w Polsce w 2009 roku (w PLN).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Diagnoza społeczna 2009).

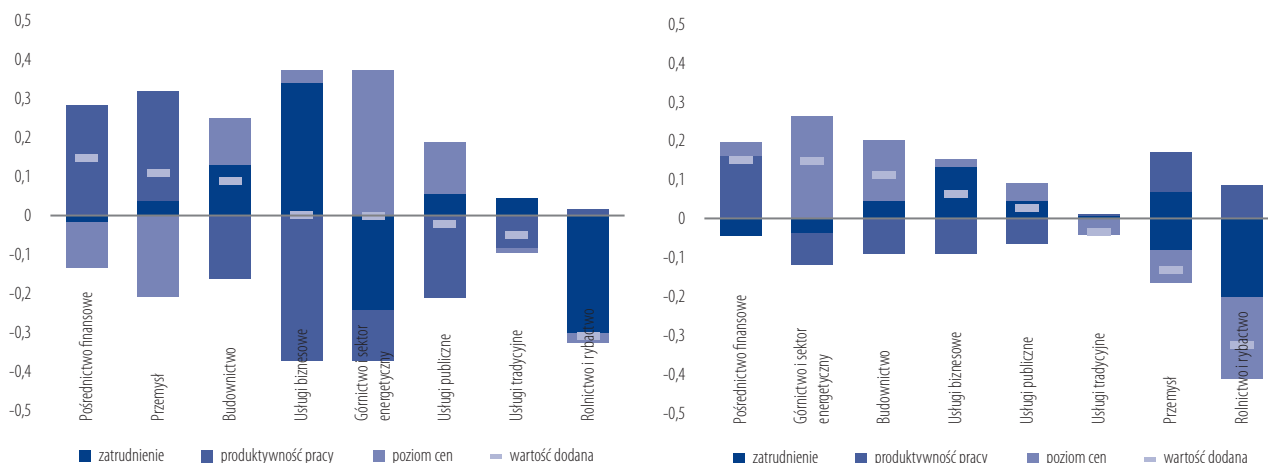
W przypadku usług publicznych i budownictwa w całej Europie (w tym w Polsce) obserwowalny był efekt *cost disease* – zwiększaniu się luki produktywności względem np. przemysłu towarzyszył relatywny wzrost ich cen, co przekładało się na zwiększenie udziału w strukturze produktu oraz, przy ograniczonej elastyczności cenowej realnego popytu, na wzrost udziału w strukturze zatrudnienia. Szczególnie w pierwszym przypadku sztywność tę można wiązać z nierynkowym mechanizmem dostarczania usług publicznych. Należy w tym miejscu odnotować fakt istotnej zmiany charakteru procesów gospodarczych w polskim budownictwie po roku 2004 – do tego czasu zarówno ceny względne, jak i udział w strukturze zatrudnienia i wartości dodanej stałe malały. Od roku 2005 wszystkie wzrastały, a dwie ostatnie kategorie coraz szybciej. Fakt ten wiązać można z intensyfikacją inwestycji budowlanych związanych z akcesją i udostępnieniem środków wspólnotowych, a także z boorem kredytowym na rynku nieruchomości prywatnych (znacząco mniejszym jednak niż np. w republikach bałtyckich, Hiszpanii i Irlandii).

Z kolei usługi pośrednictwa finansowego, w przeciwieństwie do usług publicznych i budownictwa, odznaczały się w całym analizowanym okresie ponadprzeciętnym realnym wzrostem wartości dodanej. Znaczny wzrost produktywności czynników produkcji w tym sektorze wiązał się z umiarkowaną dynamiką zatrudnienia i spadkiem cen względnych (lub, w przypadku UE15, niewielkim ich zwiększeniem), wynikającym ze zwiększenia efektywności. W badanym okresie sektor ten wykazywał znaczącą innowacyjność. Podobnym trendom podlegały w UE także usługi biznesowe. Objęła je jednak wyraźna ekspansja zatrudnienia, co w przypadku Polski wiązało się z obniżeniem produktywności, nie tylko relatywnym (Wykres II.2.), ale również w absolutnym. Pośrednictwo finansowe nie jest więc branżą schyłkową – w przeciwieństwie do budownictwa i usług publicznych, udział tego sektora w PKB wzrastał (w UE15) lub utrzymywał się na mniej więcej tym samym poziomie (w Polsce).

W przeciwieństwie do usług finansowych znaczenie usług tradycyjnych (handlu, hoteli i restauracji, transportu i łączności oraz pozostałych usług) w tworzeniu wartości dodanej jest w UE15 raczej stabilne. Jednakże w Polsce i pozostałych NMS, realny popyt na nie wzrasta wolniej niż gospodarki ogółem, co można przypisać przede wszystkim intensywnemu rozwojowi przemysłu i pośrednictwa finansowego. Jednocześnie, zwiększyły jednak one swój udział w zatrudnieniu, przy co najwyżej ograniczonych (poza łącznością) wzrostach produktywności pracy. Oznacza to, że wzrost produkcji w Polsce i innych NMS realizowany był w tym sektorze ekspansją zatrudnienia kosztem efektywności.

² Za jednostkę ekwiwalentną (gospodarstwo domowe ze skalą ekwiwalentności równą 1) w badaniu Diagnoza Społeczna 2009 przyjęto gospodarstwo pracownicze osoby samotnej należącej do wieku 30-59 lat. Zabieg ten jest stosowany dla uwzględnienia odmiennych wzorców konsumpcji w różnych typach gospodarstw (inaczej wydają osoby młode i starsze, z dziećmi i bezdzietne etc.), przy założeniu, że struktura konsumpcji odpowiada ich rzeczywistym potrzebom. Poszczególne rodzaje gospodarstw są ujmowane jako odpowiednia wielokrotność jednostki ekwiwalentnej w oparciu o estymację modelu popytu konsumpcyjnego. W przeliczeniu na jednostkę ekwiwalentną dochód realny w II 2009 wynosił 1003,11 zł w rolnictwie, natomiast wśród pracowników 1638,56 zł. Przyrost na przestrzeni dwóch lat wyniósł, odpowiednio, 115,45 zł i 124,62 zł.

Wykres II.2. Dekompozycja zmiany udziału w wartości dodanej gospodarki Polski (wykres lewy) i UE15 (wykres prawy) w latach 2001-2008.



Uwaga: Zasób pracy oznacza zmianę udziału w sumie godzin przepracowanych przez wszystkich pracujących, produktywność pracy – zmianę realną wartości dodanej na jedną godzinę przepracowaną w danej grupie sekcji w odniesieniu do analogicznej wartości dla całej gospodarki, poziom cen – jego zmianę w danej grupie sekcji w odniesieniu do ogólnogospodarczego indeksu cenowego. Zmiany prezentowane są w skali logarytmicznej.

Uwaga 2: Rolnictwo i rybnactwo obejmuje rolnictwo, leśnictwo i rybactwo, górnictwo i sektor energetyczny – górnictwo i wydobywanie oraz wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę, przemysł – przetwórstwo przemysłowe, usługi biznesowe – pośrednictwo nieruchomości, wynajem oraz usługi biznesowe, usługi publiczne – edukację, ochronę zdrowia i pomoc społeczną oraz administrację publiczną i obronę narodową, usługi tradycyjne – handel, restauracje i hotele, transport i łączność oraz pozostałe usługi społeczne i indywidualne.

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych Eurostat.

Reasumując, w ostatniej dekadzie najbardziej ekspansywną sekcją w całej UE, w tym także w Polsce były usługi biznesowe. Z kolei, rozwój intensywny w największym stopniu dotyczył pośrednictwa finansowego i przetwórstwa przemysłowego, przy czym w tym drugim przypadku w krajach silniej rozwiniętych (czyli UE15), wiązał się on z redukcją zatrudnienia. Ten, zaobserwowany także w Polsce, trend powinien w dłuższej perspektywie ulec odwróceniu. Dotychczasowa silna dynamika przynajmniej w części przypisana może być bowiem zachodzeniu konwergencji, także poprzez zwiększanie wykorzystania kapitału fizycznego.

Tabela II.2. Dynamika znaczenia sekcji gospodarki - podsumowanie.

		Źródło zmiany znaczenia			
		WZROST ZNACZENIA NA RYNKU PRACY		WYSOKA DYNAMIKA PRODUKTYWNOŚCI	
Znaczenie w gospodarce	ROZWOJOWE lub UTRZYMUJĄCE SIĘ NA STAŁYM POZIOMIE	Usługi biznesowe	w całej UE, znacznie bardziej widoczne w NMS, a zwłaszcza w Polsce	Pośrednictwo finansowe	w całej UE, ale szczególnie silne w Polsce, najslabsze – w pozostałych NMS
				Przemysł	wzrost znaczenia w Polsce – w ramach konwergencji
	ROSNAĆE lub UTRZYMUJĄCE SIĘ NA STAŁYM POZIOMIE DZIĘKI WZROSTOWI CEN WZGLĘDNYCH	ZACHODZENIE COST DISEASE		SZYBKO ROSNĄCY POPYT, PRZEKŁADAJĄCY SIĘ NA WZROST CEN	
		Usługi publiczne	w całej UE, bardziej wyraźne w NMS	Górnictwo i sektor energetyczny	rosnące znaczenie w UE15 i części NMS, utrzymujące się w Polsce
		Budownictwo w całej UE, w Polsce są mniejszej skali niż w UE15 i pozostałych NMS			
	SCHYŁKOWE	WOLNY WZROST PRODUKTYWNOŚCI		PRZY TOWARZYSZĄCYM PONADPRZECIĘTNYM WZROŚCIE PRODUKTYWNOŚCI	
		Usługi tradycyjne (handel, transport i łączność, restauracje i hotele)	w całej UE, szczególnie widoczne w UE15	Rolnictwo i rybnactwo	w całej UE, szczególnie widoczne w NMS
			Przemysł	w UE i części NMS – po wyłączeniu Polski	

Źródło: Opracowanie własne.

1.2. Luka i konwergencja struktury zatrudnienia

W poprzednim podrozdziale pokazaliśmy, że Polska, na tle regionu oraz UE15, cechuje się relatywnie przestarzałą strukturą sektorową oraz umiarkowanym tempem modernizacji gospodarki. Szczególnie in minus wyróżnią ją, wysoki udział rolnictwa w zatrudnieniu niespotykany w takim rozmiarze nigdzie w Unii Europejskiej z wyjątkiem Rumunii. Jednocześnie spadek liczby pracujących w tym sektorze od 2000 roku nie następował tak szybko, jak m.in. na Litwie, Łotwie lub w Grecji. Z drugiej strony, podobnie jak w pozostałych krajach grupy NMS8, zatrudnienie w przemyśle pozostawało na poziomie zdecydowanie wyższym, niż w krajach Europy Zachodniej, a w usługach – na niższym. Wniosek o ograniczonym tempie konwergencji sektorowej struktury zatrudnienia można w pełni potwierdzić analizując współczynniki korelacji międzysektorowej struktury zatrudnienia, zawarte w Tabeli II.3.

Tabela II.3. Korelacje struktury zatrudnienia w krajach UE15 i NMS w 2000 i 2007 roku.

2000/2007	PL	DE	AT	IE	GB	DK	SE	FI	BE	NL	LU	FR	IT	GR	ES	PT
PL		0,76	0,83	0,66	0,55	0,61	0,53	0,70	0,68	0,52	0,29	0,70	0,82	0,84	0,72	0,88
DE	0,69		0,95	0,81	0,87	0,89	0,85	0,94	0,95	0,84	0,60	0,94	0,96	0,68	0,82	0,88
AT	0,79	0,96		0,89	0,86	0,84	0,77	0,88	0,90	0,81	0,58	0,91	0,97	0,85	0,93	0,95
IE	0,78	0,92	0,97		0,88	0,83	0,78	0,83	0,82	0,81	0,67	0,84	0,85	0,78	0,95	0,88
GB	0,55	0,92	0,91	0,89		0,93	0,95	0,91	0,94	0,95	0,80	0,94	0,85	0,66	0,82	0,74
DK	0,59	0,89	0,85	0,83	0,93		0,94	0,96	0,93	0,96	0,67	0,93	0,80	0,61	0,71	0,73
SE	0,50	0,84	0,77	0,77	0,91	0,98		0,95	0,90	0,96	0,68	0,90	0,78	0,52	0,68	0,65
FI	0,71	0,92	0,90	0,89	0,92	0,96	0,95		0,92	0,93	0,59	0,93	0,88	0,61	0,77	0,79
BE	0,60	0,94	0,90	0,85	0,95	0,93	0,90	0,91		0,90	0,76	0,98	0,89	0,69	0,79	0,81
NL	0,52	0,85	0,83	0,83	0,96	0,95	0,94	0,90	0,92		0,74	0,93	0,77	0,60	0,71	0,66
LU	0,40	0,75	0,75	0,72	0,79	0,70	0,61	0,62	0,83	0,76		0,76	0,55	0,48	0,58	0,47
FR	0,68	0,96	0,93	0,90	0,95	0,92	0,89	0,95	0,98	0,92	0,79		0,89	0,73	0,81	0,82
IT	0,78	0,97	0,98	0,93	0,88	0,80	0,73	0,87	0,91	0,79	0,75	0,95		0,78	0,91	0,94
GR	0,90	0,59	0,75	0,77	0,53	0,50	0,39	0,59	0,55	0,53	0,49	0,62	0,73		0,84	0,88
ES	0,78	0,90	0,97	0,97	0,84	0,74	0,66	0,81	0,82	0,76	0,72	0,87	0,94	0,81		0,94
PT	0,86	0,89	0,94	0,94	0,75	0,70	0,61	0,79	0,77	0,66	0,64	0,83	0,94	0,81	0,96	

2000/2007	PL	UE15	CZ	SK	HU	LT	LV	EE	SI
PL		0,75	0,84	0,85	0,88	0,93	0,88	0,84	0,91
UE15	0,72		0,87	0,87	0,93	0,81	0,79	0,88	0,83
CZ	0,79	0,92		1,00	0,97	0,81	0,77	0,94	0,97
SK	0,84	0,91	0,99		0,98	0,85	0,80	0,96	0,97
HU	0,83	0,94	0,98	0,99		0,90	0,87	0,97	0,95
LT	0,96	0,67	0,72	0,79	0,79		0,96	0,91	0,84
LV	0,95	0,79	0,82	0,87	0,89	0,96		0,90	0,77
EE	0,82	0,90	0,97	0,97	0,98	0,77	0,88		0,90
SI	0,84	0,89	0,98	0,98	0,98	0,77	0,85	0,96	

Uwaga: Wykorzystano dane o strukturze zatrudnienia w podziale na 30 sekcji i podsekcji klasyfikacji NACE 1.1.

Uwaga 2: W lewych dolnych trójkątach przedstawiono korelacje dla roku 2000, w prawych górnych – dla roku 2007. Współczynniki korelacji wskazują na stopień podobieństwa struktur zatrudnienia między poszczególnymi krajami i grupami krajów. Wartość współczynnika należy (tylko w tym przypadku) do przedziału [0;1], przy czym odczyt 1 oznacza identyczność danych struktur, natomiast odczyt 0,8 można zakwalifikować już jako silne podobieństwo. Należy jednak pamiętać, że powyższe korelacje wskazują jedynie na współwystępowanie i nie dają prawa do interpretacji w kategoriach związków przyczynowo-skutkowych. Dla większej przejrzystości na macierze korelacji nałożono skalę barw, w której niskim odczytom przyporządkowano jasny kolor tła, natomiast wysokim – ciemny.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EU-Klems.

Potwierdzają one, że, pomimo powolnej konwergencji (wzrost współczynnika korelacji między z 0,72 w 2000 roku do 0,75 w 2007), struktura polskiej gospodarki w sposób istotny odstaje od tej obserwowanej UE15. Jednocześnie wyraźnie widoczne jest wewnętrzne podobieństwo gospodarek grupy państw NMS w 2007 roku (wskaźnik znajdował się w przedziale 0,79-0,96). Jeszcze wyższym podobieństwem wewnętrznym struktury sektorowej wykazują się kraje Europy Północnej (Skandynawia i Wielka Brytania) oraz Holandia i Belgia, które jednocześnie wyraźnie odróżniają się pod tym względem od państw środkowoeuropejskich. Struktura sektorowa NMS jest bowiem bliższa państwom Europy Południowej oraz Niemiec i Austrii. Wyraźne korelacje w relacji z Polską wykazują: Portugalia (0,88), Grecja (0,84), Austria (0,83), Włochy (0,82) oraz Niemcy (0,76). Mimo że jest to zbiór silnie wewnętrznie zróżnicowany pod względem poziomu i dynamiki rozwoju, nieprzypadkowość takiego doboru potwierdzają wysokie wartości cząstkowych korelacji między np. Austrią – Portugalią i Polską. Oznacza to, że w oparciu o sam kształt sektorowej kompozycji danej gospodarki nie można wnioskować o poziomie jej rozwoju. Nie jest ona bowiem ani jedynym, ani głównym czynnikiem przesądzającym o produktywności.

Ramka II.3. Klasyfikacja NACE.

NACE (fr. *Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté Européenne*) jest statystyczną klasyfikacją działalności gospodarczej we Wspólnocie Europejskiej ustanowioną w roku 1990. Wykorzystywana jest głównie w rejestrach działalności gospodarczej, rachunkach narodowych i regionalnych, strukturalnych statystykach gospodarczych, statystykach krótkookresowych, statystykach rynku pracy oraz statystykach transportu, energii i odpadów.

Celem przyświecającym jej tworzeniu było ujednoczenie interpretacji kategorii klasyfikujących działalność gospodarczą, a przez to osiągnięcie większej przejrzystości danych między krajami członkowskimi. Ustanowienie zunifikowanej klasyfikacji pozwala na poprawę procesu zarządzania oraz zapobieganie zakłóceniom konkurencji. Do końca 2007 roku obowiązywała klasyfikacja NACE Rev. 1 (lub 1.1), którą uaktualniono do postaci NACE Rev.2 dla odzwierciedlenia rozwoju technologicznego i zmian strukturalnych gospodarki.

Kody NACE Rev.2 zbudowane są w następujący sposób:

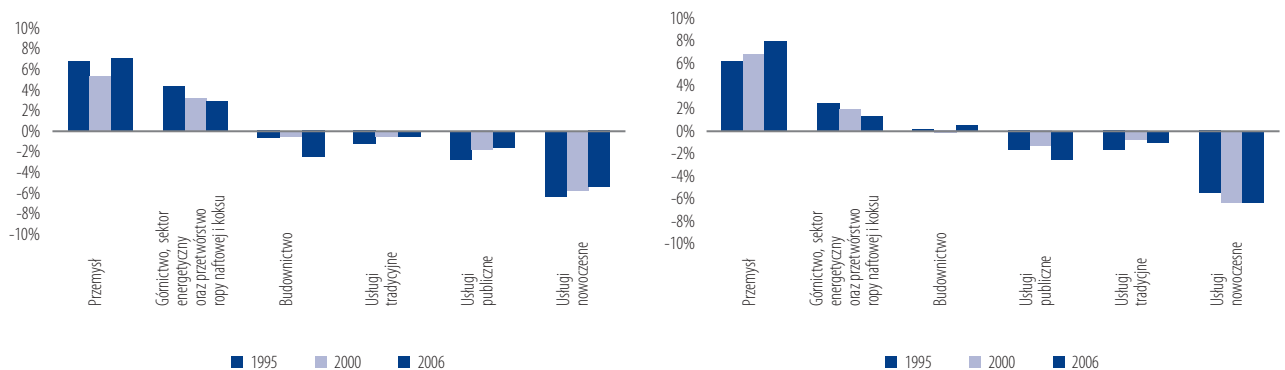
poziom	nazwa (liczebność)	Sygnatura	identyfikacja
I	sekcje (21)	1-znakowy kod alfabetyczny	A do U
II	działy (88)	2-cyfrowy kod numeryczny	01 do 99
III	grupy (272)	3-cyfrowy kod numeryczny	01.1 do 99.0
IV	klasy (615)	4-cyfrowy kod numeryczny	01.11 do 99.00

Rewizja 1.1 zawierała dodatkowo poziom pośredni między I a II (podsekcje), składający się z dwuznakowego kodu alfabetycznego.

Statystyka państw członkowskich sporządzana jest przy zastosowaniu NACE lub opartej na niej klasyfikacji krajowej (w przypadku Polski – Polska Klasyfikacja Działalności, PKD), przy czym krajowe wersje mogą zawierać dodatkowe pogrupowania. Jednocześnie, klasyfikacja NACE pozostaje kompatybilna z ustanowioną przez ONZ klasyfikacją ISIC (dla NACE Rev.2 odpowiednikiem jest ISIC Rev.4).

Źródło: Rozporządzenie Rady (EWG) NR 3037/90 z dnia 9 października 1990 r., Rozporządzenie (WE) nr 1893/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006r.

Wykres II.3. Luka struktury sektorowej rynku pracy do UE15 w Polsce (wykres lewy) i NMS7 (wykres prawy).

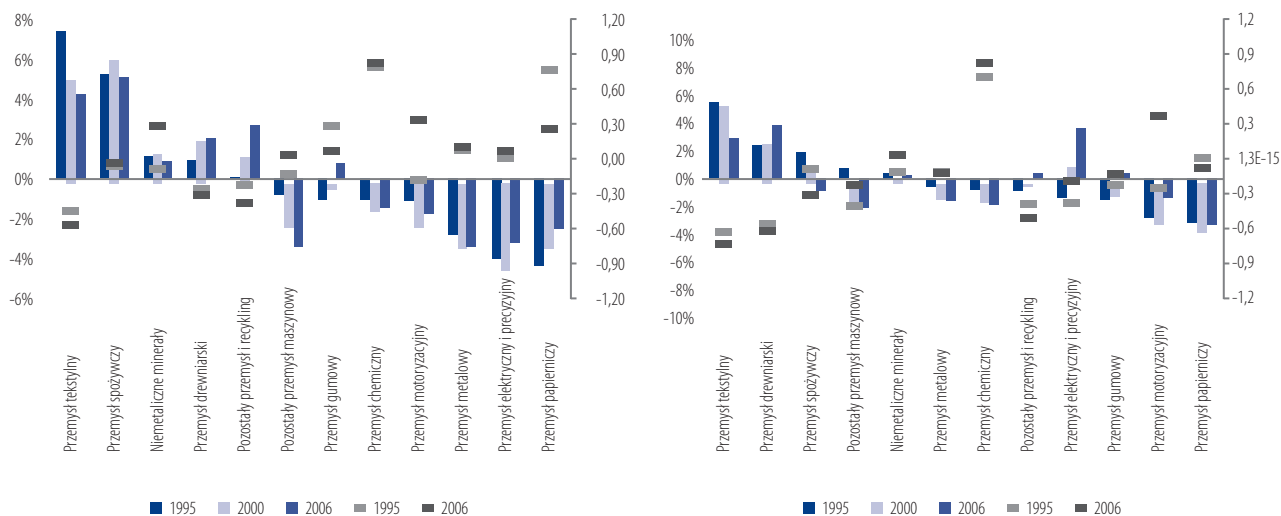


Uwagi: Przedstawiona luka oznacza różnicę struktury sektorowej roboczo-godzin w Polsce (wykres lewy) i grupie NMS7 (wykres prawy) względem krajów grupy UE15, po wyłączeniu rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i rybactwa oraz aktywności gospodarstw domowych z ogólnej sumy czasu pracy.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EU-Klems.

Obok ograniczonego zmniejszania roli rolnictwa, konwergencja struktury zatrudnienia do UE15 realizowała się w Polsce poprzez jego redukcję w górnictwie i sektorze energetycznym oraz zmniejszanie luki w usługach wszystkich grup. Zwiększeniu, podobnie jak w innych NMS, ulegała za to nadwyżka przemysłu, przy czym zaznaczył się trend do realokacji pracy do branż relatywnie niżej produktywnych, takich jak przemysł drzewny. Zwraca uwagę, że dodatnia relacja między luką sektorową a produktywnością pracy w okresie 1995-2006 zmniejszyła się. W Polsce doszło przede wszystkim do zmniejszenia luki w usługach nowoczesnych. Z kolei pozostałe państwa NMS dokonały silniejszej realokacji pracy do przemysłu, szczególnie elektrycznego i precyzyjnego, a także motoryzacyjnego, czemu towarzyszyło silne zwiększenie ich produktywności pracy (Wykres II.4).

Wykres II.4. Luka sektorowa zatrudnienia w przemyśle w Polsce (wykres lewy) i krajach NMS7 (wykres prawy), a produktywność pracy.



Uwaga: Na lewej osi opisana została luka strukturalna, czyli różnica w udziałach zatrudnienia. Produktywność (oznaczona poziomymi liniami i opisana na prawej osi) poszczególnych podsekcji odniesiona została do produktywności pracy w polskiej gospodarce (wykres lewy) lub NMS7 (wykres prawy). Wartość zero proc. oznaczałaby poziom produktywności danej sekcji odpowiadający produktywności całej gospodarki.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EU-Klems.

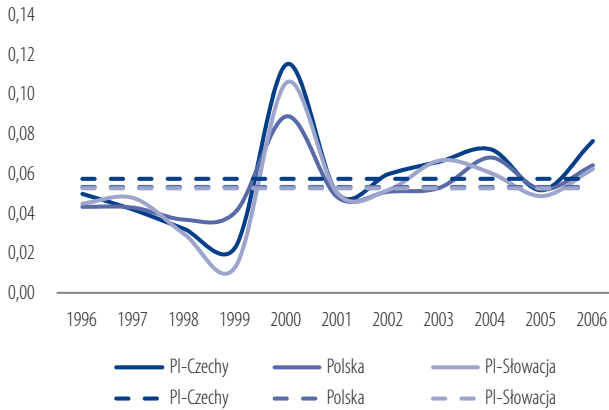
By ocenić znaczenie zmian strukturalnych dla realnej konwergencji w NMS dokonaliśmy symulacji, polegającej na zniesieniu zależności przyczynowo-skutkowej między zmianami wielkości zatrudnienia a sektorową produktywnością. Służy nam do tego celu analiza hipotetycznych gospodarek, cechujących się produktywnością branż odpowiadającą wielkościom rzeczywiście zaobserwowanym w gospodarce polskiej oraz strukturą sektorową odzwierciedlającą strukturę każdego z trzech rozpatrywanych krajów. Podejście to pozwala nam zweryfikować siłę wpływu przemian strukturalnych na wzrost ogólnej produktywności pracy. Przeprowadzone symulacje wskazują, że przemiany strukturalne w gospodarce czeskiej w latach 1995-2006 sprzyjały jej podnoszeniu w większym stopniu, niż w Polsce i na Słowacji (patrz Wykres II.5).

Różnice w średniorocznej dynamice wytworzonej wartości dodanej w przeliczeniu na godzinę pracy w hipotetycznych gospodarkach każdego z trzech rozpatrywanych krajów nie przekraczały 0,5 proc. (por. Uwagi do wykresu II.5). Należy jednak zauważyć, że w dłuższym okresie te niewielkie różnice w dynamice przekładają się na znaczące zróżnicowanie poziomów. Po dziesięciu latach hipotetyczna gospodarka polska o czeskiej strukturze produkcji (oznaczona na wykresie jako „PL-Czechy”) rozwinęłaby się o ponad 4 proc. ponad poziom zaobserwowany w Polsce w latach 1996-2006.

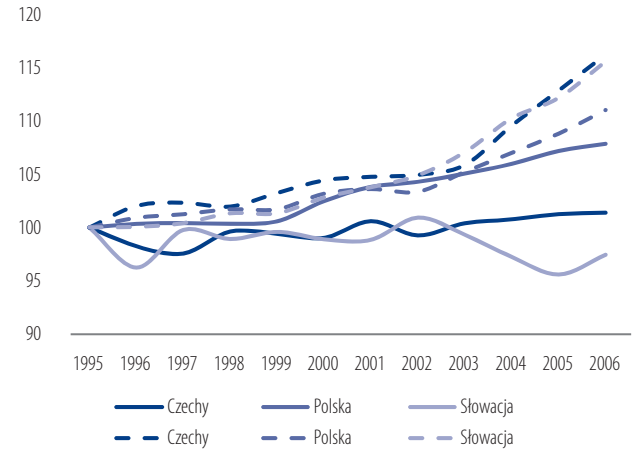
Wydaje się ponadto, że Polska charakteryzuje się zwłaszcza mniej korzystną strukturą produktu, niż jej południowi sąsiedzi. W szczególności, obie hipotetyczne gospodarki – „PL-Czechy” oraz „PL-Słowacja” – z wartościami produktywności pracy odpowiadającymi rzeczywistej gospodarce polskiej, lecz o innej (odpowiednio czeskiej lub słowackiej) strukturze sektorowej - byłyby w roku 2009 o ponad 25 proc. bardziej produktywne, niż „prawdziwa” polska gospodarka. Utratę potencjału wzrostu produktywności pracy o dodatkowe 25 proc. można więc w dużej mierze przypisać relatywnie bardziej archaicznemu strukturze sektorowej gospodarki Polski niż w porównaniu do Czech i Słowacji.

Okazuje się przy tym, że dla różnic w dynamice wydajności i PKB na poziomie zagregowanym kluczowe znaczenie mają relatywnie nieliczne, ale jednocześnie najbardziej produktywne branże przetwórcze, do których zaliczyć należy przede wszystkim przemysły: chemiczny, maszynowy, elektryczny oraz motoryzacyjny. Wbrew rozpowszechnionej intuicji, zdecydowanie mniejszą rolę dla wzrostu produktywności pracy na poziomie zagregowanym odgrywają np. usługi biznesowe. Przeprowadzona w Czechach realokacja pracy do wspomnianych wysoko produktywnych sekcji przetwórczych miała istotne znaczenie dla pogłębienia luki Polski względem tego kraju. Jednocześnie, wpływu tego nie zneutralizował szybszy wzrost produktywności pracy w polskiej gospodarce ogółem (w innych jej gałęziach). Zwiększenie znaczenia wspomnianych branż przetwórczych nie było więc w Polsce wystarczające dla uzyskania czeskiej dynamiki wydajności. Pokazuje to także przypadek Słowacji, w której wspomniane gałęzie w bardzo zbliżonym stopniu przyczyniały się do ogólnego rozwoju, co w gospodarce czeskiej (patrz Wykres II.6).

Wykres II.5. Wpływ zmian struktury sektorowej zatrudnienia na dynamikę ogólnej produktywności pracy – porównanie gospodarki polskiej z hipotetycznymi gospodarkami z produktywnością polską i strukturami Czech i Słowacji.



Wykres II.6. Znaczenie zmian strukturalnych w Polsce na tle Czech i Słowacji, na przykładzie sektora usług nowoczesnych oraz przemysłu chemicznego, maszynowego, elektrycznego i motoryzacyjnego.



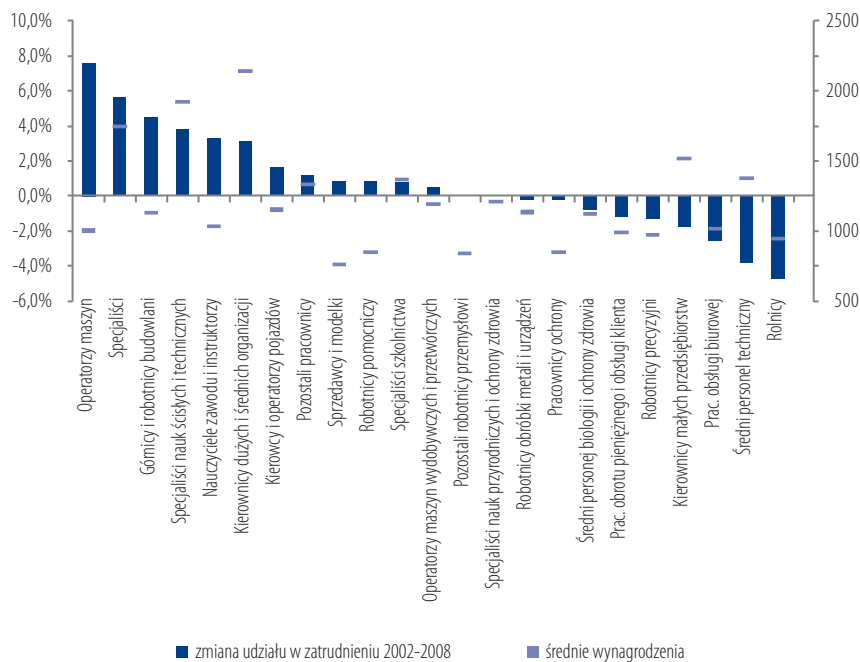
Uwaga (wykres II.5): Przedstawione wartości są stopniami zmian produktywności pracy. „PL-Słowacja” i „PL-Czechy” są hipotetycznymi gospodarkami z rzeczywistą strukturą roboczogodzin dla Słowacji i Czech, lecz produktywnością pracy w poszczególnych sekcjach odpowiadającą polskiej gospodarce. Oznacza to, że wynikające różnice w dynamice produktywności pracy między nimi a „Polską”, interpretować można jako rezultat odmiennych przemian strukturalnych. Liniami przerywanymi oznaczono przeciętną roczną dynamikę produktywności pracy w okresie 1996-2006.

Uwaga (wykres II.6): Liniami ciągłymi zaznaczono hipotetyczne wartości ogólnej produktywności pracy w hipotetycznych gospodarkach – czeskiej, polskiej i słowackiej, przy założeniu historycznych zmian w strukturze roboczogodzin oraz realnej dynamice produktywności w usługach nowoczesnych lecz stałej strukturze i produktywności w pozostałych branżach. Linie przerywane przedstawiają analogiczne, hipotetyczne gospodarki, w których „wyróżniony” został przemysł elektryczny i precyzyjny oraz motoryzacyjny.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EU-Klems. Wykorzystano dane o strukturze zatrudnienia w podziale na 28 sekcji i podsekcji klasyfikacji NACE 1.1. - z wyłączeniem rolnictwa oraz gospodarstw domowych.

Dodatkowego wglądu w następstwa zmian strukturalnych w Polsce dostarcza analiza przepływów według zawodów (por. Wykres II.7). Charakterystyczną cechą rynku pracy w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej jest spadek, na przestrzeni lat, znaczenia zawodów o średnich wynagrodzeniach oraz wzrost roli jaką w zasobie pracujących ogółem odgrywają najlepiej i najslabiej zarabiający (m.in. Autor, Levy, Murnane 2003, Autor, Katz, Kearney 2006, 2008, Goos, Manning, Salomons 2009, 2010 – dalej GMS, Michaels, Natraj, Van Reenen 2010 – dalej MNVR). W świecie rozwiniętym dochodzi więc stopniowo do wyraźnej polaryzacji wynagrodzeń między różnymi grupami pracujących. Wśród proponowanych w literaturze wyjaśnień tego stanu rzeczy znaleźć można wyjaśnienia odwołujące się do postępu technologicznego (hipoteza „rutynizacji”, czyli możliwości zastępowania przeciętnie opłacanych prac, wymagających wykonywania powtarzalnych czynności), do globalizacji (i zjawiska *offshoringu*, którym niskopłatne zawody – takie jak usługi osobiste i ochrony czy sprzedawcy – nie podlegają) oraz do zwiększania się nierówności płac (powodującego wzrost popytu bogatych gospodarstw domowych na najgorzej wynagradzane usługi). Jednocześnie, analizy empiryczne zdają się potwierdzać przede wszystkim pierwszą – technologiczną – koncepcję (GMS 2010, MNVR 2010).

Analiza polskiego rynku pracy pokazuje, że relatywne spadki zatrudnienia dotyczą głównie zawodów o zarobkach niższych od średniej, jednak, podobnie jak w bardziej rozwiniętych krajach, nie tych najsłabiej opłacanych. Równolegle doszło do niewielkiego wzrostu znaczenia grupy sprzedawców i robotników wśród ogółu pracujących. Grupą zawodową, której udział w zatrudnieniu w największym stopniu obniżał się, są natomiast rolnicy - w ten sposób Polska podąża za krajami Europy Zachodniej, w większości których zjawisko dezagrarnizacji zatrudnienia dokonało się przed rokiem 1990. Podobny, choć nieco słabszy trend, dotyczył zawodów wypieranych przez automatyzację pracy, takich jak pracownicy obsługi biurowej, pracownicy obrotu pieniężnego i obsługi klienta oraz średni personel techniczny.

Wykres II.7. Średnioroczna zmiana udziału w zatrudnieniu a średnie płace wg zawodów w Polsce.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL 2001-2008.

Z drugiej strony, obok wysoko wynagradzanych specjalistów najsilniejszy względny wzrost zatrudnienia dotyczy operatorów i monterów maszyn oraz górników i robotników budowlanych. Tymczasem, te grupy zawodowe, zarówno pod względem relatywnych płac, jak i charakteru zadań, należą do grup rutynowych, a ich udział w strukturze rynku pracy w krajach zachodnich w ostatnich latach obniżał się (GMS 2009). O ile wyraźny jest w Polsce wzrost znaczenia zawodów o najwyższych dochodach, to wśród zawodów o dochodach średnich i niskich, występują zarówno takie, których rola wzrasta, jak i takie, których maleje. Sugeruje to, że istotne znaczenie w wyjaśnianiu różnic między Polską a krajami bardziej rozwiniętymi, mogą mieć hipotezy inne niż „rutynizacji”. W szczególności, Polska w latach 2002-2008 była raczej celem przenoszenia produkcji, co tłumaczyć może znaczący relatywny wzrost popytu na operatorów maszyn. Nie można także zapominać o zapóźnieniu technologicznym polskiego przemysłu i stopniowej jego redukcji jego poszczególnych sekcji. W konsekwencji tego procesu dochodzi do automatyzacji produkcji i związanej z nią realokacji pracy od np. robotników precyzyjnych do wspomnianych operatorów maszyn. Zwraca przy tym uwagę obserwacja, że automatyzacja pracy w usługach, prowadząca do relatywnego zmniejszania wykorzystania pracy pracowników biurowych czy pracowników obsługi klienta, występuje tak samo w Europie Zachodniej, jak w Polsce.

1.3. Luka i konwergencja produktywności pracy

Przedstawione wcześniej porównanie ewolucji struktury gospodarek Polski, Czech i Słowacji wskazało na możliwość wpływu przemian strukturalnych na różną dynamikę wzrostu w każdym z tych krajów. Wnioski te nie zmieniają jednak tego, że znacznie większą wagę dla procesu konwergencji realnej odgrywa podnoszenie efektywności wykorzystania siły roboczej w każdej z gałęzi gospodarki. Innymi słowy, dla wyjaśnienia luki produktywności między krajami Europy Środkowo-Wschodniej a Europą Zachodnią, wyraźnie mniejsze znaczenie mają różnice w strukturze produkcji, a większe - w produktywności wszystkich sektorów. W istocie rzeczy, struktury gospodarek NMS i UE15 są zbliżone – przedstawiona prosta analiza korelacji wykazała np. znaczne podobieństwo Polski pod tym względem do dużych państw kontynentalnych – Włoch, Francji, Niemiec i Hiszpanii.

Formalnego potwierdzenia relatywnie niewielkiego znaczenia zmian w sektorowej strukturze zatrudnienia dla ogólnej dynamiki produktywności pracy dostarczają Caselli i Tenreyro (2005). Analizując konwergencję „południowych” krajów Unii Europejskiej (Austrii, Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Włoch) w okresie 1960-2000, autorzy ci porównują również ich sytuację wyjściową z 13 potencjalnymi (w roku 2003) nowymi członkami wspólnoty (obok NMS10, Bułgarią, Rumunią i Turcją) w roku 2000. Dochodzą oni do wniosku, że o ile w przypadku pierwszej grupy unowocześnianie struktury gospodarki w znacznym stopniu przyczyniło się do zmniejszania dystansu rozwojowego do kraju odniesienia jakim jest Francja³, to w przypadku większości państw drugiej grupy potencjał ten jest znacznie mniejszy. Za lukę krajów Europy środkowej i wschodniej oraz Turcji odpowiada przede wszystkim niższa produktywność pracy w poszczególnych częściach gospodarki, a nie jej bardziej przestarzała struktura. Przykładowo, zróżnicowanie wewnątrzsektorowe odpowiada w ponad 90 proc. za opóźnienie Polski, a międzysektorowe w mniej niż 19 proc.⁴ Zgodnie z tą tezą, proces konwergencji produktywności pracy między NMS a UE15 powinien w przyszłości polegać raczej na jej zwiększaniu w ramach poszczególnych sektorów, niż na realokacji zasobów pomiędzy nimi.

³ Francja wybrana została jako punkt odniesienia z uwagi na charakterystykę rynku pracy zbliżoną do przeciętnego poziomu grupy najlepiej rozwiniętych krajów Unii Europejskiej.

⁴ Do 100 proc. całkowitej luki wartości te uzupełnia reszta dekompozycji, przez Caselli i Tenreyro (2005) nazywa kowariancją. W przypadku Polski, podobnie jak większości pozostałych krajów „wschodnich”, ma ona wartość ujemną. Możliwą interpretacją jest to, że oznacza to większą przeciętną lukę produktywności w sektorach o większym (niż we Francji) udziale w strukturze porównywanej gospodarki niż wynosi luka w sektorach o niższym (niż we Francji) udziale w strukturze zatrudnienia.

Ramka II.4. Pomiar produktywności czynników wytwórczych.

Pomiaru produktywności czynników wytwórczych można dokonywać na wiele sposobów. Wybór metody powinien być dostosowany do celu badania, w rzeczywistości w dużym stopniu wpływa na niego dostępność danych (Growiec 2009).

Tabela II.4. Typy pomiarów produktywności czynników wytwórczych.

typ pomiaru produktu	typ pomiaru nakładu			
	praca	Kapitał	kapitał i praca	kapitał, praca, nakłady pośrednie (energia, materiały, usługi)
produkt brutto	produktywność pracy (oparta o produkt brutto)	produktywność kapitału (oparta o produkt brutto)	wieloczynnikowa produktywność kapitału i pracy (oparta o produkt brutto)	wieloczynnikowa produktywność KLEMS
wartość dodana	produktywność pracy (oparta o wartość dodaną)	produktywność kapitału (oparta o wartość dodaną)	wieloczynnikowa produktywność kapitału i pracy (oparta o wartość dodaną)	X
	jednoczynnikowe miary produktywności		wieloczynnikowe miary produktywności	

Produktywność pracy obliczana w oparciu o wartość dodaną brutto wskazuje na efektywność wykorzystania czynnika pracy do jej wytworzenia. Zmiany produktywności w tym ujęciu odzwierciedlają łączny wpływ zmian kapitału oraz zmian techniczne, organizacyjne i efektywnościowe, wpływ ekonomii skali, zróżnicowanego wykorzystania mocy produkcyjnych oraz błęd pomiaru. W przeciwieństwie do produktywności opartej na produkcie brutto, nie uwzględniają za to zmian nakładów pośrednich. Metoda ta jednak jedynie częściowo odzwierciedla produktywność pracy w rozumieniu intensywności wysiłków czy zwiększenia możliwości wytwórczych pracowników.

Zaletą oparcia szacunków produktywności pracy o wartość dodaną jest niższa wrażliwość na zmiany w czynnikach pośrednich – *outsourcingu* lub produkcji na własny użytek zamiast zakupu czynników produkcji u producentów zewnętrznych. W kontekście niniejszego Raportu zaletą tego miernika jest bezpośredni związek z pomiarem standardu życia i dochodu per capita. Produktywność przekłada się na standard życia poprzez dostosowanie do zmian godzin pracy, bezrobocia, stóp partycypacji zasobów pracy i zmian demograficznych. Jednocześnie, tak ujmowana produktywność pozostaje w ścisłym związku z negocjacjami płacowymi.

W porównaniu z miarami wieloczynnikowymi, wymaga ona także zdecydowanie mniej danych, jak również pozwala wskazywać precyzyjne konkluzje z punktu widzenia polityki rynku pracy. Wydaje się zatem, że dla tego nie ma potrzeby wykorzystywania bardziej skomplikowanego narzędzia niż pomiar produktywności pracy przez wartość dodaną przypadającą na roboczogodzinę (np. poprzez oszacowanie TFP). Pozwała to, z jednej strony, na wykorzystanie danych dla możliwie najdokładniejszego podziału gospodarki na sekcje, z drugiej natomiast, na bezpośrednie powiązanie procesów modernizacyjnych z luką w jakości pracy (i standardzie życia) między Polską, a krajami grupy UE15.

Źródło: OECD 2001, Growiec 2009.

Mając na celu pogłębienie analizy Casellego i Tenreiro przeprowadziliśmy analogiczną dekompozycję posługując się do tego celu bogatszym zasobem danych. Szczegóły zastosowanej metody oraz wykorzystanej bazy danych przedstawiamy w Załączniku.

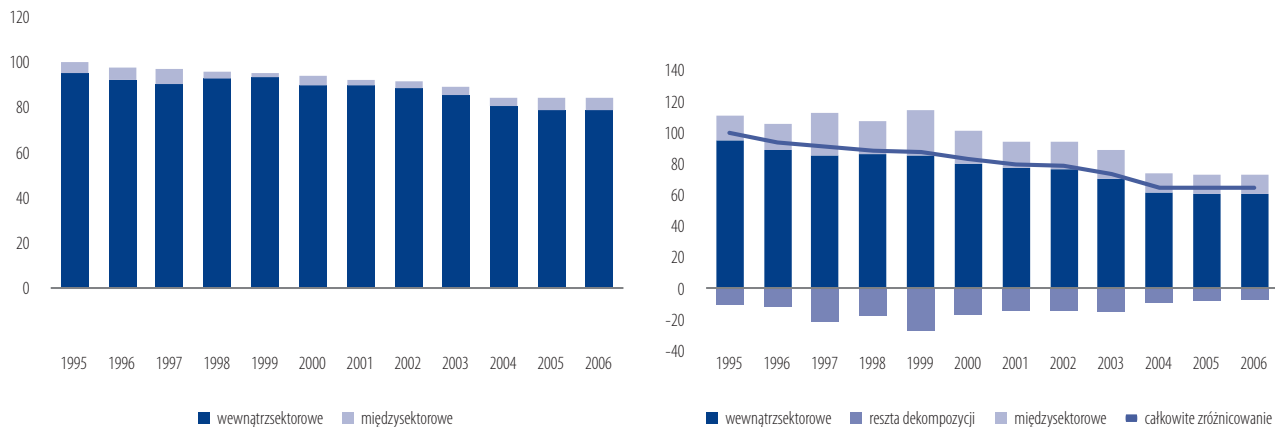
Dekompozycja dwuczęściowa (panel lewy Wykresu II.8) pokazuje, że w okresie 1995-2006 rola odmiennej struktury zatrudnienia w wyjaśnianiu różnic w produktywności pozostawała mała w porównaniu do luki wewnątrzsektorowej. Ponieważ luka międzysektorowa początkowo wręcz się powiększała, to w dalszym ciągu istnieje potencjał do zniwelowania części obserwowanej różnicy w poziomie wydajności pracy poprzez realokację jej zasobu z bardziej do mniej efektywnych gałęzi gospodarki (prawy panel Wykresu II.8 – zróżnicowanie międzysektorowe wynosiło w latach 2004-2006 ponad 18 proc. całkowitego)⁵. Dekompozycja dwuczęściowa pokazuje przy tym, że po hipotetycznym zrównaniu się produktywności polskich sekcji z ich francuskimi odpowiednikami luka konwergencji poprzez zmianę struktury gospodarki byłaby niewielka (ponad 6 proc.). Większe znaczenie luki międzysektorowej w przypadku dekompozycji trójelementowej wynika z uwzględnienia dekompozycyjnej reszty – większe luki produktywności pracy występują w sektorach tradycyjnych⁶, co oznacza dodatkową „korzyść” z realokacji pracy do sektorów nowoczesnych.

⁵ Dekompozycja na dwie składowe, przedstawiona na lewym panelu Wykresu II.8, oznacza podział luki na sumę różnic w produktywności pracy w poszczególnych sektorach, przy założeniu struktury sektorowej charakterystycznej dla polskiej gospodarki, oraz sumę różnic udziałów poszczególnych gospodarek w strukturze zatrudnienia, przy założonych produktywnościach odpowiadających gospodarce francuskiej. Dekompozycja na trzy składowe, przedstawiona na prawym panelu Wykresu II.6, oznacza podział luki na zróżnicowanie wewnątrzsektorowe (analogiczne do wykresu lewego), zróżnicowanie międzysektorowe, obliczane przy założeniu produktywności sektorów charakteryzujących polską gospodarkę oraz resztę dekompozycji (omówioną w poprzednim przypisie). Dekompozycja na dwie składowe, z uwagi na brak reszty dekompozycji, pozwala na bardziej klarowną analizę podziału luki. Dekompozycja na trzy składowe, z uwagi na wykorzystanie przy obliczaniu zróżnicowania wewnątrzsektorowego, pozwala z kolei na lepszą ocenę potencjału konwergencji. Z drugiej strony, porównanie obydwu dekompozycji pozwala na uniknięcie ryzyka przecenienia (potencjalnego) dynamicznego efektu, w ramach którego procesowi modernizacji struktury gospodarki konwergującej towarzyszyłoby zbieganie produktywności pracy do poziomu kraju stanowiącego punkt odniesienia.

⁶ W tym wypadku, precyzyjnie oznacza to te sektory, które mają większy udział w strukturze zatrudnienia w Polsce, niż we Francji.

Co istotne, podstawowy wniosek Casellego i Tenreyro (2005) o ograniczonej wadze luki międzysektorowej został utrzymany pomimo wykorzystania przez nas dokładniejszych danych – podziału gospodarki na 30 sektorów, a nie 5. Oszacowany przez nas wkład pierwszego z wymienionych składników jest nieco większy niż w ich artykule, nie jest to jednak na tyle duża różnica by zmienić ogólną wymowę przeprowadzonej dekompozycji. Oznacza to, że dystansu wewnątrzsektorowego między Polską a Francją (a więc także UE15) nie należy tłumaczyć mniej korzystną (pod względem produktywności pracy) strukturą zatrudnienia według sekcji w ramach przemysłu lub usług, lecz przede wszystkim niższą produktywnością każdego z sektorów.

Wykres II.8. Dwu i trójelementowa dekompozycja zróżnicowania produktywności między Polską a Francją (całkowita luka w roku 1995 = 100).



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EU-Klems oraz Eurostat.

Dekompozycja konwergencji produktywności pracy Polski względem Francji wzmacnia tę konkluzję. W niemal każdym z analizowanych lat, odnotowane zostało zmniejszanie luki wewnątrzsektorowej (patrz lewy panel Wykresu II.9). Realokacja pracy, poza początkowym okresem analizy, nie przyczyniała się w sposób znaczący do nadrobienia dystansu przez Polskę, a w niektórych latach wręcz prowadziła do pogłębiania zapóźnienia. Ponadto, zauważalna była dywergencja międzysektorowa.

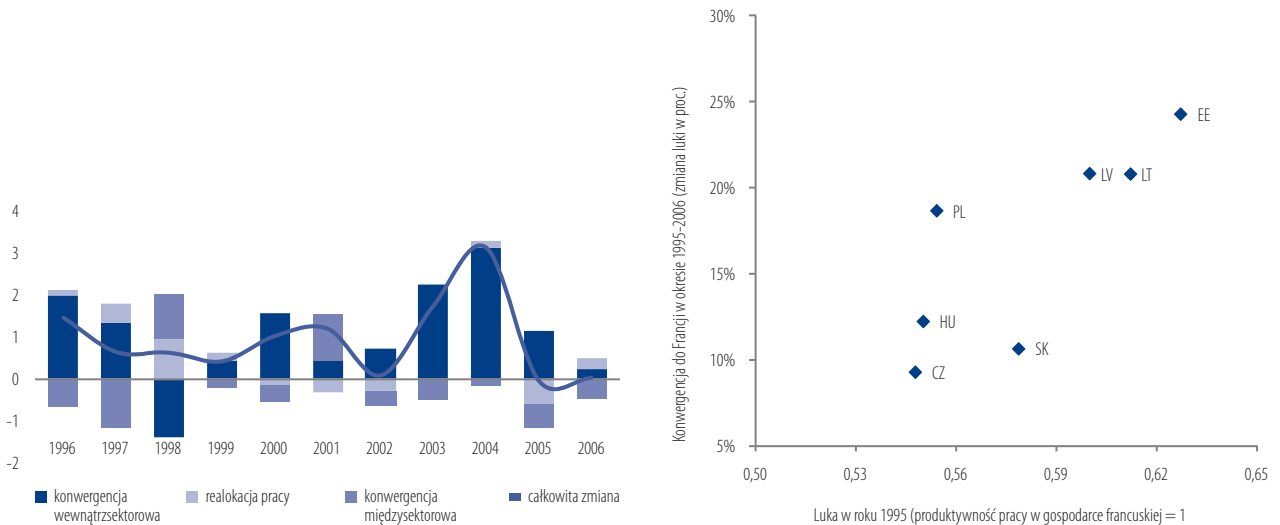
W całym okresie 1995-2006 (a zatem jeszcze przed kryzysem gospodarczym lat 2008-2009) konwergencja produktywności Polski na tle NMS8 wypada pozytywnie. Po wyłączeniu z tej grupy najmniej zapóźnionej w momencie wyjścia, nietypowej pod względem struktury gospodarczej, a równocześnie najszybciej konwergującej Słowenii, zauważalna jest dodatnia zależność między początkową luką w relacji do Francji, a względnym tempem jej redukowania (patrz prawy panel Wykresu II.9). Polska charakteryzowała się natomiast większym tempem od nieznacznie mniej zapóźnionych w roku 1995 Czech i Węgier oraz znacznie mniejszą początkową luką niż niewiele szybciej konwergującej gospodarki Litwy i Łotwy.

Wyróżniająca się w analizowanym okresie Słowenia cechowała się w roku 1995, jako jedyna spośród NMS8, istotną luką międzysektorową, przy jednoczesnym najmniejszym opóźnieniu wewnątrzsektorowym (por. lewy panel Wykresu II.10). Potencjał ten został wykorzystany i to właśnie on przełożył się na bardzo szybkie nadgonienie przez Słowenię w latach 1996-2000 luki produktywności względem Francji. Pośrednio, stanowi to potwierdzenie tezy Caselli i Tenreyro (2005), mówiącej o łatwiejszym redukowaniu luki produktywności poprzez zmiany struktury gospodarki (jeśli taka istnieje), niż przez nadganie wewnątrzsektorowe.

Poza Słowenią, realokacja pracy była istotnym czynnikiem w procesie konwergencji Łotwy (20 proc. całkowitego zmniejszenia luki) oraz Węgier (15 proc.). W przypadku Litwy i Słowacji przekładała się natomiast na zwiększanie luki.

Co interesujące, o ile o zróżnicowaniu ogólnego tempa konwergencji w krajach NMS8 w okresie 1996-2000 decydowała zarówno realokacja pracy (Litwa, Łotwa, Estonia i Słowenia), jak i zmniejszenie luki wewnątrzsektorowej, to w okresie 2001-2006 decydujący był tylko ten drugi proces. Ponadto, w tym czasie widoczne jest także znaczące przyspieszenie dynamiki konwergencji wewnątrzsektorowej, czemu towarzyszyło trwanie dystansu z tytułu realokacji pracy (por. prawy panel Wykresu II.10). Za tą ostatnią odpowiadała stagnacja zmian strukturalnych w krajach NMS (poza Słowenią) przy jednoczesnym ich przyspieszeniu w gospodarce francuskiej w latach 2001-2002.

Wykres II.9. Konwergencja produktywności pracy Polski względem Francji, mierzona pkt. proc. (wykres lewy, produktywność gospodarki francuskiej w roku 1995 = 100) oraz tempo konwergencji NMS w odniesieniu do luki w roku 1995 (wykres prawy).

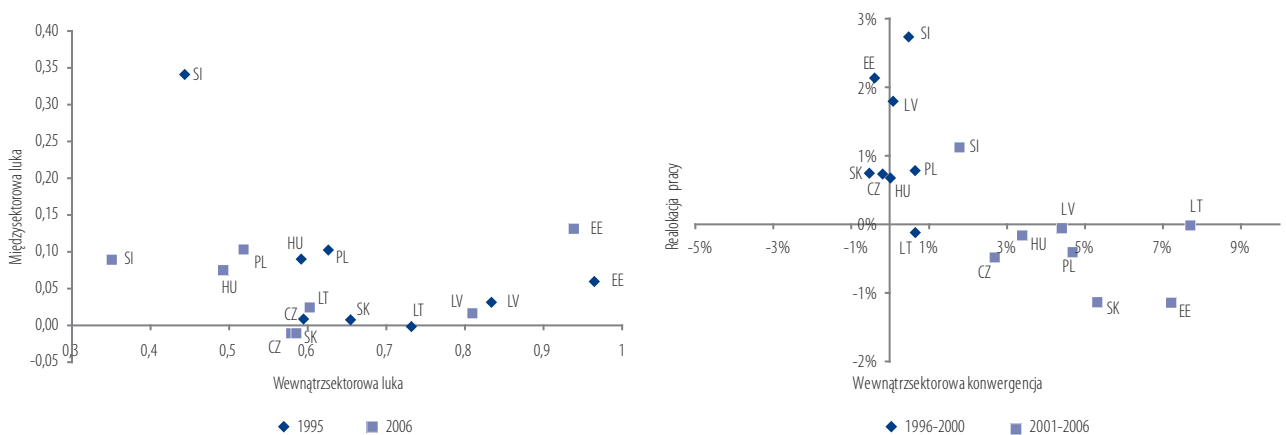


Uwaga: Z wykresu prawego, z uwagi na jego czytelność, usunięta została Słowenia.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EU-Klems oraz Eurostat.

Za przyspieszenie konwergencji wewnątrzsektorowej krajów regionu w największej mierze odpowiedzialne było zmniejszanie luki w obrębie: rolnictwa, przemysłu chemicznego i petrochemicznego, elektromaszynowego, handlu, usług finansowych oraz usług edukacyjnych. Dotyczyło to, w różnym stopniu, wszystkich analizowanych krajów. Należy przy tym podkreślić, że (poza rolnictwem) dynamika produktywności wymienionych sekcji w gospodarce francuskiej była w badanym okresie dodatnia. Oznacza to, że kraje NMS nadrabiały zaległości wobec Francji nie dzięki jej stagnacji, lecz dzięki szybszej dynamice wzrostu wydajności na poziomie sektorowym. Uzupełniając Wykres II.10, do konwergencji międzysektorowej dochodziło we wszystkich badanych krajach, poza Estonią i Łotwą.

Wykres II.10. Dekompozycja luki produktywności w krajach NMS8 w roku 1995 i 2006 (wykres lewy, produktywność gospodarki francuskiej = 1) oraz procesu konwergencji do Francji w latach 1996-2000 oraz 2001-2006 (wykres prawy).



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EU-Klems oraz Eurostat.

Uwaga: Proces konwergencji mierzony jest w procentach względem luki danego kraju w odniesieniu do Francji w roku 1995 (okres 1996-2000) oraz w roku 2000 (okres 2001-2006).

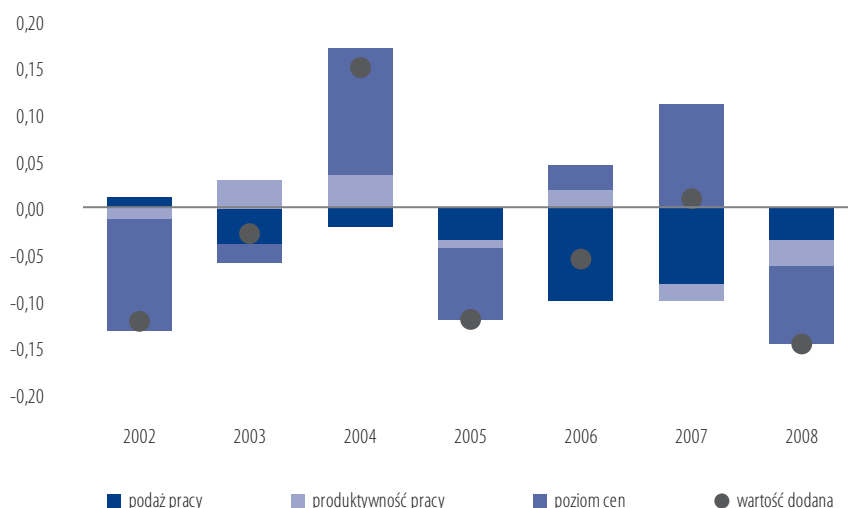
Podsumowując, struktura sektorowa gospodarki w ograniczonym stopniu przekłada się na lukę produktywnościową NMS wobec krajów UE15. Dominują różnice w efektywności poszczególnych sekcji, gałęzi i sektorów gospodarki. Nie oznacza to jednak, że realokacja pracy do branż „nowoczesnych” nie sprzyja wzrostowi produktywności pracy, a przez to płac. Ich względnie niewielkie przełożenie na potencjał niwelowania różnic rozwojowych wynika przede wszystkim z ich tradycyjnego charakteru, to jest niskiej efektywności wykorzystania czasu pracy. Struktury zatrudnienia pomiędzy obydwiema grupami krajów są natomiast zbliżone, co potwierdzają

przedstawione tablice korelacji. Jedynie w niektórych gałęziach gospodarki, w których czynniki produkcji inne niż praca są relatywnie mało mobilne, odpływ siły roboczej prowadzić będzie do zwiększania produktywności pozostałej jej części. Szczególnie w tym ostatnim przypadku, gospodarka polska mogłaby znacznie zyskać na ogólnym poziomie produktywności pracy (patrz ramka II.5).

Ramka II.5. Rolnictwo w Polsce – przemiany w okresie 2001-2008.

Okres 2001-2008 cechował się zmniejszeniem znaczenia rolnictwa w polskiej gospodarce, zarówno pod względem wartości dodanej (także zakładając stałość cen), jak i zatrudnienia, czemu towarzyszył ponadprzeciętny wzrost produktywności pracy i obniżenie cen względnych. Co interesujące, rok 2004 wiązał się ze skokowym wzrostem cen artykułów rolnych w Polsce (o ponad 12 proc.) i ich obniżeniem w krajach UE15 (o niemal 9 proc.), co w części wiązać można z poszerzeniem Wspólnoty, a w części z różnicami plonowania w tym okresie pomiędzy różnymi częściami kontynentu. Akcesja nie wpłynęła jednak pozytywnie na dynamikę produktywności w rolnictwie – o ile bowiem jej wzrost, zgodnie z danymi EU-Klems, w roku 2004 wynosił 7,3 proc., to już w latach 2005 i 2006 wyniósł, odpowiednio, -1 i -3 proc. W tych samych latach, wydajność rolnictwa w krajach UE15 zmieniła się odpowiednio o 14 proc., -4 proc. i 1,5 proc. Odpływ siły roboczej w kategoriach bezwzględnych uległ natomiast po roku 2004 zatrzymaniu. Wydaje się zatem, że akcesja spowolniła redukcję znaczenia sekcji w polskiej gospodarce, której towarzyszyło także zwiększanie produktywności pracy.

Wykres II.11. Dekompozycja rocznej dynamiki udziału rolnictwa w wartości dodanej polskiej gospodarki.



Kluczowym problemem rolnictwa w Polsce jest niska efektywność produkcji mierzona relacją wytworzonej wartości dodanej do liczby pracujących. Obniża ją szczególnie wysoki udział nietowarowych gospodarstw rolnych. Pokazuje to porównanie polskiej gospodarki ze Słowacją i Węgrami. Pomimo mniejszego udziału rolnictwa w wytwarzanej wartości dodanej (w 2008 roku 3,7 proc. wobec 4,2 w obydwu pozostałych), odsetek roboczogodzin jest w Polsce nieporównywalnie większy (13,3 proc. wobec 3,7 proc. i 4,8 proc.). Różnic tych nie można wyjaśnić ogólnym poziomem rozwoju poszczególnych państw - różnice w produktywności pracy w całej gospodarce są między nimi znacznie mniejsze. W hipotetycznej sytuacji⁷, w której część (w przybliżeniu odpowiadająca różnicy między stanem faktycznym, a stanem potrzebnym do utrzymania poziomu produktu przy produktywności analogicznej do węgierskiej i słowackiej) pracujących w polskim rolnictwie przeplęłoby do usług tradycyjnych, poziom PKB w Polsce mógłby jednorazowo zwiększyć się o około 10 proc.

Źródło: Do obliczeń wykorzystano dane EU-Klems oraz Eurostat

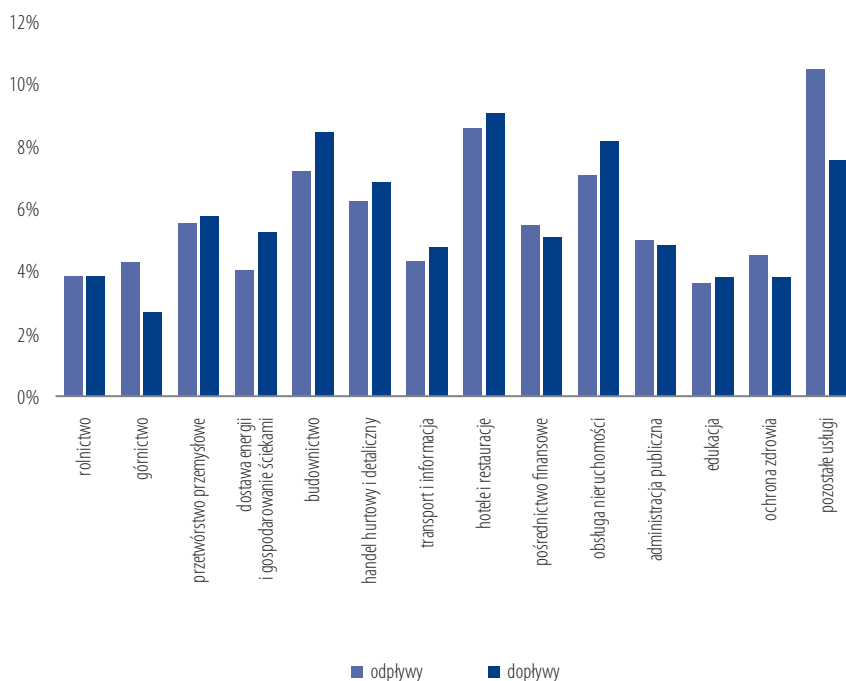
⁷ Oszacowania uzyskano przy wykorzystaniu następującego wzoru: $\Delta VA = \left(\frac{L_{rol}}{L} - VA_{rol} \frac{LP_{rol}}{LP} \right) \frac{LP}{LP_{rol}}$, gdzie VA to wartość dodana, L to liczba roboczogodzin, LP to produktywność pracy. Subskrypt „rol” oznacza, że dany agregat dotyczy rolnictwa, UT – usług tradycyjnych, brak subskryptu oznacza całą gospodarkę. Superskrypt „x” oznacza wartość dla gospodarki słowackiej lub węgierskiej, brak superskryptu – gospodarkę polską.

1.4. Międzysektorowe przepływy brutto w Polsce

Dla oceny realnych możliwości zmian strukturalnych istotna jest nie tyle analiza przepływów netto (różnicy między przyływem pracujących do danego sektora a odpływem z niego byłych pracowników), co całkowitych międzygałęziowych strumieni brutto. Udział poszczególnych sekcji w zatrudnieniu może być stały zarówno wtedy, gdy pracownicy nie przepływają do innych branż, jak i wtedy, gdy te przepływy są znaczne, ale się równoważą. Pomimo stabilności udziału danego sektora w zatrudnieniu, duże rejestrowane przepływy oznaczają, że z perspektywy pracowników stabilność zatrudnienia jest w nim relatywnie niska (choć jednocześnie stabilność pracy jako takiej w całej gospodarce (por. część III) może być wysoka). Analogicznie, nie należy także jednoznacznie utożsamiać niskich przepływów między branżami, z bezpieczeństwem pracy na poziomie firm, gdyż znaczna część przepływów może następować wewnątrz poszczególnych gałęzi gospodarki, a więc nie być widoczna na poziomie agregacji wyższym niż poszczególne przedsiębiorstwa.

Branże o szczególnie intensywnych odpływach i dopływach to budownictwo, handel i gastronomia oraz usługi biznesowe, natomiast branże o niewielkiej skali strumieni zatrudnienia to górnictwo, rolnictwo, edukacja i ochrona zdrowia. Różnice w intensywnościach przepływów są przy tym ponad dwukrotne.

Wykres II.12. Średnioroczne intensywności odpływów i dopływów do poszczególnych sekcji w Polsce w latach 2001-2008.



Uwagi: Oszacowania wykonano z wykorzystaniem panelowej struktury badania BAEL.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL 2001-2008

Z wysoką ochroną zatrudnienia powiązać należy natomiast niskie przepływy w usługach publicznych. Ponadto, pomimo stabilnego udziału w gospodarce lub umiarkowanego wzrostu znaczenia, usługi tradycyjne, takie jak hotele i gastronomia, handel, pozostałe usługi, a także budownictwo, stanowią mogłyby, obok usług biznesowych, najbardziej dostępną opcję „ucieczki z rolnictwa” oraz górnictwa. Wysoka skala napływów świadczy mianowicie o relatywnie niskich barierach wejścia. Niskie odpływy z rolnictwa i górnictwa sugerują jednak, że (obok instytucjonalnej ochrony przed zwolnieniami w drugiej branży oraz relatywnie niskiej skali dezaktywacji zawodowej w pierwszej) bariery wyjścia z nich są znacznie większe. W szczególności dotyczy to rolnictwa, które nie cechuje się ani wysokimi wynagrodzeniami, ani szeroko rozumianą jakością pracy.

Jedną z kluczowych barier ograniczających przepływy z branż tradycyjnych do usług może być niedopasowanie kwalifikacji. Poza odpływem z terenów rolniczych do miast osób w wieku szkolnym i w celu odbycia studiów, jedynym sposobem na przyśpieszenie procesu dezagrarnizacji jest uczestnictwo w kształceniu ustawicznym.

Przedstawione w poprzedniej edycji *Zatrudnienia w Polsce* (por. CRZL, IBS (2010)) rezultaty modelu logitowego wskazują, że praca w takich zawodach, jak rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy, pracownicy w pracach prostych, robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy, operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń oraz pracownicy usług osobistych i sprzedawcy oznacza średnio dwu- lub trzykrotnie mniejszą szansę na

uczestnictwo w kształceniu ustawicznym, niż takich zawodach jak m.in. technicy, specjaliści oraz wyżsi urzędnicy i kierownicy. Mniejsze od tej ostatniej grupy, ale już o ok. 25 proc., charakteryzuje także pracowników biurowych. W przekroju sektorowym wysokim prawdopodobieństwem doksztalcania się charakteryzują osoby pracujące w usługach nierynkowych.

Jednocześnie, analizy przeprowadzone w części drugiej *Zatrudnienia w Polsce 2008* (CRZL, IBS (2010)) wskazują, że o ile udział w kształceniu ustawicznym ma niewielki wpływ na utrzymanie pracy, to już na zdobywanie nowej – znacznie silniejszy. Odpowiada to zatem (przynajmniej w części) na potrzeby związane z realokacją między sektorami.

2. Jakość pracy

2.1. Kontekst historyczny

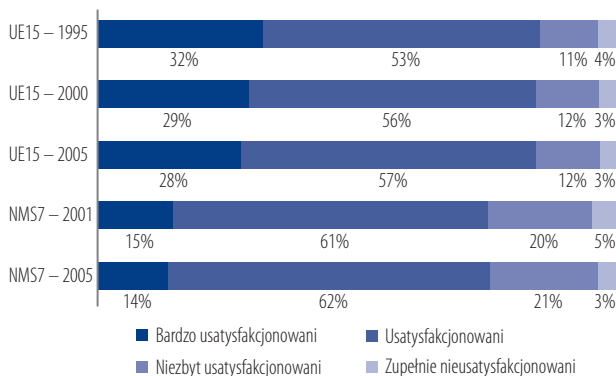
Zdecydowana większość dostępnych publikacji z obszaru ekonomii pracy dotyczy tematu zatrudnienia jedynie w ujęciu ilościowym. Dokonywane są w nich pomiary takich agregatów jak aktywność zawodowa, bezrobocie, wynagrodzenia czy publiczne wydatki na polityki społeczne, a także identyfikowane zależności przyczynowo-skutkowe pomiędzy nimi. Podstawowe prawidłowości opisujące zachowanie się rynku pracy w skali makroekonomicznej są dobrze rozpoznane i zasadniczo nie budzą kontrowersji. Inaczej jest w przypadku stanowiących przedmiot tego rozdziału badań jakości pracy, które, jak dotąd, pozostają na marginesie głównego nurtu ekonomii. Co więcej, mimo wielowymiarowości obszaru, którego dotyczą, relatywnie nieliczne z nich zajmują się więcej niż jego jednym, wąsko określonym, wymiarem, zaś konsensus między badaczami co do natury zjawisk psychologicznych, społecznych i ekonomicznych determinujących odczuwaną satysfakcję z pracy na poziomie indywidualnym i zbiorowym, nie został jeszcze osiągnięty. Tymczasem w świetle celów stawianych w Strategii Lizbońskiej wymiar jakościowy zatrudnienia pozostaje równie ważnym czynnikiem w procesie kreowania nowych miejsc pracy, jak osiągnięcie wysokiego zatrudnienia czy niskiego bezrobocia⁸.

W polityce gospodarczej patrzy się zwykle na jakość pracy jak na klucz do zwiększenia przepływów od bierności do aktywności i od bezrobocia do zatrudnienia. W pierwszym przypadku szczególną uwagę zwraca się przy tym na elastyczny czas pracy, umożliwiającą bardziej aktywną partycypację grup cechujących się tradycyjnie relatywnie gorszą pozycją przetargową (matki małych dzieci, osoby starsze, ludzie uczący się), w drugim – na możliwość nabywania wiedzy i umiejętności przez osoby bezrobotne. W istocie rzeczy, jakość ma znacznie dalej idące konsekwencje dla przemian zachodzących na rynku pracy niż czynniki czysto ilościowe. Ilustracją może być tu spostrzeżenie Galliego (Gallie, 2005), zwracające uwagę, że subiektywne, indywidualne poczucie satysfakcji z podejmowanej aktywności zawodowej pojedynczych osób, przekładać się może na wyższą produktywność całej gospodarki poprzez pobudzenie kreatywności i innowacyjności pracowników, a także oddziaływać na decyzje o podjęciu (lub nie) zatrudnienia w konkretnej branży, a więc wpływać na zmiany strukturalne, jakim podlega gospodarka.

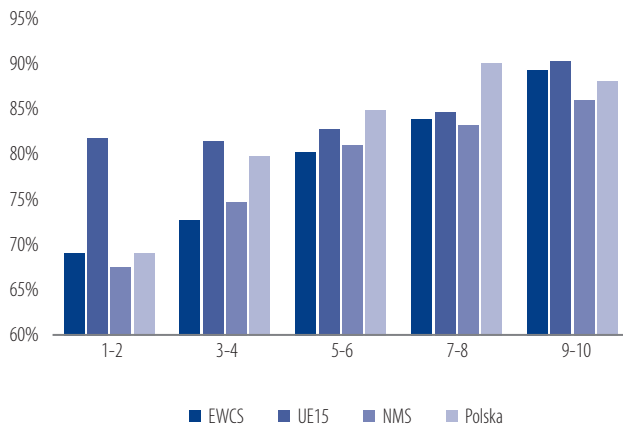
Percepcja jakości pracy ma silne osadzenie kulturowe i opiera się zarówno na czynnikach obiektywnych (wypadkowość), jak i subiektywnych (przemoc). Taka formuła utrudnia unifikację i agregację danych i stanowi jedną z podstawowych barier natury metodologicznej utrudniających analizę interesującego nas zjawiska. Mimo to, w literaturze przedmiotu można zaobserwować coraz częstsze postrzeganie jakości pracy jako jednego z tych czynników, które powinny być brane pod uwagę przy analizie procesów zachodzących na rynku pracy i wyborach publicznych go dotyczących. Wydaje się, że zjawisko to stanowi swoistą odpowiedź na rzeczywiste przemiany, jakie zaszły na europejskich rynkach pracy w ostatnich kilkudziesięciu latach. O ile bowiem stabilność zatrudnienia była eksponowana w okresie szybkiego wzrostu i długotrwałego utrzymywania się wysokiego bezrobocia na kontynencie (lata 1980.), zaś stopniowy wzrost partycypacji kobiet po roku 1990 w wielu państwach rozwiniętych uwypuklił znaczenie elastyczności zatrudnienia, to starzenie się ludności i związane z nim wyzwanie w postaci wydłużenia okresu pracy w przebiegu życia, coraz częściej na pierwszy plan wydobyczą kwestie jakości pracy i osiągniętej z niej satysfakcji.

W niniejszym tekście podejmujemy próbę analizy głównych wymiarów jakości pracy wychodząc od najczęściej przytaczanej w literaturze przedmiotu klasyfikacji Eurofound, która wskazuje na 4 kluczowe dla jej postrzegania sfery: (i) karierę i bezpieczeństwo zatrudnienia, (ii) rozwój umiejętności, (iii) możliwość pogodzenia życia prywatnego i zawodowego (*work-life balance*) oraz (iv) zdrowie i samopoczucie. Staramy się przy tym wyodrębnić te zagadnienia, które w szczególny sposób wpływają na percepcję pracowników warunków ich pracy - zarówno tych wynikających z czynników fizycznych, jak również tych, które kształtują szeroko rozumiane kwestie organizacyjne.

⁸ „creating more and better jobs”

Wykres II.13. Zmiany satysfakcji z pracy w kolejnych badaniach EWCS.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EWCS 1995, 2000/2001 oraz 2005.

Wykres II.14. Satysfakcja z pracy według decyli dochodów w poszczególnych krajach.

Uwaga: Grupa EWCS obejmuje 31 krajów badanych w ramach EWCS, natomiast NMS to kraje NMS10. Wskazany został odsetek respondentów wskazujących że są usatysfakcjonowani lub bardzo usatysfakcjonowani swoją pracą.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EWCS 2005.

Ramka II.6. Metodologia badania European Working Condition Survey 2005.

European Working Condition Survey jest badaniem jakości pracy przeprowadzonym przez Eurofound w ramach *European Working Conditions Observatory*. W czwartej edycji (2005) wzięło udział 29860 respondentów w 31 krajach (UE27 oraz Norwegii, Szwajcarii, Chorwacji i Turcji). W państwach o dużej liczbie mieszkańców dobierano po ok. 1000 ankietowanych, w 5 najmniejszych – ok. 600. Tak stworzona próba jest reprezentatywna i uwzględnia status zatrudnionego oraz wiek. Badanie ma charakter wieloetapowy z próbą klastrowo-warstwową, przy wykorzystaniu procedury błędzenia losowego doboru respondentów. Odpowiedzi ważone są zgodnie z danymi europejskiego LFS, według płci, grupy wieku, regionu (NTS-2), zawodu (ISCO) oraz sektora (NACE). Kwestionariusz zawiera ponad 100 pytań o różne sfery pracy zawodowej – m.in. jej czas i organizację, szkodliwość warunków pracy i doświadczanie przemocy, system płac oraz ogólną satysfakcję.

Edycja 2005 jest pierwszą pełną edycją, w której biorą udział kraje NMS, w tym Polska – wcześniej badanie dla krajów NMS przeprowadzono w 2001 roku, jako swoisty suplement do edycji trzeciej. Chociaż ogólna wymowa pytań pozostaje taka sama, treść niektórych ulega modyfikacjom. Z tego powodu należy uwzględnić ograniczenia przy porównywaniu tak uzyskanych informacji między poszczególnymi odślonami.

Źródło: EWCS.

Obserwacja poszczególnych aspektów satysfakcji w podziale na klastry branżowe pozwala unaocznic, jak silne różnią się między sobą poszczególne gałęzie gospodarki. Na jej potrzeby podzieliłiśmy gospodarkę na 4 grupy: branże tradycyjne, usługi tradycyjne, usługi publiczne oraz usługi nowoczesne, przyporządkowując do nich 11 bardziej szczegółowych sektorów (por. Tabela II.3.) Pierwsza grupa obejmuje branże zmniejszające swój udział w gospodarce w krajach najbardziej rozwiniętych, tj.: rolnictwo, przemysł, budownictwo oraz wytwarzanie i dostarczanie energii, gazu i wody. Oddzielenie usług tradycyjnych oraz publicznych podyktowane jest zupełnie odmienną rolą obu w zachodzących w gospodarce procesach. Jak wynika z dalszej analizy, różnią się one dość istotnie charakterystykami jakości tworzonych tam miejsc pracy.

Analiza przestrzenna poszczególnych wymiarów satysfakcji z pracy potwierdza dużą dyspersję między krajami UE15 oraz NMS, przy czym odchylenia odczytów dla Polski wydają się niewielkie w stosunku do pozostałych państw regionu. Niezależnie od kraju, za najlepiej postrzegane sfery uznawane są te, które pozostają w gestii samych pracowników, natomiast w mniejszym stopniu zależą od czynników zewnętrznych, takich jak sytuacja makroekonomiczna. Należą do nich atmosfera w miejscu pracy oraz kontakty ze współpracownikami. W tej grupie również dyspersja między branżami i grupami krajów jest najmniejsza (ok. 20 proc.). Pewność zatrudnienia pozostaje silnie zróżnicowana – wyraźnie wyższy poziom bezpieczeństwa deklarują pracownicy z UE15 oraz zatrudnieniu w usługach nowoczesnych i publicznych.

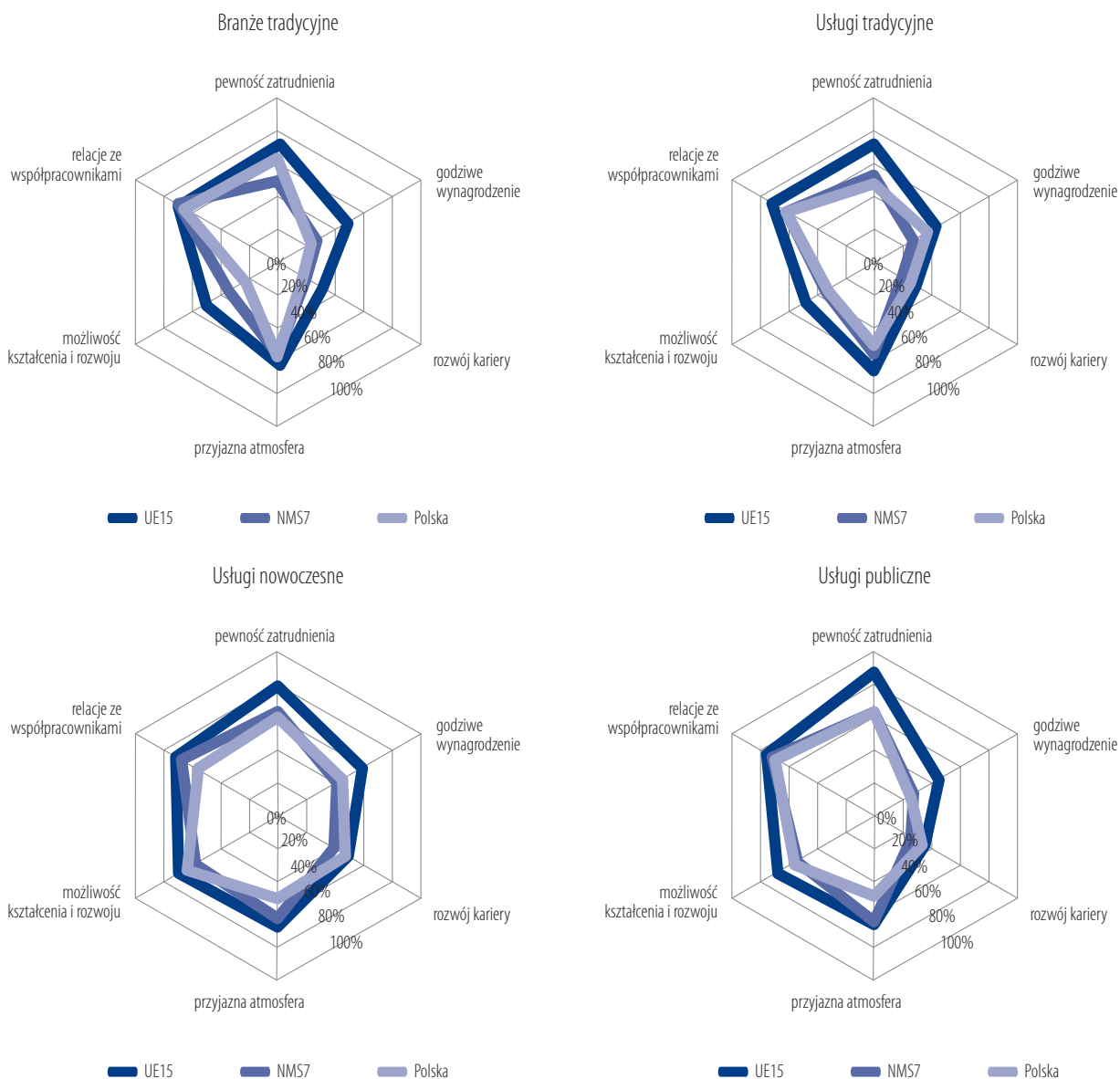
W całej Europie relatywnie największe poczucie satysfakcji z wynagrodzenia rejestruje się w usługach nowoczesnych (w UE15 – 59 proc., w NMS – 40 proc., w Polsce – 44 proc.), jednak już w pozostałych branżach jest ono zdecydowanie niższe (zarówno w branżach i usługach tradycyjnych, jak i usługach publicznych oscyluje, z nielicznymi wyjątkami, wokół 20-30 proc.). Co ciekawe, subiektywna percepcja dochodu jest znacznie silniej powiązana z zadowoleniem z pracy, niż sama wartość płac. Jednocześnie, na satysfakcję respondentów z Polski silniej wpływał obiektywny poziom dochodu, a słabiej subiektywne poczucie pewności pracy. Na dobre perspektywy kariery oraz kształcenia wskazują jedynie nieliczni. Systematycznie częściej deklarują je pracownicy usług nowoczesnych, w których aktualizacja kwalifikacji pozostaje w największym stopniu kwestią budowania przewagi komparatywnej. Podnoszenie umiejętności wciąż zdecydowanie częściej staje się udziałem pracowników Europy Zachodniej.

Tabela II.5. Klastrowanie branż w aspektowej analizie satysfakcji z pracy.

		charakterystyka obowiązków	
		pozostałe	usługi
poziom modernizacji branży	tradycyjne	branże tradycyjne rolnictwo przetwórstwo przemysłowe wytwarzanie i dostarczanie energii, wody i gazu budownictwo	usługi tradycyjne hotelarstwo i gastronomia transport i komunikacja handel hurtowy i detaliczny usługi publiczne administracja publiczna i obrona narodowa edukacja i ochrona zdrowia pozostałe usługi komunalne, społeczne i indywidualne
	nowoczesne		usługi nowoczesne pośrednictwo finansowe obsługa nieruchomości

Źródło: Opracowanie własne.

Wykres II.15. Udział osób deklarujących pozytywne zjawiska w różnych aspektach swojej pracy.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EWCS 2005.

Wydaje się, że branże i usługi tradycyjne, bez względu na lokalizację, charakteryzują przeciętnie gorsze warunki pracy niż inne gałęzie gospodarki, co w sposób obrazowy (por. Wykres II.15) przedstawia większa koncentracja linii wokół środka prezentowanych sześciokątów. Wskazywane ograniczenia dotyczą (paradoksalnie) w znacznie mniejszym stopniu wynagrodzeń, niż kształcenia i rozwoju kariery, co *de facto* oznacza, że w przypadku tradycyjnych sektorów gospodarki można mówić o relatywnej petryfikacji sytuacji zawodowej pracowników. Innymi słowy, pracownik branży gastronomicznej, ze względu na niewielkie perspektywy doszkalania i spłaszczoną strukturę hierarchiczną, może mieć trudności z awansem, bez względu na swoje motywacje. Szczególnie silnie objawia się to w usługach tradycyjnych, które nie są wspierane przez stale unowocześniane technologie produkcji, tak jak ma to miejsce w przemyśle.

Warto zwrócić uwagę, że pracownicy usług nowoczesnych w Polsce usatysfakcjonowani są warunkami pracy równie często, co respondenci z krajów UE15, oraz istotnie częściej niż pracujący w pozostałych NMS. Specyficzne warunki oferowane są za to w usługach publicznych – niskie zarobki i niezbyt przyjazną atmosferę wynagradza ponadprzeciętna stabilność zatrudnienia oraz bardzo dobre (zarówno w skali kraju, jak i Europy) perspektywy kształcenia i rozwoju. Analiza korelacji wskazuje przy tym, że najsilniej z ogólną satysfakcją z pracy powiązane są satysfakcja z otrzymywanego wynagrodzenia i odpowiednia atmosfera. Co ciekawe, subiektywna percepcja dochodu jest znacznie silniej powiązana z zadowoleniem z pracy, niż sama wartość płac. Jednocześnie, na odczucia respondentów z Polski silniej wpływał obiektywny poziom dochodu, a słabiej subiektywne poczucie pewności pracy.

Tabela II.6. Współczynniki korelacji rang Spearmana dla satysfakcji z pracy, poszczególnych jej aspektów oraz dochodów z pracy w 31 krajach europejskich oraz w Polsce.

	Dochód (decyl)	Ogólny poziom satysfakcji	Pewność zatrudnienia	Godziwa płaca	Rozwój kariery	Przyjazna atmosfera	Możliwości kształcenia i rozwoju	Relacje ze współpracownikami
Dochód (decyl w danym kraju)	x	0,23	0,13	0,29	0,36		0,33	
Ogólny poziom satysfakcji	0,16	X	0,20	0,41	0,36	0,43	0,34	0,2
Pewność zatrudnienia	0,17	0,26	X	0,09**	0,09**	0,28	0,16	
Godziwe wynagrodzenie	0,29	0,42	0,17	X	0,42	0,36	0,25	0,16
Rozwój kariery	0,28	0,32	0,11	0,36	X	0,32	0,59	0,15
Przyjazna atmosfera	0,11	0,45	0,28	0,32	0,26	X	0,37	0,35
Możliwości kształcenia i rozwoju	0,27	0,38	0,23	0,31	0,55	0,44	X	0,20
Relacje ze współpracownikami	0,07	0,23	0,16	0,16	0,16	0,38	0,29	x

Uwaga: Współczynnik korelacji jest miarą symetryczną. Kursywą oznaczono wartości dla Polski. Oznacza to, że poniżej głównej przekątnej tabeli zaprezentowano wartości dla 31 krajów, uczestniczących w badaniu EWCS, łącznie. Powyżej głównej przekątnej, natomiast, zaprezentowano wartości współczynnika korelacji dla Polski.

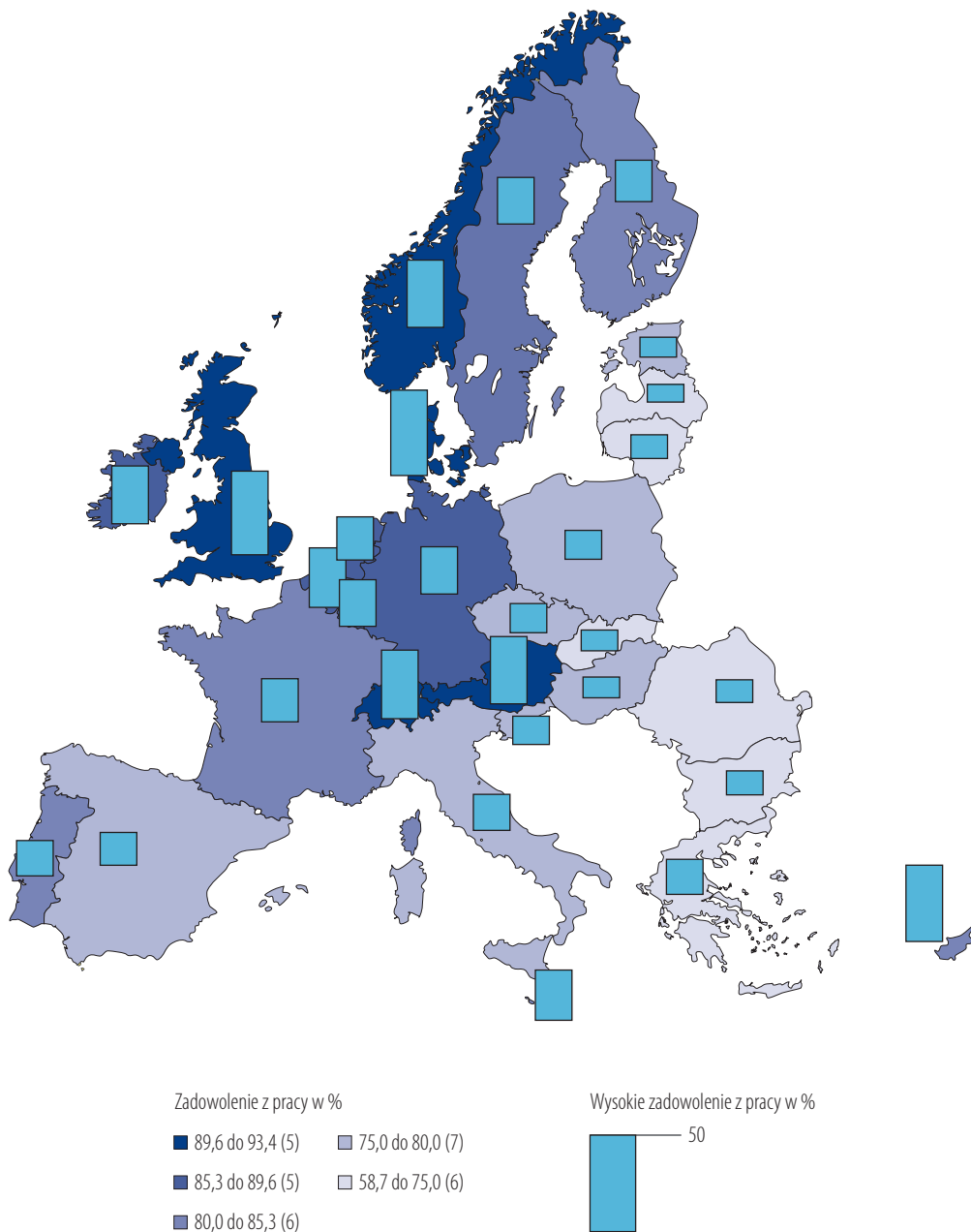
Uwaga 2: Brak wartości w tabeli oznacza korelację nieistotnie różną od zera (dla poziomów istotności do 0,05), * oznacza istotność dla poziomu istotności większego od 0,01 (i mniejszego od 0,05), ** - istotność dla poziomu istotności większego od 0,001 (i mniejszego od 0,01).

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EWCS 2005.

Rozbieżność w ocenie wpływu dochodu na satysfakcję z pracy potwierdza także Wykres II.14. Wskazuje on, że w krajach najsilniej rozwiniętych (UE15, analogiczna sytuacja ma także miejsce w niezaprezentowanych na wykresie Norwegii i Szwajcarii) dopiero najwyższe dochody przyczyniają się do wyraźnego zwiększenia subiektywnej oceny jakości pracy. W krajach słabiej rozwiniętych (NMS, w tym w Polsce, a także niezaprezentowanych na wykresie Bułgarii, Chorwacji, Rumunii i Turcji) satysfakcja z pracy najsilniej wzrasta na początku rozkładu dochodów, a zależność ogólna wydaje się silniejsza. Wskazuje to, że największe luki subiektywnie postrzeganej jakości pracy występują wśród zawodów niskopłatnych. Co więcej, w przypadku Polski osoby wysoko wynagradzane są częściej zadowolone ze swojego zatrudnienia, niż przeciętnie w krajach UE15.

O braku wyraźnego zróżnicowania satysfakcji z pracy w krajach UE15 decydować może efekt kompensacyjny, związany z możliwością równoważenia obowiązków zawodowych, rodzinnych i społecznych (patrz Ramka II.7). W przypadku krajów NMS10, efekt ten nie występuje, co może wynikać także z tego, że porównywalny z Europą Zachodnią stopień zrównoważenia jeszcze się w nowych krajach członkowskich UE nie wytworzył. Jedynie 1 na 5 osób w NMS deklaruje możliwość pogodzenia pracy z obowiązkami rodzinnymi i społecznymi, podczas gdy w UE15 podobnie deklaruje jedna trzecia badanych. Ponadto, przytoczone w Ramce II.7 przykłady z literatury przedmiotu sugerują pośrednio, że wystąpienie płac kompensacyjnych uzależnione jest w niektórych przypadkach od siły przetargowej pracowników. Jest to o tyle oczywiste, że w przypadku braku alternatywnych możliwości uzyskiwania dochodów, wielkość oferowanej podaży pracy jest mniej podatna na uciążliwość pracy. Na sytuację tę, obok uwarunkowań instytucjonalnych rynku pracy wpływa stopień zróżnicowania umiejętności. Z drugiej strony, w krajach NMS efekt kompensacyjny mógł być zaobserwowany w przypadku prac obciążających psychicznie na tyle silnie, że prowadzą do problemów ze snem lub poczucia irytacji.

Mapa II.3. Satysfakcja z pracy w głównym miejscu pracy w krajach UE25.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EWCS 2005.

Ogólnie rzecz biorąc, mniejsze zróżnicowanie satysfakcji z pracy w niskich decylach dochodowych, a także nieistotność *work-life balance*, wydaje się wskazywać na większą segmentację rynku pracy w krajach NMS10, niż UE15 – w tym sensie, że dochody w państwach środkowoeuropejskich mogą być silniej uzależnione od cech pracownika (umiejętności wykonywania złożonych zadań, wykształcenia, doświadczenia) i ewentualnych czynników niezależnych, a w mniejszym stopniu od decyzji samych osób zatrudnionych, które podnosząc indywidualną satysfakcję z pracy jednocześnie mogą prowadzić do osiągnięcia niższego dochodu (i *vice versa*).

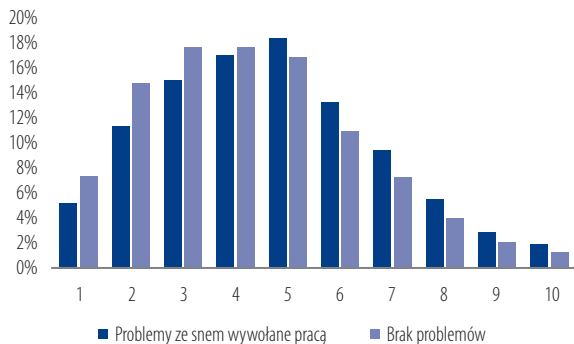
Ramka II.7. Teoria płac kompensacyjnych.

Teoria płac kompensacyjnych wywodzi się od analizy Rosena i Thaler (1976), dotyczącej wpływu ryzyka śmierci w miejscu pracy na wynagrodzenia. Narażenie na utratę życia w oczywisty sposób czyni zajęcie mniej atrakcyjnym, czyli zmniejszenia podaży pracy. To z kolei oznacza konieczność podniesienia wynagrodzeń. Kontrolując cechy pracownika (w tym wykształcenie i wiek), Rosen i Thaler wskazali na istotny wzrost płac ze zwiększaniem się ryzyka śmierci w pracy. Kolejne badania wskazywały na zachodzenie efektu nie tylko w związku z bezpośrednim narażeniem na utratę zdrowia lub życia (m.in. Hamermesh, Wolfe 1990, Cosineau *et al.* 1992, Garcia, Molina 1999, Gundersson, Hyatt 2001, Rao *et al.* 2003), ale także konieczności pracy w nadgodzinach (Hersch, Viscusi 1990 oraz – tylko w wypadku członków związków zawodowych oraz pracowników o krótkim stażu – Ehrenberg, Schuman 1981), noszenia ciężkich przedmiotów (Hersch, Viscusi 1990), czy też jakości życia w mieście, w którym usytuowany jest pracodawca (Berger *et al.* 2008).

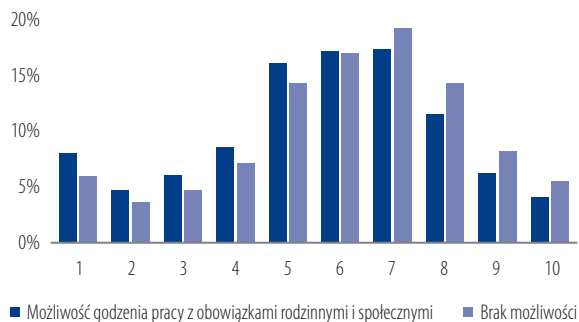
Teoria płac kompensacyjnych znajduje częściowe potwierdzenie w danych EWCS. Oszacowany uporządkowany model logitowy sugeruje, że w krajach UE15 na dochód (kontrolowany za pomocą przynależności do decyla dochodowego w danym kraju), negatywnie wpływa możliwość pogodzenia pracy z życiem rodzinnym i społecznym. Pozytywny wpływ ma natomiast liczba minut spędzana na dojazdach do pracy (w tym ostatnim przypadku jest to jednak raczej efekt wynikający z intensywności ruchu w dużych miastach o największych medianowych dochodach).

W krajach UE15 stwierdzenie, że praca pozwala na dobre lub bardzo dobre wypełnianie zobowiązań rodzinnych lub społecznych, wiąże się ze zmniejszeniem szans na wzrost dochodów pozwalający na kwalifikację do wyższego kwartyla o około 40 proc. Jednocześnie, inne zmienne przybliżające uciążliwość pracy albo nie są istotne, albo (jak w przypadku monotonicznych czynności) wiążą się z niższymi dochodami. W NMS10, możliwość pogodzenia życia zawodowego z prywatnym nie jest istotna w wyjaśnianiu dochodów. W przeciwieństwie do UE15, natomiast, efekt kompensacyjny występuje w przypadku prac powodujących uczucie irytacji lub problemy ze snem (o zbliżonej sile w obydwu przypadkach), czyli związane z silnym obciążeniem psychicznym.

Wykres II.16. Rozkład hipotetycznych prawdopodobieństw przynależności do poszczególnych decyli dochodowych w danym kraju należącym do grupy UE15, w zależności możliwości godzenia pracy z obowiązkami rodzinnymi i społecznymi.



Wykres II.17. Rozkład hipotetycznych prawdopodobieństw przynależności do poszczególnych decyli dochodowych w danym kraju należącym do grupy NMS10, w zależności od występowania problemów ze snem wywołanymi pracą.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EWCS 2005.

2.3. Społeczno-demograficzne determinanty zadowolenia z pracy

Nawet pobieżna analiza Tabeli II.5 wskazuje, że dochody i subiektywne ryzyko zwolnienia nie są wystarczające do wyjaśnienia różnic w satysfakcji z pracy. W niniejszej sekcji omawiamy wyniki analiz przeprowadzonych przy pomocy modeli logitowych determinantów odczuwanej satysfakcji z pracy. Model opisuje percepcję zachowań osób pracujących w krajach UE25 na podstawie danych pochodzących z badania ankietowego EWCS 2005. Naszym celem było zidentyfikowanie za jego pomocą czynników powiązanych dodatnio lub ujemnie z poczuciem zadowolenia z pracy. W tym celu zaklasyfikowaliśmy poszczególne zmienne do czterech grup:

1. cech społeczno-demograficznych, obrazujących charakterystyki badanych jednostek,
2. międzynarodowych i międzysektorowych różnic, nie dających się wyjaśnić kontrolowanymi cechami,
3. cech definiujących stosunek pracy, przybliżających rodzaje przyjętych rozwiązań w zakresie formy i czasu pracy oraz wynagrodzenia za pracę,
4. cech związanych z szeroko rozumianą jakością pracy.

Przed przeprowadzeniem analizy związku deklarowanej satysfakcji z pracy ze szczegółowymi cechami wykonywanego zawodu (opisywanymi w ramach czwartej grupy zmiennych), warto zbadać, jak na satysfakcję z pracy wpływają cechy społeczno-demograficzne respondentów, regulacje stosunku pracy oraz praca w różnych krajach. Ich powiązanie z zadowoleniem zbadane zostało na dwóch poziomach. Po pierwsze, w modelu nieuwzględniającym zmiennych z grupy czwartej, co pozwoli na wskazanie, kto ma największe szanse na posiadanie pracy o wysokiej jakości (por. Tabela II.6.). Po drugie, w modelu pełnym, w których pełnią one rolę zmiennych kontrolnych i wyjaśniają różnice w satysfakcji nie wynikające ze specyfiki obowiązków zawodowych.

Do czynników sprzyjających wzrostowi zadowolenia z pracy należą: wysokie dochody (kontrolowane na poziomie kwartyła dochodowego w danym kraju wraz z wykształceniem, stanowiące przybliżenie umiejętności) i wykonywanie zawodu wymagającego (co do zasady) wyższych kwalifikacji (urzędnicy, managerowie, specjaliści), zaś do niesprzyjających: zatrudnienie w dużych instytucjach. Sugeruje to istotność autonomii zawodowej (samozatrudnieni) oraz bliskich relacji (małe przedsiębiorstwa) jako czynników podwyższających poczucie indywidualnego zadowolenia z pracy.

Zgodnie z wcześniejszymi wskazaniami, przeciętnie bardziej usatysfakcjonowani ze swojego zajęcia byli mieszkańcy UE15. Należy odnotować, że nieistotne (lub istotne w niewielkim stopniu) są takie czynniki, jak branża czy poziom wykształcenia, o ile w analizie statystycznej zostaną wzięte pod uwagę także czynniki kontekstowe, takie jak dochód i grupa zawodowa. Niemniej jednak, trzeba pamiętać o relatywnie niewielkiej rozdzielczości dostępnych danych – wykorzystane dane o dochodach mówiły o przynależności do jednej z zaledwie czterech grup dochodowych, a podział na zawody uwzględniał ich jedynie dziesięć.

Sugeruje to, że wpływ samej struktury gospodarki na satysfakcję z pracy jest umiarkowany (patrz również Ramka II.8). Większe znaczenie mają osiągane dochody realne, które są prawdopodobnie jedną z głównych przyczyn istotnych różnic, między krajami UE15 i NMS, deklarowanej satysfakcji z wykonywanej pracy - względnie niższe dochody z pracy w NMS obniżają jej przeciętny poziom względem państw relatywnie lepiej rozwiniętych. Nie jest to jednak jedyny powód, na co wskazuje m.in. istotnie większa deklarowana jakość pracy w Polsce niż w większości innych państw NMS8. Jednocześnie, usunięcie z grupy wyjaśniających zmiennych „kraj” nie zmienia wniosków co do istotności wpływu struktury sektorowej oraz wykształcenia. Oznacza to, że ich potencjalny wpływ nie został w wyjściowym modelu wyjaśniony różnicami międzynarodowymi. Usunięcie przynależności do grupy zawodowej, z kolei, nie wpływa na istotność wykształcenia, a jedynie w niewielkim stopniu na branżę. Natomiast wyeliminowanie grupy dochodowej z grupy zmiennych objaśniających, czyni wykształcenie istotnym korelatem jakości pracy – tym samym to raczej osiągnięty dochód, a nie (skorelowane z nim dodatkowo) wykształcenie determinowały ocenę własnej satysfakcji z pracy u respondentów badania EWCS 2005.

Warto odnotować także nieistotność w badanej próbie kilku zmiennych, które *a priori* można by podejrzewać o determinowanie subiektywnej oceny zawodowego zadowolenia. Przykładem jest liczba osób pracujących w gospodarstwie domowym (czyli możliwy wpływ większej presji na osoby będące tzw. jedynym żywicielem rodziny). Statystyczna nieistotność tych zmiennych w naszym badaniu sugeruje, że nie są one ważnymi determinantami satysfakcji z pracy w zarówno UE15, jak i NMS. Należy także zwrócić uwagę na pozytywny wpływ praktyk zawodowych w krajach UE15 (co wiązać można z mniejszym stresem oraz dużymi możliwościami uczenia się) oraz gorszą sytuacją czasowych imigrantów w NMS10 niż w krajach zachodnioeuropejskiej „piętnastki”.

Reasumując, na możliwość wykonywania satysfakcjonującej pracy, spośród analizowanych czynników, wpływają przede wszystkim umiejętności – poprzez zdolność do osiągania wysokiego dochodu – oraz charakter wykonywanej pracy. Inne potencjalne determinanty mają co najwyżej marginalne znaczenie. Z kolei istotność obserwowanych różnic pomiędzy krajami sugeruje, że zróżnicowanie subiektywnych ocen jakości pracy wynikać może z odmiennych warunków pracy w poszczególnych państwach, nawet na zbliżonych stanowiskach.

Tabela II.7. Satysfakcja z pracy w zależności od cech społeczno-demograficznych (na podstawie uporządkowanego modelu logitowego).

cecha społeczno-demograficzna	wpływ cechy na satysfakcję	komentarz
kraj	istotna	W grupie UE15 szczególnie niską jakością pracy cechują się Hiszpania, Włochy i Grecja, a wysoką – Dania, Wielka Brytania i Austria. W grupie NMS10 najwyższą jakością charakteryzują się Cypr i Malta, a najniższą Litwa i Łotwa. Polska cechowała się istotnie wyższą jakością pracy niż wszystkie kraje NMS, poza Cyprem, Maltą i Czechami (w ostatnich dwóch przypadkach, różnice były nieistotne) ¹¹ .
wiek i płeć	istotne w UE15	W stosunku do mężczyzn w wieku 20-49 lat, istotnie większą jakość pracy odczuwają kobiety do 29 roku życia oraz (silniej) mężczyźni po 50 roku życia ¹² .
wykształcenie	istotne w UE15	W relacji do absolwentów szkół średnich i zasadniczych (ISCED 3), istotnie mniejszą jakość pracy odczuwają osoby z wykształceniem podstawowym (ISCED 1), a wyższą – jedynie osoby po studiach doktoranckich (ISCED 6).
zawód	istotny	W przypadku UE15, duży udział usatysfakcjonowanych widoczny jest w grupach, specjalistów, techników (grupy 2 i 3 klasyfikacji zawodów i specjalności), w dalszej kolejności: wyższych urzędników, kierowników, pracowników biurowych, usług osobistych i sprzedawców (grupy 1, 4, 5). Niski poziom satysfakcji cechuje rolników, robotników przemysłowych, pracowników przy pracach prostych (grupy 6, 7 i 9), a najniższy operatorów i monterów maszyn i urządzeń (grupa 8). W przypadku NMS, z największą satysfakcją wiąże się praca jako wyższy urzędnik, kierownik (grupa 1), nieco niższą jako specjalista lub technik (grupy 2 i 3), zaś szczególnie niską – jako operator i monter maszyn i urządzeń (grupa 8).
sektor zatrudnienia wg własności	nieistotna	Nie zaobserwowano istotnych różnic w postrzeganiu jakości pracy między zatrudnionymi w sektorze prywatnym, publicznym, PPP, NGO i innych.
wielkość pracodawcy	istotna	W UE15 najwyższą subiektywną oceną jakości pracy charakteryzowali się samozatrudnieni, a w dalszej kolejności osoby pracujące w mikro i małych przedsiębiorstwach. W NMS istotnie niższą jakością cechuje się praca w podmiotach zatrudniających powyżej 250 osób.
branża	istotna	W porównaniu do przemysłu, jedynie w przypadku hotelarstwa i gastronomii w krajach UE15, satysfakcja jest istotnie niższa, a w pośrednictwie finansowym – wyższa. W krajach NMS, natomiast, istotnie większą jakość ma praca w wytwarzaniu i przesyłaniu wody, energii i gazu oraz w handlu, niższa natomiast – w budownictwie.
dochód (mierzony przynależnością do kwartyla dochodów w kraju)	istotna	Wraz ze wzrostem satysfakcji z osiąganego dochodu, rośnie satysfakcja z pracy, przy czym w krajach UE15 nieistotna różnica między pierwszymi dwoma kwartylami. W przypadku NMS, z kolei, niska jest istotność różnicy między trzecim, a czwartym kwartylem.
bycie obywatelem innego kraju	istotne w przypadku NMS	Istotnie niższa jakość pracy obywateli innych krajów, ale tylko tych, które nie należą do Wspólnot Europejskich (przy czym związek jest słabszy w przypadku krajów kandydujących i nie dotyczy stałych rezydentów).
forma zatrudnienia	istotna w przypadku UE15	W porównaniu z umową na czas nieokreślony, istotnie (i znacznie) większą subiektywną oceną jakości pracy cechują się osoby pracujące w ramach staży i praktyk, a istotnie mniejsza – osoby bez jakiegokolwiek umowy.
praca w więcej niż jednym miejscu	istotna w przypadku UE15	W porównaniu z osobami pracującymi tylko w jednym miejscu, z istotnie niższą jakością pracy wiąże się okazjonalna praca (ale stała i sezonowa już nie).
liczba osób pracujących w gospodarstwie domowym	nieistotna	

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EWCS 2005.

Uwaga: Tabela opisuje wyniki modelu, w którym nie są kontrolowane cechy odpowiadające jakości pracy.

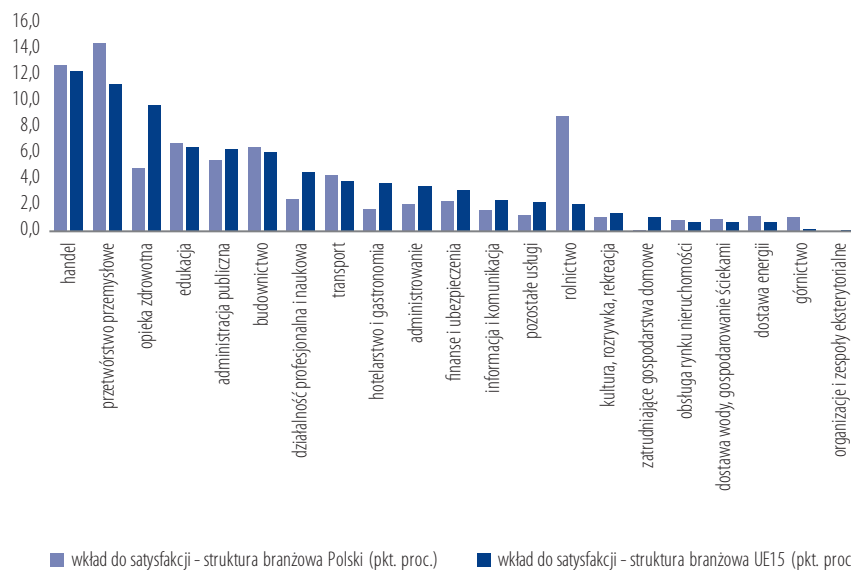
¹¹ Jednocześnie, oszacowanie analogicznego modelu dla całej grupy UE25 wskazuje, że wszystkie kraje NMS10, poza Cyprem i Maltą, charakteryzowały się istotnie niższą jakością pracy, niż grupa UE15.

¹² Wynik ten pozostaje w mocy nawet przy kontrolowaniu liczby bezpośrednich podwładnych, będących przybliżeniem pozycji w hierarchii w strukturze podmiotu zatrudniającego, pozytywnie wpływającej na subiektywnie odczuwaną jakość pracy.

Ramka II.8. Struktura sektorowa a satysfakcja z pracy.

Poziom satysfakcji w Polsce pozostaje niższy od części krajów UE15, nawet biorąc pod uwagę jego względną poprawę w stosunku do poprzedniej odsłony badania EWCS (2001). Można zatem zastanowić się, w jakim stopniu struktura sektorowa rynku pracy odpowiada za taki stan. W tym celu wykonana została symulacja poziomu satysfakcji przy założeniu konwergencji struktury rynku pracy Polski do stanu UE15 z roku 2009. Konwergencja struktury zatrudnienia zmienia wkład poszczególnych branż do ogólnego poziomu zadowolenia. W szczególności, redukcji ulega udział gałęzi, w których respondenci deklarowali przeciętnie jego niską wartość, np. rolnictwa (spadek o ponad 10 pkt. proc., 64 proc. usatysfakcjonowanych pracowników) na korzyść branż nowoczesnych, w których zatrudnieni wskazywali na ponadprzeciętną jakość swojego głównego miejsca pracy (np. działalność profesjonalna i naukowa). Przedstawiona symulacja wykazuje wówczas redukcję luki satysfakcji między UE15 a Polską o 2 pkt. proc. do poziomu 76,7 proc. Oznacza to, że struktura branżowa rynku pracy, choć istotna, nie odpowiada w całości za różnicę w satysfakcji osiąganą z pracy między UE15 a NMS. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku produktywności pracy, wnioski ten nie jest zaskakujący w kontekście relatywnie niewielkich różnic w strukturze sektorowej gospodarek w Unii Europejskiej.

Wykres II.18. Zmiany wkładów poszczególnych branż (wg NACE, Rev.2) do satysfakcji przed i po dostosowaniu struktury branżowej gospodarki polskiej do UE15.



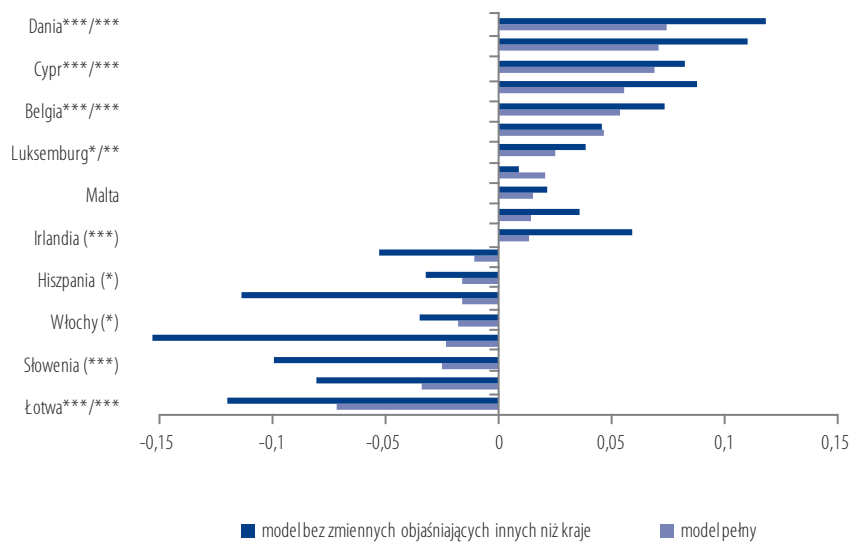
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EWCS 2005 i Eurostat.

Co istotne, poza rolnictwem (w którym zawodowe zadowolenie jest niższe niż w innych sektorach, przy danej charakterystyce obowiązków) różnice w jakości pracy pomiędzy poszczególnymi branżami, a także między grupami zawodów, są w pełni wyjaśnione przez zmienne opisujące warunki pracy, subiektywną percepcję jej elementów oraz formalne cechy stosunku pracy. Z drugiej strony, są one niewystarczające do wyjaśnienia różnic pomiędzy krajami, zwłaszcza najlepiej rozwiniętymi. W szczególności, w modelu logitowym, rozbudowanym o zmienne opisujące różne aspekty jakości pracy, kontrolowane zmienne nie wyjaśniają znacząco większej satysfakcji z pracy w ośmiu krajach – Danii, Wielkiej Brytanii, na Cyprze, w Austrii, Belgii i Niemczech. Wyższą satysfakcję od pozostałych krajów UE25 deklarują także osoby pracujące w Luksemburgu i Portugalii. Z kolei dwa kraje NMS różnią się istotnie na niekorzyść – Łotwa, a w mniejszym stopniu także Węgry. Poza tymi dwoma przypadkami, wykorzystane zmienne opisujące charakter pracy i wynikających z niej obowiązków w sposób wystarczający tłumaczą różnicę między należącymi do Unii Europejskiej krajami Europy Środkowo-Wschodniej, a krajami UE15, z wyłączeniem wyżej wymienionych – czyli m.in. Francją, Holandią, Hiszpanią i Włochami.

W szczególności, brak wśród zaprezentowanych krajów Polski oznacza, że poziom satysfakcji z pracy nie jest znacząco różny od pozostałych niewymienionych krajów (czyli np. Czech, Francji i Estonii). Co więcej, uwzględnienie charakterystyk zatrudnienia (czyli wykorzystanie pełnego modelu logitowego) nie zmienia tego stanu. Oznacza to, że różnice w poziomie satysfakcji z pracy w Polsce oraz w Szwecji, Irlandii z jednej strony, a Słowacji, Litwie, Grecji czy Słowenii z drugiej, mogą zostać w stopniu wystarczającym wyjaśnione tymi właśnie cechami.

Porównanie wartości teoretycznych z empirycznymi pokazuje, że cechy społeczno-demograficzne społeczeństwa oraz cechy dotyczące poszczególnych aspektów jakości pracy praktycznie w pełni wyjaśniają istotnie niższą satysfakcję z pracy w Grecji, Litwie czy Słowenii.

Wykres II.19. Wpływ na warunkowe prawdopodobieństwa osiągnięcia wysokiej lub bardzo wysokiej satysfakcji z pracy dla krajów najbardziej różniących się od przeciętnej UE25, uzyskane na podstawie uporządkowanego modelu logitowego z cechami odpowiadającymi jakości pracy.



Uwaga: (***), (**), (*) oznaczają istotność na poziomie odpowiednio 0,01, 0,05 oraz 0,1. W przypadku istotności w obydwu modelach, jako pierwsza podana jest istotność dla modelu pełnego (uwzględniającego wszystkie omawiane zmienne objaśniające). W przypadku istotności tylko w modelu bez innych zmiennych objaśniających, niż kraje, poziomy zaprezentowano w nawiasach.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EWCS 2005.

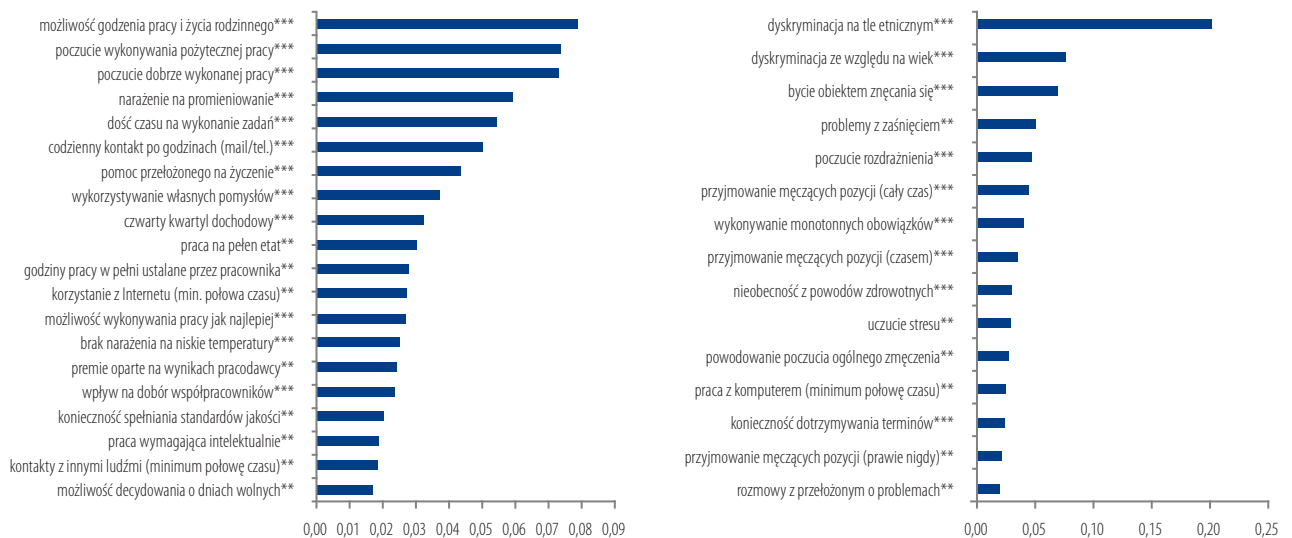
Do umiarkowanie pozytywnych determinant zadowolenia należą wynagrodzenia w trzecim kwartylu dochodowym. Przejście do czwartego kwartyła wzmacnia jednak współwystępowanie z wysoką satysfakcją. Zmienne demograficzne jedynie słabo współwystępują z określonymi poziomami indywidualnej percepcji jakości pracy. Nieznacznie lepsze wyniki odnotowuje się wśród kobiet, w szczególności przynależących do grupy wieku 15-49. Wykształcenie zasadniczo nie różnicuje poziomu osiągniętej satysfakcji, z wyjątkiem osób deklarujących tytuł doktora. Nie jest to zaskakujące, z uwagi na kontrolowanie dochodu jedynie na poziomie kwartyli. Doktorat (co potwierdzają dane dla gospodarki amerykańskiej) z kolei może istotnie różnicować wynagrodzenia w każdej (szczególnie najwyższej) grupie dochodowej. Podobnie w przypadku zmiennych określających stosunek pracy – zasadniczo ich obecność częściej towarzyszy ponadprzeciętnej satysfakcji, istotność zmiennych jest jednak niska. Zbieżne z intuicją jest za to, że korzystnie na zadowoleniu z pracy odbija się możliwość pełnego decydowania o czasie jej wykonywania. Brak kontraktu zdecydowanie częściej towarzyszy niskiej satysfakcji, oznacza bowiem niestabilność zatrudnienia, brak zabezpieczeń społecznych oraz grozi sankcjami związanymi z pracą w niejawnej gospodarce. Otrzymywanie płac w ramach premii opartych na wynikach pracodawcy, innych, dodatkowych wynagrodzeń pieniężnych oraz dochodów z akcji sprzyja zadowoleniu – wszystkie trzy mają charakter motywacyjny, bezpośrednio lub pośrednio nagradzając przyrost produktywności. Dodatkowe wynagrodzenia najczęściej są premiami za dobre wyniki poszczególnych pracowników, natomiast premie oparte na wynikach pracodawcy oraz dochody z akcji – odzwierciedlają ogólną efektywność.

Bardzo ważną kwestią dla respondentów badania była równowaga między życiem zawodowym a osobistym. Możliwość pogodzenia obu sfer zdecydowanie najczęściej towarzyszyła wysokiej ocenie jakości pracy. Jednocześnie, co może pozornie przeczyć temu stwierdzeniu, utrzymywanie kontaktu w sprawach zawodowych po godzinach pracy często współwystępuje z pozytywną jej percepcją. Należy jednak zauważyć, że wpływ taki ma jedynie codzienny kontakt (a częsty lub sporadyczny już nie), co sugerować może odwrotną zależność przyczynowo-skutkową. Innymi słowy, można przypuszczać, że osoby o niskiej satysfakcji osiągniętej z pracy rozmawiają lub mailują w sprawach codziennych rzadziej niż codziennie, zaś osoby deklarujące wyższą częstotliwość, a więc zaangażowane w pracę, były istotnie bardziej usatysfakcjonowane. Z drugiej strony konieczności dotrzymywania napiętych terminów towarzyszy co do zasady niższa niż przeciętnie satysfakcja, a deklarowanie posiadania wystarczającej ilości czasu na wykonanie swoich zadań – cechuje pracę wysoko ocenianą.

W zgodzie z empirią pozostają opinie głoszące wysokie znaczenie dla osiągniętego zadowolenia, możliwości samorealizacji poprzez wykonywaną pracę. Poczucie dobrze wypełnianych i pożytecznych obowiązków nadaje niematerialny sens działalności zawodowej, co przekłada się na indywidualne zadowolenie. Podobnie, choć nieznacznie słabiej, oddziałują na nią zmienne opisujące zaangażowanie: pracę zgodnie z maksimum swoich kompetencji oraz możliwość wykorzystywania własnych pomysłów. W przeciwieństwie do nich, silnie negatywny wydzźwięk ma konieczność wykonywania monotonna czynności. Nabywanie w pracy nowych umiejętności oraz wymagania intelektualne działają słabo dodatnio, emocjonalne – ujemnie. Warto zauważyć, że rozmowa z przełożonym o problemach związanych z pracą wiąże się raczej z niższymi poziomami satysfakcji, natomiast formalna ocena osiągnięć – dodatnio.

Szczególną rolę w obrębie autonomii organizacji pracy odgrywają możliwości uzyskania pomocy od przełożonego na życzenie pracownika oraz wpływ na dobór pracowników. Ważne jednak, by były one dostępne ciągle, nie – incydentalnie. W pierwszym przypadku, pozytywne korelacje wynikają z poczucia wsparcia przełożonego oraz wysokiej oceny zaangażowania jego autorytetu. W drugim przypadku można wysnuć wniosek, iż możliwość doboru współpracowników daje większe możliwości osiągnięcia wysokiej produktywności z powodu lepszych kontaktów między nimi. W podobnym tonie interpretować należy współwystępowanie wyższej satysfakcji wraz z autonomią czasu pracy, chociaż zależność ta jest słabsza. Kwestie dobrego dopasowania umiejętności do wykonywanej pracy oraz uczestnictwa w szkoleniach opłacanych lub organizowanych przez pracodawcę wydają się mieć drugorzędne, choć pozytywne znaczenie. Nieistotne dla satysfakcji są m.in. doskonalenie umiejętności w miejscu pracy. Wydaje się to interesującym wnioskiem w kontekście konkluzji płynących z analiz Dębowskiego i Pogorzelskiego z poprzedniej edycji Zatrudnienia w Polsce (por. CRZL, IBS 2010), wskazujących, że kształcenie ustawiczne zasadniczo oddziałuje jedynie na przepływ od bezrobocia do zatrudnienia, nie poprawia zaś przepływów między zatrudnieniem a zatrudnieniem, czyli zmianą pracy.

Wykres II.20. Wpływ cech opisujących jakość pracy na zmianę warunkowych prawdopodobieństw osiągnięcia wysokiej lub bardzo wysokiej satysfakcji z pracy (panel lewy) lub na prawdopodobieństwo braku niezadowolenia lub silnego niezadowolenia (panel prawy).



Uwaga: Wszystkie zmienne przedstawione na prawym panelu są istotne na poziomie 0,01, na lewym – na poziomie 0,05.

Uwaga: Z przyczyn technicznych, przedstawione oszacowania wykorzystują model, który w stosunku do przedstawionego w aneksie, pozbawiony jest 15 nieistotnych zmiennych. Nie powoduje to znaczących różnic w oszacowaniach wpływu poszczególnych czynników.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EWCS 2005.

Wśród szerokiego spektrum fizycznych warunków pracy, dla osiąganego zadowolenia z pracy znaczenie wydają się mieć tylko jedynie nieliczne. Wysoką istotność wykazuje brak narażenia na chłód, natomiast ekspozycja na działanie wysokich temperatur tylko w niewielkim stopniu wpływa na satysfakcję. Wydaje się, że reakcja na skrajny mikroklimat powinna być symetryczna, choć na gruncie empirycznym nie widać takiej zależności. Głębsza analiza pozwala zauważyć, że unikanie niskich temperatur odcina istotną część prac fizycznych, cechujących się niskim poziomem satysfakcji zadowolenia z pracy, m.in. w rolnictwie. Definitywny brak ekspozycji na niskie temperatury oznacza, że praca jest wykonywana w ciepłych krajach albo w ogrzewanych pomieszczeniach zamkniętych. Co więcej, ciepło tolerowane jest lepiej, a więc niezadowolenie z niego pochodzące – niższe. Specyficzną kategorię stanowi ekspozycja na promieniowanie. O ile jej obecność zawsze lub prawie zawsze tylko nieznacznie obniża satysfakcję, wystawienie na jej działanie w przedziale $\frac{1}{4}$ do $\frac{3}{4}$ czasu pracy ma istotnie dodatni wpływ na percepcję jakości pracy. Wydaje się, że za taki odczyt odpowiada z jednej strony mało liczna próba pracowników w takich zawodach, z drugiej – swoista charakterystyka tych, w których narażenie jest deklarowane.

Zatrudnieni przy ciągłym promieniowaniu z reguły wykonują ciężkie prace fizyczne, natomiast rzadsza ekspozycja jest charakterystyczna m.in. dla zawodów medycznych czy naukowych, które cechują się zdecydowanie wyższymi poziomami satysfakcji. Nieznacznie niższe poziomy satysfakcja obserwowane są wśród deklarujących ciągle przebywanie w hałasie oraz co najmniej częste w dymie tytoniowym.

Co zgodne z intuicją, silnie negatywny wpływ na satysfakcję z pracy ma konieczność jej długotrwałego wykonywania w bolesnych lub męczących pozycjach. Przede wszystkim są one charakterystyczne dla branż tradycyjnych, a zwłaszcza rolnictwa. O wadze tej cechy pracy świadczy to, że jako istotną model identyfikuje nawet sytuację, w której konieczność przyjmowania takich pozycji występuje

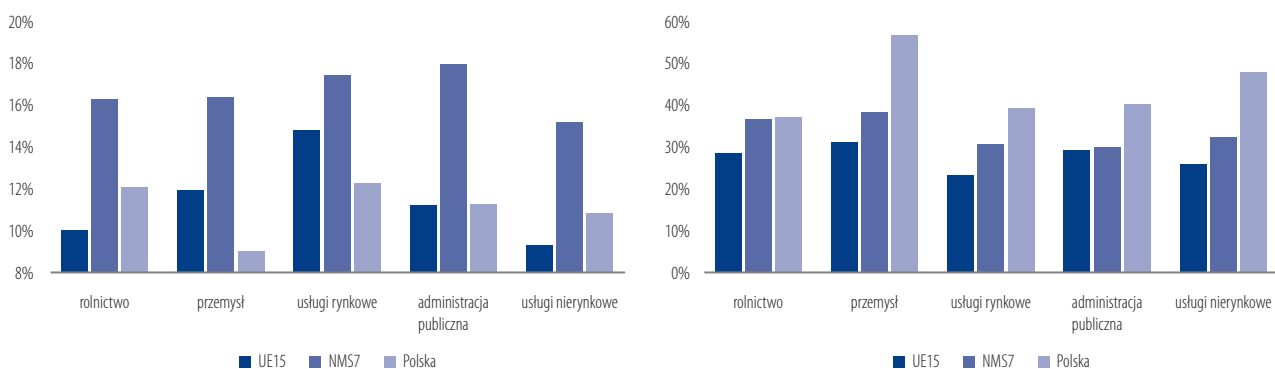
„prawie nigdy” (w porównaniu do „nigdy”). Pozytywnie, choć słabe, widoczne jest współwystępowanie wyższych poziomów zadowolenia wraz z możliwością pracy z domu, utrzymywaniem kontaktów z osobami innymi niż pracownicy w ramach obowiązków zawodowych oraz korzystanie z Internetu i e-maila w celach służbowych. Wydaje się, że praca o takim charakterze co do zasady częściej występuje w zawodach nowoczesnych – tam, gdzie przeważają zawody wymagające intelektualne, o względnie dużej autonomii organizacji pracy – lub usługach publicznych. Sama praca z komputerem uzyskała w modelu negatywne parametry. Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że jeśli wykonywana jest ona w innych celach niż komunikacja lub poszukiwanie informacji za pośrednictwem sieci Internet, to w wielu przypadkach ma także charakter pracy prostej i nużącej, albo uciążliwej. Na satysfakcję z pracy nie mają natomiast wpływu m.in. kwestie rotacji zadań (niezależnie od tego, kto o niej decyduje) oraz stabilność czasu pracy – równomierny rozkład godzin pomiędzy dni oraz dni pomiędzy tygodnie.

Mało zaskakującym wnioskiem jest, to, że jeśli praca odbija się na zdrowiu do tego stopnia, że zatrudniony musi przejść na zwolnienie lekarskie, pociąga to za sobą niższą ocenę jej jakości. Spośród szeregu schorzeń istotne w modelu okazały się problemy z oddychaniem oraz trudności ze snem, zmęczenie, stres i poczucie drażliwości. Na gruncie empirycznym schorzenia drugiej grupy są typowe dla pracy w złej atmosferze, w której pracownik czuje ciągle podenerwowanie oraz silną presję, co znajduje swoje przełożenie na niższą satysfakcję. Kategoriami jednoznacznie negatywnie oddziałującymi na objaśnianą w modelu zmienną są sytuacje skrajne: dyskryminacja ze względu na pochodzenie etniczne oraz wiek, a także przypadki znęcania się.

Reasumując, kluczowe dla satysfakcji z pracy wydają się raczej kwestie w niewielkim stopniu zależne od sektora zatrudnienia – możliwości samorealizacji czy godzenie pracy z życiem osobistym, zależące w większym stopniu od, z jednej strony, indywidualnych preferencji i umiejętności, z drugiej natomiast od specyfiki organizacji zatrudniającej. Bardzo istotne są także czynniki związane ze współpracą – możliwość wpływania na skład zespołu współpracowników oraz stała możliwość otrzymania wsparcia od przełożonego. Kwestie związane z fizycznymi aspektami pracy wydają się mniej ważne, poza ergonomią pracy, czyli koniecznością pracy w męczących lub bolesnych pozycjach. Interesujący jest także brak istotności charakterystyk, które mogłyby zostać uznane przed przeprowadzeniem analizy jako potencjalnie ważne, jak nowoczesne metody organizacji pracy – w tym rotacja zadań.

Dodatkowych wniosków o uciążliwości zatrudnienia dostarcza spojrzenie na ocenę respondentów możliwości wykonywania swojej pracy w wieku 60 lat. Analiza ta jasno wskazuje na częstsze postrzeganie pracy jako ciężkiej w NMS (w tym Polsce), niż w UE15. Jednocześnie, zdecydowanie najbardziej wymagające (fizycznie i psychicznie) są tradycyjne branże – górnictwo, przemysł, wytwarzanie energii, budownictwo. W ich przypadku, a także w usługach rynkowych, widoczna jest największa różnica pomiędzy krajami rozwiniętymi, a Europą Środkowo-Wschodnią. Co więcej, praca w rolnictwie i rybactwie, jest (zgodnie z wynikami badania EWCS) w tej drugiej grupie nie gorsza niż w usługach rynkowych.

Wykres II.21. Subiektywna ocena (fizycznych i psychicznych) możliwości pracy w obecnym miejscu w wieku 60 lat – odsetek osób, które zadeklarowały brak chęci (wykres lewy) lub brak takiej możliwości (wykres prawy).



Uwaga: Z uwagi na liczebność próby w przypadku pojedynczego kraju, usługi nowoczesne analizowane są łącznie z usługami tradycyjnymi („usługi rynkowe”). Na usługi nierynkowe składają się edukacja, ochrona zdrowia i pomoc społeczna oraz usługi komunalne, społeczne i indywidualne.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EWCS.

Wyniki modeli logitowych pokazują z kolei (szerzej patrz Aneks 3), że za międzysektorowe różnice w subiektywnie postrzeganego długookresowego wpływu pracy na ogólny stan zdrowia (w kontekście możliwości wykonywania obecnych obowiązków) są wyjaśniane przez charakter zawodu. Ogólnie, jako lżejsze postrzegane są prace w charakterze specjalistów, w biurze oraz z wykorzystaniem maszyn. Niemniej jednak, obok obowiązków o charakterze fizycznym (na co wskazuje istotność takich czynników jak noszenie ciężkich przedmiotów czy problemy związane z bólami pleców), istotne są również aspekty związane z możliwością pogodzenia pracy z obowiązkami rodzinnymi i społecznymi, intensywność pracy czy obciążenia psychiczne. Istotnie częściej przekonanie o możliwości wykonywania obecnej pracy w wieku 60 lat przejawiają pracujący w krajach UE15, co wskazuje na mniejszą uciążliwość obowiązków zawodowych w tych krajach. Podobnie, jak w przypadku satysfakcji z pracy, bardzo ważne są możliwości pogodzenia pracy z obowiązkami rodzinnymi i społecznymi oraz szeroko rozumiane możliwości samorealizacji.

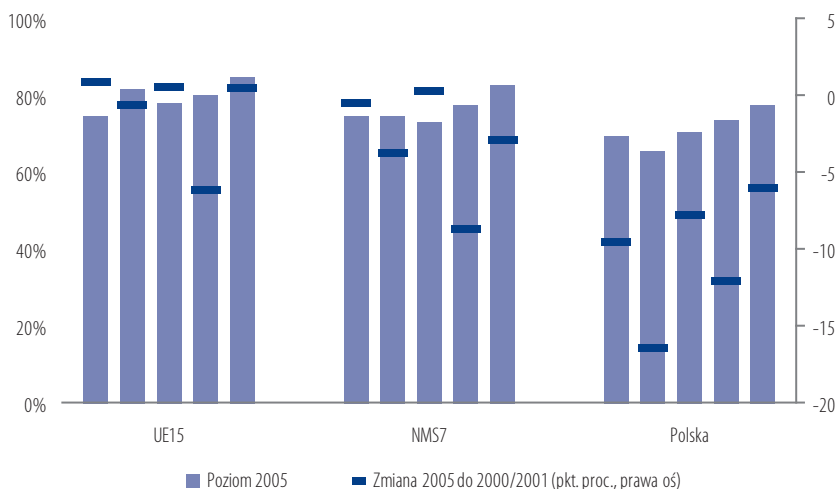
Ponadto, wyjątkowo częstym wskazywaniem braku chęci długotrwałej pracy charakteryzują się osoby pracujące w hotelach i restauracjach, co sugeruje częste postrzeganie stanowisk w tych branżach jako tymczasowych. Jest to spójne z wysoką intensywnością odpływów i dopływów do tego sektora.

2.4. Ewolucja wybranych aspektów jakości pracy w Polsce

Analiza poziomu zadowolenia z wykonywanej pracy wskazuje, że Polska znajduje się w drugiej połowie europejskiej stawki, wyprzedzając większość krajów NMS, ale i niektóre kraje UE15. Warto więc sprawdzić, jak poszczególne aspekty tego zagadnienia ewoluowały w ostatnich latach i jak te zmiany lokowały się w Polsce w porównaniu do reszty kontynentu. Mimo krótkiego okresu dzielącego dostępne dla Polski odśrody badania, oraz ograniczonej liczby badań innych niż EWCS, podejmujemy próbę uwidocznienia zmian, które dokonały się tak w całej gospodarce, jak i w wybranych jej sektorach. Zmiany opisane w niniejszej części obejmują przede wszystkim te aspekty, które w świetle modelu logitowego odgrywają największą rolę dla poczucia zadowolenia z pracy. Opisane zostaną: (i) *work-life balance*, (ii) autonomia organizacji pracy, (iii) praca w nietypowych godzinach, (iv) stres, (v) fizyczne zagrożenia w miejscu pracy oraz (vi) wypadkowość.

Hipoteza o wzrastającym tempie prowadzenia działalności przedsiębiorstw wydaje się znajdować odzwierciedlenie w coraz większych trudnościach w godzeniu obowiązków zawodowych i prywatnych w NMS. W latach 2000-2005 najsilniejszy w Europie spadek udziału deklaracji o dobrym dopasowaniu obu tych sfer, sięgający 16,4 pkt. proc., odnotowano w Polsce, jednak tendencja ta zasadniczo obejmuje wszystkie NMS – odsetek wskazań o niedopasowaniu w badanym okresie rósł (do 9 pkt. proc.) lub, w najlepszym wariantcie, oscylował wokół zera. Najsilniejsze spadki w skali UE obserwowano w administracji publicznej (0,5; 8,7 oraz 12,1 kolejno w UE15, NMS7 i Polsce). Jedynie niewielkie spadki, a w konsekwencji tego – najwyższe poziomy zadowolonych z łączenia sfery zawodowej i prywatnej – wskazywano wśród pracowników usług nierynkowych.

Wykres II.22. Pracownicy deklarujący dobre lub bardzo dobre dopasowanie czasu pracy do rodzinnych/prywatnych zobowiązań w Polsce.

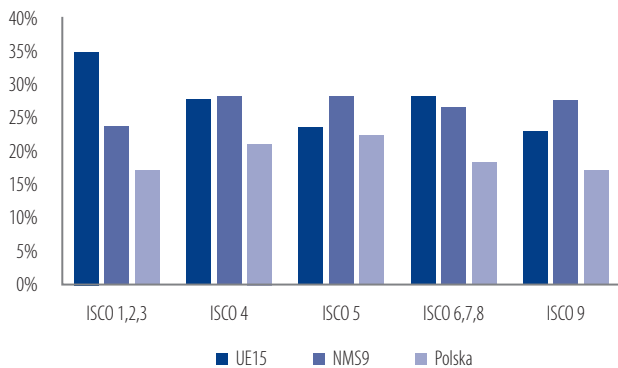


Uwaga: Każdy kraj/grupę krajów opisuje pięć sąsiadujących słupków, kolejno od lewej: rolnictwo, przemysł, usługi rynkowe, administracja publiczna, usługi nierynkowe.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EWCS 2000/2001 i EWCS 2005.

W pozornej niespójności pozostają badania możliwości godzenia sfery zawodowej i osobistej EWCS oraz Eurostatu. W przypadku tych drugich można odnieść wrażenie, że zatrudnieni w Polsce godzą te dwie sfery względnie lepiej niż w NMS czy UE15 – tylko 7 proc. polskich pracowników deklarowało w 2004 roku chęć ograniczenia zakresu obowiązków zawodowych, aby poświęcić więcej czasu na obowiązki opiekuńcze. Analogiczny odsetek w UE15 i NMS wynosił 11-12 proc. Rozbieżność między wynikami można tłumaczyć na dwa sposoby. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że pytania różni zakres obowiązków, na spełnianie których ma być czas, chociaż na poziomie konceptualnym oba mają jednakowy wydźwięk. W przypadku Eurostatu mowa o chęci zmiany organizacji życia zawodowego i obowiązków opiekuńczych. Z kolei EWCS bada dopasowanie godzin pracy do zobowiązań rodzinnych i społecznych poza pracą. Można zatem przypuszczać, że w Polsce względnie dużo czasu poświęca się na obowiązki opiekuńcze, przez co brakuje czasu na pozostałe zobowiązania. Pozostawałoby to w zgodzie z obserwacjami z *Zatrudnienia w Polsce 2008* – w Polsce relatywnie mało dzieci i osób starszych objętych jest opieką instytucjonalną, co oznacza, że obowiązek ten spoczywa na członkach rodziny we względnie dużym wymiarze czasu. Możliwa jest jednak odwrotna sytuacja, gdy poczucie obowiązków opiekuńczych jest niskie, zatem bardzo łatwo je wypełniać, brakuje jednak czasu na realizację pozostałych obowiązków. Wydaje się jednak, że w świetle niskiego uczestnictwa Polaków w organizacjach społecznych taki scenariusz jest zdecydowanie mniej prawdopodobny.

Wykres II.23. Odsetek pracowników deklarujących niedogodność pracy w nietypowych godzinach dla ich życia prywatnego według zawodów w 2004 roku.



Uwaga: Nietypowe godziny pracy obejmują pracę w nocy, wieczorami, w weekendy.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat (badanie modułowe LFS 2004).

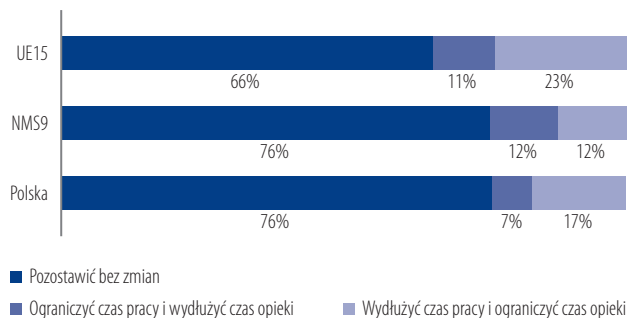
Interesujące konkluzje wypływają z analizy pracowników deklarujących niedogodność pracy w nietypowych godzinach dla ich życia prywatnego. W świetle badań Eurostat (badanie modułowe LFS z 2004 roku), niedogodności w Polsce najczęściej zgłaszali pracownicy usług osobistych i sprzedawcy, przy czym odsetek ten nigdy nie przekroczył 25 proc. W pozostałych NMS udział ten wahał się między 23 a 27 proc. W UE15 trudności zgłaszano wśród zawodów wymagających najwyższych kwalifikacji – wyższych urzędników, kierowników, specjalistów oraz średniego personelu (35 proc. deklaracji). Takiej prawidłowości nie widać w NMS.

Zmiany w autonomii organizacji pracy przebiegają w sposób zgoła odmienny. Przeciętny poziom autonomii sięga 70 proc., przy czym jej dystrybucja przestrzenna i sektorowa jest dość nierównomierna. Szczególnie wysoki poziom poczucia samodzielności we wszystkich badanych aspektach (kolejności wykonywanych zadań, obranych metod pracy oraz jej tempa) wykazują pracownicy rolnictwa. Odsetek deklaracji pozytywnych we wszystkich aspektach istotnie wzrósł między rokiem 2001 i 2005, przekraczając w 2005 roku 90 proc. Taka proporcja odpowiedzi uwarunkowana jest jednak ponadprzeciętnym odsetkiem samozatrudnionych w badanym sektorze. Istotną utratę autonomii widać natomiast w administracji publicznej, co wydaje się być zjawiskiem niepokojącym, wskazuje bowiem na postępującą formalizację czynności administracyjnych, lecz pozostaje w zgodzie z konkluzjami innych badań (por. część „Sprawne Państwo” raportu *Polska 2030 – wyzwania rozwojowe* (ZDS 2009)). W przemyśle i pozostałych usługach zasadniczo nie odnotowano dużych zmian w zakresie kolejności wykonywania zadań i metod pracy, pewnemu ograniczeniu uległ jednak dobór tempa pracy. Wydaje się, że poza administracją, zatrudnieni w sektorze usługowym w UE15 dysponują większymi możliwościami decydowania o przebiegu swojej pracy.

Kolejnym artefaktem dotyczącym jakości pracy jest nierównomierne rozłożenie stresu między branżami. Warto zatem poddać weryfikacji hipotezę o nadreprezentatywnej obecności stresu w niektórych sektorach. Gdyby została potwierdzona, zgodnie z wynikami modelu logitowego, oznaczałoby to częstsze współwystępowanie z niższymi poziomami satysfakcji, co nie ma miejsca w rzeczywistości – chyba, że występują czynniki, które łagodzą tę niedogodność. Udział deklarujących negatywny wpływ pracy na zdrowie w postaci stresu w dużym stopniu uwarunkowany jest przestrzennie. Pracownicy w krajach NMS, w tym szczególnie Polacy, zdecydowanie częściej wskazywali na obecność stresu niż ich odpowiednicy w UE15 w każdym z sektorów, z wyłączeniem rolnictwa, przy czym różnice te sięgały nawet 23 pkt. proc. Jedynie w przypadku rolnictwa różnice miały nietypowy charakter – najczęściej poczucie zestresowania deklarowali pracownicy UE15, jednak w Polsce było to niewiele mniej (o niespełna 1,5 pkt. proc.). Relatywnie najwięcej pracowników skarżących się na stres odnotowano w Polsce w przemyśle (44 proc. w 2005 roku) i administracji publicznej (odpowiednio 43 proc.), nieznacznie mniej w usługach nierynkowych (39 proc.).

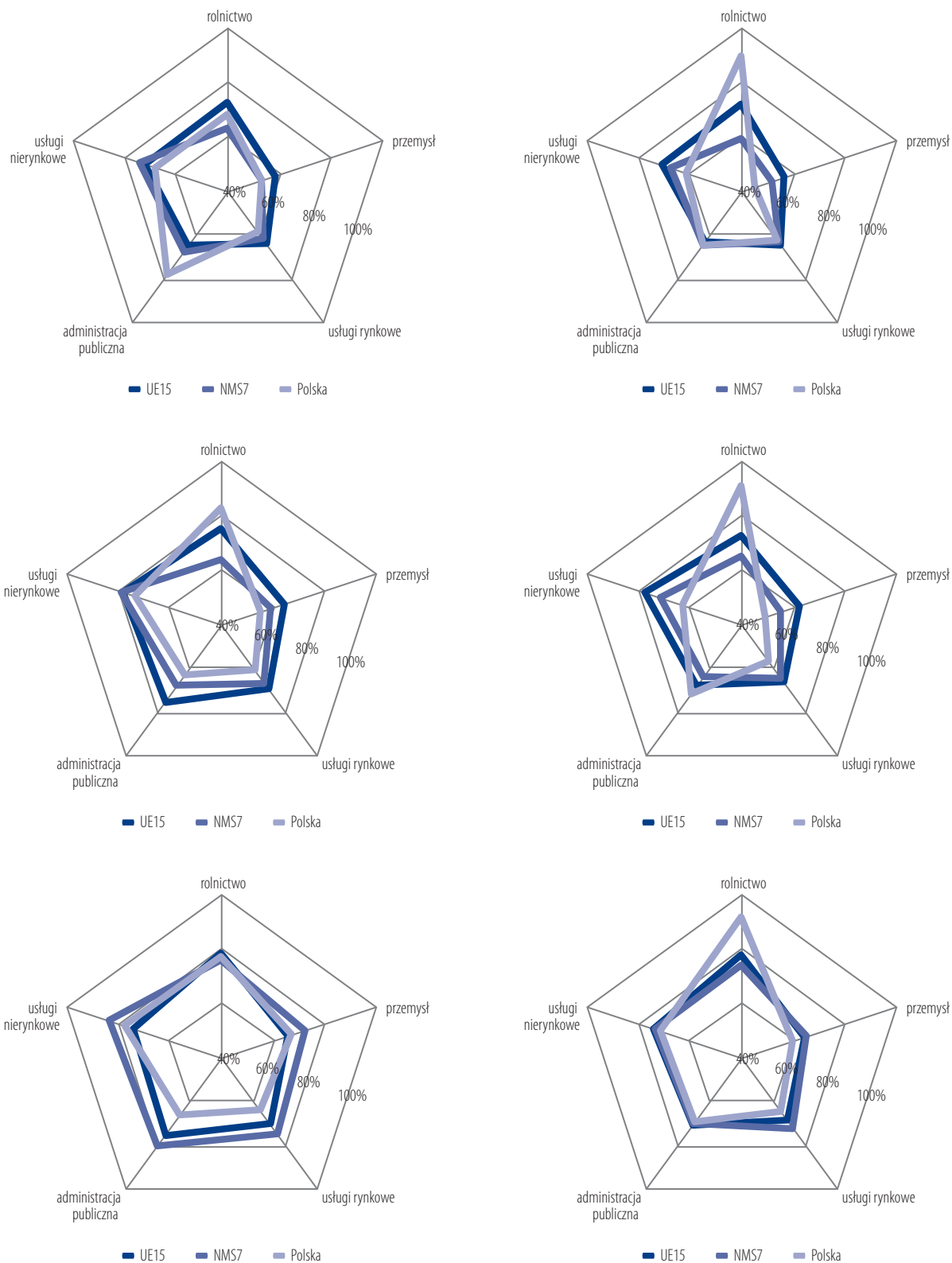
Już pobieżna analiza wskazuje, że brak stresu w pracy czyni ją bardziej satysfakcjonującą. Niemal we wszystkich przypadkach odnotowano wzrost udziału zadowolonych, w tym od przeciętnego do wysokiego poziomu. Należy jednak wziąć pod uwagę skalę tego zjawiska. Jedynie w kilku przypadkach odsetek zadowolonych przyszedł o więcej niż 10 pkt. proc. Mimo ograniczeń metodologicznych takiego zestawienia (nie kontrolujemy pozostałych zmiennych), nie sposób pominąć obserwacji, wskazującej, że w krajach NMS, gdzie deklarowany poziom stresu jest wyższy niż w UE15, niższa jest wrażliwość na jego ograniczenie. Można zatem odnieść wrażenie, że tam, gdzie poziom stresu pozostaje systematycznie wysoki, pracownicy w pewnym stopniu obojętniej na jego działanie.

Wykres II.24. Deklarowana chęć zmian w organizacji czasu pracy i obowiązków opiekuńczych w grupie wieku 15-64 w 2005 roku.



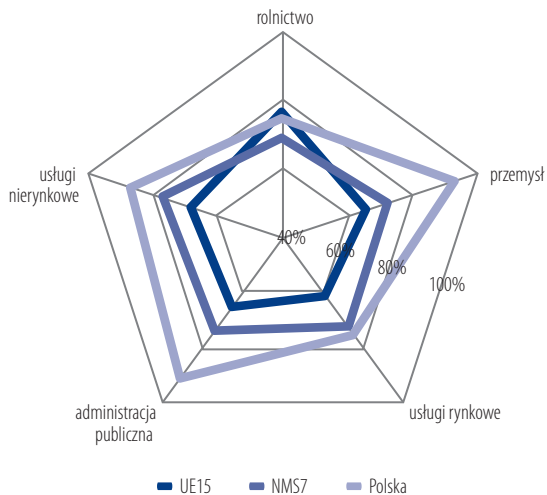
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat (badanie modułowe LFS 2004).

Wykres II.25. Zmiany w autonomii organizacji pracy w 2000-2001 (lewa kolumna) i 2005 (prawa kolumna) według sektorów ekonomicznych: wybór kolejności wykonywanych zadań (panel górny), metod pracy (panel środkowy) oraz tempa pracy (panel dolny).

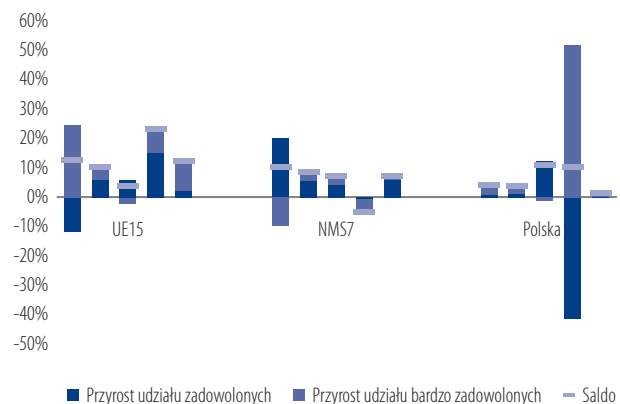


Uwaga: powyższe wykresy prezentują rozkład odpowiedzi według sektorów. Wartość przyporządkowaną konkretnemu sektorowi odczytuje się przez określenie udziału przy wierzchołku pięciokąta jemu najbliższemu. Im większe oddalenie linii od środka pięciokąta, tym wyższy odsetek odpowiedzi, zgodnie z opisem osi.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EWCS 2000/2001 i EWCS 2005.

Wykres II.26. Udział pracowników deklarujących stres w pracy według sektorów ekonomicznych.

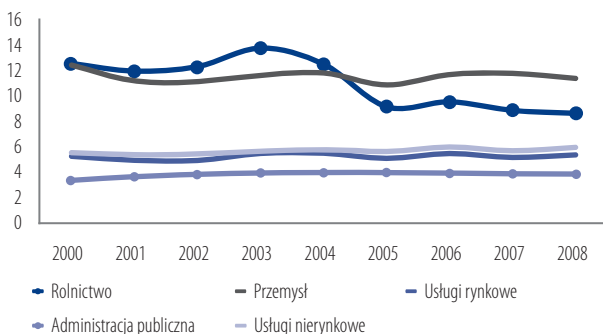
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EWCS 2005.

Wykres II.27. Deklarowana satysfakcja z pracy przy przejściu od stresu do braku stresu w pracy (w pkt. proc.).

Uwaga: Każdy kraj/grupę krajów opisuje 5 sąsiadujących słupków, kolejno od lewej: rolnictwo, przemysł, usługi rynkowe, administracja publiczna, usługi nierynkowe.

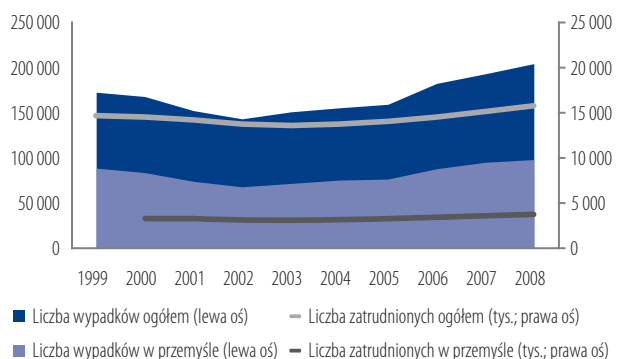
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EWCS 2005.

Wbrew intuicji, postęp technologiczny w Polsce w ostatniej dekadzie nie dokonał rewolucji w zakresie wzorców wypadkowości w miejscu pracy, choć można zaobserwować pewien postęp w tym zakresie. Aktualny pozostaje podział na sektory wysoko- i niskowypadkowe. Do pierwszej grupy należy zaliczyć rolnictwo i przemysł, w których wskaźnik liczby wypadków w przeliczeniu na 1000 pracujących regularnie przekraczał wartość 10. Warto jednak odnotować, że współczynnik ten w ostatnich latach uległ pewnej redukcji, w szczególności w rolnictwie – tu od 2003 roku wypadkowość spadła od poziomu 13,8 do 8,7. W sektorze usług wskaźnik wypadkowości pozostaje na niskim poziomie – od ok. 3,9 w administracji publicznej do 5,7 w usługach nierynkowych. Wyłączając rolnictwo, odczyty pozostają względnie stałe w czasie, podlegając jedynie niewielkim okresowym wahaniom związanym z wielkością zatrudnienia.

Wykres II.28. Wypadkowość w przeliczeniu na 1000 pracujących w Polsce według sektorów ekonomicznych w latach 2000-2008.

Uwaga: Wypadkowość w rolnictwie przybliżona została wypadkowością w indywidualnych gospodarstwach rolnych.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Inspekcji Pracy oraz Eurostat.

Wykres II.29. Wypadki przy pracy w całej gospodarce oraz w przemyśle w Polsce w latach 1999-2008.

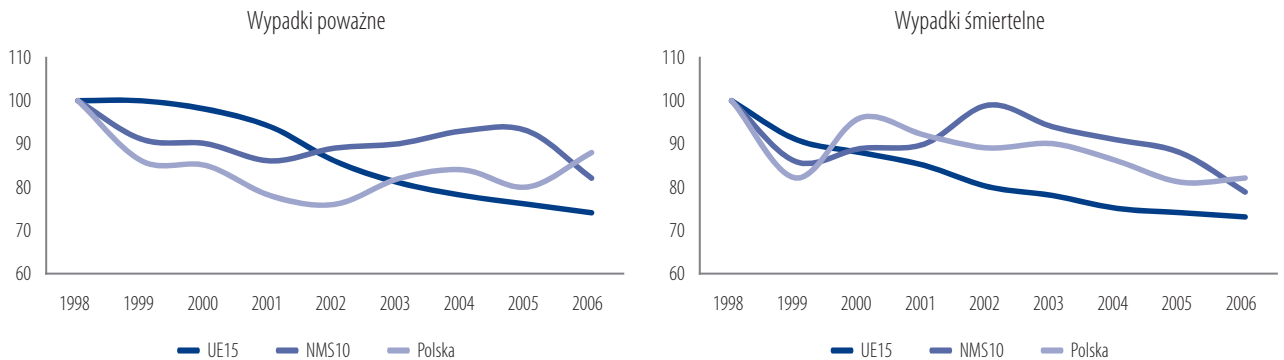
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Inspekcji Pracy.

Uwaga: Kategoria przemysł obejmuje sekcje PKD 2004 C, D, E oraz sekcje PKD 2007 B, C, D, E.

Analiza wypadkowości wymusza rozgraniczenie między absolutną liczbą wypadków a relatywną wartością, związaną ze zmianami liczby pracujących w gospodarce. Całkowita liczba wypadków w pracy w Polsce od 2002 do 2008 roku wzrosła o 43 proc., w przemyśle – o 44 proc., na co z pewnością miał wpływ ogólny wzrost zatrudnienia. Warto zauważyć, że do 2005 roku liczba wypadków ogółem była liniowo zależna od liczby wypadków w przemyśle (różnica wynosiła ok. 80 tys. osób). Obecnie tak silna zależność nie ma miejsca.

Analiza komparatywna pozwala stwierdzić, że wypadkowość w gospodarce zarówno w Polsce, jak i w pozostałych krajach UE spada, przy czym proces ten w NMS nie zachodzi w sposób jednostajny. Jak pokazują dane Eurostat, w krajach starej Unii udało się ograniczyć wypadkowość poważną i śmiertelną o ok. 25 proc. na przestrzeni 1998-2006, tymczasem w krajach NMS ta tendencja nie jest ustabilizowana. Przykładowo – w Polsce w 2002 roku osiągnięto poziom z 2005 UE15 (redukcja w stosunku do 1998 o niemal 25 proc.), jednak był on tylko stan przejściowy i w 2006 indeks wzrósł o 10 pkt. proc. Wypadki śmiertelne udało się ograniczyć w Polsce AD 2006 o 27 proc., choć rozpiętość luki między Polską a UE15 pozostaje wciąż rzędu 8 pkt. proc.

Wykres II.30. Liczba wypadków poważnych (lewy panel) i śmiertelnych (prawy panel) na 100 tys. zatrudnionych w latach 1998-2006 (1998=100).

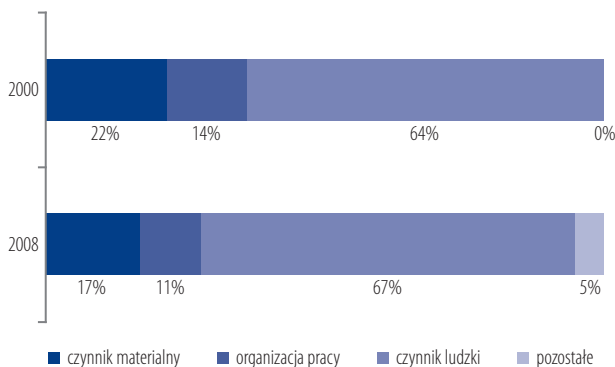


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

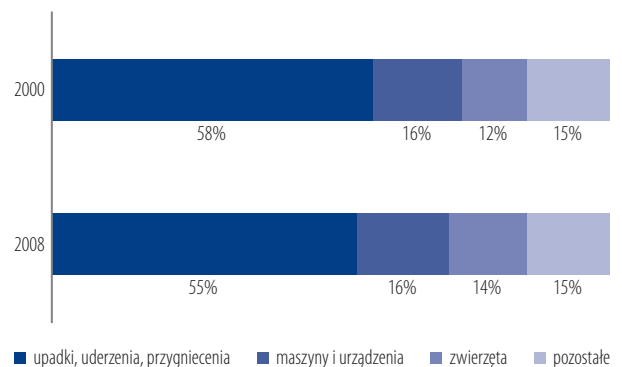
Analiza struktury rodzajowej wypadków poza rolnictwem dowodzi, że niezmiennie przyczyna wypadków najczęściej leży po stronie pracownika i wynika z nieodpowiedniego zachowania lub stanu psychofizycznego – w badanym okresie odsetek ten wzrósł od 64 do 67 proc., natomiast systematycznie spada rola czynników materialnych i organizacji pracy. W indywidualnych gospodarstwach rolnych struktura rodzajowa wypadków również uległa jedynie kosmetycznym zmianom – zmniejszył się udział wypadków związanych z upadkami, uderzeniami i przygnieceniami, nieznacznie wzrósł odsetek wypadków wskutek nieprawidłowego obchodzenia się z urządzeniami czy zwierzętami.

Wykres II.31. Przyczyny wypadków przy pracy poza indywidualnymi gospodarstwami rolnymi w 2000 i 2008 roku w Polsce.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Inspekcji Pracy.

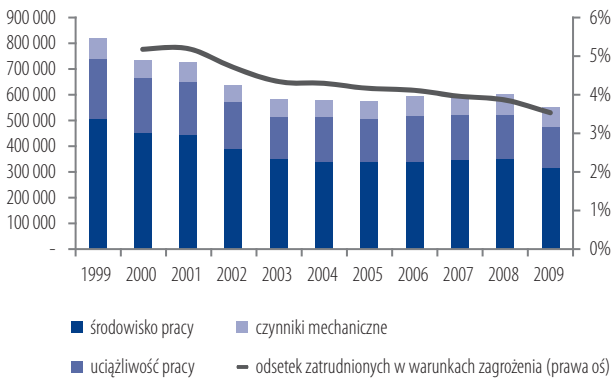
Wykres II.32. Przyczyny wypadków w indywidualnych gospodarstwach rolnych w 2000 i 2008 roku w Polsce.



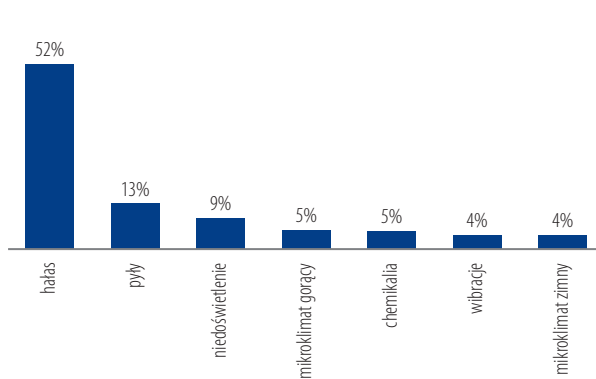
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Inspekcji Pracy.

Zmiany charakteru zatrudnienia znajdują swoje odzwierciedlenie w zagrożeniach w miejscu pracy i warunkach jej wykonywania. Liczba zagrożeń uległa ograniczeniu w ostatniej dekadzie o niemal 40 proc., co oznacza, że w jeszcze większym stopniu spadł udział zatrudnionych w ryzykownych warunkach (od 5,2 proc. w latach 1999-2000 do 3,5 proc. w 2009). Co istotne, spadek w wartościach absolutnych rozłożył się równomiernie między poszczególne grupy ryzyk. Innymi słowy, ich struktura rodzajowa, a więc podział na zagrożenia związane ze środowiskiem pracy, jej uciążliwością oraz czynnikami mechanicznymi, pozostaje zasadniczo niezmienna – niemal 60 proc. z nich ma swoje źródło w środowisku pracy, a ok. 29 proc. wynikało z jej uciążliwości. Wewnątrz pierwszej grupy zdecydowanie najczęściej – w ponad połowie przypadków – wskazywano na hałas jako główny negatywny czynnik ryzyka w miejscu pracy¹³. W nielicznych przypadkach zagrożenia wynikały z obecności pyłów (13 proc. deklaracji), lub niedostatecznego oświetlenia miejsca pracy (9 proc.). Pozostałe rodzaje zagrożeń (mikroklimaty, chemikalia, wibracje) pojawiały się sporadycznie.

¹³ Należy jednak zwrócić uwagę na różne definicje mikroklimatu, hałasu, kontaktu z chemikaliami czy wibracji w badaniach GUS i EWCS – stąd możliwe są rozbieżności w prezentowanych wynikach.

Wykres II.33. Zatrudnieni w warunkach zagrożenia i rodzaje zagrożeń w latach 1999-2009 w Polsce.

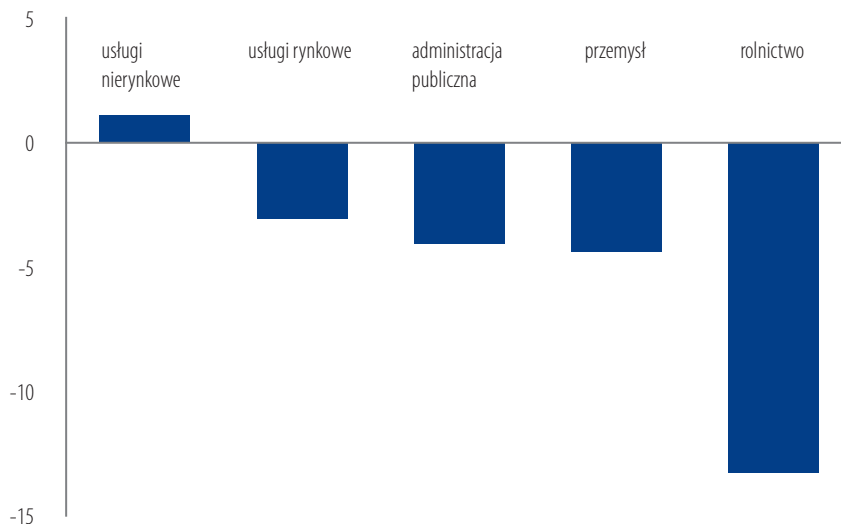
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Wykres II.34. Zagrożenia związane ze środowiskiem pracy w Polsce w 2009 roku.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Za pozytywny objaw należy uznać spadek względnej wypadkowości w branżach dotychczas uznawanych za zagrożone wysokim ryzykiem wypadków. W przemyśle i rolnictwie współczynnik relatywnej wypadkowości konwerguje do wartości notowanych w sektorze usługowym, chociaż luka wciąż pozostaje duża. Należy zwrócić uwagę, że spada za to liczba wypadków wynikających z wad materiałowych, wciąż sporo wypadków ma miejsce z powodu zaniedbań ludzkich.

Równoległe z poprawą bezpieczeństwa w sektorach tradycyjnych, wzrasta świadomość w zakresie zagrożeń w miejscu pracy. Takie wnioski płyną z rzadszych deklaracji co do poczucia pełnej informacji o niebezpieczeństwach związanych z wykonywaną pracą w 2005 roku w stosunku do 2001 roku. Najsilniejszy spadek odnotowano w rolnictwie (13,2 pkt. proc.) oraz w przemyśle (4,5 pkt. proc.), był on jednak obecny wszędzie poza usługami nierynkowymi.

Wykres II.35. Poczucie dostatecznego poinformowania o niebezpieczeństwach związanych z pracą w Polsce według sektorów – zmiana 2005 w stosunku do 2001 (w pkt. proc.).

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EWCS 2001 i EWCS 2005.

Przebieg zmian zachodzących w jakości pracy ujawnia się również poprzez poprawę fizycznych warunków jej wykonywania. Objawia się ona za pośrednictwem trzech kanałów: (1) obniżonej ekspozycji na warunki szkodliwe, (2) poprawy ergonomii w miejscu pracy oraz (3) cech specyficznych pracy i popularyzacji technologii w miejscu pracy, zgodnie z klasyfikacją opisaną w Schemacie II.3.. Naturalnie, nasilenie poszczególnych czynników nie następowało w sposób równomierny w czasie i między sektorami. W ramach niniejszej sekcji, opisane zostaną te czynniki, które najsilniej wydają się oddziaływać na poczucie zadowolenia z pracy – brak ekspozycji na niskie temperatury, przyjmowanie męczących lub bolesnych pozycji oraz praca z komputerem i Internetem.

Tabela II.8. Udział deklaracji o braku ekspozycji na niskie temperatury (wewnątrz i na zewnątrz) w czasie pracy według sektorów w latach 1995-2005.

	UE15			NMS7		Polska	
	1995	2000	2005	2001	2005	2001	2005
rolnictwo	25%	27%	22%	35%	37%	21%	31%
przemysł	49%	51%	46%	55%	46%	62%	55%
usługi rynkowe	62%	67%	68%	65%	62%	72%	64%
administracja publiczna	68%	70%	61%	67%	69%	79%	76%
usługi nierynkowe	68%	76%	74%	73%	73%	86%	76%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EWCS 1995, 2000/2001, 2005.

Uwaga: Uwzględniono deklaracje „nigdy”.

Zgodnie z intuicją, najczęściej na ekspozycję na niskie temperatury narażeni są zatrudnieni w rolnictwie. W tej grupie odsetek deklaracji o zupełnym braku tego ryzyka nie przekraczał w żadnej badanej grupie krajów 37 proc., co stanowiło około połowę udziału deklarowanego w sektorze usług. W porównaniu międzynarodowym wyniki dla Polski były nieco lepsze niż w krajach NMS. Warto zauważyć, że dominuje tendencja spadkowa, zatem rośnie udział pracowników rzadko lub bardzo rzadko narażonych na przebywanie w niskich temperaturach. Wyjątek stanowią rolnicy w NMS, jednak wydaje się, że znaczenie ma tu poziom wyjściowy.

Schemat II.3. Kategorie fizycznych warunków pracy w świetle badania EWCS 2005.

ekspozycja na szkodliwe warunki	ergonomia pracy	specyfika pracy / charakter obowiązków
<ul style="list-style-type: none"> wibracje hałas wysokie/niskie temperatury wdychanie kurzu, dymów, szkodliwych wyziewów kontakt skórny ze szkodliwymi substancjami chemicznymi promieniowanie X wdychanie dymu tytoniowego kontakt z potencjalnie zainfekowanymi materiałami (płyny ustrojowe, materiały laboratoryjne, odpadki) 	<ul style="list-style-type: none"> przyjmowanie męczących lub bolesnych pozycji noszenie ciężarów noszenie ludzi chodzenie lub stanie powtarzalne ruchy rąk, ramion 	<ul style="list-style-type: none"> przyjmowanie męczących lub bolesnych pozycji noszenie ciężarów noszenie ludzi chodzenie lub stanie powtarzalne ruchy rąk, ramion

Źródło: Opracowanie własne na podstawie EWCS 2005.

Podobnie jak ma to miejsce w przypadku ekspozycji na niskie temperatury, najbardziej narażeni na pracę w niewygodnych lub męczących pozycjach są rolnicy – udział deklarujących odpowiedź „zawsze” oraz „często” znacznie przekraczała wyniki dla pozostałych sektorów. W szczególności spostrzeżenie to dotyczy Polski. Na tym tle zdecydowanie najmniejsze niedogodności deklarują pracownicy usług. Zasadniczo struktura deklaracji o tego typu niedogodnościach nie ulega silnym zmianom w czasie.

Tabela II.9. Udział deklaracji o pracy w niewygodnych lub męczących pozycjach wg sektorów w latach 1991-2005.

	UE12		UE15		NMS7		Polska	
	1991	1995	2000	2005	2001	2005	2001	2005
zawsze								
rolnictwo	31%	35%	38%	32%	27%	24%	16%	22%
przemysł	18%	20%	22%	19%	19%	20%	25%	31%
usługi rynkowe	14%	17%	16%	12%	16%	14%	23%	20%
administracja publiczna	12%	11%	12%	7%	9%	12%	6%	19%
usługi nierynkowe		14%	15%	13%	12%	11%	15%	14%
często								
rolnictwo	38%	36%	39%	36%	35%	36%	61%	57%
przemysł	30%	28%	30%	37%	28%	31%	27%	28%
usługi rynkowe	22%	24%	25%	26%	21%	24%	26%	18%
administracja publiczna	24%	23%	22%	27%	18%	16%	34%	26%
usługi nierynkowe		28%	29%	28%	22%	20%	20%	21%
prawie nigdy								
rolnictwo	17%	12%	10%	10%	13%	18%	14%	13%
przemysł	21%	22%	19%	19%	18%	19%	10%	14%
usługi rynkowe	21%	21%	20%	21%	18%	21%	11%	14%
administracja publiczna	22%	22%	23%	24%	29%	20%	12%	14%
usługi nierynkowe		20%	19%	22%	18%	21%	10%	21%

Uwaga: Uwzględniono deklaracje „zawsze” i „prawie zawsze” w panelu górnym, „w około ¾ czasu”, „w około ½ czasu” i „w około ¼ czasu” w panelu środkowym oraz „prawie nigdy” w panelu dolnym.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EWCS 1991, 1995, 2000/2001, 2005.

Ze względu na postęp technologiczny, popularyzuje się intensywne wykorzystanie komputera w pracy. Ich zastosowanie wzrosło wszędzie w UE15 oraz w sektorze usług NMS (jak również w rolnictwie NMS7). Warto zauważyć, że duża luka w Polsce w stosunku do UE15 w wykorzystaniu komputerów występuje jedynie w branżach tradycyjnych – rolnictwie i przemyśle.

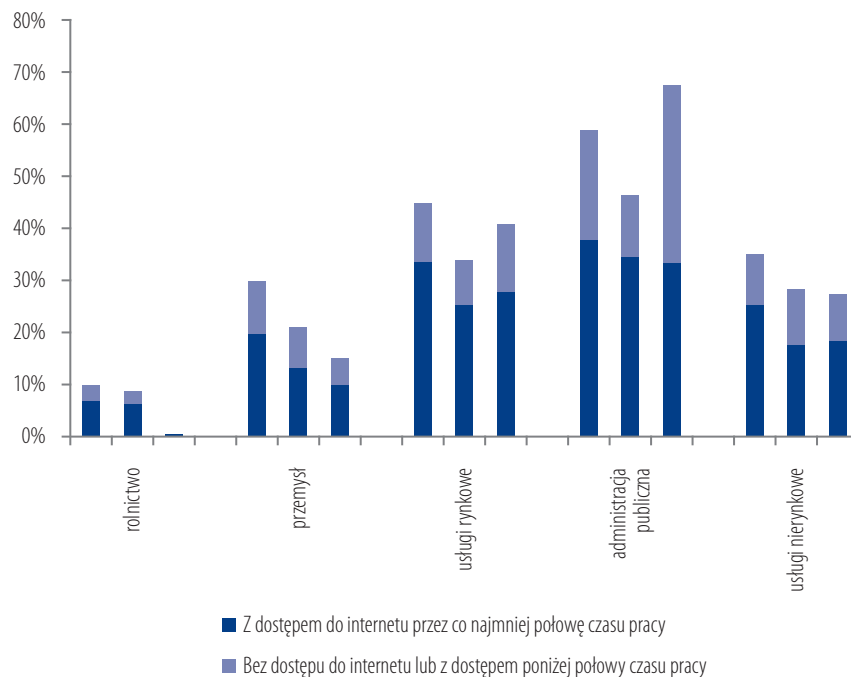
Tabela II.10. Udział deklaracji o pracę przy komputerze co najmniej w połowie czasu wg sektorów w latach 1991-2005.

	UE12		UE15		NMS7		Polska	
	1991	1995	2000	2005	2001	2005	2001	2005
rolnictwo	5%	9%	7%	10%	7%	9%	2%	0%
przemysł	22%	27%	27%	30%	22%	21%	17%	15%
usługi rynkowe	24%	33%	36%	45%	32%	34%	26%	41%
administracja publiczna	21%	34%	50%	59%	44%	46%	57%	68%
usługi nierynkowe		24%	25%	35%	18%	28%	12%	27%

Uwaga: Uwzględniono deklaracje „zawsze”, „prawie zawsze”, „w około ¾ czasu” i „w około ½ czasu”.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EWCS 1991, 1995, 2000/2001, 2005.

Dodatkowych informacji o rodzaju wykonywanej pracy dostarcza informacja, jaki odsetek pracujących przy komputerze ma dostęp do Internetu. Wydaje się, że można zaryzykować stwierdzenie, iż praca przy komputerze bez takiego dostępu ma charakter pracy technicznej lub manualnej. W pierwszym przypadku widoczne jest to w przemyśle, gdzie komputery służą w procesach przemysłowych, w drugim zaś – w administracji publicznej, w której wykorzystywane są dla celów sieci wewnętrznej. Zasadniczo różnicowanie między krajami NMS a UE15 nie jest duże, jednak wydaje się że w znacznym stopniu jest to zasługa wysoko z informatyzowanych krajów bałtyckich. Można oczekiwać, że liczba i udział pracujących bez dostępu do Internetu będą maleć wraz z popularyzacją szerokopasmowego Internetu.

Wykres II.36. Dostęp do Internetu w godzinach pracy według sektorów w 2005 roku.

Uwaga: Każdy sektor ekonomiczny opisują trzy sąsiadujące słupki, w kolejności (od lewej) przedstawiono odczyty dla (grup) krajów: UE15, NMS7, Polska.

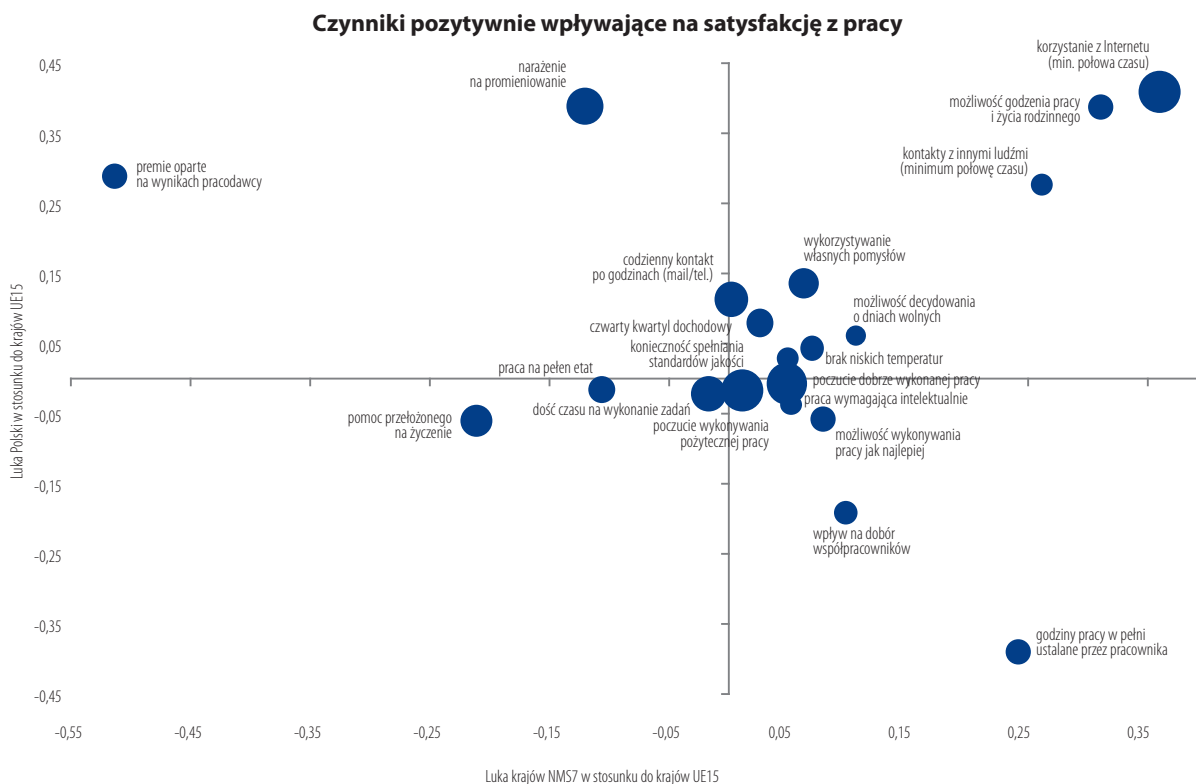
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EWCS 2005.

Wraz z biegiem czasu praca zmienia swoje oblicze. Poprawie ulega przede wszystkim wypadkowość a fizyczne niedogodności, zmniejszają się. Z drugiej strony, wysoki i rosnący jest odsetek deklarujących trudności z pogodzeniem obowiązków zawodowych i prywatnych, względnie dużo pracowników odczuwa stres. Co więcej, w niektórych sektorach następuje ujednoczenie procedur, istotnie ograniczające autonomię pracy, co nie jest dobrze przyjmowane przez pracujących. Ponadto, postęp technologiczny nie przyczynia się równomiernie do poprawy jakości pracy w poszczególnych branżach – niektóre z nich korzystają zdecydowanie rzadziej niż pozostałe – podobnie jak ma to miejsce w przypadku produktywności pracy.

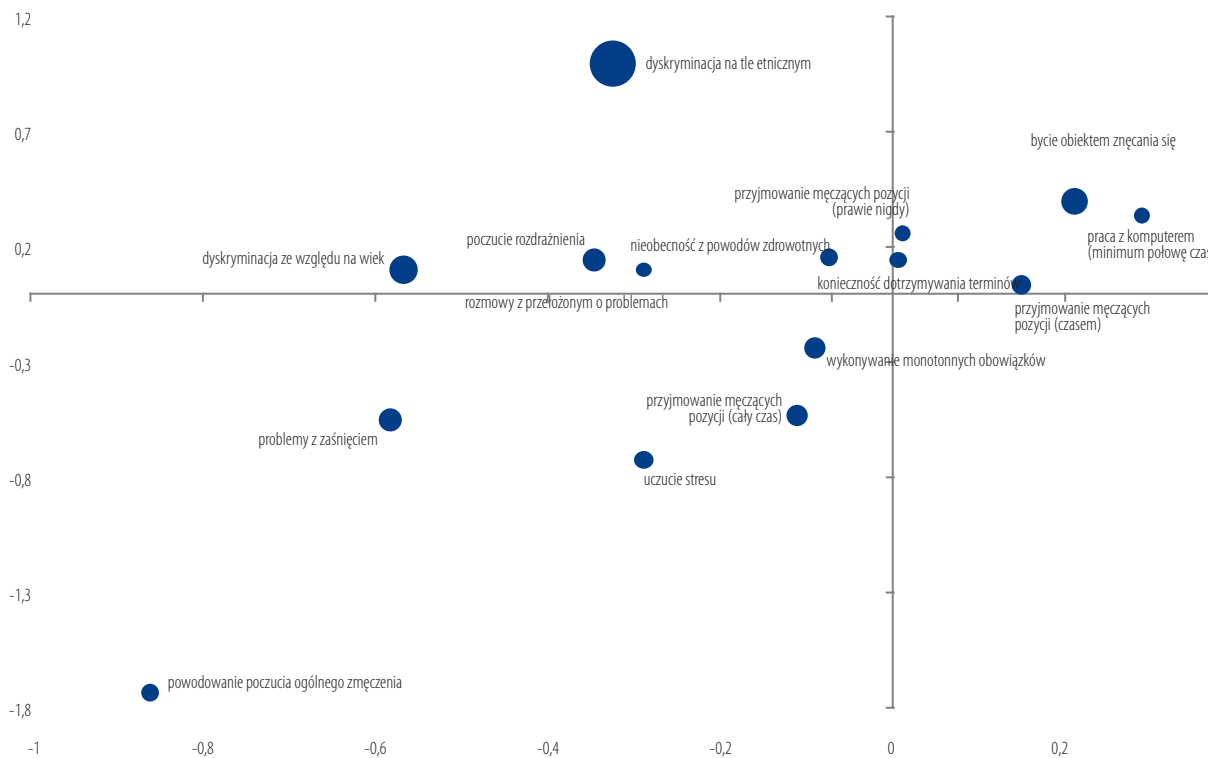
Podsumowując analizę rezultatów badania EWCS, za główny czynnik różnicujący poziom satysfakcji z pracy między Polską oraz krajami NMS7 uznać należy możliwość pogodzenia aktywności zawodowej z wykonywaniem obowiązków rodzinnych i społecznych („WLB”). W dalszej kolejności – fizyczne i psychiczne obciążenia (przyczynianie się pracy do poczucia ogólnego zmęczenia, problemów ze snem, stres, konieczność przyjmowania męczących pozycji) oraz dwa czynniki powiązane ze stopniem nowoczesności gospodarki, to jest wykorzystywanie sieci Internet w pracy oraz kontakt z ludźmi innymi niż współpracownicy. W przypadku Polski, istotnym czynnikiem jest również rzadsze występowanie premii uzależnionych od wyników pracodawcy, co w sytuacji braku istotności premii opartych na wynikach indywidualnych, sugerować może relatywnie niskie odczucie partycypacji polskich pracowników we wzroście wydajności pracy na poziomie przedsiębiorstwa, branży czy całej gospodarki.

Najważniejszymi czynnikami, które współwystępują z wyższym zadowoleniem z pracy, a występują w Polsce z większą częstotliwością, niż w UE15, a w jeszcze większym stopniu w porównaniu do NMS7, są brak dyskryminacji etnicznej, co nie zaskakujące biorąc pod uwagę strukturę polskiego społeczeństwa, a także, co jest bardziej interesujące, większa swoboda kształtowania godzin pracy oraz wpływ na dobór współpracowników.

Wykres II.37. Wpływ poszczególnych czynników na satysfakcję z pracy, a ich zróżnicowanie między Polską, NMS7 i UE15.



Czynniki negatywnie wpływające na satysfakcję z pracy

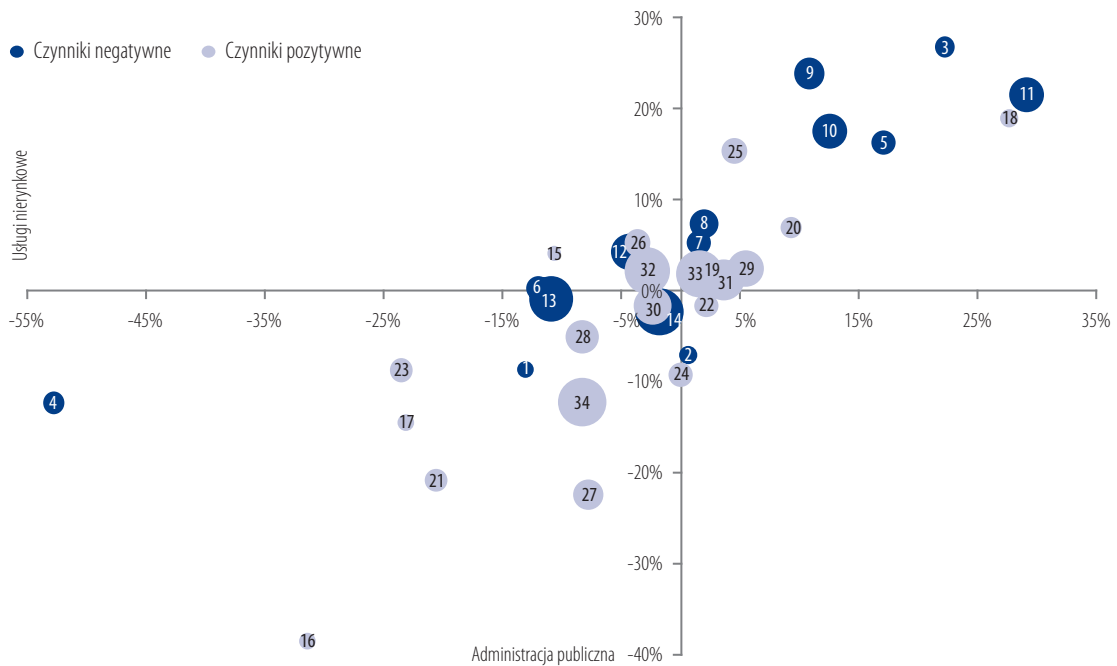


Uwaga: Wielkość okręgu odzwierciedla siłę wpływu danego czynnika na satysfakcję z pracy. Dodatnia luka oznacza mniejszą częstość deklaracji danego problemu/cechy pracy w Polsce/krajach NMS7 w porównaniu do krajów UE15.

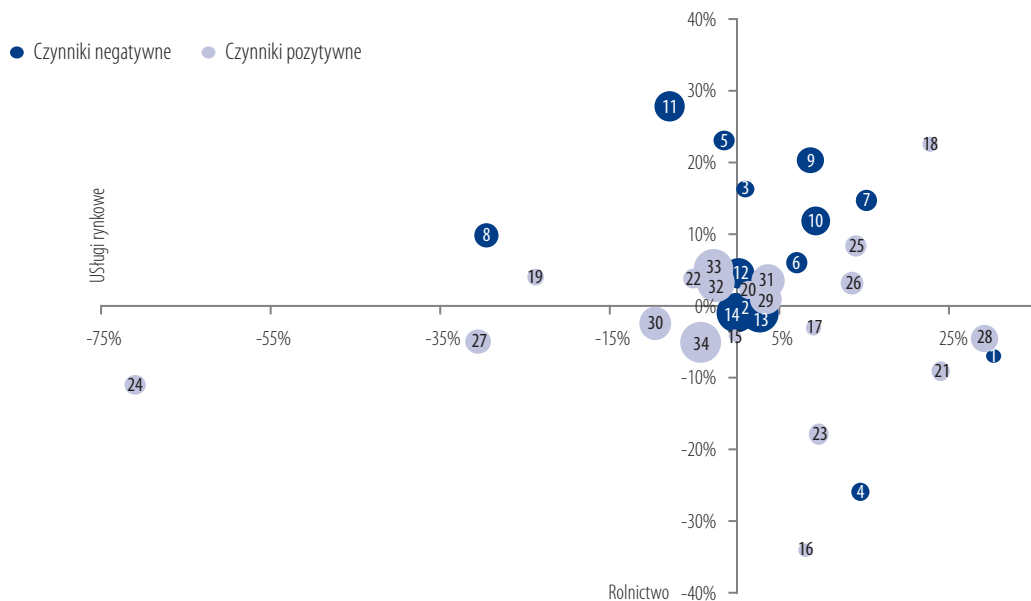
Źródło: Obliczenia własne na podstawie EWCS.

Wykres II.38. Wpływ poszczególnych czynników na satysfakcję z pracy, a ich zróżnicowanie między sekcjami gospodarki polskiej.

Porównanie rolnictwa i usług rynkowych z przemysłem



Porównanie administracji publicznej i usług nierynkowych z przemysłem



czynniki negatywne

1. rozmowy z przełożonym
2. męczące pozycje (b. rzadko)
3. napięte terminy
4. praca z komputerem
5. ogólne zmęczenie
6. nieobecność zdrowotna
7. stres
8. męczące pozycje (czasem)
9. monotonne obowiązki
10. męczące pozycje (b. często)
11. rozdrażnienie
12. problemy ze snem
13. zęczenie się
14. dyskryminacja wiekowa

czynniki pozytywne

15. swoboda urlopu
16. kontakt z ludźmi
17. praca wymagająca intelektualnie
18. standardy jakości
19. dobór współpracowników
20. premie oparte na wynikach pracodawcy
21. brak niskich temperatur
22. jak najlepsze wykonanie pracy
23. Internet
24. swoboda godzin pracy
25. pełen etat
26. wysokie dochody
27. własne pomysły
28. pomoc przełożonego
29. codzienny kontakt
30. dość czasu
31. promieniowanie
32. dobrze wykonana praca
33. pożyteczna praca
34. work-life balance

Uwaga: Wielkość okręgu odzwierciedla siłę wpływu danego czynnika na satysfakcję z pracy. Dodatnia wartość oznacza mniejszą częstość występowania danego zjawiska/problemu w danej sekcji w porównaniu do przemysłu.

Uwaga2: Na lewym panelu nieopisane zostały czynniki w pobliżu początku układu współrzędnych (to jest takie, dla których zróżnicowanie między sektorami jest najmniejsze) – częsta konieczność przyjmowania męczących pozycji, poczucie bycia dyskryminowanym ze względu na wiek oraz otrzymywanie premii uzależnionych od wyników pracodawcy. Na prawym panelu nieopisane zostały przeświadczenie o wykonywaniu pożytecznej pracy oraz posiadanie wpływu na dobór współpracowników.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie EWCS.

Podobnie jak miało to miejsce w przypadku porównań międzynarodowych, częstość występowania cech związanych z samorealizacją nie jest w sposób znaczący zróżnicowana także w samej polskiej gospodarce, między jej sekcjami. Na niekorzyść przemysłu (względem wszystkich sekcji) przemawia m.in. mniej ciekawe obowiązki (częstsze monotonna czynności, rzadsze możliwości wykorzystywania własnych pomysłów), gorsze możliwości pogodzenia pracy z obowiązkami rodzinnymi i społecznymi (szczególnie wyraźne w przypadku usług nierynkowych), cięższy charakter fizyczny wykonywanych czynności (poza rolnictwem). Na korzyść natomiast – pełnoetatowość i (poza administracją) wysokie dochody.

Ponadto także w tym wymiarze jakości pracy, uwidacznia się brak wyraźnych przewag usług rynkowych w stosunku do rolnictwa – różnice ograniczają się przede wszystkim do oczywistych kwestii związanych z charakterem samej pracy, jak wykorzystanie sieci Internet, kontakty z ludźmi innymi, niż współpracownicy, brak ekspozycji na niższe temperatury, mniej wyczerpujący fizycznie charakter, czy możliwość uzyskania pomocy przełożonego. Mniejszy jest natomiast, co również nie jest zaskakujące, zakres autonomii.

Podsumowanie

Analiza przeprowadzona w niniejszym rozdziale pozwala wskazać na szereg prawidłowości odróżniających pracę w Polsce od UE15. Jej niższa jakość wynika przede wszystkim z niższej produktywności, mającej swoje osadzenie w niższym zasobie kapitału fizycznego, jak również w jego niższej efektywności ogólnej. Między innymi na skutek intensyfikacji inwestycji oraz przepływu technologii, luka produktywności jest stopniowo redukowana. Proces konwergencji jedynie w niewielkiej części polega jednak na przepływie pracowników między sektorami, koncentrując się raczej na wzroście produktywności pracy w ich ramach. Odmienne tempo i kierunki zmian struktury zatrudnienia decydowały jednak o wolniejszej konwergencji Polski do UE15, w porównaniu np. z Czechami czy Słowacją. Niewielkie (relatywnie) znaczenie realokacji pracy w NMS7 i Polsce wynika także z podobieństwa gospodarek środkowo i zachodnioeuropejskich osiągniętego już w pierwszej dekadzie posttransfornacyjnej. Jedyne przypadki intensywnej konwergencji poprzez zmianę struktury – Słowenii – możliwy był na skutek występowania znaczących różnic jeszcze w połowie lat 1990tych.

Tabela II.11. Wpływ struktury sektorowej na szeroko rozumianą jakość miejsc pracy w Polsce.

Kategoria	Wymiar	Skala
Luka rozwojowa	Stan luki produktywności pracy względem Francji w roku 2006	Różnice międzysektorowe odpowiadają za 18,5 proc. luki Polski w relacji do Francji
	Nadmiarowe zatrudnienie w rolnictwie	Przepływ nadmiarowych godzin do usług tradycyjnych doprowadziłby do zwiększenia PKB o ok. 10 proc.
Zmiany luki produktywności	Konwergencja w okresie 1996-2006	Realokacja pracy odpowiadała za 5 proc. całkowitej redukcji
		Realokacja pracy odpowiadała za redukcję 1 proc. początkowej luki
	Wolniejsza dynamika produktywności w latach 1996-2006, niż miało to miejsce w Czechach i Słowacji	Utrzymanie przeciętnego różnicy tempa z tego okresu, wynikającej z odmiennej skali realokacji pracy, oznaczałoby o ponad 25 proc. mniejszy poziom produktywności ogólnej.
Jakość pracy	Wpływ struktury sektorowej na satysfakcję z pracy	Przy strukturze sektorowej UE15 i niezmienniej satysfakcji z pracy w poszczególnych sekcjach gospodarki, odsetek zadowolonych z pracy wzrósłby o dwa punkty procentowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, EU-Klems oraz EWCS 2005.

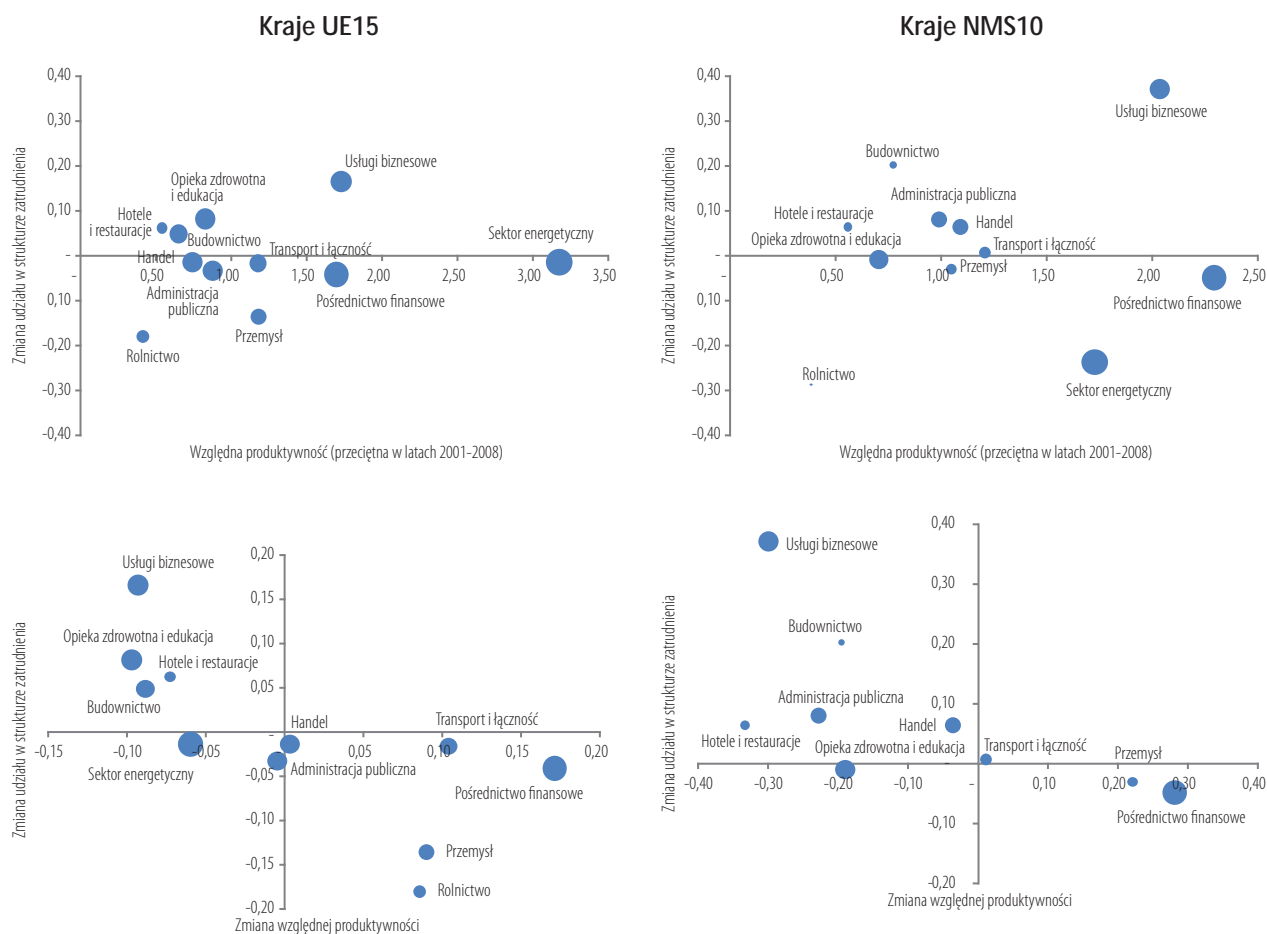
Jednocześnie, analiza, którą przeprowadziliśmy na poziomie sekcji gospodarki pokazuje, że niezwykle rzadko obok siebie współwystępują rozwój intensywny (tj. wzrost względnej produktywności pracy) i ekstensywny (czyli zwiększanie udziału w strukturze zatrudnienia). Sytuacja ta w okresie 2000-2008 dotyczyła jednak przemysłu w Polsce, co wydaje się potwierdzać, że ten sektor jest najbardziej innowacyjnym obszarem polskiej gospodarki. Jedynie pośrednictwo finansowe jest sektorem porównywalnym pod względem dynamiki wydajności pracy.

Dystans produktywności przenosi się na w oczywisty sposób na różnice w wynagrodzeniach. W sytuacji konwergencji (w tym restrukturyzacji), jaka ma miejsce w NMS10, oznaczać to może zmniejszenie stabilności zatrudnienia dla części siły roboczej. Jednocześnie, wysokość dochodów oraz ryzyko utraty pracy nie wyczerpują kwestii percepcji jej jakości w danym miejscu. Istnieje szereg innych czynników, które odgrywają kluczową rolę dla subiektywnego poczucia zadowolenia/satysfakcji z wykonywania danego zajęcia – do najważniejszych z nich należą możliwość godzenia życia zawodowego i prywatnego (*work-life balance*), poczucie samorealizacji oraz obciążenia fizyczne i psychiczne.

Przeciętny poziom kompleksowo rozumianej jakości pracy w Polsce jest dość wysoki, zwłaszcza na tle pozostałych NMS. Nie zmienia to jednak tego, że obok wyższych wynagrodzeń i większego poczucia bezpieczeństwa zatrudnienia, praca w krajach UE15 wiąże się z większym dopasowaniem do życia prywatnego. W przypadku branż (w tym usług) tradycyjnych, zauważalny jest także dystans (w subiektywnej percepcji samych pracowników) możliwości kształcenia i rozwoju kariery.

Poziom zróżnicowania zadowolenia z pracy między krajami NMS, a UE15 jest odmienny w różnych branżach – w przypadku usług nowoczesnych praktycznie nie występują, w przemyśle są znaczne, a największe – w rolnictwie i budownictwie. Jednocześnie, wydaje się, że wynika to przede wszystkim z szybszej konwergencji charakterystyki pracy w tych pierwszych – dla przykładu wypadkowość w tych ostatnich w Polsce ulegała sukcesywnemu zmniejszaniu.

Wykres II.39. Porównanie zmian znaczenia w strukturze rynku pracy, produktywności oraz satysfakcji z pracy w poszczególnych gałęziach.




Uwaga: Wielkość okręgu odzwierciedla satysfakcję z pracy w danym sektorze.

Uwaga 2: W przypadku produktywności, punktem odniesienia jest ogólna produktywność danej grupy gospodarek.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie EWCS 2005.

Należy także zauważyć, że ani większa satysfakcja z pracy, ani ponadprzeciętna produktywność nie oznaczały, że dany sektor szybciej się rozwijał, to jest zwiększał swoje znaczenie w strukturze zatrudnienia. Porównanie zadowolenia z podejmowania aktywności zawodowej w poszczególnych sektorach polskiej gospodarki wskazuje, że motywacja do przepływania z branż takich jak rolnictwo do usług tradycyjnych może być bardzo ograniczona. Charakteryzujące się znacznie wyższą jakością pracy inne sekcje, w tym usługi nowoczesne (czyli usługi biznesowe oraz pośrednictwo finansowe), wydają się cechować większymi barierami wejścia dla osób zatrudnionych w sektorach o znacznie niższej jakości pracy.

Przyczyn spowolnionej realokacji pracy w Polsce, prowadzącej do utrzymywania się przestarzałej struktury gospodarki, należy upatrywać w dwóch kwestiach. Istotna jest zwłaszcza silna segmentacja rynku pracy, której redukcji nie sprzyjają takie zjawiska jak niski stopień partycypacji w kształceniu ustawicznym. Brakuje także krótkookresowych bodźców do podejmowania decyzji o przepływie, głównie ze względu na czasochłonność procesu nabywania i aktualizacji umiejętności. Jednocześnie, o wielkości wewnątrzsektorowej luki produktywności, stanowiącej główny czynnik w niwelowaniu dystansu zamożności dzielącego Polskę i inne NMS od EU15, decyduje w dużej mierze wyposażenie w kapitał rzeczowy, a więc determinujących relatywnie niską stopę inwestycji prywatnych (por. *Polska 2030 – wyzwania rozwojowe* (ZDS 2009)).

Część  Procedury i regulacje
– o zatrudnieniu
i zwalnianiu

Autorzy:
Jan Gąska
Piotr Lewandowski



95	Wprowadzenie
96	1. Znaczenie przepływów w kontekście agregatów rynku pracy
96	1.1. Dlaczego warto badać przepływy na rynku pracy
97	1.2. Prawidłowości empiryczne dotyczące przepływów siły roboczej
103	1.3. Dekompozycja zmian stopy bezrobocia
110	2. Strukturalne i instytucjonalne determinanty międzynarodowego zróżnicowania przepływów
110	2.1. Struktura sektorowa i obudowa instytucjonalna a przepływy na rynku pracy
113	2.2. Identyfikacja instytucjonalnych determinant skali przepływów
122	2.3. Instytucje rynku pracy w Polsce na tle innych krajów europejskich
128	Podsumowanie

SPIS TABEL

- 105 **Tabela III.1.** Epizody wysokiego bezrobocia w krajach europejskich – rola zwolnień i zatrudniania.
- 109 **Tabela III.2.** Czynniki stojące za epizodami wzrostu bezrobocia w krajach europejskich podczas kryzysu ESW w roku 1992, rosyjskiego w roku 1998 i kryzysu lat 2008-2009.
- 111 **Tabela III.3.** Wyniki testu przyczynowości Grangera między powszechnością umów terminowych a stopą hazardu napływu do i odpływu z bezrobocia dla wybranych krajów europejskich.
- 114 **Tabela III.4.** Oszacowania modeli instytucjonalnych determinant różnicowania stóp hazardu odpływu z oraz napływu do bezrobocia na rynkach pracy krajów europejskich w latach 2000-2009.
- 122 **Tabela III.5.** Dekompozycja odchylenia stóp hazardu dla odpływów z bezrobocia od średniej (na podstawie modelu 1), kraje uszeregowane od największych stóp hazardu (w pkt. proc.).
- 124 **Tabela III.6.** Ewolucja płacy minimalnej i zasiłku dla bezrobotnych w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce w Polsce w latach 1995-2009 (w proc.).
- 126 **Tabela III.7.** Instytucje rynku pracy w Polsce w latach 2000-2009 i ich potencjalny wpływ na przepływy.
- 128 **Tabela III.8.** Wpływ instytucji rynku pracy na intensywność zwalniania i zatrudniania pracowników.

SPIS RAMEK

- 97 **Ramka III.1.** Sposoby pomiaru przepływów na rynku pracy.
- 112 **Ramka III.2.** Przepływy a instytucje – ujęcie teoretyczne.

SPIS WYKRESÓW

- 99 **Wykres III.1.** Stopy hazardu odpływu z bezrobocia a stopa bezrobocia ogółem w krajach europejskich w latach 1975-2009 (w proc.).
- 99 **Wykres III.2.** Stopy hazardu napływu do bezrobocia a stopa bezrobocia ogółem w krajach europejskich w latach 1975-2009 (w proc.).
- 99 **Wykres III.3.** Stopy hazardu odpływu z bezrobocia a stopa bezrobocia długotrwałego w krajach europejskich w latach 1975-2009 (w proc.).
- 99 **Wykres III.4.** Stopy hazardu napływu do bezrobocia a stopa bezrobocia długotrwałego w krajach europejskich w latach 1975-2009 (w proc.).
- 100 **Wykres III.5.** Przepływy brutto w krajach europejskich w latach dziewięćdziesiątych i dwutysięcznych (suma zatrudniania i zwalniania) (w proc.).
- 100 **Wykres III.6.** Stopy hazardu napływu do bezrobocia (prawdopodobieństwo zwolnienia) i odpływu z bezrobocia (prawdopodobieństwo zatrudnienia) w krajach europejskich (przeciętnie, 2000-2009) (w proc.).
- 100 **Wykres III.7.** Stopy hazardu odpływu z bezrobocia w krajach europejskich w latach 1990. i 2000 (w proc.).
- 100 **Wykres III.8.** Stopy hazardu napływu do bezrobocia w krajach europejskich w latach 1990. i 2000 (w proc.).
- 102 **Wykres III.9.** Ewolucja średnich stóp hazardu odpływu z i napływu do bezrobocia w wybranych krajach europejskich w latach 1970-2009 (w proc.).
- 102 **Wykres III.10.** Ewolucja średnich stóp hazardu odpływu z i napływu do bezrobocia w krajach grupy wyszehradzkiej (3-letnie średnie ruchome) (w proc.).
- 103 **Wykres III.11.** Przepływy brutto i stopa bezrobocia w Polsce w latach 1993-2009 (w proc.).

- 103 **Wykres III.12.** Zmiany stóp hazardu podjęcia i utraty pracy w Polsce w latach 1993-2009 (w proc.).
- 104 **Wykres III.13.** Wkład zmian stóp hazardu zwalniania i zatrudniania do fluktuacji bezrobocia w krajach europejskich w latach 1975-2009 (w proc.).
- 106 **Wykres III.14.** Wkład fluktuacji prawdopodobieństwa napływu i odpływu do całkowitych zmian stopy bezrobocia w wybranych krajach europejskich (w proc.).
- 111 **Wykres III.15.** Realokacja siły roboczej - wpływ struktury sektorowej oraz czynników specyficznych dla kraju w wybranych krajach OECD, przeciętnie w latach 2000-2007 (w pkt. proc.).
- 111 **Wykres III.16.** Stopy hazardu odpływu (lewa oś) i napływu (prawa oś) do bezrobocia a udział zatrudnionych na umowy terminowe (oś pozioma, w proc.) zatrudnieniu ogółem w krajach europejskich w latach 1975-2009 (w proc.).
- 115 **Wykres III.17.** Stopy hazardu odpływu z bezrobocia (oś pionowa) a restrykcyjność regulacji umów na czas nieokreślony w 23 krajach europejskich (model 1) (w proc.).
- 115 **Wykres III.18.** Stopy hazardu napływu do bezrobocia (oś pionowa) a restrykcyjność regulacji umów na czas nieokreślony w 23 krajach europejskich (model 1) (w proc.).
- 117 **Wykres III.19.** Stopy hazardu odpływu z bezrobocia (oś pionowa) a klin podatkowy w 20 krajach europejskich (model 2) (w proc.).
- 117 **Wykres III.20.** Stopy hazardu odpływu z bezrobocia (oś pionowa) a progresja klina podatkowego w 17 krajach europejskich (model 3) (w proc.).
- 117 **Wykres III.21.** Stopy hazardu odpływu z bezrobocia (oś pionowa) a wydatki na zasiłki dla bezrobotnych w relacji do PKB w 23 krajach europejskich (model 1) (w proc.).
- 117 **Wykres III.22.** Stopy hazardu napływu do bezrobocia (oś pionowa) a stopy zastąpienia w systemie zasiłków dla bezrobotnych w 17 krajach europejskich (model 3) (w proc.).
- 118 **Wykres III.23.** Stopy hazardu odpływu z bezrobocia (oś pionowa) a objęcie siły roboczej układami zbiorowymi w 20 krajach europejskich (model 2) (w proc.).
- 118 **Wykres III.24.** Stopy hazardu napływu do bezrobocia (oś pionowa) a objęcie siły roboczej układami zbiorowymi w 20 krajach europejskich (model 2) (w proc.).
- 119 **Wykres III.25.** Stopy hazardu odpływu z bezrobocia (oś pionowa) a wysokość płacy minimalnej (w relacji do przeciętnego wynagrodzenia) w 20 krajach europejskich (model 1) (w proc.).
- 119 **Wykres III.26.** Stopy hazardu napływu do bezrobocia (oś pionowa) a wysokość płacy minimalnej (w relacji do przeciętnego wynagrodzenia) w 20 krajach europejskich (model 1) (w proc.).
- 120 **Wykres III.27.** Stopy hazardu napływu do bezrobocia (oś pionowa) a wydatki na aktywne polityki rynku pracy w 23 krajach europejskich (model 1) (w proc.).
- 120 **Wykres III.28.** Stopy hazardu odpływu z bezrobocia (oś pionowa) a regulacje zakładania firm (Doing Business 2010) w 23 krajach europejskich (model 1) (w proc.).
- 127 **Wykres III.29.** Skala interwencji po podażowej (oś pionowa) i popytowej (oś pozioma) stronie rynku pracy a stopy hazardu odpływów z bezrobocia (wielkość okręgów) w krajach europejskich.

Wprowadzenie

Tworzenie i zamykanie miejsc pracy oraz przepływy osób pomiędzy zatrudnieniem, bezrobociem i biernością zawodową występują w każdej gospodarce. W krajach OECD od 30 do 60 proc. ogółu siły roboczej rocznie zmienia stan na rynku pracy lub miejsce zatrudnienia¹. Skala tej realokacji jest jednak zróżnicowana nie tylko w wymiarze przekrojowym, ale też czasowym – wahania koniunktury wpływają na prawdopodobieństwa utraty pracy, znalezienia jej przez bezrobotnych, jak też na skłonność do zmiany miejsca zatrudnienia. Charakter przepływów wpływa zarówno na popytową stronę rynku pracy – wyższe ułatwiają rekrutację pracowników, ale podnoszą też ryzyko ich odejścia, jak i stronę podażową – intensywna realokacja pomaga bezrobotnym znaleźć zatrudnienie, a pracującym zmienić zajęcie na lepiej płatne i bardziej satysfakcjonujące, lecz zmniejsza komfort psychiczny pracowników, stojących wobec wyższego ryzyka zwolnienia. Zrozumienie natury ekonomicznej tych zjawisk jest kluczowe nie tylko dla naukowego opisu rzeczywistości gospodarczej, ale też dla planowania i prowadzenia optymalnej interwencji publicznej.

Dotychczas przepływy na rynku pracy badane były w Polsce rzadko i selektywnie (por. Bukowski, Lewandowski, 2005a, 2005b, Budnik, 2007). Niniejsza część *Zatrudnienia w Polsce 2009* ma na celu wypełnienie tej luki w dwojaki sposób – poprzez oszacowanie, na podstawie danych makroekonomicznych, intensywności przepływów w Polsce i innych krajach europejskich, oraz osadzenie uzyskanych wyników w międzynarodowym kontekście instytucjonalnym. Część składa się z dwóch rozdziałów. W pierwszym dokonujemy estymacji skali napływów do bezrobocia i odpływów z niego w różnych krajach europejskich, a także przeprowadzamy dekompozycję zmian stóp bezrobocia na wkład intensywności zatrudniania i zwalniania.

Zróżnicowanie międzynarodowe skali przepływów jest punktem wyjścia dla drugiego rozdziału, koncentrującego się na otoczeniu instytucjonalnym rynku pracy i jego oddziaływaniu na przepływy. Zgodnie z literaturą przedmiotu, instytucje w dużej mierze kształtują dynamikę rynku pracy. Rozdział ten rozpoczynamy od oceny względnej roli instytucji i struktury sektorowej gospodarek w kształtowaniu intensywności realokacji siły roboczej. Następnie ukazujemy wyniki modeli regresji, mających na celu zidentyfikowanie współzależności pomiędzy otoczeniem instytucjonalnym a stopami hazardu przepływów z i do bezrobocia (warunkowych szans utraty bądź podjęcia pracy w ustalonej jednostce czasu), wraz z ich kompleksową interpretacją w świetle teoretycznych i empirycznych ustaleń literatury przedmiotu. Ostatnią sekcję tego rozdziału poświęcamy zmianom instytucjonalnym zainicjowanym w Polsce w ostatnich kilku latach i ich potencjalnemu oddziaływaniu na prawdopodobieństwo znalezienia pracy przez osoby bezrobotne w przyszłości. Dokonujemy w niej również pogrupowania krajów europejskich ze względu na występujące w nich modele instytucjonalne i obserwowane intensywności przepływów. Część wieńczy podsumowanie, scalające wyniki obu rozdziałów.

¹ Dane te uwzględniają przepływy od zatrudnienia do bezrobocia, w odwrotnym kierunku oraz zmiany miejsc pracy (tzw. *churning flows*).

1. Znaczenie przepływów w kontekście agregatów rynku pracy

1.1. Dlaczego warto badać przepływy na rynku pracy

Przepływy osób z bezrobocia do zatrudnienia, z zatrudnienia do bezrobocia, pomiędzy biernością a aktywnością zawodową oraz w obrębie zatrudnienia są centralnymi procesami zachodzącymi na każdym rynku pracy i kształtującymi jego najważniejsze własności. Choć zarówno destrukcja, jak i kreacja miejsc pracy, podlegają wahaniom w takt koniunktury gospodarczej, to nawet w okresach stabilnego wzrostu wiele miejsc pracy jest równoległe zamykanych i tworzonych – OECD (2009) podaje, że w krajach rozwiniętych rocznie, średnio rzecz biorąc, ok. 20 proc. z nich jest otwierane lub zamykane, a niemal 1/3 uczestników rynku pracy znajduje, traci lub zmienia pracę. Jest to więc proces bardzo intensywny nawet w tych gospodarkach, w których, jak w Grecji, rynki pracy są stosunkowo mało aktywne. W ujęciu makroekonomicznym, realokacja siły roboczej jest kluczowym elementem procesów restrukturyzacyjnych, umożliwiającym skuteczną absorpcję zmian technologicznych i umożliwiającym podnoszenie produktywności dzięki lepszemu dopasowaniu pracowników do powstających wakatów i przenoszeniu czynnika pracy do najbardziej produktywnych firm (OECD, 2010). Nowe miejsca pracy są tworzone przez bardziej wydajne przedsiębiorstwa (OECD, 2009), a więc dla wzrostu produktywności większe znaczenie ma wchodzenie na rynek nowych firm i tworzenie przez nie nowych stanowisk, niż otwieranie miejsc pracy przez przedsiębiorstwa już istniejące (Foster et al., 2001). Również Griliches, Regev (2005) oraz Bartelsmann et al. (2009) wskazują, że realokacja zasobów sprzyja podnoszeniu produktywności.

Z perspektywy mikroekonomicznej, dynamika przepływów określa szanse szybkiego rozpoczęcia kariery zawodowej przez osoby na niego wchodzące, wpływa na czas poszukiwania pracy przez bezrobotnych, ale też na prawdopodobieństwo jej utraty bądź zmiany przez pracujących. W krajach o wysokiej intensywności kreacji i destrukcji miejsc pracy epizody bezrobocia są z reguły krótsze, a bezrobocie długookresowe niższe niż na rynkach o niskich przepływach. Z drugiej strony, wysoka dynamika rynku pracy, skracając przeciętne okresy związania danego pracownika z firmą, zniechęca do inwestycji w kapitał ludzki, ograniczając możliwość podnoszenia wydajności wewnątrz firmy. Wyższe przepływy oznaczają też mniejszą pewność miejsca pracy i niższy komfort psychiczny pracowników, choć zarazem zwiększają możliwość zmiany zatrudnienia na lepiej płatne i bardziej satysfakcjonujące.

Analiza kierunków i skali przepływów w perspektywie cyklicznej umożliwia poznanie ważnych własności bezrobocia, w szczególności oszacowanie, w jakim stopniu jego wzrost (spadek) wynika z mniejszych (większych) szans znalezienia pracy, a w jakim z wyższych (niższych) napływów do zasobu bezrobotnych. Wiedza taka umożliwia bardziej kompleksową ocenę problemów danego rynku pracy i pozwala lepiej konstruować i adresować polityki ukierunkowane na ograniczenie skali i dotkliwości bezrobocia lub aktywizację osób biernych. Innymi słowy, rzetelna analiza przepływów jest potrzebna nie tylko dla naukowego opisu i zrozumienia rzeczywistości gospodarczej, ale także dla racjonalnego prowadzenia interwencji publicznej na rynku pracy.

Ramka III.1. Sposoby pomiaru przepływów na rynku pracy.

Dynamika zjawisk rynku pracy powoduje, że pomiar przepływów jest trudny i często niejednoznaczny. W literaturze spotyka się 3 sposoby pomiaru przepływów na rynku pracy.

1. Dane mikroekonomiczne o aktywności ekonomicznej ludności - badanie podaży pracy

Najczęściej stosowanym i najprostszym sposobem pomiaru przepływów jest analiza mikroekonomicznych danych panelowych o poszczególnych uczestnikach rynku pracy. Przykładowymi źródłami danych tego typu są badania takie jak *Current Population Survey (CPS)* w Stanach Zjednoczonych czy *Labour Force Survey (LFS)* w Europie – BAEL w Polsce, które zawierają dane o poszczególnych osobach w wielu momentach. Na podstawie zmian statusu danej jednostki w kolejnych okresach możliwe jest przybliżone określenie skali przepływów. Wady tego typu badań związane są z rotacyjnością próby (przez co okres badania jednej osoby jest ograniczony), stosunkowo niewielkim zasobem informacji o charakterystyce firmy, brakiem możliwości określenia przepływów z jednego do drugiego miejsca zatrudnienia oraz o przepływach występujących pomiędzy momentami uczestnictwa w badaniu. Ponadto, Boeri, Flynn (1997) wskazują, że braki odpowiedzi są co do zasady częstsze wśród osób zmieniających swój stan na rynku pracy, przez co wielkość przepływów może pozostać niedoszacowana. Przykłady badań wykorzystujących źródła tego typu to Jenkins, Chandler (2010), Bell, Smith (2002), Elsby et al. (2009) czy Boeri, Flynn (1997) oraz Bukowski, Lewandowski (2005a, 2005b) dla Polski.

2. Dane mikroekonomiczne o firmach – badanie popytu

Innym sposobem badania skali przepływów na rynku pracy jest analiza danych panelowych na temat zatrudnienia w firmach. Obliczenie przepływów na rynku pracy odbywa się poprzez porównanie liczby zatrudnionych w danej jednostce w kolejnych iteracjach badania. Podstawową wadą takiego podejścia, wspólną dla wszystkich tego typu baz danych, jest nieuwzględnianie zmian organizacyjnych w firmach, które mogą skutkować realokacją siły roboczej. Ponadto, większość tego typu baz danych zawiera dane wyłącznie o większych firmach. Podejście takie prezentują Blanchard i Portugal (1998), Gomez Salvador, Messina i Vallanti (2004) czy Haltiwanger, Scarpetta, Schweiger (2006). Wadą obu metod opartych o dane mikroekonomiczne są nietyralne, duże błędy standardowe uzyskiwanych oszacowań, często zresztą ignorowane przez badaczy sięgających po te metody.

3. Badanie na podstawie danych zagregowanych

Zainicjowana w pracy Shimer (2007) metoda opiera się na powszechnie dostępnych danych o zagregowanym zatrudnieniu, bezrobociu i liczbie bezrobotnych, którzy pozostają bez pracy przez okres krótszy niż 1 miesiąc. Na podstawie zmian w czasie tych zasobów oraz struktury czasowej bezrobocia oszacowywane są intensywności przepływów. Elsby et al. (2008) dostosowali tę metodologię do krajów europejskich, gdzie średni czas pozostawania bez pracy jest znacznie dłuższy niż w Stanach Zjednoczonych i stosunkowo niewielki odsetek zatrudnionych pozostaje bez pracy przez nie więcej niż miesiąc, przez co standardowa metoda generuje zaburzone oszacowania. Ponadto, rozwinięcie Elsby et al. (2008) umożliwia obliczenie wkładu zmian napływów i odpływów do bezrobocia także poza tzw. przepływowym stanem ustalonym (ang. *flow steady-state*, por. MGIP, 2005). Podstawową zaletą obliczeń w oparciu o dane zagregowane jest międzynarodowa porównywalność uzyskiwanych oszacowań – liczba bezrobotnych jest w krajach OECD określana według jednolitej metodologii, przez co zapewniona jest spójność oszacowań. Ponadto, wiarygodne określenie przepływów jest dzięki niej łatwiejsze, gdyż nie wymaga agregacji danych o pojedynczych jednostkach, co pozwala też uniknąć wspomnianego problemu błędów standardowych oszacowań bezpośrednich frakcji z danych mikro.

1.2. Prawidłowości empiryczne dotyczące przepływów siły roboczej

Zróznicowanie skali przepływów w przekroju międzynarodowym jest znaczne – według danych OECD (2009) stopa realokacji miejsc pracy² w latach 1997–2004 wahała się od ok. 15 proc. w Szwecji do ponad 32 proc. w Brazylii, zaś stopa realokacji siły roboczej od 30 proc. w Grecji do niemal 60 proc. w Turcji (2000-2005)³. Posługując się danymi makroekonomicznymi, uzyskano podobne wyniki, które prezentujemy w rozdziale 1.3 – w latach 2000-2009 przepływy wahały się w przedziale od niecałych 10 proc. w Portugalii do niemal 30 proc. siły roboczej w Finlandii. Skala przepływów jest jednak wypadkową ryzyka utraty pracy (szans jej podjęcia) oraz liczebności populacji pracujących (bezrobotnych). Różnice w wielkościach przepływów mogą więc wynikać zarówno z różnic prawdopodobieństw zmiany stanu na rynku pracy, jak też wielkości grup, których one dotyczą. Zarówno z punktu widzenia jednostek, jak i analizy oraz polityki rynku pracy, kluczowe znaczenie mają te prawdopodobieństwa oraz czynniki na nie wpływające. W niniejszym opracowaniu mierzymy je poprzez miesięczne stopy napływu do bezrobocia i odpływu z niego, czyli przez prawdopodobieństwo, że osoba pracująca napłynie do bezrobocia w ciągu danego miesiąca, oraz prawdopodobieństwo, że dana osoba bezrobotna znajdzie pracę w tym oknie czasowym. Te warunkowe prawdopodobieństwa będą w dalszej części tekstu nazywane „stopami hazardu” odpowiednio dla napływów do bezrobocia i odpływów z bezrobocia. Formalne definicje zawiera Aneks 4.

² Realokacja zdefiniowana jako średnioroczna suma stóp zatrudniania i zwalniania. Liczba zatrudnień została określona przez OECD (2010) jako liczba pracowników o stażu pracy w danym przedsiębiorstwie krótszym niż jeden rok, obliczana na podstawie danych mikroekonomicznych (LFS w Europie i Kanadzie, CPS w USA). Z kolei liczba zwolnień określona została przy pomocy różnicy pomiędzy zmianą zatrudnienia netto a liczbą zatrudnień. Wskaźniki uzyskano jako iloraz bezwzględnej liczby osób przez średnie zatrudnienie w dwóch latach, których dotyczy dany przepływ.

³ Stopa realokacji miejsc pracy to suma stopy kreacji miejsc pracy i stopy destrukcji miejsc pracy, zaś stopa realokacji siły roboczej to suma pracowników zatrudnionych i zwolnionych w relacji do całkowitej siły roboczej.

Co ważne, intensywność przepływów jako taka i sytuacja na rynku pracy (mierzona poziomem bezrobocia i zatrudnienia) nie są ze sobą systematycznie związane, ani w krótkim, ani w długim okresie (OECD, 2009, 2010). Tę obserwację potwierdza także to, że korelacje przekrojowe opracowanych w ramach niniejszego badania (por. Wykresy III.1-2) miar przepływów brutto oraz całkowitej stopy bezrobocia nie są istotne statystycznie⁴. Taki związek obserwuje się jednak między przepływami na rynku pracy a stopą bezrobocia długotrwałego. Niskie stopy hazardu dla odpływu z bezrobocia (tj. warunkowe prawdopodobieństwa utraty pracy w ustalonej jednostce czasu – por. Aneks 4), determinując oczekiwany czas poszukiwania pracy przez bezrobotnego, powodują wzrost bezrobocia długotrwałego (por. Wykresy III.3-4). Ujemna zależność pomiędzy tymi wielkościami w latach 1975-2009 była wyraźna, a współczynnik korelacji wynosił $-0,74$ ⁵. Oszacowanie to wskazuje, że podniesienie stóp hazardu odpływu z bezrobocia o zaledwie 1 proc. wiąże się z niższą o ponad 1,5 proc. stopą bezrobocia długookresowego⁶. Co więcej, wyższa częstotliwość zwalniania nie podnosi omawianej wielkości – nie implikuje więc, w odróżnieniu od niskiej stopy zatrudniania, powstania dotkliwych problemów społecznych indukowanych przez zjawisko długotrwałego bezrobocia. Trudności ze znalezieniem pracy są więc główną determinantą długotrwałego bezrobocia i wynikających z niego problemów. Zatem, o ile niskie i wysokie przepływy na rynku pracy mogą towarzyszyć zarówno przeciętnie wysokiemu, jak i niskiemu bezrobociu ogółem, to niskie przepływy z bezrobocia do zatrudnienia wiążą się jednoznacznie z wyższym bezrobociem długookresowym.

Literatura przedmiotu wskazuje, że najważniejszymi determinantami wielkości przepływów są specyfika poszczególnych branż oraz kształt instytucji rynku pracy w danym kraju (por. Gomez-Salvador, Messina, Vallanti 2004, OECD 2009, 2010). Innymi słowy, w różnych państwach relatywnie wysoką (bądź niską) dynamiką przepływów charakteryzują się te same branże, a zróżnicowanie międzynarodowe przeciętnej skali przepływów, zarówno w konkretnych branżach, jak i na poziomie całych gospodarek, związane jest z różnym kształtem regulacyjnej i instytucjonalnej obudowy poszczególnych rynków⁷. Ponadto, obserwacja, że różnice pomiędzy skalą realokacji siły roboczej, a rozmiarem realokacji miejsc pracy są podobne we wszystkich krajach OECD, oznacza, że skala rotacji pracowników w ramach jednego stanowiska (tzw. *churning flows*) nie wykazuje istotnego zróżnicowania międzynarodowego. Wyniki te są o tyle istotne, że umożliwiają traktowanie danych na temat realokacji siły roboczej i realokacji miejsc pracy jako substytutów (Bassanini, Mariana 2009). Dlatego, analizując w niniejszym rozdziale oszacowane dla Polski i innych krajów wielkości przepływów, skupiamy się na przepływach z bezrobocia do zatrudnienia i w przeciwną stronę.

Kolejnym czynnikiem kształtującym przepływy pracowników między stanami na rynku pracy jest demografia firm. W krajach OECD każdego roku od 5 do 9 proc. stanowisk powstaje lub zostaje zlikwidowanych w wyniku powstawania lub zamykania przedsiębiorstw (OECD, 2009). Haltiwanger et al. (2006), przy pomocy badania firm w kilkunastu krajach OECD, przypisali od 30 do 40 proc. wszystkich przepływów wchodzącym i wychodzącym z rynku podmiotom. Pokazali oni również, że rotacja miejsc pracy w małych firmach jest nieco wyższa niż w dużych. Ponadto, uzyskane przez tych autorów istotne korelacje pomiędzy wielkością kreacji i destrukcji miejsc pracy w przedsiębiorstwach w krajach OECD (podzielonych na klasy ze względu na branżę i wielkość zatrudnienia) z analogicznymi wielkościami w Stanach Zjednoczonych sugerują, że prawidłowości dotyczące zróżnicowania przepływów w przekroju branż i firm różnej wielkości są uniwersalne. Można więc je uogólniać na różne gospodarki, sektory i segmenty rynku, pamiętając, że pewne znaczenie ma wiek firm. Młode podmioty tworzą więcej miejsc pracy netto niż te długo działające, choć nie stwierdzono jednocześnie podobnej zależności w przypadku ich destrukcji.

Prawidłowości dotyczące przepływów widoczne są również po stronie podaży pracy. OECD (2009) wskazuje, że przepływy wśród kobiet są generalnie wyższe niż wśród mężczyzn. Realokacja jest też zasadniczo większa wśród relatywnie młodszych i gorzej wykwalifikowanych pracowników, którzy wykazują też krótsze przeciętne okresy pracy na danym stanowisku niż osoby w sile wieku i dobrze wykształcone. OECD (2009) zwraca też uwagę, że zmiany strukturalne na rynku pracy, wyrażające się przez spadek zapotrzebowania na słabiej wykwalifikowaną siłę roboczą, odzwierciedlane są we wzroście odsetka osób zwalnianych, a nie w spadku częstotliwości ich zatrudniania.

Na wykresie III.5 prezentujemy przeciętne przepływy brutto na europejskich rynkach pracy w latach 1990-1999 oraz 2000-2009. Skala przepływów cechuje się znaczną inercją, a ich zróżnicowanie międzynarodowe jest dość stabilne w czasie. Zatem, wysokie bądź niskie przepływy w poszczególnych krajach raczej nie są konsekwencją szczególnych wydarzeń zachodzących w danym okresie (np. dekadzie), lecz odzwierciedleniem średniookresowych prawidłowości dotyczących poszczególnych państw – czynników strukturalnych i instytucjonalnych, rozróżniających jedne kraje od drugich, który jednocześnie zmieniają się w czasie rzadziej niż następujące po sobie okresy koniunktury i dekonunktury gospodarczej. W Polsce, na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej, przepływy siły roboczej (z zatrudnienia do bezrobocia i przeciwnie) na przestrzeni ostatnich dwóch dekad były relatywnie duże. Wśród państw OECD jedynie w Hiszpanii i Finlandii odsetki osób aktywnych zawodowo, zmieniających każdego roku stan na rynku pracy, były wyższe zarówno w latach dziewięćdziesiątych, jak i dwutysięcznych⁸.

⁴ Współczynnik korelacji wyniósł 0,14.

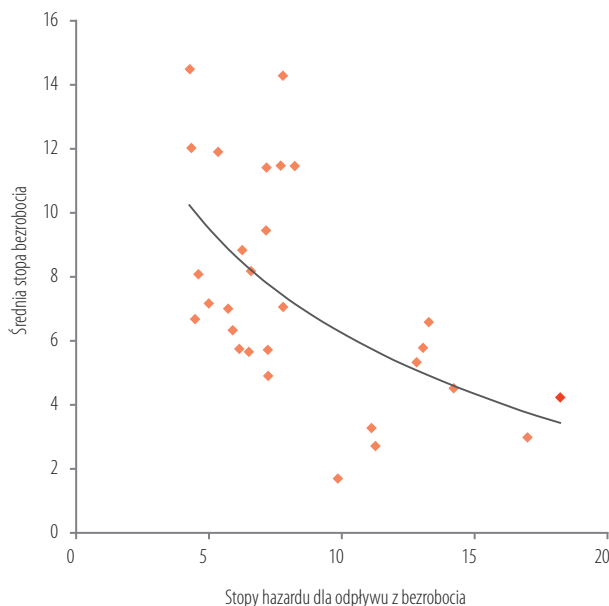
⁵ Dla lat 2000-2009 współczynnik korelacji wynosi $-0,76$, a wykres analogiczny do Wykresu III.1 prezentuje niemal identyczną zależność.

⁶ Zmienną objaśnianą jest logarytm stopy hazardu dla odpływu z bezrobocia, a zmienną objaśnianą logarytm stopy bezrobocia długookresowego.

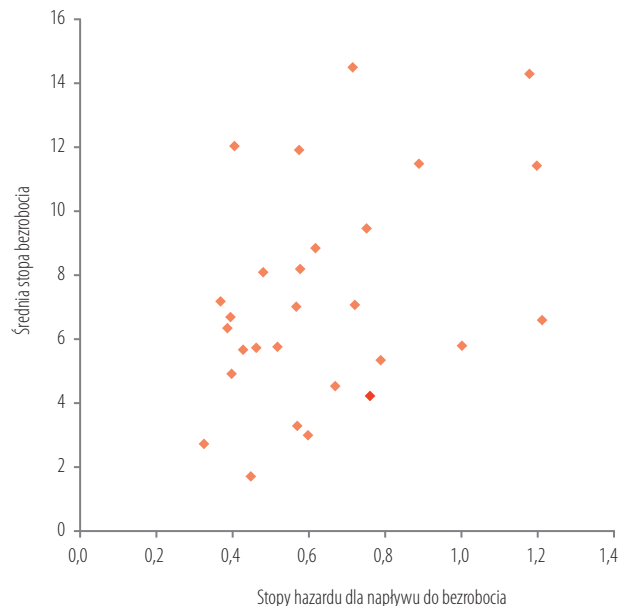
⁷ Przykładowo, OECD (2009) wskazuje, że takim ważnym czynnikiem instytucjonalnym jest powszechność czasowych umów u pracę.

⁸ W ostatniej dekadzie XX wieku wskaźnik ten był ponadto większy w Wielkiej Brytanii, cechującej się wśród krajów UE instytucjami rynku pracy szczególnie sprzyjającymi realokacji siły roboczej (Bassanini, Duval, 2006).

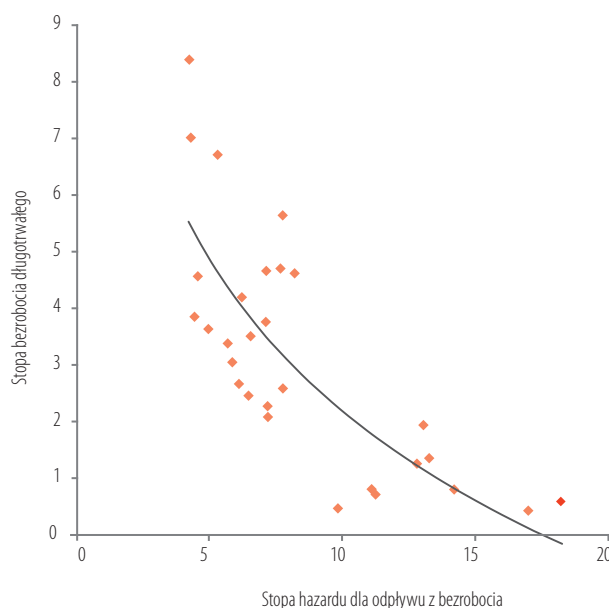
Wykres III.1. Stopy hazardu odpływu z bezrobocia a stopa bezrobocia ogółem w krajach europejskich w latach 1975-2009 (w proc.).



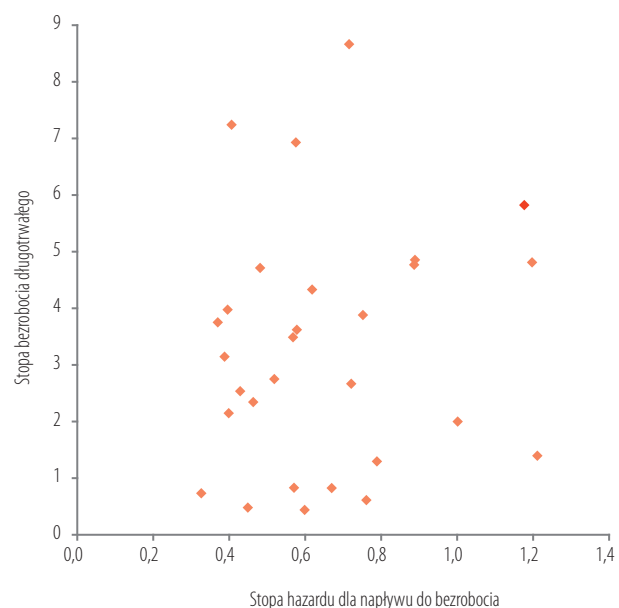
Wykres III.2. Stopy hazardu napływu do bezrobocia a stopa bezrobocia ogółem w krajach europejskich w latach 1975-2009 (w proc.).



Wykres III.3. Stopy hazardu odpływu z bezrobocia a stopa bezrobocia długotrwałego w krajach europejskich w latach 1975-2009 (w proc.).



Wykres III.4. Stopy hazardu napływu do bezrobocia a stopa bezrobocia długotrwałego w krajach europejskich w latach 1975-2009 (w proc.).



Uwaga: Wyróżniono Polskę.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat, OECD oraz Elsby et al. (2009).

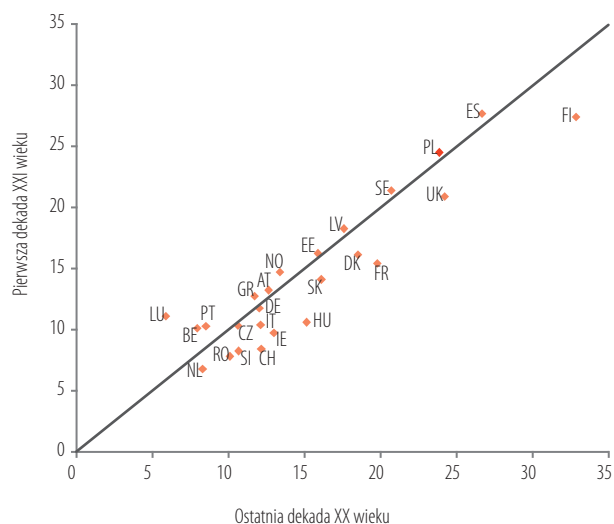
Wysoka skala przepływów w Polsce była w dużej mierze skutkiem znaczących wahań poziomu bezrobocia. Jak zauważają Bukowski i Lewandowski (MGiP, 2005; MPIPS, 2007), a także Bukowski, Koloch i Lewandowski (2008), szok transformacyjny w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, załamanie się wymiany handlowej na skutek kryzysu rosyjskiego i tzw. druga fala restrukturyzacji w latach 1998-2002, a następnie przyspieszenie wzrostu gospodarczego po 2004 roku, spowodowały duże wahania bezrobocia. Wzrost liczby bezrobotnych o 500 tys. na przestrzeni lat 1992-1993, spadek o 1 mln do 1998 roku, następnie wzrost o 1,6 mln osób w latach 1998-2002 i szybki spadek w latach 2004-2008 znalazły odzwierciedlenie w średniorocznych wielkościach przepływów, obejmujących 23,9 proc. siły roboczej w latach 1990. oraz 24,5 proc. w latach 2000⁹. Dlatego lepszą miarą do oceny zmian intensywności zatrudniania i zwalniania na polskim rynku pracy, jak też dla porównań międzynarodowych, są stopy hazardu, które odzwierciedlają warunkowe

9 Dostępność danych – od 1992 roku – nie pozwala zmierzyć wielkości przepływów w latach 1989-1992, wynikających z transformacji gospodarczej i restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych. Utrzymywanie się wysokiego poziomu przepływów w latach dwutysięcznych wskazuje jednak, że przeciętnie wysokie przepływy w Polsce nie są konsekwencją przemian w latach 1990., lecz charakterystyką całego okresu po 1989 roku.

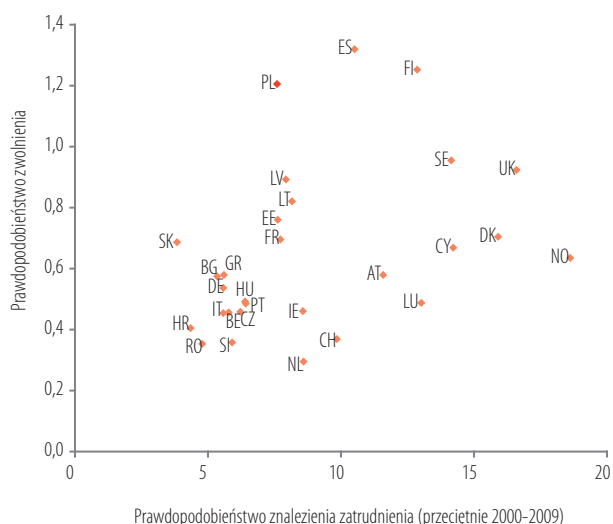
prawdopodobieństwo utraty pracy przez osobę pracującą, bądź prawdopodobieństwo podjęcia zatrudnienia przez osobę bezrobotną w ustalonej jednostce czasu. Przepływy brutto są bowiem złożeniem stóp hazardów oraz zasobu bezrobotnych bądź pracujących – przy dużej liczbie bezrobotnych, a taka utrzymywała się w Polsce przez większość analizowanego okresu, nawet niskie prawdopodobieństwa znalezienia pracy oznaczają w Polsce względnie liczne przepływy do zatrudnienia.

Na wykresie III.5 prezentujemy średnie warunkowe prawdopodobieństwa znalezienia pracy i jej utraty w Polsce oraz innych krajach europejskich w latach 2000-2009. Uzyskane przez nas wyniki wskazują, że choć w Polsce ryzyko zwolnienia było przeciętnie dość duże, to znalezienie pracy – stosunkowo trudne. Podobnie było w poprzedniej dekadzie. Prawdopodobieństwo odpływu z zasobu bezrobotnych kształtowało się w Polsce na poziomie zbliżonym do przeciętnego w Europie ogółem, jak i wśród krajów naszego regionu. Wielkości te były podobne do odnotowanych w takich krajach jak Włochy, Francja oraz Litwa i Estonia. Z drugiej strony pod względem intensywności odpływów z bezrobocia Polska ponad dwukrotnie ustępowała państwom nordyckim. Stopy hazardu dla podjęcia pracy przez bezrobotnych były jednak w Polsce wyższe niż w takich krajach jak np. Słowacja, Czechy, Niemcy, Belgia czy Grecja – jednak we wszystkich tych państwach ryzyka utraty pracy też były niższe.

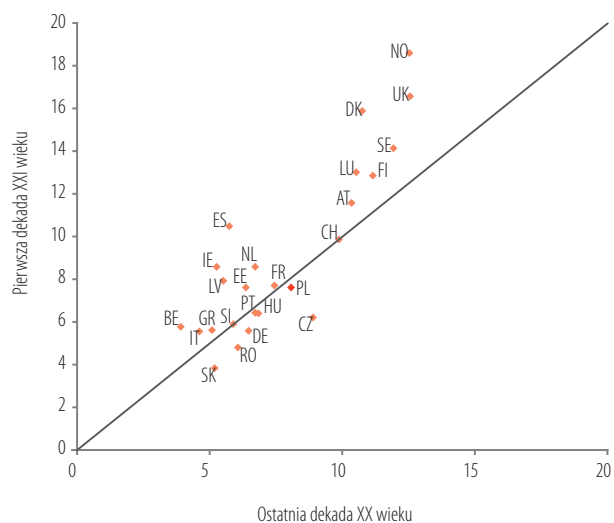
Wykres III.5. Przepływy brutto w krajach europejskich w latach dziewięćdziesiątych i dwutysięcznych (suma zatrudniania i zwalniania) (w proc.).



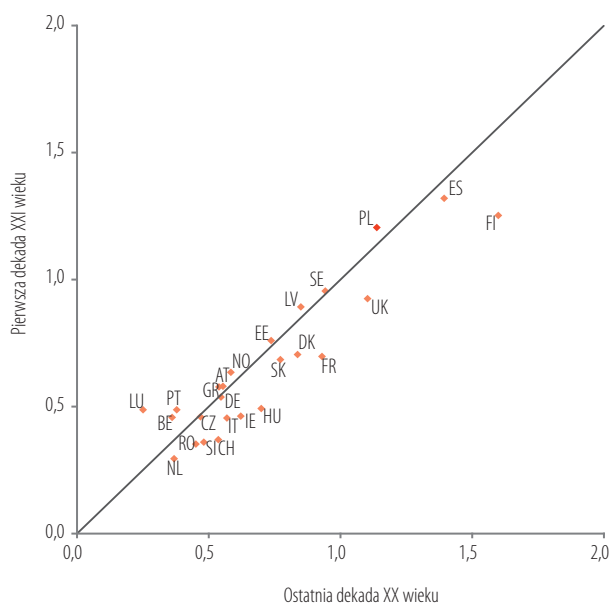
Wykres III.6. Stopy hazardu napływu do bezrobocia (prawdopodobieństwo zwolnienia) i odpływu z bezrobocia (prawdopodobieństwo zatrudnienia) w krajach europejskich (przeciętnie, 2000-2009) (w proc.).



Wykres III.7. Stopy hazardu odpływu z bezrobocia w krajach europejskich w latach 1990. i 2000 (w proc.).



Wykres III.8. Stopy hazardu napływu do bezrobocia w krajach europejskich w latach 1990. i 2000 (w proc.).



Uwaga: Wyróżniono Polskę

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat, OECD oraz Elsby et al. (2009).

Ryzyko zwolnienia w Polsce należało do najwyższych w Europie – było niemal dwukrotnie wyższe niż w Czechach, Słowacji czy Węgrzech. Ponadto, utrzymywało się w Polsce na dość wysokim poziomie przez obie dekady, dla których dostępne są dane, a w latach dwutysięcznych nawet uległo zwiększeniu, odwrotnie niż w większości krajów europejskich, gdzie stopa hazardu dla zatrudniania wzrosła, a zwalniania malała. Krajem, który w badanym okresie był pod analizowanym kątem najbardziej podobny do Polski (odległość na wykresie jest najmniejsza) była Hiszpania, w której wskaźniki stóp hazardu dla zwolnień utrzymywały się na najwyższym poziomie w Europie. Wysoki poziom tego wskaźnika w obu krajach może być efektem względnie częstych przepływów do zasobu bezrobotnych osób zatrudnianych na czas określony¹⁰. Zagadnienie determinant różnicowania międzynarodowego intensywności zwalniania i zatrudniania analizujemy szczegółowo w rozdziale III.2.

Średniokresowe wahania stóp hazardu są nieco wyższe niż wahania wielkości przepływów (por. wykresy III.5-III.8), przy czym prawidłowość ta dotyczy w większym stopniu stóp hazardu dla odpływów z bezrobocia niż napływów. Na przestrzeni ostatnich dwóch dekad prawdopodobieństwa zwolnień obniżyły się w szeregu krajów, choć wyraźnie tylko w Finlandii, która w latach dziewięćdziesiątych przeszła epizod bardzo gwałtownego wzrostu bezrobocia, a w poprzedniej dekadzie cechowała się stabilną sytuacją na rynku pracy. Z drugiej strony, w szeregu państw (Skandynawii, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii) w pierwszej dekadzie tego wieku stopy hazardu dla podjęcia pracy wyraźnie wzrosły w porównaniu do poprzedniej dekady. Zauważalnie obniżyły się zaś tylko w Czechach. Różnice wartości tego wskaźnika obliczonych dla różnych okresów mogą wynikać z odmiennej skali szoków na rynku pracy w poszczególnych latach, jednak mogą być też związane z przeobrażeniem otoczenia instytucjonalnego, oddziałującego na przepływy poprzez wpływ na szanse zatrudnienia i zwolnienia (por. OECD, 2010). Jak pokazujemy w rozdziale III.2, obie grupy czynników mają znaczenie, a pewne instytucje rynku pracy wpływają na przepływy na rynku pracy zarówno poprzez stopy hazardu dla zatrudniania, jak i zwalniania.

Ciekawą perspektywę analizy ewolucji europejskich rynków pracy oferuje Wykres III.9, na którym przedstawiamy ewolucję stóp hazardów w wybranych krajach w latach 1970–2009. Ze względu na dostępność danych, analiza taka możliwa jest jedynie dla części krajów UE15. Zarazem ucieleśniają one odmienne przeobrażenia, jakie stały się udziałem europejskich rynków pracy na przestrzeni tego okresu. Warto pamiętać, że właśnie w tym okresie uformowało się różnicowanie sytuacji na rynkach pracy w Europie, które do początku lat 1970. w przeważającej większości cechowały się wysokim zatrudnieniem i niskim bezrobociem (Blanchard, 2005). Umożliwia on obserwację sposobu, w jaki średniokresowe zmiany koniunktury i prowadzonej polityki oddziałują na szanse utraty i znalezienia pracy.

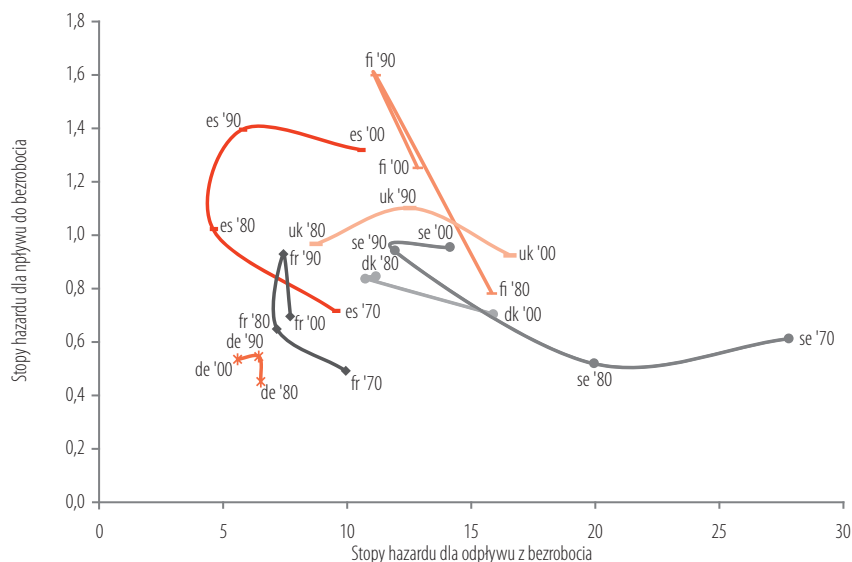
Uwagę zwraca Hiszpania. Przełom lat 1970. i 1980. przyniósł poważne problemy na jej rynku pracy, obrazowane spadkiem szans znalezienia zatrudnienia i wzrostem ryzyka zwolnienia. W roku 1984, w obliczu ponad 20-procentowej stopy bezrobocia, częściowo zreformowano kodeks pracy – utrzymano restrykcyjną ochronę tradycyjnego stosunku pracy, jednocześnie liberalizując zasady zawierania umów na czas określony (Dolado, Garcia-Serrano, Jimeno, 2001). Efektem było szybkie rozpowszechnienie kontraktów terminowych oraz tzw. dualizacja rynku pracy (por. MPIP, 2007), widoczna w postępującym wzroście stóp hazardu dla zatrudniania i zwalniania, przy stabilnej stopie bezrobocia. Zmniejszenie dysproporcji między prawną ochroną dwóch grup pracowników w latach 1990. nie powstrzymało tego procesu, hazardy dla zwolnień wręcz wzrosły. Dopiero w pierwszej dekadzie XXI wieku, szybki wzrost gospodarczy i boom na rynku nieruchomości, przyczyniły się do zauważalnego podniesienia szans odpływu z bezrobocia, choć ryzyko zwolnień utrzymało się na bardzo wysokim poziomie. Podobne zmiany, choć o mniejszej skali, nastąpiły we Francji. Tam również lata 1970-2000 przyniosły stopniowe pogorszenie szans bezrobotnych na znalezienie pracy. Natomiast w ostatniej dekadzie praktycznie się one nie zmieniły, choć spadło ryzyko utraty pracy. W efekcie, przy zbliżonych stopach bezrobocia ogółem, stopa bezrobocia długookresowego we Francji była na przestrzeni tej dekady przeciętnie dwukrotnie wyższa niż w Hiszpanii.

Między latami siedemdziesiątymi a dziewięćdziesiątymi XX wieku stopniowe pogorszenie perspektyw bezrobotnych następowało też w krajach nordyckich, w szczególności w Szwecji. Jeszcze do lat osiemdziesiątych kraj ten cechował się wysokimi stopami hazardu dla zatrudniania i niskimi dla zwalniania. W następnej dekadzie sytuacja uległa pogorszeniu, co wynikało zarówno z szoku makroekonomicznego i kryzysu walutowego, którego doświadczyła Szwecja w pierwszej połowie dekady lat dziewięćdziesiątych, jak i z trudności z dostosowaniem się do zmieniających warunków gospodarowania na świecie (m.in. w postaci przyspieszającej globalizacji i wzrostu tzw. *emerging markets*) i swoistej inercji państwa opiekuńczego. W ostatnich latach, dzięki wysokim wydatkom na aktywne polityki rynku pracy i liberalnym regulacjom rynku dóbr osiągnięto pewien wzrost stóp hazardu dla odpływu z bezrobocia – nie udało się natomiast zredukować częstotliwości zwolnień. Warto zwrócić uwagę, że w Finlandii, która również doświadczyła szoku na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., po którym wzrost bezrobocia był dwukrotnie większy niż w Szwecji, w kolejnej dekadzie udało się w znacznym stopniu odwrócić te negatywne zmiany i zniwelować niemal połowę efektów recesji z poprzedniego dziesięciolecia. Interesujący jest przypadek Danii – o ile w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych stopy hazardu dla zatrudniania i zwalniania utrzymywały się w granicach średniej europejskiej, przez co odstawała ona od innych państw nordyckich, o tyle w ostatniej dekadzie widoczne są efekty wprowadzenia modelu *flexicurity*, w postaci istotnego wzrostu stóp hazardu dla podejmowania pracy przez bezrobotnych. Na tle pozostałych krajów europejskich, Niemcy wyróżniały się stabilnością przepływów na rynku pracy - zmiany stóp hazardu w całym rozpatrywanym okresie były bardzo małe. Warto jednak zauważyć negatywną tendencję wyrażającą się wzrostem stóp hazardu dla napływu do bezrobocia i spadkiem w przeciwnym kierunku.

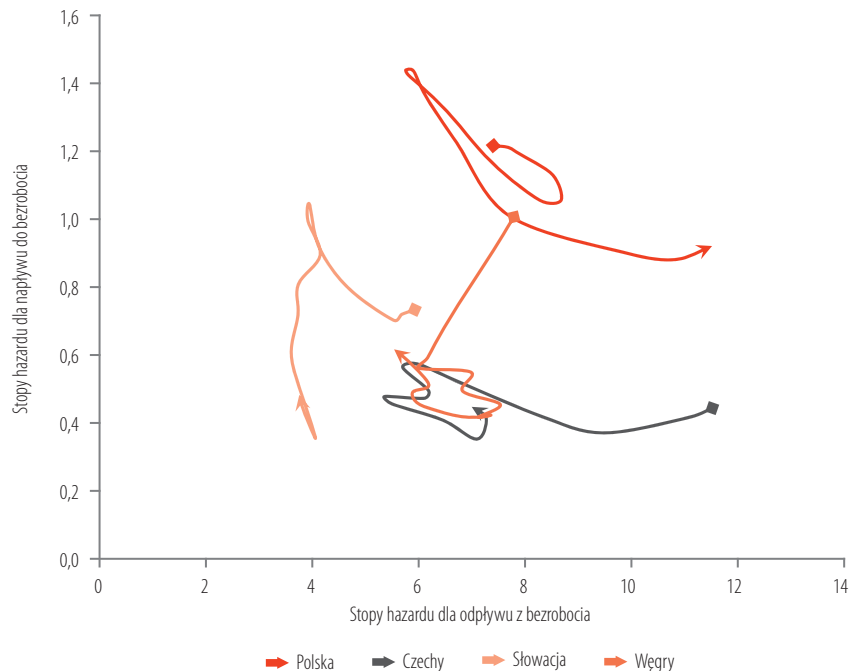
¹⁰ W latach 2000-2009 odsetek osób zatrudnionych na ten typ kontraktu wynosił przeciętnie 20,9 proc. w Polsce i 31,5 proc. w Hiszpanii (w roku 2009 było to odpowiednio 26,5 i 25,4 proc.) – zdecydowanie najwięcej w UE i niemal dwukrotnie powyżej średniej wynoszącej w okresie 2000-2009 13,8 proc. (13,5 proc. w 2009 roku).

Ostatecznie, krajem wyróżniającym się wyraźnie odmiennymi od reszty Europy trendami jest Wielka Brytania – od lat osiemdziesiątych widoczny jest w jej wypadku sukcesywny wzrost hazardu dla odpływu z bezrobocia. Spowolnienie gospodarcze w latach dziewięćdziesiątych widoczne jest głównie we wzroście stopy hazardu zwolnień, odwróconym w kolejnej dekadzie, charakteryzującej się szybkim wzrostem gospodarczym.

Wykres III.9. Ewolucja średnich stóp hazardu odpływu z i napływu do bezrobocia w wybranych krajach europejskich w latach 1970-2009 (w proc.).



Wykres III.10. Ewolucja średnich stóp hazardu odpływu z i napływu do bezrobocia w krajach grupy wyszehradzkiej (3-letnie średnie ruchome) (w proc.).



Uwaga: Na wykresie III.9 punkty danych oznaczają średnie stopy hazardu w poszczególnych dekadach.

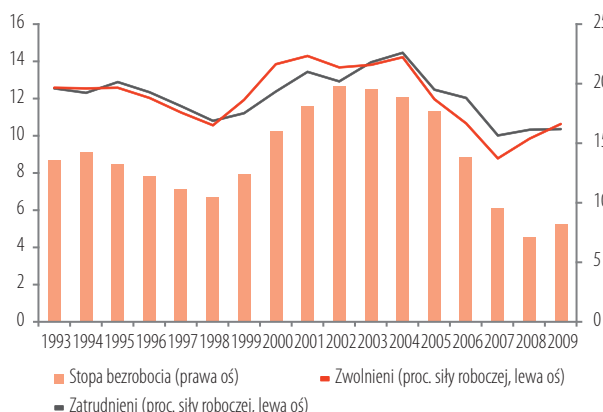
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat, OECD oraz Elsby et al. (2009).

Analiza kształtowania się stóp hazardu w czasie dostarcza także szeregu ciekawych informacji o przebiegu transformacji w krajach środkowoeuropejskich. Państwa post-socjalistyczne doświadczyły w latach dziewięćdziesiątych gwałtownych zmian procesów ekonomicznych, które odcisnęły znaczący ślad na ich rynkach pracy – transformacji gospodarczej, a następnie kryzysu rosyjskiego. Z kolei lata dwutysięczne odznaczyły się natomiast wejściem tych krajów do Unii Europejskiej. Polska na początku lat dziewięćdziesiątych charakteryzowała się wysokimi stopami hazardu dla napływu do bezrobocia i niskimi dla odpływu. Na wykresie III.10 wyraźnie widać,

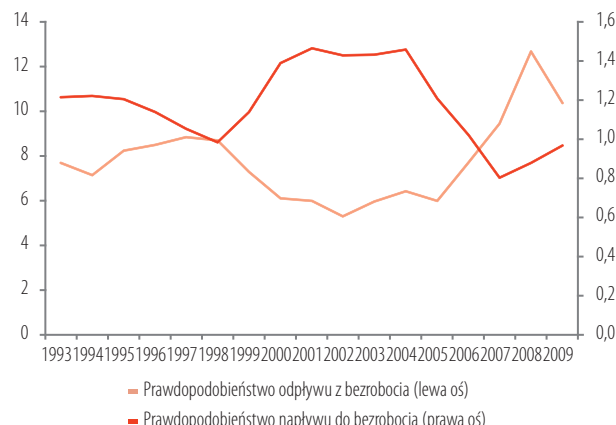
że po początkowej poprawie sytuacji na rynku pracy doszło do odwrócenia pozytywnego trendu, aż do roku 2002. Następnie stopy hazardu po tej samej trajektorii wróciły do poziomów z 1997 roku. Sytuacja w dalszym ciągu ulegała poprawie, dopiero pod koniec omawianego okresu zaznacza się wpływ obecnego kryzysu, który doprowadził do zawrócenia trajektorii wskaźników¹¹. Ciekawym kontrprzykładem dla Polski są Węgry – na początku omawianego okresu cechowały się podobnymi wartościami stóp hazardu. Jednak o ile w Polsce poprawa na rynku pracy wyrażała się wzrostem stóp hazardu dla odpływu z bezrobocia, o tyle na Węgrzech odnotowano istotny spadek liczby osób zwalnianych. Po początkowych dostosowaniach, wartości wskaźników w pozostałych państwach grupy wyszehradzkiej osiągnęły poziomy przeciętne dla krajów kontynentalnej Europy – jedynie w Polsce obie stopy hazardu utrzymują się na wysokim poziomie. Jest to cecha, która odróżnia polski rynek pracy od innych krajów regionu.

Na wykresach III.11-III.12 pokazujemy więc ewolucję przepływów brutto oraz prawdopodobieństw znalezienia pracy bądź jej utraty w ustalonej jednostce czasu (miesiąc) w Polsce w latach 1993-2009. O ile na przestrzeni lat w Polsce prawdopodobieństwa utraty pracy były wysokie, to znalezienie pracy było stosunkowo trudne. Na początku lat dziewięćdziesiątych obustronne stopy hazardu przepływów między zatrudnieniem i bezrobociem kształtowały się stabilnie, ale na dość wysokich poziomach. Jednak w drugiej połowie dekady przepływy na rynku obniżyły się, gdy minął okres intensywnej realokacji z początku transformacji. Sytuacja zmieniła się gwałtownie dopiero w 1998 roku. Choć ryzyko zwolnień nadal obniżało się, to na skutek kryzysu rosyjskiego przedsiębiorstwa ograniczyły rekrutację. W roku 1999 zmiany nabrały tempa – stopy hazardu dla znalezienia pracy przez bezrobotnych spadły o 15 proc., firmy zaczęły też intensywnie zwalniać pracowników – w tej samej skali wzrosło ryzyko zwolnienia. Tendencje te utrzymywały się w kolejnych latach i w roku 2002 stopa hazardu utraty pracy była o ok. 40 proc. wyższa niż w roku 1998, zaś szansa jej podjęcia przez bezrobotnych – o ok. 40 proc. niższa. Co ciekawe, w okresie tym rosły zarówno przepływy brutto z zatrudnienia do bezrobocia, jak i w przeciwnym kierunku. Wzrost liczby bezrobotnych był bowiem tak duży, że w ślad za nim nastąpiło zwiększenie przepływów do zatrudnienia, pomimo istotnego spadku szans znalezienia pracy przez przeciętnego bezrobotnego.

Wykres III.11. Przepływy brutto i stopa bezrobocia w Polsce w latach 1993-2009 (w proc.).



Wykres III.12. Zmiany stóp hazardu podjęcia i utraty pracy w Polsce w latach 1993-2009 (w proc.).



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat, OECD i Elsy et al. (2008)

Po roku 2002 obie stopy hazardu przejściowo ustabilizowały się na nowych poziomach. Wraz z poprawą sytuacji gospodarczej po roku 2004, prawdopodobieństwo podjęcia pracy przez bezrobotnych wzrosło dwukrotnie na przestrzeni lat 2005-2008, zaś ryzyko utraty pracy obniżyło się o 40 proc. i osiągnęło w 2007 roku najniższy poziom w całym analizowanym okresie. Przełożyło się to na szybki spadek liczby bezrobotnych, co w efekcie spowodowało zmniejszenie przepływów brutto do historycznych minimów. Przy tym wpływ obecnego kryzysu widoczny był już w 2008 roku. Ryzyko utraty pracy wówczas wzrosło, choć zarazem nadal zwiększało się prawdopodobieństwo odpływu z bezrobocia. Dlatego liczba bezrobotnych i stopa bezrobocia w roku 2008 były niższe niż rok wcześniej. Jednak w roku 2009 prawdopodobieństwo podjęcia pracy ponownie spadło gwałtownie – jego spadek rok do roku był największym w całym analizowanym okresie.

1.3. Dekompozycja zmian stopy bezrobocia

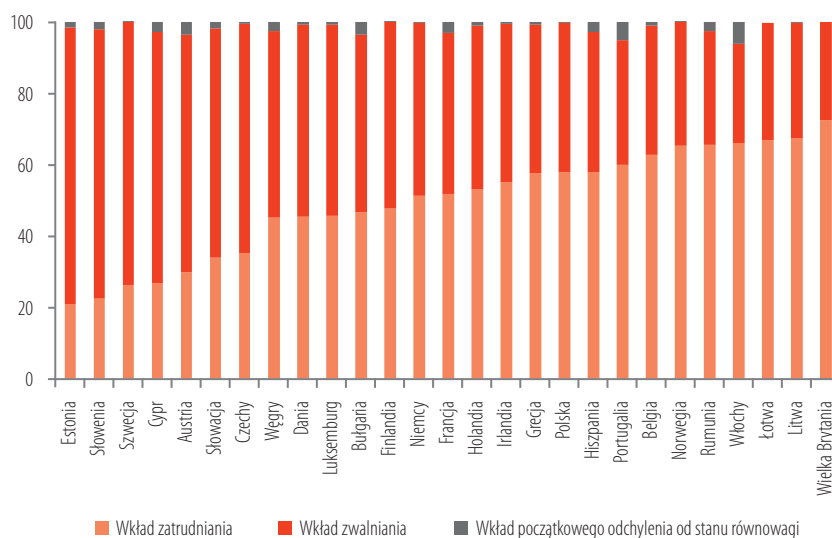
O ile w literaturze przedmiotu panuje zgoda, że wysokiemu (niskiemu) zatrudnieniu i niskiemu (wysokiemu) bezrobociu towarzyszyć mogą i wysokie, i niskie przepływy, o tyle pytanie o zależności między zmianami intensywności poszczególnych przepływów a wahaniami stopy bezrobocia w cyklu koniunkturalnym budzi kontrowersje. Zgodnie z tradycyjnym podejściem (por. Davis, Haltiwanger, 1992; Blanchard, Diamond, 1990), wyższe bezrobocie w czasie recesji jest skutkiem rosnącej stopy zwolnień, powodującej napływ i wzrost liczby bezrobotnych. Również modele teoretyczne były przez długi czas budowane w oparciu o takie ustalenia (por. Mortensen, Pissarides, 1999). W ostatnich latach pogląd ten został zakwestionowany przez artykuł Halla (2005), który, na podstawie danych

¹¹ Uwzględnienie danych rocznych zamiast średnich ruchomych wskazuje, że w istocie ruch ten odbywa się po tej samej krzywej.

mikroekonomicznych z badania JOLTS (*Job Opening and Labor Turnover Survey*) oraz CPS, wskazał, wbrew wcześniejszym wynikom, że za epizody wyższego bezrobocia w USA w dużej mierze odpowiadają spadki stopy zatrudnień. Shimer (2005), konstruując prosty model uwzględniający przepływy z zatrudnienia do zatrudnienia, potwierdził wyniki Halla (2005).

W kolejnym artykule Shimer (2007) zaproponował nową metodologię pomiaru przepływów, opartą na danych makroekonomicznych (por. Aneks 4), a następnie dokonał dekompozycji wahań bezrobocia na wkład zmian obliczonych intensywności zatrudniania i zwalniania. Jego wyniki wzmocniły wcześniejsze spostrzeżenia – 75 proc. zmienności bezrobocia w Stanach Zjednoczonych w latach 1948–2007 Shimer (2007) przypisał wahaniom prawdopodobieństwa znalezienia pracy, przy czym w ciągu ostatnich dwóch dekad wkład wzrósł do 95 proc. Podobne wyniki dla Stanów Zjednoczonych uzyskali Elsby et al. (2009), wskazując jednak, że w krajach europejskich wkłady napływów i odpływów do wahań stopy bezrobocia są do siebie zbliżone. Z drugiej strony, Barnichon (2009), używając podobnych miar przepływów jak Shimer (2007), lecz stosując bardziej złożoną dekompozycję, stwierdził, że choć generalnie ok. 40 proc. zmienności bezrobocia wynika z wahań stopy zwolnień, to wskaźnik ten rośnie w okresach recesji, przez co za wzrost liczby osób pozostających bez zatrudnienia odpowiada głównie wyższa liczba zwolnień. Fujita, Ramey (2008), używając danych mikroekonomicznych, również obliczyli, że zmiany stopy zatrudnień i zwolnień są odpowiedzialne za fluktuacje bezrobocia w tym samym stopniu. Niniejsza część *Zatrudnienia w Polsce 2009* ma za zadanie przyczynić się do lepszego zrozumienia tego problemu poprzez uzyskanie wyników dla Polski i innych krajów naszego regionu, które, jak dotąd, pozostawały poza obszarem zainteresowania zajmujących się tym zagadnieniem ekonomistów rynku pracy na świecie i w Polsce.

Wykres III.13. Wkład zmian stóp hazardu zwalniania i zatrudniania do fluktuacji bezrobocia w krajach europejskich w latach 1975-2009¹² (w proc.).



Uwagi: Długość szeregów czasowych wykorzystanych dla poszczególnych krajów zawiera Aneks 5.

Źródło: Obliczenia własne.

Dekompozycja zmienności bezrobocia pozwala wyróżnić kraje, w których fluktuacje bezrobocia w głównej mierze wynikały z wahań intensywności zatrudniania, oraz te, gdzie to zmiany ryzyka utraty pracy determinowały wzrosty i spadki bezrobocia. Wykres III.13 wskazuje, że w Wielkiej Brytanii¹³, na Litwie i Łotwie, wahania stopy bezrobocia w ponad 70 proc. wynikały ze zmian szans podjęcia pracy przez osoby bezrobotne. Na drugim biegunie znajdują się Estonia i Słowenia, gdzie zwalnianie pracowników odpowiadało za ponad 75 proc. zmienności bezrobocia. Jednak wnioski dotyczące relatywnej roli obu tych procesów należy w ich wypadku wyciągać ostrożnie ze względu na krótkie dostępne szeregi czasowe. Oszacowany wkład zatrudniania i zwalniania do zmian bezrobocia w republikach bałtyckich i Słowenii wynika w znacznej mierze z charakteru wzrostu bezrobocia w latach 2008-2009, którego skala była wyjątkowo duża, a dokładne zbadanie jeszcze nie możliwe. Wśród krajów UE15, dekompozycja wskazuje na największy wkład napływów do bezrobocia dla jego wahań w Szwecji i Austrii. Także w Danii i Finlandii zmiany bezrobocia w większym stopniu wynikają ze zmian napływów do bezrobocia niż odpływów z niego, niemniej zidentyfikowana przez nas prawidłowość nie jest tak wyraźna jak w pracy Elsby et al. (2008), co wynika z tego, że badaniem obejmujemy dłuższy okres niż ci autorzy¹⁴. Zwraca uwagę, że w Polsce, przeciętnie rzecz biorąc fluktuacje bezrobocia w nieco większym stopniu wynikały ze zmian prawdopodobieństwa zatrudniania, którym można przypisać 56 proc. zmienności bezrobocia. Podobne proporcje oszacowano dla Francji, Niemiec czy Hiszpanii, gdzie także ilościowe znaczenie zmienności prawdopodobieństwa zatrudniania jest nieznacznie wyższe niż zwalniania.

¹² Skumulowany wpływ zmian stóp hazardu dla odpływu, napływu i początkowego odchylenia od stanu ustalonego, wyrażony odpowiednio wzorami: $\beta_0 = \frac{\text{cov}(\Delta \ln(u), C_u)}{\text{var}(\Delta \ln(u))}$, $\beta_1 = \frac{\text{cov}(\Delta \ln(u), C_u)}{\text{var}(\Delta \ln(u))}$.

¹³ Zgodnie z wynikami uzyskanymi też w pracy Elsby et al. (2008), gdzie wskazano też, że w Wielkiej Brytanii wkład zmian odpływu z bezrobocia był znacząco wyższy niż w państwach Europy kontynentalnej.

¹⁴ W przypadku Norwegii, odrzucenie przyjętej przez Elsby'ego et al. (2008) a priori hipotezy o braku zależności czasowej pozostawania w bezrobociu (*duration dependence*) i uzupełnienie danych spowodowało uzyskanie odwrotnych proporcji pomiędzy wkładem zatrudniania i zwalniania do zmian bezrobocia. Wynika to z istotnego wpływu zatrudniania na wzrost bezrobocia w latach 1988-1989 i 2008-2009.

Uzyskane wyniki dla krajów europejskich nie potwierdzają więc w jednoznaczny sposób ani tradycyjnego sposobu postrzegania zwolnień jako przyczyn bezrobocia, ani wniosków Halla (2005) i Shimera (2007). Okazuje się, że za zmiennością bezrobocia mogą stać zarówno zmiany intensywności zatrudniania (dominujący czynnik w 15 z 27 krajów analizowanych na Wykresie III.13), jak częstotliwości zwalniania (dominujący czynnik w pozostałych 12 krajach). Wyłączenie z analizy aktualnego kryzysu (skrócenie próby do 2007 roku), sprawia, że fluktuacje stopy hazardu dla zatrudniania (warunkowej szansy na znalezienie pracy) stają się czynnikiem dominującym w 19 z 25 państw. Epizod gwałtownego wzrostu bezrobocia w Europie w latach 2008-2009 w ponadprzeciętnej mierze wiązał się bowiem z silną intensyfikacją zwolnień. Ilustruje to analiza wkładu zwolnień i zatrudnień do przebiegu bezrobocia w krajach europejskich, prezentowana na Wykresie III.14.

Można więc postawić pytanie, czy o ile w większości krajów zmiany stóp hazardu dla zatrudnienia determinują zmienność bezrobocia w długim okresie, to czy tak samo jest w krótkich oknach czasowych, w szczególności – w czasie występowania dużych szoków makroekonomicznych (epizodów gwałtownego wzrostu bezrobocia). Okazuje się, że w większości przypadków znacznego i nagłego wzrostu bezrobocia, dostosowania następują poprzez intensyfikację zwolnień (por. Tabela III.1). Wynik ten jest odporny na zmiany definicji, a przeprowadzone próby kwantyfikacji wskazały, że zaostrzenie kryterium wyodrębniania szoków nie powoduje spadku odsetka zmian, w czasie których dominującą rolę odgrywało zwalnianie. Ponadto, epizod gwałtownego wzrostu bezrobocia w latach 2008-2009 w zdecydowanej większości krajów (ok. 80 proc.) wynika ze wzrostu stopy zwolnień. Można więc sądzić, że wraz ze wzrostem siły zaburzenia, rośnie prawdopodobieństwo dostosowań przez kanał zwolnień, zgodnie z postulatem Barichona (2009). Ilustruje to także Wykres III.14, obrazujący wkład zatrudniania i zwalniania do zmian bezrobocia w krajach europejskich. Warto też dodać, że epizody wzrostu bezrobocia zidentyfikowane w ciągu ostatnich dwóch lat stanowią niemal jedną trzecią szoków zaobserwowanych w krajach europejskich na przestrzeni ostatnich trzech dekad, a dla szeregu krajów, intensyfikacja zwolnień była największą na przestrzeni ostatnich dwóch dekad.

Tabela III.1. Epizody wysokiego bezrobocia w krajach europejskich – rola zwolnień i zatrudniania.

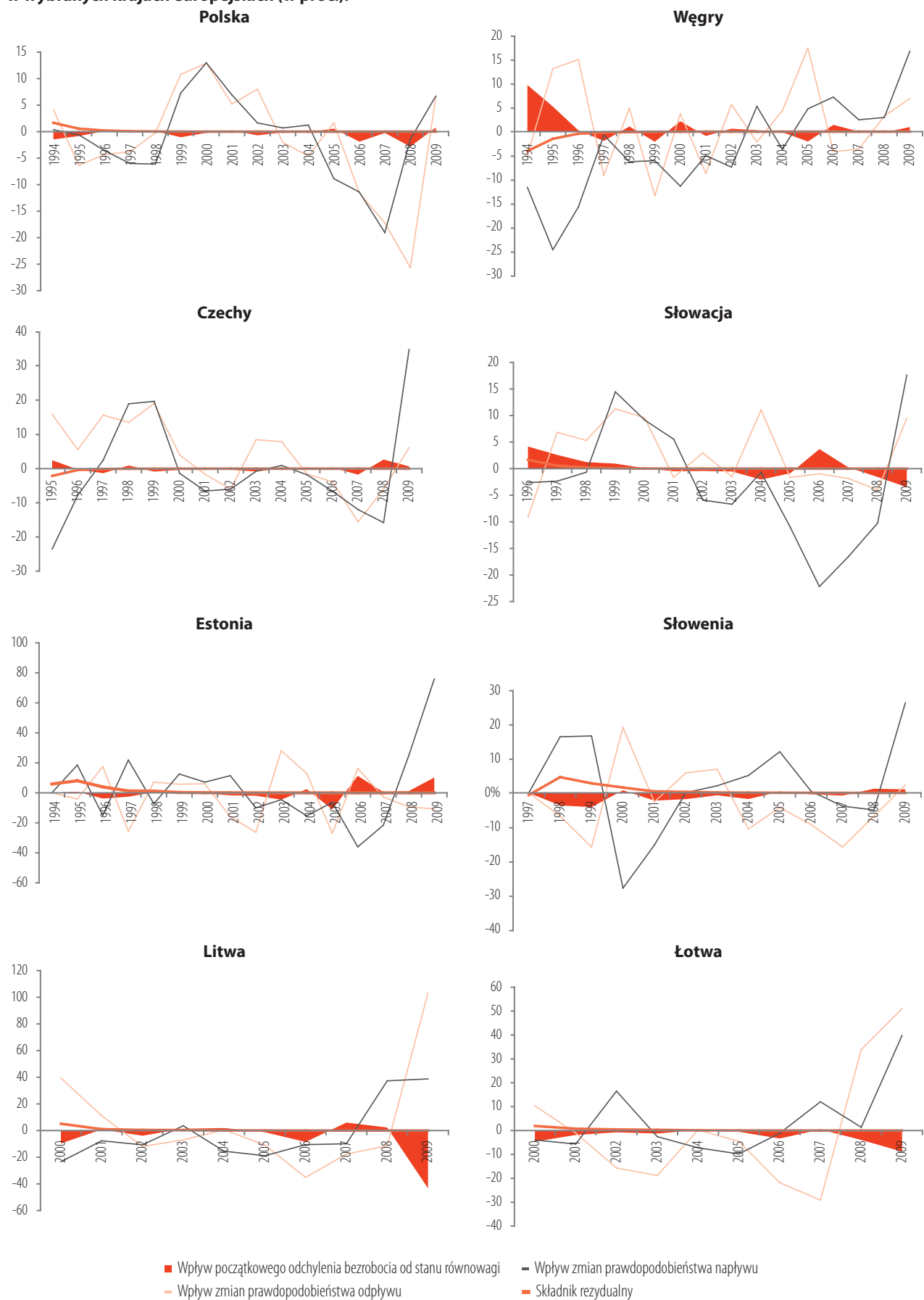
Identyfikacja szoku	Łącznie			Przed rokiem 2008			2008-2009		
	Ogółem	Szoki przez zwolnienia	Odsetek (w proc.)	Ogółem	Szoki przez zwolnienia	Odsetek (w proc.)	Ogółem	Szoki przez zwolnienia	Odsetek
10 proc. w ciągu 2 kwartałów	99	63	64	68	39	57	31	24	77
20 proc. w ciągu 4 kwartałów	76	48	63	49	27	55	27	21	78
40 proc. w ciągu 6 kwartałów	41	25	61	29	16	55	12	9	75

Źródło: Obliczenia własne.

Wykres III.14 pozwala również ocenić wkład zmian obu kanałów do zmian bezrobocia na przestrzeni lat w Polsce. W latach dziewięćdziesiątych wzrost bezrobocia z tytułu niższych odpływów do zatrudnienia nieznacznie wyprzedzał intensyfikację zwolnień. Niestety, dostępne dane nie pozwalają ocenić kształtowania się przepływów na rynku pracy w czasie pierwszego epizodu wzrostu bezrobocia na początku lat dziewięćdziesiątych. Wyniki sugerują, że w czasie kryzysu rosyjskiego i spowolnienia gospodarczego w latach 1999–2002 pracodawcy dostosowywali się do zmian sytuacji w pierwszej kolejności poprzez ograniczenie rekrutacji, a dopiero później redukowali zatrudnienie. Wkład zarówno niskich szans podjęcia pracy, jak i intensywnych zwolnień osiągnął kulminację w roku 2000, po czym wpływ obu czynników zaczął słabnąć. Silniejsza rekrutacja pracowników już w latach 2003-2004 nieznacznie obniżyła stopę bezrobocia. Jednak dopiero po odwróceniu wpływu ryzyka zwolnienia, czyli ograniczeniu napływów do bezrobocia, sytuacja na rynku pracy zaczęła wyraźnie się poprawiać w latach 2005–2008.

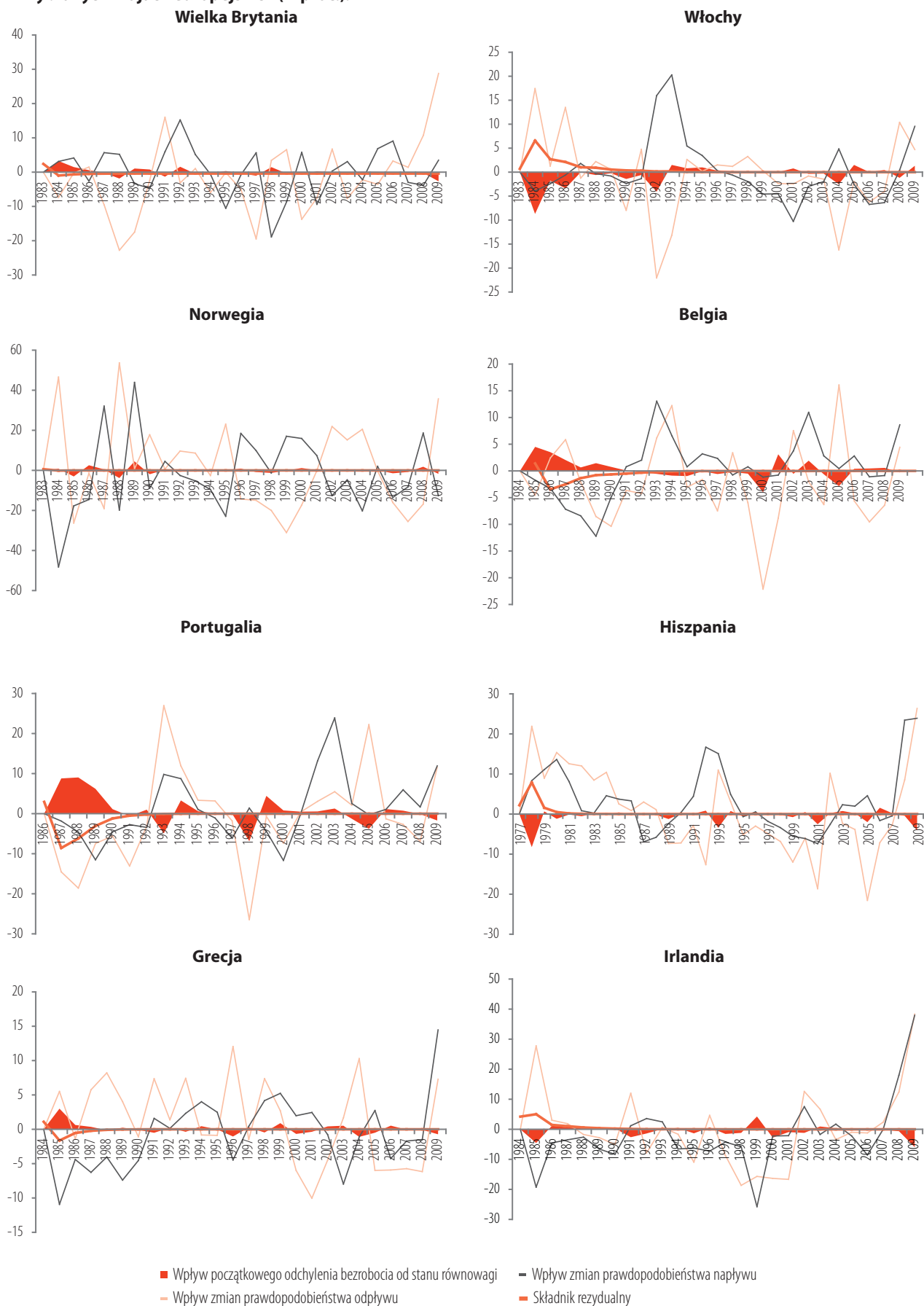
Mechanizm wpływu obecnego spowolnienia gospodarczego na większe bezrobocie w 2009 roku wydaje się być nieco inny niż w czasie kryzysu rosyjskiego. W pierwszej kolejności, już w 2008 roku liczba zwolnionych osób znacząco się zwiększyła, przy czym wzrost ten wynikał z wyraźnego wzrostu ryzyka utraty pracy, a nie z wyższej niż rok wcześniej liczby pracujących (potencjalnie tracących pracę). Przy tym, w tym właśnie roku szanse na znalezienie pracy przez bezrobotnego, mierzone stopą hazardu, były największe w całym badanym okresie – dopiero w 2009 roku nastąpił znaczny spadek tego wskaźnika, implikujący wzrost bezrobocia. Takie kształtowanie się stóp hazardu w kryzysie lat 2008-2009 wskazuje, że dotychczas oddziaływał on na rynek pracy w pierwszej kolejności poprzez wzrost częstotliwości zwalniania, odwrotnie niż w latach 1998-2002, kiedy przedsiębiorstwa najpierw redukowały intensywność zatrudniania. Jak wspomniano, dominujący wkład zwolnień do wzrostu bezrobocia w latach 2008-2009 był w Europie powszechny – taką trajektorią charakteryzują się wszystkie kraje europejskie, w tym Polska, poza Łotwą, Wielką Brytanią i Norwegią.

Wykres III.14. Wkład fluktuacji prawdopodobieństwa napływu i odpływu do całkowitych zmian stopy bezrobocia w wybranych krajach europejskich (w proc.).



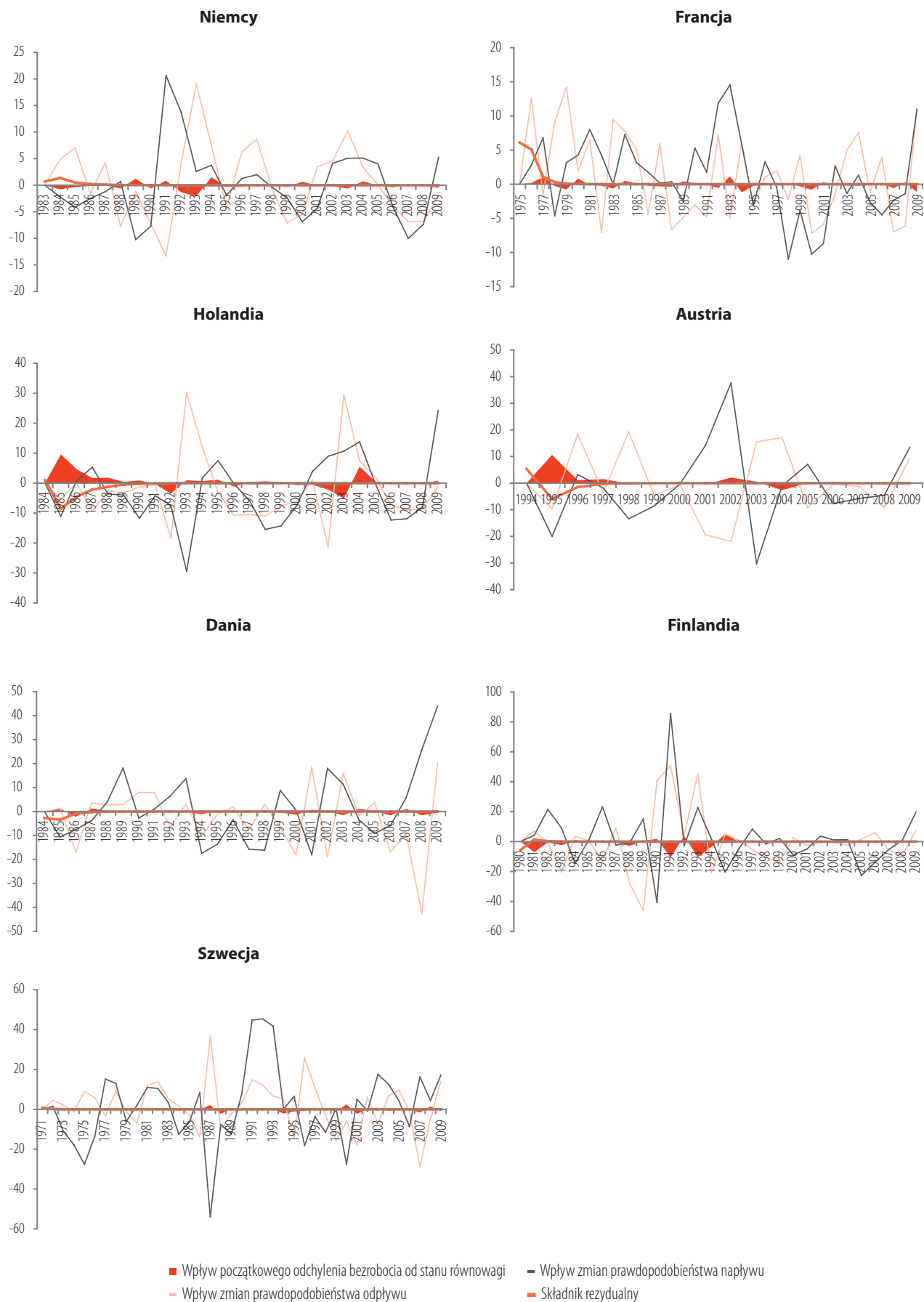
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat, OECD i Elsby et al. (2008).

Wykres III.14 Wkład fluktuacji prawdopodobieństwa napływu i odpływu do całkowitych zmian stopy bezrobocia w wybranych krajach europejskich (w proc.).



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat, OECD i Elsby et al. (2008).

Wykres III.14 Wkład fluktuacji prawdopodobieństwa napływu i odpływu do całkowitych zmian stopy bezrobocia w wybranych krajach europejskich.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat, OECD i Elsby et al. (2008).

Odmienne przebieg dwóch epizodów wzrostu bezrobocia w Polsce może być związany z inną ewolucją i strukturą podaży pracy¹⁵. W latach 1998-2000 liczba osób w wieku produkcyjnym (15-64 lat) w Polsce zwiększyła się o 2 proc., przy czym liczba osób w wieku 20-29 lat zwiększyła się o 6,2 proc. W konsekwencji, pracodawcy dostosowywali się do zmian koniunktury poprzez redukcję zatrudniania, a wchodzący na rynek zasilali szeregi bezrobotnych. Natomiast w okresie 2007-2009 liczebność populacji w wieku produkcyjnym wzrosła o ledwie 0,2 proc., zaś liczba osób w wieku 20-29 lat wręcz obniżyła się o 3,6 proc. Ponadto między rokiem 1998 a 2008, przeciętny poziom wykształcenia osób w wieku produkcyjnym systematycznie się podnosił. W ostatnim okresie, pomimo pogorszenia się koniunktury, pracodawcy nie rezygnowali z zatrudniania bezrobotnych, intensywniej zaś zwalniali dotychczasowych pracowników. Do tego zjawiska mogły przyczynić się też postępujące przeobrażenia struktury sektorowej zatrudnienia, które uległy intensyfikacji w latach 2008-2009. Jak pokazujemy w Części I, w tym okresie spadkowi zatrudnienia w przemyśle towarzyszył wzrost liczby pracujących w usługach. Na podstawie uzyskanych wyników nie można jednak stwierdzić, czy wychodzenie z kryzysu będzie przebiegać podobnie jak wcześniej (tzn. w pierwszej kolejności przedsiębiorstwa ograniczą zwolnienia pracowników) czy też spodziewana poprawa koniunktury wpłynie na rynek pracy poprzez wzrost prawdopodobieństwa znalezienia zatrudnienia.

Porównanie dekompozycji zmian stopy bezrobocia w Polsce z jej przebiegiem w innych krajach europejskich wskazuje duże podobieństwo do Słowacji – spowolnienie gospodarcze na przełomie dekad w obu krajach zwiększyło bezrobocie w głównej mierze poprzez spadek hazardu odpływów z bezrobocia, wychodzenie z niego następowało dzięki spadającej stopie zwolnień, przede wszystkim na Słowacji¹⁶. W trakcie obecnego kryzysu na Słowacji intensywność zwalniania wzrosła znacznie bardziej niż w Polsce, przy czym w obu krajach ten czynnik przeważał nad ograniczeniem zatrudniania. Wiąże się to ze skalą szoku – w 2009 roku na Słowacji PKB spadło rok do roku o 4,7 proc., w Polsce zaś wzrosło o 1,8 proc. Innym państwem, w którym przebieg kryzysu końca lat dziewięćdziesiątych był podobny jak w Polsce są Czechy, choć charakter pierwotnego impulsu był nieco inny i wiązał się lokalnym kryzysem walutowym. Tam jednak wychodzenie z recesji obejmowało zarówno zmiany stóp napływu, jak też odpływu z bezrobocia już od 2001 roku.

Reasumując, choć w dłuższym okresie czasu w większości krajów europejskich za zmianami stopy bezrobocia stoją korekty intensywności zatrudniania przez firmy, przekładające się na zmiany prawdopodobieństwa podjęcia pracy przez bezrobotnych, to przy odpowiednio dużym zaburzeniu za wzrost bezrobocia odpowiadają zwolnienia, niezależnie od kształtowania się dekompozycji w spokojniejszych czasach. Wyjątkiem pozostaje Wielka Brytania, gdzie zarówno w latach 1991-1992, jak i w latach 2008-2009 dominującą rolę odegrało ograniczenie zatrudniania. Pod tym względem Zjednoczone Królestwo przypomina USA. Również w Hiszpanii w latach 1990-1994, Portugalii w latach 1992-1994, w Polsce i Słowacji w latach 1998-2000, wpływ zmian stóp hazardu dla odpływu z bezrobocia przewyższał wpływ napływu. Jednak pozostałe przypadki znacznych wzrostów bezrobocia w tych krajach miały „typowy” przebieg o dominującej roli zwolnień. Tabela III.2 pokazuje, że w niektórych krajach pierwsza faza wzrostu bezrobocia wynikała z nasilenia zwolnień, druga zaś z ograniczania zatrudniania.

Tabela III.2. Czynniki stojące za epizodami wzrostu bezrobocia w krajach europejskich podczas kryzysu ESW w roku 1992, rosyjskiego w roku 1998 i kryzysu lat 2008-2009.

	Intensyfikacja zwolnień	Ograniczenie zatrudnienia
Kryzys ESW (1992)	Belgia, Dania, Niemcy (1992), Francja, Włochy, Finlandia (1991), Szwecja (1991-1993), Wielka Brytania (1992).	Hiszpania, Niemcy (1993), Portugalia, Finlandia (1992-1993), Szwecja (1994), Wielka Brytania (1991).
Kryzys rosyjski (1998-9)	Czechy (1998-1999), Estonia, Węgry, Polska (2000), Słowacja (1999).	Czechy (1997), Litwa, Polska (1998-1999), Słowacja (1998, 2000).
Kryzys <i>subprime</i> (2008-9)	Belgia, Bułgaria, Czechy, Dania, Estonia, Irlandia (2008), Grecja, Hiszpania (2008), Włochy, Cypr, Litwa (2008), Węgry, Holandia, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Finlandia, Szwecja.	Irlandia (2009), Hiszpania (2009), Łotwa, Litwa (2009), Wielka Brytania, Norwegia.

Uwagi: Epizody wzrostu bezrobocia zdefiniowane jako 20-procentowy wzrost stopy bezrobocia w ciągu 4 kolejnych kwartałów, por. Tabela III.1.

Źródło: Opracowanie własne.

¹⁵ Zagadnieniem tym poświęcono poprzednią edycję opracowania: „Zatrudnienie w Polsce – praca w cyklu życia” (IBS/CRZL, 2010).

¹⁶ Zarazem, na Słowacji nadal spadały stopy hazardu odpływu z bezrobocia, odwrotnie niż w Polsce. W efekcie, spadek stopy bezrobocia był na Słowacji mniejszy, a odsetek bezrobotnych nie pracujących od co najmniej roku przekraczał w latach 2005-2008 70 proc.

2. Strukturalne i instytucjonalne determinanty międzynarodowego zróżnicowania przepływów

2.1. Struktura sektorowa i obudowa instytucjonalna a przepływy na rynku pracy

W literaturze wskazuje się szereg potencjalnych przyczyn tłumaczących międzynarodowe zróżnicowanie wielkości przepływów pomiędzy stanami na rynku pracy. Haltiwanger et al. (2008) argumentują, że skala przepływów na poziomie kraju jest wynikiem interakcji pomiędzy czynnikami takimi jak produktywność przedsiębiorstw, przeciętna ich wielkość czy struktura sektorowa gospodarki a różnymi instytucjami rynku pracy. Przy tym, liczne prace empiryczne (np. OECD 2009; Micco, Pages, 2004, Haltiwanger et al., 2008) wskazują na wysoką korelację pomiędzy relatywną wielkością przepływów w poszczególnych sektorach w różnych krajach. Oznacza to, że realokacja zależy w dużej mierze od specyfiki danego sektora, a charakterystyka określonej branży i typowe dla jej funkcjonowania przepływy są zaskakująco podobne we wszystkich krajach OECD. Bassanini, Marianna (2009) oraz bazujący na tej pracy raport OECD (2009) podkreślają, że największa realokacja zasobów pracy obserwowana jest w handlu, branży restauracyjnej i hotelarskiej. Z kolei najstabilniejszym zatrudnieniem (zarówno od strony popytu, jak i podaży) charakteryzują się przedsiębiorstwa zajmujące się dostawą usług komunalnych. Ponadto, przepływy zależą z reguły od wielkości firmy, a także od jej wieku – zarówno kreacja, jak i destrukcja miejsc pracy zachodzi intensywniej w przedsiębiorstwach młodszych i mniejszych, przy czym wiek firmy jest silniejszą determinantą przepływów niż jej wielkość (OECD, 2009).

Skoro zróżnicowanie wielkości przepływów pomiędzy różnymi sektorami gospodarki jest niemal tak duże jak pomiędzy krajami (Bassanini, Marianna, 2009; OECD, 2009), a relatywne przepływy w sektorach wysoce skorelowane w przekroju międzynarodowym, warto ocenić, w jakim stopniu zróżnicowanie miar realokacji wynika z odmiennej struktury sektorowej zatrudnienia w poszczególnych krajach, a w jakim z czynnika specyficznego, związanego z otoczeniem instytucjonalnym rynków pracy. W tym celu odwołujemy się do danych OECD (2010), ponieważ wykorzystywana w raporcie metodologia nie pozwala na analizy sektorowe. Na Wykresie III.15 wielkości przepływów na rynkach pracy wybranych państw OECD zdekomponowano na (i) czynnik wynikający ze struktury sektorowej zatrudnienia w danym kraju oraz (ii) składnik idiosynkratyczny tzn. indywidualną specyfikę danego kraju¹⁷. Różnice pomiędzy faktycznymi wartościami przepływów a hipotetycznymi, jakie miałyby miejsce gdyby kraje różniły się od siebie tylko strukturą sektorową¹⁸, są statystycznie istotne i odpowiadają przeciętnie za około 18 proc. realokacji ogółem (OECD, 2009). Czynniki specyficzne dla kraju ograniczają przepływy w państwach południowej i kontynentalnej Europy oraz w środkowoeuropejskich państwach członkowskich UE, natomiast zwiększają je w krajach anglosaskich, skandynawskich i Holandii, ale też w Hiszpanii i w mniejszym stopniu w Polsce. Instytucje mogą wpływać na realokację siły roboczej również pośrednio, kształtując strukturę sektorową gospodarki i indywidualne decyzje gospodarstw domowych. W dalszej części rozdziału analizujemy wpływ poszczególnych instytucji rynku pracy na skalę realokacji.

Liczne badania (np. OECD (2009)) wskazują, że istotną determinantą przepływów na rynku pracy jest powszechność wykorzystania kontraktów o pracę innych niż tradycyjna umowa na czas nieokreślony. Naturalnym następstwem szerokiego użycia nietradycyjnych form zatrudnienia są zwiększone przepływy i krótszy czas trwania stosunku pracy. Ponadto, ich upowszechnienie sprawia, że pracodawcy chętniej rekrutują pracowników, gdyż umożliwiają one łatwe dostosowywanie zasobów siły roboczej do zmian sytuacji gospodarczej. Wykres III.16 przedstawia zależność między odsetkiem pracowników zatrudnionych w oparciu o kontrakty terminowe¹⁹ a stopami hazardu, z uwzględnieniem wpływu instytucji rynku pracy. W istocie, skala wykorzystania tych form kontraktów jest pozytywnie związana ze stopami hazardu zarówno dla odpływów z bezrobocia, jak i napływów do niego.

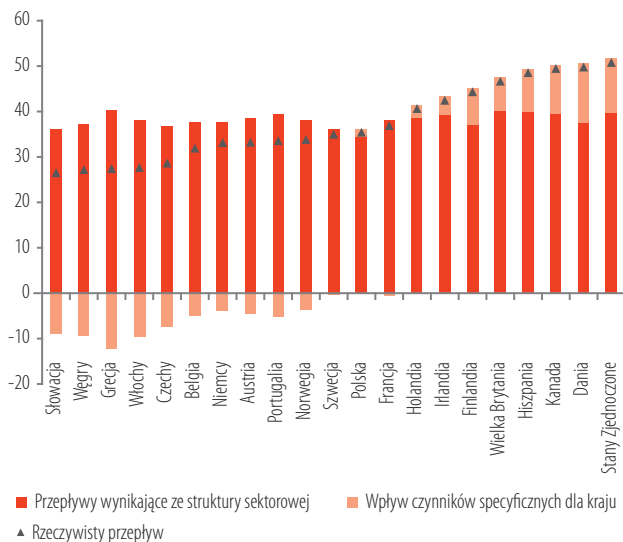
Niemniej jednak, choć wyższe ryzyka zwolnień i szanse podjęcia pracy mogą wynikać z częstszego stosowania umów terminowych, możliwa jest również zależność odwrotna, w której to struktura kontraktowania pracy dostosowuje się do głębszych przeobrażeń ekonomicznych, odzwierciedlanych w zmianach stóp hazardu. W celu zbadania kierunku przyczynowości łączącej udział pracowników zatrudnionych na kontraktach na czas określony ze stopami hazardu można posłużyć się testem przyczynowości Grangera. Dla każdego kraju oszacowano więc proste modele autoregresji wektorowej (VAR) zawierające dwie zmienne – odsetek pracowników zatrudnionych na czas określony i w oparciu o umowy tymczasowe oraz stopę hazardu dla odpływu bądź napływu do bezrobocia. Następnie, na ich podstawie przeprowadzono test przyczynowości Grangera, aby sprawdzić, czy to kontrakty terminowe wywołują w sensie Grangera przepływy, czy też zachodzi zależność w odwrotnym kierunku. Tabela III.3 zawiera wyniki przeprowadzonych testów.

¹⁷ Przepływy rozumiane są jako suma rocznych stóp zwolnień i zatrudnień i oszacowane zostały na podstawie badań firm pochodzących z bazy EU KLEM S. Dane do oszacowań na wykresie pochodzą z raportu OECD (2010) – przepływy brutto, bazy danych OECD Stat – na temat struktury sektorowej zatrudnienia w poszczególnych krajach i OECD (2009) – przepływy w podziale na sektory.

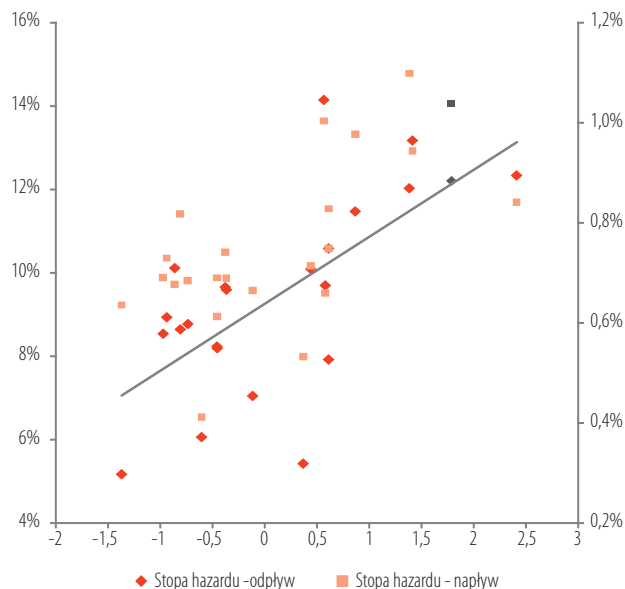
¹⁸ Przepływy, jakie wystąpiłyby przy strukturze sektorowej danej gospodarki, jeśli w każdym sektorze realokacja równa byłaby przeciętnej dla OECD realokacji w tym sektorze.

¹⁹ Odsetek ten wystandaryzowany został w próbie do rozkładu o średniej równej 0 i wariancji wynoszącej 1.

Wykres III.15. Realokacja siły roboczej - wpływ struktury sektorowej oraz czynników specyficznych dla kraju w wybranych krajach OECD, przeciętnie w latach 2000-2007 (w pkt. proc.).



Wykres III.16. Stopy hazardu odpływu (lewa oś) i napływu (prawa oś) do bezrobocia a udział zatrudnionych na umowy terminowe (oś pozioma, w proc.) zatrudnieniu ogółem w krajach europejskich w latach 1975-2009 (w proc.).



Uwagi: Zmienne instytucjonalne wystandaryzowane w próbie (do rozkładu o średniej równej 0 i wariancji wynoszącej 1). Wyróżniono Polskę.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat, OECD i Elsby et al. (2008).

Tabela III.3. Wyniki testu przyczynowości Grangera między powszechnością umów terminowych a stopą hazardu napływu do i odpływu z bezrobocia dla wybranych krajów europejskich.

	Odływ wpływa na powszechność umów terminowych	Powszechność umów terminowych wpływa na odływ	Napływ wpływa na powszechność umów terminowych	Powszechność umów terminowych wpływa na napływ
Bułgaria	1**	0	1***	0
Estonia	0	1**	0	0
Litwa	1***	0	1***	1**
Łotwa	1***	0	1***	1***
Polska	0	1**	1***	1**
Słowacja	0	0	1**	1***
Słowenia	0	1***	0	0
Węgry	0	1***	0	1**
Austria	1***	0	1***	0
Belgia	0	1***	0	0
Dania	0	0	1***	0
Finlandia	1***	0	1***	1**
Francja	1***	1**	0	0
Hiszpania	1**	0	0	0
Luksemburg	1**	0	1***	0
Niemcy	1***	0	0	0
Portugalia	1**	0	0	0
Szwecja	1***	1***	0	1***
SUMA	11	7	9	7

Uwaga: ***- oznacza istotność statystyczną na poziomie 0,01, **-0,05. Pokazano tylko te wyniki, dla których w którymkolwiek przypadku nastąpiło odrzucenie hipotezy zerowej o braku przyczynowości w sensie Grangera. 1 – oznacza istnienie przyczynowości (odrzucenie hipotezy zerowej o jej braku), natomiast 0 – brak podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej o braku przyczynowości w sensie Grangera.

Źródło: Obliczenia własne.

Zgodnie z uzyskanymi wynikami to raczej wyższy udział kontraktów tymczasowych jest efektem zwiększonych napływów, niż odwrotnie. Oznacza to, że w czasach, kiedy przedsiębiorstwa potrzebują pracowników wzrasta wykorzystanie kontraktów tymczasowych. Prawdopodobnie ta jest szczególnie widoczna dla krajów UE-15 oraz stóp hazardu dla napływów – jedynie w Belgii odnotowano przypadek odwrotny. W konsekwencji, w większości państw UE-15 intensyfikacja wykorzystania kontraktów terminowych poprzedzona jest wzrostem zapotrzebowania na siłę roboczą, odzwierciedlanego w stopach hazardu dla odpływu z bezrobocia. Odwrotna zależność obserwowana jest w większości nowych krajów członkowskich UE – w Polsce, Słowenii, Estonii czy na Węgrzech, zwiększenie stóp odpływu z bezrobocia następuje dzięki intensywniejszemu wykorzystaniu kontraktów czasowych. W przypadku stóp hazardu dla napływu do bezrobocia, przyczynowość obserwowana jest w dwóch kierunkach.

Ramka III.2. Przepływy a instytucje – ujęcie teoretyczne.

1. Prawo pracy

W literaturze ekonomicznej panuje konsensus, że restrykcyjne prawo pracy, w szczególności regulacje dotyczące zwolnień, są elementem w największym stopniu ograniczającym przepływy na rynku pracy. Podstawą interwencji państwa w tym obszarze jest domniemana niedoskonałość rynku, w postaci dysproporcji siły przetargowej pracodawcy i pracobiorcy – rząd nakłada więc na pracodawcę restrykcje dotyczące zwolnień. W efekcie zwiększają się całkowite koszty zatrudnienia – przedsiębiorcy internalizują te obowiązki już w momencie podejmowania decyzji o zatrudnieniu. Zmniejsza się stopa destrukcji i kreacji miejsc pracy – w konsekwencji również przepływy z bezrobocia do zatrudnienia i przeciwnie. W przypadku dostępności dwóch rodzajów umów, różniących się zasadami zwolnień, ciężar dostosowania zatrudnienia spada na pracowników nie objętych ochroną (np. pracowników tymczasowych, zatrudnionych na czas określony), a przepływy są nieco wyższe niż w sytuacji kompleksowo restrykcyjnej regulacji.

2. Zasiłki dla bezrobotnych

Wpływ zasiłków na przepływy na rynku pracy jest niejednoznaczny. Dzięki wysokim zasiłkom osoba bezrobotna może dłużej poszukiwać pracy i w konsekwencji znaleźć zatrudnienie lepiej dopasowane do swych umiejętności i oczekiwań. Dzięki temu także nawiązany stosunek pracy będzie dłuższy – co łącznie powoduje obniżenie przepływów. Z drugiej strony, zgodnie ze standardowym modelem poszukiwań na rynku pracy, zasiłki dla bezrobotnych podnoszą tzw. płacę progową, przez co miejsca pracy są bardziej podatne na destrukcję przez szok produktywności i popytu (gdy płace spadają, pracownicy częściej decydują się rozwiązać umowę). Większa liczba bezrobotnych powoduje następnie spadek kosztów rekrutacji, umożliwiając wzrost stopy zatrudnień. Jednak wyższa płaca progowa sprawia, że w przypadku osób najmniej produktywnych stosunek pracy nie zostanie nawiązany – ogólny wpływ na przepływy jest więc niejednoznaczny.

3. Aktywne polityki rynku pracy

Aktywne polityki rynku pracy co do zasady ułatwiają nawiązanie stosunku pracy poprzez zmniejszanie kosztów po stronie pracodawcy (np. subsydiowanie zatrudnienia) lub pracownika (podnoszenie kwalifikacji, wsparcie w poszukiwaniu pracy). Redukują również koszt alternatywny pracownika w przypadku zwolnienia, zmniejszając dotkliwość utraty pracy – ogólny wpływ aktywnych polityk rynku pracy na przepływy jest więc pozytywny.

4. Klin podatkowy

Klin podatkowy obniża oczekiwany zwrot z pracy, zmniejsza jej podaż i zniechęca do poszukiwania zatrudnienia. W sytuacji sztywnych wynagrodzeń, gdy opodatkowanie obciąża pracodawcę, podobnie jak prawo pracy zwiększa ono koszt zawarcia kontraktu, przez co redukuje kreację i destrukcję miejsc pracy. Wyższe opodatkowanie pracy przyczynia się zatem do obniżenia przepływów.

5. Związki zawodowe

Model negocjacji związkowych („right-to-manage” – Nickell, Andrews, 1983) wskazuje, że w branżach silniej uzwiązkowionych zatrudnienie oraz przepływy są niższe, gdyż głównym celem związków zawodowych jest maksymalizacja strumienia wynagrodzeń ich członków. Podobnie, modele klasy „insider-outsider” (por. Blanchard, Summers, 1986) wskazują, że siła przetargowa związków zawodowych wykorzystywana może być do stabilizacji struktury zatrudnienia. Oba czynniki obniżają przepływy. Z drugiej strony jednak, wyższe uzwiązkowienie zmniejsza dyspersję wynagrodzeń, sprawiając, że osoby niskoproduktywne są przepłacane, a osoby wysokoproduktywne – niedopłacane. W takiej sytuacji zaburzenia produktywności i popytu na pracę mogą prowadzić do większej skali zwolnień. Wpływ uzwiązkowienia na przepływy zależy od względnej siły obu efektów i jest a priori niejednoznaczny.

6. Wynagrodzenie minimalne

Istnienie płacy minimalnej powoduje spadek stopy zatrudnień, gdyż pracodawcy rezygnują z tworzenia miejsc pracy charakteryzujących się produktywnością niższą niż wyznaczana przez ustawowe minimum płac. Z drugiej strony, ze względu na sztywność wynagrodzeń od dołu firmy dotknięte negatywnym szokiem produktywności częściej decydują się zwolnić pracowników i po poprawie koniunktury ponownie ich zatrudnić, przez co następuje zwiększenie przepływów.

7. Regulacje rynku produktów

Podobnie jak w przypadku ochrony zatrudnienia, w literaturze ekonomicznej panuje konsensus co do wpływu regulacji rynku dóbr na zatrudnianie. Bariery wejścia na rynek zmniejszają liczbę nowoutworzonych firm, przez co redukują również stopę zatrudnień. W przypadku mało restrykcyjnych regulacji więcej firm powstaje i upada – większe są więc także przepływy pracowników.

Wydaje się więc, że o ile w krajach Europy Zachodniej, elastyczne formy zatrudnienia generalnie rzecz biorąc wykorzystywane są zgodnie z ideą przyświecającą ich powstaniu, a więc jako instrument podnoszący zdolność rynku pracy do dostosowywania się do krótkotrwałych wahań koniunktury i popytu na pracę, o tyle w państwach NMS stosuje się je raczej jako instrument umożliwiający firmom łatwiejsze zatrudnianie i zwalnianie pracowników niezależnie od okoliczności. Badanie Eurofound (Coppin, Vandenbrande, 2007) wskazują, że w Polsce mobilność pracowników jest w dużej mierze wymuszona przez pracodawców (odsetek ankietowanych odpowiadających, że zostali zmuszeni do zmiany pracy jest jeden z najwyższych w Europie), co wskazuje, że szerokie wykorzystywanie tego typu umów w nikłej mierze wynika z oczekiwań strony podażowej. Otwartym pozostaje pytanie o determinanty skali wykorzystania tych kontraktów w krajach europejskich. Częściowo podjęto je już w *Zatrudnieniu w Polsce 2007*. Wymaga ono dalszych badań, które jednak wykraczają poza przedmiot niniejszej edycji. W dalszej części rozdziału dokonujemy analizy determinant międzynarodowego zróżnicowania intensywności przepływów, uwagę skupiając na instytucjach rynku pracy.

2.2. Identyfikacja instytucjonalnych determinant skali przepływów

Ocenę wpływu instytucji na przepływy na rynku pracy przeprowadzamy opierając się na oszacowanych miarach stóp hazardu dla krajów europejskich. Zdecydowano się przy tym na estymowanie modeli objaśniających stopy hazardu tj. warunkowe prawdopodobieństwa utraty bądź podjęcia pracy w ustalonej jednostce czasu (por. Aneks 4), gdyż przepływy brutto są w dużej mierze zależne od bazy – liczby osób zatrudnionych bądź bezrobotnych. Tymczasem stopy hazardu z definicji są parametrem rynku pracy w dużo mniejszym stopniu zależnym od bieżącej wielkości zatrudnienia i bezrobocia, a w większym od głębokich charakterystyk rynku pracy, takich jak otoczenie instytucjonalne bądź mobilność siły roboczej.

Poszczególne modele oszacowano dla przeciętnych stóp hazardu i miar instytucji obserwowanych w ostatniej dekadzie (latach 2000-2009). Podejście takie podyktowane było z jednej strony dostępnością danych na temat instytucji, a z drugiej potrzebą uwzględnienia aktualnej sytuacji na rynku pracy. Dodatkowym bodźcem, który przyczynił się do takiej konstrukcji analizy, była konieczność obliczenia średnich miar stóp hazardu w cyklu koniunkturalnym, gdyż stopy hazardu w naturalny sposób podlegają wahaniom cyklicznym²⁰. Z kolei próby wyjaśnienia zróżnicowania międzynarodowego przeciętnych stóp hazardu w dłuższych okresach nie były możliwe ze względu na braki w danych instytucjonalnych, oznaczającą w szczególności wyłączenie z analizy Polski i innych krajów NMS, które są w centrum zainteresowania. W efekcie, finalne modele jako zmienną objaśniającą zawierają przeciętne stopy hazardu dla zatrudniania i zwalniania w latach 2000-2009, w próbie 23 krajów europejskich.

Wyjściowy katalog zmiennych objaśniających zawierał szerokie spektrum wskaźników instytucjonalnych:

- Indeks EPL restrykcyjności prawa pracy OECD dla umów tymczasowych i na czas określony;
- Indeks EPL restrykcyjności prawa pracy OECD dla tradycyjnych umów o pracę;
- Indeks EPL restrykcyjności prawa pracy OECD dla zwolnień grupowych;
- Sumaryczny indeks EPL restrykcyjności prawa pracy OECD;
- Przeciętny klin podatkowy²¹;
- Progresja klina podatkowego (obliczona jako różnica pomiędzy klinem podatkowym dla najbogatszych i najuboższych gospodarstw domowych);
- Uzwiązkowienie (mierzone jako odsetek pracowników – członków związków zawodowych)²²;
- Poziom centralizacji negocjacji płacowych (indeks Vissera);
- Poziom koordynacji negocjacji płacowych (indeks);
- Odsetek siły roboczej objętej układami zbiorowymi;
- Płaca minimalna w relacji do średniego wynagrodzenia;
- Wydatki na zasiłki dla bezrobotnych w relacji do PKB;
- Stopa zastąpienia netto w systemie zasiłków dla bezrobotnych;
- Wydatki na aktywne polityki rynku pracy w relacji do PKB;
- Wydatki na aktywne polityki rynku pracy na bezrobotnego w relacji do PKB *per capita*;
- Indeksy restrykcyjności regulacji prowadzenia działalności gospodarczej, w tym dotyczące uciążliwości zakładania i likwidacji przedsiębiorstw (wskaźniki *Doing Business 2010*);
- Wskaźniki OECD dotyczące regulacji rynku produktów (*Product Market Regulations – PMR*);

²⁰ Hazardy dla odpływów z bezrobocia są procykliczne, a napływy antycykliczne.

²¹ Klin podatkowy oraz progresja klina określona została na podstawie opracowania OECD Taxing Wages (2009b).

²² Zmienne dotyczące związków zawodowych zaczerpnięte zostały z bazy danych ICTWSS, opracowywanej przez holenderski Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS) (Visser, 2009).

Wszystkie zmienne zostały wystandaryzowane, dzięki czemu oszacowania parametrów są porównywalne. Przeprowadzone próby pozwoliły wyeliminować większość ww. zmiennych i w ostatecznych modelach pozostawiono jedynie najbardziej istotne z nich, dla których zarazem dostępna była wystarczająca liczba obserwacji. Ze względu na ograniczoną liczbę krajów, dla których dostępne były dane na temat stopy zastąpienia netto (istotnie wpływającej na stopy hazardu) w części modeli zastąpiono ją wydatkami na zasiłki dla bezrobotnych w relacji do PKB, które są dostępne dla szerszej próby i skorelowane ze stopą zastąpienia (współczynnik korelacji dla próby wyniósł 0,65).

Ponadto, w modelach uwzględniono trzy zmienne kontrolne, których celem było skwantyfikowanie czynników potencjalnie wpływających na stopy hazardu, które zarazem nie mogą być wyjaśnione za pomocą instytucji. Te zmienne to:

- Średnia stopa bezrobocia w latach 2000-2009, jako przybliżenie bezrobocia równowagi;
- Zmienność bezrobocia (współczynnik zmienności) odzwierciedlająca skalę szoków, jakie dotknęły analizowane kraje w badanej dekadzie;
- Udział pracujących tymczasowo i na czas określony w zatrudnieniu ogółem – jak pokazujemy w podrozdziale 2.1, udział ten jest skorelowany ze stopami hazardów i przepływami, lecz przyczynowość nie jest rozstrzygnięta. Wskazuje na to też OECD (2010), podkreślając, podobnie jak MPiPS (2007), że czynniki instytucjonalne nie wystarczają dla wyjaśnienia zróżnicowania powszechności wykorzystania tych form kontraktów w przekroju krajów UE;

Uzyskane oszacowania parametrów modeli przedstawia Tabela III.4. W dalszej części rozdziału omawiamy wpływ poszczególnych determinant na zróżnicowanie przepływów.

Tabela III.4. Oszacowania modeli instytucjonalnych determinant zróżnicowania stóp hazardu odpływu z oraz napływu do bezrobocia na rynkach pracy krajów europejskich w latach 2000-2009.

Zmienna objaśniana:	Model 1		Model 2		Model 3		Model 4
	odpływ	napływ	odpływ	napływ	odpływ	napływ	odpływ
EPL - tradycyjne umowy o pracę	-0,018***	-0,001**	-0,024***	-0,002***	-0,024***	-0,002***	-0,021***
EPL - praca na czas określony i umowy tymczasowe	-	-	-	-	-0,015***	-0,001***	-
Klin podatkowy	-	-	-0,015**	-	-	-	-
Progresja klina podatkowego	-	-	-	-	-0,01**	-	-
Odsetek siły roboczej objętej układami zbiorowymi	-	-	-0,025***	-0,001***	-	-	-
Płaca minimalna	-0,026***	-0,002***	-0,014*	-0,002***	-0,044***	-0,001***	-0,03**
Transfery brutto w relacji do PKB	-	-	-	-	-0,019***	-	-
Wydatki na zasiłki dla bezrobotnych w relacji do PKB	-0,021**	-	-	-	-	-	-
Stopa zastąpienia na początku okresu bezrobocia	-	-	-	-	0,019***	0,001**	-
Wydatki na ALMP	-	-0,002***	-	-0,001***	-	-0,002***	-
Indeks regulacji rozpoczynania działalności gosp. (DB)	-0,016**	-	-0,011**	-0,001*	-0,015***	-	-
Regulacje rynku produktów (indeks PMR, OECD)	-	-	-	-	-	-	-0,017**
Średnia stopa bezrobocia	-	0,003***	-0,057***	0,002**	-	-	-0,024*
Współczynnik zmienności stopy bezrobocia	0,04***	0,003***	-	0,003***	0,024***	0,002***	-
Odsetek pracujących w oparciu o umowy na czas określony	0,016**	0,001**	0,029***	0,002***	0,011**	0,002***	0,02**
Stała	0,093***	0,007***	0,088***	0,007***	0,104***	0,007***	0,097***
R ²	77%	81%	84%	94%	99%	97%	73%
Dopasowane R ²	68%	74%	74%	89%	97%	95%	62%
Liczba obserwacji	23	23	20	20	17	17	19

Uwagi: (*), (**), (***) oznaczają statystyczną istotność odpowiednio na poziomie 10, 5 i 1 proc.

Źródło: Obliczenia własne.

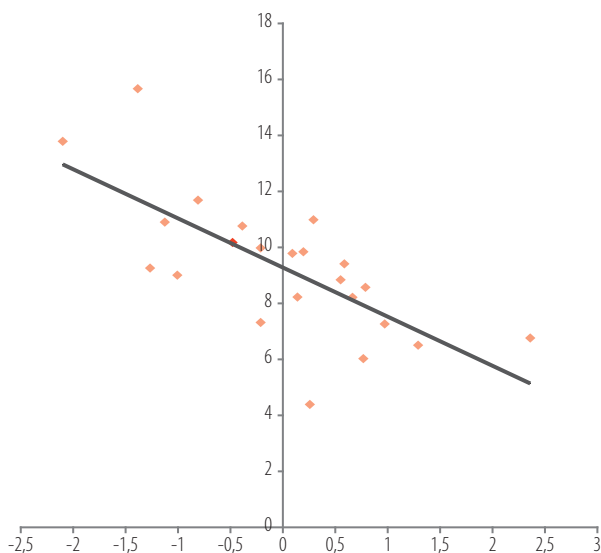
Prawo pracy i regulacje ochrony zatrudnienia

Aby ocenić wpływ prawa pracy na przepływy, w regresjach uwzględniono indeksy restrykcyjności regulacji dotyczących tradycyjnych umów o pracę (zasady zawierania i rozwiązywania umów na czas nieokreślony), regulacji odnoszących się do kontraktów na czas określony i pracy tymczasowej (określających dostępność tych form kontraktów i możliwości ich ponawiania), przepisów dotyczących zwolnień grupowych, jak też, alternatywnie, indeks sumaryczny, będący wypadkową trzech wymiarów regulacji. Przewidywania teoretyczne (por. Ramka III.2) wskazują, że najsilniejszy wpływ na stopy hazardu dla separacji powinny wywierać zasady ochrony stosunku pracy – z założenia mają one bowiem redukować częstotliwość zwolnień. Równocześnie, restrykcyjne regulacje dotyczące rozwiązywania stosunku pracy wpływają także na zatrudnianie, gdyż pracodawcy internalizują koszty ewentualnego rozstania z pracownikiem już w trakcie rekrutacji (por. MPiPS, 2007).

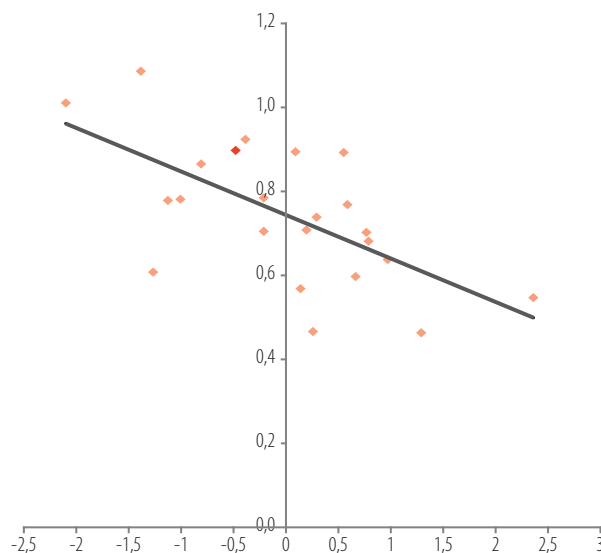
A priori niejednoznaczny jest natomiast wpływ na przepływy regulacji dotyczących kontraktów czasowych. Ograniczenia dotyczące długości bądź liczby ponowień tego typu kontraktów zniechęcają pracodawców do korzystania z tej formy zatrudnienia. Z drugiej strony, przeciętnie krótszy czas ich trwania, wynikający z ustawowych ograniczeń, przekłada się na częstsze separacje. Jak pokazano w poprzednim podrozdziale, stopy hazardu dla obu przepływów są dodatkowo powiązane ze skalą wykorzystania kontraktów terminowych, choć wśród krajów europejskich występują różne wzorce przyczynowości między przepływami a powszechnością kontraktów²³. Zapisy prawa pracy określające stosowanie umów terminowych mogą więc wpływać na intensywność przepływów, nawet jeśli w regresjach uwzględniono wpływ powszechności tych umów.

Wyniki empiryczne dotychczasowych badań w dużej mierze potwierdzają te przewidywania zarówno dla Stanów Zjednoczonych (Autor et al., 2007), jak też dla krajów europejskich (Schivardi, Torrini, 2008). Liczne są również studia poświęcone oddziaływaniu na rynek pracy pojedynczych reform kodeksów pracy (por. Kugler et al., 2003 dla Hiszpanii, Marinescu, 2008 dla Wielkiej Brytanii bądź Kugler, Pica, 2005 dla Włoch). Wyniki te są zgodne co do oddziaływania reform na przepływy – w każdym przypadku podniesienie kosztów zwolnień osób zatrudnionych na czas nieokreślony wpływało na spadek intensywności zatrudniania i zwalniania, badania różniły się jedynie wskazywaną amplitudą zmian. Ponadto, okazuje się, że niewielkie zmiany regulacji nie wpływają w istotny sposób na przepływy (Martins, 2009 dla Portugalii, von Below, Thoursie 2008 dla Szwecji). Reasumując, badania empiryczne wskazują na istotny wpływ reform rynku pracy na przepływy, przy czym aby był on zauważalny, zmiany powinny być odpowiednio duże i dotyczyć szerokiego spektrum przedsiębiorstw²⁴.

Wykres III.17. Stopy hazardu odpływu z bezrobocia (oś pionowa) a restrykcyjność regulacji umów na czas nieokreślony w 23 krajach europejskich (model 1) (w proc.).



Wykres III.18. Stopy hazardu napływu do bezrobocia (oś pionowa) a restrykcyjność regulacji umów na czas nieokreślony w 23 krajach europejskich (model 1) (w proc.).



Uwagi: Zmienne instytucjonalne wystandaryzowane w próbie (do rozkładu o średniej równej 0 i wariancji wynoszącej 1). Wyróżniono Polskę.

Źródło: Obliczenia własne.

²³ Przy tym, dla identyfikacji przyczyn częstego zatrudniania pracowników na czas określony w niektórych krajach, w tym w Polsce, nie wystarczy odwołać się do regulacji prawa pracy – korelacja pomiędzy różnicą w restrykcyjności polityk dotyczących umów tymczasowych i regularnego zatrudnienia jest nieznaczna.

²⁴ Większość badań (np. von Below, Thoursie 2008, OECD, 2010), która wskazuje na brak efektów tego typu reform, dotyczy jedynie wycinka rynku pracy, np. małych przedsiębiorstw.

Dotychczas podejmowane były nieliczne próby szerszego spojrzenia na regulacje ochrony zatrudnienia z perspektywy zróżnicowania międzynarodowego przepływow (krótki przegląd dostępnych badań znajduje się w OECD, 2010). Wszystkie dostępne artykuły wskazują jednak na negatywne oddziaływanie tego typu regulacji na przepływy, co zmniejsza realokację na rynku pracy, a tym samym utrudnia przedsiębiorstwom dostosowywanie się do szoków. Ponadto, większe restrykcje dotyczące tradycyjnych umów o pracę zwiększają wykorzystanie kontraktów czasowych (OECD, 2004).

Sporządzone przez nas regresje stanowią uzupełnienie tej luki w dwóch wymiarach. Po pierwsze przedmiotem analizy są nie tyle przepływy, co stopy hazardu – zarówno dla zwalniania, jak i dla zatrudniania. Po drugie, model wyestymowano dla przekroju krajów europejskich, które są względnie homogeniczne pod kątem konstrukcji prawa pracy. Pozwala to na zmierzenie wpływu nawet niewielkich różnic w restrykcyjności tych regulacji na intensywność procesów zwalniania i zatrudniania pracowników w krajach europejskich. Wykresy III.17 i III.18 przedstawiają zależność między indeksem restrykcyjności ochrony pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony a stopami hazardu, skorygowanymi o wpływ innych czynników uwzględnionych w regresjach.

Przedstawione oszacowania wskazują na ujemną zależność pomiędzy restrykcyjnością regulacji dotyczących umów na czas nieokreślony a stopami hazardu, zarówno w przypadku odpływu z bezrobocia jak i napływu do niego. Współczynniki korelacji cząstkowych (uwzględniono wpływ innych instytucji, a także, poprzez współczynnik zmienności bezrobocia, kontrolowana jest skala wahań bezrobocia w poszczególnych krajach) wynoszą odpowiednio -0,64 i -0,57. Można więc stwierdzić, że, *ceteris paribus*, zmniejszenie wskaźnika regulacji ochrony zatrudnienia o jedno odchylenie standardowe w próbie (np. obniżenie ich w Polsce do poziomu Danii) pozwoliłoby podnieść stopy hazardu o 1,8 pkt. proc. dla odpływu z bezrobocia i 0,1 pkt. proc. dla napływu, co przekłada się odpowiednio na 20 i 16 proc. ich przeciętnych wartości w próbie.

Opodatkowanie pracy, zasiłki dla bezrobotnych i transfery

Teoretyczny wpływ opodatkowania pracy na przepływy jest negatywny – wyższy klin podatkowy²⁵ obniża bowiem zwrot firmy z zapewnienia wakatów oraz wynagrodzenie pracownika za świadczoną pracę²⁶. Skoro wyższy klin podatkowy obniża motywację obu stron stosunku pracy do jego nawiązywania, spodziewać się można niższych intensywności przepływów. Wniosek ten został potwierdzony empirycznie w pracy Gomez-Salvador et al. (2004), przy czym oszacowana w niej skala oddziaływania jest niewielka (10-procentowy wzrost klina podatkowego redukuje realokację miejsc pracy o 0,5 pkt. proc.²⁷). Autorzy artykułu przyznają też, że oddziaływanie opodatkowania pracy nie jest zbyt odporne na zmiany specyfikacji modelu²⁸.

Również w niniejszym badaniu opodatkowanie okazało się nie być instytucją kluczową dla intensywności przepływów między stanami na rynku pracy – choć jest umiarkowaną, istotną negatywną determinantą stóp odpływu z bezrobocia. Wzrost klina podatkowego o jedno odchylenie standardowe (czyli o 7,4 pkt. proc.)²⁹ wiąże się ze spadkiem przepływów o ok. 1,5 pkt. proc., czyli o ok. 17 proc.³⁰ Warte odnotowania jest również ujemna zależność między progresją klina podatkowego a stopą hazardu dla odpływów z bezrobocia. Jest to zgodne z przewidywaniami teoretycznymi, mówiącymi, że w krajach o wyższych krańcowych stopach opodatkowania intensywność poszukiwania pracy przez bezrobotnych może być niższa, co znajduje odzwierciedlenie w niższych stopach hazardu dla podjęcia pracy. Zaznaczyć należy jednak, że progresja klina okazała się istotna statystycznie tylko przy określonym zestawie zmiennych i próbie zawężonej do 17 krajów. Włączenie do modelu miar zasiłków dla bezrobotnych powoduje utratę istotności oszacowań wpływu opodatkowania (oraz progresji), co wiąże się ze współliniowością tych zmiennych. Zarówno klin podatkowy, jak i miary hojności systemu zasiłkowego (analizowane na wykresach III-21-III.22), są pewnymi empirycznymi przybliżeniami modelu polityki fiskalnej i socjalnej, przyjętego przez poszczególne państwa. Miary te są wymienne względem siebie i niedoskonałe, jednak obie wskazują na negatywny wpływ wyższego fiskalizmu na odpływy z bezrobocia.

Zasiłki dla bezrobotnych mogą wpływać na realokację siły roboczej poprzez szereg kanałów, przez co ich efekt netto jest niejednoznaczny. Standardowe modele poszukiwań (Mortensen, Pissarides 1994, 1998) wskazują, że wysokie zasiłki podnoszą płacę progową, przez co istniejące na rynku relacje firma-pracownik są mniej odporne na szoki produktywności i popytu na pracę, czyli podnoszą odpływy z zatrudnienia. Z drugiej strony, wyższe, w szczególności długotrwale wypłacane zasiłki, obniżają intensywność poszukiwania pracy, obniżając przepływy do zatrudnienia. Przy tym, literatura poświęcona instytucjom rynku pracy (por. Belot, van Ours, 2004; Nickell, Nunziata, Ocheł, 2005; OECD 2006) dowodzi, że wyższe zasiłki podnoszą stopę bezrobocia w równowadze, przez co efekt netto na przepływy jest niejednoznaczny, choć hojne zasiłki powodują zmniejszenie się stóp hazardu. Z drugiej strony, hojny system wsparcia bezrobotnych może poprawiać jakość dopasowań na rynku pracy, gdyż osoby jej poszukujące w bardziej selektywny sposób podchodzą do przedstawianych im ofert, zwłaszcza, jeśli wyższym zasiłkom towarzyszy bardziej efektywny system wsparcia i nadzoru poszukiwań

²⁵ Różnica między całkowitym kosztem pracy brutto ponoszonym przez pracodawcę a płacami netto, finansującymi konsumpcję pracownika.

²⁶ To, czy klin podatkowy wpływa na rynek pracy poprzez stronę popytową, czy przez stronę podaźową, zależy od sztywności wynagrodzeń i elastyczności podaży pracy (por. Pissarides, 2000, Bukowski et al., 2005). Jednak dla przedmiotu rozważań niniejszej części proporcje, w jakich klin podatkowy rozkłada się między obie strony, mają drugorzędne znaczenie.

²⁷ Przy średniej stopie realokacji dla strefy Euro równej 9,3 proc.

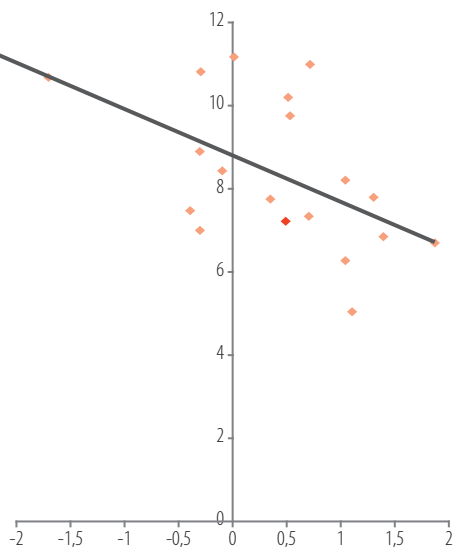
²⁸ Estymowanego na danych mikroekonomicznych z badania przedsiębiorstw *Amadeus*.

²⁹ Np. obniżenie poziomu klina podatkowego w Polsce do wartości obserwowanej w Portugalii.

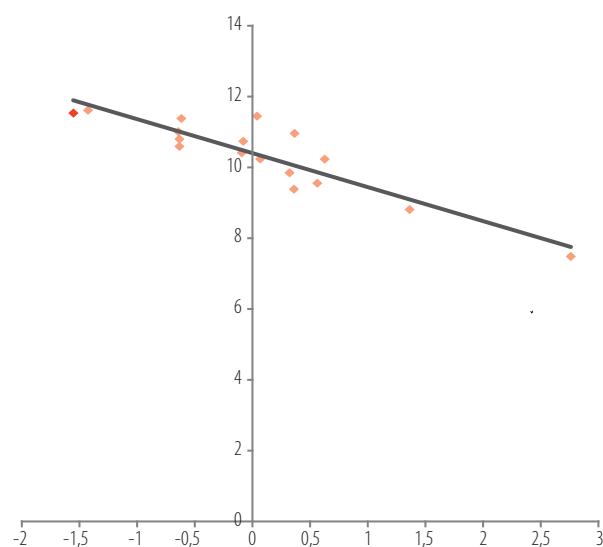
³⁰ Amplituda zmian jest więc większa niż w artykule Gomez-Salvador et al. (2004), ale ze względu na diametralnie inne metodologie i charakter danych, wyników nie sposób ze sobą porównywać.

pracy (OECD, 2007). W konsekwencji, odpływy do zatrudnienia mogą być wyższe, a związek pomiędzy pracodawcą a pracobiorcą może trwać dłużej, a więc i niższe staje się ryzyko utraty pracy. Dlatego ocena teoretyczna kierunku wpływu systemu wsparcia bezrobotnych na stopy hazardu i przepływy jest niejednoznaczna. OECD (2010) wskazuje jednak na dodatnią empiryczną współzależność pomiędzy średnimi stopami zastąpienia a przepływami na rynku pracy.

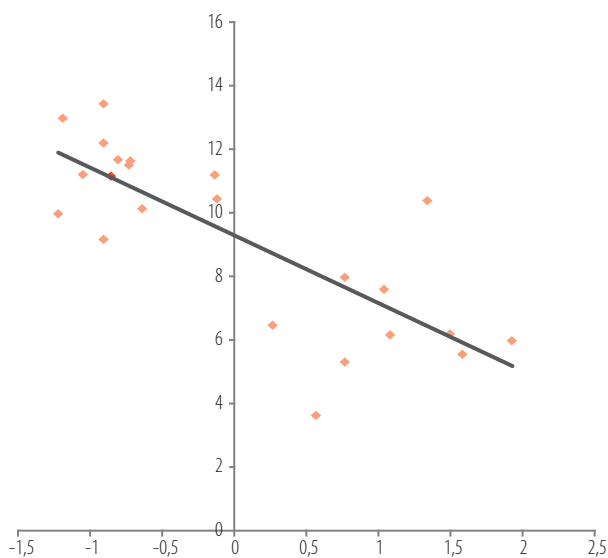
Wykres III.19. Stopy hazardu odpływu z bezrobocia (oś pionowa) a klin podatkowy w 20 krajach europejskich (model 2) (w proc.).



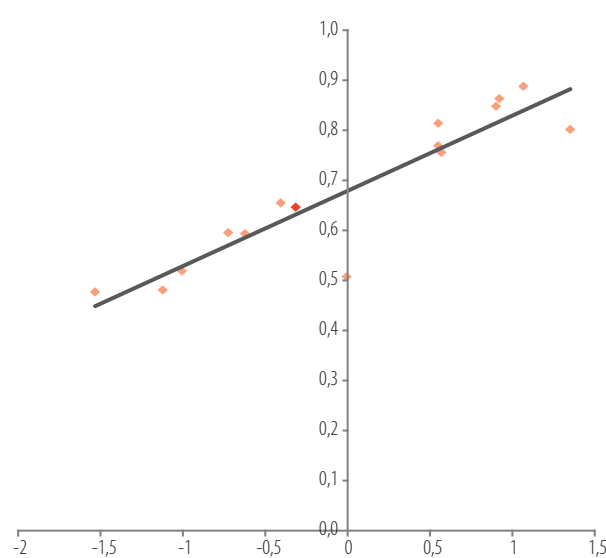
Wykres III.20. Stopy hazardu odpływu z bezrobocia (oś pionowa) a progresja klina podatkowego w 17 krajach europejskich (model 3) (w proc.).



Wykres III.21. Stopy hazardu odpływu z bezrobocia (oś pionowa) a wydatki na zasiłki dla bezrobotnych w relacji do PKB w 23 krajach europejskich (model 1) (w proc.).



Wykres III.22. Stopy hazardu napływu do bezrobocia (oś pionowa) a stopy zastąpienia w systemie zasiłków dla bezrobotnych w 17 krajach europejskich (model 3) (w proc.).



Uwagi: Zmienne instytucjonalne wystandaryzowane w próbie (do rozkładu o średniej równej 0 i wariancji wynoszącej 1). Wyróżniono Polskę.
Źródło: Obliczenia własne.

Ze względu na ograniczoną dostępność danych (jedynie dla 17 krajów) o stopach zastąpienia, wyrażających hojność systemu zasiłków, w wyjściowych regresjach dla 23 krajów (modele 1-2) za miarę systemu zasiłkowego przyjęto udział wydatków na zasiłki w PKB. W modelu 3 wykorzystano natomiast stopę zastąpienia, mniej narażoną na ryzyko endogeniczności względem zmiennych objaśnianych niż wydatki, kosztem zawężenia próby o 6 obserwacji.

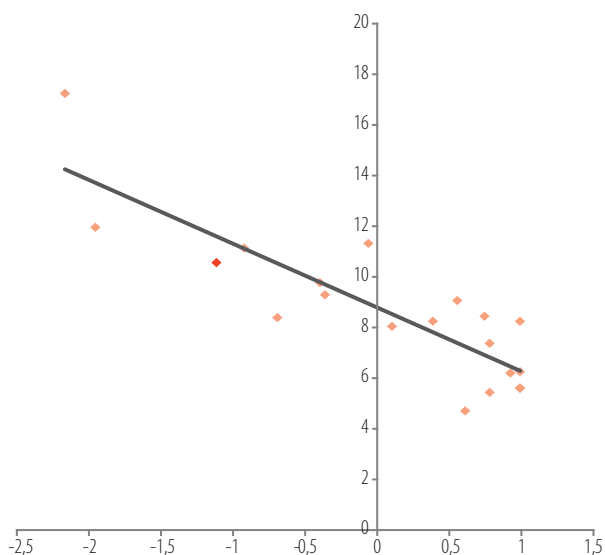
Uzyskane wyniki, choć z pozoru zdają się przeczyć intuicji, są zgodne z oszacowaniami OECD (2010). Dodatnia zależność pomiędzy hojnością systemu zasiłków a stopami hazardu dla odpływów najprawdopodobniej wynika z tego, że w krajach europejskich, w których stopy zastąpienia są wysokie (np. Dania, Szwecja, Holandia czy Finlandia), stosunkowo restrykcyjne są również kryteria przyznawania zasiłków i wymagania dotyczące aktywnego poszukiwania pracy. Tezę tę zdają się potwierdzać oszacowania parametrów przy transferach w relacji do PKB bądź wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych w relacji do PKB, które w modelach 1-2 okazały się istotnie ujemne. Wskazuje to na występowanie zauważalnego efektu dochodowego. Alternatywnego wytłumaczenia dodatniego oszacowania wpływu stóp zastąpienia dostarczają Acemoglu, Shimer (1999). Według nich ubezpieczenie przeciwko bezrobociu zachęca firmy do tworzenia miejsc pracy, które są bardziej narażone na szoki produktywności (a więc ryzyko ich zlikwidowania jest większe). W konsekwencji, w przypadku zrealizowania się takiego ryzyka, przepływy są większe w krajach o hojniejszym systemie zasiłków. Co ciekawe, w żadnej z przeprowadzonych regresji stopa zastąpienia dla zasiłków przyznawanych bezrobotnym po pięciu latach od utraty pracy nie okazała się istotna statystycznie. Wynik ten jest zgodny z przekonaniem, że po takim okresie funkcją zasiłków jest redystrybucja dochodów, a nie ubezpieczenie przeciwko bezrobociu.

Uzwiązkowienie i model negocjacji zbiorowych

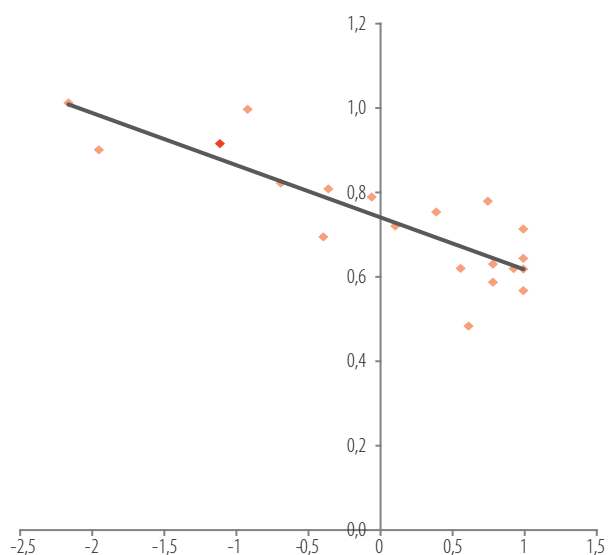
Na gruncie teoretycznym, wyjaśnienie oddziaływania związków zawodowych na przepływy opiera się na obserwacji, że ich silna pozycja przetargowa spłaszcza strukturę wynagrodzeń. Wówczas przedsiębiorcy nie są w stanie dostosować się do zmian koniunktury przez korekty wynagrodzeń i w większej mierze czynią to poprzez zmiany liczby pracowników (Cahuc, Zylberberg, 2004). W efekcie, stopy hazardu są wyższe niż w sytuacji elastycznych wynagrodzeń. Z drugiej strony, z podstawowych modeli negocjacji związkowych (*right-to-manage*), jak też z modelu *insider-outsider* wynika, że związki zawodowe maksymalizują funkcję użyteczności zatrudnionych, a więc starają się minimalizować ewentualne zwolnienia i zatrudnienia (Lindbeck, Snower, 1984). W tym kontekście, kierunek zależności pomiędzy siłą związków zawodowych a hazardami przepływów jest niejednoznaczny.

Kwantyfikacja związków zawodowych i modelu negocjacji płacowych jest zadaniem trudnym i wymaga konstrukcji indeksów mierzących różne aspekty tego zjawiska. Najczęściej wykorzystywanym źródłem danych są takie miary jak odsetek pracowników należących do związków zawodowych, dostępne w bazie OECD (2010) czy kompozytowe wskaźniki udostępniane przez *Amsterdam Institute for Advanced Labor Studies* (Visser, 2009). Instytut ten podejmuje próby kompleksowej oceny różnych wymiarów działalności związków zawodowych w krajach europejskich – takich jak centralizacja i koordynacja negocjacji płacowych czy udział siły roboczej objętej układami zbiorowymi. Wydaje się, że ta ostatnia zmienna jest w największym stopniu skorelowana ze sztywnościami płac i powinna wpływać na przepływy (por. Booth, 1995).

Wykres III.23. Stopy hazardu odpływu z bezrobocia (oś pionowa) a objęcie siły roboczej układami zbiorowymi w 20 krajach europejskich (model 2) (w proc.).



Wykres III.24. Stopy hazardu napływu do bezrobocia (oś pionowa) a objęcie siły roboczej układami zbiorowymi w 20 krajach europejskich (model 2) (w proc.).



Uwagi: Zmienne instytucjonalne wystandaryzowane w próbie (do rozkładu o średniej równej 0 i wariancji wynoszącej 1). Wyróżniono Polskę.

Źródło: Obliczenia własne.

Istotnie, jedynie stopień objęcia siły roboczej układami zbiorowymi okazał się istotnym statystycznie predyktorem stóp hazardu zarówno dla napływów jak i odpływów z bezrobocia. Skala jego oddziaływania jest jednak umiarkowana – wyższe o jedno odchylenie standardowe (czyli wzrost kompozytowego indeksu o 0,95, co jest mniej więcej równoważne różnicy między Polską a Danią) objęcie

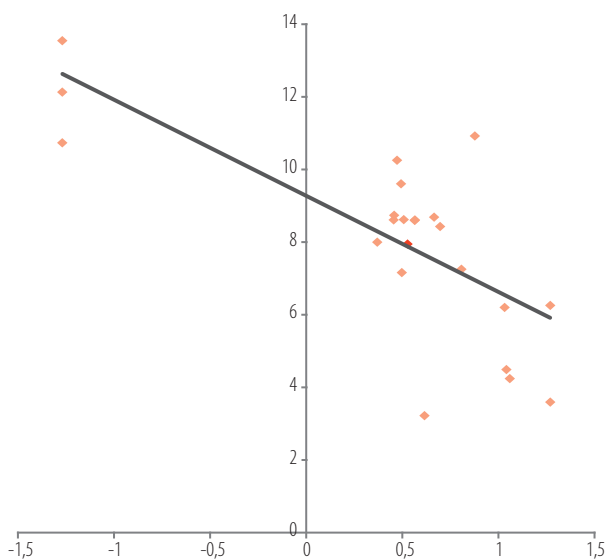
siły roboczej układami zbiorowymi implikuje niższe o 2,5 pkt. proc. stopy hazardu odpływu z bezrobocia, oraz o 1,24 pkt. proc. mniejsze stopy hazardu napływu. Dla porównania, w pracy Gomez-Salvador et al. (2004) wykorzystano indeks centralizacji negocjacji płacowych, który okazał się ujemnie skorelowany ze wskaźnikami realokacji miejsc pracy. Dla próby wykorzystywanej w prezentowanych powyżej modelach regresji, współczynnik korelacji pomiędzy centralizacją negocjacji płacowych a objęciem siły roboczej układami zbiorowymi wyniósł niemal 80 proc., co pozwala wnioskować, że również zmienne mogą być zasadniczo traktowane jako wymienne³¹.

Brak istotności statystycznej pozostałych zmiennych obrazujących siłę związków zawodowych jest nie tylko rezultatem współliniowości, ale ujawnia również wady tych miar. Odsetek pracowników należących do związków zawodowych niewiele mówi o rzeczywistym wpływie tych organizacji na życie gospodarcze danego kraju. Kompozytowe indeksy konstruowane przez różnych autorów są z kolei bardzo arbitralne. Dodatkową przeszkodą, utrudniającą w wielu przypadkach uzyskanie pełnego obrazu pozycji związków zawodowych jest niekompletność danych statystycznych i niechęć tego typu organizacji do podawania dokładnej liczby aktywnych członków i ujawniania kompletnych statystyk. Wszystkie te czynniki powodują, że przeprowadzenie pełnego empirycznego badania współzależności pomiędzy funkcjonowaniem związków zawodowych a cechami rynku pracy na poziomie makroekonomicznym jest niezwykle trudne. Tematykę wieloaspektowości negocjacji zbiorowych i stosunków przemysłowych rozwijamy w Części IV opracowania.

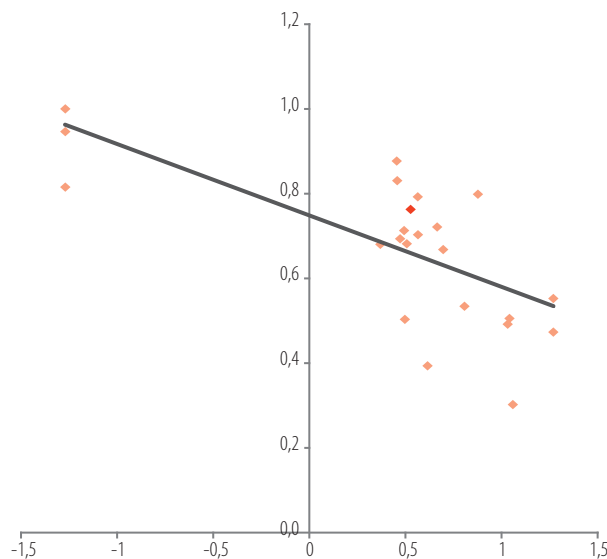
Wynagrodzenie minimalne

Zgodnie z klasyczną teorią ekonomii, na doskonale konkurencyjnym rynku pracy pracownicy powinni być wynagradzani wedle indywidualnej produktywności krańcowej. Występowanie płacy minimalnej powoduje jednak usztywnienie wynagrodzeń od dołu i sprawia, że jeśli ustawowe minimum wyższe jest od produktywności pewnych osób, nie są one zatrudniane. Wysokie wynagrodzenie minimalne może wypychać te osoby poza zasób pracujących. Z drugiej strony, Bertola, Rogerson (1997) wskazują, że w obliczu wysokiej płacy minimalnej pracodawcy dostosowują się do spadku koniunktury poprzez zmiany zatrudnienia, gdyż nie mogą obniżyć wynagrodzeń. Wpływ płac minimalnych na przepływy jest więc niejednoznaczny i wydaje się że w dużej mierze zależy od interakcji z innymi instytucjami rynku pracy, regulującymi łatwość zatrudniania i zwalniania pracowników. Empiryczne badania tego oddziaływania wskazują bądź na ujemny wpływ płacy minimalnej na przepływy, bądź też na nieistotną statystycznie zależność (OECD, 2010). Przykładowo, Cardoso, Portugal (2002) argumentują, że podwyższenie płacy minimalnej w Portugalii spowodowało obniżenie przepływów na rynku pracy. Ponadto, okazało się, że spadek ten był najwyższy w sektorach zatrudniających najmniej produktywnych pracowników, co zdaje się potwierdzać hipotezę, że przedsiębiorstwa w ogóle nie zatrudniają osób najmniej produktywnych, gdyż w przypadku spadku koniunktury pracodawcy musieliby ponieść koszty zwolnień.

Wykres III.25. Stopy hazardu odpływu z bezrobocia (oś pionowa) a wysokość płacy minimalnej (w relacji do przeciętnego wynagrodzenia) w 20 krajach europejskich (model 1) (w proc.).



Wykres III.26. Stopy hazardu napływu do bezrobocia (oś pionowa) a wysokość płacy minimalnej (w relacji do przeciętnego wynagrodzenia) w 20 krajach europejskich (model 1) (w proc.).



Uwagi: Zmienne instytucjonalne wystandaryzowane w próbie (do rozkładu o średniej równej 0 i wariancji wynoszącej 1). Wyróżniono Polskę.

Źródło: Obliczenia własne.

³¹ Estymacje modeli z tą zmienną zamiast objęcia siły roboczej układami zbiorowymi wskazują, że taka sytuacja istotnie ma miejsce. Prezentowany jest jednak model charakteryzujący się lepszym dopasowaniem.

Standardową miarą płacy minimalnej, wykorzystaną także w niniejszym badaniu, jest jej stosunek do średniego wynagrodzenia. Wpływ wynagrodzenia minimalnego na obie stopy hazardu okazał się silnie ujemny i odporny na dobór pozostałych zmiennych objaśniających. Obniżenie relacji pomiędzy płacą minimalną a średnim wynagrodzeniem o jedno odchylenie standardowe w próbie (czyli o ok. 5 pkt. proc., co odpowiada różnicy pomiędzy Polską a Holandią) wiąże się ze zwiększeniem stóp hazardu o ok. 2,6 pkt. proc. dla odpływu i 0,16 pkt. proc. dla napływu.

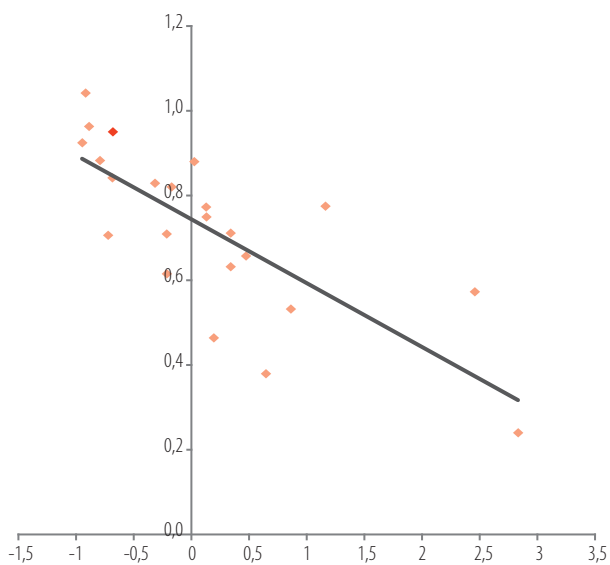
Aktywne polityki rynku pracy

Celem prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy (ALMP) jest wsparcie bezrobotnych w szybkim znalezieniu produktywnego zatrudnienia (por. MPiPS, 2007). Oddziaływanie aktywnych polityk na odpływy z bezrobocia powinno więc być pozytywne, jeśli tylko ALMP są prowadzone efektywnie. Jedną z ich głównych funkcji jest poprawa jakości dopasowań bezrobotnych do miejsc pracy, co powinno wpływać na przedłużenie nawiązywanego stosunku pracy i redukcję stóp zwolnień. Z drugiej strony, dzięki minimalizacji kosztu alternatywnego pozostawania bez pracy, aktywne polityki rynku pracy mogą podnosić stopę dobrowolnych rezygnacji z pracy, a tym samym zwiększać napływ do bezrobocia. Teoretyczne oddziaływanie ALMP na napływ do bezrobocia jest więc niejednoznaczne, niemniej oczekuje się, że programy te powinny na ogół intensyfikować odpływ.

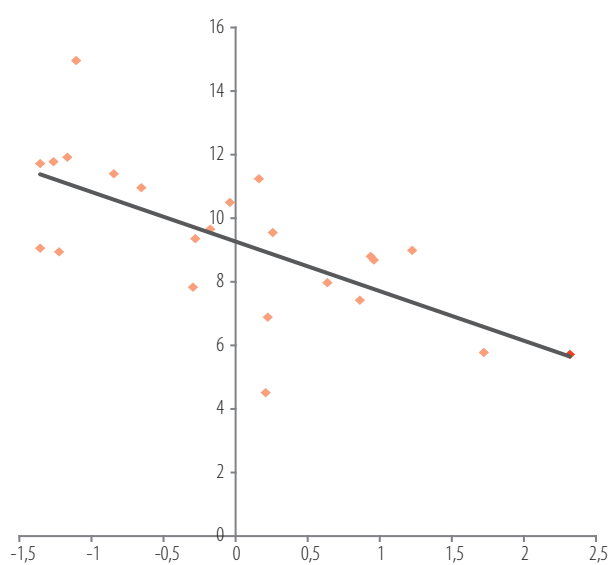
Literatura empiryczna dotycząca współzależności pomiędzy przepływami na rynku pracy a aktywnymi politykami jest stosunkowo uboga – najczęściej bada się oddziaływanie tego instrumentu na stopę bezrobocia. Na przykład Kluve et al. (2007) wskazują, że szeroka dostępność tego typu programów może generować ryzyko powstawania tzw. efektu karuzeli, czyli rotowania bezrobotnych pomiędzy szkoleniami a krótkotrwałym zatrudnieniem, w celu odzyskania uprawnień do zasiłku. Ponadto, często aktywnym politykom rynku pracy towarzyszą efekty zewnętrzne, powodujące, że poprawa perspektyw ich uczestników wiąże się z pogorszeniem sytuacji osób nie objętych tego typu politykami (MPiPS, 2007).

Przedmiotem analizy jest współzależność pomiędzy ALMP a stopami hazardu dla przepływów na poziomie zagregowanym. Efektywne programy ALMP powinny podnosić prawdopodobieństwo znalezienia pracy, jednak w przypadku pojawienia się efektów zewnętrznych, oddziaływanie to będzie ograniczone. Jest to zastrzeżenie powszechne w badaniach międzynarodowych (Kluve et al., 2007; MPiPS, 2007). Wynik taki dla Polski uzyskał Puhani (2003). Z kolei Schmid et al. (2001) argumentują, że rezultaty i skuteczność aktywnych polityk rynku pracy w dużej mierze zależą od struktury narzędzi stosowanych w ich ramach. Ze względu na brak porównywalnych, międzynarodowych danych dotyczących aktywnych polityk rynku pracy w regresjach zdecydowano się na użycie najpowszechniej stosowanej miary, a więc wydatków na ALMP na bezrobotnego w relacji do PKB per capita.

Wykres III.27. Stopy hazardu napływu do bezrobocia (oś pionowa) a wydatki na aktywne polityki rynku pracy w 23 krajach europejskich (model 1) (w proc.).



Wykres III.28. Stopy hazardu odpływu z bezrobocia (oś pionowa) a regulacje zakładania firm (Doing Business 2010) w 23 krajach europejskich (model 1) (w proc.).



Uwagi: Zmienne instytucjonalne wystandaryzowane w próbie (do rozkładu o średniej równej 0 i wariancji wynoszącej 1). Wyróżniono Polskę.

Źródło: Obliczenia własne.

Wyniki prezentowanych regresji są odporne na zmiany specyfikacji i próby. We wszystkich czterech modelach oszacowanie parametru przy wydatkach na aktywne polityki wskazuje, że wyraźnie zmniejszają one napływy do bezrobocia – wyższe o jedno odchylenie standardowe (czyli o 17 proc PKB per capita, co jest równoważne różnicy między Polską a Niemcami) wydatki na ALMP w relacji do PKB wiążą się z niższymi o 0,15 pkt. proc. stopami hazardu napływu do bezrobocia. Natomiast w żadnym przypadku współzależność pomiędzy nakładami na ALMP a odpływami z bezrobocia nie okazała się istotna. Okazuje się więc, że w przekroju krajów europejskich wyższe wydatki na ALMP wiążą się z lepszą jakością dopasowania na rynku pracy i mniejszym ryzykiem zwolnienia³². Jednak tego rodzaju programy nie różnicują szans na odpływ z bezrobocia. Najprawdopodobniej wynika to z różnego rodzaju negatywnych efektów zewnętrznych, takich jak efekt substytucji (osoby uczestniczące w ALMP są zatrudniane zamiast innych, nie objętych tego typu działaniami), bądź jałowej straty (programami objęte są osoby, które i tak znalazłyby pracę – por. MPiPS, 2007). Pośrednio tłumaczyć może to również tak wysoki negatywny wpływ tego rodzaju polityk na stopy hazardu dla napływów do bezrobocia – ze względu na niewielką skuteczność tego typu działań, nie powodują one intensyfikacji dobrowolnych odejść z pracy.

Regulacje rynku produktów i warunki prowadzenia działalności gospodarczej

Skoro, jak argumentowano w rozdziale 1, wchodzące na rynek i wychodzące z niego przedsiębiorstwa odpowiadają za znaczącą część realokacji siły roboczej³³, to regulacje zakładania i zamykania działalności gospodarczej mogą być czynnikiem pośrednio wpływającym na międzynarodowe zróżnicowanie przepływów pracowników. Podobnie, regulacje podnoszące koszty prowadzenia przedsiębiorstw sprawiają, że wzrasta produktywność progowa, powyżej której prowadzenie działalności gospodarczej staje się opłacalne. Tak więc działalność gospodarcza podejmowana jest rzadziej, gdy regulacje są bardziej restrykcyjne (OECD, 2010). W tym kontekście, regulacje niwelujące bariery wejścia na rynki powinny podnosić przepływy, gdyż powodują intensywniejsze powstawanie nowych przedsiębiorstw, które są bardziej narażone na szoki produktywności³⁴ – jak zauważamy w rozdziale 1, kreacja i destrukcja miejsc pracy są najsilniejsze w przedsiębiorstwach młodszych i mniejszych. Ponadto, wyższe koszty prowadzenia działalności gospodarczej (a więc bardziej restrykcyjne regulacje rynku produktów) mogą zarówno zwiększać, jak i zmniejszać wrażliwość przedsiębiorstw na szoki produktywności. Z jednej strony koszty prowadzenia działalności powodują niższe zyski, a z drugiej redukują liczbę firm, co pozwala uzyskiwać wyższe ceny. W przypadku pojawienia się szoku, istniejące zakłady redukują zyski nadzwyczajne, co pozwala im utrzymać zatrudnienie na tym samym poziomie.

Literatura empiryczna na temat wpływu regulacji zakładania przedsiębiorstw na przepływy na rynku pracy jest uboga, natomiast szereg badań wskazuje na skuteczność reform w zakresie liberalizacji zakładania przedsiębiorstw na wzrost produktywności poprzez zwiększenie presji konkurencyjnej (Nickell, 1996, Olley, Pakes, 1996). Haltiwanger et al. (2008) zaprezentowali słabą korelację pomiędzy regulacjami rynku produktów a przepływami na rynku pracy, z kolei Bloom et al. (2010) podkreślili intensywną realokację miejsc pracy w krajach OECD indukowaną przez liberalizację handlu z państwami azjatyckimi i wynikającą z niej zwiększoną presję konkurencyjną.

Regulacje wpływające na proces zakładania i likwidacji przedsiębiorstw oraz stopień regulacji rynku produktów zostały ujęte w analizie regresji w dwojaki sposób. Uwzględniono indeks uciążliwości otwierania działalności gospodarczej, obliczony na podstawie opracowań *Doing Business*³⁵, oraz syntetyczny indeks regulacji rynku dóbr OECD (indeks PMR). Oba wskaźniki okazały się istotne statystycznie wyłącznie w regresjach, w których zmienną objaśnianą były stopy hazardu odpływu z bezrobocia. Wyniki te są odporne na zmiany specyfikacji – wskaźnik dotyczący zakładania działalności gospodarczej pojawia się w trzech oszacowanych modelach (w czwartym zamiast niego zawarto indeks PMR, także istotny)³⁶. Sugeruje to, że bariery wejścia na rynek oraz regulacje ograniczające konkurencyjność na rynku produktów są istotnymi przeszkodami w tworzeniu przedsiębiorstw i, w konsekwencji, w kreacji miejsc pracy. Z drugiej strony, czynniki te zdają się nie wpływać w sposób istotny statystycznie na ryzyko napływów do bezrobocia. Tak więc reforma procesu rozpoczynania działalności gospodarczej, prowadząca do obniżenia o jedno odchylenie standardowe miary tego procesu autorstwa Banku Światowego, wiązać się może ze zwiększeniem stopy hazardu odpływu z bezrobocia o 1,5 pkt. proc., nie wpływając na ryzyko zwolnień, czyli jednoznacznie podnosząc szanse na posiadanie pracy³⁷. W konsekwencji, reforma regulacji w Polsce poprawiająca warunki zakładania przedsiębiorstw do poziomu obserwowanego w Portugalii i zliberalizowanie poziomu regulacji rynku produktów do poziomu Czech mogłaby w zauważalny sposób wpłynąć na odpływy z bezrobocia (zwiększyć je o ok. 1,7-2 pkt. proc.).

Wpływ instytucji na zróżnicowanie międzynarodowe przepływów – synteza

Z przeprowadzonych regresji wynika, że instytucje w znacznym stopniu kształtują stopy hazardu zarówno dla odpływów z bezrobocia, jak też dla napływów. Tabela III.5 ukazuje dekompozycję odchylenia stóp hazardu odpływów z bezrobocia od średniej w krajach europejskich. Okazuje się, że we wszystkich państwach, w których szanse znalezienia pracy są stosunkowo wysokie, istotny wpływ na ich

³² Można jednak przyjąć też interpretację sceptyczną, mówiącą, że ALMP wiążą się z „bezrobociem ukrytym”, do którego trafiają osoby tracące pracę. Calmfors et al. (2002) argumentują, że znaczne rozszerzenie skali programów i wydatków na nie w Szwecji w latach 1990. wiązało się z takim zjawiskiem.

³³ Haltiwanger et al. (2006) przypisali im od 30 do 40 proc. ogółu przepływów w krajach OECD.

³⁴ Jest to związane z koncepcją *learning-by-doing* i przekonaniem, że przedsiębiorstwa dłużej funkcjonujące na danym rynku są bardziej produktywnie (np. Bahk, Gort, 1993).

³⁵ Jest to tzw. wymiar pierwszy indeksu DB Banku Światowego.

³⁶ Wykres III.28 prezentuje wpływ regulacji zakładania działalności gospodarczej (*Doing Business*). Wykres dla indeksu regulacji rynku produktów (PMR) wygląda analogicznie, a oszacowania parametrów nie różnią się istotnie.

³⁷ Dla kompleksowego obniżenia regulacji rynku dóbr (zwiększenia konkurencyjności na nim), mierzonej indeksem PMR, spadkowi stopnia regulacji o jedno odchylenie standardowe w analizowanej próbie towarzyszy zwiększenie stopy hazardu odpływu z bezrobocia o 1,7 pkt. proc.

odchylenie od średniej wywiera łatwość zakładania przedsiębiorstw (i przeciwnie, na końcu stawki znajdują się kraje o wymagającym procesie otwierania działalności), co wskazuje na wagę tego czynnika w praktyce. Z drugiej strony, nie jest możliwe zidentyfikowanie innych czynników instytucjonalnych, które są wspólne dla wszystkich krajów czołówki. W Wielkiej Brytanii, Danii i Finlandii odpływy bezrobotnych zwiększa niska ochrona stosunku pracy, ale kraje te różni model systemu zasiłkowego – wysokie wydatki w krajach nordyckich nieco obniżają realokację. Wydaje się więc, że nie ma uniwersalnej recepty na osiągnięcie wysokich wartości odpływów z bezrobocia. Przy tym, również w grupie krajów charakteryzujących się niskimi stopami hazardu nie występują wyraźne punkty styczności w obszarze uwarunkowań instytucjonalnych. Świadczy to o różnorodności determinant stóp hazardu w krajach europejskich, czy wręcz, jak wskazują liczne badania (Belot, van Ours, 2004; Nickel et al., 2005; OECD, 2006) na znaczenie interakcji między instytucjami i potrzebę kompleksowego podejścia do instytucjonalnej obudowy rynku pracy.

Tabela III.5. Dekompozycja odchylenia stóp hazardu dla odpływów z bezrobocia od średniej (na podstawie modelu 1), kraje uszeregowane od największych stóp hazardu (w pkt. proc.).

	Płaca minimalna	EPL –tradycyjne umowy o pracę	Zasiłki dla bezrobotnych	Zakładanie firm	Udział umów czasowych	Zmienność bezrobocia	Składnik idiosynkratyczny
Wielka Brytania	-1,49	3,68	1,53	1,82	-1,56	2,50	0,83
Dania	-2,32	2,43	-2,86	1,73	0,90	2,78	3,96
Szwecja	-1,20	-0,97	-2,22	1,97	2,22	4,53	0,53
Luksemburg	-1,25	-0,52	1,93	-0,25	-1,38	2,98	2,22
Finlandia	-1,49	0,68	-4,11	1,32	1,39	4,98	0,81
Austria	3,36	-0,35	0,25	-1,50	-0,59	0,23	0,91
Hiszpania	-1,31	-0,25	-2,31	-2,69	3,86	4,72	-0,81
Holandia	-2,13	-1,17	-3,19	0,27	0,71	4,72	0,11
Irlandia	-2,80	2,22	-0,57	1,91	-0,97	1,75	-2,24
Litwa	-1,76	-1,03	2,53	0,06	-1,51	-0,58	1,17
Łotwa	-1,21	-0,16	1,55	1,02	-1,30	-1,93	0,67
Francja	-3,36	0,37	-1,64	2,12	0,98	2,30	-2,33
Estonia	3,36	-1,35	2,60	0,46	-2,20	-2,62	-1,90
Polska	-1,40	0,84	1,81	-3,62	2,86	-2,25	0,07
Portugalia	-1,30	-4,15	0,28	-1,91	2,27	0,33	1,63
Węgry	-1,84	1,42	1,93	-1,46	-0,61	-3,29	0,99
Czechy	-0,98	-1,71	2,23	-0,99	-0,74	-0,57	-0,31
Słowenia	3,36	-2,27	1,36	-1,35	0,93	-4,90	-0,50
Belgia	-2,73	1,97	-3,37	0,44	-0,73	1,27	-0,35
Niemcy	-1,63	-0,45	-1,21	-0,33	0,59	3,77	-4,43
Włochy	-2,75	1,77	1,93	-0,35	-0,19	-2,08	-2,04
Belgia	-2,64	0,00	0,00	-0,83	-1,32	-0,40	1,27
Słowacja	-1,34	-1,39	1,71	-0,40	-1,18	-3,52	0,68

Źródło: Obliczenia własne.

2.3. Instytucje rynku pracy w Polsce na tle innych krajów europejskich

W poprzednim podrozdziale zaprezentowaliśmy wyniki estymacji regresji wiążących ze sobą stopy hazardu dla napływów i odpływów z bezrobocia oraz różnorakie zmienne instytucjonalne. Interesującym uzupełnieniem interesującej nas problematyki, które jest przedmiotem niniejszego podrozdziału jest prezentacja Polski w świetle tych ustaleń i ocena, w jaki sposób zmiany w ostatniej dekadzie mogły wpłynąć na obserwowane w kraju przepływy pracowników. Staramy się więc wskazać, które z instytucji w największym stopniu determinują przepływy na polskim rynku pracy, a także, czy ich przemiany w ostatnich latach podążały w korzystnym kierunku. Analizą objęto te instytucje rynku pracy, które okazały się w istotny statystycznie sposób oddziaływać na przepływy, z wyjątkiem związków zawodowych. Dialogowi społecznemu w Polsce poświęcona jest bowiem cała część IV niniejszej edycji *Zatrudnienia w Polsce*, więc skrótowy opis ewolucji funkcjonowania związków zawodowych w ostatnich latach nie jest w tym miejscu uzasadniony.

Prawna ochrona zatrudnienia

Regulacje dotyczące zatrudniania i zwalniania pracowników we wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej są umiarkowanie restrykcyjne na tle tzw. starych krajów Unii Europejskiej – z jednej strony wartości indeksów (EPL) są wyższe niż w najlepszej pod tym względem Danii, Irlandii czy Wielkiej Brytanii, a z drugiej nie dorównują tym obserwowanym we Francji, Portugalii czy Luksemburgu. Polska charakteryzuje się znacznie bardziej restrykcyjnym ustawodawstwem niż Słowacja czy Węgry, lecz bardziej liberalnym niż Czechy czy Słowenia. W porównaniu do pozostałych nowych państw członkowskich, relatywnie liberalne jest w Polsce prawo dotyczące umów o pracę na czas nieokreślony, a za wysoką wartość sumarycznego indeksu odpowiadają przede wszystkim restrykcyjne regulacje dotyczące umów terminowych, w tym pracy tymczasowej. Ustawodawstwo dotyczące pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony może być w Polsce określone jako umiarkowanie restrykcyjne – takie parametry jak długość okresu wypowiedzenia czy wysokość odprawy są w Polsce relatywnie niskie. Ponadto, podobnie jak we wszystkich innych krajach postkomunistycznych, relatywnie wysokie są restrykcje nakładane na zwolnienia grupowe – jest to wynik działań mających na celu zapobieżenie masowym redukcjom zatrudnienia po prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w latach dziewięćdziesiątych XX w.

Zgodnie z bazą danych LABREF, w latach 2002-2004 przeprowadzono szereg reform, dotyczących każdego z trzech aspektów mierzonego indeksem restrykcyjności prawa pracy OECD, ale kierunek zmian był niejednoznaczny. Przykładem modyfikacji rozwiązań jest obszar prawa pracy dotyczący kontraktów terminowych, który zostało zliberalizowany w 2002 roku, gdy maksymalny czas obowiązywania tego typu kontraktów (liczba dopuszczalnych ponowień) został zniesiony. Wymóg konwersji trzeciej umowy na czas określony na umowę na czas nieokreślony przywrócony został w roku 2004, w tym samym czasie weszły w życie przepisy ponownie ograniczające maksymalny czas obowiązywania umów pracowników agencji tymczasowych do 12 miesięcy w ciągu trzech lat. Inną zmianą przeprowadzoną w ostatnich latach jest złagodzenie regulacji dotyczących zwolnień grupowych. Per saldo, konsekwencją zmian jest wzrost przeciętnej restrykcyjności prawa pracy w latach 2000-2008, co stoi w kontraście z obserwowaną w krajach OECD ogólną tendencją do jego liberalizacji. Choć w 2000 roku wartość wskaźnika EPL w Polsce była istotnie niższa niż średnia dla krajów OECD, to kilka lat później restrykcyjność regulacji kształtowała się na poziomie średnim. Zgodnie z argumentacją zaprezentowaną w poprzednim podrozdziale, wpływ na przepływy regulacji umów na czas określony i pracy tymczasowej jest niejednoznaczny. Uzyskane oszacowania wskazują jednak, że dla stóp hazardu znaczenie mają zapisy w obszarze tradycyjnych umów. Od 1990 wartość indeksu mierzącego restrykcyjność regulacji rynku pracy w tym zakresie w Polsce nie uległa zmianie. Co prawda w ostatnich latach szanse odpływu z bezrobocia znacznie wzrosły (por. Wykres III.12), jednak ich niski poziom przyczynił się w przeszłości do wzrostu bezrobocia. Zarazem, na przestrzeni lat 2000-2009 w Polsce upowszechniły się umowy na czas określony. Współwystępowanie tych procesów wskazuje, że mimo relatywnie umiarkowanej, na tle innych krajów, restrykcyjności zapisów dotyczących umów na czas nieokreślony, wskazane jest podjęcie głębszych analiz ich adekwatności do wymagań rynku pracy i oczekiwań jego aktorów.

Opodatkowanie pracy, zasiłki dla bezrobotnych i transfery społeczne

Poziom opodatkowania pracy, mierzony jako suma podatku dochodowego i składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracownika i pracodawcę, był w 2009 roku w Polsce nieznacznie niższy niż średnia w OECD³⁸. Podobna sytuacja ma miejsce w Europie Środkowo-Wschodniej, za wyjątkiem Węgier, które charakteryzują się jednym z najwyższych klinów podatkowych w UE. Różnica pomiędzy wysokością klina podatkowego w Polsce i innych państwach OECD nie jest jednak równomierna w różnych grupach dochodowych – o ile jego wysokość dla osoby samotnej była o ponad 7,5 pkt. proc. niższa niż średnia dla UE15, o tyle w przypadku pracującej rodziny z dwójką dzieci wynosiła już niecałe 5,5 pkt. proc. Zgodnie z badaniami OECD (2009b), progresja całkowitego klina podatkowego była w 2009 w Polsce najniższa w Europie – różnica pomiędzy stawką opodatkowania pracy najbogatszej badanej grupy (osoby samotnej, zarabiającej 167 proc. średniego wynagrodzenia), a najuboższej (osoba samotnie wychowująca 2 dzieci, zarabiająca 67 proc. średniej) wynosiła jedynie 6,5 pkt. proc. Podobnie niska różnica (10,2 pkt. proc.) występowała jedynie w Hiszpanii, przy średniej dla wszystkich krajów europejskich obecnych w próbie wynoszącej niemal 25 pkt. proc. OECD (2009b) szacuje, że 99 proc. polskich podatników opłaca podstawową stawkę podatku dochodowego (18 proc.), co powoduje, że system podatkowy jest niemal liniowy.

W stosunku do roku 2000, wielkość klina podatkowego obniżyła się w Polsce we wszystkich badanych grupach (przykładowych gospodarstwach domowych), przy czym jest to w dużej mierze skutek zmian w systemie podatkowym w latach 2007-2009. Podobną tendencję zaobserwowano również dla przeciętnej wielkości klina we wszystkich krajach Unii Europejskiej i OECD, lecz nie była ona tak silna jak w Polsce na skutek czego obciążenie podatkowe pracy jest relatywnie niższe niż było w roku 2000. Jest to efekt zmian przeprowadzonych w ciągu ostatnich kilku lat – do 2006 roku realna wysokość klina podatkowego rosła na skutek zamrażania progów podatkowych. Następnie, progi zostały zrewaloryzowane na skutek czego przeciętny klin podatkowy spadł o ponad 2,5 pkt. proc. Ponadto, od 2009 roku zniesiono drugi próg podatkowy oraz znacząco obniżono stopy. W rezultacie stopień progresji klina podatkowego w 2009 roku uległ zmniejszeniu w porównaniu z początkiem stulecia, co jest tendencją przeciwną do obserwowanej w większości krajów OECD.

³⁸ Zarówno w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego, jak też rodziny składającej się z pary z jednym zarabiającym i dwójką dzieci.

Wpływu opodatkowania, zwłaszcza osób nisko zarabiających, nie należy jednak analizować w oderwaniu od kształtu systemu transferów społecznych. Również wyniki przeprowadzonych regresji wskazują na negatywną zależność zarówno między opodatkowaniem, jak i skalą wydatków na zasiłki (transfery) a szansami odpływu z bezrobocia. Równocześnie, stopy zastąpienia w systemie zasiłków dla bezrobotnych w Polsce są umiarkowane – w 2007 roku kształtowały się przeciętnie na poziomie nieco niższym od średniej w OECD, zarówno bezpośrednio po momencie zwolnienia, jak też po 5 latach bez pracy.

Pierwsza dekada XXI w. przyniosła upowszechnienie w krajach UE15, ale też w NMS8, systemu opartego (przynajmniej częściowo) na otrzymywanych wcześniej wynagrodzeniach, który eksponuje ubezpieczeniową funkcję systemu zasiłków dla bezrobotnych i obecnie dominuje w UE. Jedynie w Polsce, Irlandii i na Malcie tego typu rozwiązanie nie występuje. W efekcie, w Polsce negatywna zależność pomiędzy stopą zastąpienia a uzyskiwanymi uprzednio dochodami jest silniejsza niż w większości krajów UE i, poza Węgrami, w innych państwach regionu.

Równocześnie, uzyskane oszacowania wskazują na pozytywny wpływ stóp zastąpienia na hazard odpływu z bezrobocia, co wiązać można z efektywnością polityki rynku pracy w krajach oferujących wysokie stopy zastąpienia. Spośród badanych krajów najwyższa hojność systemu wspierania bezrobotnych występuje bowiem w Danii i Holandii – przeciętny zasiłek bezpośrednio po utracie pracy wyniósł w 2007 roku ponad 77 proc. wynagrodzenia³⁹. Dla porównania, średnia dla europejskich krajów OECD ukształtowała się na poziomie 67 proc., przy wartości dla Polski o 3 pkt. proc. mniejszej. Nieco wyższe wartości indeksu zaobserwowano w Czechach, zaś najbardziej podobnymi do Polski pod tym względem krajami OECD są Belgia i Włochy⁴⁰. Ponadto, od 2000 roku w krajach OECD rysuje się tendencja do zwiększania zasiłków płatnych bezpośrednio po utracie pracy oraz obniżek tych wypłacanych po 5 latach⁴¹. Polska charakteryzuje się stosunkowo niską stopą zastąpienia po 5 latach od utraty zatrudnienia – jedynie w takich krajach jak Portugalia, Hiszpania i Grecja wskaźnik ten jest niższy. Uwagę jednak zwraca postępujący spadek wysokości zasiłków względem wynagrodzenia przeciętnego i minimalnego, skrócenie okresów ich wypłacania, którym jednak nie towarzyszyło wprowadzenie elementów ubezpieczeniowych i motywujących beneficjentów do posiadania pracy. Zmiany wprowadzone w 2010 roku, w postaci podniesienia wysokości zasiłku otrzymywanego w ciągu pierwszych trzech miesięcy jego pobierania i obniżenia wysokości w trakcie kolejnych trzech są krokiem w dobrą stronę, lecz niewystarczającym. Nie rozwiązują bowiem problemu regresywnych względem wcześniejszych zarobków stóp zastąpienia.

Następnie, warto zwrócić uwagę, że osoby bezrobotne często zamieszkują niepracujące gospodarstwa domowe, a transfery społeczne adresowane do osób w wieku produkcyjnym w oparciu o powody związane z rynkiem pracy wynosiły w Polsce w latach 1996-2005 przeciętnie niemal 5 proc. PKB i należały do najwyższych w OECD⁴². Wśród krajów Europy środkowo-wschodniej, podobna wielkość transferów występowała jedynie w Słowenii, w pozostałych państwach regionu była zaś ponad dwukrotnie niższa. W połączeniu ze stosunkowo niskimi stopami zastąpienia oraz relatywnie wysokim opodatkowaniem osób osiągających niskie dochody z pracy, podejrzewać można występowanie w Polsce silnych efektów dochodowych, obniżających zagregowaną podaż pracy, a więc na przepływy. Prezentowane w poprzednim rozdziale wyniki pozwalają sądzić, że równoczesne obniżenie łącznych transferów do osób w wieku produkcyjnym oraz podwyższenie stopy zastąpienia w systemie zasiłków dla bezrobotnych (wraz z wdrożeniem najlepszych europejskich praktyk w zakresie wsparcia i monitoringu poszukiwania pracy) umożliwiłoby podniesienie stóp hazardu odpływu z bezrobocia i skrócenie przeciętnych okresów pozostawania bezrobotnych w Polsce bez pracy.

Tabela III.6. Ewolucja płacy minimalnej i zasiłku dla bezrobotnych w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce w Polsce w latach 1995-2009 (w proc.).

	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
Płaca minimalna	41	41	40	40	31	35	37	36	36	36	36	36	35	38	38
Zasiłek dla bezrobotnych	42	36	35	34	27	26	26	26	26	26	25	24	23	21	19

Uwagi: Zasiłek dla bezrobotnych powiększony o przypadające na pracownika składki na ubezpieczenia społeczne.

Źródło: Obliczenia własne.

Wynagrodzenie minimalne

Płaca minimalna w Polsce wyniosła w 2009 roku 38,5 proc. średniego wynagrodzenia, co było poziomem bliskim średniej w Unii Europejskiej⁴³. Również w ramach grupy nowych państw członkowskich, Polska plasuje się w środku stawki – wprawdzie na Słowacji, w Czechach i Estonii płace minimalne są niższe, lecz na Litwie, Łotwie, w Bułgarii i Słowenii, regulacje są bardziej restrykcyjne. Od 2000 roku,

³⁹ Wskaźnik OECD liczony jest dla różnych, reprezentatywnych pracowników, a następnie uśredniany.

⁴⁰ Niestety, w bazie danych nie są dostępne dane dla Słowacji i republik bałtyckich co uniemożliwia przeprowadzenie pełnego porównania.

⁴¹ Różnice stopy zastąpienia nie są jednak duże i wynoszą 1-2 pkt. proc.

⁴² Od 2000 roku udział ten kształtuje się stabilnie. Ponadto, struktura transferów na rzecz osób w wieku produkcyjnym różniła się od tej obserwowanej w większości krajów OECD – więcej środków przeznaczano na świadczenia przedemerytalne i wcześniejsze emerytury, tworząc bodźce do dezaktywizacji. Wygaszenie z rokiem 2009 możliwości nabywania uprawnień do emerytur wcześniejszych w systemie powszechnym spowoduje stopniową zbieżność struktury wydatków w Polsce względem dominującej w OECD.

⁴³ Pod uwagę wzięto jedynie te kraje, w których płaca minimalna jest określona ustawowo.

relacja płacy minimalnej do przeciętnego wynagrodzenia wzrosła w Polsce o 5 pkt. proc., przy czym od 2001 do 2007 roku obniżała się, by na przestrzeni kolejnych dwóch lat wzrosnąć o 5 pkt. proc.⁴⁴

Wysoka płaca minimalna może obniżyć przepływy na rynku pracy, ze względu na usztywnienie wynagrodzeń od dołu pracodawcy niechętnie zatrudniają niewykwalifikowanych pracowników. Wyniki badań empirycznych są niejednoznaczne – część wcześniejszych badań (Abowd et al., 1999; Stewart, 2002; OECD, 2010) nie wykazała istotnego wpływu tego wymiaru polityki rynku pracy na przepływy. W poprzednim podrozdziale wskazujemy jednak na współzależność pomiędzy wysokością płacy minimalnej a stopami hazardu – prawdopodobieństwami podjęcia pracy przez bezrobotnych. W tym kontekście, wzrost płacy minimalnej w latach 2008-2009, współwystępujący z naturalną dla spowolnienia gospodarczego intensyfikacją zwolnień i pogorszeniem perspektyw znalezienia pracy, nastąpił w bardzo niefortunnym momencie. Opierając się na uzyskanych oszacowaniach można wnioskować, że wzrost ustawowego minimum w ciągu ostatnich dwóch lat może przekładać się na spadek stóp hazardu o 0,5 pkt. proc. dla zatrudniania i 0,03 pkt. proc. dla zwalniania. Pamiętać jednak należy, że problem płacy minimalnej dotyczy w szczególności młodych pracowników wchodzących na rynek pracy, którzy są szczególnie dotknięci ryzykiem bezrobocia. W tym kontekście, choć zmiana regulacji w niewielkim stopniu oddziałuje na wartości agregatowe, to może wzmacniać problemy tej grupy.

Aktywne polityki rynku pracy

Nakłady na aktywne polityki rynku pracy w Polsce w 2008 roku w relacji do PKB ukształtowały się na poziomie średnim dla krajów OECD, przy czym wydatki na bezrobotnego były nieco niższe niż przeciętnie w Europie, ale ponad dwukrotnie większe niż w takich krajach jak Czechy, Słowacja bądź Węgry⁴⁵. Przy tym, od 2000 roku, kiedy wydatki na ALMP były szczególnie niskie, nakłady na ten cel w Polsce zwiększyły się ponad ośmiokrotnie. Wynikało to ze wzrostu dostępnych środków (np. na wydatki na szkolenia) napędzanego funduszami unijnymi, przy spadającej liczbie bezrobotnych beneficjentów (MPIPS, 2007, CRZL, IBS 2010). Wzrost nakładów zaobserwowano w większości krajów UE, choć jego tempo było szczególnie wysokie w Polsce. W roku 2009 nakłady na aktywne polityki rynku pracy ogółem były w Polsce zbliżone do tych obserwowanych we Włoszech bądź Luksemburgu.

Właściwie prowadzone ALMP umożliwiają poprawę szans znalezienia pracy przez uczestników, jednak efekty na poziomie zagregowanym mogą być znacznie mniejsze niż na poziomie indywidualnym, ze względu na występowanie negatywnych efektów zewnętrznych. Zaprezentowane oszacowania wskazują, że w krajach europejskich wyższe wydatki na tego typu programy nie zwiększają szans bezrobotnych na znalezienie zatrudnienia, choć wiążą się z niższym prawdopodobieństwem zwolnienia z pracy. W szeregu badań makroekonomicznych pokazano, że wyższe wydatki na ALMP wiążą się z niższym poziomem bezrobocia (por. OECD, 2006), skracając okresy poszukiwania pracy, co w ramach przyjętej metodologii przekłada się na statystycznie niższe napływy – większość tych osób i tak podjęłaby pracę, więc odpływy pozostają niezmiennione. Analizy przeprowadzone w *Zatrudnieniu w Polsce 2007* wskazują, że choć wzrostowi nakładów i liczby uczestników ALMP w Polsce towarzyszyły korzyści netto dla uczestników szeregu programów (zwłaszcza szkoleń), suboptymalne mechanizmy selekcji beneficjentów i struktura wydatkowania prawdopodobnie niwelowały pozytywne efekty na poziomie zagregowanym. W obliczu wzrostu bezrobocia priorytetem powinna być więc poprawa tych dwóch aspektów oraz unikanie spadku wydatków na ALMP przypadających na bezrobotnego.

Regulacje dotyczące powstawania i likwidacji przedsiębiorstw oraz rynku produktów

Choć młode przedsiębiorstwa są stosunkowo małe i zatrudniają niewielu pracowników, to mimo wszystko z ich zakładania i likwidacji wynika istotna część realokacji na rynku pracy, obejmująca od 5 proc. siły roboczej w Holandii do ponad 12 proc. w Wielkiej Brytanii (OECD, 2009). Kreacja i destrukcja przedsiębiorstw odpowiada, w zależności od sektora, za 25-35 proc. realokacji na rynkach pracy krajów OECD (Haltiwanger et al., 2006). Także zaprezentowane w poprzednim podrozdziale estymacje wskazują, że warunki rozpoczęcia i rozwiązywania działalności gospodarczej zdają się jednym z istotnych czynników kształtujących wielkość realokacji na rynku pracy.

Zgodnie z najnowszym raportem *Doing Business 2010*, prowadzenie przedsiębiorstwa w Polsce jest relatywnie trudne – porównywalnie jak w Czechach i bardziej uciążliwe niż we wszystkich pozostałych państwach regionu. Największymi barierami przy zakładaniu biznesu okazały się procedury przy tworzeniu przedsiębiorstwa, obsługa pozwoleń na budowę i skomplikowany system podatkowy. Również regulacje dotyczące rynku produktów są jednymi z najbardziej restrykcyjnych w Europie, przyczyniając się do obniżenia stóp hazardu dla odpływu z bezrobocia. Co prawda od 2000 roku nastąpiła znaczna poprawa w zakresie rozpoczęcia biznesu, na co złożyło się zmniejszenie liczby procedur wymaganych do założenia przedsiębiorstwa (wprowadzenie tzw. „jednego okienka”) oraz redukcja wymogów kapitałowych dla spółek. W efekcie, pozycja Polski na tle pozostałych państw europejskich w 2010 roku była najlepsza od początku badania (2004). Niestety, Polska nadal była krajem, gdzie zakładanie działalności należało do najtrudniejszych (wśród krajów europejskich niżej w rankingu znalazły się tylko Austria, Hiszpania, Grecja i Czechy). Co więcej, podobnych działań nie zaobserwowano w przypadku pozwoleń na budowę, ani systemu podatkowego – w tym drugim przypadku pozycja Polski na tle pozostałych państw

⁴⁴ Wzrost ten jest wyższy niż w innych krajach OECD, tendencja do podnoszenia omawianej wartości występuje jednak we wszystkich państwach, w których minimalne wynagrodzenie określone jest ustawowo.

⁴⁵ Odniesienie wydatków na ALMP do PKB może prowadzić do błędnych wniosków. Wyższe nakłady są bowiem często skutkiem wyższego bezrobocia. Dlatego lepszą miarą skali tych polityk, często stosowanym w literaturze, są wydatki na aktywne polityki rynku pracy na bezrobotnego w odniesieniu do PKB per capita.

Unii uległa nawet pogorszeniu. W żadnym z dziesięciu wymiarów⁴⁶ *Doing Business* nie odnotowano spektakularnej poprawy – nawet jeżeli podejmowane były działania poprawiające warunki prowadzenia działalności gospodarczej, to na tle innych państw pozycja Polski zmieniała się na lepsze nieznacznie lub wcale. Regulacje rynku produktów również zostały nieco zliberalizowane, jednak zgodnie z obserwowanymi w Unii Europejskiej tendencjami i nie spowodowało to poprawy relatywnej pozycji Polski na tle innych krajów europejskich.

W kontekście przepływów na rynku pracy, istotną determinantą ich intensywności okazała się łatwość zakładania firm, mierzona odpowiednim wskaźnikiem z *Doing Business*. Składają się z na niego miary czterech problemów, z którymi musi zmierzyć się początkujący przedsiębiorca – liczby procedur wymaganych do założenia firmy, czasu, jaki ten proces zajmuje, kosztu (w % PKB *per capita*) i minimalnego kapitału niezbędnego do założenia spółki. Z aktualnego rankingu wynika, że liczba procedur niezbędnych do założenia spółki z o.o. jest w Polsce zbliżona do przeciętnej w OECD, podobnie jak minimalny wymóg kapitałowy. Znacznie dłuższy jest natomiast czas niezbędny do przeprowadzenia całego procesu rejestracji (32 dni) oraz jego koszt, który przekracza 17 proc. PKB *per capita* – to te czynniki powodują, że pozycja Polski w rankingu jest tak niska (113 na 183 badane kraje, wyższe miejsca zajmują takie państwa jak Sri Lanka, Iran bądź Liberia). W ostatnich latach przeprowadzono szereg reform, mających na celu usprawnienie procesu zakładania przedsiębiorstwa – znacząca redukcja wymogu kapitałowego niezbędnego do założenia spółki oraz zmniejszenie liczby procedur z 10 do 6 mogły spowodować wzrost stopy hazardu dla odpływu z bezrobocia o ponad 2,5 pkt. proc. Pozostałe składowe indeksu mierzącego łatwość zakładania przedsiębiorstw nie uległy bowiem w ostatnich latach znaczącym zmianom.

Ewolucja instytucjonalnego kontekstu przepływów w Polsce

W latach 2000-2009 zaobserwowano w Polsce szereg zmian instytucjonalnych, które w różnym stopniu mogą oddziaływać na przepływy na rynku pracy. Wydaje się, że większość z nich zmierzała w korzystnym kierunku – tj. wpływała na intensyfikację realokacji siły roboczej. Krótki czas, jaki upłynął od przeprowadzonych reform, brak odpowiednich danych oraz trudność kwantyfikacji zmian instytucji uniemożliwiają jednak przeprowadzenie formalnej analizy efektów wprowadzonych zmian. Ich podsumowanie oraz potencjalne oddziaływanie na przepływy (zarówno w wymiarze stóp hazardu, jak też przepływów brutto) prezentuje Tabela III.7.

Tabela III.7. Instytucje rynku pracy w Polsce w latach 2000-2009 i ich potencjalny wpływ na przepływy.

Instytucja	Wpływ wynikający z regresji	Zmiany w Polsce w latach 2000-2009	Komentarz
Prawo pracy i instytucje ochrony zatrudnienia	Ujemny	Od 2000 roku nieco zwiększyła się restrykcyjność regulacji dot. umów tymczasowych. Wskaźnik dla tradycyjnych kontraktów nie uległ zmianie.	Zmiany ustawodawstwa w Polsce w zakresie restrykcyjności prawa pracy były na tyle nieznaczne, że nie wywarły istotnego wpływu na przepływy.
Opodatkowanie pracy, zasiłki dla bezrobotnych i transfery	Ujemny	W stosunku do 2000 roku wartość klina podatkowego uległa zmniejszeniu, podobnie jak zasiłki dla bezrobotnych.	W świetle oszacowań regresji, zmiany mogły podnieść stopy hazardu zarówno dla napływów, jak i odpływów z bezrobocia.
Uzwiązkowienie, model negocjacji zbiorowych	Niejednoznaczny, stopień objęcia siły roboczej układami zbiorowymi - ujemny	Siła związków zawodowych ulega w Polsce stopniowej redukcji, zarówno wyrażona poziomem uzwiązkowienia, jak też objęciem siły roboczej układami zbiorowymi.	W świetle oszacowań empirycznych, spadek uzwiązkowienia w Polsce powoduje wzrost przepływów
Wynagrodzenie minimalne	Ujemny	Wynagrodzenie minimalne utrzymywało się w Polsce na poziomie średnim dla OECD.	Fluktuacje płacy minimalnej nie były na tyle znaczące aby wywołać zmiany przepływów. Wzrost w latach 2007-2009 mógł jednak zwiększyć skalę zwolnień i obniżyć zatrudnień.
Aktywne polityki rynku pracy	Ujemny (napływ do bezrobocia)	Wydatki na aktywne polityki rynku pracy wzrosły bardzo gwałtownie, częściowo na skutek napływu do Polski funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.	Zgodnie z oszacowaniami, wzrost nakładów na ALMP może indukować lepsze dopasowanie bezrobotnych do potrzeb pracodawców i w konsekwencji obniżyć napływ do bezrobocia.
Trudność zakładania przedsiębiorstw i regulacje rynku produktów	Ujemny	Dopiero w ciągu ostatnich trzech lat ułatwiono zakładanie spółek i zmniejszono wymóg kapitałowy dla sp. z o.o.	Zmiany te mogą indukować wzrost przepływów na rynku pracy w przyszłości.

Źródło: Opracowanie własne.

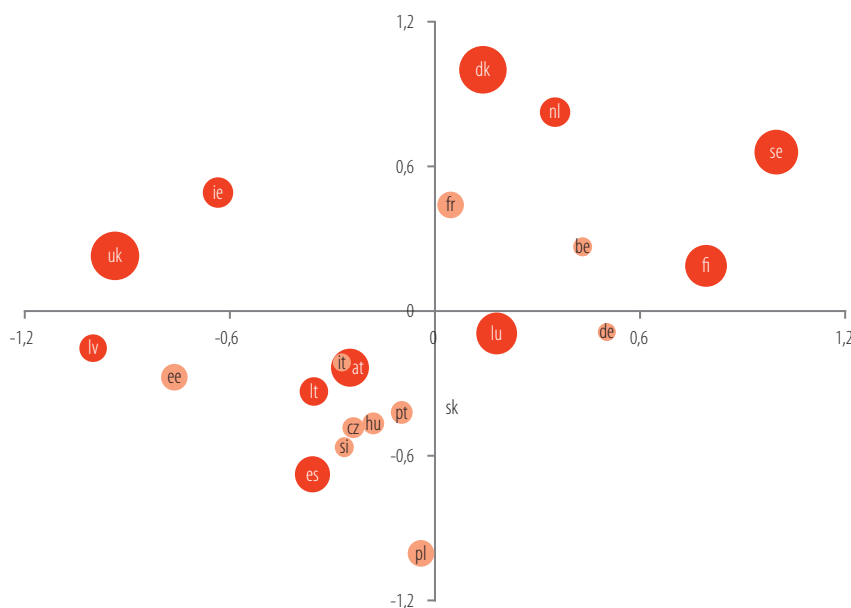
⁴⁶ Rozpoczynanie biznesu, uzyskiwanie pozwolenia na budowę, zatrudnianie pracowników, zakup nieruchomości, pozyskiwanie środków, zabezpieczenie inwestorów, płacenie podatków, handel transgraniczny, egzekucja kontraktów, zamykanie działalności gospodarczej.

Model instytucji rynku pracy a przepływy pracowników

Wykres III.29 prezentuje mapę zróżnicowania instytucji rynku pracy w krajach europejskich oraz intensywność przepływów pomiędzy stanami na rynku pracy, a konkretnie stopy hazardu odpływu z bezrobocia, które są kluczowe dla jego trwałości i ryzyka bezrobocia długookresowego. Pozwala to wyróżnić kilka grup krajów, które charakteryzują się podobnymi uwarunkowaniami instytucjonalnymi, a zarazem są również względnie homogeniczne pod kątem wysokości stóp hazardu (por. Wykres III.29):

- **kraje o silnej regulacji po stronie popytowej lub podażowej.** Do grupy tej należą państwa nordyckie (Dania, Szwecja, Finlandia) oraz Holandia. Charakteryzują się one jednymi z najwyższych w Europie stóp hazardu, rozbudowanymi regulacjami strony popytowej (Szwecja, Finlandia) oraz elastycznymi uregulowaniami strony podażowej (Dania, Holandia). Skutecznym sposobem intensyfikacji przepływów i wzmocnienia szans bezrobotnych na szybkie podjęcie zatrudnienia wydaje się być duński model *flexicurity*, gdzie znaczące wydatki na aktywne polityki rynku pracy, niska ochrona prawna tradycyjnych form zatrudnienia oraz liberalne uregulowania zakładania przedsiębiorstw umożliwiły osiągnięcie wysokich stóp hazardu odpływu z bezrobocia. Podobnym przypadkiem jest Szwecja, charakteryzująca się ustawodawstwem wspierającym konkurencyjność rynku dóbr, oraz w mniejszym stopniu Holandia.
- **kraje anglosaskie (Wielka Brytania i Irlandia).** Są jedynymi gospodarkami, w których instytucje popytowej strony rynku pracy są słabo rozbudowane, zaś uregulowania strony podażowej – lepiej niż przeciętnie w UE. Wielkości stóp hazardu w tej grupie krajów są, zgodnie z implikacjami teoretycznymi, wyższe niż w większości pozostałych badanych państw.
- **kraje Europy kontynentalnej.** Francja, Belgia, Niemcy, Luksemburg, Austria, Portugalia i Włochy zgrupowane są w centrum mapy. Ich instytucje, zarówno strony popytowej, jak i podażowej, są zbliżone do średniej w próbie. Stopy hazardu dla odpływu z bezrobocia są natomiast nieco niższe od przeciętnych.
- **nowi członkowie Unii Europejskiej (z wyłączeniem Polski).** W tej grupie (składającej się z republik bałtyckich, Czech, Słowacji, Węgier i Słowenii) następuje konwergencja instytucjonalna do UE15, przy czym skala interwencji jest wciąż nieco niższa niż średnio w „starej” Unii. Kraje bałtyckie, bliższe instytucjonalnie krajom anglosaskim, cechują się wyższymi stopami odpływu niż pozostałe kraje tej grupy.
- **Polska i Hiszpania.** Przepływy w tych dwóch krajach są w pewnej mierze pochodną powszechności kontraktów na czas określony. Przy tym, choć stopy hazardu dla odpływów z bezrobocia są w tych krajach na poziomie średniej europejskiej, to analogiczne wskaźniki dla zwolnień są najwyższe w Europie. Ponadto, uwarunkowania instytucjonalne w obu krajach raczej słabo sprzyjają realokacji. Upowszechnieniu umów terminowych towarzyszą więc wysokie ryzyka zwolnień, a instytucje nie są ukierunkowane na stworzenie warunków do możliwie szybkich przepływów bezrobotnych do zatrudnienia.

Wykres III.29. Skala interwencji po podażowej (oś pionowa) i popytowej (oś pozioma) stronie rynku pracy a stopy hazardu odpływów z bezrobocia (wielkość okręgów) w krajach europejskich.



Uwagi: Zmienne instytucjonalne wystandaryzowane w próbie (do rozkładu o średniej równej 0 i wariancji wynoszącej 1). Do polityk strony popytowej zaliczono sumę indeksu W1 z opracowania Doing Business oraz wydatków na aktywne polityki rynku pracy znormalizowaną do przedziału (-1;1), a do polityk strony podażowej indeksy restrykcyjności umów na czas określony i nieokreślony, płacę minimalną, wielkość klina podatkowego, transfery w relacji do PKB oraz stopa uzwiązkowienia. Średnica okręgów oznacza wielkość stóp hazardu dla odpływu z bezrobocia, czerwone koła – wartości powyżej mediany, niebieskie – poniżej mediany.

Źródło: Obliczenia własne

Podsumowanie

Nieodłączną cechą rynku pracy jest nawiązywanie i rozwiązywanie kontraktów między pracownikami a pracodawcami, skutkujące zmianami miejsc pracy, przepływami osób z zatrudnienia do bezrobocia i w stronę przeciwną, między aktywnością a biernością zawodową. Procesy te zachodzą stale, choć wahania dynamiki wzrostu gospodarczego intensyfikują przepływy między zatrudnieniem i bezrobociem. Przy tym, realokacja osób pracujących pomiędzy firmami i sektorami, choć nieodłączna dla zmian strukturalnych w gospodarce i indywidualnych ścieżek kariery, nie wykazuje znacznego zróżnicowania międzynarodowego. To jednak występuje w przypadku przepływów między zatrudnieniem i bezrobociem, które znajdują się w centrum zainteresowania niniejszej części raportu. Uwagę poświęcono zarówno przepływowi brutto, wyrażanym w liczbie osób bądź odsetku siły roboczej, jak też stopom hazardu – warunkowym prawdopodobieństwom utraty bądź podjęcia pracy w ustalonej jednostce czasu. Miary te są kluczowe zarówno z punktu widzenia pracownika i bezrobotnego, determinują bowiem przeciętną długość okresów zatrudnienia i bezrobocia w danym kraju, lecz także z perspektywy makroekonomicznej – stopy hazardu odzwierciedlają głębokie charakterystyki poszczególnych rynków pracy. Zgodnie z metodologią Elsby’ego et al. (2009), stopy hazardów dla krajów europejskich oszacowano na podstawie zagregowanych danych o poziomie i strukturze czasowej bezrobocia, co zapewnia ich międzynarodową porównywalność. Wedle naszej wiedzy, jest to pierwsze zastosowanie tej metodologii dla Polski i innych krajów NMS.

Uzyskane w rozdziale 1 wyniki wskazują, że o ile nie występują systematyczne zależności między stopą bezrobocia a stopami hazardów, to prawdopodobieństwa odpływu z bezrobocia wyraźnie ujemnie wpływają na stopy bezrobocia długookresowego, choć ryzyka zwolnień już nie. Zróżnicowanie obu miar przepływów jest przy tym w Europie znaczne. W Polsce ryzyko zwolnienia było w ostatnich kilkunastu latach ponadprzeciętnie duże, a szanse znalezienia pracy – umiarkowane, zbliżone do średnich w Europie. Stopy hazardu podjęcia pracy były przy tym w Polsce wyższe niż w takich krajach jak np. Słowacja, Czechy, Niemcy, Belgia czy Grecja, choć we wszystkich tych państwach także ryzyko utraty pracy było niższe. Stopy hazardów wykazują też znaczną zmienność w cyklu koniunkturalnym. Jak pokazujemy w podrozdziale 1.3, choć w większości państw europejskich, w tym w Polsce, wahania bezrobocia w większym stopniu wynikają ze zmian prawdopodobieństwa znalezienia pracy, to w przypadku silnych zaburzeń makroekonomicznych głównym źródłem wzrostu bezrobocia jest intensyfikacja zwolnień. W latach 2008–2009 stało się to udziałem niemal wszystkich krajów europejskich.

W rozdziale 2 poszukujemy przyczyn zróżnicowania międzynarodowego intensywności przepływów. Uwagę skupiamy na instytucjach rynku pracy oraz strukturze kontraktowania pracy. Pokazujemy, że szerszemu wykorzystaniu umów terminowych towarzyszą wyższe stopy hazardu przepływów w obu kierunkach. Przy tym, czasem to upowszechnienie pracy terminowej poprzedza wzrost ryzyka zwolnienia bądź podjęcia pracy, czasem jest odwrotnie – przejściowy wzrost (spadek) zapotrzebowania na siłę roboczą przekłada się na zwiększenie (obniżenie) zatrudnienia na czas określony oraz przez agencje pracy tymczasowej. Dla kontrastu, wysoka restrykcyjność ochrony prawnej umów na czas nieokreślony obniża oba rodzaje przepływów. Podobnie jest w przypadku wynagrodzenia minimalnego. „Hamulcem” realokacji jest również szersze objęcie siły roboczej zbiorowymi układami pracy, usztywniające schemat wynagradzania. Na dynamikę zatrudniania i zwalniania wpływa również model prowadzonej w danym kraju pasywnej i aktywnej polityki rynku pracy. O ile wyższe transfery społeczne wiążą się z niższymi odpływami z bezrobocia, to wyższej stopie zastąpienia (tzn. relacji zasiłku do wynagrodzenia przed utratą pracy) towarzyszą wyższe prawdopodobieństwa podjęcia pracy. W praktyce bowiem kraje oferujące wysokie stopy zastąpienia często zapewniają też dobrze zorganizowane pośrednictwo pracy i monitorują proces jej poszukiwania przez beneficjentów. Również wyższe wydatki na aktywne polityki okazują się wpływać na charakterystyki przepływów, obniżając ryzyko napływu do bezrobocia. Może być to związane z niższym niedopasowaniem strukturalnym w gospodarkach przeznaczających znaczne środki na ALMP, ale może też odzwierciedlać efekt systemowy, w którym osoby zwalniane „wpadają” w programy dostarczane przez służby zatrudnienia i nie zasilają zasobu bezrobotnych.

Tabela III.8. Wpływ instytucji rynku pracy na intensywność zwalniania i zatrudniania pracowników.

Polityki i instytucje	Zatrudnianie	Zwalnianie
Ochrona prawna umów na czas nieokreślony	-	-
Wynagrodzenie minimalne	-	-
Opodatkowanie pracy	-	nieistotne
Transfery społeczne	-	nieistotne
Stopa zastąpienia	+	nieistotne
Skala ALMP	nieistotne	-
Objęcie siły roboczej układami zbiorowymi	-	-
Restrykcyjność regulacji otwierania działalności gosp.	-	nieistotne
Odsetek zatrudnionych na czas określony	+	+

Źródło: Opracowanie własne.

Przepływy pracowników określane są jednak nie tylko przez instytucje rynku pracy, ale również przez regulacje na rynku dóbr. Wynika to z faktu, że nawet 1/3 powstających miejsc pracy tworzą firmy wchodzące na rynek. Dlatego w krajach, gdzie zakładanie działalności gospodarczej jest szybkie, proste i tanie, szanse bezrobotnych na podjęcie pracy są z reguły większe niż w krajach, gdzie proces ten jest żmudny i kosztowny. Generalnie, w ten sposób oddziałują regulacje tworzące bariery wejścia. W świetle tych wniosków oraz obserwacji, że odpływy bezrobotnych do zatrudnienia w Polsce były na przestrzeni lat 1993-2009 niskie, pierwszoplanowym problemem staje się regulacja zakładania działalności gospodarczej – wg danych Banku Światowego, Polska wypada pod tym kątem najgorzej w UE. Kolejnymi newralgicznymi obszarami są wzrost płacy minimalnej po 2007 roku oraz model polityki społecznej – w szczególności względnie wysoka skala transferów trafiających do gospodarstw domowych osób w wieku produkcyjnym, jak też konstrukcja zasiłku dla bezrobotnych, zapewniającego dochód na jednolitym poziomie, niezależnym od wcześniejszych wynagrodzeń, który oznacza stopę zastąpienia poniżej 50 proc. już dla osób zarabiających ok. 40 proc. średniej krajowej.

Część **IV.** Dialog społeczny
na zmieniającym się
rynku pracy

Autorzy:

Maciej Bukowski
Horacy Dębowski

Współpraca:

Andrzej Żurawski

135	Wprowadzenie
137	1. Dialog społeczny w Europie
137	1.1. Wprowadzenie
138	1.2. Działalność związków zawodowych
144	1.3. Uzwiązkowanie i obejmowanie układami zbiorowymi w Europie
147	1.4. Działalność organizacji przedsiębiorców
150	1.5. Organizacja negocjacji zbiorowych
152	1.6. Rola państwa w dialogu społecznym
153	1.7. Dialog społeczny a efektywność gospodarowania
155	2. Dialog społeczny w Polsce
155	2.1. Organizacje partnerów społecznych
155	2.2. Organizacje pracowników
161	2.3. Organizacje pracodawców
162	2.4. Infrastruktura wspierająca dialog społeczny w Polsce
164	2.5. Dialog prowadzony na poziomie centralnym
170	2.6. Dialog prowadzony na poziomie regionalnym
172	2.7. Dialog prowadzony na poziomie branżowym
174	2.8. Dialog prowadzony na poziomie przedsiębiorstw
177	Podsumowanie

SPIS TABEL

- 145 **Tabela IV.1.** Odsetek zatrudnionych należących do związków zawodowych i objętych układami zbiorowymi w wybranych krajach OECD (w procentach).
- 150 **Tabela IV.2.** Struktura konfederacji pracodawców w UE-25.
- 154 **Tabela IV.3.** Rola partnerów społecznych i władz publicznych na różnych szczeblach dialogu - ujęcie modelowe.
- 159 **Tabela IV.4.** Uzwiązkowienie w Polsce w roku 2008 według branż i wielkości zakładu pracy.
- 160 **Tabela IV.5.** Przynależność do związków wg. kategorii wiekowej w 2008 roku.
- 161 **Tabela IV.6.** Organizacje pracodawców.
- 173 **Tabela IV.7.** Trójstronne Zespoły Branżowe.
- 175 **Tabela IV.8.** Odsetek pracowników zatrudnionych, których wynagrodzenia regulują układy zbiorowe pracy, w podziale na sekcje PKD, w 2008 roku.
- 178 **Tabela IV.9.** Analiza SWOT polskiego dialogu społecznego.

SPIS RAMEK

- 136 **Ramka IV.1.** Neokorporatyzm - geneza dialogu społecznego.
- 139 **Ramka IV.2.** Dlaczego ludzie wstępują do związków zawodowych?
- 140 **Ramka IV.3.** Co decyduje o wysokości nadwyżki?
- 141 **Ramka IV.4.** Od czego zależy siła przetargowa związków na poziomie przedsiębiorstwa.
- 144 **Ramka IV.5.** Rola związków zawodowych oraz organizacji pracodawców w edukacji dorosłych.
- 148 **Ramka IV.6.** Różnice pomiędzy interesami małych i dużych firm.
- 155 **Ramka IV.7.** Kryteria reprezentatywności partnerów społecznych.
- 157 **Ramka IV.8.** Ewolucja polskiego ruchu związkowego.
- 158 **Ramka IV.9.** Źródła danych pierwotnych o dialogu społecznym w Polsce.
- 161 **Ramka IV.10.** Organizacje pracodawców w Estonii.
- 163 **Ramka IV.11.** CPS „DIALOG” jako instytucja wsparcia dialogu.
- 163 **Ramka IV.12.** Wsparcie eksperckie w Holandii.
- 165 **Ramka IV.13.** Geneza powstania TK.
- 167 **Ramka IV.14.** Negocjacje pakietu antykryzysowego w Polsce.
- 169 **Ramka IV.15.** Pakty społeczne w Europie na przykładzie Holandii i Irlandii.
- 175 **Ramka IV.16.** Układy zbiorowe w Polsce wg badania BSW.
- 176 **Ramka IV.17.** Rady pracowników.

SPIS MAP

- 175 **Mapa IV.1.** Odsetek pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach, w których wynagrodzenie regulują układy zbiorowe w podziale na województwa.

SPIS WYKRESÓW

- 146 **Wykres IV.1.** Skala uzwiązkowienia i obejmowania układami zbiorowymi w wybranych krajach OECD w 2007 roku (w procentach).
- 147 **Wykres IV.2.** Indeks centralizacji związków zawodowych w UE w 2006/2007 roku.
- 149 **Wykres IV.3.** Procent pracowników zatrudnionych przez przedsiębiorstwa należące do centralnych organizacji pracodawców, w stosunkach do ogółu zatrudnionych w wybranych krajach europejskich, dane z 2007 roku.
- 156 **Wykres IV.4.** Deklarowane członkostwo w związkach zawodowych w badaniach CBOS z lat 1990-2010 (odsetek ogółu dorosłej ludności Polski), dane w procentach.
- 156 **Wykres IV.5.** Odsetek zakładów pracy w których funkcjonują związki zawodowe w latach 2003-2010 (procent osób, które odpowiedziały na pytanie: „czy w Pana(i) zakładzie pracy są związki zawodowe?”), dane w procentach.
- 159 **Wykres IV.6.** Ocena działalności związków na szczeblu krajowym w latach 1994-2010 (procent osób, które odpowiedziały na pytanie: „czy ogólnie rzecz biorąc działalność związków zawodowych jest dla kraju korzystna czy też niekorzystna?”).
- 159 **Wykres IV.7.** Ocena działalności związków zawodowych w zakładzie pracy w latach 2002-2010 (procent osób, które odpowiedziały na pytanie: „Jak Pan(i) ocenia działalność związków zawodowych w Państwa przedsiębiorstwie?”).
- 166 **Wykres IV.8.** Uchwały Trójstronnej Komisji w latach 2002-2010 w podziale tematycznym.
- 166 **Wykres IV.9.** Liczba spotkań zespołów problemowych w latach 2007-2009.
- 171 **Wykres IV.10.** Łączna liczba posiedzeń wojewódzkich komisji dialogu społecznego w latach 2002-2009.
- 171 **Wykres IV.11.** Posiedzenia plenarne i prezydiów wojewódzkich komisji dialogu społecznego w roku 2009 w podziale na województwa.
- 175 **Wykres IV.12.** Odsetek pracowników zatrudnionych w których wynagrodzenie regulują układy zbiorowe w sektorze publicznym (oś pozioma), a w sektorze prywatnym (oś pionowa).
- 176 **Wykres IV.13.** Najważniejsze tematy zawieranych układów zbiorowych pracy (wg pracowników) w procentach, w 2009 roku.

SPIS RYSUNKÓW

- 138 **Rysunek IV.1.** Czynniki determinujące wynik prowadzonego dialogu społecznego.
- 139 **Rysunek IV.2.** Rodzaje działalności związków zawodowych.
- 142 **Rysunek IV.3.** Formy zaangażowania związków z proces polityczny.
- 151 **Rysunek IV.4.** Zależność pomiędzy stopniem koordynacji negocjacji płacowych a poziomem płac.
- 164 **Rysunek IV.5.** Schemat instytucjonalizacji dialogu społecznego w Polsce.
- 165 **Rysunek IV.6.** Skład Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych.
- 170 **Rysunek IV.7.** Schemat organizacji prac Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego.

Wprowadzenie

Przez dialog społeczny rozumie się najczęściej współpracę rządu, związków zawodowych oraz organizacji pracodawców z zamiarem wspólnego ukształtowania stosunków pracy, płacy i innych kwestii pracowniczych. Według Międzynarodowej Organizacji Pracy dialogiem społecznym są „wszystkie formy wymiany informacji, konsultacji i negocjacji między rządem, a przedstawicielami pracodawców i pracowników, dotyczące zagadnień społecznych i gospodarczych. Przy tym dialog może się odbywać na poziomie centralnym, regionalnym, branżowym, bądź na szczeblu przedsiębiorstwa” (Ishikawa 2003). W centrum tej wizji mieści się idea, że odpowiednio zorganizowany proces angażowania obywateli w podejmowanie decyzji publicznych może nie tylko zwiększyć społeczną akceptację dla działań władzy lecz przede wszystkim sprawić, że będą one dokładniej przemyślane i zrównoważone, a tym samym bardziej efektywne i lepiej dopasowane do aktualnych potrzeb danego kraju i jego obywateli.

Podstawowym, choć nie jedynym przedmiotem dialogu są płace, będące równolegle wynagrodzeniem kluczowego czynnika produkcji jakim jest praca, a więc jedną z najważniejszych pozycji kosztowych przedsiębiorstw oraz głównym źródłem dochodu większości gospodarstw domowych i punktem odniesienia dla osób, które utrzymują się z innych niż praca źródeł. Nic więc dziwnego, że sposobem ustalania wynagrodzeń zainteresowani są nie tylko pracodawcy i pracownicy lecz także osoby bezrobotne. Z drugiej strony mechanizm formowania płac i ogólnych relacji pomiędzy pracownikiem a pracodawcą oddziałuje na politykę gospodarczą państwa. Stąd nie może dziwić też i to, że w budowę ram formalnych procesu kształtowania się płac zaangażowana jest również strona rządowa.

Z historycznego punktu widzenia zaangażowanie władz publicznych w negocjacje płacowe rozpoczęło się stosunkowo niedawno, bo z końcem drugiej wojny światowej. Wcześniej kwestie wynagrodzeń były pozostawiane mechanizmowi rynkowemu bądź niezależnym uzgodnieniom pomiędzy organizacjami związków zawodowych i pracodawców (Kaufman 2007b, Hassel 2006). Wyraźna zmiana sposobu prowadzenia i organizacji polityki gospodarczej w większości państw Europy Zachodniej nastąpiła dopiero po 1945 r. Z jednej strony w okresie powojennym rządy europejskie zaczęły odważniej ingerować w procesy gospodarcze, w zgodzie z ideą państwa opiekuńczego (*welfare state*) oraz zaleceniami ekonomii keynesowskiej. Z drugiej strony w tym okresie następowało stopniowe włączanie świata pracy i związków zawodowych do systemu politycznego, zarówno poprzez silne relacje nieformalne i półformalne między centralami związkowymi a lewicowymi partiami politycznymi coraz częściej przejmującymi stery władzy w Europie, jak i poprzez tworzenie na szczeblu centralnym dedykowanych instytucji trójstronnych łączących organizacje pracodawców, związki zawodowe i stronę rządową (por. Ramkat IV.1). Instytucje trójstronne nie zastępowały przy tym demokracji parlamentarnej, tak jak się to działo przed i w trakcie II wojny światowej w korporacyjnych rozwiązaniach faszystowskich, lecz zwiększały wpływ reprezentacji świata pracy i kapitału na decyzje ekonomiczne i społeczne podejmowane na szczeblu rządowym. W ten sposób rozwiązania przyjęte w drugiej połowie XX wieku stały się podstawą procesu, dziś określanego dialogiem społecznym.

Ramka IV.1. Neokorporatyzm - geneza dialogu społecznego.

W teorii ekonomii nie istnieją argumenty jednoznacznie przemawiające za koniecznością ingerencji państwa w formowanie się wynagrodzeń na rynku pracy. Trudno jest także podać *stricte* ekonomiczne argumenty wyjaśniające zaangażowanie w ten proces partnerów społecznych. W teorii klasycznej i neoklasycznej rola państwa powinna być bowiem możliwie ograniczona, a polityka gospodarcza zawężona do używanych w stopniu bardzo ograniczonym instrumentów fiskalnych i monetarnych oraz budowy podstawowej siatki regulacyjnej państwa minimalnego. Brak uzasadnienia dla wspólnego zaangażowania władz publicznych, organizacji związków zawodowych i pracodawców w proces ustalania wynagrodzeń na rynku pracy nie jest wyłącznie cechą ekonomii klasycznej. Podobnie jest również z makroekonomią keynesowską, która mimo tego, że przewiduje znacznie szersze pole dla interwencji publicznej przede wszystkim w formie polityki sterowania popytem w cyklu koniunkturalnym, nie implikuje wprost uzgadniania zasad indeksacji płac między rządem a partnerami społecznymi. Jednak mimo braku takiego uzasadnienia rządy państw Europy Zachodniej od czasów II wojny światowej wykorzystują politykę płacową (*wage policy*), formułowaną w wyniku negocjacji trójstronnych jako ważny instrument prowadzonej przez siebie polityki makroekonomicznej.

Jedną z głównych przyczyn szerszej ingerencji władz centralnych w przebieg formowania się płac po II Wojnie Światowej wydają się być doświadczenia zgromadzone podczas kryzysu z lat 30. XX wieku. Po zakończeniu działań wojennych, wobec konieczności jednoczesnej odbudowy zniszczonej substancji gospodarczej, a z drugiej przestawienia produkcji na nowe, niemilitarne, tory nie wykluczano scenariusza zakładającego długotrwały zastój ekonomiczny, wysokie bezrobocie, a nawet odrodzenie się faszystwu na fali resentymentu zubożonych mas społecznych. Jednocześnie z coraz większym niepokojem obserwowano rozszerzanie się komunizmu w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Nie może więc dziwić, że stan pełnego zatrudnienia stał się najważniejszym celem polityki gospodarczej niemal wszystkich demokratycznych rządów Europy Zachodniej lat 40tych i 50tych XX wieku. Kluczową doktryną ekonomiczną i społeczną aprobowaną powszechnie w państwach rozwiniętych tego okresu przez praktyków gospodarczych był keynesizm. Zakładał on, że powstrzymanie spadku zatrudnienia w okresie realokowania zasobów z jednych sektorów gospodarki do drugich może być osiągnięte dzięki stymulowaniu zagregowanego popytu zwiększonymi wydatkami rządowymi. Tak ujęta keynesowska polityka antycykliczna nie była jednak omnipotentna. Zgodnie z jej założeniami bezinflacyjne zmniejszanie poziomu bezrobocia dzięki ekspansywnej polityce fiskalnej możliwe jest tylko do czasu osiągnięcia przez nie poziomu równowagowego. Dalsze wysiłki muszą nieuchronnie prowadzić do wzrostu presji inflacyjnej. Wedle poglądu keynesowskiego charakter zależności pomiędzy bezrobociem a inflacją, a więc kształt krzywej Philipsa, może jednak zależeć od ograniczenia presji płacowej a więc od wyniku negocjacji z pracownikami reprezentowanymi przez związki zawodowe. Jak stwierdza Hassel (2006) politycy rządzący w latach 1945-60 doszli do wniosku, że ekspansywna polityka makroekonomiczna połączona z ograniczeniem wzrostu wynagrodzeń realnych będzie skutecznie stymulowała wzrost gospodarczy w zniszczonej działaniami wojennymi Europie, a jednocześnie nie wywoła nadmiernego wzrostu cen, tym samym zwiększając zatrudnienie i zachowując zyskowność i konkurencyjność przedsiębiorstw (por. też Eichengreen 2008, Crouch 2006).

Przez pierwsze dwa dziesięciolecia powojenne niemal wszystkie rządy Europy Zachodniej stosowały więc polityki płacowe, w celu ograniczenia presji inflacyjnej, wykorzystując tym samym proces negocjacji społecznych organizowanych najczęściej w formie centralnych instytucji trójstronnych. W ich trakcie dochodziło do swego rodzaju politycznej wymiany (*political exchange*), związki zawodowe godziły się na ograniczenia wzrostu wynagrodzeń w zamian za korzyści welfare state (wyższe emerytury, zasiłki, etc.) i polepszenie własnego otoczenia instytucjonalnego (rozszerzenie praw związków w zakładzie pracy czy kompetencji ciał trójstronnych). W latach 70. XX wieku proces ten został określony mianem (neo)korporatyzmu (por. m.in. Schmitter 1974, Lehmbuch 1977, Williamson 1985). W ten sposób negocjacje trójstronne stały się ważnym elementem systemu politycznego, a ruch związkowy został zintegrowany z gospodarką rynkową i demokracją parlamentarną. Po 1945 r. większość związków zawodowych nie postulowała już usunięcia rządów w drodze politycznych strajków, a wiele zrezygnowało ze *stricte* klasowych postulatów. Związki radykalne, rewolucyjne, związane z ruchem komunistycznym lub z lewicowym ekstremizmem (np. we Włoszech) pozostawały na marginesie. W stosunkach przemysłowych kluczową rolę zaczęły odgrywać związki akceptujące gospodarkę rynkową.

Należy przy tym pamiętać, że poza tradycyjnie rozumianymi partnerami dialogu na styku państwo – obywatel funkcjonują także inne podmioty: stowarzyszenia, organizacje, grupy nieformalne opiniotwórcze - których opinie, wiedza i doświadczenie powinny być wykorzystywane w rozwiązywaniu problemów gospodarczych i społecznych. Ich obecność w europejskiej praktyce dialogu społecznego jest jednak, jak do tej pory incydentalna. Dlatego w niniejszej części raportu, w której przedstawiamy dotychczasowy dorobek dialogu społecznego w Polsce na tle doświadczeń międzynarodowych oraz w kontekście ustaleń teorii ekonomii, skupiamy się przede wszystkim na interakcji pomiędzy związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców a rządem.

Część IV raportu podzieliłiśmy na dwa rozdziały. Celem pierwszego jest wskazanie od czego zależy efektywność prowadzenia dialogu społecznego, a w szczególności zidentyfikowanie tych czynników, które biorąc pod uwagę rozbieżne interesy każdej ze stron dialogu, tak zmieniają sterujące ich zachowaniami bodźce postępowania by cele stawiane przed procesem konsultacji społecznych zostały osiągnięte. Z kolei rozdział drugi poświęciliśmy obecnej praktyce funkcjonowania dialogu w Polsce, w tym zwłaszcza dialogu trójstronnemu. Przedstawiamy w nim charakterystykę jego uczestników oraz kontekst instytucjonalno-prawny w jakim poszczególne strony działają. W tekście stawiamy pytanie o to, czy zaplecze instytucjonalne i prawne dla najważniejszych aktorów dialogu jest wystarczające i czy poszczególne szczeble prowadzonej debaty, tj. szczebel centralny, regionalny, branżowy i zakładowy są ze sobą spójnie powiązane i skoordynowane. Staramy się również wskazać jakie są najważniejsze braki w tym zakresie. Przyglądamy się również praktyce prowadzenia dialogu w Polsce i próbujemy odpowiedzieć, jak wypełnia on swoją rolę wobec wyzwań współczesnego rynku pracy.

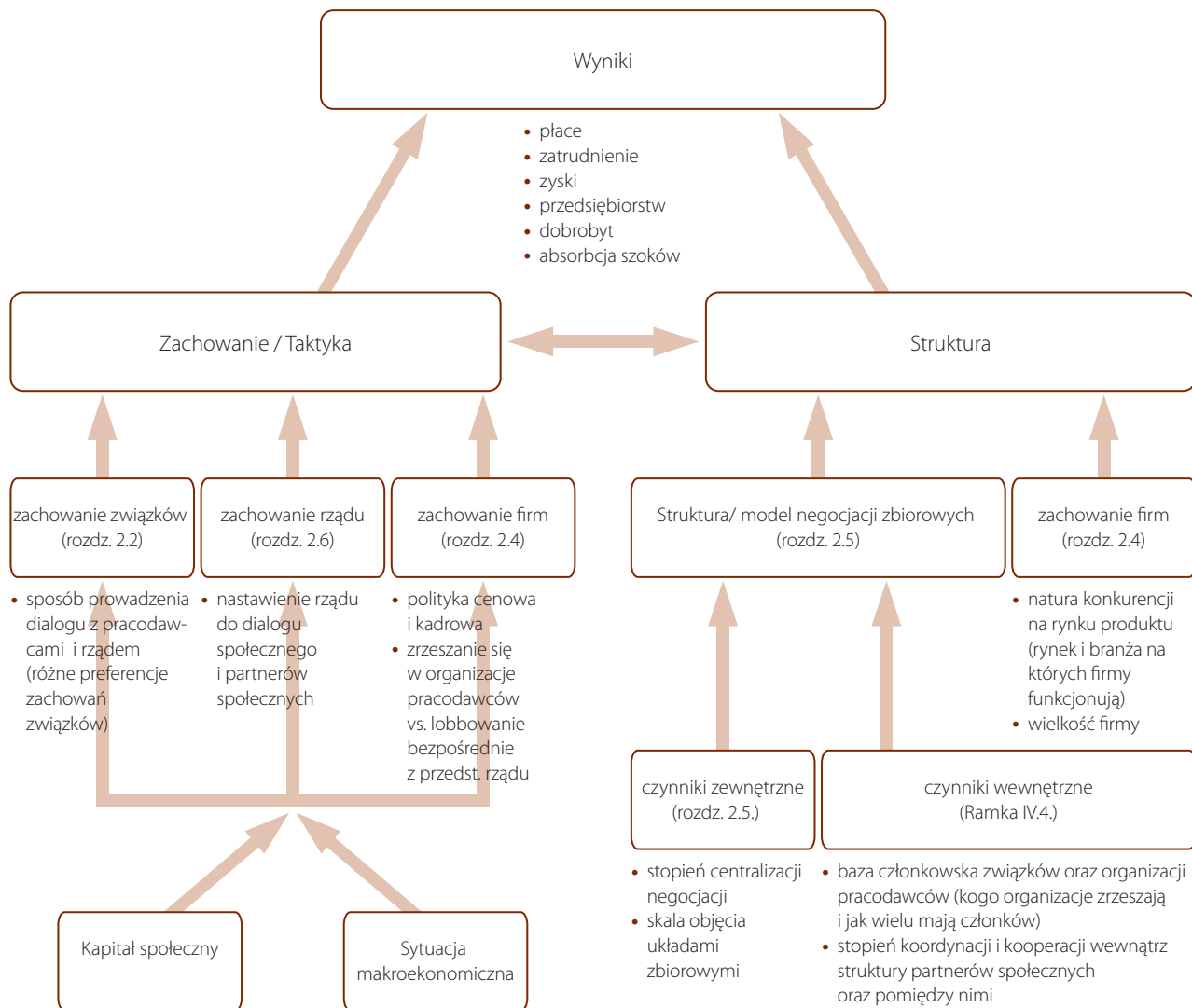
1. Dialog społeczny w Europie

1.1. Wprowadzenie

W krajach europejskich aktorami angażującymi się w prowadzenie dialogu społecznego są związki zawodowe, pracodawcy oraz władze publiczne. Trzeba przy tym pamiętać, że tylko w negocjacjach prowadzonych na szczeblu centralnym i regionalnym uczestniczą wszystkie trzy strony negocjacji zbiorowych. Już na poziomie branżowym taka, pełna, reprezentacja jest wyraźnie rzadsza, zaś na poziomie zakładu pracy dialog funkcjonuje tylko w formule dwustronnej – tocząc się między związkami zawodowymi a pracodawcą. Poszczególne poziomy dialogu różnią się od siebie wzajemnie i rządzą osobnymi prawami. W dialogu zakładowym liczy się przede wszystkim struktura rynku produktu, poziom jego konkurencyjności i branża w której funkcjonuje dane przedsiębiorstwo. To właśnie te czynniki ekonomiczne decydują bowiem o zyskowności firmy, a tym samym wysokości nadwyżki podlegającej podziałowi między właścicieli kapitału i pracy, o którą mogą zabiegać związki. Na negocjacje zakładowe oddziałują ponadto dialog prowadzony na wyższych szczeblach, w tym przede wszystkim model i koordynacja negocjacji zbiorowych oraz możliwość przedłużania zawieranych w ten sposób układów na całą branżę. Duże znaczenie ma także instytucjonalne rozgraniczenie przedmiotu negocjacji prowadzonych na szczeblu zakładu pracy od tego, który wchodzi w zakres zainteresowania poziomu branżowego, regionalnego oraz centralnego.

Na kształt i skuteczność dialogu centralnego jako narzędzia rozstrzygnięcia sporów zbiorowych w niebagatelnym stopniu wpływa natomiast zaufanie pomiędzy partnerami, jednakowe rozumienie i interpretowanie występujących w danym czasie problemów i wyzwań społecznych i gospodarczych oraz roli państwa w ich rozwiązywaniu. Szczególnie ważne jest przy tym to, kogo partnerzy reprezentują, tj. kogo zrzeszają i jaka jest ich struktura wewnętrzna, gdyż to właśnie te czynniki determinują interesy poszczególnych stron dialogu oraz ich chęć do kooperacji. Jak pokazał Olson (1982), w gospodarce rynkowej racjonalne organizacje grup interesu będą zawsze angażowały się w działalność pogoni za rentą (ang. *rent-seeking behaviour*), czyli transferu zasobów dla swoich członków kosztem ogółu. Minimalizacja tego społecznie niepożądanego zjawiska zależy zarówno od działania rządu, jako reprezentanta ogółu obywateli, jak i od stopnia w jakim organizacje związkowe i zrzeszenia przedsiębiorców są reprezentatywne dla całego społeczeństwa. W tym drugim przypadku skłonność stron dialogu do pogoni za rentą będzie tym mniejsza im zrzeszają one będą bardziej liczną i lepiej odzwierciedlającą ogół społeczeństwa grupę członków. Gdy nie istnieje duża, zewnętrzna grupa społeczna, na którą można by zrzucić koszty partykularnych wyborów publicznych, bodźce do internalizacji konsekwencji partykularnych działań związków zawodowych lub organizacji pracodawców są silne, a co za tym idzie ich zachowania w trakcie negocjacji społecznych stają się bardziej racjonalne.

Szereg badań pokazuje, że sprawnie funkcjonujący dialog społeczny może przynosić korzyści zarówno przedsiębiorstwom jak i całej gospodarce. Wspólna kooperacja związków zawodowych i pracodawców na szczeblu zakładu pracy może zmniejszyć fluktuację kadr, zwiększyć efektywność zarządzania, zakres szkoleń a tym samym poprawić ich konkurencyjność. Z kolei na szczeblu centralnym kooperacja związków zawodowych i organizacji pracodawców w niektórych krajach Europy zachodniej umożliwiła wypracowanie elastycznego, ale też bezpiecznego rynku pracy i budowy tzw. *workfare state*. O efektywności prowadzenia dialogu społecznego, a tym samym jego wpływie na gospodarkę decyduje szereg wzajemnie na siebie oddziałujących czynników. Najważniejsze z nich schematycznie przedstawiamy na Rysunku IV.1, wskazując jednocześnie sekcję, w której znajduje się główny opis danego zagadnienia. W dalszych częściach tego rozdziału poddamy każdą z nich szczegółowej analizie, rozpoczynając od zbadania działalności partnerów społecznych związków zawodowych i organizacji pracodawców, by potem przejść do analizy roli jaką w sprawnym dialogu odgrywa rząd. Omawiamy zarówno specyfikę negocjacji prowadzonych na szczeblu zakładu pracy skupiając się na czynnikach od których zależy ich społeczna efektywność, jak i opisujemy rolę jaką obowiązujący w danym kraju model negocjacji zbiorowych może pełnić dla sprawności całej gospodarki w skali makro.

Rysunek IV.1. Czynniki determinujące wynik prowadzonego dialogu społecznego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Naylor (2003).

1.2. Działalność związków zawodowych

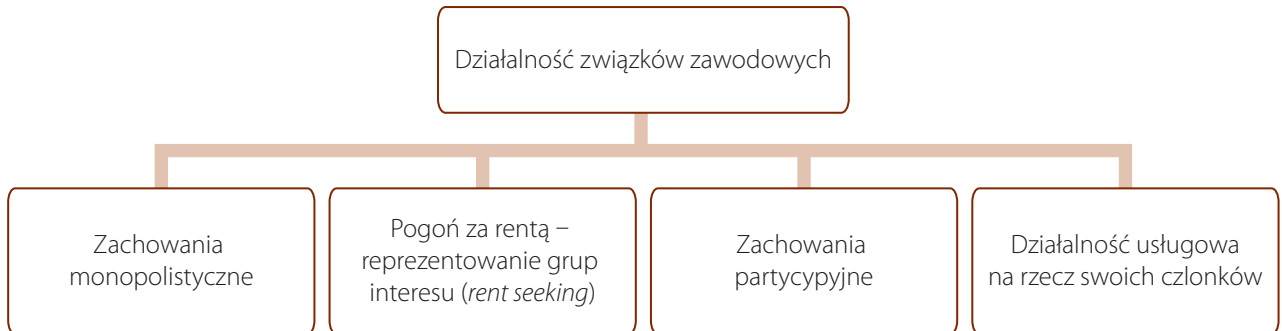
Według klasycznej definicji (patrz np. Calmfors et al. 2001), związki zawodowe to trwałe stowarzyszenia pracowników najemnych, których celem jest utrzymanie lub poprawa warunków pracy. To ogólne stwierdzenie odnosi się jednak do bardzo heterogenicznej rzeczywistości instytucjonalnej – poszczególne organizacje związkowe różnią się pod względem struktury, liczby członków, form uczestniczenia w dialogu społecznym, a także wzajemnych relacji między sobą i charakteru powiązań z partiami politycznymi i rządem. Mają one wreszcie różną legitymizację społeczną i mogą pełnić różne funkcje, których w literaturze przedmiotu zwykle wyróżnia się pięć: (1) usługową, (2) reprezentacyjną, (3) regulacyjną, (4) rządową oraz (5) administracji publicznej (Ewing 2005).

Funkcja usługowa, polega na wykonywaniu przez organizację pewnych czynności na rzecz pracownika. W pierwszej kolejności są to działania takie, jak organizowanie szkoleń, porad prawnych czy podatkowych. Rozszerzeniem funkcji usługowej jest funkcja reprezentacyjna, polegająca na pośredniczeniu między pracownikiem a pracodawcą na forum zakładu. Związki odgrywają przy tym decydującą rolę zarówno przy rozwiązywaniu sporów zbiorowych, jak i w przypadku tworzenia zbiorowego układu pracy. Oprócz tego, ich rola ujawnia się w indywidualnych przypadkach konfliktu pracownika z pracodawcą, kiedy związki mogą zapewniać temu pierwszemu merytoryczną i prawną pomoc. Regulacyjną funkcję związków Ewing (2005) nazywa najważniejszą wśród omawianych pięciu. Na system prawny mogą one wpływać w sposób bezpośredni, poprzez centralne negocjacje zbiorowe oraz pośredni, poprzez legislację. Szczególnym przykładem jest tutaj np. Australia, gdzie organizacje pracowników i pracodawców mają prawo zgłaszać własne projekty ustaw. Funkcja rządowa jest bezpośrednio powiązana z funkcją trzecią. Wpływanie na legislację wymusza na związkach wchodzenie w relacje z władzami. Może to dotyczyć zarówno pośrednich form wymuszania decyzji (np. manifestacje) lub bezpośrednich jak współ-

praca z rządzącymi partiami, w skrajnym przypadku nawet wchodzenie w koalicje rządowe. Ostatnia funkcja, administracyjna polega na tym, że organy administracji publicznej mogą przekazywać pewne zadania związkom zawodowym. Mogą to być, z jednej strony, programy edukacyjne, o których mowa była w funkcji pierwszej, z drugiej strony, działania podejmowane w odpowiedzi na politykę rządu, np. w kwestii walki z inflacją.

Obszar aktywności związków zawodowych można, w sposób uproszczony, podzielić na cztery obszary: (1) zachowania monopolistyczne; (2) pogoń za rentą (reprezentowanie grup interesu) (3) zachowania partycypacyjne oraz (4) działalność usługowa na rzecz swoich członków. Pierwsze dwa odnoszą się do tych aspektów działalności związków zawodowych, które wywołują często, choć nie zawsze, negatywne społeczne lub ekonomiczne efekty zewnętrzne, dwa ostatnie do tych, których oddziaływanie jest generalnie pozytywne zarówno dla ich bezpośrednich beneficjentów jak i stron trzecich, por. Rysunek IV.2.

Rysunek IV.2. Rodzaje działalności związków zawodowych.



Źródło: Opracowanie własne.

Ramka IV.2. Dlaczego ludzie wstępują do związków zawodowych?

Przynależność do związków zawodowych można tłumaczyć wieloma czynnikami. Podkreśla się przy tym dwa typy motywacji: (1) solidarystyczną i (2) instrumentalną. Ta pierwsza, tradycyjnie związana z ruchem robotniczym, wiąże się z identyfikacją ludzi z ich środowiskiem pracy oraz poczuciem warstwowej i klasowej odrębności. Uczestnictwo w związkach zawodowych jest w takim ujęciu potwierdzeniem przynależności grupowej i ma charakter autoteliczny (Gardawski 2009a) tzn. jest celem samym w sobie dla członków tejże grupy, niejako warunkiem *sin equa non* przynależności do niej.

Podejście instrumentalne z kolei wiąże się z materialistycznym stosunkiem do samej pracy i ma charakter kontraktowy: uczestnictwo w związkach zawodowych i płacenie składek jest traktowane jako inwestycja, przynosząca konkretne zwroty w postaci wyższych wynagrodzeń, ochrony przed zwolnieniem z pracy, poprawy warunków zatrudnienia lub innych usług. W tym kontekście podkreśla się zwykle, że większość z ww. korzyści ma charakter kolektywny i przysługujący również pracownikom nie będącym członkami związków zawodowych, podczas gdy przynależność do nich kosztuje (płacenie składek, utracony czas na działalność związkową). Związki zawodowe narażone są więc na problem *gapowicza (free rider problem)*. Racjonalnie postępujące jednostki nie będą bowiem miały motywacji partycypowania w kosztach produkcji danego dobra (w tym wypadku w działalności związkowej), w sytuacji gdy mogą otrzymać to dobro za darmo - „jeżdżąc na gapę” - Olson (1965). Znaczenie problemu *gapowicza* będzie przy tym zależało od rodzaju dóbr dostarczanych przez związki oraz stopnia ich wykluczalności.

W warunkach niepewności i występowania wysokich kosztów transakcyjnych związki zawodowe mogą pełnić również rolę dostawcy usług dla pracowników np. zbierania informacji o rynku pracy, organizowania szkoleń, porad prawnych, monitorowania wyników przedsiębiorstwa, reprezentowania pracowników kolektywnie w relacjach z przedsiębiorcą, etc. Ponieważ koszty tego typu działań wiążą się z rosnącymi kosztami skali, pracownicy zyskują wstępując do związku nawet w sytuacji płacenia składek członkowskich. Efekt ten, jest tym silniejszy im wyższa jest jakość usług dostarczanych przez związki oraz w im większym zakresie związki mogą je czynić dobrami wykluczalnymi.

Zachowanie monopolistyczne związków

Pierwsze prace z obszaru ekonomii głównego nurtu opisywały związki zawodowe z perspektywy monopolistycznego sprzedawcy pracy (*monopoly union model*), działającego na rynku doskonale konkurencyjnym, którego funkcją celu było poszukiwanie optymalnego poziomu ceny za pracę (Kaufman 2007a, Addison, Schnabel red. 2003, Booth 1995). Należy jednak pamiętać, że aby związki zawodowe mogły wynegocjować płacę powyżej równowagi rynkowej muszą zostać spełnione dwa warunki. Po pierwsze musi istnieć nadwyżka (najczęściej wynikająca z monopolistycznej lub oligopolistycznej pozycji przedsiębiorstwa albo z istnienia niedoskonałe konkurencyjnych rynków produktu w postaci np. konkurencji monopolistycznej), którą pracodawca będzie mógł się „podzielić” z pracownikami (por. Ramka IV.3). Po drugie związki muszą posiadać na tyle silną pozycję przetargową podczas negocjacji z pracodawcą by ten był skłonny do rezygnacji z części swojego zysku na rzecz pracowników (por. Ramka IV.4).

Ramka IV.3. Co decyduje o wysokości nadwyżki?

Nawet monopolistyczna pozycja w obszarze podaży pracy nie gwarantuje związkom zawodowym, możliwości wynegocjowania wzrostu płac powyżej punktu równowagi. Siła oddziaływania związków zawodowych na wynagrodzenia zależy bowiem od elastyczności popytu na pracę, który jest z kolei pochodnym czynnikiem kształtującym rynek produktu.

Siła rynkowa danego przedsiębiorstwa tworzy rentę monopolową, która następnie może zostać przejęta przez pracowników w formie wyższych płac i/lub lepszych innych warunków pracy. Na rynku doskonale konkurencyjnym, na którym firmy płacą wynagrodzenie równe produktowi krańcowemu pracy, a ceny są równe kosztom krańcowym nie istnieje nadwyżka, z którą pracodawca „mógłby podzielić się” z pracownikami. W takiej sytuacji, jeżeli związki uzyskiwałyby płacę powyżej ceny rynkowej, wiązałoby się to z likwidacją danego przedsiębiorcy. Pod pewnymi warunkami (np. kiedy na rynku występuje niewielu pracodawców w danej branży - rynek monopsonistyczny) firmy są jednak w stanie oferować płace poniżej równowagi. W takim przypadku siła związków zawodowych może być traktowana jako przeciwwaga do prób pracodawców do oferowania płac nie odpowiadających rzeczywistej produktywności pracowników.

Wielkość nadwyżki jest zatem zależna od natury konkurencji na rynku produktu. W sytuacji gdy firma jest jedynym sprzedawcą produktu - monopolistą, wtedy wielkość nadwyżki zależy wyłącznie od cenowej elastyczności popytu na danym rynku. Na przeciwnym biegunie można umieścić konkurencję doskonałą, wykluczającą istnienie nadwyżki - przedsiębiorstwo w których nie ma związków, a tym samym presji płacowej mogłoby zatrudniać pracowników niezrzeszonych, a więc wytwarzać po niższych kosztach od swojego uzwiązkowanego konkurenta.

Pomiędzy czystym monopolem, a doskonałą konkurencją istnieją jeszcze stany pośrednie: oligopol - w którym niewielka liczba firm dominuje rynek produktu oraz konkurencja monopolistyczna - w której wiele przedsiębiorstw wytwarza produkt, który przynajmniej nieznacznie różni się od produktów konkurentów. W przypadku oligopolu wielkość nadwyżki będzie nie tylko od elastyczności popytu, ale także od strategicznych decyzji firm go tworzących. Z kolei na rynku zachowującego się zgodnie z konkurencją monopolistyczną, nadwyżka zależy od elastyczności popytu na produkty każdego z producentów, który z kolei jest determinowany przez to w jakim stopniu produkty te są wobec siebie substytucyjne.

Im mniej konkurencyjny jest dany rynek tym większe istnieją nadwyżki dla producenta, a tym samym większa renta, o którą mogą się ubiegać związki zawodowe. Co również istotne, wielkość nadwyżki będzie także zależała od istnienia barier wejścia nowych firm na rynek, obecnych regulacji na rynku produktu, a także od skali konkurencji międzynarodowej.

Jak pokazują liczne prace (por. Calmfors et al. 2001, Kaufman 2007a, Booth 1995) w sytuacji gdy na rynku panują warunki bliskie monopolistycznym, związki mają większą skłonność do formułowania bardziej radykalnych żądań kosztem efektywności przedsiębiorstw, inaczej jest natomiast gdy firmy funkcjonują na rynkach silnie konkurencyjnych - wówczas związki częściej wspierają kierownictwo i wyrażają zgodę na rozwiązania efektywnościowe.

Na rynkach doskonale konkurencyjnych, na których zyski firm są zerowe, wynagrodzenia wynegocjowane powyżej równowagi rynkowej muszą prowadzić do szeregu nieefektywności. Dzieje się tak, gdyż wyższe płace w przedsiębiorstwach uzwiązkowionych skutkują redukcją w nich zatrudnienia, konieczną aby nie dopuścić do ich bankructwa, a osoby zwalniane przenoszą się do firm i sektorów, w których pracownicy są niezrzeszeni. Prowadzi to do nadwyżki podaży pracy nad popytem na pracę w branżach nieuzwiązkowionych, a w konsekwencji również do powstania w nich nadprodukcji przy jednoczesnej zbyt niskiej produkcji tam gdzie związki są obecne. W rezultacie tak przebiegającej realokacji czynnika pracy, powstaje jałowa strata w formie obniżenia wytwarzanej wartości dodanej, gdyż osoby zwalniane z sektorów uzwiązkowionych znajdują zazwyczaj mniej produktywne (ze względu na posiadane umiejętności) zatrudnienie w innych gałęziach gospodarki.

Należy jednak pamiętać, że tego rodzaju koszty społeczne powstają tylko gdy związki zawodowe funkcjonują w otoczeniu doskonale konkurencyjnym. Gdy zostanie uchylone założenie o doskonałym i efektywnym rynku pojawia się przestrzeń rozwiązań tzw. *second best*, w obszarze których związki mogą przyczynić się do podniesienia efektywności ogółem w gospodarce. W szczególności mogą one pełnić rolę przeciwwagi dla zbyt mocnej pozycji pracodawców gdy istnieje silna konkurencja po stronie podaży na pracę albo monopson popytu na pracę. Ponadto, podkreśla się, że firmy mogą spotkać się z silną pozycją negocjacyjną pracowników, nawet w sytuacji nie istnienia zakładowych związków zawodowych. Jest tak w obecności wysokich kosztów transakcyjnych i rotacji personelu (por. Lindbeck, Snower 1988, Kaufman 2007a). Stąd, nawet w przypadku braku związków, pracownicy i przedsiębiorcy mogą znaleźć się w położeniu obopólnego monopolu. Nie jest bowiem a priori oczywiste, czy zastąpienie negocjacji zbiorowych (z udziałem związków zawodowych) negocjacjami indywidualnymi, gdy jednocześnie koszty transakcyjne zawierania kontraktów indywidualnych są wysokie, przyczyni się do wzrostu efektywności.

Wzrost wysokości wynagrodzenia za pracę jest tylko jednym z tematów negocjacji pomiędzy związkami a pracodawcami. W rzeczywistości przedmiotem wzajemnych rozmów mogą być wszystkie inne kwestie wpływające na otrzymywany dochód z pracy (takie jak np. system wynagradzania przepracowanych nadgodzin czy pracy na nocną zmianę), a także kwestie związane z dodatkowymi korzyściami pracowników (*fringe benefits*) które mogą być finansowane przez pracodawcę, a które nie są wpisane tradycyjnie do składników

wynagrodzenia opartych o przepisy prawa pracy (takie jak np. posiadanie samochodu służbowego, czy finansowanie wakacji). Ponadto, związki mogą również negocjować ogólną poprawę warunków pracy, a także chcieć wpływać na warunki zwolnień i wypowiedzania umów o pracę. W ten sposób przy niedoskonałym rynku pracy związki zawodowe mogą, pod pewnymi warunkami, stanowić skuteczny mechanizm dla polepszenia warunków zatrudnienia w zakładzie pracy.

Ramka IV.4. Od czego zależy siła przetargowa związków na poziomie przedsiębiorstwa.

Podstawowe źródło pozycji przetargowej związków zawodowych w rozmowach z pracodawcą tkwi w ich zdolności do mobilizacji wszystkich pracowników danego przedsiębiorstwa (branży) do kolektywnego działania, a więc w gotowości do występowania w charakterze monopolistycznego zarządcy podażą pracy. Gdy spełniony jest ten warunek, związki przez skoordynowane wstrzymanie pracy, mogą narazić przedsiębiorstwo na duże straty.

Należy jednak pamiętać, że taka działalność jest tym efektywniejsza (z punktu widzenia realizacji interesów reprezentowanych przez związki) im wyższe są koszty rotacji personelu i/lub wyższy poziom uzwiązkowienia w danej branży w stosunku do ogółu zatrudnienia. Uzwiązkowienie jest dlatego kluczowe, że im więcej pracowników danego sektora należy do związków tym mniejsza ich liczba jest dostępna dla pracodawcy, którzy mogliby zastąpić uczestników akcji strajkowej nowymi pracownikami np. poprzez przeprowadzenie lock-outu tzn. zwolnienia wszystkich strajkujących i zatrudnienia osób spoza przedsiębiorstwa. Jednak zależność pomiędzy skalą uzwiązkowienia a siłą przetargową związków wydaje się nie być liniowa. Osborne (1984), Booth (1995), wskazują, że istnieje minimalna (krytyczna) liczba członków poniżej której firmy nie będą traktowały związków jako wystarczająco silnego bądź wystarczająco reprezentatywnego partnera. Ta krytyczna wartość zależy przy tym od wielkości przedsiębiorstwa, wykorzystywanych technologii lub warunków panujących na rynku pracy.

Pozycja przetargowa związków zależy również od otoczenia prawnego, które determinuje koszty działań protestacyjnych zarówno po stronie pracodawców jak i pracowników. Ważne są takie aspekty jak: zasady zwoływania strajków, regulujące kto i na jakich zasadach może podejmować się tych czynności. W tym przypadku istotne jest udzielenie niewielkiej grupie pracowników, kluczowych z punktu widzenia funkcjonowania przedsiębiorstwa, prawnej możliwości strajkowania i tym samym wstrzymania całego procesu produkcji. Przykładowo w niektórych krajach (Danii, Niemczech, Włoszech, Holandii) funkcjonują tzw. zasady proporcjonalności (*proportionality rules*) które narzucają zachowanie proporcji pomiędzy zakresem akcji strajkowej, jej celem a kosztami takich działań po stronie pracodawcy. W ten sposób ograniczają one akcje strajkowe (Calmfors et al. 2001). Równie ważna jest możliwość otrzymywania zasiłków z budżetu państwa przez strajkujących pracowników i/lub możliwość korzystania z funduszy związków przez strajkujących.

Pogoń za rentą - reprezentacja grup interesu

Jak pokazują prace empiryczne (Bertola et al. 2001, Gardawski 2009a) polityczna działalność związków zawodowych jest raczej nakierowana na zaspokajanie interesów reprezentowanych przez nie grup pracowników, niż na wartości ideologiczne ruchu robotniczego/związkowego. W konsekwencji, w średnim i długim okresie, mimo, że związki nie są organizacjami w pełni demokratycznymi, a ich liderzy mogą posiadać znaczny zakres swobody w swoich działaniach, funkcjonowanie związków zawodowych odzwierciedla preferencje ich członków (Bertola et al. 2001, Calmfors et al. 2001, Crouch 2006).

Jak wynika z międzynarodowych badań (m.in. Bertola et al. 2001¹) osoby należące do związków mają większą skłonność niż pozostali pracownicy niezrzeszeni do zachowania *status quo* roli państwa na rynku pracy (np. w zakresie utrzymania dotychczasowej wysokości podatków i przywilejów socjalnych) oraz polityki społecznej (np. zmian w systemie transferowym). Postawa ta wynika w znacznie większym stopniu z charakterystyk osób, należących do związków niż z oddziaływania poszczególnych organizacji na poglądy swoich członków. Innymi słowy przynależność do związków *per se* nie determinuje postaw związkowców w stosunku do międzypokoleniowych transferów w ramach welfare state, a raczej wynika z tego, że są oni przeciętnie starsi niż ogół zatrudnionych, częściej zatrudnieni na umowę o pracę niż w innych, bardziej elastycznych formach kontraktów, a także najczęściej są głowami rodzin w gospodarstwach domowych.

Można więc stwierdzić, że procesy oddziaływujące i na poziom uzwiązkowienia i na strukturę samych organizacji związkowych determinują ich zachowania na rynku pracy oraz zajmowane postawy wobec krajowych polityk gospodarczych. Jak piszemy w dalszej części, związki nie radzą sobie w dotarciu do tych pracowników, którzy charakteryzują się stosunkową słabą pozycją na rynku pracy (a także do osób bezrobotnych albo zatrudnionych na umowę cywilnoprawną/umowę zlecenie), w tym osób młodych, dobrze wykształconych i tych zatrudnionych w sektorach charakteryzujących się wysoką konkurencją.

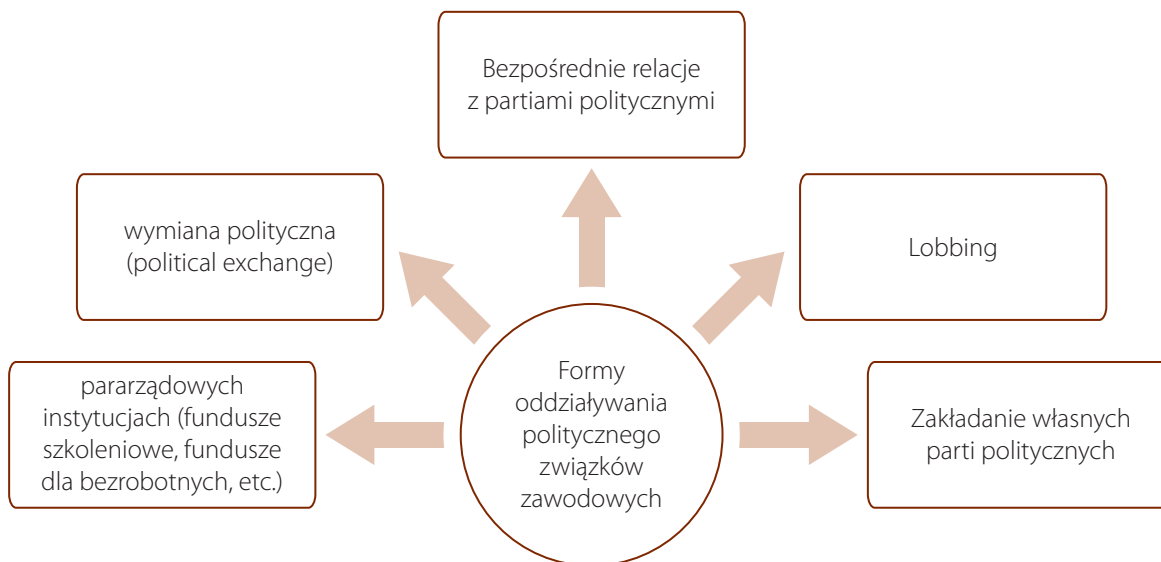
Społeczny skład bazy związkowej powoduje, że w swojej strategii politycznej częściej promują one takie rozwiązania, które konserwują instrumenty *welfare state* w odziedziczonym kształcie niezależnie od ich adekwatności do (potencjalnie) zmienionej rzeczywistości społeczno – gospodarczej. W szczególności we współczesnej Europie, związki zawodowe, których bazą są w dużej części pracownicy sektora publicznego i tradycyjnych branż gospodarki są z reguły przeciwne podniesieniu wieku emerytalnego, ograniczeniu przywilejów branżowych, promując jednocześnie te polityki, które prowadzą do zwiększenia nadwyżki producenta (którą następnie może

¹ Badanie to objęło następujące kraje: Niemcy, Włochy, Francję i Hiszpanię.

się on „podzielić” z pracownikami), por. Ramka IV.3 (powyżej). W tym kontekście działalność polityczna związków będzie zmierzać do zmniejszenia konkurencji na rynku produktu oraz pracy, a więc także wzrostu cen i bezrobocia równowagi. Postulaty związkowe dotyczą najczęściej wzrostu płacy minimalnej, ochrony krajowych producentów przed konkurencją zagraniczną, czy popierania legislacji chroniącej istniejące miejsca pracy, nawet gdy szkodzi ona powstawaniu nowych. Obecność związków zawodowych i negocjowanie przez nie układów zbiorowych pociąga za sobą także efekt spłaszczenia zarobków wśród pracowników o różnych kompetencjach i wydajności, co zawęży z kolei merytoryczne kryteria oceny pracy w przedsiębiorstwie (Pencavel 1995, Kaufman 2007a)².

Ogólnie rzecz ujmując dla lepszej reprezentacji swoich członków związki zawodowe wpływają na proces polityczny, mogą przy tym to robić na kilka sposobów (Streeck, Hassel 2003), por. Rysunek IV.3. Po pierwsze wymieniając swoją siłę gospodarczą na władzę polityczną. Związki zawodowe w zamian za zgodę na przeprowadzenie reform czy, szerzej, zmian otoczenia regulacyjnego i instytucjonalnego rynku pracy uzyskują od strony rządowej coś w zamian np. tradycyjne zabezpieczenia państwa dobrobytu czy polepszenie otoczenia instytucjonalnego funkcjonowania organizacji pracowniczych (por. Ramka IV.1.) Współcześnie polityczna wymiana (*political exchange*) tego rodzaju może mieć miejsce jednak tylko wtedy, gdy scentralizowane i charakteryzujące się wysokim stopniem koordynacji związki zawodowe posiadają silną pozycję w obszarze układów zbiorowych a tym samym mają wpływ na realizację polityki makroekonomicznej przez rząd, w szczególności w zakresie stabilności monetarnej i zatrudnienia, a od powodzenia tej polityki zależy los polityków. Rządy w takich warunkach stają się w większym lub mniejszym stopniu zakładnikami związków zawodowych (Streeck, Hassel 2003, Hyman 2001, Hausner 2007). Po drugie związki mogą realizować swoją politykę nawiązując bezpośrednie i/lub pośrednie relacje z partiami politycznymi, jak np. SPD w Niemczech, Labour Party w Wielkiej Brytanii, czy partie polityczne w Polsce (OPZZ związany i popierany przez partie lewicowe, Solidarność przez partie prawicowe). Należy jednak podkreślić, że na przestrzeni ostatnich lat następuje w Europie rozluźnianie się więzi łączących związki zawodowe z partiami socjaldemokratycznymi. Wiązać to można z powszechnym przekształcaniem się partii lewicowych z tradycyjnych reprezentantów klasy robotniczej w opierające się o middle class partie tzw. Nowej Lewicy. Po trzecie, siła polityczna związków, może wynikać z ich uczestnictwa w para rządowych i para fiskalnych strukturach takich jak agencje rynku pracy, agencji społecznego zabezpieczenia, instytucje ubezpieczenia od bezrobocia i instytucje edukacyjne. Wreszcie mogą one, podobnie jak inne grupy interesu (w tym organizacje pracodawców, firmy lobbystyczne, korporacje zawodowe w wolnych zawodach, organizacje ekologiczne etc.), poświęcać się działalności lobbingsowej w celu zdobycia poparcia w parlamencie i rządzie dla swoich propozycji. Jak wskazują Hassel i Streeck (2003) jeżeli związki chcą mieć wpływ na proces decyzyjny muszą odwoływać się do metod stosowanych przez inne grupy nacisku zapewniając rządzącym techniczne analizy i raporty a tam gdzie to konieczne, wpływać na opinię publiczną na korzyść preferowanych przez siebie polityk.

Rysunek IV.3. Formy zaangażowania związków z proces polityczny.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Streeck, Hassell (2003), Gardawski (2009a).

Należy przy tym pamiętać, że polityczna działalność związków zawodowych (podobnie jak innych organizacji - tzw. rent seekers – którymi mogą być także, co podkreślamy dalej, organizacje pracodawców) wiąże się często z dwoma rodzajami kosztów/nieefektywności, a więc jałowej straty dla ogółu społeczeństwa. Pierwsze związane są zakresem, w jakim związkom uda się ograniczyć konkurencję rynkową, dzięki czemu wzrosną płace ich bezpośrednich klientów, kosztem tzw. outsiderów (bezrobotnych, biernych zawodowo, konsumentów). Po drugie zwraca się uwagę, że działalność polityczna jest kosztowna w ogóle, bowiem zasoby poświęcane na nią nie mogą być wykorzystane w procesie produkcji.

² Choć standaryzacja wynagrodzeń, o które związki często zabiegają, może przyczynić się do zwiększenia wysiłku produktywności pracowników jednak tylko w sytuacji gdy czują się oni bezpieczni i niewykorzystywani.

Partycypacyjna działalność związków zawodowych

Choć działalność związków zawodowych może generować szereg nieefektywności (*allocative inefficiency*) podobnych do tych jakie wynikają z nakładania podatków bądź istnienia cen monopolistycznych, to jednocześnie należy pamiętać, że pod pewnymi warunkami, związki zawodowe mogą odgrywać bardzo pozytywną rolę w gospodarce. Z historycznego punktu widzenia powstawały one właśnie w odpowiedzi na nadmierne wykorzystywanie własnej pozycji przetargowej przez pracodawców będących monopsonistami na lokalnym rynku pracy, a tym samym w odpowiedzi na sytuację szkodliwą dla szerszego interesu społeczno - ekonomicznego.

Efektywnościowa działalność związków bierze się przede wszystkim z tego, że każde zbiorowe działanie związane jest z kosztami transakcyjnymi i problemami koordynacyjnymi. Koszty porozumienia się z innymi pracownikami a następnie koordynacja działań są, z punktu widzenia jednostki, zbyt wysokie. Powstrzymuje ją to od lobbowania na korzyść lepszych warunków pracy lub starania się o zmianę nieefektywnych aspektów funkcjonowania przedsiębiorstwa. Związki zawodowe mogą oferować skuteczny sposób poradzenia sobie z tym problemem poprzez wzmocnienie komunikacji między pracownikami oraz stworzenie platformy za pośrednictwem, której krytyczne głosy pracowników mogą dotrzeć do kierownictwa przedsiębiorstwa. Wprawdzie zaznacza się, że osoby kierujące firmami mogą i bez związków zawodowych zasięgać opinii swoich pracowników, w rzeczywistości jednak gdy ci pozbawieni są osłony związkowej, to mogą nie chcieć ryzykować wysuwania pewnych zarzutów, czy żądań wobec swoich zwierzchników. Powstaje wówczas tzw. obszar cienia: pracownicy gotowi są skarżyć się na wybrane aspekty środowiska pracy, lecz nie będą informowali o patologiach zarządzania, zwłaszcza tych, które są zawinione przez ich bezpośrednich przełożonych (Gardawski 2009a).

Efektywna współpraca zarządu z reprezentacją załogi może ułatwiać wprowadzanie rozwiązań usprawniających funkcjonowanie firmy, gdyż krytyczne głosy pracowników mają szansę dotrzeć do kierownictwa bez konieczności składania przez nich wypowiedzi, co w naturalny sposób redukuje fluktuację kadr, por. Freeman, Medoff (1984), McLennan (2007). Spadek rotacji zatrudnienia generuje szereg dodatkowych pozytywnych efektów w postaci m.in. zwiększenia bodźców dla przedsiębiorców do organizowania szkoleń w miejscu pracy i inwestowania w kapitał ludzki. Booth et al. (1999) wykorzystując dane dla Wielkiej Brytanii pokazali, że osoby należące do związków otrzymują większą liczbę godzin szkoleniowych i są mniej skłonne do odejścia z firmy niż osoby nieuzwiązkowane, zaś związkowcy, którzy otrzymują trening zarabiają więcej.

Związki zawodowe jako dostawcy usług

Drugą, obok partycypacyjnej, rolę związków zawodowych, w której ich istnienie może przyczynić się do podniesienia dobrobytu ogółu społeczeństwa (a nie tylko wybranej, uzwiązkowanej subpopulacji) jest rola dostawców usług publicznych. Związki zawodowe świadczą bowiem pewien, uzależniony od kraju i systemu stosunków przemysłowych, zakres usług swoim członkom m.in. w postaci porad z zakresu prawa pracy, szkoleń czy doradztwa podatkowego. W USA, Wielkiej Brytanii czy Holandii niektóre związki oferują nawet usługi finansowe takie jak wydawanie kart kredytowych, zaś w Szwecji uczestniczą w negocjacji warunków ubezpieczenia swoich członków z prywatnymi firmami ubezpieczeniowymi.

Z punktu widzenia wymagań współczesnego rynku pracy najbardziej obiecującymi obszarami działalności związków wydają się być usługi doradcze w zakresie rynku pracy oraz ich działalność edukacyjna. Z badań międzynarodowych badań (por. Bertola et al. 2001) wynika, że najczęstszym powodem wstępowania do związków w większości krajów Europy jest występowanie problemu w miejscu pracy. Należy jednak pamiętać, że rosnąca potrzeba profesjonalizacji i zwiększona złożoność i elastyczność rynku pracy uczyniła proces doradztwa zawodowego znacznie kosztowniejszym niż kilkanaście lat temu. Właśnie z powodów rosnących kosztów porad prawnych, w tym zwłaszcza porad z zakresu prawa pracy, następowały fuzje central związkowych w Niemczech, Finlandii, Szwecji czy Holandii (Visser 2003, van Gyes 2006) – umożliwiły one bowiem wykorzystanie korzyści skali w obsłudze swoich członków.

Drugim ważnym obszarem działalności związków jako dostawców usług publicznych, jest uczestniczenie w procesie kształcenia ustawicznego (uczenia się przez całe życie - *lifelong learning*). Znaczenie edukacji w życiu człowieka znacznie wzrosło wraz z przyspieszeniem procesów modernizacyjnych. Szybki rozwój technologiczny sprawia, że aktywne uczestnictwo w życiu społecznym wymaga nie tylko nabycia odpowiednich umiejętności podczas edukacji szkolnej, ale również nieustannego podnoszenia swoich kwalifikacji w dalszych etapach życia. Znajduje to swoje odzwierciedlenie także na rynku pracy, na którym wzrasta popyt na wykwalifikowanych pracowników, kosztem zapotrzebowania na pracę osób o niskich kompetencjach³. Jednocześnie pomimo pozytywnych efektów kształcenia ustawicznego istnieje szereg przyczyn powodujących niewystarczające zaangażowanie tak pracowników jak i pracodawców w akumulację kapitału ludzkiego. Jak pokazujemy w Ramce IV.5, działalność związków zawodowych, przynajmniej w teorii mogłaby przyczynić się do usunięcia niektórych z nich.

³ Szacunki Komisji Europejskiej wskazują, że po 2010 roku zaledwie 15 procent nowo tworzonych miejsc pracy będzie przeznaczony dla pracowników z niskimi kwalifikacjami, a około 50 procent miejsc pracy wymagać będzie wykształcenia wyższego (KE 2006).

Ramka IV.5. Rola związków zawodowych oraz organizacji pracodawców w edukacji dorosłych.

Pomimo pozytywnych efektów edukacji przez całe życie (*lifelong learning*) istnieje szereg przyczyn powodujących niewystarczające zaangażowanie tak pracowników jak i pracodawców w akumulację kapitału ludzkiego. Niższy od społecznego optimum poziom uczestnictwa w edukacji może wynikać z barier zarówno o charakterze informacyjnym, finansowym jak i związanych z zawodnością rynku pracy (*labour market failures*). W każdym z tych obszarów partnerzy społeczni mają potencjalnie do odegrania istotną rolę w podniesieniu poziomu kształcenia ustawicznego. Jak zauważają Dębowski, Lis, Pogorzelski (por. CRZL/IBS 2010) jest to szczególnie ważne w Polsce, czyli w kraju w którym skala uczestnictwa w edukacji przez osoby dorosłe należy do najniższych w Europie.

Po pierwsze związki zawodowe mogą „motywować” pracodawców do organizowania szkoleń, czy to poprzez zawieranie układów zbiorowych czy odpowiednie artykułowanie potrzeb pracowników. Przykładowo w Niemczech oraz w Hiszpanii w ponad 20 procent firm, które organizują szkolenia ta kwestia regulowana jest układem zbiorowym, we Francji natomiast szkolenia są drugim najważniejszym tematem układów zbiorowych na poziomie branż (za kwestiami dot. wynagrodzeń), patrz Ok i Tergeist (2003). Ponadto, na szczeblu zakładowym zaangażowanie związków czy rad pracowników w kształcenie ustawiczne może przyczynić się do wzrostu efektywności tego procesu. Freeman, Medoff (1984) pokazali, że działalność związków może tworzyć platformę za pośrednictwem której krytyczne głosy pracowników docierają do kierownictwa. Mogą więc one efektywniej komunikować potrzeby pracowników dotyczące tematyki, a także skuteczniej dokonywać procesu ewaluacji już odbytych szkoleń. Generalnie zakłada się, że kształcenie ustawiczne stanowi obszar wspólnych interesów pracodawców i pracowników. Walton i McKersie (1965) przyjmują, że szkolenia stanowią „łączące negocjacje” (*integrative bargaining*), w których strony związkowa i pracodawcy przystępują do negocjacji z przekonaniem zbliżonych korzyści w przeciwieństwie do negocjacji dystrybutywnych (*distributive bargaining*), w których obie strony dążą do maksymalizacji własnych korzyści kosztem drugiej ze stron. Należy jednak pamiętać, że przystępując do dialogu w sprawie edukacji ustawicznej związki jak i pracodawcy będą mieli inne wymagania co do sposobu ich przeprowadzania i tematyki. Przedsiębiorcy będą raczej zabiegać o szkolenia specyficzne przydatne wyłącznie w danym miejscu pracy. Będą też skłonni, finansować je głównie pracownikom wykwalifikowanym i dążyć by uczestniczyli oni w kosztach szkoleń oraz aby odbywali je poza godzinami pracy. Związki zawodowe natomiast na ogół dbają o równościową politykę szkoleń, a także o to by ich tematyka dotyczyła przede wszystkim wiedzy niespecyficznej, przydatnej nie tylko w danym miejscu pracy. W efekcie, jak dowodzą Bellmann, Ellguth (2004) oraz Stuart, Robinson (2007) w tych przedsiębiorstwach, w których funkcjonują dobrze zorganizowane związki stwierdzono większą liczbę godzin odbytych szkoleń większe nakłady na kształcenie nieprofilowane do danej firmy oraz większe w uczestnictwo osób gorzej wykwalifikowanych (por. też: Van Buren, Erskine 2002; Jarvis (red.) 2009).

Po drugie, związki zawodowe (wraz z organizacjami pracodawców) posiadają na ogół pełniejszą wiedzę niż rząd dotyczącą potrzeb szkoleniowych pracowników, stąd na szczeblu centralnym mogą skutecznie uczestniczyć w projektowaniu polityk i programów związanych z edukacją ustawiczną. Jest to szczególnie istotne w przypadku Polski, w której system kształcenia zawodowego nie odpowiada na zapotrzebowania pracodawców. Partnerzy społeczni, mogą ponadto odegrać ważną rolę w określeniu standardów kwalifikacji zawodowych, wskazujących jakie konkretne umiejętności należy zdobyć, aby uzyskać dane kwalifikacje. Rozwiązanie to posiada szereg zalet. Po pierwsze ułatwia pracodawcom rozpoznawanie i porównywanie umiejętności zatrudnianych pracowników. Po drugie, otwiera możliwość uzyskania tych samych kwalifikacji poprzez różne typy kształcenia.

Po trzecie, związki zawodowe, posiadając pełniejszą wiedzę o rynku pracy mogą doradzać pracownikom w sprawie przyszłej ścieżki zawodowej, a tym samym edukacyjnej. Przykładem takiego wsparcia jest wprowadzona w 1999 roku Wielkiej Brytanii instytucja przedstawiciela ds. kształcenia w związku zawodowym (union learning representative - ULR). Podstawową funkcją jaką pełni ULR jest uświadamianie o korzyściach płynących z nauczania i szkolenia, udzielanie porad i pomocy, pośrednictwo, a także pomoc w ubieganiu się o dofinansowanie szkoleń. W wielu przypadkach pracownicy ULR zakładają i prowadzą wyspecjalizowane centra nauczania w miejscach pracy. W roku 2008 funkcjonowało prawie 25 tysięcy odpowiednio przeszkolonych ULR w Wielkiej Brytanii (Clough 2010, McLroy 2008), a niedawno podobne instytucje, wzorując się na rozwiązaniach brytyjskich wprowadzono m.in. Irlandii, Danii, Finlandii oraz Nowej Zelandii.

Źródło: Dębowski, Lis, Pogorzelski (CRZL/IBS 2010), Dębowski (2010).

1.3. Uzwiązkowienie i obejmowanie układami zbiorowymi w Europie

Siła związków zawodowych zależy przede wszystkim od ich możliwości oddziaływania na przebieg zmian zachodzących w danym systemie społeczno-gospodarczym. W badaniach empirycznych do oceny „surowej siły” związków zawodowych (po wyłączeniu otoczenia prawnego instytucjonalnego) wykorzystuje się najczęściej dwie miary: (1) stopień uzwiązkowienia, czyli liczbę członków organizacji związkowych (w stosunku do ogółu pracujących) oraz (2) stopień centralizacji i koordynacji całego ruchu związkowego (*union centralisation*). Z kolei objęcie siły roboczej układami zbiorowymi najdokładniej określa to w jakim stopniu działalność związków zawodowych przekłada się na gospodarkę.

Skala uzwiązkowienia oraz obejmowania układami zbiorowymi uległa w większości państw rozwinętych obniżeniu w ciągu ostatnich dwóch dekad, por. Tabela IV.1. Jest to związane ze zmianą instytucjonalnego otoczenia funkcjonowania związków zawodowych - zanikiem tradycyjnej klasy robotniczej, pojawieniem się nowych środowisk pracowniczych, a także z przesunięciem zatrudnienia z przemysłu do usług i intensyfikacją procesów globalizacji oraz konkurencji międzynarodowej (por. Visser 2003, Calmfors et al. 2001).

Globalizacja stymuluje rozwój transnarodowych korporacji i wymusza konieczność konkurowania przedsiębiorstw na światowym rynku, przy ograniczonej protekcji ze strony państw narodowych przez co znacząco podważa instytucję ponadzakładowych układowych zbiorowych (regulujących stosunki pracy na poziomie branż, regionów lub kraju, ale nigdy w wymiarze transnarodowym), które stanowią istotę europejskiego ruchu związkowego. Badania empiryczne dowodzą, że układy ponadzakładowe zwłaszcza szczegółowe, osłabiają siłę przedsiębiorstw europejskich w walce konkurencyjnej (Kiellberg 2007). Z tego m.in. powodu notuje się zjawisko wzrastającej decentralizacji i ogólnikowości układów, a punkt ciężkości przetargu zbiorowego przesuwają się sukcesywnie z poziomu centralnego na niższe jednocześnie pozostawiając większą sferę stosunków pracy poza regulacjami układowymi.

Tabela IV.1. Odsetek zatrudnionych należących do związków zawodowych i objętych układami zbiorowymi w wybranych krajach OECD (w procentach).

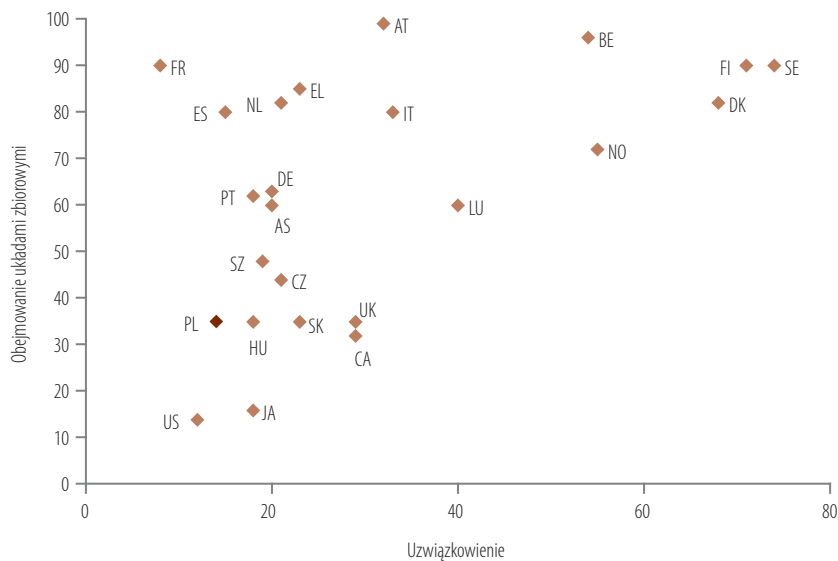
Kraj/rok	Uzwiązkowienie				Obejmowanie układami zbiorowymi			
	1980	1990	2000	2007	1980	1990	2000	2007
Austria	57	47	37	32	95	99	99	99
Belgia	54	54	56	54	97	96	96	96
Dania	79	75	74	68	70	70	80	82
Finlandia	69	72	76	71	90	90	90	90
Francja	18	10	10	8	80	90	90	90
Niemcy	35	31	25	20	80	80	68	63
Włochy	50	39	35	33	80	80	80	80
Holandia	35	25	23	21	70	70	80	82
Polska	..	33	15	14	40	35
Portugalia	61	32	24	18	70	70	70	62
Hiszpania	7	11	15	15	60	70	80	80
Szwecja	80	80	79	74	80	80	90	90
Wielka Brytania	51	39	31	29	26	18	14	35
Stany Zjednoczone	22	15	13	12	26	18	14	14

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych ICTWSS; Visser 2010.

Dane z Tabeli IV.1. przedstawiają ewolucję relatywnej liczebności pracowników należących do związków zawodowych oraz powszechności zbiorowych układów pracy w krajach OECD. Wykres IV.1. ukazuje natomiast zależność pomiędzy tymi dwiema wartościami - w zaledwie połowie państw wysokiemu wskaźnikowi objęcia pracowników układami zbiorowymi towarzyszy wysoki poziom uzwiązkowienia (zazwyczaj w tych krajach, w których negocjacje odbywają się wyłącznie na poziomie przedsiębiorstw). Jednocześnie w niektórych państwach pierwszy wskaźnik przewyższa drugi trzy- a w przypadku Francji, nawet dziewięć- krotnie. Generalnie zakres objęcia układami zbiorowymi pracujących jest mniej zróżnicowany między państwami niż skala członkostwa w związkach zawodowych. Uległ on również znacznie mniejszemu obniżeniu na przestrzeni lat. Wyższy odsetek zatrudnionych objętych układami zbiorowymi niż osób należących do związków, szczególnie widoczny w krajach zachodnioeuropejskich, wynika z częstszego zawierania układów ponadzakładowych oraz praktyki rozszerzania danego układu na pozostałe przedsiębiorstwa w branży lub gospodarce.

Kolejnym problemem z którym mierzą się związki zawodowe, w tym związki w Polsce, jest rosnące zróżnicowanie preferencji pracowników. Przykładowo osoby zatrudnione na umowę cywilnoprawną mogą chcieć zamiany ich umowy na umowę o pracę, a często jedyną drogą uczynienia tego jest ograniczenie kosztów jakie muszą ponosić przedsiębiorcy podczas zwalniania i zatrudniania, a więc zwiększenie elastyczności zawieranych umów o pracę - rozwiązania którego osoby już posiadające tego typu umowę (*insiders*) mogą nie chcieć. Spadkowi liczby osób należących do związków towarzyszy proces ich demograficznego starzenia się. Jak wynika z międzynarodowych badań w okresie 1988-2001 mediana wieku członka związku zawodowego wzrosła o ponad dwa lata w czterech największych krajach kontynentalnej Europy, tj.: we Francji, Niemczech, we Włoszech i w Hiszpanii, podczas gdy średni wiek pracowników, na skutek znacznej redukcji bezrobocia wśród młodych, uległ zmniejszeniu (por. Boeri i van Ours 2008).

Wykres IV.1. Skala uzwiązkowienia i obejmowania układami zbiorowymi w wybranych krajach OECD w 2007 roku (w procentach).



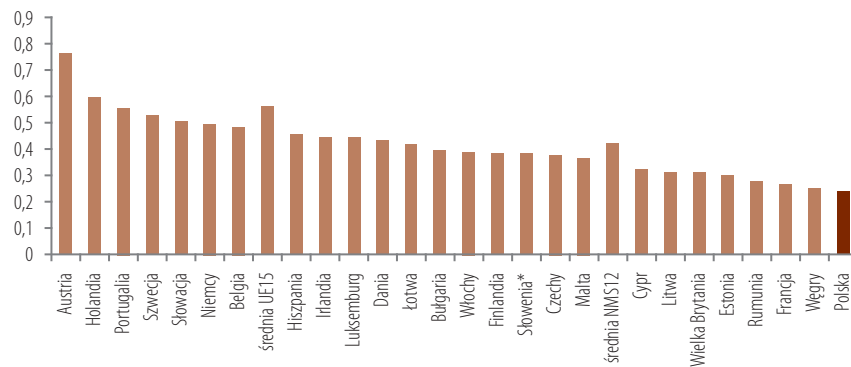
Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych ICTWSS; Visser 2010.

Te zjawiska w ciągu ostatnich dwóch dekad doprowadziły do osłabienia roli związków zawodowych niemal w całej Europie. W przypadku krajów UE 15, zwłaszcza skandynawskich, w mniejszym stopniu doprowadziło to do redukcji wpływów organizacji związkowych, lecz i tam doszło do deregulacji stosunków pracy i obniżenia zaangażowania pracowników w działalność związkową. Organizacje pracowników utrzymały jednak w tych krajach silną pozycję, gdyż były w stanie skuteczniej niż gdzie indziej odpowiedzieć na wyzwania współczesności. Przede wszystkim były one zdolne do przełamania tradycyjnego modelu związku zrzeszającego wyłącznie mężczyzn zatrudnionych w przemyśle i dotarcia do pracowników z innych sektorów oraz co równie ważne kobiet (Crouch 2006). Utrzymanie silnej pozycji związków zawodowych w Skandynawii możliwe było także dzięki pełnieniu funkcji ekonomiczno-społecznych z nadania rządu, w tzw. systemie Ghent, w którym związki zawodowe uczestniczą m.in. w wypłacie zasiłków dla bezrobotnych. Fakt, że tylko przynależność do związku kwalifikuje daną osobę do uzyskania finansowego wsparcia, stanowi niewątpliwą zachętę do przystępowania do nich w Szwecji, Danii czy Finlandii⁴.

Siłę związków zawodowych, może dodatkowo obniżyć ich rozproszenie i/lub brak kooperacji pomiędzy poszczególnymi organizacjami. Właśnie te dwa aspekty ich funkcjonowania uwzględnia indeks centralizacji (patrz: Visser 2009, Industrial relation 2004). Ocena stopnia centralizacji negocjacji zbiorowych prowadzonych przez związki zawodowe może odbywać się na dwóch płaszczyznach: pionowej oraz poziomej. W pierwszym przypadku (płaszczyzna pionowa) uwzględnia się to na jakim poziomie (centralnym, branżowym, przedsiębiorstwa) zapadają najważniejsze decyzje dotyczące działalności danej organizacji związkowej. Bada się przy tym w jakim stopniu organizacje na wyższych poziomach wpływają na działalność organizacji związkowych na poziomach niższych (tj. w jakim stopniu związki zawodowe na poziomie krajowym wpływają na działalność związków na poziomie branż, lub regionów, a w jakim stopniu organizacje branżowe oddziałują na związki zawodowe na poziomie przedsiębiorstw, np. przy organizacji akcji strajkowych, negocjacyjnych, etc.). Im większa rola organizacji szczebla centralnego bądź branżowego tym wskaźnik centralizacji jest wyższy. W drugim przypadku (płaszczyzna pozioma) bada się liczbę ośrodków decyzyjnych. Przedmiotem analiz jest wtedy to czy decyzje zapadają w jednej organizacji związkowej czy w wielu. Im więcej centralnych związków jest zaangażowanych w proces decyzyjny, tym wartość indeksu niższa.

Pod tym względem, związki zawodowe w Europie zachodniej charakteryzują się znacznie silniejszą pozycją, zarówno w płaszczyźnie koordynacji poziomej jak i pionowej od związków zawodowych w krajach NMS 12. Zwraca się przy tym uwagę na bardzo niski wskaźnik centralizacji w Polsce, która zajmuje ostatnią pozycję w całej UE - patrz Wykres IV.2. Szerzej te kwestie zostaną poruszone w dalszej części rozdziału.

⁴ W Belgii, w której mieści się miasto Ghent, obowiązuje system hybrydowy (kwazi-Ghent), w którym w wypłatę zasiłków zaangażowana jest także administracja publiczna.

Wykres IV.2. Indeks centralizacji związków zawodowych w UE w 2006/2007 roku.

Uwaga: Indeks centralizacji zawiera się w przedziale (0-1), przy czym im większa wartość indeksu tym wyższy wskaźnik centralizacji.

* dane dla Słowenii za 2003 rok

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych ICTWSS; Visser 2010.

1.4. Działalność organizacji przedsiębiorców

W celu zwiększenia własnej siły przetargowej na szczeblu ponadzakładowym nie tylko pracownicy, lecz także pracodawcy korzystają z możliwości zrzeszania się. Motywacje uczestnictwa w organizacjach przedsiębiorców są, co do zasady, podobne jak w przypadku związków zawodowych: (1) solidarystyczne – mające potwierdzić przynależność do grupy, dawać prestiż środowiskowy i społeczny, oraz (2) materialistyczne, służące z jednej strony realizacji interesów, z drugiej otrzymywaniu określonych usług świadczonych przez te organizacje. Zakłada się przy tym, że w przypadku pracodawców, a więc instytucji nastawionych na zysk, motywacje materialistyczne są silniejsze od solidarystycznych (por. Gardawski 2009b). Przedsiębiorcy przede wszystkim oczekują od swojej organizacji, aby prowadziła skuteczny lobbing i wywierała nacisk na władzę państwową, by chroniła ich zarówno przed biurokratycznymi restrykcjami administracji, jak i przed presją związków zawodowych, a także by dostarczała im konkretnych usług (np. w postaci doradztwa w obszarze prawa pracy, prawa podatkowego, organizowania szkoleń).

Z historycznego punktu widzenia można wyróżnić dwa typy organizacji pracodawców. Po pierwsze, w wielu krajach europejskich został stworzony system instytucji izb handlowych realizujących przede wszystkim funkcje usługowe wobec swoich członków oraz prowadzących lobbing związany raczej z rynkiem produktu, niż z rynkiem pracy (patrz: Van Gyes 2006). Tylko w niektórych państwach, takich jak Austria, czy Słowenia, instytucje te odrywają istotną rolę w stosunkach przemysłowych i uczestniczą w prowadzonym dialogu społecznym. Po drugie, w całej Europie powstały dobrowolne organizacje pracodawców, które po spełnieniu pewnych wymagań (najczęściej dotyczących reprezentatywności) są traktowane jako przedstawiciele strony pracodawców i razem ze związkami oraz rządem prowadzą dialog społeczny. W niniejszym opracowaniu uwagę skupiamy na tym drugim typie organizacji.

W teorii, pozycja danej firmy podczas negocjacji z pracownikami związana jest z jej możliwościami do niwelowania skutków potencjalnych konfliktów przemysłowych (*industrial conflict*) - najczęściej strajków. Taka jest też pierwotna przyczyna powstawania pierwszych organizacji pracodawców w połowie XIX wieku (przede wszystkim w Niemczech i krajach skandynawskich), które były odpowiedzią na coraz powszechniejsze strajki organizowane przez niezadowolonych pracowników. Przy tym koszt strajku z perspektywy pojedynczej firmy jest większy niż z perspektywy całej branży. Wynika to z tego, że pojedyncze przedsiębiorstwo w którym organizowany jest strajk jest bardziej narażone na utratę swojego udziału w rynku na rzecz innych firm operujących w tym samym sektorze, które nie wstrzymują produkcji z powodu strajku. Jeśli strajkuje cała branża, a strajk jest przejściowy, jego koszt może być łatwiej zinternalizowany przez wzrost cen, a w efekcie poniesiony raczej przez klientów niż przedsiębiorców. Właśnie dlatego, pojedyncza firma ma większą skłonność do ugody na rzecz np. wyższych płac, w zamian za odstąpienie od strajku, niż organizacja zrzeszająca większość firm z danej branży. Zrzeszenia pracodawców mogą również łagodzić spiralę wzrostu płac, która powstaje w sytuacji gdy pojedyncza firma, chcąc uzyskać większe zaangażowanie pracowników lub przyciągnąć pracowników z innych firm oferuje płacę powyżej równowagi (np. tzw. płacę efektywnościową). Jednak w sytuacji gdy inne firmy będą chciały postąpić podobnie, efektem netto nie będzie wzrost płac realnych w danym przedsiębiorstwie, lecz wynagrodzeń nominalnych w całej branży. Silna organizacja pracodawców, która koordynuje postępowanie pojedynczych firm może natomiast wspomóc internalizację tych efektów zewnętrznych i zapobiec niekontrolowanej licytacji płac w górę.

Należy jednak podkreślić, że pomimo tych wspólnych korzyści i celów, przedsiębiorcy przystępujący do organizacji będą chcieli realizować przede wszystkim własne interesy, które mogą różnić się od interesów innych firm, patrz Ramka IV.6. Przy tym mogą oni, zwłaszcza gdy reprezentują duży biznes, negocjować i odbywać spotkania ze stroną rządową bezpośrednio, bez konieczności formowania dedykowanych do tego organizacji. Często duże firmy będą nawet preferowały negocjowanie indywidualne bez formowania szerszych zrzeszeń, gdyż działania lobbingowe będą wtedy przynosić większe korzyści dla pojedynczego podmiotu kosztem jego konkurentów (np. przez przyznanie na wyłączność zleceń rządowych, wprowadzenie dodatkowych ceł, specyficznych zezwoleń, certyfikatów,

zmieniających zasady konkurencji na rynku z korzyścią dla danej grupy interesów). Z tych właśnie powodów marginalizacja i ograniczenie roli zinstytucjonalizowanych form dialogu społecznego może być rozwiązaniem o wiele bardziej pożądanym dla pracodawców o dużej sile rynkowej niż dla firm dysponujących niższą siłą przetargową oraz związków zawodowych, dla których centralne instytucje trójstronne (lub dwustronne) są warunkiem koniecznym aby odrywać znaczącą rolę w stosunkach przemysłowych danego kraju⁵.

Istotną charakterystyką organizacji pracodawców jest ich różnorodność oraz tendencja do fragmentaryzacji i specjalizacji. Choć może wydawać się, że pracodawcy mają łatwiejsze zadanie w budowaniu swoich struktur niż organizacje pracowników - zrzeszają bowiem mniej członków, charakteryzują się mniejszą rotacją, a także posiadają więcej zasobów i silniejszą sieć elit, to w rzeczywistości pracodawcy są bardziej rozdrobnieni niż związki (Traxler 2004, Van Gyes 2006).

Fragmentaryzacja organizacji pracodawców może znacznie ograniczać zakres prowadzonego dialogu społecznego, przede wszystkim na szczeblu ponadzakładowym, który bez organizacji pracodawców praktycznie nie może mieć miejsca. Innymi słowy poziom i zakres negocjacji pomiędzy pracodawcami a reprezentantami pracowników w tym skala obejmowania układami zbiorowymi w danym kraju zależą będzie od charakterystyk organizacji pracodawców, tj. ilu pracowników zatrudniają przedsiębiorstwa zrzeszone w tych organizacjach, w których branżach i regionach funkcjonują oraz jak przebiega pomiędzy nimi współpraca i koordynacja. Równie ważny jest stopień centralizacji dialogu społecznego. Jeśli jest on wysoki (np. negocjacje zbiorowe toczą się w instytucjach trójstronnych) to pozycja konfederacji pracodawców, wobec swoich członków, będzie mocniejsza, lecz jednocześnie interesy pracodawców będą omawiane zarówno z rządem jak i partnerami związkowymi. Natomiast w krajach, w których koncentracja negocjacji jest niska, reprezentacje pracodawców będą przede wszystkim skupione na działalności lobbingsowej, czyli rozmowach wyłącznie ze stroną rządową (Wilts 2001, Van Gyes 2006). W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że organizacje pracodawców w swej strategii wywierania politycznego nacisku mogą co do zasady korzystać z tych samych instrumentów co związki zawodowe, por. Rysunek IV.3. Przy tym podobnie jak one, narażone są na pokusę reprezentacji partykularnych interesów zrzeszanych przez siebie firm, kosztem szerszej zbiorowości, w tym gałęzi gospodarki, kategorii przedsiębiorstw, nie mających w nich reprezentacji.

Ramka IV.6. Różnice pomiędzy interesami małych i dużych firm.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że wielkość firmy w znacznym stopniu determinuje jej strategię konkurencji na rynku, a tym samym wiązkę interesów, które będzie ona reprezentowała w szerszej organizacji zrzeszającej pracodawców. Podkreśla się przy tym, że istnieją cztery zasadnicze charakterystyki różnicujące zachowanie dużych firm od małych i średnich, są to:

- 1. Obszar działalności i mobilność** - małe firmy w przeważającej większości koncentrują swoją działalność na rynkach lokalnych, w przeciwieństwie do przedsiębiorstw dużych, które wykorzystując korzyści skali, rozszerzają zakres swojej działalności na rynki krajowe i międzynarodowe. Nie oznacza to jednak, że małe firmy skupione na lokalnych rynkach nie podlegają konkurencji międzynarodowej, wręcz przeciwnie liberalizacja na rynku produktu i procesy globalizacyjne ekspozycją je coraz bardziej na konkurencję nie tylko z dużymi przedsiębiorstwami krajowymi, ale również międzynarodowymi, nakładając tym samym wysokie koszty dostosowawcze. Nie może więc dziwić to, że małe przedsiębiorstwa inaczej postrzegają procesy deregulacyjne i liberalizacyjne niż firmy duże, które dzięki swoim wysokim możliwościom adaptacyjnym, innowacyjnością i korzyściami skali są głównymi zwolennikami „otwierania granic”. Można zwrócić uwagę, że w tym zakresie firmy małe mają takie same interesy jak związki zawodowe, w swym staraniu o zmniejszenie konkurencji międzynarodowej na rynku produktu (por. Rama, Tabellini 1998).
- 2. Innowacje i zamiana organizacyjna** - małe firmy choć są ważnym źródłem innowacji w gospodarce, często nie mają wystarczających środków pozwalających na szybką zmianę organizacyjną i technologiczną. Poświęcają one również relatywnie mniej środków niż firmy duże na badania i rozwój. Ma to ważne implikacje przy formułowaniu polityk wspierania innowacyjności, które na przestrzeni ostatnich lat stały się powszechne, w niemal wszystkich gospodarkach rozwiniętych oraz niektórych państwach rozwijających się takich jak Chiny. Polityki wparcia innowacyjności i konkurencyjności nie mogą polegać, jak ma to miejsce w przypadku firm dużych, wyłącznie na wspieraniu obszaru badań i rozwoju (B+R). Najbardziej pożądane wsparcie dla małych firm polegać powinno więc polegać na promocji istniejących rozwiązań ułatwiają w ten sposób imitację z zakresu zarządzania i produkcji, a także w większym zakresie organizowanie szkoleń dla kadr zarządzających oraz pracowników (por. Bartkiewicz, Dębowski 2010).
- 3. Regulacje** - koszty dostosowania powstałe na skutek zmiany regulacji (np. zmian opodatkowania, regulacji z zakresu ochrony środowiska, warunków zatrudnienia czy zwalniania) są zwykle bardziej odczuwalne dla mniejszych przedsiębiorstw, co wynika z tego, że małe firmy w ograniczonym stopniu odczuwają korzyści skali, ale też gdyż pewna masa/wartość krytyczna zasobów i ekspertyz jest potrzebna, aby móc efektywnie radzić sobie ze zmianą regulacji
- 4. Wykorzystanie kapitału i pracy** - Proces produkcyjny małych firm jest zwykle bardziej pracochłonny niż firm dużych. Produktywność pracy w firmach małych, a tym samym koszt jednostkowy pracy jest więc wyższy niż w przedsiębiorstwach dużych. Stąd, każde podniesienie kosztu pracy (bądź przez opodatkowanie, bądź przez każde inne dodatkowe regulacje) obniża konkurencyjność małych firm w większym stopniu niż firm dużych.

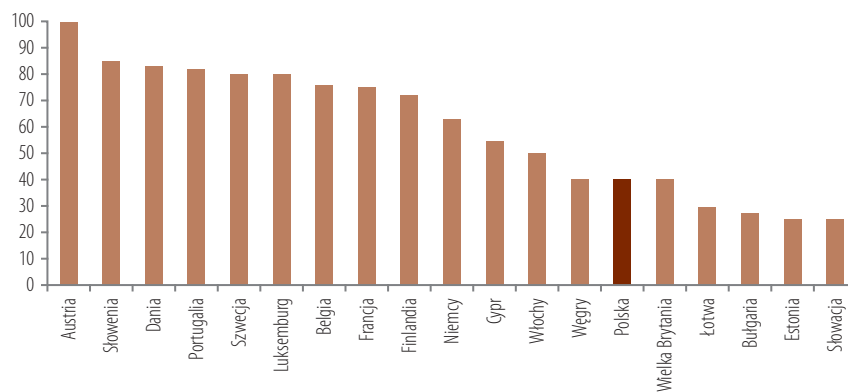
Źródło: Traxler (2004).

⁵ Przykładami gospodarek, w których organizacje pracodawców są słabe, a negocjacje centralne mają marginalne znaczenie pozostają Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. W tych krajach przedsiębiorcy lobbują bezpośrednio ze stroną rządową z wyłączeniem organizacji pośredniczących, por. Crouch 2006.

W każdym kraju UE funkcjonuje przynajmniej jedna organizacja pracodawców szczebla centralnego (*peak organisation*) zrzeszająca przedsiębiorstwa na ogólnych zasadach i nie zawężająca swojej działalności do konkretnych typów firm (wg sektora działalności, czy ich wielkości), a tym samym aspirująca do odgrywania roli reprezentanta wszystkich przedsiębiorstw w gospodarce i koordynowania działań wśród pozostałych organizacji pracodawców, patrz Tabela IV.2. Należy przy tym zaznaczyć, że w niektórych państwach nie udaje się tym organizacjom odgrywać zakładanej roli. Jest tak w Niemczech, Grecji, Portugalii, gdzie ważniejszą pozycję zajmują organizacje branżowe. Natomiast w innych krajach, na szczeblu centralnym funkcjonuje więcej niż jedna „ogólna” organizacja pracodawców, co nieuchronnie prowadzi do konkurencji pomiędzy nimi, utrudniając tym samym prowadzenie dialogu społecznego. Jak obrazuje Tabela IV.2 najwięcej centralnych organizacji ogólnych na szczeblu centralnym funkcjonuje we Włoszech, na Węgrzech, a także w Polsce.

Należy jednak pamiętać, że istnienie jednej dominującej organizacji pracodawców nie musi wcale oznaczać, że jest ona w stanie koordynować postępowanie innych organizacji pracodawców uczestniczących w dialogu. Taką rolę pełnią najczęściej organizacje w małych gospodarkach krajów Europy Zachodniej, tj. Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Holandii i Luksemburga, por. Tabela IV.2. W krajach dużych UE-15, takich jak Wielka Brytania, Niemcy, Francja, czy w mniejszym stopniu Włochy koordynacyjna rola organizacji centralnych jest raczej słabo rozwinięta⁶. W NMS sytuacja jest podobnie zróżnicowana. Silnie skoordynowane organizacje pracodawców funkcjonują tylko w Słowenii, natomiast w Estonii, na Łotwie, Litwie i Słowacji poziom ten można określić jako średni. Słaba koordynacja pomiędzy organizacjami pracodawców jest charakterystyczna dla pozostałych krajów NMS, w tym dla Polski (patrz Van Gyes 2006).

Wykres IV.3. Procent pracowników zatrudnionych przez przedsiębiorstwa należące do centralnych organizacji pracodawców, w stosunkach do ogółu zatrudnionych w wybranych krajach europejskich, dane z 2007 roku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych EIRO (country profile).

Wyraźna różnica pomiędzy organizacjami pracodawców w UE15 (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii) i NMS zarysowuje się pod kątem ich członkostwa. Podobnie jak w przypadku związków zawodowych, organizacje pracodawców w NMS charakteryzują się mniejszą liczbą podmiotów należących do tych organizacji, por. Wykres IV.3. Oznacza to, że w NMS zarówno strona pracowników jak i pracodawców ma relatywnie słabą pozycję wobec rządu, co, jak pokazujemy w dalszej części opracowania, rodzi poważne konsekwencje dla prowadzenia dialogu na szczeblu centralnym (przy wyraźnie dominującej pozycji strony rządowej) oraz w efektywności dialogu autonomicznego.

⁶ W przypadku Niemiec jest to akurat tłumaczone faktem, że dialog społeczny jest prowadzony głównie na poziomie branżowym.

Tabela IV.2. Struktura konfederacji pracodawców w UE-25.

	Liczba organizacji centralnych	Stopień koordynacji centralnych organizacji pracodawców	Główny obszar działalności organizacji pracodawców						
			Ogólny ⁷	Według sektorów			MŚP	NGO	Rolnictwo
				przemysł	budownictwo	usługi			
Austria	1	silny	<u>WKÖ</u>	VOI					
Belgia	1+5	silny	<u>FEB/VBO</u>				UCM;Unizo	CSPO	UPA/BB
Cypr	2	słaby	<u>OEB; CCCI</u>						
Czechy	2+2	słaby	<u>SPCR, KZPS</u>		SPS		AMSP		
Dania	1+2	silny	<u>DA</u>			FA			SALA
Estonia	1	średni	<u>ETTK</u>						
Finlandia	1+2	silny	<u>EK</u>				SY		MTL
Francja	1+3	słaby	<u>MEDEF</u>				CGPME;UPA	Usgeres	
Niemcy	1	słaby	<u>BDA</u>						
Węgry	9	średni	<u>MGYOSZ</u>	OKISZ, VOSZ, STRATOSZ		KISOSZ	IPOSZ	AFEOSZ	AMSZ, MOSZ
Irlandia	1+1	silny	<u>IBEC</u>		CIF				
Włochy	12	słaby	<u>Confindustria</u>		(2)		Confapi (+2)		(3)
Łotwa	1	średni	<u>LDDK</u>						
Litwa	2	średni	<u>LPK</u>				LVDK		
Luksemburg	1	mocny	<u>UEL</u>						
Holandia	2+1	<u>VNO-NCW</u>					MKB		LTO
Polska	4	słaby	<u>KPP, PKPP, BCC</u>				<u>ZRP</u>		
Portugalia	4	średni		CIP		CCP, CTP			CAP
Słowacja	2	średni	<u>RUZ, AZZZ</u>						
Słowenia	4	silna	<u>GZS; ZDS</u>				OZS; ZDODS		
Hiszpania	1	średni							
Szwecja	1+2	słaby	<u>SN</u>					SFO; KFO	
Wielka Brytania	1	słaby	<u>CBI</u>						

Uwaga: W Tabeli zawarto skróty nazwy organizacji pracodawców; podkreślenie nazwy organizacji pracodawców oznacza, że pełni ona najważniejszą rolę w negocjacjach na szczeblu centralnym w sytuacji gdy w danym kraju istnieje więcej niż jedna organizacja centralna; zapis „1+2” w kolumnie dot. liczby organizacji centralnych oznacza, że w danym kraju funkcjonuje jedna organizacja pracodawców o kluczowym znaczeniu oraz dwie inne organizacje (np. branżowe).

Źródło: *Industrial Relations 2006* oraz *EIRO (industrial relations country profiles)*.

1.5. Organizacja negocjacji zbiorowych

Ekonomiczne skutki działalności związków zawodowych i organizacji pracodawców zależą nie tylko od nich samych lecz również od modelu negocjacji obowiązującego w danym kraju. Szczególnie ważnym jest tu stopień centralizacji i koordynacji zawieranych układów zbiorowych. W niektórych krajach (np. Wielka Brytania, Stany Zjednoczone) negocjacje między związkami a pracodawcami odbywają się przede wszystkim na szczeblu przedsiębiorstwa, w innych (np. Europa kontynentalna i południowa) na poziomie branż lub szczeblu centralnym. Trzeba jednak pamiętać, że nawet zdecentralizowane negocjacje mogą być z obu stron koordynowane przez organizacje branżowe czy krajowe.

Badanie ekonomicznych skutków większej lub mniejszej centralizacji negocjacji zbiorowych skupia się w zwykłe na skutkach makroekonomicznych, w tym zwłaszcza na jej wpływie na wielkość bezrobocia i inflacji. Wedle tradycyjnej argumentacji, scentralizowany i skoordynowany model negocjacji przez ograniczenie presji płacowej skutkuje niższym bezrobociem i mniejszym wzrostem cen. Uproszczony schemat zależności można w tym wypadku przedstawić następująco. Jeśli związkowi zawodowym uda się wynegocjować wyższe wynagrodzenia, pracodawcy, nie chcąc utracić dotychczasowego poziomu zyskowności mogą zrobić cztery rzeczy: (i) doprowadzić do zwiększenia produktywności, (ii) podnieść ceny, (iii) ograniczyć inwestycje, (iv) zmniejszyć zatrudnienie. Gdy negocjacje odbywają się na poziomie przedsiębiorstw żadna z powyższych strategii przedsiębiorców nie będzie miała wpływu (przynajmniej w krótkim okresie) na ogólny poziom zatrudnienia oraz cen, które są jednocześnie kluczowymi obszarami zainteresowań związków. Wynika to z tego, że w sytuacji gdy pojedyncze przedsiębiorstwo podnosi ceny, będzie ono miało niewielki wpływ na inflację zagregowaną, a więc nie będzie oddziaływać na spadek standardu życia osób należących do związku w zakładzie pracy, którego dotyczy porozumienie. Nawet gdy to przedsiębiorstwo zdecyduje się na zwolnienie pewnej grupy pracowników, zakładając, że zwolnienia nie odbywają się powszechnie w całej gospodarce, osoby zwolnione powinny stosunkowo łatwo znaleźć pracę w innych firmach. Z tego

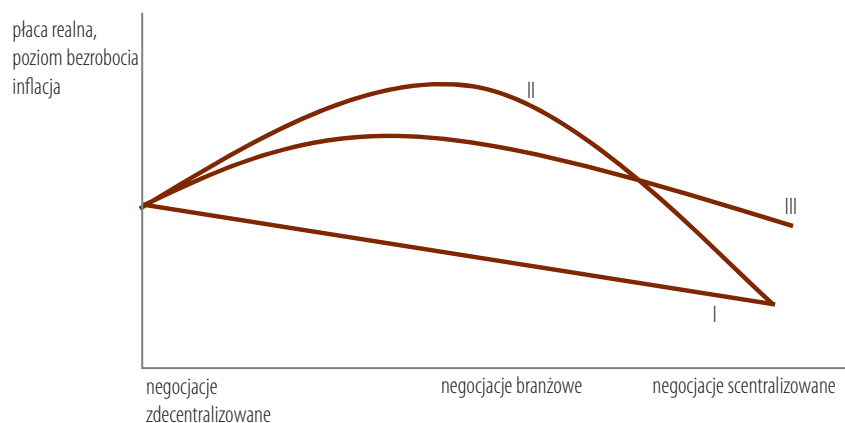
⁷ Bez wyszczególnienia głównego obszaru działalności

powodu w przypadku negocjacji niezcentralizowanych i nieskoordynowanych związki mają większe bodźce do bardziej agresywnego negocjowania wzrostu wynagrodzeń, w przeciwieństwie do modelu, w którym negocjacje dotyczą szerszej grupy pracowników. Z kolei, gdy dochodzi do wzrostu płac na skutek skoordynowanej na szczeblu krajowym decyzji, przedstawiciele związków zawodowych mogą być pewni, że wysokie wzrosty wynagrodzeń będą miały negatywny wpływ przynajmniej na znaczną część ich członków. Gdy większość firm na skutek zwiększenia płac będzie zmuszona podnieść ceny swoich produktów, wzrost inflacji zredukuje wzrosty wynagrodzeń. Podobnie gdy zwolnienia spowodowane wyższymi wynagrodzeniami dotyczyć będą szerokiej grupy pracowników szanse zatrudnienia ogółem w gospodarce spadną, co bezpośrednio przełoży się na dobrobyt ich członków. Centralizacja i koordynacja negocjacji płacowych w ten sposób zachęca więc do ograniczenia żądań płacowych ze strony związków.

Gdyby związkowa presja płacowa zależała wyłącznie od stopnia internalizacji efektów zewnętrznych związanych ze wzrostem płac, wtedy zależność pomiędzy inflacją/bezrobociem a stopniem centralizacji byłaby proporcjonalna, patrz linia I na Rysunku IV.4. W praktyce jednak, ma na nią wpływ jeszcze jeden aspekt tj. siła rynkowa (*market power*) związków zawodowych. Podwyżka płac tylko w jednej firmie spowodowałaby większy spadek popytu na prace w danym przedsiębiorstwie, niż w przypadku gdyby została ona wprowadzona we wszystkich konkurujących firmach w danej branży.

Efekt netto większej koordynacji będzie zależał więc zarówno od stopnia internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych wzrostu wynagrodzeń, które powodować będą obniżenie presji na wzrost płac w skali całej gospodarki, jak i od siły rynkowej związków zawodowych. O charakterze powiązań pomiędzy modelem negocjacji zbiorowych a zmiennymi rynku pracy mówi hipoteza Calmforsa i Driffilla (1988), według której dynamika wynagrodzeń najniższa jest w systemach o najbardziej zdecentralizowanych lub całkowicie zcentralizowanych (obejmujących całą gospodarkę) negocjacjach płacowych. Przypadkiem pośrednim i, w świetle teorii Calmforsa-Driffilla, najgorszym, są rokowania na szczeblu branż, ponieważ wtedy związki nie w pełni przejmują negatywne efekty wzrostu płac, przerzucając tym samym koszty na społeczeństwa, a jednocześnie posiadają dużą siłę przetargową, a co za tym idzie znaczne możliwości przejmowania nadwyżki producenta na rzecz swoich członków kosztem reszty obywateli (por. linia II, na Rysunku IV.4).

Rysunek IV.4. Zależność pomiędzy stopniem koordynacji negocjacji płacowych a poziomem płac.



Uwaga: I - oznacza efekt internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych związanych z podniesieniem płac; II - hipoteza Calmforsa - Driffilla bez konkurencji ze strony zagranicy (i/lub nieuzwiązkowionych konkurentów); III - hipoteza Calmforsa - Driffilla z uwzględnieniem zagranicznej konkurencji

Źródło: Calmfors et al. 2001.

Siła rynkowa/przetargowa związków zależy przy tym od konkurencji rynkowej, w tym międzynarodowej. Presja konkurencyjna spłaszcza zależność pomiędzy stopniem negocjacji a wynikami na rynku pracy. Konkurencja zagraniczna ogranicza w szczególności możliwość podniesienia cen produktu po podwyżce płac (Rama 1994). Podobny wpływ może mieć niepełne uzwiązkowienie w danej branży. Podczas negocjacji zbiorowych konkurencja ze strony nieuzwiązkowionych firm na rynku produktu może obniżać presję płacową w zbliżony sposób jak konkurencja z zagranicy (por. linia III na Rysunku IV.4). Inne badania pokazały, że centralizacja przynosi generalnie lepsze efekty niż negocjacje zdecentralizowane, ale pod pewnymi warunkami, w zależności od stopnia niezależności banku centralnego czy stopnia uzwiązkowienia w tym uzwiązkowienia w sektorze publicznym (por. Streeck, Kenworthy 2005).

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na wpływ modelu negocjacji zbiorowych na rodzaj polityki gospodarczej prowadzonej przez rząd (Streeck, Kenworthy 2005). Rządy, prowadzące scentralizowane negocjacje mają większą pewność, że wzrost kosztów pracy będzie umiarkowany, a tym samym płacowa presja inflacyjna (*wage-push inflation*), niższa. Dzięki temu będą one miały więcej bodźców do stosowania bardziej ekspansywnej polityki fiskalnej i/lub monetarnej jako instrumentu walki z bezrobociem w różnych okresach cyklu. Z drugiej strony rządy mogą mieć motywacje do włączania w proces decyzyjny partnerów społecznych w celu łagodzenia kosztów polityki dezinflacyjnej (Hassel 2006). Wykluczając nawet tradycyjny kształt krzywej Philippsa (zakładający ujemną zależność

pomiędzy poziomem bezrobocia a wielkością inflacji) muszą one bowiem brać pod uwagę oczekiwania inflacyjne pracowników oraz uwzględniać w krótkim okresie negatywny wpływ polityki dezinflacyjnej na poziom bezrobocia.

Rządzący mogą jednak chcieć pozostawić proces adaptacji rynkowi i polegać wyłącznie na instrumentach monetarnych, które w średnim okresie powinny spowodować obniżenie oczekiwań płacowych, a tym samym presji inflacyjnej. Jednak restrykcyjna polityka pieniężna przy wysokich oczekiwaniach płacowych może nieść ze sobą potencjalnie wysoki koszt poświęcenia w postaci zwiększonego bezrobocia, co w większości przypadków nie byłoby politycznie akceptowalne. W takiej sytuacji rząd może mieć bodźce aby przez zaangażowanie się w proces formowania wynagrodzeń na rynku pracy, usprawnić jego efektywność i złagodzić niespójności pomiędzy oczekiwaniami pracowników a rzeczywistością gospodarczą. Jak twierdzi Hassel (2006) jest to jeden z podstawowych powodów, dla którego rządy państw Europy zachodniej wciąż wykorzystują polityki płacowe, a tym samym podtrzymują istnienie rozwiązań korporatystycznych, prowadząc dialog społeczny w tradycyjnej formule trójstronnej.

Omawiając wpływ modelu negocjacji zbiorowych należy również wspomnieć o nierównościach dochodowych. Jak zostało pokazane już wcześniej związki zawodowe w swojej działalności kładą duży nacisk na wyrównanie poziomów wynagrodzeń pomiędzy pojedynczymi osobami na rynku pracy oraz w oraz poprawę warunków pracy. Prace empiryczne wyraźnie potwierdzają, że scentralizowany model negocjacji zbiorowych, w którym związki odgrywają znaczącą rolę wiąże się z mniejszym zróżnicowaniem wynagrodzeń na poziomie poszczególnych krajów (por. Booth 1995, Calmfors et al. 2001).

1.6. Rola państwa w dialogu społecznym

Państwo, reprezentowane przez swoje agendy, a przede wszystkim rząd (ale też parlament, władze regionalne, lokalne lub inne instytucje odpowiedzialne za polityki społeczno-gospodarcze) jest trzecią kluczową stroną dialogu społecznego. Z jednej strony pełni ono funkcję regulatora tworzącego ramy prawne oraz sieć rozwiązań instytucjonalnych determinujących otoczenie, w którym funkcjonują partnerzy społeczni, z drugiej przyjmuje rolę pracodawcy dla pracowników sektora publicznego, a więc bezpośredniej strony w sporach dotyczących warunków pracy i płacy. Ta wyróżniona rola państwa w negocjacjach zbiorowych powoduje, że postawa administracji publicznej wobec samej instytucji dialogu społecznego, jej relacje ze społeczeństwem, a także formułowane polityki społeczno-gospodarcze silnie wpływają na strategie przyjmowane przez partnerów społecznych, a tym samym efektywność tego procesu.

Przedstawiciele administracji mogą w stosunku do dialogu społecznego prezentować dwa przeciwstawne stanowiska. Z jednej strony mogą uważać, że władze publiczne mając bezpośredni mandat demokratyczny oraz odpowiednie zaplecze eksperckie i są jedynymi uprawnionymi decydentami a tym samym nie ma potrzeby, aby proces podejmowania decyzji uzależniać od ustaleń z wybranymi grupami interesu. Istnieje też jednak wizja przeciwna, która akcentuje, że zinstytucjonalizowany trójstronny dialog społeczny ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, może skutecznie uzupełniać politykę państwa, tak jak to było w latach 1950-1970 w Europie kiedy dialog trójstronny przez ograniczanie presji inflacyjnej, stanowił ważne uzupełnienie polityki makroekonomicznej państwa. Dialog partnerów z rządem może także stanowić efektywny kanał transmisji pomiędzy restrykcyjną polityką monetarną a uczestnikami rynku pracy (por. Ramka IV.1), służyć jako element współkształtujący politykę edukacyjną skierowaną do osób dorosłych (por. Ramka IV.4), bądź wspierać inne obszary złożonej polityki społeczno-gospodarczej prowadzonej przez współczesne państwa. Partnerzy społeczni posiadają specyficzną wiedzę ekspercką trudną do zdobycia bezpośrednio przez przedstawicieli administracji, a tym samym dialog pozwala na poszerzenie zasobu informacji dostępny decydentom. Co ważniejsze podkreśla się, że systematyczna współpraca pomiędzy partnerami dialogu i rządem generuje szereg pozytywnych efektów. Przede wszystkim prowadzi ona do wzrostu zaufania i wspólnego zrozumienia problemów gospodarczych przez uczestników dialogu, a tym wypracowywania skuteczniejszego mechanizmu dochodzenia do konsensusu w obszarze polityki społeczno-gospodarczej, co stwarza rządowi szansę na uzyskanie szerszego poparcia społecznego dla własnych projektów reformatorskich.

W istocie rzeczy, w wielu krajach europejskich dialog społeczny zajmuje kluczową rolę w modelowaniu instytucji rynku pracy, tak aby charakteryzował się on odpowiednim poziomem elastyczności, umożliwiającą adaptację do zmian strukturalnych, absorpcję szoków oraz intensyfikację procesów modernizacyjnych przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa uczestników rynku pracy, zgodnie z koncepcją tzw. *flexicurity* (Philips, Eamets 2007). W jej implementacji przodują kraje skandynawskie. Wysoka kooperacja i zaufanie oraz zrozumienie najważniejszych problemów gospodarczych pomiędzy partnerami przyczyniły się wytworzenia w tych krajach elastycznego jak i bezpiecznego rynku pracy, charakteryzującego się niskimi stopami bezrobocia i wysokimi poziomami aktywności zawodowej (Gernington et al. 2000).

Zaangażowanie partnerów społecznych w proces decyzyjny może być korzystne również w sytuacji gdy rządy są słabe lub posiadają niską akceptację społeczną, jak miało to miejsce Hiszpanii pod koniec lat 70tych, Irlandii w latach 80tych, we Włoszech trapiionych aferami korupcyjnymi lub w przypadku nowych państw członkowskich UE w początkowym okresie transformacji. Stąd często w właśnie w tych krajach, mimo, że pozycja związków zawodowych i pracodawców była słabsza, a stopień koordynacji negocjacji niższy, ich akceptacja i zaangażowanie były niezbędne dla przeprowadzenia ważnych reform społeczno-gospodarczych. Porozumienia pomiędzy rządem oraz partnerami społecznymi i rządem skutkowały często, pomimo braku dedykowanych instytucji dialogu, zawieraniem paktów społecznych.

Zwraca się jednak często uwagę, że korporatystyczne rozwiązania trójstronne, w których o decyzjach politycznych i gospodarczych decyduje wąskie grono organizacji interesów, są w pewnym sensie sprzeczne z ideą państwa demokratycznego. W tym ujęciu, rolą rządu jest równoważenie partykularnych interesów organizacji pracodawców i związków zawodowych i reprezentowanie szerszego ogółu. Wysuwa się przy tym dwa rodzaje argumentów. Po pierwsze podkreśla się, że w tradycyjnym dialogu społecznym uczestniczą wyłącznie reprezentanci świata pracy i kapitału (pracowników i pracodawców) z wykluczeniem innych kategorii grup np. mniejszości etnicznych, studentów, osób bezrobotnych, emerytów, ekologów, etc. Po drugie, zwraca się uwagę, że wyraźne asymetrie w dostępie do forum dialogu istnieją nawet wśród przedstawicieli świata pracy i kapitału. Jest tak wtedy, gdy podczas negocjacji trójstronnych reprezentowane są interesy wybranych sektorów gospodarki, zawężonych wyłącznie do tych, w których funkcjonują dobrze zorganizowane związki zawodowe i/lub organizacje pracodawców. Istnieje więc zagrożenie, że silnie skoncentrowany dialog społeczny, może wykluczać z dyskusji pozostałych interesariuszy, a przez to tworzyć model demokracji cząstkowej, mniej elastyczny i mniej wrażliwy na kwestie niezwiązane bezpośrednio ze stosunkami pracy lub wręcz zawężony do problemów wyłącznie kilku branż. W takim wypadku kluczową rolę do odegrania ma rząd jako strona organizująca i prowadząca dialog. To właśnie w zakresie zadań rządu leży szukanie kompromisu, który w równym stopniu uwzględniłby racje tych grup interesu i obywateli, którzy mogą liczyć na swoich bezpośrednich przedstawicieli jak i tych, którzy w dialogu społecznym nie są reprezentowani. Podkreśla się również znaczenie społeczeństwa obywatelskiego, które, poprzez aktywne uczestnictwo w debacie publicznej, powinno motywować rząd do podejmowania takich działań.

Oceniając instytucje dialogu należy pamiętać, że w samym systemie demokracji parlamentarnej możliwości artykułowania własnego punktu widzenia przez poszczególne grupy interesu są zróżnicowane. Ideą demokracji przedstawicielskiej jest wybór władz poprzez wybory. Stąd osoby pełniące funkcje publiczne muszą być otwarte na interakcję z obywatelami i konkretnymi grupami interesu (przyszłymi lub obecnymi wyborcami), z drugiej strony obywatele nie mogą zostać pozbawieni możliwości formowania stowarzyszeń i wywierania presji na władze. System demokratyczny, który byłby pozbawiony komunikacji pomiędzy władzą a obywatelami byłby słaby, pozbawiony witalności i aktywizmu, a rola obywateli ograniczałaby się w nim wyłącznie do aktu głosowania. W takim wypadku nie można by było wykluczyć, że na proces polityczny oddziaływałaby w istocie rzecz wąska, lecz dysponująca nieproporcjonalnie dużymi zasobami, grupa interesu. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że w systemie demokracji przedstawicielskiej interesy słabszych grup (mniejszości etnicznych, wyznaniowych, pokoleniowych, społecznych) są generalnie słabo reprezentowane. Co więcej, im większy jest wpływ na proces polityczny niewielkich, ale dysponujących dużymi zasobami grup interesu, tym większy będzie ich opór przed instytucjonalizacją całego procesu.

Rolą państwa jest więc określenie procedur bilansujących wpływ wszystkich interesariuszy na politykę, a także określenie jasnych kryteriów dostępu do procesu negocjacji poszczególnym podmiotom i zagwarantowanie jawności informacji. Rola rządu sprowadza się więc do roli arbitra, który w transparentnym procesie dialogu stara się zważyć sprzeczne racje i doprowadzić do rozstrzygnięć akceptowalnych i satysfakcjonujących dla możliwie szerokiej grupy obywateli. W przypadku braku wymienionych instytucji lobbying jest niejawnym i praktycznie żadne reguły postępowania nie są przyjmowane. W takiej sytuacji dominującą pozycję i realny wpływ na politykę, kosztem reszty społeczeństwa, posiadają będą najczęściej najsilniejsi, a więc najsilniejsze firmy i korporacje pracodawców oraz branżowe organizacje związkowe. Wśród państw rozwiniętych szczególnie często krytykowane za brak zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego i ponoszenie kosztów z tym związanych są Stany Zjednoczone.

Z drugiej strony nie można zapominać, że demokratycznie wybrana strona rządowa może mieć inne stanowisko od partnerów społecznych i przeprowadzać zamiany wbrew ich zdaniu – ma bowiem mandat do prowadzenia własnej polityki udzielony jej przez wyborców na okres jednej kadencji parlamentarnej. Jednocześnie jednak może tak robić jedynie pod warunkiem, że czyni to jawnie nie traktując dialogu z założenia w sposób stricte fasadowy. Nie zawsze kompromis pomiędzy rządem (czy administracją samorządową, gdy dialog prowadzony jest na niższych szczeblach) a partnerami społecznymi jest możliwy, jednak ważne jest zrozumienie, że w takiej sytuacji rolą strony rządowej i w ogóle dialogu społecznego jest przedstawienie opinii publicznej klarownych stanowisk wszystkich spierających się stron, zarysowanie pól niezgodności i przytoczenie przywoływanych przez nie argumentów, tak aby interesariusze oraz sami obywatele mogli wyrobić sobie własną opinię na zagadnienie będące przedmiotem sporu. Jeśli debata pozwala na wszechstronną ocenę kosztów i korzyści rozpatrywanych w niej propozycji oraz poinformowanie o nich opinii publicznej, to nawet jeśli nie doprowadzi do osiągnięcia kompromisu, jest pożyteczna dla interesu społecznego.

1.7. Dialog społeczny a efektywność gospodarowania

Na podstawie powyższych obserwacji można przedstawić katalog warunków, przy spełnieniu których dialog społeczny może przyczynić się do wzrostu efektywności gospodarowania. Przy tym, jak już pokazaliśmy, każda z jego stron, tj. związki zawodowe, organizacje pracodawców oraz rząd w zależności szczebla negocjacji będzie odgrywała nieco inną rolę, co schematycznie przedstawiamy w Tabeli IV.3.

Na poziomie przedsiębiorstwa związki zawodowe będą zabiegać o poprawę warunków pracy pracowników danego zakładu pracy oraz równościową politykę firmy, co nie zawsze musi prowadzić do negatywnych skutków. Często właśnie przez stworzenie platformy do komunikacji pomiędzy kierownictwem a załogą można usprawnić proces zarządzania przedsiębiorstwem. Należy jednocześnie pamiętać, że efekt ten jest tym silniejszy im większej konkurencji podlega dana branża. Gdy na rynku panują warunki bliskie monopolistycznym, a związki koncentrują się na pogoni za rentą taki efekt nie występuje. Pracodawcy w modelowym ujęciu również dążą

do maksymalizacji zysków i przejścia jak największej części nadwyżki kosztem czynnika pracy. Stąd, aby równoważyć ich pozycję, zakładowe organizacje związkowe muszą zrzeszać odpowiednio dużą liczbę pracowników. Siła związków rośnie więc wraz ze wzrostem uzwiązkowienia wewnątrz branży i całej gospodarki, a także stopnia koordynacji pomiędzy nimi. Należy jednak pamiętać, że o efektywności dialogu oprócz równowagi sił, decyduje wzajemne zaufanie i zdolność do zawierania kompromisu pomiędzy stronami. Pracownicy muszą ufać, że pracodawca gotów jest wysłuchać i wprowadzić zgłaszane przez nich postulaty (pod warunkiem że są ekonomicznie uzasadnione), zaś pracodawca musi być pewny, że informacje przekazywane pracownikom podczas negocjacji nie zostaną wykorzystane w złej wierze (np. przekazane konkurencji). W tym kontekście szczególnie ważna jest efektywność organizacyjnego modelu zakładowych związków zawodowych. Większym jej poziomem charakteryzuje się model w którym pracownicy mają jednego reprezentanta na poziomie zakładu lub branży (tzw. monizm związkowy).

Na negocjacje zakładowe oddziałuje też dialog prowadzony na wyższych szczeblach, w tym przede wszystkim model i koordynacja negocjacji zbiorowych i możliwość przedłużania zawieranych w ten sposób układów na całą branżę. Na poziomie krajowym negocjacje zbiorowych układów pracy powinny być albo silnie zdecentralizowane albo silnie scentralizowane, tak aby nie doszło do przerwania kosztów zawieranych umów na grupy społeczne nie biorących udziału w negocjacjach. Przy tym dodatkowe koszty ponoszone są gdy związkom (lub pewnej grupie producentów) uda się ograniczyć konkurencję rynkową dzięki czemu wzrosną płace (bądź zyski) ich bezpośrednich klientów, kosztem tzw. outsiderów (bezrobotnych, biernych zawodowo, konsumentów). Z tego powodu ważne jest to, kogo partnerzy reprezentują, tj. kogo zrzeszają i jaka jest ich struktura wewnętrzna. To właśnie te czynniki determinują interesy poszczególnych stron dialogu oraz ich chęć do kooperacji.

W całym procesie kluczowa jest również postawa rządu (oraz innych instytucji państwa). Rolą rządu jest przede wszystkim stanie na straży transparentnego procesu dialogu, równoważenie sprzecznych racji i dążenie do rozstrzygnięć akceptowalnych i satysfakcjonujących dla możliwie szerokiej grupy obywateli. Jednak aby dialog był efektywny organizacje związków zawodowych i pracodawców muszą nauczyć się negocjować i dotrzymywać zawartych porozumień również w dialogu dwustronnym, muszą ponadto być w stanie przekonać do podjętych rozwiązań swoje zaplecze członkowskie. Z drugiej strony strona rządowa przez wprowadzanie odpowiednich regulacji prawnych decyduje o pozycji przetargowej organizacji pracodawców i związków na każdym szczeblu prowadzenia dialogu. Ważne jest aby ten system nie uprzywilejowywał żadnej ze stron oraz charakteryzował się spójnością każdego ze szczebli.

Tabela IV.3. Rola partnerów społecznych i władz publicznych na różnych szczeblach dialogu - ujęcie modelowe.

	Związki zawodowe	Pracodawcy i ich organizacje	Władze publiczne
Dialog zakładowy	Reprezentowanie interesów pracowników w relacji z pracodawcą (warunki pracy i płacy), promowanie polityki równościowej firmy, dążenie do przejścia maksimum nadwyżki producenta w danej branży na rzecz pracowników, świadczenie usług dla swoich członków (porady prawne, organizowanie szkoleń)	Reprezentowanie interesów właścicieli kapitału, dążenie do maksymalizacji zysków oraz przejścia przez nich maksimum nadwyżki producenta.	Rola regulatora kształtującego pozycję przetargową każdej ze stron (np. przez stanowienie prawa o strajkach) oraz określającego znaczenie dialogu zakładowego w systemie stosunków przemysłowych danego kraju.
Dialog branżowy	Dążenie do zwiększenia siły przetargowej względem dialogu autonomicznego i przejście większej części nadwyżki producenta na rzecz pracowników. Wspieranie organizacji zakładowych (zapewnienie wsparcia merytorycznego i organizacyjnego).	Przeciwstawienie sile przetargowej związków branżowych zjednoczonego stanowiska pracodawców danej branży. Wspieranie pojedynczych pracodawców.	Rola regulatora kształtującego pozycję przetargową każdej ze stron oraz określającego znaczenie dialogu branżowego w systemie stosunków przemysłowych danego kraju.
Dialog centralny	Reprezentacja członków związków jako grup interesów w przetargu z innymi grupami i rządem, pośrednie i bezpośrednie zaangażowanie w proces polityczny, lobbying branżowy w wypadku koncentracji członków w wybranych sektorach. Wspieranie organizacji niższego szczebla. (zapewnianie doradztwa prawnego, usług szkoleniowych) a także nawiązywania kontaktów międzynarodowych.	Reprezentacja firm członkowskich w relacjach z innymi grupami interesu (w tym przedsiębiorcami i związkami) oraz rządem, lobbying branżowy w warstwie legislacyjnej, pośrednie zaangażowanie w proces polityczny. Wspieranie organizacji niższego szczebla.	Animacja dialogu, równoważenie partykularyzmów, reprezentacja interesów mniejszości, dostarczanie infrastruktury instytucjonalnej usprawniającej dialog społeczny na szczeblu centralnym.

Źródło: Opracowanie własne

2. Dialog społeczny w Polsce

2.1. Organizacje partnerów społecznych

Struktura organizacji pracowników i pracodawców w Polsce jest, na tle europejskim, znacznie rozproszona. Na poziomie centralnym funkcjonują trzy organizacje związków zawodowych oraz cztery organizacje pracodawców, które uznawane są równoprawnych i reprezentatywnych (por. Ramka IV.7) partnerów społecznych, a tym samym uczestniczą w centralnych i sektorowych forach dialogu społecznego. Należy jednak dodać, że istotna liczba osób należy do związków, które nie są zrzeszone w organizacje o szerszym zasięgu, a przez to nie jest reprezentowana w dialogu regionalnym i centralnym.

Ramka IV.7. Kryteria reprezentatywności partnerów społecznych.

Pojęcie reprezentatywności związku zawodowego i organizacji pracodawców działających w ramach Trójstronnej Komisji zostało zdefiniowane w *Ustawie o Trójstronnej Komisji*⁸. Według Ustawy, reprezentatywne są: organizacje pracowników i pracodawców zrzeszające więcej niż 300 tys. pracowników i działające w więcej niż połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD). Orzeczenia o spełnieniu tego warunku wydaje sąd okręgowy w Warszawie, a jego decyzja jest ważna przez 4 lata, po czym partnerzy społeczni zobowiązani są złożyć wnioski o przyznanie tego statusu ponownie. Organizacjom reprezentatywnym w myśl Ustawy o TK (w odróżnieniu od niereprezentatywnych) przysługują szczególne uprawnienia m.in. w obszarze stanowienia prawa (opiniowanie założeń i projektów aktów prawnych), a także desygnowania swoich przedstawicieli do różnych gremiów, oprócz TK również do WKDS, rad zatrudnienia, rad nadzorczych ZUS, etc.

Pojęcie reprezentatywności zakładowej definiuje z kolei Kodeks Pracy. W myśl Kodeksu za reprezentatywną uznaje się zakładową organizację, która skupia co najmniej 10 proc. załogi (lub 7 proc. w przypadku gdy związek przynależy do reprezentatywnej organizacji ponadzakładowej wg Ustawy o TK) lub największy istniejący w sytuacji, gdy żaden z istniejących w przedsiębiorstwie związków nie spełnia tych wymagań. Zakładowe reprezentatywne organizacje mają również uprzywilejowaną pozycję m.in. w zakresie negocjowania zakładowych układów zbiorowych czy regulaminów zakładowych. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zgodnie z prawem, w jednym przedsiębiorstwie może funkcjonować kilka reprezentatywnych organizacji zakładowych, co naturalnie prowadzi do utrudnień w prowadzeniu zakładowego dialogu, a często wręcz go paraliżuje. Jak zwracają uwagę m.in. Wrątny (2010a), Gardawski (2009a), Latos-Miłkowska (2007) jednym z możliwych rozwiązań zmniejszenia pluralizmu na poziomie przedsiębiorstwa mogłoby polegać na uzależnieniu zakładowej reprezentatywności od poparcia pracowników dla danego związku w drodze referendum tzw. model amerykański, a nie od jego liczebności, jak ma to miejsce obecnie. W praktyce oznaczałoby to wyłanianie tylko jednej reprezentatywnej organizacji zakładowej. W ten sposób uniknięto by sytuacji gdy do rozmów z pracodawcą delegowanych jest kilku przedstawicieli związków, którzy nie zawsze reprezentują jeden punkt widzenia i niekoniecznie nastawieni są na współpracę.

2.2. Organizacje pracowników

Organizacje pracowników mogą być w Polsce tworzone na szczeblu zakładowym i ponadzakładowym. Te drugie podzielić można na ogólnopolskie centrale reprezentatywne w rozumieniu ustawy o TK (por. Ramka IV.7) oraz te, które tych kryteriów nie spełniają. Z kolei związki na poziomie przedsiębiorstwa mogą być zrzeszone w ponadzakładowych organizacjach, bądź pozostać autonomicznymi.

Kryteria reprezentatywności ustawowej spełniają trzy centrale związkowe: Forum Związków Zawodowych (FZZ), Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ) oraz NSZZ „Solidarność”. W kwestii ich wewnętrznej organizacji występuje charakterystyczny dualizm: „Solidarność” jest związkiem jednolitym o strukturze terytorialno-branżowej, natomiast OPZZ i Forum to konfederacje grupujące federacje i związki jednolite. Ze względu na to, że wchodzące w ich skład branżowe federacje mają relatywnie największy wpływ na prowadzone przez dany związek polityki, OPZZ i Forum posiadają bardzo silną strukturę branżową oraz, w odróżnieniu od „Solidarności”, słabą regionalną.

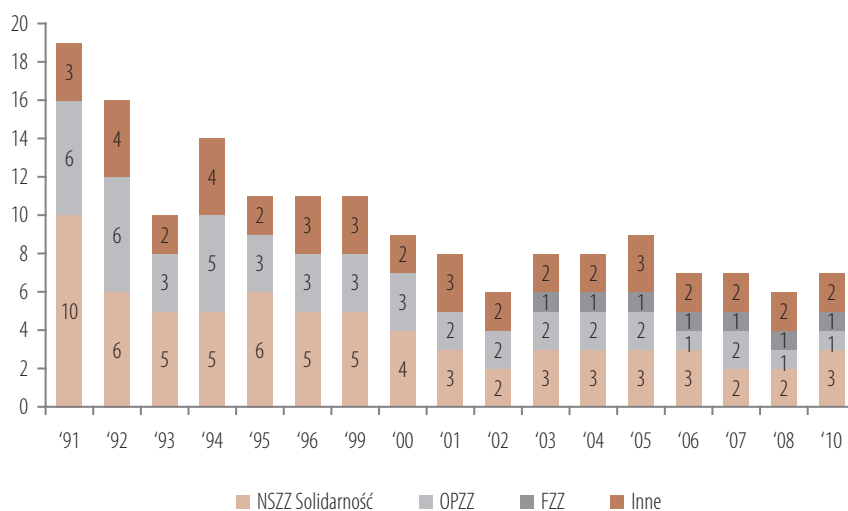
Relacje między polskimi związkami zawodowymi wyznacza długotrwała konfrontacja dwóch dużych, niemal równo licznych central związkowych: OPZZ i NSZZ „Solidarność” (FZZ powstało dopiero w 2002 roku). Ma ona swoją genezę w ostatniej dekadzie PRL, gdy OPZZ ściśle współpracowała ze stroną rządową, a wokół podziemnej „Solidarności” organizowała się opozycja demokratyczna (por. Ramka IV.8). Podział ten utrzymał się w latach 90tych, kiedy na bazie „Solidarności” powstawały kolejne partie polityczne definiujące się jako „prawicowe”, zaś OPZZ współtworzyło SdPR, a później SLD, czyli partie identyfikujące się z „lewicą”. Podziały na gruncie ideologicznym i politycznym zwłaszcza w pierwszym okresie transformacji przenosiły się często na poziom zakładu pracy. W efekcie w Polsce powstał model nazywany konfliktowym pluralizmem, który przez pierwsze lata transformacji obok wysokiego bezrobocia i procesu prywatyzacji intensyfikował proces spadku uzwiązkowienia (Gardawski 2009b). Konfliktowy pluralizm był nie tylko wzmacniany przez rozwiązania legislacyjne (brak jednoznacznej definicji związku reprezentatywnego (por. Ramka IV.7) oraz dużą łatwość zakładania związku zakładowego, por. Ramka IV.8) i spory polityczne lecz także przez typowy dla polskiego społeczeństwa okresu powojennego deficyt zaufania, niedostatek postaw obywatelskich i skłonności do partykularyzmu, utrudniające współpracę pomiędzy członkami społeczeństwa w szerszym planie niż sam ruch związkowy.

⁸ Pełna nazwa ustawy brzmi: Ustawa o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego z 2001 roku.

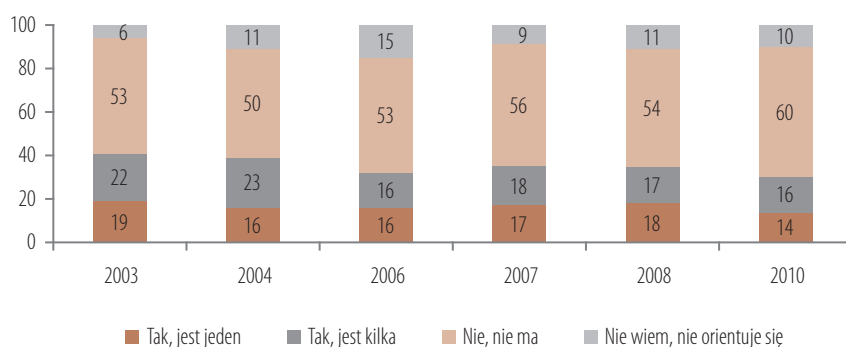
W tym kontekście należy również zauważyć, że po roku 1989 polscy przedsiębiorcy nie sprzyjali formowaniu się zakładowych organizacji związkowych. Wynikało to z jednej strony z syndromu „paternalizmu małego przedsiębiorcy” szczególnie powszechnego w początkowym etapie transformacji, który wykluczał budowę partnerskich relacji z zatrudnianymi pracownikami (por. Czarzasty 2009). Z drugiej strony wśród pracodawców utrwał się negatywny wizerunek związku jako organizacji roszczeniowej, upolitycznionej i generującej konflikty kierownictwa z załogą, co skutecznie zniechęcało i wciąż zniechęca przedsiębiorców do zajmowania neutralnej lub pozytywnej postawy wobec możliwości pojawienia się tych organizacji w ich firmie.

Spadek liczby osób należących do związków zawodowych trwał nieprzerwanie od roku 1990. do roku 2002, by później ustabilizować się na relatywnie niskim poziomie. W 2010 roku uzwiązkowienie w Polsce wyniosło ok. 7 proc. ogółu dorosłych Polaków (tj. około 15 proc. pracowników najemnych), patrz Wykres IV.4., przy czym zaledwie jedna trzecia pracujących była zatrudniona w zakładach pracy, w których w ogóle funkcjonowały związki zawodowe, patrz Wykres IV.5.

Wykres IV.4. Deklarowane członkostwo w związkach zawodowych w badaniach CBOS z lat 1990-2010 (odsetek ogółu dorosłej ludności Polski), dane w procentach.



Wykres IV.5. Odsetek zakładów pracy w których funkcjonują związki zawodowe w latach 2003-2010 (procent osób, które odpowiedziały na pytanie: „czy w Pana(i) zakładzie pracy są związki zawodowe?”), dane w procentach.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie CBOS 2010.

Ramka IV.8. Ewolucja polskiego ruchu związkowego.

Ewolucję polskiego ruchu związkowego można podzielić na cztery etapy (por. Gardawski 2009a, Wratny 2010b).

Pierwszy etap związany był z funkcjonowaniem związków zawodowych w ustroju autorytarnego socjalizmu od drugiej połowy lat 40tych do sierpnia 1980 roku. Po II wojnie światowej został przeniesiony do Polski leninowsko-stalinowski monokratyczny model związków zawodowych. Organizacje pracowników podległy kierownictwu partii komunistycznej, odgrywały przede wszystkim rolę tzw. pasa transmisyjnego. Ich głównym zadaniem była komunikacja społeczeństwu wytycznych partii, przy czym z punktu widzenia władzy były one głównie narzędziem oceny nastrojów klasy robotniczej, kontroli jej postaw oraz indoktrynacji, a nie, jak w tradycyjnym ruchu związkowym, reprezentowaniem jej interesów wobec rządzących. Związki zawodowe stanowiły więc integralny element aparatu władzy PRL. W późniejszym okresie (po polskim przełomie antystalinowskim w 1956 r.) działalność związków rozszerzona została również na zadania produkcyjne (polegające na mobilizowaniu załóg przedsiębiorstw do wykonywania planowych zadań produkcyjnych ustalanych odgórnie przez organy partyjne) i socjalno-bytowe (aktywność związków koncentrowała się na zarządzaniu środkami socjalnymi zakładów pracy jak np. Fundusz Wczasów Pracowniczych, Zakłady Doskonalenia Zawodowe i inne). W modelu organizacyjnym związków panował natomiast monizm. Na szczeblu pojedynczego zakładu pracy mogła działać wyłącznie jedna organizacja związkowa, która musiała należeć do jednego związku branżowego. Na szczycie organizacyjnej hierarchii funkcjonowała natomiast jedna ogólnokrajowa centrala, tzw. Centralna Rada Związków Zawodowych (CRZZ).

Etap drugi zmiany instytucjonalnego otoczenia związków przypada na lata 1980-1981 kiedy to większość powyższych cech leninowsko-stalinowskiego modelu została zakwestionowanych i unieważnionych w wyniku serii strajków, które doprowadziły do zawarcia tzw. porozumień sierpniowych w 1980 r., a także symbolicznym rozwiązaniem CRZZ. W efekcie zerwano z zasadą monizmu związkowego co umożliwiło tworzenie wielu organizacji związkowych w jednym przedsiębiorstwie oraz przewartościowano funkcje jakie miał pełnić zakładowy związek zawodowy, uznając wyłączność jego funkcji ochronnej wobec pracowników. W dniu 10 listopada 1980 roku nastąpiła rejestracja NSZZ „Solidarność” do której przeszło większość pracowników należących wówczas do CRZZ. W rezultacie na szczeblu zakładu pracy zaczęły funkcjonować dwie wrogo do siebie nastawione organizacje związkowe: te skupione wokół „Solidarności” oraz wspierające ówczesny system polityczny związki branżowe, należące wcześniej do CRZZ. Jak stwierdza Gardawski (2009a) drugi okres instytucjonalizacji polskiego ruchu związkowego doprowadził do jego pluralizacji według kryterium ideologicznego.

Etap trzeci wiąże się z wprowadzeniem stanu wojennego (1981) i cofnięciem zmian dokonanych w latach 1980-1981. Zgodnie z dekretem stanu wojennego wszystkie ówczesne związki zawodowe zostały zawieszane, a następnie zlikwidowane. Rozwiązana została „Solidarność”, której działacze do roku 1989 funkcjonowali w podziemiu. Równocześnie rozpoczęto proces powoływania nowych struktur związkowych cieszących się zaufaniem partii komunistycznej. Założono przy tym, że odbudowywany ruch związkowy będzie skrajnie rozdrobniony, co miało umożliwić władzy łatwiejszą jego kontrolę. Stąd najpierw tworzone (według wytycznych PZPR) organizacje związkowe na poziomie zakładowym posiadające niezależność i osobowość prawną, które mogły łączyć się (nie tracąc osobowości prawnej) w federacje (które też posiadały osobowość prawną) a następnie w konfederacje. W listopadzie 1984 roku powołano Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych o statusie organizacji międzyzwiązkowej, które jako jedyne funkcjonowało w niezmienionej formie do końca lat 80tych. W rezultacie, w tym okresie powstały podstawy dla późniejszego pluralistycznego kształtu stosunków przemysłowych w Polsce.

Etap czwarty, końcowy instytucjonalizacji ruchu związkowego, związany był z przemianami demokratycznymi po 1989 roku, legalizacją „Solidarności” i przyjęciu ustawy o związkach zawodowych w 1991 roku. W myśl tej ustawy związki zostały pozbawione wszystkich funkcji socjalnych, które pełniły w poprzednim ustroju, a ich rolę ograniczono do ochrony i reprezentacji pracowników. Z drugiej jednak strony utrzymały one zdobycze instytucjonalne z poprzedniego systemu - nadal miały swoje lokale w zakładach pracy, pracowników etatowych (finansowanych przez przedsiębiorstwo), a ich liderzy byli prawnie chronieni przed zwolnieniem. Wprowadzono również zasadę pluralizmu. Od tej pory na poziomie zakładu pracy zniesiono ograniczenia w tworzeniu zakładowych organizacji związkowych (wprowadzono natomiast wymóg, że do założenia związku potrzebnych jest 10 uprawnionych do tego osób). W rezultacie przemiany z początku lat 90tych wzmocniły prawno-instytucjonalny kontekst zakładowych organizacji związkowych.

Przez następne lata postępował proces pluralizacji, szczególnie w ramach i tak już mocno zdecentralizowanego OPZZ. Polegała ona najczęściej na wychodzeniu organizacji z macierzystych branż i tworzeniu własnych struktur bądź na poziomie zakładu pracy bądź ponadzakładowych, ale w ramach OPZZ. W efekcie w niektórych przedsiębiorstwach może funkcjonować wiele niezależnych związków zrzeszonych w OPZZ, co może prowadzić do sytuacji konfliktowych. Procesy rozłamowe widoczne były również w „Solidarności”, z której wyłonił się m.in. związek „Solidarność 80” a następnie radykalny „Sierpień 80”. Należy również dodać, że w latach 90tych w pracach TK obok „Solidarności” i OPZZ uczestniczyło 7 mniejszych central związkowych, z których część należała przed rokiem 1989 do OPZZ. Wejście w życie nowej ustawy o TK w 2001 roku, wprowadzającej kryterium liczebności osób należących do związków, przyczyniło się do zawiązania przez te organizacje konfederacji Forum Związków Zawodowych, które następnie zostało dopuszczone do udziału w TK.

Źródło: Na podstawie Gardawski (2009a), Wratny (2010b).

Silne i ugruntowane historycznie relacje OPZZ oraz Solidarności z polityką, mogą modyfikować skuteczność oddziaływania obu związków na politykę społeczno-gospodarczą prowadzoną na poziomie krajowym. W sytuacji gdy deklaracje polityczne działaczy danego związku rozmiągają się z kompozycją danej koalicji rządzącej jego wpływ słabnie, by ponownie wzrosnąć gdy składnikiem koalicji stanie się stronnictwo z którym dany związek jest związany. Wydaje się jednak, że od kilku lat upolitycznienie związków, charakterystyczne zwłaszcza dla lat 90tych, stopniowo maleje, zaś same organizacje stają się bardziej pragmatyczne. Niemniej trzy centrale związkowe do tej pory nie zdołały przyjąć wspólnej długookresowej strategii ani powołać wspólnego zespołu eksperckiego i jak zauważa Gardawski (2009a) współpraca jeśli do niej dochodziło miała charakter taktyczny - unikano konfliktów, lecz nie podejmowano współpracy w kwestiach strategicznych. Za szczególnie wyjątek w tym opisie mogą posłużyć negocjacje w ramach tzw. Pakietu anty kryzysowego na przełomie lat 2009/2010, o których piszemy w dalszej części rozdziału. Również na poziomie zakładu pracy antagonizmy o podłożu ideologicznym i politycznym pomiędzy poszczególnymi związkami tracą na znaczeniu.

Ramka IV.9. Źródła danych pierwotnych o dialogu społecznym w Polsce.

Analizę stosunków przemysłowych w Polsce, tj. skali i struktury uzwiązkowienia, obejmowania zakładowymi i ponadzakładowymi układami zbiorowymi pracy można dokonać na podstawie kilku uzupełniających się źródeł danych.

Ewolucję skali uzwiązkowienia można analizować na podstawie ilościowych badań opinii publicznej Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) realizowanych corocznie począwszy od roku 1983 (za wyjątkiem lat 1997, 1998, 2009). Statystyki CBOSu oparte są na ankietach przeprowadzanych wśród reprezentatywnej grupy Polaków, liczącej ok. 1000 osób. Analiza dokonywana jest na podstawie odpowiedzi na dwa pytania: o przynależność do związku i – w przypadku odpowiedzi twierdzącej – wskazanie związku, do którego się przynależy. W kwestionariuszu zadawane są również pytania, w zależności od roku badania, o ocenę działania związków w skali kraju, na poziomie zakładu pracy oraz przyczyny nie przynależności do związku. Niemal identyczną strukturę pytań o przynależność do związków posiada kwestionariusz Polskiego Generalnego Sondażu Społecznego (PGSS). Z tym że katalog pytań PGSS jest zawężony niemal wyłącznie do przynależności i zaufania do związków.

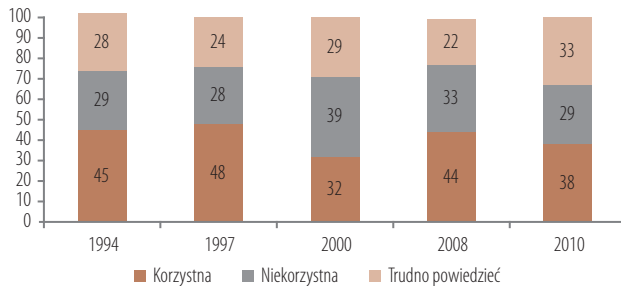
Źródłem danych dotyczących zakładowych układów zbiorowych jest Główny Inspektorat Pracy (GIP) natomiast informacje o ponadzakładowych układach zbiorowych rejestruje Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPIPS). Wadą tych zbiorów danych jest ich ogólny charakter - niemożliwe jest uzyskanie danych w rozbiciu np. na województwo czy sekcję PKD. Stąd, ważnym uzupełnieniem danych GIP i MPIPS o zawieranych układach zbiorowych pracy może być Badanie Struktury Wynagrodzeń (BSW). W kwestionariuszu BSW oprócz pytań pozwalających ocenić wysokość zarobków osób pracujących zamieszczone jest również pytanie o to czy wynagrodzenie danej osoby ustalone jest na podstawie zawartego układu zbiorowego w rozbiciu na zakładowy i ponadzakładowy układ zbiorowy.

Istotnym źródłem danych pierwotnych wykorzystywanym do analiz struktury związków są cykliczne badania prowadzone przez prof. Gardawskiego, pt. „Polacy pracujący” (PP). Badania dotyczą zbiorowości osób pracujących ich stosunku do pracy i warunków pracy. Ponieważ istotną część kwestionariusza pyta o funkcjonowanie związków zawodowych (strukturę ich członków, obszaru działalności przedsiębiorstwa, sektora własności, etc.) badania PP stanowią uzupełnienie badań CBOS. Ważną charakterystyką badania PP jest ich powtarzalność, co pozwala ocenić ewolucję konkretnych zjawisk w obszarze stosunków przemysłowych w Polsce.

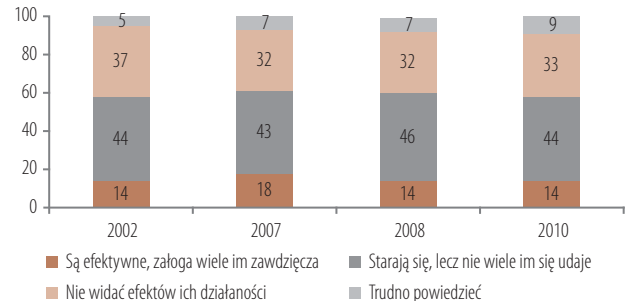
Należy przy tym zauważyć, że wizerunek polskich związków wśród osób pracujących nie jest sam w sobie zły, choć gorszy niż w latach 90 (por. Wykres IV.6). Z badań CBOS wynika, że w 2010 roku 38 proc. osób oceniło działalność związków zawodowych jako korzystną dla kraju i choć wciąż prawie jedna trzecia dorosłych Polaków uważa, że ich wpływ na gospodarkę jest negatywny, to jest to znacznie lepsza ocena niż ta, którą obywatele wystawiają Prezydentowi, Sejmowi czy Senatowi⁹. Również jak stwierdza Gardawski (2009a) obniżanie poziomu uzwiązkowienia w Polsce nie oznacza, że pracownicy nie dostrzegają potrzeby istnienia związków. Jak wynika z badań „Polacy pracujący” pod koniec 2007 roku na pytanie „czy sytuacja pracowników pogorszyłaby się, gdyby zabrakło związków”, 65 proc. osób dorosłych w Polsce odpowiedziało twierdząco, a jedynie 20 proc. uważało, że sytuacja by się nie zmieniła (wśród pracowników najemnych było to 72 i 12 proc.). Związki zawodowe na poziomie zakładu pracy są raczej akceptowane, choć jednocześnie postrzegane jako słabe i niezdolne do skutecznej odpowiedzi na wyzwania współczesnego rynku pracy (Gardawski 2009b). Jak wynika z Wykresu IV.7 wśród Polaków najczęściej podzielana jest opinia, że związki zakładowe na poziomie przedsiębiorstwa starają się, ale niewiele im wychodzi, przy tym zaledwie 14 proc. ocenia, że działają one efektywnie, przy tym opinie te są stabilne w czasie.

⁹ W 2009 roku średnio 70 proc. Polaków źle oceniało pracę Sejmu, 53 proc. źle oceniło pracę Senatu oraz 64 proc. pracę prezydenta.

Wykres IV.6. Ocena działalności związków na szczeblu krajowym w latach 1994-2010 (procent osób, które odpowiedziały na pytanie: „czy ogólnie rzecz biorąc działalność związków zawodowych jest dla kraju korzystna czy też niekorzystna?”).



Wykres IV.7. Ocena działalności związków zawodowych w zakładzie pracy w latach 2002-2010 (procent osób, które odpowiedziały na pytanie: „Jak Pan(i) ocenia działalność związków zawodowych w Państwa przedsiębiorstwie?”).



Uwaga: Niska ocena działalności związków w 2000 roku może wiązać się z tym, że był to końcowy okres rządów AWS - ugrupowania kojarzonego i związanego z NSZZ „Solidarność”. Rząd i partia AWS były wtedy bardzo niepopularne wśród społeczeństwa, ich krytyka mogła się więc przekładać na stosunek do związków w ogóle.

Źródło: CBOS (2010).

Wśród członków polskich związków można zauważyć wyraźną dominację niektórych grup zawodowych, przy nieobecności innych. Obecnie zrzeszają one przede wszystkim dwie kategorie pracowników: robotników wykwalifikowanych oraz tzw. białe kołnierzyki sektora publicznego, czyli pracowników administracji, nauczycieli, lekarzy. Słabo reprezentowani są w nich pracownicy szybko rozwijającego się sektora usług oraz pracownicy niskowyzkwalifikowani. Według badań CBOS (2009), najwyższy poziom uzwiązkowienia w Polsce charakteryzuje oświatę, naukę i służbę zdrowia, gdzie przynależność do związków deklaruje 25 proc. zatrudnionych, w dalszej kolejności wyróżniają się transport i łączność (22 proc.) oraz górnictwo i przemysł (21 proc.). Natomiast związki są niemal nieobecne w usługach, w tym zarówno nowoczesnych, finansowych jak i w tradycyjnym handlu (4 proc.). Przy tym wskaźnik uzwiązkowienia wzrasta z wielkością przedsiębiorstwa, por. Tabela IV.4. Podobnie przedstawia się struktura zakładów pracy, w których funkcjonuje choć jeden związek zawodowy. Organizacje związkowe działają w większości placówek oświatowych i opieki zdrowotnej (68 proc. zatrudnionych z tego sektora stwierdza, że w ich zakładzie funkcjonuje przynajmniej jeden związek zawodowy), a także w administracji (55 proc.). Najslabiej uzwiązkowane branże to budownictwo i usługi, por. Tabela IV.4.

Tabela IV.4. Uzwiązkowienie w Polsce w roku 2008 według branż i wielkości zakładu pracy.

	Członkostwo w związkach zawodowych według branż i wielkości zakładu pracy (w procentach)	Odstępek pracowników deklarujących że w ich zakładzie pracy działa związek zawodowy (w procentach)
Branża		
Górnictwo, przemysł	21	43
Budownictwo	11	13
Transport i łączność	22	49
Handel i usługi	4	11
Oświata, nauka, ochrona zdrowia	25	68
Administracja	16	55
Wielkość zakładu pracy		
Poniżej 50 zatrudnionych	5	10
Od 50 do 249 zatrudnionych	18	54
250 zatrudnionych lub więcej	31	75

Uwaga: Nie uwzględniono deklaracji pracowników zatrudnionych w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie ze względu na małą liczebność próby
Źródło: CBOS 2009.

Ważnym czynnikiem mającym wpływ na przynależność do związków zawodowych jest forma własności zakładu pracy. W sektorze publicznym członkostwo deklaruje 35 proc. pracowników, wśród spółek mieszanych 15 proc., natomiast wśród pracujących zakładzie prywatnym (poza rolnictwem) osoby zrzeszone w związkach stanowią 3 procent grupy (CBOS 2008).

Podobnie jak w innych krajach Europy, wyraźnie widoczna jest także tendencja do „starzenia się” związków. Najmniej związkowców jest w wśród osób młodych, do 35 roku życia, por. Tabela IV.5. Średni wiek związkowca w Polsce jest o ponad 3 lata wyższy od osoby nie należącej do związku i w 2009 roku wyniósł 41 lat (41,1), wobec niecałych 38 lat (37,6) dla pracowników niezrzeszonych (CBOS (2009)). Analiza statystyk dotyczących polskich związków zawodowych potwierdza przedstawione w poprzednim rozdziale ustalenia literaturowe - im słabiej dany sektor podlega konkurencji i w mniejszym stopniu obowiązują go zasady gospodarki wolnorynkowej, tym silniejsza jest w nim pozycja związków zawodowych. Z drugiej strony wydaje się, że nadreprezentacja zarówno relatywnie starszych pracowników jak i osób zatrudnionych w sektorze publicznym w polskich organizacjach związkowych może oddziaływać, podobnie jak ma to miejsce w Europie Zachodniej na ich postawy wobec niektórych polityk państwa zwłaszcza tych dotyczących systemu zabezpieczenia społecznego.

Tabela IV.5. Przynależność do związków wg. kategorii wiekowej w 2008 roku.

Czy obecnie należy Pan(i) do związku zawodowego?	Wiek				
	18-24	25-34	35-44	45-54	55 lat i więcej
Tak	0*	8	21	33	23
Nie, chociaż pracuję	100	92	79	67	77

Uwaga: Za 100% przyjęto wyłączenie osoby pracujące jako pracownicy najemni; * poniżej 0,5%.

Źródło: CBOS (2008).

Ponadto, polski model związków zawodowych charakteryzuje się jednym z najniższych w Europie poziomów koordynacji i kooperacji (patrz: część 1.3). Relatywnie niski indeks centralizacji poziomej w wynika z dość znacznego rozproszenia ośrodków decyzyjnych - na szczeblu centralnym funkcjonują 3 organizacje związków zawodowych, przy czym jednocześnie stosunkowo dużo osób należy do związków niereprezentowanych przez żadną centralę, natomiast niska centralizacja pionowa wynika z tego, iż związki zawodowe wyższych szczebli mają niewielką moc oddziaływania na związki na szczeblach niższych. Jak stwierdza Gardawski (2009a) fundamentem polskiego ruchu związkowego jest zakład pracy, który stanowi jednocześnie główne źródło finansowania central i organizacji branżowych. Dotyczy to przede wszystkim dużych przedsiębiorstw, które oprócz składek przekazują często ogniwo branżowym (i/lub terytorialnym) dodatkowe fundusze, co w jeszcze większym stopniu może uzależnić działania danej organizacji od interesów konkretnych przedsiębiorstw.

Ustanowienie punktu ciężkości w organizacjach zakładowych, w naturalny sposób prowadzi do osłabienia central związkowych, zarówno szczebla branżowego jak i krajowego. W konsekwencji cały ruch związkowy jest w Polsce relatywnie słaby, a związki mają problemy z docieraniem do nowych grup pracowników, podejmowaniem nowych funkcji, w tym z przeznaczaniem środków finansowych na rozwój, długookresowe planowanie, czy organizowanie własnego zaplecza eksperckiego, czyli podejmowanie aktywności w obszarach, które zdiagnozowaliśmy w pierwszej części rozdziału jako kluczowe do efektywnego funkcjonowania reprezentacji pracowniczych. Należy dodać, że związki zawodowe podjęły próby pozyskiwania nowych członków w przedsiębiorstwach prywatnych. Jeszcze w połowie lat 90tych „Solidarność” dzięki współpracy z amerykańską centralą związkową AFL-CIO (uchodzącą za prekursora w rozwoju strategii rewitalizacji ruchu związkowego) utworzyła strukturę organizacyjną DRZ (Dział Rozwoju Związku), który miał za zadanie formułować strategię i programować działania nakierowane na rekrutację nowych członków (por. Czarzasty 2009). Po stronie OPZZ z tym samym celem została powołana komórka organizacyjna Konfederacja Pracy. Polski ruch związkowy zaczął również aktywnie korzystać z doświadczeń międzynarodowych oraz pomocy finansowej z funduszy strukturalnych UE. I choć wskazuje się, na pewne sukcesy w rekrutacji nowych członków (por. Czarzasty 2009, Mrozowicki et al. 2010) w szczególności w obszarze handlu (w tym zwłaszcza wielko powierzchniowego), to w ogólnopolskich badaniach sondażowych doszło raczej do zatrzymania trendu spadkowego liczby związkowców niż trwałego jego odwrócenia.

Uzależnienie centralnych organizacji związkowych od szczebla zakładowego dodatkowo usztywnia struktury krajowe i czyni je mało adaptacyjnymi do zmian gospodarczych. W Polsce w organizacjach centralnych wciąż silną pozycję zachowują te sekcje, które utraciły dawną pozycję w strukturze produkcji. Te natomiast, które funkcjonują we wschodzących w branżach gospodarki są stosunkowo słabe, nie tylko z powodu niższego uzwiązkowienia lecz także z powodu blokowania im miejsca w ruchu związkowym przez dotychczasowe grupy zawodowe (Gardawski 2009a). Podobnie jest zresztą ze strukturami terytorialnymi, co jest szczególnie widoczne w „Solidarności”. Jak wskazuje Anacik et al. (2009) struktura terytorialna „Solidarności” jest mocno rozdrobniona i wciąż odpowiada podziałowi administracyjnemu obowiązującemu przed 1999 rokiem, kiedy funkcjonowało 48 województw, przez co trudno jest poszczególnym strukturom terytorialnym reprezentować związek wobec organów samorządowych czy na posiedzeniach WKDS. Fragmentaryzacja organizacji pracowników, niski poziom uzwiązkowienia oraz słaba pozycja central związkowych w mobilizowaniu swoich członków powoduje, że ruch związkowy w Polsce nie posiada wystarczających zasobów, które pozwalałaby mu równoważyć pozycję strony rządowej podczas negocjacji trójstronnych. W efekcie, jak pokażemy w dalszych częściach rozdziału, prowadzenie dialogu pomiędzy rządem a partnerami społecznymi zależeć będzie przede wszystkim od woli tego pierwszego.

2.3. Organizacje pracodawców

W Polsce na poziomie centralnym funkcjonują cztery reprezentatywne organizacje pracodawców: Business Centre Club – Związek Pracodawców (BCC), Pracodawcy RP (wcześniej Konfederacja Pracodawców Polskich – KPP), PKPP Lewiatan, oraz Związek Rzemiosła Polskiego patrz Tabela IV.6. Podobnie jak w przypadku związków zawodowych można podzielić je na dwie kategorie: (1) konfederacje oraz (2) organizacje jednolite. Członkami tych pierwszych (Pracodawcy i PKPP Lewiatan) są przede wszystkim zrzeszenia branżowe (np. Związek Pracodawców Branży Alkoholowej w Lewiatanie) i terytorialne (np. Gdański Związek Pracodawców w Pracodawcach RP), choć niekiedy pojawiają się również członkowie indywidualni (największe przedsiębiorstwa, np. TP SA w Lewiatanie, PZU w Pracodawcach RP). Z kolei Business Centre Club zrzesza wyłącznie indywidualnych członków.

Tabela IV.6. Organizacje pracodawców.

Nazwa organizacji	Rok założenia	Liczba zrzeszonych organizacji należących do organizacji centralnej	Liczba pracowników
Pracodawcy RP (wcześniej Konfederacja Pracodawców Polskich)	1989	28; ok. 7000 firm	2 mln
Związek Rzemiosła Polskiego	1989 (na bazie tradycji Związku Izb Rzemieślniczych, powstałego w 1933 roku)	27 izb rzemiosła i przedsiębiorczości; 479 cechów oraz 222 spółdzielnie rzemieślnicze.	700 tys.
BCC - Związek Pracodawców	1991	ok. 1200 przedsiębiorstw	700 tys.
PKPP Lewiatan	1999	60 organizacji z ok. 3500 przedsiębiorstwami	600 tys.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Gardawski 2009a oraz informacji zawartych na stronach internetowych każdej z organizacji.

W polskim modelu organizacji pracodawców w odróżnieniu od np. modelu estońskiego (patrz Ramka IV.10) nie istnieje wyraźny podział pomiędzy organizacjami biznesowymi przedsiębiorców a organizacjami pracodawców uczestniczącymi wyłącznie w dialogu społecznym. Wyjątek stanowi Business Centre Club, który jest organizacją dwuwymiarową. Z jednej strony jako prywatne przedsiębiorstwo prowadzi lobbing skierowany na interesy swoich członków, a z drugiej jako organizacja pracodawców (Business Centre Club - Związek Pracodawców) reprezentuje ich w dialogu społecznym. Przy tym wszyscy członkowie organizacji pracodawców należą do organizacji nakierowanej na lobbing, ale nie wszyscy uczestnicy spółki, przystąpili do organizacji pracodawców. Jak stwierdza Gardawski (2009b) dwoistość BCC wpływa na sposób funkcjonowania tej organizacji w pracach dialogu, przede wszystkim na szczeblu centralnym, gdzie działalność lobbingowa jest w większym stopniu oddzielona od problematyki prac Trójstronnej Komisji. Brak takiego rozróżnienia wśród organizacji pracodawców *sensu largo*, na co wskazywaliśmy wcześniej, prowadzi na ogół do trudnej do utrzymania równowagi między prowadzeniem lobbingu zorientowanego na transfer zasobów dla swoich członków kosztem innych firm, a rozwiązywaniem kwestii gospodarczych, polepszających ogólny kontekst funkcjonowania przedsiębiorstw w Polsce.

Ramka IV.10. Organizacje pracodawców w Estonii.

Estoński model organizacji pracodawców uczestniczących w dialogu społecznym charakteryzuje się dość znaczną jednolitością (istnieje tylko jedna konfederacja pracodawców) oraz silnym rozgraniczeniem pomiędzy organizacjami lobbingowymi, a biorącymi udział w dialogu społecznym.

ETTK (Estonian Employers' Confederation) to jedyna konfederacja zrzeszająca organizacje pracodawców, która jest uznawana przez związki zawodowe i rząd jako partner społeczny. ETTK jest organizacją politycznie niezależną i niepowiązaną bezpośrednio z żadną partią. Statut ETTK zabrania, aby członek zarządu tej organizacji brał czynny udział w życiu politycznym. Od marca 1998 roku ETTK jest też członkiem Międzynarodowej Organizacji Pracodawców, a od 2003 roku współpracuje z BUSINESSEUROPE (dawniej: UNICE) oraz Międzynarodową Organizacją Pracy.

W Estonii istnieją jeszcze inne organizacje przedsiębiorców jak: Estońska Izba Przemysłowo-Handlowa i Estońskie Stowarzyszenie Małych i średnich przedsiębiorstw, jednak nie uczestniczą one w dialogu społecznym, a interesy swoich członków reprezentują poprzez bezpośrednie relacje z organami państwa.

Źródło: Bukowski, Dębowski (2009).

Polskie organizacje pracodawców, mają niewielką możliwość wpływania na działalność swoich członków oraz reprezentują interesy stosunkowo niewielkiej grupy pracodawców (w przedsiębiorstwach zrzeszonych w centralnych organizacjach pracodawców pracuje ok. 40 proc. ogółu zatrudnionych). Pracodawcy z reguły traktują swoje organizacje instrumentalnie, usługowo, nawet jeśli przywiązują pewną wagę do prestiżu, wynikającego z przynależności (Gardawski 2009b). W myśl polskiego prawa przedsiębiorstwa mogą należeć do kilku organizacji równocześnie, co dodatkowo utrudnia wspieranie elitom tych działań publicznych korzystnych dla interesu społecznego, lecz niepopularnych bezpośrednio wśród tworzących je przedsiębiorstw.

Występujące w Komisji Trójstronnej organizacje pracodawców różnią się także pod względem struktury członków, choć żadna z nich (z wyjątkiem ZRP) nie precyzuje kryteriów członkostwa - praktycznie więc przedsiębiorstwo może zgłosić do każdej organizacji pracodawców, co musi prowadzić do konkurencji w zabieganiu o nowych członków. Pod tym względem różnią się one od polskich związków zawodowych. Stanowić to może i często stanowi istotne źródło konfliktu pomiędzy poszczególnymi organizacjami, wśród których zasada rywalizacji często dominuje nad współpracą. Stosunkowo najbardziej zbliżone do siebie są Lewiatan i BCC, zrzeszające wyłącznie prywatne przedsiębiorstwa. W początkowym okresie istnienia dialogu w opozycji do nich stała Konfederacja Pracodawców Polskich (obecnie Pracodawcy RP), która zrzeszała wszystkie najważniejsze przedsiębiorstwa należące do Skarbu Państwa. Jednak ze względu na postępujący proces prywatyzacyjny i restrukturyzacyjny, a także poszerzenie swojej działalności na nowe obszary, różnica ta obecnie nie jest aż tak widoczna, choć ciągle - chociażby ze względu na wielkość - pracodawcy publiczni odgrywają w tej federacji bardzo ważną rolę. Osobnym przypadkiem jest Związek Rzemiosła Polskiego, zrzeszający firmy rzemieślnicze o specyfice odrębnej od pozostałych organizacji pracodawców. Zdecydowaną większością członków ZRP są bowiem mikroprzedsiębiorstwa, czasami także rodzinne, przez co większa niż w innych organizacjach rola decyzyjna spływa na spółdzielnie rzemiosła i cechy, zrzeszające najmniejsze podmioty.

Analizując strukturę właścicielską firm zrzeszonych w organizacjach pracodawców warto zwrócić uwagę na dużą rozbieżność z analogiczną strukturą członków związków zawodowych. Jak zostało wspomniane powyżej, bardzo niewiele członków związków pracuje w przedsiębiorstwach sektora prywatnego (uzwiązkowienie wynosi 3 proc.). Ten fakt sprawia, że z jednej strony pracodawcy mają ograniczoną motywację do wstępowania w szersze organizacje, gdyż w ich zakładach pracy nie funkcjonują związki zawodowe. Z drugiej strony porozumienie między pracownikami a pracodawcami w ramach dialogu trójstronnego może być trudniejsze, ponieważ ich interesy często dotyczą innych dziedzin życia gospodarczego - w takiej sytuacji trudniej o wykształcenie się warunków do obustronnej korzystnej zmiany. Ponadto sytuacja ta niemal uniemożliwia zawieranie ponadzakładowych układów zbiorowych. Jak zauważają m.in. Gardawski i Meardi (2010) niska reprezentatywność polskich organizacji pracodawców może wynikać również z przyjmowanych przez nie strategii. Brak skoordynowanych struktur po stronie pracodawców może być wynikiem ich niechęci i obawy do prowadzenia dialogu ponadzakładowego (przynajmniej w przypadku niektórych organizacji i sektorów) aniżeli nieumiejętności organizowania. Za przykład może służyć branża metalurgiczna, która stworzyła konfederację pracodawców na początku lat 90tych, jednak w obliczu „groźby” podjęcia negocjacji ponadzakładowego układu zbiorowego została szybko rozwiązana (por. Gardawski i Meardi 2010). Niemniej należy dodać, że ówczesne regulacje prawne, o czym piszemy w dalszej części, skutecznie zniechęcały do zawierania takich porozumień.

2.4. Infrastruktura wspierająca dialog społeczny w Polsce

Dialog społeczny w Polsce jest dobrze zinstytucjonalizowany, przy czym, w zgodzie z tradycyjnym podziałem, jest on zorganizowany wokół trzech wzajemnie powiązanych szczebli - centralnego, pośredniego (branżowy i regionalny) oraz poziomu przedsiębiorstwa (por. Rysunek IV.5). Oddziaływanie poszczególnych szczebli jest jednak zróżnicowane. Na poziomie centralnym dialog prowadzony jest przede wszystkim w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych (nazywanej w skrócie Trójstronną Komisją - TK). Dialogiem regionalnym zajmują się utworzone we wszystkich szesnastu województwach Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego, a branżowym - nieposiadające unormowania prawnego Trójstronne Zespoły Branżowe. Najniższy poziom - przedsiębiorstwa - opiera się na bilateralnych porozumieniach pomiędzy konkretnym pracodawcą a reprezentacjami pracowników danego przedsiębiorstwa, takimi jak związki zawodowe czy niedawno powstałe rady pracowników¹⁰.

Kwestiami organizacyjnymi dialogu na szczeblu centralnym zajmuje się głównie Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej¹¹ oraz podległa mu instytucja CPS Dialog (patrz Ramka IV.11). Do ich kompetencji należy m.in.: koordynacja prac poszczególnych instytucji, zapewnianie miejsc spotkań instytucji dialogu, kontakty z Międzynarodową Organizacją Pracy, rejestracja ponadzakładowych zbiorowych układów pracy czy wdrażanie programu społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (CSR).

¹⁰ W niniejszym opracowaniu pomijamy zagadnienia dotyczące innych niezwiązkowych przedstawicielstw, jak np. Europejskie Rady Zakładowe, rady pracownicze w przedsiębiorstwach państwowych, przedstawicielstw pracowników w sferze bezpieczeństwa i higieny pracy, etc.

¹¹ Departament Dialogu Społecznego istnieje także w Ministerstwie Zdrowia, który zajmuje się dialogiem wewnątrz służby zdrowia.

Ramka IV.11. CPS „DIALOG” jako instytucja wsparcia dialogu.

Efektywność prowadzonego dialogu społecznego zależy m.in. od organizacji wsparcia eksperckiego. W Polsce jednostką stworzoną do spełnienia tego zadania jest podległe Ministrowi Pracy i powstałe w 1994 roku Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego (CPS Dialog).

CPS Dialog prowadzi działalność promocyjną i edukacyjną, regularnie wydając publikacje (w tym kwartalnik „Dialog”) dotyczące dialogu, a także organizując szkolenia i seminaria dla jego uczestników. Ponadto jest ono właścicielem budynków, w których odbywają się spotkania Trójstronnej Komisji i niektórych zespołów branżowych, konferencje nt. dialogu, szkolenia dla partnerów społecznych i osób organizujących dialog po stronie rządowej lub samorządowej (np. WKDS).

CPS Dialog w założeniu miało pełnić funkcję ciała doradczego i zaplecza eksperckiego dla uczestników dialogu społecznego, taką jak np. holenderska Rada Ekonomiczno Społeczna (SER), por. Ramka IV.12. W ten sposób miałyby powstać instytucja zapewniająca merytoryczne wsparcie dla partnerów społecznych wszystkich szczebli oraz rozwiązać problem wiarygodności ekspertyz. Obecnie system merytorycznego wsparcia dialogu w Polsce jest rozproszony i opiera się na zapleczu istniejącym w ramach struktur organizacyjnych poszczególnych organizacji działających w TK oraz analizach przez nich zamawianych zewnątrz. Pomijając, że takie rozproszenie nie pozwala wykorzystywać korzyści skali i w efekcie obniża efektywność całego systemu, to dodatkowo w sytuacji niedostatecznego zaufania pomiędzy partnerami automatycznie naraża te opracowania na zarzut braku obiektywności. W efekcie dany raport sporządzony na zlecenie organizacji pracowników lub pracodawców, wykorzystując argument nieobiektywności jest często kontestowany i negowany przez drugą ze stron. Niestety, jak wynika z badań IDI¹² oraz innych opracowań (por. Zybala 2009a), ekspercka funkcja CPS jest realizowana w bardzo ograniczonym zakresie, a działalność tej instytucji koncentruje się przede wszystkim na zapewnianiu zaplecza konferencyjnego i hotelowego dla przedstawicieli partnerów społecznych. W efekcie poza organizacjami działającymi w TK, którzy mogą liczyć na dedykowane środki z budżetu państwa oraz środki EFS system wsparcia merytorycznego praktycznie nie istnieje, dotyczy to zwłaszcza, o czym piszemy dalej, szczebli niższych (regionalnego i branżowego) oraz zakładowego.

Ramka IV.12. Wsparcie eksperckie w Holandii.

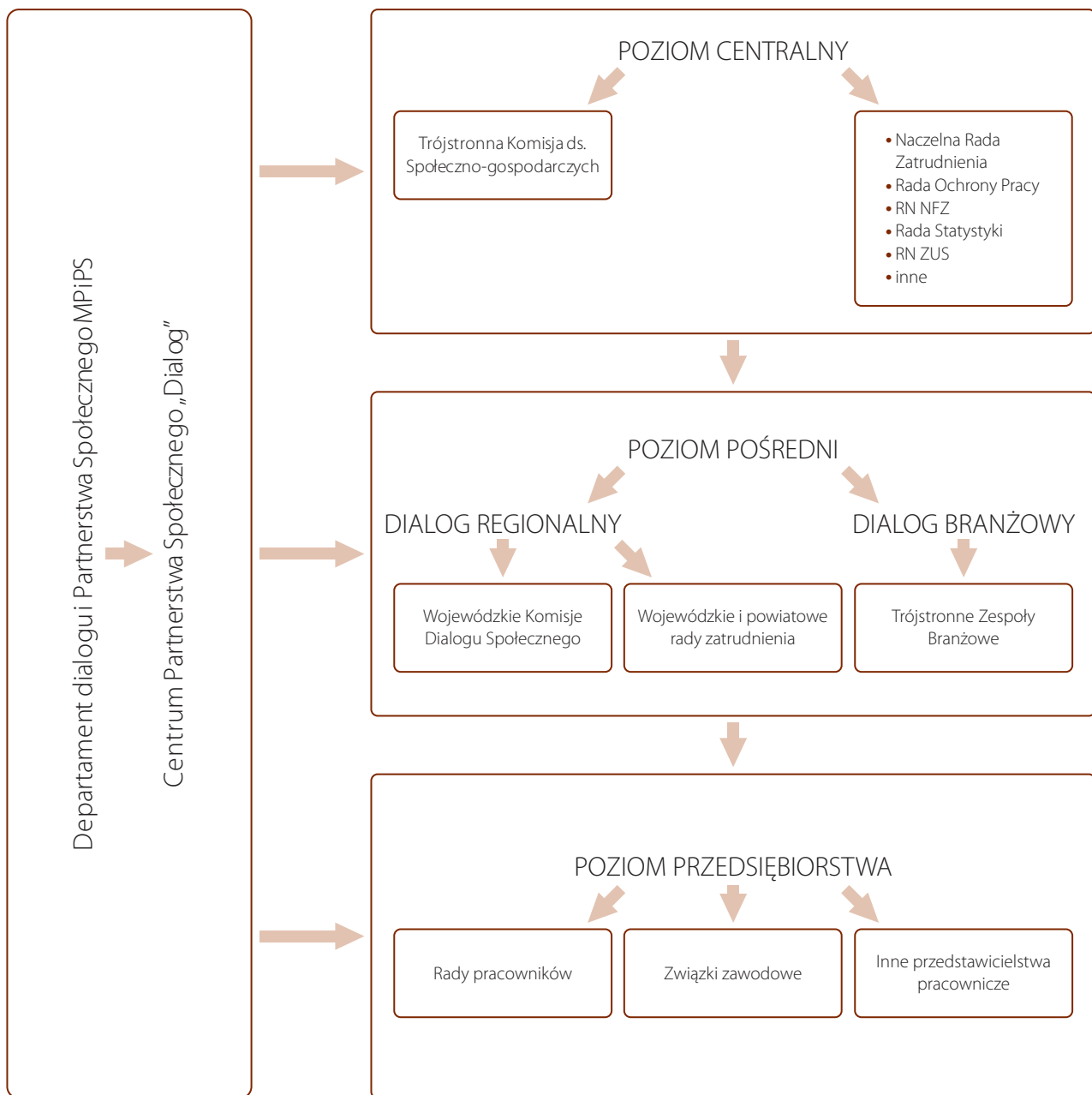
Jedną z najbardziej rozwiniętych instytucji wsparcia eksperckiego w Europie jest holenderska Rada Ekonomiczno-Społeczna (Sociaal-Economische Raad – SER). Jest to niezależny instytut badawczy, opracowujący raporty dotyczące polityki makroekonomicznej. W 2008 roku SER zatrudniał ok. 120 osób (por. Zybala 2009a) i dysponował rocznym budżetem w wysokości 15 mln euro. Interesujący jest sposób finansowania instytutu – w całości pochodzi ono z obowiązkowych składek płaconych przez przedsiębiorców. Jak stwierdza Zybala (2009b) partnerzy społeczni w Holandii chcą zachować własną niezależność od rządu i „nie wyobrażają sobie korzystania z pieniędzy publicznych”.

Rocznie SER publikuje ok. 15-20 opracowań dotyczących tak zróżnicowanych kwestii, jak m.in. wpływ nanocząsteczek na bhp, analiza realizacji Strategii Lizbońskiej, prawa konsumenta, ale też dotyczących polityki gospodarczej, ochrony środowiska czy zabezpieczenia socjalnego i systemu emerytalnego. Rząd Holandii ma prawo zgłaszania sugestii odnośnie tematyki badań, ale także co ważniejsze Ustawa z 1997 roku zobowiązuje go do ustosunkowania się w okresie do trzech miesięcy się do sporządzonego przez SER raportu. Ponadto zasadą jest, że rząd przedstawia uzasadnienie swoich decyzji, gdy te nie zgodne z rekomendacjami Rady. SER zarządzany jest przez trzydziestotrzuosobową radę, w której po 11 członków mają strony: pracodawców, pracowników i „koronna”, wskazywana przez stronę rządową, przy czym wśród osób desygnowanych przez tę ostatnią są także niezależni eksperci, jak na przykład prezes Banku Holandii.

Źródło: Na podstawie Zybala 2009 (red.), materiały SER.

¹² Na potrzeby realizacji niniejszego opracowania został przeprowadzony cykl wywiadów bezpośrednich (IDI) z kierownictwem organizacji pracodawców i związków zawodowych, przedstawicieli strony rządowej, a także niezależnymi ekspertami, którzy uczestniczyli w pracach TK i/lub badającymi problematykę polskich stosunków przemysłowych.

Rysunek IV.5. Schemat instytucjonalizacji dialogu społecznego w Polsce.



Źródło: Opracowanie własne.

2.5. Dialog prowadzony na poziomie centralnym

Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych (TK) to najważniejszy organ polskiego dialogu społecznego prowadzonego na szczeblu krajowym. Pracę TK reguluje osobna ustawa z 2001 roku, która nadała jej szereg nowych uprawnień, w tym także ustaliła, poprzez zmianę innych aktów prawnych, listę zagadnień, które rząd ma obowiązek oddawać pod debatę partnerom społecznym. Są to: (i) Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (przedmiotem ustaleń jest średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń); (ii) Ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (płaca minimalna); (iii) Ustawa o pomocy społecznej (wysokość kwot kryteriów dochodowych); (iv) Ustawa o świadczeniach rodzinnych (kwoty zasiłków i świadczeń rodzinnych); (v) Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (wskaźnik waloryzacji rent i emerytur). Ustawa o TK reguluje także podstawowe zasady jej funkcjonowania głoszące m.in. że osobą powołującą członków Komisji i wyznaczającą jej przewodniczącego jest Prezes Rady Ministrów, a także zasadę konsensusu w głosowaniach Komisji¹³. Oznacza to, iż do podjęcia uchwały w jakiegokolwiek sprawie wymagana jest zgoda wszystkich partnerów społecznych i rządu.

¹³ W sytuacji, w której wszystkie trzy strony dochodzą do konsensusu w danej kwestii (co, jak pokazuje praktyka, jest raczej wyjątkiem niż regułą), rząd nie ma prawa zmienić takiej decyzji (MPIPS 2010a). Precedens w tej kwestii pojawił się we wrześniu 2010 roku, gdy rząd Donalda Tuska zdecydował o obniżeniu, w związku z kryzysem, ustalonej w ramach obrad TK wysokości płacy minimalnej.

Szczegółowe i techniczne kwestie funkcjonowania Komisji definiuje jej regulamin przyjęty w marcu 2002 roku. Tu z kolei określone zostały m.in.: zadania Prezydium Komisji, proces zwoływania posiedzeń plenarnych Komisji oraz jej zespołów problemowych, a także kryteria ich wynagradzania (wiceprzewodniczącym TK przysługuje ryczałt miesięczny w wysokości 76 proc. przeciętnego wynagrodzenia, pozostałym jej członkom – 53 proc.).

Ramka IV.13. Geneza powstania TK.

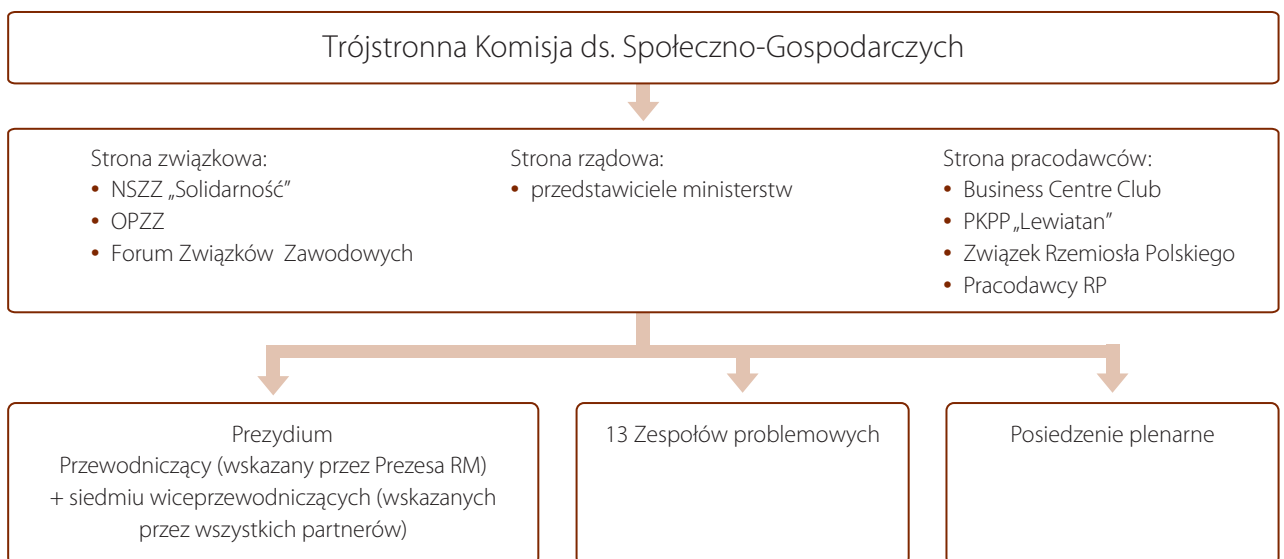
Historię funkcjonowania centralnej instytucji dialogu w Polsce, można podzielić na dwa etapy: 1994-2001 oraz od 2001 do dziś. Pierwszy z nich wywodzi swój początek z podpisanego w 1993 roku Paktu o Przedsiębiorstwie¹⁴, kończącego falę protestów początku lat 90tych, w którym znalazł się zapis o utworzeniu Komisji Trójstronnej. Jednocześnie utworzenie centralnego forum dialogu, wzorowanego na rozwiązaniach neokorporacyjnych z krajów Europy Zachodniej (por. Ramka IV.1) miało służyć stronie rządowej jako dodatkowe źródło legitymizacji i jako mechanizm ograniczania konfliktów ujawniających się wraz z wprowadzaniem planów restrukturyzacji i postępującą transformacją systemową.

Wsparcie rządowe dla trójstronnego dialogu społecznego zbiegło się w czasie z gwałtownym spadkiem uzwiązkowienia. Związki tracąc oparcie społeczne i wpływ wśród osób pracujących, uzyskały jednocześnie stosunkowo duży zakres wpływu w wymiarze politycznym uczestnicząc w programach restrukturyzacyjnych i współdecydując o wyborze polityk gospodarczych. Warto jednak pamiętać, że w tamtym czasie dwie najważniejsze centrale związkowe OPZZ i „Solidarność” stanowiły zawsze zaplecze rządzącej koalicji i jej głównej politycznej opozycji. W rezultacie związek zawodowy, który w danym momencie uczestniczył w koalicji sprawującej władzę nie widział potrzeby prowadzenia dialogu z innymi organizacjami związkowymi w TK. Z kolei związki „opozycyjne” w ramach protestu i/lub nie chcąc umacniać strony rządowej z opozycyjnego obozu często opuszczały Komisję, utrudniając lub nawet uniemożliwiając jej pracę. W efekcie trójstronny dialog służył związkom zawodowym nie po to, aby szukać porozumienia lecz żeby zabiegać o dodatkowe zasoby, które umacniałyby jego pozycję zarówno rywalizacji ze związkowymi konkurentami jak i pozycję jego etatowych działaczy (Hausner 2007). Uważa się, że była to jedna z kluczowych przyczyn słabości centralnego dialogu społecznego w Polsce w tamtym okresie, a dialog zamiast sprzyjać wprowadzaniu efektywnościowych zmian, hamował je (por. m.in. Frieske et al. 1999, Hausner 2007, Gardawski 2009a).

Zmiana funkcjonowania dialogu centralnego w wymiarze instytucjonalnym nastąpiła w 2001 roku, wraz z Ustawą o TK (wcześniej TK działała na podstawie Uchwał Rady Ministrów). Nowa ustawa oprócz regulowania podstawowych zadań i kompetencji Komisji wprowadziła zasadę, że obecność w dialogu trójstronnym chociaż jednej organizacji występującej w imieniu strony społecznej jest wystarczająca, dla stwierdzenia, że dana strona (związki zawodowe bądź organizacje pracodawców) jest reprezentowana w centralnym dialogu społecznym. Rezygnacja z uczestniczenia w pracach TK (jak miało to miejsce w 1999 roku kiedy OPZZ opuściło TK) stała się więc nieopłacalna, gdyż nie przerwałaby funkcjonowania TK, natomiast pozostanie w niej daje prawo weta, gdyż uchwały TK każdorazowo wymagają zgody wszystkich uczestników.

Od tego czasu osłabło również przenikanie polityki do prac Trójstronnej Komisji. Obecnie jest to tym bardziej wyraźne, że partia sprawująca władzę nie posiada zaplecza związkowego. Po raz pierwszy od 1989 roku rząd nie jest więc bezpośrednio kojarzony z żadną centralną organizacją związkową oraz pozycjonowany na linii podziału komuniści - antykomuniści. Tym samym OPZZ i „Solidarność” przestały zajmować w TK w stosunku do siebie wrogie pozycje co pozwala na skoncentrowanie ich działań w kierunku reprezentowania zrzeszonych w ich strukturach pracowników a nie aktywności politycznej (por Gardawski, Meardi 2010).

Rysunek IV.6. Skład Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych.



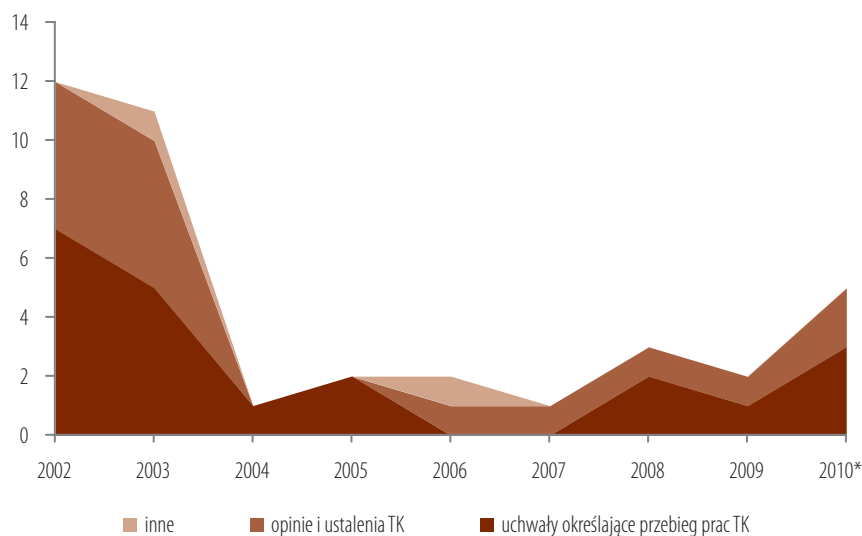
Źródło: Opracowanie własne na podstawie MPIPS (2010a).

¹⁴ Pakt o przedsiębiorstwie jest traktowany jako jedyny pakt społeczny zawarty w Polsce po 1989 roku.

Trójstronna Komisja ma prawo do ogłaszania uchwał, które z jednej strony regulują przebieg jej prac (np. regulamin), a z drugiej przedstawiają ustalenia jej członków dotyczące omawianych problemów (np.: oceny projektów ustaw, wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę itp.). Warunkiem podjęcia uchwały jest wypracowanie wspólnego stanowiska wszystkich uczestników rozmów. Wykres IV.8 prezentuje roczną liczbę uchwał TK pomiędzy 2002 i 2010 rokiem. Widać z niego, że większość podjętych uchwał dotyczyło spraw wewnętrznych Komisji, tj. ustalenia regulaminu, utworzenia zespołu problemowego itp. Przy tym zdecydowana większość uchwał (ponad 50 proc.) została podjęta w ciągu pierwszych dwóch lat jej istnienia, kiedy Komisja konstituowała się i ustalała własne zasady oraz wtedy gdy negocjowano tzw. „Pakt dla pracy i rozwoju”, a przewodniczącym TK był Jerzy Hausner¹⁵.

Prezydium Komisji, na podstawie jej uchwał, ma prawo powoływania zespołów problemowych, które opiniują akty prawne i polityki dotyczące określonych kwestii życia społeczno-gospodarczego. Według stanu z lipca 2010 roku istniało 9 stałych zespołów problemowych oraz jeden doraźny¹⁶.

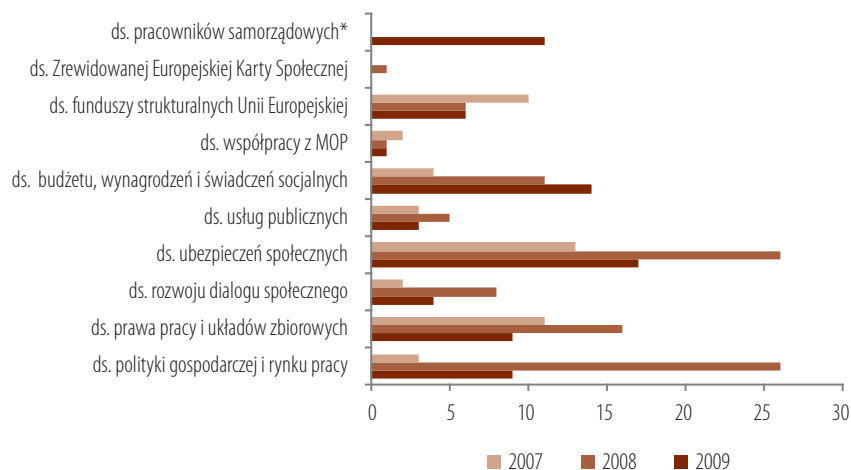
Wykres IV.8. Uchwały Trójstronnej Komisji w latach 2002-2010 w podziale tematycznym.



Uwaga: *Stan na 31 lipca 2010.

Źródło: opracowanie własne na podstawie MPiPS (2010a).

Wykres IV.9. Liczba spotkań zespołów problemowych w latach 2007-2009.



Uwaga: *Zespół Problemowy ds. pracowników samorządowych został utworzony w 2009 roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie MPiPS (2010a).

¹⁵ Paktu ostatecznie nie podpisano, szerzej na ten temat patrz: Gardawski (2009a), Gardawski, Meardi (2010).

¹⁶ Są to: Zespół problemowy ds. polityki gospodarczej i rynku pracy, ds. prawa pracy i układów zbiorowych, ds. rozwoju dialogu społecznego, ds. ubezpieczeń społecznych, ds. usług publicznych, ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych, ds. współpracy z Międzynarodową Organizacją Pracy, ds. funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej, ds. Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej oraz Zespół doraźny ds. pracowników samorządowych oraz służby cywilnej.

Wykres IV.9 przedstawia aktywność poszczególnych zespołów problemowych w latach 2007-2009. Od powstania TK za najaktywniejsze uznać należy zespoły ds. ubezpieczeń społecznych, polityki gospodarczej prawa pracy oraz ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń społecznych. W przypadku dwóch pierwszych jest to bezpośrednio związane z ustawowymi kompetencjami prac TK. Zgodnie z opinią ekspertów (por. Gardawski 2009a), a także samych uczestników dialogu wyrażoną w wywiadach IDI, zespoły problemowe działają dużo efektywniej niż TK jako całość. Wynika to przede wszystkim z tego, że mają one ściśle sprecyzowane zadania, a także z tego, że nie są bezpośrednio powiązane z bieżącymi sporami politycznymi. Jednocześnie, jak zwracają uczestnicy przeprowadzonego przez nas badania IDI można zauważyć tendencję, w której decyzje podjęte w zespołach problemowych na zasadzie konsensusu nie są akceptowane na posiedzeniach plenarnych, ponieważ odpowiedzialność polityczna partnerów przed własnymi członkami zmusza ich do odrzucenia części ustępstw.

O ile forma instytucjonalizacji polskiego dialogu społecznego na poziomie centralnym, na tle europejskim, może zostać uznana za satysfakcjonującą (choć brakuje dedykowanej instytucji wsparcia eksperckiego), to w praktyce TK wyjątkowo rzadko dochodzi do konsensusu. Wynika to z kilku przyczyn. Pierwszą są przeciwstawne interesy partnerów społecznych, gdzie oprócz przyczyn obiektywnych (stosunki pracodawca-pracownik, rozłączne grupy/branże którymi bezpośrednimi reprezentantami są partnerzy), niebagatelnym składnikiem jest także wzajemne antagonistyczne nastawienie i spory personalne. Dlatego, pomimo dość wysokiej aktywności prac zespołów problemowych TK, w ostatnich latach nie udawało się zawierać istotnych porozumień. W efekcie, dialog społeczny na szczeblu centralnym ma w Polsce głównie charakter konsultacyjny. Partnerzy społeczni wprowadzają swoją wiedzę z rządem w trakcie różnych obrad ciał dialogu, jednak to rząd posiada inicjatywę i głos decydujący, które elementy wdroży w system prawny. Jak stwierdza m.in. Andrzej Zybala (Zybala 2009a), „w praktyce polskiego dialogu mniej jest elementów formalnych porozumień, w których strony oficjalnie zobowiązują się do podejmowania pewnych działań albo zobowiązują się do niepodejmowania pewnych działań (na przykład protestów). W tym modelu dialogu nie dochodzi raczej do poziomu wzajemnych zobowiązań, a także do sformułowania określonej twardej płaszczyzny przedmiotowej. Dyktuje ją raczej bieg wydarzeń i bieżące wyzwania. Nie ma tu również procesu budowania wspólnego rozumienia zjawisk i pojęć społecznych oraz ekonomicznych”. Innymi słowy mechanizmy dialogu zapewniają wzajemną łączność rządzących i korporacyjnych podmiotów dialogu co jest wartością samą w sobie, jednak daleko niewystarczającą, aby dialog społeczny *sensu stricto* sprzyjał modernizacji kraju i przyczyniał się do wprowadzania długookresowych polityk reformatorskich (por. Hausner (2007), Zybala (2009a), (Gardawski, Meardi 2010). Względnie bardziej efektywny i podkreślony kilkoma istotnymi porozumieniami był dialog w zakresie rynku pracy, zwłaszcza prawa (m.in. w kwestii pracy tymczasowej, telepracy, czy tzw. pakietu antykrzysowego, por. Ramka IV.14).

Ramka IV.14. Negocjacje pakietu antykrzysowego w Polsce.

Choć polska gospodarka doświadczyła w o wiele łagodniejszym stopniu skutków kryzysu finansowego rozpoczętego upadkiem banku Lehman Brothers aniżeli większość krajów europejskich, to jednak w 2009 roku wzrost gospodarczy w Polsce znacznie spowolnił (z 5,1 proc. w 2008 roku do 1,7 proc. w 2009 roku) nastąpiło osłabienie polskiej waluty, spadł wolumen eksportu, oraz wzrosła liczba bezrobotnych.

W rezultacie wzrosła obawa przed skutkami kryzysu światowego w Polsce. Stanowiło to nowy impuls do prowadzenia dwustronnego dialogu społecznego w Trójstronnej Komisji. Negocjacje pomiędzy pracodawcami i związkami zawodowymi na szczeblu centralnym rozpoczęły się w lutym 2010 i po niecałych dwóch miesiącach doprowadziły do podpisania tzw. pakietu antykrzysowego przedstawionego w 13 punktach, które miały określić obszary w których powinno nastąpić wypracowanie działań antykrzysowych. Porozumienie dotyczyło trzech dziedzin: (1) wynagrodzeń i świadczeń socjalnych, (2) rynku pracy i stosunków pracy oraz (3) polityki gospodarczej. Partnerzy przy tym akcentowali słowo „pakiet” czyli dokument całościowy stanowiący w pewnych obszarach ustępstwo ze strony związkowej (np. bardziej elastyczny czas pracy) a w pewnych ze strony pracodawców (np. w kwestii ograniczenia zawierania umów na czas określony).

Rząd, który nie był stroną porozumienia i nie uczestniczył aktywnie podczas negocjacji, początkowo wyraził akceptację dokumentu. Jednak kilka miesięcy później, gdy przygotowywał odpowiednie akty prawne, wprowadził w życie tylko niektóre zapisy z 13 punktowego pakietu, co doprowadziło do dużego niezadowolenia przede wszystkim po stronie związków zawodowych.

Podpisanie porozumienia dwustronnego stanowi ważny precedens polskiego dialogu centralnego, nie tylko ze względu na zawartość pakietu, ale przede wszystkim ze względu na fakt jego zawarcia. Świadczyć to może o osiągnięciu pewnej dojrzałości dialogu w Polsce (wcześniej w podobnych okolicznościach zawarcie porozumienia okazywało się niemożliwe) oraz może potwierdzać tezę, że instytucja Trójstronnej Komisji może służyć jako efektywny mechanizm do negocjacji i konsultacji pomiędzy partnerami dialogu kończonych ważnymi porozumieniami.

Trudniejszym problemem jest postawa strony rządowej. Przede wszystkim podlega on dużym fluktuacjom, zmiana koalicji rządzącej, może powodować nie tylko zmiany sympatii do danych partnerów społecznych, ale także podejścia do samego dialogu. Niebagatelną rolę gra tu osobiste zaangażowanie ministra odpowiedzialnego za prowadzenie konsultacji społecznych, a w mniejszym stopniu także premiera. To czy rząd traktuje dialog społeczny z pełną powagą czy też raczej jako smutny obowiązek jest kluczowym czynnikiem dla intensywności i autentyczności dialogu jako narzędzia współformowania polityki publicznej. Jest to tym ważniejsze, że w polskim porządku instytucjonalnym oraz w obliczu słabości partnerów mamy do czynienia z faktycznym uprzywilejowaniem strony rządowej. *De facto* ma ona prawo (i pokusę) nie zgodzić się na dowolną propozycję wnoszoną przez partnerów, a w przypadku braku konsensusu

ostateczna decyzja leży właśnie po jej stronie, nawet jeśli pozostałe strony TK doszły do porozumienia (jak np. w przypadku pakietu anty kryzysowego). Jak wskazywaliśmy wcześniej takie rozwiązanie prawne jest uzasadnione o tyle, o ile demokratycznie wybrana władza powinna mieć możliwość forsowania własnej linii politycznej nawet wbrew stanowisku partnerów społecznych pod warunkiem, że czyni to jawnie nie traktując z założenia dialogu w sposób czysto fasadowy. Należy mieć na uwadze, że nie zawsze taki kompromis jest możliwy, a w wielu wypadkach stanowiska stron są zbyt odległe od siebie, bądź też zbyt fundamentalne, by ulec zbliżeniu. Jednak wtedy, gdy rząd nie uwzględni zdania partnerów to jego obowiązkiem jest wyjaśniać z jakich powodów tego nie uczynił. Ponadto w wielu aspektach partnerzy powinni wypracowywać wiele decyzji na podstawie dialogu autonomicznego bez udziału rządu, tak jak ma to miejsce w wielu krajach Europy Zachodniej. Należy pamiętać, że dialog trójstronny może być pod wieloma względami wygodny dla partnerów społecznych, którzy zawsze mogą część odpowiedzialności za rezultaty dialogu przerzucić na rząd. Jednak aby dialog zmierzał w stronę europejskich standardów organizacje związków zawodowych i pracodawców muszą nauczyć się negocjować i dotrzymywać zawartych porozumień w dialogu dwustronnym, muszą ponadto być w stanie przekonać do podjętych rozwiązań swoje zaplecze członkowskie (por. Czarzasty 2009).

Z drugiej jednak strony w obecnym reżymie instytucjonalnym partnerzy pozbawieni są instrumentu umożliwiającego im formowanie własnych kontroprojektów w sytuacji gdy wypracowali wspólne stanowisko. Rozwiązaniem tego problemu może być inicjatywa ustawodawcza. W ocenie praw partnerów społecznych i to zarówno strony związkowej jak i przedstawicieli pracodawców, często zwraca się uwagę na pozbawienie ich inicjatywy ustawodawczej. Co ważne, uczestnicy dialogu nie mają takiego prawa, pomimo że formalnie reprezentują one ponad 300 tys. osób, podczas gdy do „zwykłej” inicjatywy wystarcza 100 tys. podpisów. Oznacza to także, że dialog autonomiczny (dwustronny) może nie mieć żadnego prawnego znaczenia: w sytuacji, w której strony pracodawców i pracowników dochodzą do konsensusu to, czy porozumienie to będzie miało przełożenie w prawie, zależy tylko i wyłącznie od woli strony trzeciej – rządowej. Reprezentacje pracodawców i pracowników mają więc relatywnie mniejszą motywację by do takich dwustronnych, autonomicznych, porozumień dążyć.

Często zgłaszaną rekomendacją dla uczynienia prac Komisji bardziej reprezentatywnej dla ogółu społeczeństwa jest włączenie w jej prace reprezentantów innych środowisk, zwłaszcza sektora instytucji pozarządowych. Zwraca się tu przede wszystkim uwagę na to, że dyskusje w ramach TK dotyczą nierzadko tematów niezwiązanych ani z pracodawcami, ani z pracownikami, ale dotyczącymi innych grup społecznych (przykładem może być tu np. waloryzacja emerytur dotycząca przede wszystkim emerytów). W tym kontekście pewne wątpliwości może budzić jednak potencjalna efektywność takiego rozwiązania w polskim porządku instytucjonalnym. Już obecna Ustawa o TK dopuszcza możliwość wygłaszania opinii przez reprezentantów innych instytucji, korzystają jednak oni z takiego prawa zaskakująco rzadko. Taki stan rzeczy spowodowany może być zarówno niską świadomością istnienia tego instrumentu wśród np. organizacji pozarządowych, jak i poczuciem, że w niedostateczny sposób upodmiotowia on strony trzecie w TK jako forum dialogu społecznego prowadzonego na szczeblu centralnym. W konsekwencji środowiska w niej niereprezentowane mogą postrzegać istniejące obecnie możliwości wpływania na wynik dialogu za w praktyce nieskuteczne. Wydaje się, że większą inicjatywą w tej kwestii powinna wykazywać się strona rządowa, która, jako reprezentant ogółu społeczeństwa, zobligowana jest pośrednio do reprezentacji interesu powszechnego w zetknięciu z często partykularnymi, bo ograniczonymi do ochrony grup interesu, stanowiskami tradycyjnych partnerów społecznych.

W odróżnieniu od organizacji pozarządowych, których udział w prowadzonym dialogu jest marginalny, stroną zabierającą coraz silniejszy głos jest strona samorządowa. Samorządy z jednej strony powinny być partnerami w dyskusji z instytucjami centralnymi nad kluczowymi zagadnieniami reform gospodarczych i ustrojowych, z drugiej zaś na poziomie lokalnym wchodzi w rolę przedstawicieli władz publicznych, których zadaniem jest organizacja debaty z mieszkańcami danego regionu, pracownikami i przedsiębiorcami w nim działającymi. Nieobecność sektora pozarządowego oraz innych grup społecznych z definicji trudnych do reprezentowania (np. podatnicy, konsumenci, ludzie młodzi itp.) w TK istotnie zmniejsza moc legitymacji podjętych tam uzgodnień, przynajmniej w zakresie spraw dotyczących interesów grup społecznych nie mających w niej przedstawicieli, tym samym zniechęcając ich do wzięcia odpowiedzialności za wynik dokonanych uzgodnień i niejako zwalniając je z konieczności ich dotrzymywania.

To właśnie w zakresie zadań rządu leży szukanie kompromisu, który w równym stopniu uwzględniłby racje tych obywateli, którzy mogą liczyć na swoich bezpośrednich reprezentantów jak i tych, którzy w dialogu społecznym nie są reprezentowani. Jak przekonują o tym argumenty przedstawione w poprzednim rozdziale dialog społeczny może prowadzić do modernizacji gospodarki i tym samym do szybkiego wzrostu gospodarczego. By tak się stało rząd powinien starać się, by dialog społeczny toczył się przede wszystkim wokół kwestii pro-rozwojowych, tworzenia miejsc pracy i budowy warunków instytucjonalnych i prawnych dla szybkiego wzrostu gospodarczego, a nie wokół konsumpcji owoców tego wzrostu. Innymi słowy rząd powinien dążyć do tego, by partnerzy społeczni, zwłaszcza związki zawodowe, w większym stopniu niż dotychczas były zainteresowane polityką rozwoju służącą wzrostowi gospodarczemu i adaptacji do zmian gospodarczych taką jaką np. w przeszłości znalazła wyraz na szczeblu europejskim pod postacią Strategii Lizbońskiej, a na szczeblu krajowym w postaci dokumentów Polska 2030 czy Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego. Warto podkreślić, że te pakt społeczne, które w przeszłości zawierano w państwach europejskich, a które w najlepszy sposób przyczyniły się do podniesienia dobrobytu swoich krajów, koncentrowały się na priorytetach w pełni zbieżnych z priorytetami Strategii Lizbońskiej czy Polski 2030, por. Ramka IV.15.

Ramka IV.15. Pakty społeczne w Europie na przykładzie Holandii i Irlandii.

Pakty społeczne były w ciągu ostatnich 20-30 lat wielokrotnie zawierane w krajach Europy Zachodniej. Motywacją tego typu porozumień była konieczność przeprowadzenia reform pozwalających na mierzenie się z rosnącą konkurencją międzynarodową i problemami europejskiego rynku pracy, przy zachowaniu zdobyczy europejskiego modelu społecznego (OECD 2006, Pochet et al. 2010). Jednocześnie centralną ideą tych paktów była partycypacja partnerów społecznych, polegająca na włączeniu związków zawodowych i organizacji pracodawców w prace nad opracowaniem strategii rozwoju kraju. Porozumienia społeczne zawierały takie kraje jak m.in. Dania, Holandia, Irlandia, Hiszpania, Słowenia czy Włochy, za każdym razem osiągając szeroki konsensus społeczny (co zapewniało trwałość osiągniętych porozumień) obejmujący zarówno obszar rynku pracy, jak i cały kompleks reform ustrojowych i strukturalnych mających decydujące znaczenie dla rozwoju tych krajów w długim okresie.

Holandia charakteryzuje się jedną z najdłuższych historii prowadzenia dialogu społecznego, a jej doświadczenia stanowią modelowy przykład współpracy rządu i przedstawicieli różnych grup społecznych w podejmowaniu wielu istotnych decyzji społeczno-gospodarczych. Za bardzo istotny element rozwoju tego modelu uważa się porozumienie społeczne z Wassenaar z 1982 roku, które odegrało ważną rolę w pokonywaniu kryzysu z przełomu lat 70tych i 80tych związanego z szokami naftowymi i tzw. chorobą holenderską (por. m.in. Zybała (2009b), van der Meer, Visser (2010), Visser, Hemerijck (1997). W porozumieniu z Wassenaar związki zawodowe w negocjacjach dwustronnych z pracodawcami zgodziły się na zawieszenie indeksacji płac i ograniczenie wzrostu wynagrodzeń poniżej wzrostu produktywności. Dodatkowo w 1984 roku zgodzono się na obniżenie wynagrodzenia minimalnego o 3 proc., a następnie zamrożenie jego wysokości na następne 6 lat. W kolejnych latach zawarto łącznie 15 porozumień i paktów w następujących obszarach: osłon dla pracowników i uelastyczniania rynku pracy i zmniejszaniu nierówności na rynku pracy pomiędzy zatrudnionymi a bezrobotnymi i nieaktywnymi bądź mających niestabilną sytuację zawodową (tzw. outsiderami rynku pracy), systemu emerytalnego, urlopów macierzyńskich i systemu opieki nad dziećmi w obliczu rosnącego odsetka zatrudnionych kobiet oraz tradycyjnie w obszarze osłabiania wzrostu wynagrodzeń i wzrostu konkurencyjności gospodarki. I jak stwierdzają van der Meer i Visser (2010) we wszystkich tych obszarach partnerzy oraz strona rządowa osiągnęli porozumienie, choć często negocjacje były trudne, a kompromis zawierany był z opóźnieniem.

W Irlandii od 1987 roku wzrost wynagrodzeń w gospodarce był koordynowany za pomocą centralnych porozumień, zawieranych co ok. 3 lata, w których związki akceptowały relatywnie wolniejszy ich wzrost (początkowo na poziomie 2,5 pkt. proc.), w zamian rząd godził się na obniżanie ciężaru podatkowego dla pracujących. Pakty, które początkowo traktowane były w Irlandii jako środek radzenia sobie z trudną sytuacją gospodarczą kraju (stopa bezrobocia w 1987 roku wynosiła 16,6 proc., inflacja 12 proc., deficyt 8 proc., a dług publiczny 117 proc. PKB) w kolejnych latach przekształciły się w mechanizm wprowadzania kompleksowych reform ustrojowych. Należy przy tym wspomnieć o zapleczu merytorycznym irlandzkiego dialogu. Każde negocjacje poprzedzone były raportem Krajowej Rady Ekonomiczno Społecznej (National Economic and Social Council - NESCC), który przedstawiał obecną sytuację gospodarczą kraju oraz prognozy przyszłych zmian, a także przedstawiał kontekst potrzebnych reform w obszarze których partnerzy powinni dojść do porozumienia. Istotną innowacją irlandzkiego dialogu społecznego było nadanie statusu partnera społecznego organizacjom pozarządowym, które również aktywnie uczestniczyły w negocjacjach centralnych (O'Donnell et al. 2010).

Ważnym aspektem prac prowadzonych w ramach TK jest ocena skutków podejmowanych działań czy proponowanych polityk. O ile bowiem propozycje rządowe są na ogół dobrze określone, w tym znaczeniu, że mają postać konkretnych projektów ustaw lub rozwiązań instytucjonalnych, to jednocześnie rzadko kiedy towarzyszą im wystarczająco dobrze przygotowane uzasadnienia interwencji i oceny skutków wprowadzanych regulacji na gospodarkę i rynek pracy (por. Zubek 2008). W rezultacie, jak wynika z badań IDI przeprowadzonych na potrzeby tego projektu, partnerzy społeczni nie mogą – w zazwyczaj krótkim czasie przeznaczonym na debatę – w sposób rzetelny odnieść się do konkretnego projektu biorąc pod uwagę wszystkie argumenty przemawiające za i przeciw niemu. W szczególności nie są w stanie precyzyjnie ocenić, wad i zalet danej propozycji rządowej z perspektywy całej gospodarki oraz kto i w jakim stopniu poniesie koszty i odniesie korzyści jej wprowadzenia na poziomie mikro. Niestety nader często uwaga ta dotyczy szczególnie wrażliwych nowelizacji jakimi są zmiany w wydatkach socjalnych i podatkach, a więc w finansach publicznych. Sytuacja ta może okazać się korzystna dla strony rządowej i tych uczestników dyskusji dla których ukrycie rzeczywistych kosztów oraz faktycznych beneficjentów proponowanych rozwiązań, ale jednocześnie może oznaczać nałożenie poważnych ciężarów na resztę społeczeństwa w tym m.in. przyszłych podatników.

Taka sytuacja może przyczyniać się do fasadowego traktowania przedmiotu debaty przez jej uczestników i koncentrowania się przez nich na kwestiach marginalnych lub na akcentowaniu własnych partykularyzmów. Jeśli bowiem rząd nie przedstawia dostatecznie dobrze uzasadnionych obliczeń określających precyzyjnie skutki jakie dana propozycja przyniesie dla gospodarki i rynku pracy jako całości oraz dla poszczególnych grup społecznych i podmiotów gospodarczych, brak jest punktu odniesienia wokół którego mogłyby być formułowane opinie uczestników debaty. Jednocześnie krótki (na ogół) czas przeznaczony na dyskusję, oraz mniejszy niż w przypadku rządu zasób informacyjny, uniemożliwia sporządzenie takich ocen przez partnerów społecznych, a jeśli nawet takie oceny powstaną, mogą być one łatwo kwestionowane przez pozostałych uczestników dialogu. W rezultacie wszelkie przedstawiane w jego ramach argumenty, niezależnie od rzeczywistego ciężaru merytorycznego mogą być z łatwością ignorowane, a ważny cel prowadzenia debat społecznych, jakim jest przygotowanie najlepszych pod względem trafności i jakości rozwiązań w dziedzinie polityki społeczno-gospodarczej i uzyskanie dla nich społecznej akceptacji, nie będzie osiągnięty nawet w przybliżeniu. Aby procedura konsultacji społecznych stanowiła rzeczywiste wzmocnienie procesu legislacji, dostarczając zarówno większej legitymacji społecznej dla decyzji

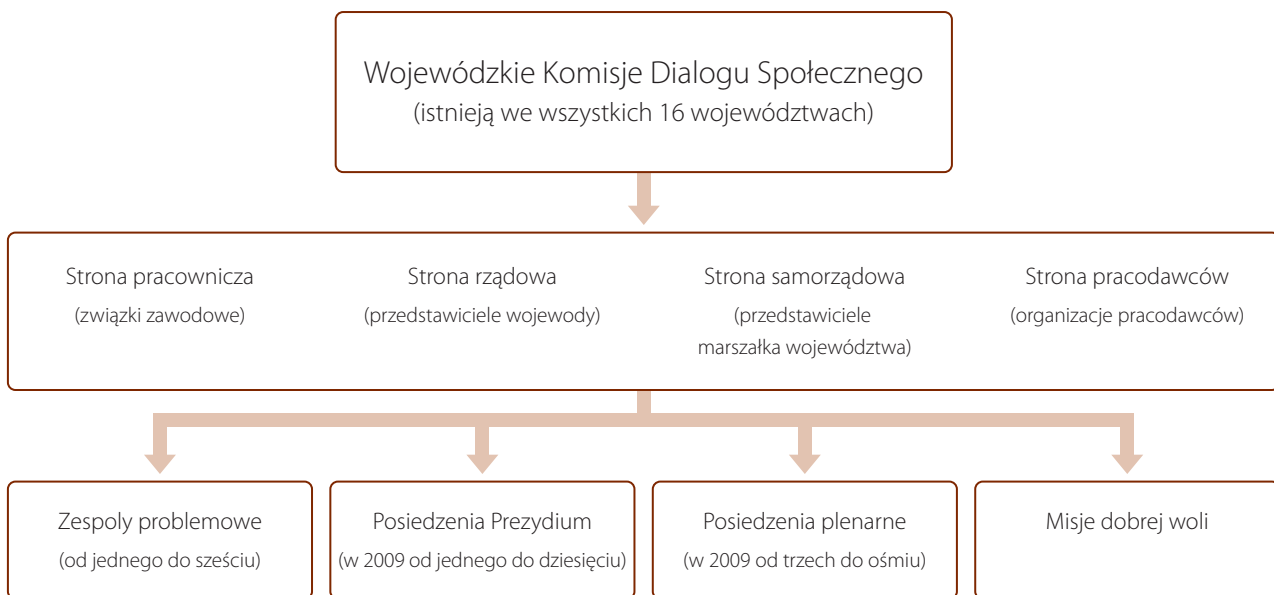
podejmowanych przez władze, jak i podnosząc ich jakość, konieczne jest aby wszyscy uczestnicy debaty byli do niej odpowiednio przygotowani. Wymóg ten nie oznacza tylko technicznej znajomości diskutowanych propozycji, lecz przede wszystkim posiadania zdolności do dokonania ich rzetelnej i merytorycznej analizy.

Jednocześnie coraz większą wagę polscy partnerzy społeczni zaczynają przykładac do wychodzenia z własną inicjatywą i zwracania uwagi na te potencjalne obszary i kierunki debaty, które są pomijane lub niewłaściwie definiowane przez rząd. Takie działania mają szczególne znaczenie zwłaszcza wtedy, kiedy mimo nabrzmienia problemów rząd nie wychodzi z propozycjami ich rozwiązania, bądź nieadekwatnie identyfikuje narastające zagrożenia, wyrzucając niektóre tematy poza nawias prowadzonej debaty. W takim wypadku zwrócenie uwagi opinii publicznej na punkt widzenia pracodawców i związków zawodowych oraz innych interesariuszy jest ważnym elementem budowania nowoczesnego dialogu społecznego, w którym podstawowym prawem obywatelskim jest prawo dostępu do rzetelnej i wyczerpującej informacji. Szczególnie ważne jest przy tym aby inicjatywy tego typu miały charakter wyczerpujących dokumentów w wyważony sposób prezentujących zajmowane stanowisko i podbudowujących je logicznymi i rzetelnie udokumentowanymi argumentami.

2.6. Dialog prowadzony na poziomie regionalnym

Wojewódzkie komisje dialogu społecznego to najważniejsze instytucje dialogu prowadzonego na szczeblu regionalnym. Powołuje się je na podstawie *Ustawy o Trójstronnej Komisji*, a szczegółowe zasady ich działania określa *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego*. Ustawa określa, że inicjatywę utworzenia komisji wojewódzkiej posiadają przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców i pracowników, w sprawach które ich zdaniem dotyczą spraw lokalnych. W ich imieniu komisję powołuje wojewoda. W jej skład wchodzi, podobnie jak w przypadku TK: przedstawiciele regionalnych struktur reprezentatywnych organizacji pracodawców i pracowników, przedstawiciele wojewody jako strony rządowej oraz marszałka województwa jako strony samorządowej, przy tym każda ze stron desygnuje trzech przedstawicieli (por. MPiPS 2010b).

Rysunek IV.7. Schemat organizacji prac Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego.



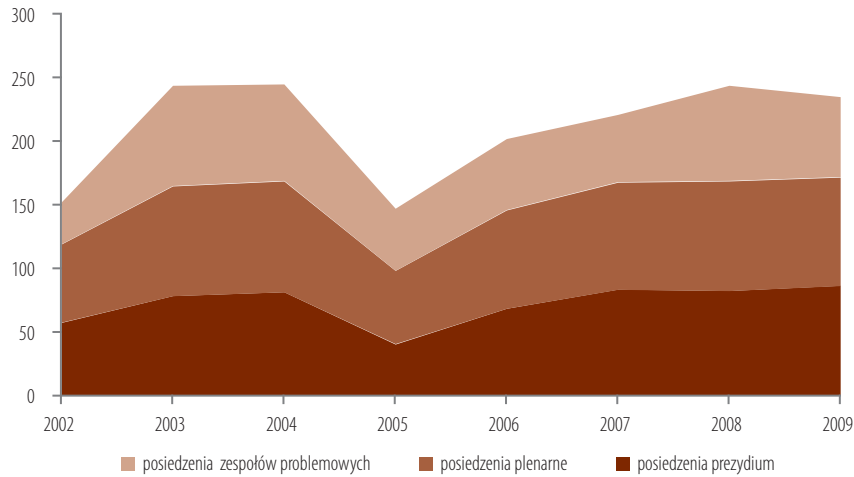
Źródło: opracowanie własne na podstawie MPiPS (2010b).

Podobnie jak Trójstronna Komisja, WKDS mają prawo powoływania, zespołów problemowych, przy czym w odróżnieniu od zespołów centralnej TK, są one większości województw mało aktywne (w 4 województwach w 2009 roku nie odbyło się spotkanie żadnego zespołu problemowego). Ustawa o TK daje wojewódzkim komisjom dialogu społecznego prawo do rozpatrywania spraw powodujących konflikty między pracownikami i pracodawcami zakładów danego regionu. WKDS mogą opiniować dane sprawy bądź podejmować uchwały o konieczności wyznaczenia osoby z misją dobrej woli (np. spośród osób znajdujących się na ogólnopolskiej liście mediatorów), których zadaniem jest mediacja między stronami sporu.

Wśród najczęstszych zarzutów w ocenie prac WKDS (por. np. Sroka 2009, Gardawski 2009b) wymienia się przede wszystkim nie jasno ustawowo określone cele, brak współpracy i koordynacji wojewódzkich komisji z Trójstronną Komisją i z przedstawicielami samorządów, a w efekcie niski poziom ich prestiżu oraz niemal kompletną anonimowość w oczach opinii publicznej. Niewątpliwie taki stan rzeczy wpływa negatywnie na efektywność dialogu prowadzonego na poziomie regionalnym. Jak zauważa Sroka (2009) na tym

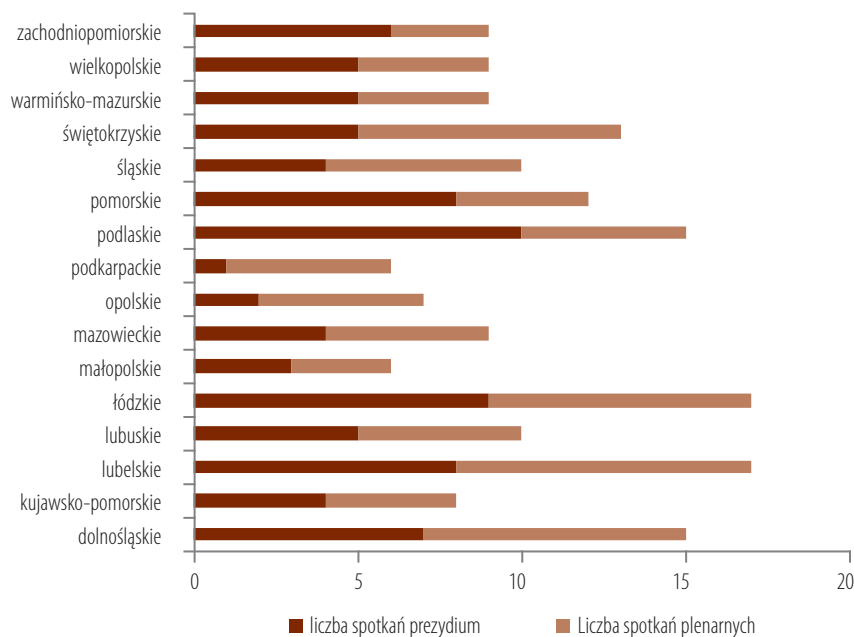
szczeblu proces ten skupia się najczęściej wyłącznie na bieżącym rozwiązywaniu lokalnych konfliktów i sporów, co samo w sobie jest działaniem bardzo pożądanym jednak dalece niewystarczającym. W pracach WKDS niemal nie podejmuje się działań strategicznych, ważnych z perspektywy rozwoju regionu. Podkreśla się przy tym niedofinansowanie tego typu instytucji, znaczną fluktuację kadr oraz brak znaczącego wsparcia eksperckiego.

Wykres IV.10. Łączna liczba posiedzeń wojewódzkich komisji dialogu społecznego w latach 2002-2009.



Źródło: opracowanie własne na podstawie MPiPS (2010b).

Wykres IV.11. Posiedzenia plenarne i prezydium wojewódzkich komisji dialogu społecznego w roku 2009 w podziale na województwa.



Źródło: opracowanie własne na podstawie MPiPS (2010b).

Nadzieję na zmianę tego stanu rzeczy wiąże się ze spotkaniem wyjazdowym WKDS w Lublinie, które odbyło się we wrześniu 2009 roku, w którym udział wzięli przedstawiciele prezydium pięciu innych Komisji, a także prezydium TK. Efektem tego spotkania było wypracowanie wspólnego stanowiska dot. postulowanych zmian w działalności dialogu regionalnego. Wśród najważniejszych ustaleń wymienić można ponowne zdefiniowanie zadań WKDS, stworzenie systemu, w którym ustalenia dialogu regionalnego będą wiążące dla strony rządowej, poprawa komunikacji między WKDS a TK (raport, jako negatywny przykład, podaje to, że od początku istnienia TK nie przekazała do rozpatrzenia dla WKDS w Lublinie żadnej sprawy) oraz zmienienie zasad finansowania wojewódzkich komisji¹⁷.

¹⁷ Stanowisko nr 3/2009 Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego w Lublinie, przedstawiciele Prezydium Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, a także przedstawiciele Prezydium WKDS Polski Wschodniej z dnia 21 września 2009 w sprawie wypracowania rozwiązań na rzecz wzmocnienia roli instytucji dialogu społecznego na poziomie regionalnym.

2.7. Dialog prowadzony na poziomie branżowym

Dialog branżowy to trzeci filar dialogu społecznego w Polsce. Przez swoje ograniczenie do części społeczeństwa nie ma on tak szerokiego pola potencjalnego oddziaływania jak TK. Jednocześnie jednak przez swoją większą efektywność potrafi w czysto praktycznym wymiarze współkształtować procesy gospodarcze w skali regionalnej lub nawet krajowej. Jego przewaga nad dialogiem centralnym i regionalnym leży przede wszystkim w tym, że negocjacje branżowe posiadają zawsze jasno sprecyzowany cel. Z kolei w porównaniu z dialogiem prowadzonym na poziomie przedsiębiorstwa przewaga dialogu branżowego opiera się na sile negocjacyjnej, z jednej strony dużo silniejsi są partnerzy społeczni (zwłaszcza strona pracownicza), z drugiej, negocjacje na poziomie przedsiębiorstw nie mają realnego wpływu na legislację. Trudno wyobrazić sobie udział strony rządowej przy dialogu na szczeblu zakładowym tak, jak dzieje się to na szczeblu ponadzakładowym, branżowym.

Powoływanie Trójstronnych Zespołów Branżowych (TZB), podobnie jak samej TK, datuje się na pierwszą połowę lat 90 i początkowo związane było z planami restrukturyzacji branż polskiej gospodarki. W późniejszym okresie motywem były negocjacje ponadzakładowych układów zbiorowych pracy, wciąż jednak, najczęściej, dotyczyło to sektorów, w których dominującą rolę odgrywały przedsiębiorstwa skarbu państwa. Pierwszy z zespołów: Zespół Trójstronny ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników powstał w wyniku porozumień strony rządowej i pracowników w 1992 roku. Od tego czasu sukcesywnie powstały kolejne zespoły, w sumie w 2009 roku istniało ich 13, przy czym w Zespole Trójstronnym ds. Branży Chemicznej wydzielono dwa Podzespoły: ds. Przemysłu Farmaceutycznego oraz ds. Przemysłu Szkłarskiego. Większość (9) zespołów umiejscowiona jest przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, pozostałe przy Ministerstwach Infrastruktury i Zdrowia¹⁸, por. Tabela IV.7.

I choć w ciągu niemal dwudziestu lat dialogu branżowego w Polsce pojawiły się nowe zespoły działające w nowych i/lub całkowicie sprywatyzowanych gałęziach gospodarki to jednak brak TZB w wielu innych obszarach jest wyraźnie odczuwalny. Jest to szczególnie ważne w kontekście dialogu na szczeblu Unii Europejskiej, która intensywnie rozwija dialog branżowy co ma swoje odzwierciedlenie w istniejących już około 30 komitetach sektorowych. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest to, że zespoły są inicjatywami oddolnymi, prawie zawsze strony pracowniczej (MPiPS 2010d). W związku z tym w pierwszej kolejności powstają w gałęziach gospodarki o tradycyjnie dobrze zorganizowanej sieci związkowej, a więc najczęściej państwowych, nie istnieją natomiast w większości branż sektora prywatnego. Drugą przyczyną jest pewna niechęć ze strony zarówno partnerów społecznych, jak i rządu. W niektórych kręgach pokutuje przekonanie o tym, że obecna liczba zespołów branżowych jest wystarczająca, pomimo że regularnie pojawiają się wnioski ze strony kolejnych sektorów o utworzenie nowych zespołów.

Warto także podkreślić, że świadomość społeczna funkcjonowania takich zespołów jest niska. Gardawski (2009b) konstatuje, że zaledwie 29 proc. pracowników branż, w których działają Trójstronne Zespoły Branżowe było świadomych ich istnienia. Cechą charakterystyczną TZB jest to, że ich działalność nie jest uregulowana prawnie¹⁹, które sankcjonowałby funkcjonowanie zespołów (każdy zespół działa na podstawie innego regulaminu), z drugiej ujednoliciłyby zasady ich prac, w tym także możliwości tworzenia nowych zespołów. W związku z brakiem odpowiedniej ustawy prace Zespołów normowane są przez wewnętrznie ustalone regulaminy, w nich także zapisane jest, które organizacje biorą udział w ich pracach. W przeciwieństwie do pozostałych instytucji dialogu społecznego w Polsce, Trójstronne Zespoły Branżowe nie mają obowiązku ustalania swoich składów na podstawie kryterium reprezentatywności w rozumieniu Ustawy o Trójstronnej Komisji (MPiPS 2010c), a ich skład ustalany jest raczej według reguł zwyczajowych²⁰. Do zmiany składu niezbędna jest zgoda wszystkich uczestniczących w pracach stron, w niektórych zespołach blokowano np. wejście do rozmów PKPP „Lewiatan”. W efekcie, w niektórych zespołach zasiadają przedstawiciele innych związków zawodowych (zwłaszcza: „Sierpień 80”) i organizacji pracodawców (np. Polski Związek Firm Deweloperskich), a także przedstawiciele zarządów najważniejszych zakładów danej branży, niezrzeszeni w żadnej organizacji (np. Zarząd Kopalni „Siarkopol”). Z drugiej jednak strony taka formuła nie gwarantuje udziału w pracach zespołów przedstawicielom organizacji reprezentatywnych. Ten fakt oraz specyfika branż, w których działają trójstronne zespoły powoduje, że wśród organizacji pracodawców tylko Pracodawcy RP są obecni w większości zespołów, podczas gdy członkowie trzech pozostałych organizacji zasiadają w zaledwie od dwóch (Związek Rzemiosła Polskiego) do pięciu (PKPP) Zespołach. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy oprócz niechęci strony związkowej do rozszerzenia składu doliczyć należy też to, że PKPP, BCC i ZRzP zrzeszają głównie prywatnych przedsiębiorców, podczas gdy dialog branżowy odbywa się najczęściej w restrukturyzowanych sektorach państwowych. Jednocześnie jedynym zespołem branżowym, w którym udział biorą przedstawiciele wszystkich reprezentatywnych organizacji jest Zespół Trójstronny ds. Ochrony Zdrowia. Warto odnotować również przypadek Zespołu Trójstronnego ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników, w którego pracach oprócz strony rządowej i partnerów społecznych uczestniczą również przedstawiciele instytucji takich jak Wyższy Urząd Górniczy i Główny Instytut Górnictwa.

¹⁸ Przy Ministerstwie Pracy umiejscowione są: Zespół Trójstronny ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników, ds. Branży Chemicznej, ds. Branży Energetycznej, Społecznych Warunków Restrukturyzacji Hutnictwa, Restrukturyzacji Górnictwa i Przetwórstwa Siarki, Przemysłu Lekkiego, Restrukturyzacji Zakładów Przemysłowego Potencjału Obronnego, Branży Węgla Brunatnego oraz Przemysłu Stoczniowego. Przy Ministerstwie Infrastruktury: Zespół ds. Żeglugi i Rybołówstwa Morskiego, Budownictwa i Gospodarki Komunalnej oraz Kolejnictwa. Przy Ministerstwie Zdrowia: Zespół Trójstronny ds. Ochrony Zdrowia.

¹⁹ Na przełomie 2001/2002 powstała koncepcja wg której TZB miałyby pracować przy Trójstronnej Komisji (ale pozostawać ciałami niezależnymi). To rozwiązanie miało im przynieść umocowanie prawne i poprawić możliwości funkcjonowania. Jednak wobec sprzeciwu reprezentantów związków zawodowych, postanowiono, że zespoły działające będą obok TK, pozostając głównym, niezależnym organizacyjnie forum dla krajowego dialogu branżowego.

²⁰ W większości przypadków przyjęto zasadę, że w TZB uczestniczyć będą reprezentanci strony społecznej (organizacji związkowych i pracodawców) które podpisały układy zbiorowe pracy.

Tabela IV.7. Trójstronne Zespoły Branżowe.

Nazwa zespołu	Rok rozpoczęcia prac	Reprezentanci	Podległość
Zespół Trójstronny ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników	1992	4 przedstawicieli ministerstw 13 związków zawodowych Związek Pracodawców Górnictwa Węgla kamiennego	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Zespół Trójstronny ds. Społecznych Warunków Restrukturyzacji Hutnictwa	1995	4 przedstawicieli ministerstw 5 związków zawodowych Związek Pracodawców Przemysłu Hutniczego w Polsce	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Zespół Trójstronny ds. Branży Energetycznej	1998	5 przedstawicieli ministerstw oraz przedstawiciele Urzędu Regulacji Energetyki 5 związków zawodowych 5 organizacji pracodawców	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Zespół Trójstronny ds. Społeczno-Gospodarczych Restrukturyzacji Górnictwa i Przetwórstwa Siarki	1998	5 przedstawicieli ministerstw 5 związków zawodowych 4 przedstawicieli zarządów zakładów branży	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Zespół Trójstronny ds. Społeczno-Gospodarczych Warunków Restrukturyzacji Zakładów Przemysłowego Potencjału Obronnego	1998	5 przedstawicieli ministerstw 3 związki zawodowe 1 organizacja pracodawców	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Zespół Trójstronny ds. Przemysłu Lekkiego	1999	3 przedstawicieli ministerstw 2 związki zawodowe 2 organizacje pracodawców	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Trójstronny Zespół ds. Żeglugi i Rybołówstwa Morskiego	2002	5 przedstawicieli ministerstw 3 związki zawodowe Związek Armatorów Polskich	Ministerstwo Infrastruktury
Zespół Trójstronny ds. Branży Chemicznej	2003	4 przedstawicieli ministerstw 6 związków zawodowych 3 organizacje pracodawców	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Zespół Trójstronny ds. Kolejnictwa	2003	3 przedstawicieli ministerstw 15 związków zawodowych Związek Pracodawców Kolejowych	Ministerstwo Infrastruktury
Trójstronny Zespół ds. Ochrony Zdrowia	2005	6 przedstawicieli ministerstw 3 związki zawodowe 4 organizacje pracodawców	Ministerstwo Zdrowia
Zespół Trójstronny ds. Przemysłu Stocznioowego	2006	3 przedstawicieli ministerstw (oraz ARP S.A.) 3 związki zawodowe 2 organizacje pracodawców	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Zespół Trójstronny ds. Budownictwa i Gospodarki Komunalnej	2005	7 przedstawicieli ministerstw 4 związki zawodowe 5 organizacji pracodawców	Ministerstwo Infrastruktury
Zespół Trójstronny ds. Branży Węgla Brunatnego	2006	4 przedstawicieli ministerstw 5 związków zawodowych Związek Pracodawców Porozumienie Producentów Węgla Brunatnego	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie MPIPS (2010c).

Po uwzględnieniu zastrzeżeń odnośnie samej formy istnienia zespołów branżowych należy spostrzec, iż część z nich działa wyjątkowo skutecznie. W ramach dialogu branżowego udało się np. wynegocjować strategie rozwoju lub restrukturyzacji dla kilku branż (np. hutnictwa żelaza i stali, węgla kamiennego, siarki, przemysłu chemicznego, przemysłu lekkiego), a także wypracować porozumienia w sprawach takich jak porozumienie dotyczące zakończenia strajku w Kopalni Budryk w 2008 roku czy wynegocjowanie osłon socjalnych w hutnictwie.

2.8. Dialog prowadzony na poziomie przedsiębiorstw

Kluczowym elementem dialogu społecznego i kształtowania stosunków pracy na szczeblu zakładowym są negocjacje zbiorowe pomiędzy pracodawcą i pracownikami, czyli tzw. dialog autonomiczny (Towalski 2007). W wielu krajach europejskich układy zbiorowe są podstawowym źródłem prawa pracy określającym uprawnienia pracowników oraz stosunki pomiędzy pracodawcą a związkami zawodowymi. W Polsce natomiast jedynie niewielki odsetek pracowników jest objęty układami zbiorowymi pracy (UZP), tj. ok. 35 proc. pracowników (por. Wykres IV.1 oraz Ramka IV.16). Symptomatyczny jest również z roku na rok spadek liczby zawieranych nowych układów. Według danych Państwowej Inspekcji Pracy w 1996 roku zarejestrowano 1 464 UZP (oraz 5 717 protokołów dodatkowych), a w 2009 roku było ich zaledwie 123 (oraz 1 732 protokołów dodatkowych). Liczba zawieranych ponadzakładowych UZP należy w Polsce do jednej z najniższych w Europie. Według danych MPiPS w 2010 roku zarejestrowanych było 169 ponadzakładowych układów zbiorowych, które obejmowały ok. 390 tys. pracowników, w większości zatrudnionych w sektorze publicznym bądź przedsiębiorstwach sprywatyzowanych.

Najważniejszym ograniczeniem w zawieraniu układów w Polsce, co pokazaliśmy we wcześniejszych częściach, jest nieobecność związków zawodowych w zakładach pracy (przede wszystkim w sektorze prywatnym), które posiadają jednocześnie wyłączność na zawieranie tego typu porozumień z pracodawcą, a także unikaniu regulacji układowych przez pracodawców.

Zawierane w Polsce UZP mogą regulować kwestie pracownicze, ale tylko kiedy podwyższają standardy pracy zapisane w Kodeksie Pracy (lub innych ustawach), co w sytuacji relatywnie wysokich standardów pracy w Polsce regulowanych ustawowo zawęża znacząco potencjalny zakres dialogu autonomicznego. Podkreśla się przy tym, że gdyby w Kodeksie pracy istniała możliwość uregulowania kwestii stosunku pracy na zasadach deregulacji, tj. dopuszczalnych prawem odstępstw od przepisów ustawowych, wtedy mogłaby się pojawić szersza przestrzeń dla tego typu negocjacji. Jak podaje Męcina (2009b) mogłoby to dotyczyć takich zagadnień jak wymiar czasu pracy, dłuższe okresy rozliczeniowe, czy np. możliwość zamiany długich okresów wypowiedzenia na wypłatę odszkodowania. Brak takiej możliwości sprawia, że układy funkcjonują przede wszystkim u przedsiębiorstw sektora publicznego, lub sprywatyzowanych, które niejako „odziedziczyły” dany układ zbiorowy.

Do pewnego stopnia, jak zauważa m.in. Męcina (2009a), niechęć do układowej regulacji stosunków pracy mogła wynikać z regulacji prawnych. Przed 2001 rokiem ówczesne prawo praktycznie nie dopuszczało na rozwiązanie danego układu bez zgody związków zawodowych. Z uzasadnionych względów odstraszało to pracodawców przed zawieraniem umów, a więc zobowiązań wobec pracowników bez możliwości ich wypowiedzenia, w sytuacji dynamicznych zmian w polskiej gospodarce. Natomiast wciąż obowiązujący jest zapis, który uniemożliwia pracodawcy, który należy do organizacji pracodawców, będącej stroną układu ponadzakładowego, wypowiedzenia tego układu po wystąpieniu z organizacji pracodawców.

Należy jednak pamiętać, że badania m.in. Gardawskiego (2009a), Czarastego (2009) pokazują, że pomimo braku układów zbiorowych, działalność związków w wielu przedsiębiorstwach może przyczynić się do poprawy warunków pracy. Modelowym przykładem jest tutaj handel wielko powierzchniowy (tzw. hipermarkety), w którym związki osiągnęły relatywnie najwięcej, przyczyniając się do poprawy warunków bhp, terminową wypłatę wynagrodzeń, rozliczanie czasu pracy i przeciwdziałając zachowaniom mobbingowym²¹. Jak stwierdza Gardawski (2009a) zakładowe związki zawodowe w Polsce pełnią rolę pewnego rodzaju „straszaka” dla pracodawcy. Musi się on liczyć, że w sytuacji gdy przekroczy pewien dopuszczalny dla załogi element nieprawidłowości, to pracownicy zorganizują zakładową organizację związkową i w drodze konfliktu dojdą do swoich praw.

²¹ Należy również odnotować fakt intensywnych kontroli Państwowej Inspekcji Pracy, które miały wpływ na poprawę warunków zatrudnienia w handlu wielkopowierzchniowym.

Ramka IV.16. Układy zbiorowe w Polsce wg badania BSW.

Podstawowym źródłem wykorzystywanym do analizy zawieranych układów zbiorowych pracy w ujęciu przestrzennym oraz m.in. z uwzględnieniem sekcji PKD oraz formy własności jest Badanie Struktury Wynagrodzeń (BSW). W kwestionariuszu BSW oprócz pytań pozwalających ocenić wysokość zarobków osób pracujących zamieszczone jest również pytanie o to czy wynagrodzenie danej osoby ustalane jest na podstawie zawartego układu zbiorowego (z rozróżnieniem na zakładowy i ponadzakładowy układ zbiorowy).

Ogółem w Polsce kwestie wynagrodzenia 39 procent pracowników (w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 10 osób) są regulowane układami zbiorowymi, w tym, w przypadku 36 procent pracowników są to zakładowe układy zbiorowe, a 3 procent ponadzakładowe. W sektorze publicznym wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 43 procent, a w sektorze prywatnym 37. Najwięcej osób, których wynagrodzenie jest regulowane przez układ zbiorowy zatrudnionych jest w sektorze energetycznym (sekcja D) oraz w górnictwie (sekcja B), najmniej w edukacji (sekcja P) oraz administracji publicznej (sekcja O) - patrz Tabela IV.8.

Tabela IV.8. Odsetek pracowników zatrudnionych, których wynagrodzenia regulują układy zbiorowe pracy, w podziale na sekcje PKD, w 2008 roku.

Sekcja	A**	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S
procent osób	62	84	46	93	56	40	30	70	26	20	48	54	35	38	7	20	39	36	21

Uwaga: * dane dotyczą przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 10 pracowników; ** podane sekcje są zgodne z PKD z 2007 roku

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BSW.

W ujęciu przestrzennym największym odsetkiem osób pracujących, których kwestie płacowe regulują układy zbiorowe charakteryzują się województwa: śląskie, kujawsko-pomorskie oraz podkarpackie, gdzie ten wskaźnik kształtuje się na poziomie powyżej 43 procent - patrz Mapa IV.1. Co ciekawe te województwa, które charakteryzują się wysokim współczynnikiem obejmowania układami zbiorowymi w sektorze publicznym notują na ogół niskie wartości tego wskaźnika w sektorze prywatnym - tę odwrotną zależność obrazuje Wykres IV.12.

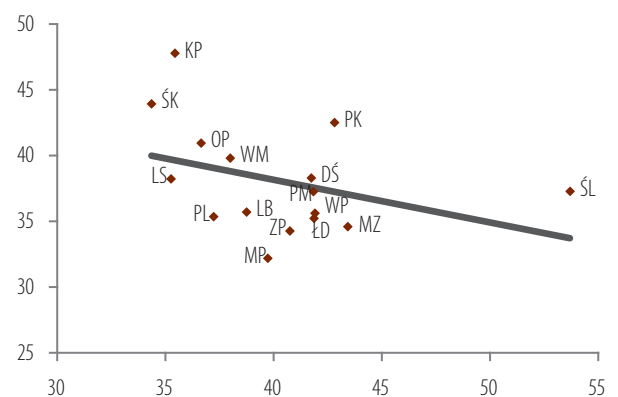
Mapa IV.1. Odsetek pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach, w których wynagrodzenie regulują układy zbiorowe w podziale na województwa.



■ 42,66 do 44,18 (3)	■ 37,68 do 39,09 (4)	□ 35,09 do 37,31 (4)
■ 39,09 do 42,66 (2)	■ 37,31 do 37,68 (3)	

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BSW.

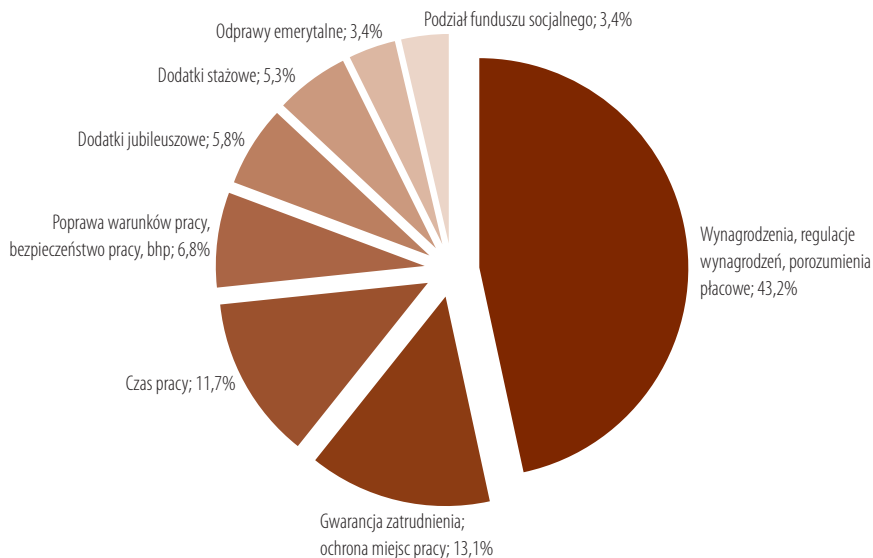
Wykres IV.12. Odsetek pracowników zatrudnionych w których wynagrodzenie regulują układy zbiorowe w sektorze publicznym (oś pozioma), a w sektorze prywatnym (oś pionowa).



Źródło: Obliczenia własne na podstawie BSW.

Oprócz niskiej partycypacji i skali objęcia układami zbiorowymi pracy, do wad polskiego dialogu autonomicznego zaliczyć należy to, że tylko w niewielkim stopniu dotyczy on takich tematów jak nietypowa organizacja czasu pracy, wsparcie łączenia pracy zawodowej z rodzinnym lub inwestycje w kapitał ludzki pracowników, a ogranicza się przede wszystkim do wysokości wynagrodzenia, patrz Wykres IV.13. Jak pokazaliśmy w części drugiej związki zawodowe mogą odegrać ważną rolę w dostarczaniu usług edukacyjnych oraz zakresu doradztwa na rynku pracy. W Polsce wydaje się, że ta funkcja nie została jeszcze w pełni rozwinięta.

Wykres IV.13. Najważniejsze tematy zawieranych układów zbiorowych pracy (wg pracowników) w procentach, w 2009 roku.



Źródło: Męcina 2009a.

Również aktywność rad pracowników (por. Ramka IV.17), instytucji wprowadzonej na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego jest bardzo ograniczona. Według danych MPIPS w 2010 roku zaledwie w 3006 zakładach pracy funkcjonowały rady pracowników na ok. 34 tys. firm zatrudniających ponad 50 osób. Należy przy tym dodać, że jak wynika licznych badań (por. Gardawski 2009a, Wratny 2010c) rady pracowników są tworzone niemal wyłącznie w przedsiębiorstwach, w których działają zakładowe organizacje związkowe. Wynika to z jednej strony z niewielkiej wiedzy pracowników dotyczącej swoich praw oraz ogólnie zasad organizowania przedstawicielstw pracowniczych na poziomie zakładu pracy i nierozumienie powodów powoływania rad. Również pewną barierą, psychologiczną (obawa przed niezrozumieniem ze strony pracodawcy) oraz organizacyjną jest wymaganie, aby wniosek o rozpisanie wyborów do rady podpisało 10 proc. pracowników.

Ramka IV.17. Rady pracowników.

Rada pracowników to organ, w skład którego wchodzi reprezentanci strony pracowniczej zakładów zatrudniających ponad 50 osób, ustanowiony na mocy Ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji w 2006 roku, będącej spełnieniem dyrektywy 2002/14 Parlamentu Europejskiego o warunkach informowania i konsultowania pracowników. W skład rady pracowników wchodzi 3, 5 lub 7 pracowników, u pracodawcy zatrudniającego odpowiednio: od 50 do 250, od 251 do 500, powyżej 500 osób, przy czym w przypadku porozumienia z pracodawcą mogą to być liczby większe. Przy tym aby powołać radę, grupa co najmniej 10 proc. pracowników musi złożyć wniosek o zorganizowanie wyborów do rad. Do końca 2009 roku obowiązywał zapis, że członków rady desygnują związki zawodowe, a wybory organizowane są tylko w przypadku ich nieistnienia w przedsiębiorstwie, zostało to jednak zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny i obecnie mogą być tworzone przez pracowników niezrzeszonych w żadnej organizacji.

Rada pracowników ustala z pracodawcą tryb informowania pracowników o sytuacji w firmie, tryb konsultacji, sposoby rozwiązywania sporów. Koszty wyboru i działalności rad w całości ponosi pracodawca. Celem wprowadzenia możliwości zrzeszania się pracowników było umożliwienie tworzenia reprezentacji pracowników w tych przedsiębiorstwach, w których nie działają związki zawodowe. Jednak cel ten jest rzadko spełniany, w większości przypadków rady powstają w zakładach, w których już istnieją związki.

Podsumowanie

Polski dialog społeczny jest jednoznacznie zinstytucjonalizowany. Charakteryzuje się on silnym umocowaniem partnerów społecznych na szczeblu centralnym w ramach Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych (TK), któremu jednak towarzyszy w bardzo ograniczonym stopniu dialog na poziomie regionalnym i branżowym oraz niewielki zakres negocjacji na poziomie przedsiębiorstw. Można ponadto wskazać niską koordynację i spójność systemową w zakresie działań podejmowanych przez instytucje każdego z tych szczebli, zwłaszcza pomiędzy TK a wojewódzkimi komisjami dialogu społecznego (WKDS).

Wobec znacznych kompetencji posiadanych przez TK, do których obok kwestii prawa pracy czy wynagrodzenia minimalnego należą zagadnienia z obszaru ubezpieczeń społecznych, usług i konstrukcji budżetu centralnego, to w praktyce w ramach jej prac wyjątkowo rzadko dochodzi do konsensusu. Innymi słowy mechanizmy dialogu zapewniają wzajemną łączność pomiędzy stroną rządową i organizacjami partnerów społecznych, co jest wartością samą w sobie, jednak daleko niewystarczającą, aby dialog społeczny *sensu stricto* sprzyjał modernizacji kraju i przyczyniał się do wprowadzania długookresowych polityk reformatorskich. Nie wykształcił się również na dostatecznym poziomie, porównywalnym do krajów Europy Zachodniej mechanizm zapewnienia wsparcia eksperckiego, który w Polsce opiera się przede wszystkim na zapleczu istniejącym w ramach struktur organizacyjnych partnerów działających w TK. Niemniej do pozytywnych aspektów funkcjonowania dialogu centralnego należy zaliczyć dużą liczbę zespołów problemowych i ich stosunkową wysoką aktywność, a także zdolność do osiągania kompromisów. Może to świadczyć o dużym potencjale TK do wykorzystania w przyszłości.

Należy przy tym podkreślić rolę rządu i władz samorządowych, czyli kluczowego czynnika determinującego intensywność i autentyczność dialogu jako narzędzia współformowania polityki publicznej. Jest to tym ważniejsze, że w polskim porządku instytucjonalnym mamy do czynienia z faktycznym uprzywilejowaniem strony rządowej. De facto ma ona prawo (i pokusę) nie zgodzić się na dowolną propozycję wnoszoną przez partnerów, a w przypadku braku konsensusu ostateczna decyzja leży właśnie po jej stronie, nawet jeśli pozostałe strony TK doszły do porozumienia. W obecnym reżymie instytucjonalnym partnerzy pozbawieni są instrumentu umożliwiającego im formowanie własnych kontrprojektów w sytuacji gdy związki i pracodawcy wypracowały wspólne stanowisko. Rozwiązaniem tego problemu może być inicjatywa ustawodawcza.

Ważnym aspektem prowadzenia dialogu jest ocena skutków podejmowanych działań czy proponowanych polityk, co jak pokazuje polska praktyka jest raczej wyjątkiem niż regułą. Zarówno projektom przedkładanym przez stronę rządową jak i partnerów społecznych rzadko kiedy towarzyszą wystarczająco dobrze przygotowane uzasadnienia interwencji i oceny skutków wprowadzanych regulacji na gospodarkę i rynek pracy. W rezultacie pozostali uczestnicy dialogu społecznego nie mogą w sposób rzetelny odnieść się do proponowanych im propozycji. Jak wskazujemy w treści raportu, sytuacja ta może okazać się niekorzystna dla ogółu społeczeństwa na rzecz wąskich grup interesu mających silne motywacje do ukrywania rzeczywistych kosztów lobbowanych przez nich rozwiązań.

Kluczowym elementem dialogu społecznego i kształtowania stosunków pracy są negocjacje zbiorowe, czyli dialog autonomiczny. Jest on w Polsce mocno zdecentralizowany i słabo skoordynowany co wynika przede wszystkim ze słabej pozycji partnerów społecznych, zarówno związków zawodowych jak i organizacji pracodawców. Do związków należy niewielka część pracowników, są one niemal nieobecne w sektorze prywatnym i charakteryzują się dużym rozproszeniem i brakiem kooperacji (tzw. konfliktowy pluralizm), który wzmacniany jest nie tylko przez obecne rozwiązania legislacyjne (brak jednoznacznej definicji związku reprezentatywnego na poziomie zakładu pracy) lecz także przez typowy dla polskiego społeczeństwa okresu powojennego deficyt zaufania, niedostatek postaw obywatelskich i skłonności do partykularyzmu, utrudniające współpracę pomiędzy członkami społeczeństwa w szerszym planie niż sam ruch związkowy. Choć należy wspomnieć, że wizerunek polskich związków wśród osób pracujących nie jest wcale zły i obniżanie poziomu uzwiązkowienia nie oznacza, że pracownicy nie dostrzegają potrzeby istnienia związków. Ponadto istnieją podstawy do stwierdzenia, że związki zawodowe w zakładzie pracy przyczyniają się do przestrzegania zasad fair play. Również organizacje pracodawców, w kategoriach liczby członków oraz odsetka zatrudnienia w przedsiębiorstwach zrzeszonych, są mało reprezentatywne, a koordynacja ich działań umiarkowana, co może jednak wynikać z ich celowej strategii w obronie przed „groźbą” negocjacji ponadzakładowych.

W rezultacie układy zbiorowe nie dość, że są zawierane w niewielkiej liczbie firm, przede wszystkim państwowych to rzadko kiedy dotyczą takich tematów jak nietypowa organizacja czasu pracy, wsparcie łączenia pracy zawodowej z rodzinnym lub inwestycje w kapitał ludzki pracowników, a ograniczają się przede wszystkim do wysokości wynagrodzenia. Podkreśla się przy tym, że obecne rozwiązania prawne nie dają możliwości negocjacji dwustronnych do odstępstwa od regulacji ustawowych w wielu kluczowych obszarach stosunków pracy, w szczególności czasu pracy co znacząco zawęża pole negocjacji, ale też zmniejsza motywację do uczestniczenia w tym procesie przez stronę pracodawców.

Można więc stwierdzić, że polscy partnerzy społeczni uczestniczący w dialogu społecznym mają niewielki wpływ na kształtowanie zmian na rynku pracy. W innych krajach europejskich dialog zajmuje często kluczową rolę w modelowaniu instytucji tego rynku, tak aby z jednej strony charakteryzował się on odpowiednim poziomem elastyczności, umożliwiającym adaptację do zmian strukturalnych, absorpcję szoków oraz intensyfikację procesów modernizacyjnych przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa uczestników rynku pracy, zgodnie z europejskim modelem społecznym.

Myśląc o przebudowie modelu dialogu społecznego w Polsce, ważne jest, aby pamiętać o dopasowaniu go do wyzwań jakie stawia współczesna gospodarka. W obliczu wysokiego tempa zmian strukturalnych również heterogeniczność siły roboczej jest wysoka. Jednocześnie konieczność pogodzenia obowiązków zawodowych z rodzicielskimi powodują, że coraz większa jest potrzeba autonomizacji stosunku pracy i zdolności partnerów społecznych do współpracy ze sobą nawzajem oraz stroną rządową. Oznacza to z jednej strony konieczność przebudowy tradycyjnego dialogu autonomicznego i rozszerzenie go na kwestie związane m.in. z kształceniem ustawicznym i elastyczną organizacją pracy, zaś z drugiej wymagana będzie umiejętność partnerów na szczeblu centralnym, do konstruktywnego poszukiwania kompromisu w obszarze instytucji i regulacji rynku pracy.

Tabela IV.9. Analiza SWOT polskiego dialogu społecznego.

S	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dość dobrze funkcjonujące zaplecze instytucjonalne - rozwinięte instytucje na szczeblu centralnym, branżowym, regionalnym. 2. Dobre usytuowanie prawne, pojęcie dialogu społecznego zapisane w Konstytucji, działanie instytucji dialogu określone przez Ustawy, ale brak regulacji w zakresie dialogu branżowego. 3. Relatywnie dobry wizerunek związków wśród ogółu pracujących
W	<ol style="list-style-type: none"> 1. Słabe organizacje partnerów społecznych. Zarówno związki zawodowe jak i pracodawcy zrzeszają niewielu pracowników, charakteryzują się niskim poziomem kooperacji i koordynacji oraz stosunkowo dużym rozproszeniem. 2. Skupienie ruchu związkowego na poziomie zakładu pracy, który jest głównym źródłem finansowania central, ale też mały zakres wpływu organizacji pracodawców (potęgowany możliwością przynależności danego przedsiębiorstwa do kilku organizacji) 3. Nieumiejętność osiągania kompromisów na szczeblu centralnym, brak uchwał TK. Upolitycznienie dialogu, choć mniejsze niż kilka lat temu. 4. Słabe zaplecze eksperckie, brak centralnej instytucji wspierającej merytorycznie partnerów oraz współpracy z niezależnymi think-tankami, rozcieńczenie środków przeznaczanych na ekspertyzy 5. Brak koordynacji pomiędzy poziomami dialogu zwłaszcza pomiędzy TK a WKDS.
O	<ol style="list-style-type: none"> 1. Podjęte działania rewitalizacyjne, w tym współpraca międzynarodowa i wsparcie z funduszy UE 2. Promowanie dialogu społecznego w UE 3. Rozszerzenie działalności związków na sektor prywatny 4. Zmniejszenia antagonizmów i wzrost zdolności do wzajemnej współpracy partnerów społecznych 5. Stopniowy wzrost poziomu zaufania w polskim społeczeństwie oraz wzrost przeciętnej aktywności obywatelskiej Polaków
T	<ol style="list-style-type: none"> 1. Starzenie się członków związków 2. Nieumiejętność związków dotarcia do wybranych grup społecznych, m.in. osób młodych, dobrze wykształconych 3. Rosnące zróżnicowanie preferencji pracowników na rynku pracy na linii <i>insider-outsider</i> 4. nierozwiązane kwestie prawne Trójstronnych Zespołów Branżowych

Wnioski dla polityki społeczno-gospodarczej

Wnioski dla polityki społeczno-gospodarczej

W roku 2008 większość najwyżej rozwiniętych państw świata objął najpoważniejszy w okresie powojennym kryzys gospodarczy. Zdarzenie to przypomniało, że gospodarka rynkowa rozwija się cyklicznie, a po okresie ponadprzeciętnej prosperity musi nadejść okres niezbędnej korekty. Sam kryzys nie musi oznaczać końca, trwających od kilkadziesiąt lat, czasów Wielkiego Uspokojenia (ang. Great Moderation) – okresu relatywnie niewielkich, a więc i umiarkowanie kosztownych społecznie, wahań koniunktury. Jednocześnie nawet jednorazowa, lecz głęboka i długotrwała recesja o globalnym zasięgu nie pozostaje bez wpływu na perspektywy wzrostu gospodarczego także w tych krajach, które jak Polska przeszły przez kryzys lat 2008-2009 relatywnie suchą stopą.

Wyzwaniem dla polityki publicznej najbliższych lat, jest nie tylko skuteczna dynamizacja wzrostu gospodarczego w czasie postkryzysowym, lecz także podniesienie adaptacyjności polskiej gospodarki, a więc jej zdolności do sprawnego mierzenia się z przyszłymi okresami słabszej koniunktury. Jak podkreślamy w części I pozytywny wzrost gospodarczy w Polsce okresu kryzysu był po części wynikiem zbiegu kilku korzystnych, lecz jednorazowych, okoliczności w tym zwłaszcza bardzo znacznego przyspieszenia inwestycyjnego w sektorze publicznym możliwego dzięki realizacji szeroko zakrojonego programu inwestycyjnego finansowanego z polityki spójności Unii Europejskiej. Boom inwestycyjny w sektorze finansów publicznych został okupiony znacznym nadwątleniem polskiej pozycji fiskalnej, która, poprzez efekty wypychania, potęguje słabe strony polskiego systemu gospodarczego w postaci relatywnie (jak na kraj o danym poziomie rozwoju gospodarczego) niskich stóp oszczędności i inwestycji. W niewielkim stopniu zmieniła się też nakierowana na bieżącą konsumpcję struktura wydatków publicznych.

Utrzymanie niskiej dyscypliny fiskalnej po wyjściu z okresu kryzysowego groziłoby erozją zdolności rządu do prowadzenia w przyszłości skutecznej polityki antycyklicznej instrumentami wydatkowymi. Wyjątkowa sytuacja z obecnego kryzysu, w której amortyzatorem sytuacji gospodarczej w tym wahań popytu na pracę był wzrost wydatków finansowanych ze środków UE o 1 proc. PKB, już się bowiem nie powtórzy. Dlatego też przeprowadzenie konsekwentnej sanacji fiskalnej równoważącej w perspektywie kilkuletniej wydatki publiczne z przychodami z podatków i zmniejszające deficyt z obecnych 7-8proc PKB do co najwyżej 2 proc. PKB w okresie koniunktury, powinno być fundamentem polityki gospodarczej przygotowującej polską gospodarkę na wyzwania przyszłości. Należy przy tym podkreślić, że ważne jest aby bilansowanie finansów publicznych w krótkim i średnim okresie nie odbywało się kosztem wzrostu zobowiązań podatkowych w przyszłości, bowiem proces starzenia się ludności już w kolejnej dekadzie bardzo istotnie zmieni proporcje między liczbą podatników, a świadczeniobiorców.

W szczególności zrównoważenia wymaga fundusz rentowy w którym w chwili obecnej luka między dochodami składkowymi a wydatkami przekracza 1,2 proc. PKB. W długim horyzoncie czasowym celem polityki zabezpieczenia społecznego powinno być zmniejszenie obecnego ryzyka rentowania na poziomie zagregowanym, przy jednoczesnym przesunięciu w górę granicy wieku od którego prawdopodobieństwo niezdolności do pracy zaczyna szybko rosnąć. Kierunkiem wartym kontynuowania jest także doprowadzenie do harmonizacji formuły rentowej z zasadami obliczania emerytur kapitałowych. W krótkim okresie jednak niezbędny wydaje się powrót do poziomu składki rentowej dopasowanej do bieżących wydatków w funduszu, to bowiem jej obniżenie przed kilkoma laty wywołało obecną nierównowagę między szkodowością a wymiarem składki w tym obszarze. Zrównoważeniu fiskalnemu służyłoby także zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie co najmniej 65 lat, które przyniosłoby poprawę salda w funduszu emerytalnym o ok. 1,5 proc. PKB.

Obok stabilizacji makroekonomicznej pakiet reform przystosowujących gospodarkę polską do fluktuacji gospodarczych powinien brać pod uwagę także szereg reform regulacyjnych, nakierowanych na zwiększenie adaptacyjności polskich przedsiębiorstw i polskich pracowników do zmieniających się okoliczności ekonomicznych i społecznych. Adaptacyjność winna być tu rozumiana jako element szerszego projektu organizującego politykę gospodarczą, rynku pracy i zabezpieczenia społecznego wokół modelu *workfare state* i *workfare society* – państwa i społeczeństwa, które swój dobrobyt opiera o pracę i indywidualną odpowiedzialność za swój los (przy zachowaniu kluczowych elementów siatki zabezpieczeniowej) – współczesnej przeciwwagi dla tradycyjnego modelu państwa dobrobytu (*welfare state*).

Jedną z konkluzji części III niniejszej edycji Zatrudnienia w Polsce było spostrzeżenie mówiące, że nawet 1/3 powstających miejsc pracy tworzą firmy dopiero wchodzące na rynek. Dlatego w krajach, gdzie zakładanie działalności gospodarczej jest szybkie, proste i tanie, szanse bezrobotnych na podjęcie pracy są większe niż w państwach, gdzie ten proces jest żmudny i kosztowny. Na kreację przedsiębiorstw oddziałują regulacje tworzące bariery wejścia do biznesu. W świetle tych prawidłowości oraz obserwacji, że odpływy bezrobotnych do zatrudnienia w Polsce były na przestrzeni lat 1993-2009 bardzo niskie, pierwszoplanowym problemem staje się regulacja zakładania działalności – a więc pola na którym Polska, wg danych Banku Światowego, wypada najgorzej w UE.

Kolejnym newralgicznym obszarem obecnego systemu regulacyjnego upośledzającym adaptacyjność polskiej gospodarki do zmian jest model polityki społecznej, w którym zasiłek dla bezrobotnych pełni funkcję stricte socjalną, nie motywując do poszukiwania pracy. By to zmienić zasiłek powinien być powiązany z wynagrodzeniem, jak w większości krajów UE. W chwili obecnej, jak pokazujemy w części III, tylko w Polsce i na Łotwie nie jest. Wprowadzona w roku 2010 zmiana zakładająca wyższy zasiłek przez 3 mies i niższy w okresie późniejszym - to krok w dobrą stronę, ale niewystarczający. Funkcja ubezpieczeniowa powinna być wzmocniona. Kwestia ta jest ściśle powiązana ze stabilizacją sektora finansów publicznych, bowiem zarówno w obecnym jak i poprzednim spowolnieniu to Fundusz

Pracy stał się łatwym źródłem dodatkowych dochodów dla Ministra Finansów, a więc składka na ten cel nie pełni w tej chwili funkcji ubezpieczeniowych będąc po prostu podatkiem bezpośrednim podobnym do CIT lub PIT.

W związku z dużym zróżnicowaniem sytuacji na regionalnych rynkach pracy, w których niski dochód na mieszkańca, współwystępuje często z niskim wskaźnikiem zatrudnienia, za niekorzystne należy uznać sytuację, w której wynagrodzenie minimalne poczynając od roku 2007 roku wzrosło o 5 pkt. proc. w relacji do wynagrodzenia przeciętnego. W chwili obecnej oznacza to, że w niektórych województwach płaca minimalna przekracza 50 proc. średniej (warmińsko-mazurskie i podkarpackie), podczas gdy w innych wynosi zaledwie ok. 30proc (mazowieckie). Bardziej elastyczne i zróżnicowane kształtowanie płac minimalnych wydaje się być konieczne szczególnie w czasach relatywnie osłabionej koniunktury i rynku pracy jako takiego.

Prowadzenie skutecznej polityki modernizacyjnej wymaga akceptacji społecznej. Jak pokazujemy w części IV dialog społeczny, może zajmować kluczową rolę w modelowaniu instytucji rynku pracy, tak aby z charakteryzowały się one odpowiednim poziomem elastyczności, umożliwiającym adaptację do zmian strukturalnych, absorpcję szoków oraz intensyfikację procesów modernizacyjnych przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa uczestników rynku pracy. Wysoka koordynacja negocjacji, kooperacja i zaufanie między partnerami przyczyniły się do wytworzenia w wielu krajach europejskich elastycznego jak i bezpiecznego rynku pracy, charakteryzującego się niskimi stopami bezrobocia i wysokimi poziomami aktywności zawodowej.

W polskim modelu stosunków przemysłowych, pomimo dość dobrego zinstytucjonalizowania dialogu, partnerzy społeczni mają jednak niewielki wpływ na kształtowanie rynku pracy. Dialog charakteryzuje się silnym ich umocowaniem na szczeblu centralnym w ramach Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych (TK), któremu jednak towarzyszy w bardzo ograniczonym stopniu dialog na poziomie regionalnym i branżowym oraz niewielki zakres negocjacji na poziomie przedsiębiorstw. Za poważny niedobór można ponadto wskazać niską koordynację działań podejmowanych przez instytucje każdego z tych szczebli zwłaszcza pomiędzy Komisją Trójstronną a wojewódzkimi komisjami dialogu społecznego.

Decydując się na wybór modelu dialogu społecznego dla Polski, ważne jest, aby był on przystosowany do wyzwań jakie stawia współczesna gospodarka. W obliczu wysokiego tempa zmian strukturalnych również heterogeniczność siły roboczej jest wysoka. Jednocześnie konieczność pogodzenia obowiązków zawodowych z rodzicielskimi powodują, że coraz większa jest potrzeba autonomizacji stosunku pracy i zdolności partnerów społecznych do współpracy. Oznacza to z jednej strony konieczność przebudowy tradycyjnego dialogu autonomicznego i rozszerzenie go na kwestie związane z kształceniem ustawicznym i elastyczną organizacją pracy, zaś z drugiej wymagana będzie umiejętność partnerów na szczeblu centralnym, do konstruktywnego poszukiwania kompromisu w obszarze instytucji i regulacji rynku pracy.

W kontekście prowadzenia dialogu trójstronnego należy podkreślić rolę rządu i władz samorządowych, czyli kluczowego czynnika determinującego intensywność i autentyczność dialogu jako narzędzia współformowania polityki publicznej. Jest to tym ważniejsze, że w polskim porządku instytucjonalnym mamy do czynienia z faktycznym uprzywilejowaniem strony rządowej. *De facto* ma ona prawo (i pokusę) nie zgodzić się na dowolną propozycję wnoszoną przez partnerów, a w przypadku braku konsensusu ostateczna decyzja leży właśnie po jej stronie, nawet jeśli pozostałe strony TK doszły do porozumienia. W obecnym reżymie instytucjonalnym partnerzy pozbawieni są instrumentu umożliwiającego im formowanie własnych kontrprojektów w sytuacji gdy związki i pracodawcy wypracowały wspólne stanowisko. Rozwiązaniem tego problemu mogłaby być inicjatywa ustawodawcza działających w porozumieniu partnerów społecznych. Jak wynika z naszych prac, ale też analiz innych autorów o ile w prowadzeniu efektywnego dialogu na szczeblu centralnym mniejszą przeszkodą jest brak środków finansowych i zaplecza eksperckiego, o tyle na szczeblach niższych, regionalnych i zakładowych brak wystarczających funduszy i dostępu do wysokiej jakości merytorycznej analiz stanowi poważną barierę.

Jak wskazujemy w tej części raportu bardzo istotnym elementem kształtowania stosunków pracy są negocjacje zbiorowe na poziomie zakładu pracy, czyli dialog autonomiczny. Jest on w Polsce mocno zdecentralizowany i słabo skoordynowany co wynika przede wszystkim ze słabej pozycji partnerów społecznych, zarówno związków zawodowych jak i organizacji pracodawców. Do związków należy niewielka część pracowników cechując się one dużym rozproszeniem i brakiem kooperacji. Choć należy wspomnieć, że wizerunek polskich związków wśród osób pracujących nie jest wcale zły i obniżanie poziomu uzwiązkowienia nie oznacza, że pracownicy nie dostrzegają potrzeby istnienia związków. Ponadto istnieją podstawy do stwierdzenia, że związków zawodowe w zakładzie pracy przyczyniają się do przestrzegania zasad fair play. Należy przy tym dodać, że organizacje pracodawców, w kategoriach liczby członków oraz odsetka zatrudnienia w przedsiębiorstwach zrzeszonych, są mało reprezentatywne, a koordynacja ich działań umiarkowana.

W rezultacie układy zbiorowe nie dość, że są zawierane w niewielkiej liczbie zakładów pracy, przede wszystkim państwowych lub sprywatyzowanych, które niejako „odziedziczyły dany układ, to tylko w niewielkim stopniu dotyczą takich tematów jak nietypowa organizacja czasu pracy, wsparcie łączenia pracy zawodowej z rodzinnym lub inwestycje w kapitał ludzki pracowników, a ograniczają się przede wszystkim do wysokości wynagrodzenia. W tym kontekście przemysłu wymagają obecne regulacje, które w obecnym kształcie nie dają możliwości negocjacjiom dwustronnym do odstępstwa od zapisów ustawowych w wielu kluczowych obszarach stosunków pracy, w szczególności czasu pracy co znacząco zawęża pole negocjacji, ale też zmniejsza motywację do uczestniczenia w tym procesie przez stronę pracodawców.

Aneks metodologiczny

Aneks 1. Dekompozycja luki oraz konwergencji produktywności

Luka produktywności zdefiniowana zostanie jako względna różnica między poziomem produktywności pracy w Polsce, a średnim poziomem produktywności pracy we Francji, tj. jako $\frac{y_t^{FR} - y_t^{PL}}{y_t^{FR}}$, gdzie y_t^{PL} jest miarą produktywności pracy w gospodarce polskiej, natomiast y_t^{FR} jest miarą produktywności Francji, stanowiącej gospodarke reprezentatywną dla UE15. Miary produktywności y_t^{PL} oraz y_t^{FR} wyrażone zostały jako wartości dodane na godzinę pracy i zdekomponowane na ważone sumy sektorowych produktywności, tj. $y_t^x = \sum_j a_{jt}^x y_{jt}^x$, $x \in \{PL, FR\}$, gdzie a_{jt}^x oznacza udział zatrudnienia w sektorze j w całkowitym zatrudnieniu w gospodarce x , natomiast y_{jt}^x oznacza produktywność j -tego sektora w gospodarce x . Dekompozycja taka pozwoliła na zidentyfikowanie wielkości luk produktywności w poszczególnych sektorach. Następnie, zgodnie z metodologią Caselli, Tenreyro (2005), luka produktywnościowa zdekomponowana zostanie na (agregatową) składową wewnątrzsektorową (tj. różnicę w produktywności poszczególnych sektorów) oraz (agregatową) składową międzysektorową (tj. lukę wynikającą z sektorowej alokacji czynników produkcji) wg relacji:

$$\frac{y_t^{FR} - y_t^{PL}}{y_t^{FR}} = \sum_j a_{jt}^{PL} \left(\frac{y_{jt}^{FR} - y_{jt}^{PL}}{y_{jt}^{FR}} \right) + \sum_j (a_{jt}^{FR} - a_{jt}^{PL}) \frac{y_{jt}^{FR}}{y_t^{FR}} + \theta_t$$

gdzie θ_t oznacza resztę dekompozycji.

Alternatywna dekompozycja polegała na wykorzystaniu relacji:

$$\frac{y_t^{PL} - y_t^{FR}}{y_t^{FR}} = \sum_j a_{jt}^{PL} \left(\frac{y_{jt}^{PL} - y_{jt}^{FR}}{y_{jt}^{FR}} \right) + \sum_j (a_{jt}^{PL} - a_{jt}^{FR}) \frac{y_{jt}^{FR}}{y_t^{FR}}$$

Drugie równanie wykorzystane zostało do dokonania dekompozycji konwergencji na konwergencję wewnątrzsektorową, konwergencję międzysektorową oraz konwergencję wynikającą z realokacji siły roboczej między sektorami:

$$\Delta \frac{y_t^{PL} - y_t^{FR}}{y_t^{FR}} = \sum_j a_{jt}^{PL,*} \Delta \frac{y_{jt}^{PL} - y_{jt}^{FR}}{y_{jt}^{FR}} + \sum_j \left(\frac{y_{jt}^{PL}}{y_{jt}^{FR}} \right)^* \Delta a_{jt}^{PL} - \sum_j \left(\frac{y_{jt}^{FR}}{y_{jt}^{FR}} \right)^* \Delta a_{jt}^{FR} + \sum_j (a_{jt}^{PL,*} - a_{jt}^{FR,*}) \Delta \left(\frac{y_{jt}^{FR}}{y_t^{FR}} \right)$$

gdzie dla dowolnej zmiennej x przyjęto oznaczenie $x^* = \frac{x_t - x_{t-1}}{2}$.

Analogiczne dekompozycje przeprowadzono dla pozostałych krajów NMS8.

Istotną różnicą w stosunku do pracy Caselli i Tenreyro (2005) jest oparcie analizy na 30 sekcjach gospodarki (zamiast 5). Było to możliwe dzięki wykorzystaniu danych EU-Klems (nieдоступnych w roku 2005) o wartości dodanej oraz liczbie godzin pracy. Z tej przyczyny, rezultaty liczbowe są odmienne niż uzyskane przez Caselli i Tenreyro. Nie wpływa to jednak na ogólny obraz problemu, jak też wnioski z analizy.

Dodatkowo, wykorzystane zostały dane Eurostat o parytetach siły nabywczej, co pozwoliło na zwiększenie porównywalności danych między krajami z punktu widzenia przełożenia produktywności pracy na jakość życia.

Aneks 2. Rezultaty dekompozycji luki produktywności

Tabela 1. Rezultaty dekompozycji luki produktywności na 3 składowe.

	1995				2006			
	Luka całkowita	Luka wewnątrz-sektorowa	Luka między-sektorowa	Reszta dekompozycji	Luka całkowita	Luka wewnątrz-sektorowa	Luka między-sektorowa	Reszta dekompozycji
PL	1,925	0,626	0,103	-0,071	1,242	0,519	0,103	-0,067
HU	1,614	0,592	0,090	-0,065	1,222	0,492	0,075	-0,017
CZ	1,491	0,595	0,009	-0,005	1,210	0,579	-0,010	-0,021
EE	3,534	0,965	0,060	-0,246	1,682	0,938	0,132	-0,443
LT	2,939	0,732	-0,001	0,018	1,578	0,603	0,025	-0,006
LV	2,637	0,834	0,032	-0,141	1,499	0,810	0,017	-0,226
SI	1,246	0,443	0,341	-0,229	0,739	0,351	0,090	-0,015
SK	1,782	0,655	0,008	-0,022	1,373	0,586	-0,011	0,004

Źródło: Obliczenia własne.

Tabela 2. Rezultaty dekompozycji luki produktywności na 2 składowe.

	1995			2006		
	Luka całkowita	Luka wewnątrz-sektorowa	Luka między-sektorowa	Luka całkowita	Luka wewnątrz-sektorowa	Luka między-sektorowa
PL	-0,658	-0,626	-0,031	-0,554	-0,519	-0,035
HU	-0,617	-0,592	-0,026	-0,550	-0,492	-0,058
CZ	-0,599	-0,595	-0,004	-0,548	-0,579	0,032
EE	-0,779	-0,965	0,186	-0,627	-0,938	0,311
LT	-0,746	-0,732	-0,017	-0,612	-0,603	-0,019
LV	-0,725	-0,834	0,109	-0,600	-0,810	0,210
SI	-0,555	-0,443	-0,111	-0,425	-0,351	-0,074
SK	-0,641	-0,655	0,014	-0,579	-0,586	0,007

Źródło: Obliczenia własne.

Tabela 3. Rezultaty dekompozycji konwergencji produktywności pracy.

	1995-2006				1995-2000				2001-2006			
	Całkowita	Wewnątrz-sektorowa	Realokacja pracy	Między-sektorowa	Całkowita	Wewnątrz-sektorowa	Realokacja pracy	Między-sektorowa	Całkowita	Wewnątrz-sektorowa	Realokacja pracy	Między-sektorowa
PL	0,119	0,005	-0,021	0,103	0,011	0,013	-0,012	0,013	0,108	-0,008	-0,009	0,091
HU	0,078	0,010	-0,021	0,067	0,000	0,013	-0,014	-0,001	0,078	-0,003	-0,007	0,068
CZ	0,059	0,004	-0,012	0,051	-0,004	0,015	-0,006	0,005	0,063	-0,010	-0,007	0,046
EE	0,124	0,004	0,024	0,152	-0,004	0,024	0,019	0,038	0,128	-0,020	0,006	0,114
LT	0,143	-0,001	-0,015	0,127	0,008	-0,002	-0,015	-0,008	0,135	0,000	0,000	0,136
LV	0,085	0,024	0,016	0,125	0,001	0,025	0,013	0,039	0,084	0,000	0,003	0,086
SI	0,065	0,096	-0,031	0,130	0,011	0,061	-0,015	0,057	0,054	0,035	-0,016	0,073
SK	0,083	-0,005	-0,015	0,062	-0,009	0,013	-0,006	-0,002	0,092	-0,019	-0,009	0,064

Źródło: Obliczenia własne.

Aneks 3. Oszacowania modeli logitowych

Wyniki obejmujące istotne determinanty zadowolenia z pracy obrazuje Tabela 4. O poziomie istotności danego czynnika jako zmiennej determinującej satysfakcję z pracy świadczy liczba gwiazdek stojących przy danym ilorazie szans¹, określającym kierunek i siłę oddziaływania. O dodatnim wpływie mówią wartości z przedziału (0;1) Czynniki osłabiające współwystępujące z niższym zadowoleniem z pracy przybierają wartości powyżej 1. Wartość można interpretować jako względne prawdopodobieństwa. Przykładowo – praca w sektorze rolniczym ma słaby, ale negatywny wpływ na zadowolenie (o czym świadczy iloraz szans 1,30)², podczas gdy dyskryminacja na tle etnicznym w miejscu pracy niemal determinuje niskie poziomy satysfakcji (4,29).

Tabela 4. Wyniki uporządkowanego modelu logitowego dla satysfakcji z pracy.

kategoria		zmienna	I	II	III	IV	V	
pozostałe	sektor	rolnictwo	1,30*		1,30	0,56*		
		usługi nowoczesne						
		usługi tradycyjne		1,24		0,92		
		usługi publiczne						
		instytucja publiczna			0,92			
		hotele i restauracje	1,25	1,47*	0,78		1,48	
	kraj	Dania	0,34***		1,85***			
		Wielka Brytania	0,37***	4,49***	1,61***			
		Cypr	0,38***	1,98**	1,71***			
		Austria	0,48***	3,07***	1,20			
		Belgia	0,51***	2,15***				
		Niemcy	0,56***	1,59*	2,66***			
		Estonia		4,11***	1,77***			
		Finlandia			2,05***			
		Luksemburg	0,75*	1,35	1,28*			
		Portugalia	0,79*	2,94***	1,21			
		Łotwa	1,76***					
		Polska		1,98**				
		Czechy		2,47***				
		Węgry	1,33*	1,81**	1,63***			
		Grecja	1,25	2,39***	1,14			
		Irlandia	0,87	6,46***	1,11			
		Włochy	1,17	3,87***	1,34**			
		Litwa	1,14	1,60*	1,52***			
		Malta	0,83	2,41**				
		Szwecja	0,86	1,55	2,25***			
		Słowenia	1,24	3,99***	0,72*			
		Holandia		0,69	2,25***			
		Hiszpania	1,15	1,99**	1,43**			
		Słowacja	1,11	6,28***	0,76**			
	cechy społeczno-demograficzne	wiek i płeć	kobieta, grupa wieku 15-29	0,81*	1,84***	0,52***	0,16***	0,15***
			kobieta, grupa wieku 30-49	0,86*		0,76***	0,23***	0,25***
kobieta, grupa wieku 30-50+			0,88	0,60***	0,88	0,19***	0,34***	
mężczyzna, grupa wieku 15-29			0,87	1,86***	0,53***	0,40***	0,61*	
mężczyzna, grupa wieku 50+				0,58**	0,84	0,79*	0,57*	

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie

¹ Iloraz szans dla danego prawdopodobieństwa P jest zdefiniowany jako .

² Precyzyjniej – w przypadku pracy w rolnictwie iloraz szans bycia bardzo nieusatsfakcjonowanym z pracy jest 1,3-krotnie większy, niż bycia co najmniej umiarkowanie nieusatsfakcjonowanym, iloraz szans bycia trochę nieusatsfakcjonowanym – 1,3-krotnie większe, niż bycia co najmniej umiarkowanie usatsfakcjonowanym, a iloraz szans bycia umiarkowanie usatsfakcjonowanym – 1,3-krotnie większy, niż bycia bardzo usatsfakcjonowanym – w każdym przypadku, w porównaniu do pracy w pozostałych sekcjach gospodarki (wyłączając hotele i restauracje, które również kontrolowane są w modelu).

Tabela 4. Ciąg dalszy.

kategoria		zmienna	I	II	III	IV	V	
cechy społeczno-demograficzne	wykształcenie	brak (ISCED 0)		0,53	0,40**	0,57*		
		podstawowe (ISCED 1)			0,73*			
		niższe średnie (ISCED 2)					0,79	
		podyplomowe (ISCED 4)				1,47***	1,47*	
		wyższe (ISCED 5)				2,60***	3,91***	
		wyższe – doktorat (ISCED 6)	0,59*	0,51**		5,18***	7,72***	
	zawód	Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy			1,34	1,20	4,40***	4,71***
		Specjaliści	0,88	0,86	1,50***	2,80***	1,60*	
		Technicy i inny średni personel			1,41***	1,85***	1,81***	
		Pracownicy biurowi		0,85	1,31**	1,29*	1,38	
		Pracownicy usług osobistych i sprzedawcy				1,14	1,21	
		Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy				2,24*		
		Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy				1,77***	1,63*	
		Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	1,11		1,26*	1,51*	1,89***	
		Siły zbrojne					2,01	
	doświadczenie	liczba lat pracy u obecnego pracodawcy				1,05***	1,03***	
	obywatelstwo	imigrant tymczasowy	0,66					
	wielkość przedsiębiorstwa	Samozatrudniony		0,81	1,22			
		Mikopresiębiorstwa		0,88	1,27**			
		Duże przedsiębiorstwa		1,22				
dochody z pracy	czwarty kwartył w kraju	0,70***						
		0,87*						
stosunek pracy	forma zatrudnienia	umowa na czas określony			1,09		0,66***	
		staż lub praktyki				0,25***	0,21*	
		brak kontraktu				0,60***	0,35***	
		brak kontraktu	1,25*	1,52**	0,81			
	czas pracy	praca na pełen etat	0,76*					
		praca na część etatu, przy braku chęci zmiany jego wymiaru	0,78*					
		praca w trwałym systemie zmianowym						
		praca w dziennym systemie zmianowym dzielnym	0,66*					
		praca w systemie zmianowym rotacyjnym						
		równe rozłożenie godzin pracy pomiędzy poszczególnymi dniami	0,92	0,77**				
		czas dojazdu do pracy (w minutach)				1,00***	1,00***	
		zmiany harmonogramu pracy bez uprzedzenia						
		zmiany harmonogramu pracy z dnia na dzień						
		możliwość modyfikacji harmonogramu		0,83	1,23*		0,70*	
		możliwość wyboru harmonogramu spośród kilku przygotowanych zestawów						
		zmiany harmonogramu pracy z kilkudniowym wyprzedzeniem						
		godziny pracy są w pełni ustalone przez pracownika	0,74*	0,73*	1,14		0,70	

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie

Tabela 4. Ciąg dalszy.

kategoria		zmienna	I	II	III	IV	V
stosunek pracy	forma wynagrodzenia	premie oparte na wynikach pracodawcy	0,77*			1,21	1,96***
		pensja podstawowa		0,83	1,14		
		płatności oparte na produktywności					1,60***
		premie oparte na wynikach grupy			0,75	1,25	1,50*
		dotatki za pracę w nadgodzinach			1,11		1,67***
		inne elementy wynagrodzenia		0,73			
		dotatki za pracę w ryzykownych warunkach			1,19		1,66***
jakość pracy	forma wynagrodzenia	inne dodatkowe wynagrodzenia	0,86*	0,89		1,69***	1,87***
		dochody z posiadanych akcji pracodawcy	0,54*				
		korzyści innej natury	1,16	1,90***	0,88		
	forma pracy	rotacja wymagająca odmiennych umiejętności	0,93				
		rotacja			0,81*		1,45*
		rotacja, w której szef decyduje o podziale zadań					
		rotacja, w której sami pracownicy decydują o podziale zadań					0,88
		rotacja zespołowa, w której sami pracownicy decydują o szefie grupy					
		rotacja zespołowa, w której sami pracownicy decydują o podziale zadań w zespole		1,17		0,85*	
		praca w zespole	1,12*	0,77*			1,22*
	work-life balance	możliwość pogodzenia pracy z życiem rodzinnym i prywatnym	0,42***				
		codzienny kontakt z pracownikiem poza normalnymi godzinami pracy (za pomocą e-maila lub rozmowy telefonicznej) w ostatnich 12 miesiącach	0,55***				
		kontakt z pracownikiem poza normalnymi godzinami pracy przynajmniej raz w tygodniu	1,18				
		kontakt z pracownikiem poza normalnymi godzinami pracy kilka razy w miesiącu	1,09				
		liczba niedziele w miesiącu, w których konieczna jest praca		0,96	1,04		
		liczba dni w miesiącu, w których konieczna jest praca więcej niż 10 godzin			0,99		
		liczba dni w miesiącu, w których konieczna jest praca wieczorami		0,99	1,02**		
	tempo i tryb pracy	konieczność dotrzymywania w pracy ustalonych terminów (przez co najmniej ¼ czasu pracy)	1,27***				
		dość czasu na wykonanie swojej pracy	0,62***		1,27**		1,21
		praca w szybkim tempie (zawsze lub prawie zawsze)					
		konieczność spełniania dokładnych standardów jakości	0,82*		1,22**		
	autonomia organizacji i czasu pracy	(co najmniej częsta) możliwość wyboru metod pracy					1,10
		(co najmniej częsta) możliwość wyboru prędkości pracy		0,89		1,11	
		(co najmniej częsta) możliwość wpływu na dobór współpracowników	0,78***				
		(co najmniej częsta) możliwość swobodnego kształtowania przerw w pracy	0,86*				
		możliwość swobodnego kształtowania kolejności wykonywanych zadań	0,90		1,12	0,88	
		(co najmniej częsta) możliwość decydowania o urlopach i dniach wolnych	0,85*				

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie

Tabela 4. Ciąg dalszy.

kategoria		zmienna	I	II	III	IV	V
jakość pracy	współpraca i kontrola	rozmowy z przełożonym o problemach związanych z pracą (w ciągu poprzedzającego roku)	1,21*		1,10	1,07	1,15
		(co najmniej częsta) możliwość uzyskania pomocy od przełożonego na życzenie	0,66***				
		(co najmniej częsta) możliwość uzyskania pomocy od współpracowników					
		(co najmniej częsta) możliwość uzyskania pomocy zewnętrznej					
		szczerą rozmową (w ciągu poprzedzającego roku) o własnych osiągnięciach w pracy	1,11				
		ocena własnych osiągnięć	0,90				
	współpraca i kontrola	konsultowanie zmian w instytucji					
		rozmowa (w ciągu poprzedzającego roku) z przedstawicielem związków zawodowych					
		samodzielne rozwiązywanie nieprzewidzianych problemów	1,12	0,80*	1,13		
		formalna ocena osiągnięć w pracy (w ciągu poprzedzającego roku)	0,87*				
	możliwości samorealizacji	praca (co najmniej czasami) wymagająca emocjonalnie	1,13*		0,89		
		praca (co najmniej czasami) wymagająca intelektualnie	0,83*	0,82	1,08	1,23*	1,23*
		poczucie (co najmniej czasami) dobrze wykonanej pracy	0,55***				
		poczucie wykonywania pożytecznej pracy	0,55***	0,79	1,27		0,73
		możliwość wykonywania pracy „najlepiej jak się da”	0,77***				
		możliwość wykorzystywania własnych pomysłów w pracy	0,70***				
		uczenie się nowych rzeczy	0,88*	0,84	1,17*	1,13	
		wykonywanie monottonnych czynności	1,49***	1,36***	0,91	0,82*	0,69***
	rozwój umiejętności	wymagany trening aby możliwe było wykonywanie obowiązków					
		obowiązki są dobrze dostosowane do posiadanych umiejętności	0,85*				
		posiadane umiejętności pozwalają na wykonywanie bardziej wymagających czynności	0,90				
		udział w szkoleniach typu "on the job"					
		udział w innych szkoleniach w miejscu pracy					
		udział w szkoleniach opłacanych przez siebie samego					0,85
		udział w szkoleniach innych	1,23				
		udział w szkoleniach opłacanych przez pracodawcę	0,87*				

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie

Tabela 4. Ciąg dalszy.

kategoria		zmienna	I	II	III	IV	V
jakość pracy	warunki pracy - charakter obowiązków	stanie lub chodzenie (przez co najmniej połowę czasu)	1,07		0,89	0,78*	0,76*
		powtarzalne ruchy dłońmi lub rękoma (przez co najmniej połowę czasu)	0,94	0,90	1,10	0,76***	0,85
		praca w pomieszczeniach i innych miejscach należących do pracodawcy (przez co najmniej połowę czasu)	1,13*				
		podnoszenie lub przenoszenie ludzi		0,55	0,76		1,64*
		podnoszenie lub przenoszenie ludzi		1,32	0,72	0,85	
		podnoszenie lub przenoszenie ciężkich przedmiotów			0,77**		
		praca w pomieszczeniach i innych miejscach należących do pracodawcy (zawsze lub prawie zawsze)			1,21**		
		telepraca z wykorzystaniem komputera				1,31	0,48*
		praca z domu (z wyłączeniem telepracy) (przez co najmniej 3/4 czasu)		1,74*			
		praca poza obiektami pracodawcy oraz poza domem (zawsze lub prawie zawsze)		1,85**		0,82	1,60*
		kontakt w miejscu pracy z ludźmi nie będącymi pracownikami przedsiębiorstwa (zawsze lub prawie zawsze)				0,75***	0,83
		kontakt w miejscu pracy z ludźmi nie będącymi pracownikami przedsiębiorstwa (przez co najmniej przez 3/4 czasu pracy)					1,22
		praca z komputerem zawsze lub prawie zawsze)		0,78	1,10	0,81	
		korzystanie z Internetu lub poczty elektronicznej w celach służbowych (zawsze lub prawie zawsze)		1,20	1,20		1,72*
	warunki pracy - charakter obowiązków	noszenie ubrań i wyposażenia ochronnego (zawsze lub prawie zawsze)			0,85		
		praca z domu (z wyłączeniem telepracy) (przez co najmniej połowę czasu)	0,75*		0,83		
		praca poza obiektami pracodawcy oraz poza domem (przez co najmniej połowę czasu pracy)	1,10	0,71*	0,90	1,22	1,20
		kontakt w miejscu pracy z ludźmi nie będącymi pracownikami przedsiębiorstwa (przez co najmniej połowę czasu)	0,83*	0,90	1,07		
		praca z komputerem (przez co najmniej połowę czasu)	1,29*			1,43*	2,11***
		korzystanie z Internetu lub poczty elektronicznej w celach służbowych (przez co najmniej połowę czasu)	0,76*			1,25*	0,75
noszenie ubrań i wyposażenia ochronnego (przez co najmniej połowę czasu)		0,89	0,69***	1,24	0,92		
złożone zadania			0,81*		1,29***	1,41***	
konieczność wykonywania powtarzalnych czynności, trwających krócej niż 10 minut							
konieczność wykonywania powtarzalnych czynności, trwających krócej niż minutę		0,89					

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie

Tabela 4. Ciąg dalszy.

kategoria		zmienna	I	II	III	IV	V
jakość pracy	warunki pracy - ergonomia	charakter pracy wymuszający bolesne lub męczące pozycje (przez cały lub prawie cały czas pracy)	1,50***		0,64**	1,13	0,78
		charakter pracy wymuszający bolesne lub męczące pozycje (co najmniej 3/4 czasu pracy)	1,38***				
		charakter pracy wymuszający bolesne lub męczące pozycje (co najmniej połowę czasu pracy)		0,79*	1,32**		
		charakter pracy wymuszający bolesne lub męczące pozycje (od ¼ do ¾ czasu)	1,38***				
		charakter pracy wymuszający bolesne lub męczące pozycje (prawie nigdy)	1,22*	1,12	0,88		
	warunki pracy - otoczenie	narażenie na wibracje urządzeń (zawsze lub prawie zawsze)	0,85		1,43*	1,24*	
		narażenie na wibracje urządzeń (min. połowę czasu)		1,21	0,82		
		panujący (zawsze lub prawie zawsze) hałas w pracy, zmuszający do podnoszenia głosu	1,29*	1,24	0,70**	0,78	1,19
		panujący (między ¼ a ¾ czasu pracy) hałas w pracy, zmuszający do podnoszenia głosu				1,12	1,28
		wystawienie na niskie temperatury, zarówno w pomieszczeniach, jak i poza nimi (zawsze lub prawie zawsze)					1,33
		wystawienie na niskie temperatury, zarówno w pomieszczeniach, jak i poza nimi (co najmniej połowę czasu)			1,13		
		wystawienie na wdychanie rozpuszczalników (zawsze lub prawie zawsze)		0,73		0,74	1,57
		wystawienie na wdychanie rozpuszczalników (zawsze lub prawie zawsze)				0,72	
		wystawienie na materiały żrące (zawsze lub prawie zawsze)		1,37		1,23	0,70
		wystawienie na materiały żrące (między ¼ a ¾ czasu pracy)			0,86	1,21	
narażenie na promieniowanie (między ¼ a ¾ czasu pracy)					1,36		
ekspozycja na dym tytoniowy (zawsze lub prawie zawsze)				1,22			
ekspozycja na dym tytoniowy (co najmniej połowę czasu pracy)			0,87				

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie

Tabela 4. Ciąg dalszy.

kategoria		zmienna	I	II	III	IV	V	
jakość pracy	warunki pracy – otoczenie	kontakt z materiałami zakaźnymi (zawsze lub prawie zawsze)				1,18		
		kontakt z materiałami zakaźnymi (co najmniej połowę czasu pracy)		0,68	1,36*			
		kontakt z materiałami zakaźnymi (między ¼ a ¾ czasu pracy)		1,63	0,68	0,76		
		wystawienie na wysokie temperatury, wywołujące pot nawet poza czasem pracy, przez co najmniej połowę czasu pracy	1,23*			1,11	0,71*	
		wystawienie na niskie temperatury, zarówno w pomieszczeniach, jak i poza nimi (między 1/4 a 3/4 czasu pracy)	0,84					
		brak narażenia w czasie pracy na niskie temperatury, zarówno w pomieszczeniach jak i na powietrzu	0,78***					
		narażenie na wdychanie dymów i pyłów (co najmniej połowę czasu pracy)	1,16	0,82				
		narażenie na promieniowanie (zawsze lub prawie zawsze)	2,15*		0,64		1,68*	
		narażenie na promieniowanie (między ¼ a ¾ czasu pracy)	0,46***	0,71	1,41			
		ekspozycja na dym tytoniowy (między ¼ a ¾ czasu pracy)	1,25*	1,32	1,26			
	wpływ na zdrowie	nieobecność w pracy z powodów zdrowotnych	1,31***					
		alergie				0,84	0,70*	
		powodowanie niepokoju				1,15		
		bóle głowy		0,79	1,24*			
		choroby serca		1,51	0,65*			
		powodowanie irytacji	1,48***	1,24	0,76*		1,41*	
		problemy z oddychaniem	1,33*		0,86			
		problemy z zaśnięciem	1,49*	0,79	0,78*		1,43*	
		uczucie stresu	1,30*			0,90	0,83	
		problemy ze wzrokiem	1,20					
		bóle brzucha	1,17	1,47*	0,74*	1,16		
		bóle mięśni	0,91				0,85	
		bóle pleców	1,11	1,45**	0,66***			
		problemy ze słuchem	0,84	0,74			0,74*	
		kontuzje	1,15		0,85	0,83	1,27	
		inne problemy ze zdrowiem	1,35	0,57	0,76		0,53*	
	powodowanie poczucia ogólnego zmęczenia	1,28*	1,34*	0,81*	1,17			
	nadużycia	dyskryminacja ze względu na wiek	1,90***	2,85***	0,68*			
		dyskryminacja o podłożu etnicznym	4,64***		0,65			
		dyskryminacja ze względu na wyznanie		2,14				
		dyskryminacja ze względu na orientację seksualną						
		przemoc fizyczna ze strony współpracowników	0,80		0,79			
		przemoc fizyczna ze strony innych ludzi		0,62*	1,20			
		groźby			0,86			
		bycie obiektem niechcianego zainteresowania seksualnego		1,31				
		nieopłacona praca w niedziele						
	bycie obiektem nękania w miejscu pracy	1,84***	1,54**					

Ciąg dalszy tabeli na następnej stronie

Tabela 4. Ciąg dalszy.

kategoria	zmienna	I	II	III	IV	V
	Liczba obserwacji	23156	22354	22354	10546	6293
	Wald chi2(131)	3090,72	948,91	1367,36	2111,04	1551,01
	Prob > chi2	0,0000	0,0001	0,0002	0,0003	0,0004
	Pseudo R2	0,2013	0,1457	0,1394	0,1458	0,1527

Uwagi: (***), (**), (*) oznaczają istotność na poziomie odpowiednio 0,01, 0,05 oraz 0,1.

I - Uporządkowany model logitowy wyjaśniający satysfakcję z pracy, II - Model logitowy - niechęć do pracy w tym samym miejscu w wieku 60 lat, III - Model logitowy - przeświadczenie o pracy w tym samym miejscu w wieku 60 lat, IV - Uporządkowany model logitowy - przynależność do decyla dochodowego w UE15, V - Uporządkowany model logitowy - przynależność do decyla dochodowego w NMS

Źródło: Obliczenia własne.

Aneks 4. Metodologia estymacji przepływów i stóp hazardu na podstawie danych zagregowanych

Badanie przepływów na rynku pracy na podstawie danych makroekonomicznych zostało zapoczątkowane w artykule Shimer (2007), a następnie rozwinięte przez Elsby et al. (2008). Rozwinięcie to miało na celu dostosowanie pierwotnej metody do specyfiki krajów europejskich których gdzie mniejszy odsetek bezrobotnych niż w USA znajduje pracę w ciągu miesiąca, a rynki pracy są mniej dynamiczne. Powoduje to, że założenie Shimera, że rynek pracy jest trwale w stanie tzw. „równowagi przepływowej” nie jest spełnione. Elsby et al. (2008) proponują wykorzystanie również danych o liczbie bezrobotnych pozostających bez pracy przez 2-3, 3-6 i 6-12 miesięcy i zastosowanie średniej ważonej oszacowań, przez co miesięczne stopy hazardu są bardziej wiarygodne.

1. Estymacja stóp hazardu dla odpływu z bezrobocia

Ramy analityczne obliczania przepływów na rynku pracy opierają się na założeniu że ewolucja bezrobocia w czasie kształtuje się według następującego wzorca:

$$\frac{du_t}{dt} = s_t (1 - u_t) - f_t u_t \quad (1)$$

gdzie- to miesięczne stopy bezrobocia, s_t – to miesięczne stopy napływu do bezrobocia, a f_t – to miesięczne stopy odpływu z bezrobocia. Innymi słowy, s_t to ryzyko, że osoba pracująca napływnie do bezrobocia w ciągu danego miesiąca, a f_t – ryzyko, że dana osoba bezrobotna znajdzie pracę w tym oknie czasowym. Będą one w dalszej części tekstu nazywane „stopami hazardu” odpowiednio dla napływów do bezrobocia i odpływów z bezrobocia. Jednocześnie stopa bezrobocia w miesiącu t może być wyrażona wzorem:

$$u_t = \lambda_t u_t^* + (1 - \lambda_t) u_{t-12} \quad (2)$$

Gdzie $u_t^* = \frac{s_t}{s_t + f_t}$ to bezrobocie w stanie ustalonym, a $\lambda_t = 1 - e^{-12(s_t + f_t)}$ to tempo konwergencji do stanu ustalonego.

Prawdopodobieństwo, że bezrobotny opuści stan bezrobocia w ciągu d miesięcy jest wyrażone wzorem:

$$F_t^{<d} = 1 - \frac{u_{t+d} - u_t^{<d}}{u_t} \quad (3)$$

gdzie u_{t+d} to całkowita stopa bezrobocia w miesiącu d , w roku t , a $u_t^{<d}$ to liczba bezrobotnych, którzy są w tym stanie przez okres krótszy niż d . Prawdopodobieństwo to może być przekształcone na ryzyko, że bezrobotny znajdzie pracę w ciągu miesiąca, jeżeli nie posiada zatrudnienia krócej niż d miesięcy wedle następującego wzoru:

$$f_t^{<d} = -\frac{\ln(1 - F_t^{<d})}{d} \quad (4)$$

Dostępne dane (kwartalne dane o liczbie bezrobotnych i informacja o długości pozostawania w bezrobociu) pozwalają na oszacowanie stóp hazardu dla $d=1, 3, 6, 12$ ³ Stopy hazardu są następnie przeważane przy pomocy wag dobranych według powszechnie stosowanego algorytmu doboru optymalnych wag⁴. Stopy hazardu dla napływu do bezrobocia otrzymuje się rozwiązując równanie (2).

³ Miesięczne stopy bezrobocia są interpolowane z danych kwartalnych.

⁴ Stopy hazardu są takie same dla $d=1, 3, 6, 12$ tylko wtedy jeżeli negatywna zależność pomiędzy ryzykiem znalezienia pracy, a długością pozostawania w bezrobociu (ang. *duration dependence*) nie występuje. Szacując stopy hazardu przeprowadzono testy statystyczne, mające na celu sprawdzenie występowania takiej zależności – okazało się, że w większości krajów europejskich, nie jest to problemem. W przypadku Wielkiej Brytanii, dla której oszacowane stopy hazardu okazały się niespójne, zdecydowano się na wykorzystanie jedynie oszacowań dla 1 miesiąca, podobnie jak w pracy Elsby et al. (2008)

Podsumowując, stopy hazardu interpretować można jako ryzyko, że osoba bezrobotna, która nie znalazła pracy (bądź nie została zwolniona) w okresie wcześniejszym, odpłynie (napłynie) z bezrobocia w ciągu kolejnego miesiąca. Przy tak zdefiniowanych stopach hazardu przepływy brutto wynoszą odpowiednio:

$$F_t = 12 f_t u_t^* - \lambda_t (1 - u_t^*) (u_t - u_t^*), \text{ dla odpływów z bezrobocia,}$$

$$S_t = 12 f_t u_t^* - \lambda_t u_t^* (u_t - u_t^*), \text{ dla napływów do bezrobocia.}$$

2. Dekompozycja zmian bezrobocia

Wpływ zmian stóp hazardu dla napływów i odpływów z bezrobocia został wyodrębniony przy wykorzystaniu faktu, że zmiany stóp bezrobocia można przybliżyć w następujący sposób (por. Elsby et al. (2008)):

$$\Delta \ln(u_t) \approx \lambda_t \left\{ (1 - u_t^*) [\Delta \ln(s_t) - \Delta \ln(f_t)] + \frac{1 - \lambda_{t-2}}{\lambda_{t-2}} \Delta \ln(u_{t-1}) \right\},$$

Zgodnie z tym równaniem, skumulowany wpływ zmian stopy hazardu dla odpływu i napływu na stopę bezrobocia, można zapisać odpowiednio rekurencyjnymi wzorami:

$$C_{ft} = \lambda_{t-1} \left[-(1 - u_t^*) \Delta \ln(f_t) + \frac{1 - \lambda_{t-2}}{\lambda_{t-2}} C_{ft-1} \right], \text{ przy czym } C_{f0} = 0$$

$$C_{st} = \lambda_{t-1} \left[(1 - u_t^*) \Delta \ln(s_t) + \frac{1 - \lambda_{t-2}}{\lambda_{t-2}} C_{st-1} \right], \text{ przy czym } C_{s0} = 0$$

Dodatkowo, wyróżniamy jest jeszcze wpływ początkowego odchylenia stopy bezrobocia od stanu ustalonego, wyrażony poprzez.

$$C_{ot} = \lambda_{t-1} \frac{1 - \lambda_{t-2}}{\lambda_{t-2}} C_{ot-1}, \text{ przy czym } C_{o0} = \Delta \ln(u_0).$$

Wyniki tak przeprowadzonej dekompozycji zmian stopy bezrobocia dla poszczególnych krajów przedstawione zostały na Wykresie III.14.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Shimer (2007), Elsby et al. (2008).

Aneks 5. Wykorzystane źródła danych i długość szeregów czasowych

Długość szeregów danych i źródła wykorzystane przy szacowaniu przepływów:

1. Austria 1994-2009, Eurostat
2. Belgia 1999-2009, OECD (do 1991 roku włącznie), Eurostat, dane o bezrobociu kwartalnym interpolowane z danych rocznych za okres od 1983 do 1999
3. Bułgaria 2000-2009, Eurostat
4. Szwajcaria 1991-2009, OECD (do 1995 roku włącznie), Eurostat
5. Czechy 1993-2009, OECD (do 1996 roku włącznie), Eurostat
6. Dania 1993-2009, dane o bezrobociu kwartalnym interpolowane z danych rocznych za okres od 1993 do 1995
7. Niemcy 1983-2009, OECD (do 1991 roku włącznie), Eurostat
8. Estonia 1993-2009, Eesti Statistika (do 1996 włącznie), Eurostat
9. Hiszpania 1977-2009, OECD (do 1992 roku włącznie), Eurostat
10. Finlandia 1995-2009, OECD (do 1992 roku włącznie), Eurostat
11. Francja 1975-2009, OECD (do 1991 roku włącznie), Eurostat
12. Grecja 1998-2009, OECD (do 1991 roku włącznie), Eurostat dane o bezrobociu kwartalnym interpolowane z danych rocznych za okres od 1983 do 1997
13. Węgry 1992-2009, OECD (do 1995 roku włącznie), Eurostat
14. Irlandia 1983-2009, OECD (do 1991 roku włącznie), Eurostat
15. Włochy 1983-2009, OECD (do 1991 roku włącznie), Eurostat

16. Litwa 2002-2009, Eurostat, dane o bezrobociu kwartalnym interpolowane z danych rocznych za okres od 1998 do 2001
17. Luksemburg 1983-2009, OECD (do 1991 roku włącznie), Eurostat, dane o bezrobociu kwartalnym interpolowane z danych rocznych za okres od 1983 do 1998
18. Łotwa 2002-2009, Eurostat, dane o bezrobociu kwartalnym interpolowane z danych rocznych za okres od 1998 do 2001
19. Holandia 2002-2009, OECD (do 1991 roku włącznie), Eurostat dane o bezrobociu kwartalnym interpolowane z danych rocznych za okres od 1983 do 1999
20. Norwegia 1983-2009, OECD (do 1994 roku włącznie), Eurostat
21. Polska 1992-2009, OECD
22. Portugalia 1986-2009, OECD (do 1991 roku włącznie), Eurostat
23. Rumunia 1999-2009, Eurostat
24. Szwecja 1971-2004, OECD (do 1994 roku włącznie), Eurostat
25. Słowenia 1999-2009, Eurostat
26. Słowacja 1994-2009, OECD (do 1997 roku włącznie), Eurostat
27. Wielka Brytania, 1983-2009, OECD (do 1991 roku włącznie), Eurostat

Wykaz stosowanych skrótów

ALMP (*Active Labour Market Policies*) – aktywne polityki rynku pracy

BAEL (*Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności*) – cykliczne, realizowane przez GUS badanie rynku pracy w Polsce

BCC (*Business Center Club*) – jedna z organizacji pracodawców w Polsce

BSW (*Badanie Struktury Wynagrodzeń*) – cykliczne badanie wynagrodzeń w gospodarce polskiej realizowane przez GUS

DSGE (*Dynamic Stochastic General Equilibrium*) – dynamiczny, stochastyczny model równowagi ogólnej

EIRO (*European Industrial Relations Observatory*) – Obserwatorium Europejskich Stosunków Przemysłowych

EPL (*Employment Protection Legislation*) – przygotowywana przez OECD miara restrykcyjności prawnej ochrony stosunku pracy w państwach członkowskich tej organizacji

EU-Klems – baza danych dot. sektorowego rachunku wzrostu i produktywności w UE, opracowana przez konsorcjum europejskich uniwersytetów dla Komisji Europejskiej

EU-SEPIA – opracowany przez IBS strukturalny model gospodarki Polskiej klasy DSGE (jego szczegółowy opis można znaleźć w ramce I.2.)

EWCS (*European Working Condition Survey*) – przeprowadzane przez Eurofound badanie statystyczne percepcji jakości pracy w UE

ICTWSS (*Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts*) – baza danych obejmująca charakterystyki związków zawodowych, reżymów ustalania wynagrodzeń oraz paktów społecznych w 34 krajach w latach 1960-2007

IBS – Instytut Badań Strukturalnych

KE – Komisja Europejska

NMS (*New Member States*) – kraje, które zostały członkami UE po roku 2004 (NMS12), w roku 2004 (NMS10), niekiedy w raporcie ograniczone do Europy środkowej (NMS8, z wyłączeniem Polski NMS7)

OECD (*Organization of Economic Cooperation and Development*) – organizacja ekonomiczna skupiająca 31 państw rozwiniętych, mająca na celu wspieranie rozwoju gospodarczego

OPZZ – Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych

PKPP Lewiatan – Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” - jedna z organizacji pracodawców w Polsce

PO KL – Program Operacyjny Kapitał Ludzki

SFP – Sektor Finansów Publicznych

SPO RZL – Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich

Bibliografia

- Abowd J.M., Kramarz F., Margolis D.N. (1999), *Minimum Wages and Employment in France and the United States*, NBER Working Papers 6996.
- Addison J.A., Schnabel C. (red.), (2003), *International Handbook of Trade Unions*.
- Aghion P., Burgess S., Redding S., Zilibotti F., (2006), *The Unequal Effects of Liberalization: Evidence from Dismantling the License Raj in India*, NBER Working Papers 12031.
- Aidt T. S., Tzannatos Z., (2005), *The Cost and Benefits of Collective Bargaining*, Cambridge Working Paper 541.
- Aidt, T.S., Tzannatos Z., (2002), *Unions and Collective Bargaining, Economic Effects in a Global Environment*, World Bank, Washington, D.C.
- Autor D.H., Katz L.F., Kearney M.S. (2006), *The polarization of the US labor market*. American Economic Review Vol. 96, No. 2.
- Autor D.H., Katz L.F., Kearney M.S. (2008), *Trends in U.S. Wage Inequality: Revising the Revisionists*. The Review of Economics and Statistics Vol. 90, No. 2.
- Autor D.H., Levy F., Murnane R.J. (2003), *The Skill-Content of Recent Technological Change: An empirical investigation*. Quarterly Journal of Economics Vol. 118, No. 4.
- Bank Światowy, (2010), *Fueling Growth and Competitiveness in Poland - Through employment, skills and innovation*.
- Baranowska A., Lewandowski P., (2007), *Adaptacyjność do zmian gospodarczych*, w: Zatrudnienie w Polsce 2007, pod red. M. Bukowskiego, MPiPS, Warszawa.
- Barnichon R. (2009), *Vacancy posting, job separation and unemployment fluctuations*, Finance and Economics Discussion Series 2009-35, Board of Governors of the Federal Reserve System (U.S.).
- Bartkiewicz P., Dębowski H. (2010), *Ocena wpływu polityki spójności na wzrost konkurencyjności i innowacyjności polskich przedsiębiorstw i gospodarki*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Bartkiewicz, P., H. Dębowski (2010), *Ocena wpływu polityki spójności na wzrost konkurencyjności i innowacyjności polskich przedsiębiorstw i gospodarki*, MRR/IBS (w opracowaniu).
- Bassanini A., Brunello G., (2010), *Barriers to Entry, Deregulation and Workplace Training*, CESifo Working Paper, No. 2945, CESifo, Munich.
- Bassanini A., Duval R., (2006), *Employment patterns in OECD countries: reassessing the role of policies and institutions*, OECD Economics Department Working Paper 486.
- Bassanini A., Marianna P. (2009), *Looking Inside the Perpetual-Motion Machine: Job and Worker Flows in OECD Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 95, OECD, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs.
- Bassanini A., Nunziata L., Venn D. (2008), *Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries*, IZA Discussion Papers 3555, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Baumol W.J. (1967), *Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis*. The American Economic Review Vol. 57, No. 3.
- Bell B., Smith J. (2002), *On gross worker flows in the United Kingdom: evidence from the Labour Force Survey*, Bank of England working papers 160, Bank of England.
- Belot M., Boone J., Van Ours J. (2007), *Welfare-Improving Employment Protection*, *Economica*, London School of Economics and Political Science, vol. 74(295), pages 381-396, 08.
- Belot M., Van Ours J., (2004), *Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rates lie in the clever design of their labor market reforms?*, IZA Discussion Papers No.147.
- Berger M.C., Blomquist G.C., Sabirianova Peter K. (2008), *Compensating Differentials in Emerging Labor and Housing Markets: Estimates of Quality of Life in Russian Cities*. IZA DP No.900.
- Bergoeing R., Loayza N., Repetto A., (2004), *Slow recoveries*, *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 75(2), s. 473-506.
- Bergoeing, R., Kehoe, P. J., Kehoe, T. J., Soto, R., (2001), *A Decade Lost and Found: Mexico and Chile in the 1980s*, NBER Working Papers 8520, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Bertola G., Rogerson R. (1997), *Institutions and labor reallocation*, *European Economic Review*, Elsevier, vol. 41(6), pages 1147-1171, June.
- Bertola G., T. Boeri, G. Nicoletti, (2001), *Welfare and Employment in a United Europe*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Betcherman A., Olivas K., Dar A., (2004), *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries*, World Bank Social Protection Discussion Paper 0402.
- Black S., M. Lynch, (1997), *How to compete: the impact of Workplace Practices and Information Technology on Productivity*, NBER Working Paper 6120.
- Blanchard O., (2007), *Adjustment within the euro. The difficult case of Portugal*, *Portuguese Economic Journal*, Springer, vol. 6(1), pages 1-21, April.
- Blanchard O., Diamond P. (1990), *The Cyclical Behavior of the Gross Flows of U.S. Workers*, *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1990, No. 2 (1990), pp. 85-155.
- Blanchard O., Portugal P. (1998), *What Hides Behind an Unemployment Rate: Comparing Portuguese and U.S. Unemployment*, NBER Working Papers 6636.
- Blanchard O., Summers L.H. (1986), *Hysteresis and the European Unemployment Problem*, Working papers 427, Massachusetts Institute of Technology (MIT), Department of Economics.

- Blanchard O., Wolfers J., (2000), *The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence*, The Economic Journal, 110:C1–C33.
- Blanchflower D., Burgess S. (1996), *Job Creation and Job Destruction in Great Britain in the 1980s*, CEP Discussion Papers dp0287, Centre for Economic Performance, LSE.
- Bober M., Bukowski M., Margol J., Zawistowski J. (2007), *Raport o pracy*, KPP/IBS, Warszawa.
- Boeri T., Flinn C. J. (1997), *Returns to Mobility in the Transition to a Market Economy*, Working Papers 97-41, C.V. Starr Center for Applied Economics, New York University.
- Boeri T., Garibaldi P. (2009), *Beyond Eurosclerosis*, Economic Policy, CEPR, CES, MSH, vol. 24, pages 409-461, 07.
- Boeri T., Jimeno J. F. (2005), *The effects of employment protection: Learning from variable enforcement*, European Economic Review, Elsevier, vol. 49(8), pages 2057-2077, November.
- Boeri T., Macis M. (2008), *Do Unemployment Benefits Promote or Hinder Structural Change?*, IZA Discussion Papers 3371, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Boeri, T., A. Brugiavini, L. Calmfors, (red.), (2001), *The role of Unions in the Twenty-First Century*, Oxford University Press.
- Boeri, T., J. van Ours (2008), *The economics of Imperfect Labour Markets*, Princeton University Press.
- Booth (1995), *The economics of the trade union*, Cambridge University Press.
- Booth A., M. Francesconi, G. Zoega (1999), *Training, Rent-sharing and Unions*, London: CEPR Discussion Paper no. 2200.
- Bottasso A., Sembenelli A., (2001), *Market power, productivity, and the EU Single Market Program: Evidence from a panel of Italian firms*, European Economic Review, 45(1), 167-186.
- Budnik K., (2007), *Migration Flows and Labour Market in Poland*, National Bank of Poland Working Papers 44, National Bank of Poland, Economic Institute.
- Bukowski M., Dębowski H. (2009), *System wsparcia eksperckiego dla uczestników dialogu społecznego w Estonii*, [w:], A. Zybala (red.), *W kierunku dialogu opartego na wiedzy*, MPiPS, Warszawa.
- Bukowski M., Dyrda S. Kowal P. (2010), *Large scale, multisector DSGE model as a climate policy assessment tool*, IBS WP 3/2010.
- Bukowski M., Kowal P., Lewandowski P., Zawistowski J., (2006), *Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy*, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Bukowski M., Lewandowski P. (2005a), *Assessing flows out of employment in Poland: evidence from multinomial logit analysis*, Labor and Demography 0511007, EconWPA.
- Bukowski M., Lewandowski P. (2005b), *Transitions from unemployment in Poland: a multinomial logit analysis*, Labor and Demography 0511008, EconWPA.
- Bukowski M., Koloch G., Lewandowski P. (2008), *Shocks and rigidities as determinants of CEE labor markets' performance. A panel SVECM approach*, IBS Working Paper 1/2008.
- Cahuc P., Zylberberg A. (2004), *Labor Economics*, The MIT Press.
- Caliendo M., Tatsiramos K., Uhlendorff A. (2009), *Benefit Duration, Unemployment Duration and Job Match Quality: A Regression-Discontinuity Approach*, IZA Discussion Papers 4670, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Calmfors L., (1993), *Centralization of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance: a Survey*, Seminar Paper no. 536, Stockholm University, Institute for International Economic Studies.
- Calmfors L., A. Booth, M. Burda, D. Checchi, R. Naylor, J. Visser, (2001), *The future of collective bargaining in Europe*, [w:] T. Boeri, A. Brugiavini, L. Calmfors (red.), *The Role of Unions in the Twenty-First Century*, Oxford University Press.
- Calmfors, L., J. Driffill, (1988), *Bargaining Structure, Corporatism, and Macroeconomic Performance*, Economic Policy 6: 13-62.
- Cardoso A. R., Portugal P., (2002), *Disentangling the Minimum Wage Puzzle: An Analysis of Worker Accessions and Separations*, IZA Discussion Papers 544, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Caselli F., Tenreryo S. (2005), *Is Poland the next Spain?*, NBER Working Paper No. 11045.
- CBOS (2009), *Członkostwo w związkach zawodowych. Naruszenia praw pracowniczych i „szara strefa w zatrudnieniu” - komunikat z badań*, Warszawa.
- CBOS (2010), *Związki zawodowe i naruszenia praw pracowniczych - komunikat z badań*, Warszawa.
- Clark J.M. (1940), *Toward a concept of workable competition*, The American Economic Review Vol. 30, No. 2.
- Clough B. (2010), *The Origins, role and impact of union learning representatives in the UK and other countries*, Unionlearn, Working Paper No. 1.
- Cosineau J.-M., Lacroix R., Girard A.-M. (1992), *Occupational Hazard and Wage Compensating Differentials*, The Review of Economics and Statistics, Vol. 74, No. 1.
- Crockett G., Dawkins P., Miller P., Mulvey Ch. (1992), *The impact of unions on workplace productivity in Australia*, Australian Bulletin of Labour.
- Crouch, C. (2006), *Neo-corporatism and democracy*, [w:] C. Crouch, W. Streeck (red.), *Corporatism, social order and political conflict*, Edward Elgar Publishing Ltd., MA, USA.

- Czarzasty J. (2009), *Stosunki pracy w handlu wielko powierzchniowym w Polsce*, SGH, Warszawa.
- Davis S. J., Haltiwanger J. (1995), *Measuring Gross Worker and Job Flows*, NBER Working Paper, No. 5133.
- Davis S.J., Haltiwanger J. (1996), *On the Driving Forces Behind Cyclical Movement, in Employment and Job Reallocation*, NBER Working Papers 5775.
- Dexter, A., Levi, M., Nault, B. (2004), *Sticky Prices: The Impact of Regulation*, Journal of Monetary Economics, Vol. 49, No. 4, 797-821.
- Dębowski H., (2010), *Rola partnerów społecznych w edukacji przez całe życie*, Artykuł przedstawiony na XIV Ogólnopolskim Zjeździe Socjologicznym Kraków 2010.
- Dębowski H., M. Lis, K. Pogorzelski (2010), *Kształcenie ustawiczne w czasie zmian*, [w:] M. Bukowski (red.), *Zatrudnienie w Polsce 2008*, CRZL Warszawa.
- Dolado J. J., Stucchi R. (2008), *Do Temporary Contracts Affect TFP? Evidence from Spanish Manufacturing Firms*, IZA Discussion Papers 3832, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Dolado J., Garcia-Serrano C., Jimeno J., (2001), *Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain*, Documento de Trabajo 2001-11.
- Dowrick, S. (1993), *Wage Bargaining Systems and Productivity Growth in OECD Countries*, Background Paper no. 26. Australian Government Publishing Service, Canberra.
- Duval R., Elmeskov J., Vogel L., (2007), *Structural Policies and Economic Resilience to Shocks*, OECD Economics Department Working Papers, Nr 567.
- Ehrenberg R.G., Schuman P.L. (1981), *Compensating Wage Differentials for Mandatory Overtime*. NBER Working Paper No. 805.
- Eichengreen B., (2008), *The European Economy Since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton University Press.
- Elmeskov J., Martin J., Scarpetta S., (1998), *Key lessons for labour market reforms: Evidence from OECD countries' experiences*, Swedish Economic Policy Review.
- Elsby M., Hobijn B., Sahin A. (2009), *Unemployment dynamics in the OECD*, Working Paper Series 2009-04, Federal Reserve Bank of San Francisco.
- Eurofound (2002), *Quality of work and employment in Europe: Issues and Challenges*. Foundation Paper No. 1
- Ewing, K.D. (2005), *The Functions of Trade Unions*, Industrial Law Journal, Vol. 34, No. 1.
- Fisher A.G.B. (1935), *The Clash of Progress and Security*, Londyn.
- Fixler D.J., Siegel D. (1999), *Outsourcing and productivity growth in services*. Structural Change and Economic Dynamics, Vol. 10, Issue 2.
- Foster L., Haltiwanger J., Krizan C., (2001), *Aggregate Productivity Growth: Lessons from Microeconomic Evidence*, University of Chicago Press, Chicago.
- Freeman R.B. (1995), *Are your wages set in Beijing?* Journal of Economic Perspectives Vol. 9, No. 3.
- Freeman, R., J. Medoff (1984), *What do unions do?*, Basic Books, NY, USA.
- Frieske K., L. Machol-Zajda, B. Urbaniak, H. Zarychta (1999), *Dialog społeczny, zasady procedury i inwestycje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych*, IPISS, Warszawa.
- Fuchs V.R. (1968), *The Service Economy*, NBER.
- Fuchs V.R. (1980), *Economic Growth and the Rise of Service Employment*, NBER Working Paper No. 486.
- Fujita S., Ramey G. (2009), *The Cyclicalities Of Separation And Job Finding Rates*, *International Economic Review*, Department of Economics, University of Pennsylvania and Osaka University Institute of Social and Economic Research Association, vol. 50(2), pages 415-430, 05.
- Gallie D. (2005), *Production Regimes, Employment Regimes and the Quality of Work* [w:] *Employment regimes and the quality of work*, Oxford University Press.
- Garcia I., Molina J.A. (1999), *How Do Workers Decide Their Jobs? The Influence Of Income, Wage And Job Characteristics*. Managerial and Decision Economics, Vol. 20, No. 4.
- Gardawski J. (red.), (2009a), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Gardawski J., (2009b), *Dialog społeczny w Polsce*, MPiPS, Warszawa.
- Gardawski J., G. Meardi (2010), *Keep trying? Polish failures and half-successes in social pacting*, [w:] P. Pochet, M. Keune, D. Natali (red.), *After the euro and enlargement: social pacts in the EU*, ETUI, Brussels.
- Gauthier A. H. (2005), *Trends in policies for family friendly societies*, in M. Macura, A. L. MacDonald and W. Haug (Eds.), *The New Demographic Regime: Population Challenges and Policy Responses*. New York and Geneva: United Nations.
- Gerningon B., A. Odero, H. Guido (2000), *ILO principles concerning collective bargaining*, International Labour Review, Vol. 139, No.1.
- Goldin C., Katz L. (2007), *Long run changes in the wage structure: narrowing, widening, polarizing*, Brookings Paper on Economic Activity.
- Goos M., Manning A., Salomons A. (2009), *Job Polarization In Europe*, *American Economic Review: Papers & Proceedings 2009*, Vol. 99, No. 2.
- Goos M., Manning A., Salomons A. (2010), *Explaining Job Polarization in Europe: The Roles of Technological Change, Globalization and Institutions*. Centre for Economic Performance, London School of Economics, mimeo.

- Griffith R., Macartney G., (2010), *Employment Protection Legislation, Multinational Firms and Innovation*, IFS Working Paper, No. 10/01, Institute for Fiscal Studies, London.
- Griliches Z., Regev H.(1995), *Productivity and Firm Turnover in Israeli Industry: 1979-1988*, NBER Working Papers 4059.
- Growiec J. (2009), *On the Measurement of Technological Progress Across Countries*. MPRA Paper, No. 19321.
- Gundersson M., Hyatt D. (2001), *Workplace Risks and Wages: Canadian Evidence from Alternative Models*. The Canadian Journal of Economics, Vol. 34, No. 2.
- Hall R.E. (2005), *Job Loss, Job Finding and Unemployment in the U.S. Economy over the Past 50 Years*, NBER Chapters, in: NBER Macroeconomics Annual 2005, Volume 20, pages 101-166, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Haltiwanger J., Jarmin R., Miranda J., (2008), *Business Formation and Dynamics by Business Age: Results from the New Business Demography Statistics*, mimeo.
- Haltiwanger J., Scarpetta S., Schweiger H. (2006), *Assessing job flows across countries : the role of industry, firm size, and regulations*, Policy Research Working Paper Series 4070, The World Bank.
- Hamermesh D.S., Wolfe J.R. (1990), *Compensating Wage Differentials and the Duration of Wage Loss*. Journal of Labor Economics, Vol. 8, No. 1.
- Hassel A., (2006), *Wage setting, Social pacts, and the Euro, A new role for the state*, Amsterdam University Press.
- Hausner, J. (2007), *Pełne rozwoju, o polityce gospodarczej lat 2001-2005*, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hersch J., Viscusi W.K. (1990), *Cigarette Smoking, Seatbelt Use, and Differences in Wage-Risk Tradeoffs*. The Journal of Human Resources, Vol. 25, No. 2.
- Heyman F. (2002), *Wage Dispersion and Job Turnover: Evidence from Sweden*, Working Paper Series 181, Trade Union Institute for Economic Research.
- Hyman, R. (2001), *Understanding European Trade Unionism: Between Market, Class and Society*, SAGE Publication Ltd., London.
- IBS/CRZL (2010), *Zatrudnienie w Polsce 2008*, Warszawa.
- International Monetary Fund, (2003), *Unemployment and Labor Market Institutions: why reforms pay*.
- Ishikawa J., (2003), *Key features of National Social Dialogue: A Social Dialogue Resource Book*, International Labour Office, Geneva.
- Jarvis P. (red.), (2009), *The Routledge International Handbook of Lifelong Learning*, New York.
- Jenkins J., Chandler M. (2010), *Labour market gross flows data from the Labour Force Survey*, Economic and Labour Market Review, Palgrave Macmillan Journals, vol. 4(2), pages 25-30, February.
- Kaufman B., (2007a), *What do unions do: Insights from Economic Theory*, [w:] J. Bennett, B. Kaufman, *What do unions do? A Twenty-year Perspective*, Transaction Publishers, London, UK.
- Kaufman B., (2007b), *Historical Insights: The Early Institutionalists on Trade Unionism and Labor Policy*.
- Kiellberg A. (2007), *The Swedish trade union system in transition: High but falling union density*, [w:] C. Phelan (red.), *Trade Union Revitalisation. Trends and Prospects in 34 countries*, Peter Lang AG, Bern.
- Kim H.-J. (2006), *The shift to the Service Economy: Causes and Effects*. The Bank of Korea.
- Kluge J., pod red. (2007), *Active Labor Market Policies in Europe. Performance and Perspectives*, Springer.
- Komisja Europejska (2006), *Adult learning: it is never too late to learn*, Brussels.
- Latos-Miłkowska M., (2007), *Reprezentatywność w zbiorowych i indywidualnych stosunkach pracy*, [w:] L. Florek (red.), *Indywidualne a zbiorowe prawo pracy*, Warszawa.
- Layard, R., S. Nickell, and R. Jackman, (1991), *Unemployment*, Oxford University Press, Oxford.
- Lehmbruch, G. (1977), *Liberal corporatism and party government*, Comparative Political Studies 10(1): 91-126.
- Lewandowski P., G. Koloch, A. Regulski (2008), *Elastyczność rynków dóbr i pracy w Polsce na tle wybranych krajów europejskich*, IBS, Warszawa.
- Lindbeck, A., Snower D., (1989), *Macroeconomic Policy and Insider Power*, American Economic Review 79(2): 370-76.
- Lucifora C. (1998), *The impact of unions on labour turnover in Italy: Evidence from establishment level data*, International Journal of Industrial Organization, Elsevier, vol. 16(3), pages 353-376, May.
- Lünnemann, P., Mathä, T. Y., (2005), *Nominal rigidities and inflation persistence in Luxembourg: a comparison with EU 15 member countries with particular focus on services and regulated prices*, BCL working papers cahier_etude_14, Central Bank of Luxembourg.
- Martin J., (2000), *What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries experiences*, OECD Economic Studies 30.
- McIlroy J. (2008), *Ten Years of New Labour: Workplace Learning, Social Partnership and Union Revitalisation in Britain*, British Journal of Industrial Relations. 46: 2. 283-313.
- McLennan K., (2007), *What Do Unions Do? A Management Perspective*, [w:] J. Bennett, B. Kaufman, *What do unions do? A Twenty-year Perspective*, Transaction Publishers, London, UK.
- Messina J., Vallanti G. (2006), *Job flow dynamics and firing restrictions - evidence from Europe*, Working Paper Series 602, European Central Bank.

- Męcina J. (2009a), *Dialog społeczny na poziomie zakładu pracy - ocena funkcjonowania poszczególnych obszarów w stosunkach pracy* [w: J. Męcina (red.), *Dialog społeczny na poziomie zakładu pracy. Między zasadami a realiami*, MPiPS, Warszawa.
- Męcina J. (2009b), *Prawo pracy w przebudowie - kierunki i cechy ewolucji zmian w prawie pracy*, [w:] J. Gardawski (red.), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Micco A., Pagés C. (2004), *Employment Protection and Gross Job Flows: A Differences-in-Differences Approach*, RES Working Papers 4365, Inter-American Development Bank, Research Department.
- Michaels G., Natraj A., Van Reenen J. (2010), *Has ICT Polarized Skill Demand? Evidence from Eleven Countries Over 25 Years*. NBER Working Paper No. 16138.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2010a), *Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych. Informator za rok 2009*.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2010b), *Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego. Informator. Działalność w 2009 roku*, Warszawa 2010.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2010c), *Trójstronne Zespoły Branżowe. Informator 2004-2009*.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2010d), *Instytucje dialogu społecznego przy urządach administracji państwowej*. Informator za rok 2009.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2010e), *Rozwiązywanie sporów zbiorowych. Informator 2009*.
- Mortensen D. T., Pissarides C. (1992), *The Cyclical Behavior of Job Creation and Job Destruction*, Discussion Papers 982, Northwestern University, Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science.
- Mortensen D. T., Pissarides C. A. (1994), *Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment*, Review of Economic Studies, Blackwell Publishing, vol. 61(3), pages 397-415, July.
- Mortensen D. T., Pissarides C. A. (1994), *New developments in models of search in the labor market*, w: O. Ashenfelter & D. Card (red.), *Handbook of Labor Economics*, edition 1, vol. 3, ch. 39, s. 2567-2627 Elsevier.
- MPiPS (2007), *Zatrudnienie w Polsce 2006*, Warszawa.
- MPiPS (2008), *Zatrudnienie w Polsce 2007*, Warszawa.
- Mrozowicki A., Pulignano V., G. Van Hootegem (2010), *Worker agency and trade union renewal: the case of Poland*, Work, employment and society, Vol. 24, No. 2.
- Naylor (2003), *Economic models of union behaviour*, [w:] J. Addison, C. Schnabel, *International handbook of Trade Unions*, Edward Elgar Publishing Limited.
- Nickell S. J., Andrews M. (1983), *Unions, Real Wages and Employment in Britain 1951-79*, Oxford Economic Papers, Oxford University Press, vol. 35(0), pages 183-206.
- Nickell S.J., Nunziata, L. and Ochel W. *Unemployment in the OECD Since the 1960s. What Do We Know?*. Economic Journal, Vol. 115, No. 500, pp. 1-27, January 2005.
- O'Donnell R., Cahill N., D. Thomas (2010), *Ireland: the evolution of social pacts in the EMU era*, [w:] P. Pochet, M. Keune, D. Natali (red.), *After the euro and enlargement: social pacts in the EU*, ETUI, Brussels.
- OECD (2001), *OECD Manual. Measuring Productivity*, Paryż.
- OECD (2004), *Employment Outlook 2004*, OECD, Paryż.
- OECD (2006), *Employment Outlook 2006*, OECD, Paryż.
- OECD (2007), *Employment Outlook 2007*, OECD, Paryż.
- OECD (2009), *Employment Outlook 2009*, OECD, Paryż.
- OECD (2009a), *Education at glance*, OECD, Paris.
- OECD (2009b), *Paying Taxes 2009*, OECD, Paryż.
- OECD (2010), *Employment Outlook 2010*, OECD, Paryż.
- OK W., P. Tergeist (2003), *Improving Workers' Skills: Analytical Evidence and the Role of the Social Partners*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Paris, France.
- Olley G.S., Pakes A., (1996), *The dynamics of productivity in the telecommunications equipment industry*, Econometrica, 64:6, 1263-1297.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press.
- Osborne, M.J. (1984), *Capitalist-Worker Conflict and Involuntary Unemployment*, Review of Economic Studies Vol. 51.
- Panek T. (2009), *Wysokość i zróżnicowanie dochodów gospodarstw domowych* [W:] Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza Społeczna 2009*, Rada Monitoringu Społecznego.
- Pencavel, J.H., (1995), *The Role of Labor Unions in Fostering Economic Development*, Policy Research Working Paper no. 1469. World Bank, Washington, D.C.
- Philips, K., Eamets, R. (2007), *Approaches to flexicurity: EU models*, Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

- Pissarides C.A. (2000), *Equilibrium Unemployment Theory*, Cambridge MIT Press.
- Raa T., Wolff E. (1994), *Outsourcing of Services and Productivity Growth in Goods Industries*. Working Papers 94-12, C.V. Starr Center for Applied Economics, New York University.
- Rama M., G. Tabellini (1998), *Lobbying by capital and labor over trade and labor market policies*, European Economic Review, Vol. 42.
- Rama, M. (1994), *Bargaining Structure and Economic Performance in the Open Economy*, European Economic Review 38(2): 403-15.
- Rao V., Gupta I., Lokshin M., Jana S. (2003), *Sex workers and the cost of safe sex: the compensating differential for condom use among Calcutta prostitutes*. Journal of Development Economics, Vol. 71, No. 2.
- Ricaurte M. (2009), *The role of labor markets in structural change*. Banco Central de Chile.
- Rozporządzenie (WE), nr 1893/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r.
- Rozporządzenie Rady (EWG), NR 3037/90 z dnia 9 października 1990 r.
- Salvanes K.G. (1997), *Market Rigidities and Labour Market Flexibility: An International Comparison*, Scandinavian Journal of Economics, 99: 315-333.
- Schettkat R. (2007), *The astonishing regularity of service employment expansion*. Metroeconomica Vol. 58, Issue 3.
- Schiantarelli, F., (2005), *Product Market Regulation and Macroeconomic Performance: A Review of Cross Country Evidence*, Boston College Working Papers in Economics 623, Boston College Department of Economics.
- Schmitter, P. (1974), *Still the century of corporatism?* The Review of Politics (36): 85–131.
- Schmid, G., Speckesser, S., Hilbert, C.: „Does Active Labour Market Policy Matter? An Aggregate Impact Analysis of German Employment Services” in: *Labour market policy and unemployment: impact and process evaluations in Selected European Countries*, J de Koning and H. Mosley (eds.), Edward Elgar 2001
- Shimer R. (2005), *The cyclicalities of hires, separations, and job-to-job transitions*, Review, Federal Reserve Bank of St. Louis, issue Jul, pp 493-508.
- Shimer R. (2007), *Reassessing the Ins and Outs of Unemployment*, NBER Working Papers 13421.
- Stewart M. B. (2002), *The Impact Of The Introduction Of The UK Minimum Wage On The Employment Probabilities Of Low Wage Workers*, The Warwick Economics Research Paper Series (TWERPS), 630, University of Warwick, Department of Economics.
- Streeck W., A. Hassel (2003), *Trade unions as political actors*, [w:] J. Addison, C. Schnabel, *International handbook of Trade Unions*, Edward Elgar Publishing Limited.
- Streeck W., L. Kenworthy (2005), *Theories and Practices of Neocorporatism*, [w:] T. Janoski, R. Alford, A. Hicks, M. Schwartz, *The handbook of political sociology*, Cambridge University Press.
- Stuart M., A. Robinson (2007), *Training, union recognition, and collective bargaining: findings from the 2004 Workplace Employment Relations Survey*, Centre for Employment Relations, Innovation and Change University of Leeds.
- Thaler R.H., Rosen S. (1976), *The Value of Saving a Life: Evidence from the Labor Market* [W:] *Household Production and Consumption*. NBER Chapter 3964.
- Towalski R. (2007), *Dialog społeczny, Najnowsze dyskusje i koncepcje*, Warszawa.
- Traxler F. (2004), (red.), *Small and Medium Sized Enterprises and Business Interest Organisations in the European Union*, European Commission, Brussels.
- Van Buren, M., W. Erskine (2002), *What Works in Workforce Development: an ASTD/AJLMPE Study of Joint Labor-Management Educational Programs*.
- Van der Meer M., J. Visser (2010), *Doing together what is possible. Social pacts and negotiated welfare reform in the Netherlands*, [w:] P. Pochet, M. Keune, D. Natali (red.), *After the euro and enlargement: social pacts in the EU*, ETUI, Brussels.
- Van Gyes (2006), *The social partners as membership organizations: an overview of forms and trends in the Member States*, Industrial Relations in Europe 2006, European Commission, Brussels.
- Visser J., A.C. Hemerijck (1997), *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press.
- Visser, J. (2003), *Unions and unionism around the World*, J. Addison, C. Schnabel, *International handbook of Trade Unions*, Edward Elgar Publishing Limited.
- Visser, J. (2005), *Wage bargaining institutions in Europe: A Happy marriage or preparing for divorce?*, AIAS Working Paper 05-42, University of Amsterdam.
- Visser, J. (2010), *Institutional characteristics of trade unions, wage setting, state interventions and social pacts, an international ICTWSS database*, AIAS research report, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, Amsterdam.
- Walton, R., R. McKersie (1965), *A Behavioral Theory of Labor Negotiation*, McGraw-Hill, NY, USA.
- Williamson P. (1985), *Varieties of Corporatism. Theory and Practice*, Cambridge University Press.

- Wilts, A. (2001), *Europeanization and ways of interest representation by national business associations*, Amsterdam School for Social Science Research, Netherlands.
- Wood A. (1995), *How trade hurt unskilled workers?* The Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, No. 3.
- Wratny (2010b), *Związki zawodowe. Znaczenie w życiu politycznym i społeczno-gospodarczym*, [w:] J.Wratny, M. Bednarski (red.), *Związki zawodowe a niezwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze w gospodarce posttransformacyjnej*, IPISS, Warszawa.
- Wratny J. (2010a), *Prawne aspekty działalności związków zawodowych*, [w:] J.Wratny, M. Bednarski (red.), *Związki zawodowe a niezwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze w gospodarce posttransformacyjnej*, IPISS, Warszawa.
- ZDS (2009), *Polska 2030 – wyzwania rozwojowe*.
- Zubek R. (2008), *Parties, rules and government legislative control in Central Europe: the case of Poland*, *Communist and post-communist studies*, 41 (2). pp. 147-161.
- Zybała A. (2009a), *System wsparcia eksperckiego dla uczestników dialogu społecznego w Polsce*, [w:] A. Zybała (red.), *W kierunku dialogu opartego na wiedzy*, MPiPS, Warszawa.
- Zybała A. (2009b), *System wsparcia eksperckiego dla uczestników dialogu społecznego w Holandii*, [w:] A. Zybała (red.), *W kierunku dialogu opartego na wiedzy*, MPiPS, Warszawa.