



Raport o pracy

Konfederacja Pracodawców Polskich 2007

Raport o pracy

Konfederacja Pracodawców Polskich 2007

Warszawa 2007

Autorzy:

Magdalena Bober
Maciej Bukowski
Jacek Margol
Julian Zawistowski

Projekt i skład:

Studio Graficzne TEMPERÓWKA.pl



*KONFEDERACJA
PRACODAWCÓW
POLSKICH*

Opracowane dla Konfederacji Pracodawców Polskich przez:

Instytut Badań Strukturalnych



ul. Nowowiejska 6/31
00-649 Warszawa, Polska
e-mail: ibs@ibs.org.pl
www.ibs.org.pl
tel/fax: + 48 22 629-33-82

PUBLIKACJA POWSTAŁA DZIĘKI WSPARCIU FINANSOWEMU MITTAL STEEL POLAND S.A.

MITTAL



Warszawa, 1 czerwca 2007 r.

Szanowni Państwo,

Oddajemy w Państwa ręce „Raport o pracy” będący próbą zdefiniowania i wyjaśnienia najważniejszych problemów występujących na polskim rynku pracy. Ma on za zadanie nie tylko przedstawić naszą diagnozę, ale także wskazać przyczyny zidentyfikowanych problemów oraz kierunki działań, które można podjąć w celu ich rozwiązania. Przy opracowaniu raportu staraliśmy się formułować opinie i rekomendacje w sposób całkowicie obiektywny i jesteśmy głęboko przekonani, że postulowane przez nas działania, jeśli zostaną podjęte, przyniosą wiele korzyści zarówno pracującym, jak i pracodawcom oraz osobom bezrobotnym.

W naszej ocenie, mimo wyraźnej poprawy sytuacji na rynku pracy w ostatnich latach, wciąż występują na nim głębokie problemy strukturalne, których rozwiązanie jest warunkiem dalszego dynamicznego rozwoju Polski i trwałej poprawy poziomu życia wszystkich grup społecznych. Jesteśmy przekonani, że tylko działając wspólnie – rząd wraz z samorządami, organizacjami pracodawców, związkami zawodowymi i sektorem pozarządowym – jesteśmy w stanie wypracować i wprowadzić w życie rozwiązania najlepsze dla polskiej gospodarki i rynku pracy.

Trudne decyzje, a również takie nas czekają, łatwiej jest podejmować w czasie dobrej koniunktury, niż gdy sytuacja gospodarcza ulega pogorszeniu. Mamy nadzieję, że zebranie przez Konfederację Pracodawców Polskich w formie „Raportu o pracy” wszystkich najistotniejszych zagadnień pomoże nam w wypracowaniu najlepszych rozwiązań i nie zmarnowaniu doskonałych obecnie warunków do ich wprowadzenia. „Raport o pracy” posłużył także jako materiał bazowy do przygotowania „Zielonej księgi polskiego rynku pracy”, która ma stanowić podstawę poważnej dyskusji nad najlepszą dla rynku pracy polityką społeczno-gospodarczą.

Z poważaniem,

Andrzej Malinowski
Prezydent Konfederacji Pracodawców Polskich

Spis treści

1. Gospodarka, przedsiębiorcy i praca	7
1.1. Skąd się w Polsce wzięło tak wysokie bezrobocie?	8
1.2. Czy tzw. bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy jest przyczyną wzrostu bezrobocia?	12
1.3. Czy import zabiera nam miejsca pracy?	16
1.4. Czy stopy procentowe NBP powodują bezrobocie?	18
1.5. Kiedy mogą rosnąć wynagrodzenia?	20
1.6. Dlaczego mówi się, że zatrudnienie będzie wzrastać w usługach?	24
1.7. Czy pracochłonny przemysł jest odpowiedzią na polskie bezrobocie?	28
1.8. Czym różni się polskie rolnictwo od rolnictwa w innych krajach UE?	30
Podsumowanie	33
2. Podatki i wydatki	35
2.1. Jaki wpływ mają renty i zasiłki na rynek pracy?	36
2.2. Co oznacza wcześniejsza emerytura?	41
2.3. Komu i jak szkodzą wysokie podatki?	45
2.4. Co to są aktywne polityki rynku pracy i czy w Polsce działają?	50
2.5. Czemu tak mało inwestujemy?	54
Podsumowanie	59
3. Regulacje i praca	61
3.1. Jaki jest związek między wolnością gospodarczą, inwestycjami a miejscami pracy?	62
3.2. Czy polskie prawo pracy jest elastyczne?	66
3.3. Czy można zakazać zwalniania z pracy?	71
3.4. Jak wynagrodzenie minimalne wpływa na rynek pracy?	74
3.5. Skąd się bierze szara strefa?	78
3.6. Co nam dają elastyczne formy pracy?	83
Podsumowanie	89
4. Bezrobotni	91
4.1. Dlaczego tak wiele osób jest bez pracy tak długo?	92
4.2. Jak wytłumaczyć bardzo wysokie bezrobocie młodzieży?	97
4.3. Jakie znaczenie mają kwalifikacje?	104
4.4. Dlaczego migracje wewnątrz kraju są tak niskie, a za granicę tak wysokie?	109
4.5. Czy wszyscy bezrobotni zarejestrowani są naprawdę bezrobotni?	114
4.6. Dlaczego tak trudno znaleźć dobrego pracownika?	118
Podsumowanie	123
5. Dialog społeczny – Przedsiębiorcy, pracownicy i bezrobotni	125
5.1. Co powinno być przedmiotem naszej wspólnej troski?	126
5.2. Jak uniknąć partykularyzmów?	129
5.3. Przedsiębiorca i pracownik – przeciwnicy czy partnerzy dialogu?	132
5.4. Kto reprezentuje bezrobotnych?	133
Podsumowanie	135
Wnioski i rekomendacje	137
Warto przeczytać	141

Spis wykresów

Wykres 1. Podstawowe wskaźniki rynku pracy w grupie wiekowej 15–64, I kwartał 1994 – II kwartał 2006 r.	9
Wykres 2. Stopa bezrobocia w wybranych państwach.	10
Wykres 3. Struktura populacji osób pracujących i bezrobotnych wg wykształcenia w 2002 r.	11
Wykres 4. Produkt krajowy brutto i pracujący w latach 1960–2005, 1960=100.	13
Wykres 5. Zmiany produktywności i produktu w Polsce.	14
Wykres 6. Bilans handlu zagranicznego, bilans obrotów kapitałowych i zatrudnienie w USA.	17
Wykres 7. Polityka dezinflacji i bezrobocie.	18
Wykres 8. Stopa bezrobocia, inflacja i realna 3–miesięczna stopa procentowa 1997–2005 w Polsce.	19
Wykres 9. Przychód, koszt pracy i zyski firm.	21
Wykres 10. Koszt pracy i produktywność w Polsce (1992–2005) i innych krajach UE (2004).	22
Wykres 11. Rozkład – proc. danej grupy – wysokości wynagrodzeń (w proc. przeciętnego wynagrodzenia).	23
Wykres 12. Wskaźnik zatrudnienia wg sekcji (udział pracujących w sekcji w populacji) w 2003 r.	26
Wykres 13. Liczba pracujących w rolnictwie, przemyśle i usługach w Polsce.	27
Wykres 14. Wydajność pracy w przedsiębiorstwach na zatrudnionego w 2003 r. w państwach UE (tys. euro).	28
Wykres 15. Udział osób pracujących w rolnictwie w populacji 15–64 w wybranych państwach.	30
Wykres 16. Liczba pracujących w rolnictwie i grunty rolne wg powiatów w 2005 r.	31
Wykres 17. Pracujący na obszarach wiejskich (tys. osób).	32
Wykres 18. Udział wydatków publicznych w PKB wybranych państw OECD.	38
Wykres 19. Wybrane wydatki społeczne jako proc. PKB, 2001 r.	39
Wykres 20. Liczba beneficjentów rent i zasiłków w Polsce, tys. osób.	40
Wykres 21. Liczba beneficjentów rent i zasiłków w Polsce, tys. osób.	44
Wykres 22. Przeciętny wiek wyjścia z siły roboczej w 2005 r. i wskaźnik zatrudnienia osób starszych.	45
Wykres 23. Wpływ opodatkowania na rynek pracy przy elastycznej i nieelastycznej podaży pracy.	46
Wykres 24. Składowe kosztów pracy w Polsce w 2007 r.	48
Wykres 25. Klin podatkowy w zależności od wysokości wynagrodzenia w państwach OECD (2004).	49
Wykres 26. Wydatki na aktywne polityki rynku pracy w Polsce.	53
Wykres 27. Inwestycje i inwestycje zagraniczne jako proc. PKB – średnia z lat 2002–2005.	55
Wykres 28. Inwestycje prywatne i publiczne jako proc. PKB w latach 1997–2005 r. w wybranych krajach.	56
Wykres 29. Struktura kapitału zagranicznego w Polsce (wartości skumulowane na 31 XII 2004 r.).	57
Wykres 30. Zmiany wyników Polski w Economic Freedom of the World.	65
Wykres 31. Ocena wolności gospodarczej w Polsce na tle innych państw.	66
Wykres 32. Ineks EPL w 2003 r. dla wybranych państw OECD.	70
Wykres 33. Ewolucja wynagrodzenia minimalnego i oczekiwania płacowe bezrobotnych.	76
Wykres 34. Płaca minimalna w wybranych krajach OECD w 2004 r.	77
Wykres 35. Udział zatrudnionych za wynagrodzenie minimalne w zatrudnieniu (pełne etaty) w 2004 r.	77
Wykres 36. Rozmiary NOE w Polsce.	79
Wykres 37. Stosunek produkcji NOE do PKB według sekcji w latach 1994–2003.	79
Wykres 38. Udział umów na czas określony w całości umów o pracę (1 kwartał 1992 – 2 kwartał 2006).	88
Wykres 39. Stopa bezrobocia a bezrobocie długotrwałe w Polsce i innych krajach OECD.	93
Wykres 40. Sposoby poszukiwania pracy przez krótko- i długookresowo bezrobotnych w 2005 roku (proc.).	97
Wykres 41. Stopa bezrobocia młodzieży a innych grup wiekowych w Polsce i innych krajach OECD.	98
Wykres 42. Dynamika stopy bezrobocia oraz wskaźnika zatrudnienia wg wieku.	99
Wykres 43. Struktura przeciętnego wynagrodzenia brutto w 2004 r. (PLN).	105
Wykres 44. Intensywność migracji wewnętrznych w Polsce a w innych krajach Unii Europejskiej.	110
Wykres 45. Odsetek zarejestrowanych bezrobotnych uznanych w BAEL za pracujących lub biernych.	116
Wykres 46. Struktura kształcenia na poziomie wyższym w wybranych krajach UE.	118
Wykres 47. Wyniki testu PISA 2003 w wybranych krajach UE.	120

Spis tabel

Tabela 1. Sankcje nakładane na bezrobotnych za odmówienie udziału w aktywnych politykach rynku pracy.	51
Tabela 2. Tworzenie i likwidacja miejsc pracy w wybranych krajach.	73
Tabela 3. Struktura pracujących w szarej strefie według grup zawodowych.	82
Tabela 4. Stopa bezrobocia długookresowego (powyżej 12 miesięcy) wg wieku i wykształcenia w 2005 r.	94
Tabela 5. Wskaźnik aktywności zawodowej wg wieku i wykształcenia w IV kwartale 2005 roku.	106
Tabela 6. Problemy polskiego systemu kształcenia.	108
Tabela 7. Udział osób nie spełniających kryteriów BAEL w ogóle zarejestrowanych bezrobotnych.	115
Tabela 8. Przyczyny bierności wśród bezrobotnych zarejestrowanych w PUP w 2005 roku.	115

Spis ramek

Ramka 1. Do czego prowadzi protekcjonizm?	16
Ramka 2. Polska Klasyfikacja Działalności.	24
Ramka 3. Zasiłki dla bezrobotnych w Polsce.	40
Ramka 4. Podaż pracy a podatki i transfery społeczne.	46
Ramka 5. Rola inwestycji zagranicznych dla zmniejszania międzynarodowych różnic rozwojowych.	54
Ramka 6. Konkurencyjność gospodarki przyciąga inwestycje.	64
Ramka 7. Flexicurity – duński model polityki rynku pracy.	68
Ramka 8. Tempo wzrostu PKB a wynagrodzenia.	75
Ramka 9. Wysokość wynagrodzenia minimalnego w Polsce na tle innych państw OECD.	77
Ramka 10. Nowelizacje prawa pracy a elastyczność zatrudnienia.	87
Ramka 11. „Pierwsza praca” a „New Deal for the Young” – podobieństwa i różnice.	102
Ramka 12. Społeczne korzyści z edukacji.	107
Ramka 13. Migracja za granicę czy do innego miejsca w kraju?	112
Ramka 14. Migracje zarobkowe Polaków a braki pracowników określonych specjalności.	113
Ramka 15. Dwie definicje osoby bezrobotnej.	114
Ramka 16. Pakty społeczne w Europie.	135

1.

Gospodarka, przedsiębiorcy i praca

1. Gospodarka, przedsiębiorcy i praca

W pierwszym rozdziale niniejszego opracowania zajmujemy się zasadniczymi problemami polskiego rynku pracy, widzianymi z perspektywy makroekonomicznej. Rozdział rozpoczyna się od omówienia przyczyn wzrostu bezrobocia w latach 1999–2002 oraz podstawowych, specyficznych cech polskiego rynku pracy.

W dalszej części zajmujemy się czynnikami czasem wymienianymi jako przyczyny bezrobocia, które jednak, jak pokazujemy, są raczej zjawiskami mu towarzyszącymi, elementem rzeczywistości gospodarczej, nie stanowiąc jego pierwotnej przyczyny – w związku z tym omawiamy fenomen tzw. bezzatrudnieniowego wzrostu, a także zagadnienia związane z polityką monetarną oraz handlem zagranicznym.

Następnie w podrozdziale poświęconym wynagrodzeniom wyjaśniamy związek występujący między wynagrodzeniami (kosztem pracy) a produktywnością (produktem na pracę przypadającym). W kolejnych trzech podrozdziałach omawiamy perspektywy rozwojowe sektorów gospodarki: usług, przemysłu i rolnictwa.

Rozdział ma charakter przeglądu najważniejszych z punktu widzenia rynku pracy czynników makroekonomicznych i strukturalnych. Poszczególne problemy omawiamy nie tylko z polskiej perspektywy – dokonujemy w nim także porównań z innymi państwami i naświetlamy najważniejsze zagadnienia teoretyczne i empiryczne, leżące u podstaw omawianych zjawisk.

Podstawowym zadaniem rozdziału jest ukazanie związku, jaki istnieje między przedsiębiorcami, pracownikami, wydajnością procesu produkcji i poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. W tym też kontekście budujemy hierarchię czynników mających podstawowe drugo- lub trzeciorzędne znaczenie dla rozwoju i rynku pracy.

Rozdział zamknięty jest podsumowaniem i wnioskami, które jednocześnie stanowią punkt wyjścia dla kolejnych rozdziałów, omawiających zagadnienia zarysowane w tym rozdziale głębiej i bardziej szczegółowo.

1.1. Skąd się w Polsce wzięło tak wysokie bezrobocie?

Zmiany na rynku pracy

Problem źródeł polskiego bezrobocia jest wbrew pozorom kontrowersyjny i niejednoznaczny. Na temat przyczyn jego wzrostu w latach 1999–2002 napisano i powiedziano bardzo wiele, jednak brak jest szerokiego konsensusu w tym zakresie. W debatach na ten temat często występuje zamienienie przyczyn ze skutkami (jak na przykład tzw. bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy) lub też przytaczanie dowodów na poparcie tez jawnie sprzecznych z dorobkiem ekonomii rynku pracy (jak np. rola polityki monetarnej czy importu). Problemy te poruszymy w kolejnych podrozdziałach – w tym koncentrując się na opisie tego, co faktycznie wydarzyło się na polskim rynku pracy w ciągu ostatnich kilkunastu lat.

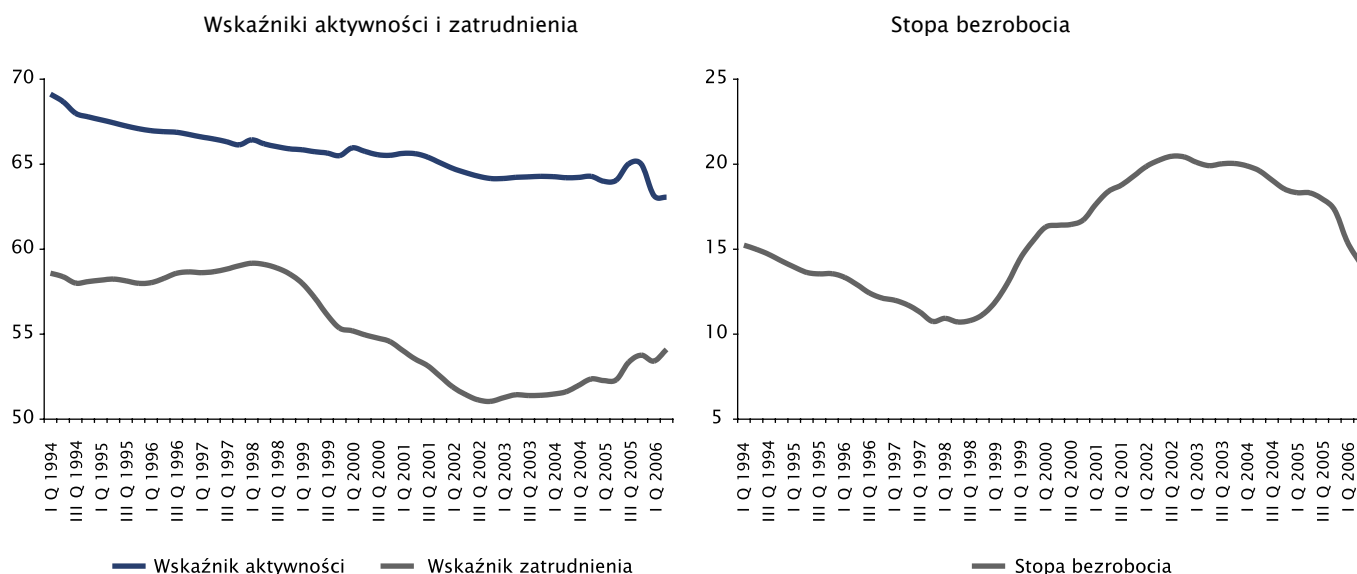
Od 1989 r. na polskim rynku pracy zachodzą stałe i głębokie przeobrażenia. Okres 1989–2006 podzielić można na cztery główne etapy:¹

- Od 1989 do 1994 r. miał miejsce początkowy znaczny wzrost bezrobocia i spadek zatrudnienia – co było związane z restrukturyzacją i – na początku okresu – głęboką recesją; jednocześnie ze spadkiem zatrudnienia w sektorze publicznym powstawały nowe przedsiębiorstwa a sektor prywatny dynamicznie zwiększał zatrudnienie – jednak dopiero w latach 1994–1995 przedsiębiorcy zaczęli tworzyć więcej nowych miejsc pracy, niż ubywało ich w sektorze publicznym.

¹ W rozdziale – i w większości wypadków w całym opracowaniu, chyba że zaznaczono inaczej – posługujemy się wskaźnikami rynku pracy opartymi na danych Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), prowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny (GUS). Dane te dodatkowo zostały oczyszczone z wahań sezonowych i wpływu zmian metodologii. W tekście posługujemy się wskaźnikami dla grupy wiekowej 15–64, chyba że zaznaczono inaczej.

- Od 1995 r. do 1998 r. miał miejsce nieznaczny wzrost zatrudnienia – o ok. 1 pkt. proc. – liczba nowotworzonych miejsc pracy przekraczała liczbę miejsc likwidowanych, jednocześnie bardzo wysokie były przepływy pracowników między sektorem publicznym a prywatnym. Pewnej poprawie w kategoriach zatrudnienia towarzyszył znaczny i stały spadek aktywności zawodowej – wskaźnik aktywności zawodowej obniżył się z ok. 69 proc. do ok. 66 proc., co było skutkiem dezaktywizacyjnej polityki państwa, szerzej opisanej w podrozdziałach 2.1 i 2.2. Efektem tych procesów było obniżenie się wskaźnika bezrobocia o blisko 1/3 – z ok. 15 proc. w 1994 do niewiele ponad 10 proc. w 1998 r., tak że w połowie 1998 r. sytuacja na polskim rynku pracy nie odbiegała znacząco od średniej dla UE15 i mogło się wydawać, że największe problemy rynku pracy zostały przezwyciężone.
- Od 1999 do 2002 r. doszło do ponownego, głębokiego spadku zatrudnienia (o ok. 8 pkt. proc., czyli ok. 1,6 mln osób) oraz dwukrotnego wzrostu bezrobocia (stopa bezrobocia wzrosła z nieco ponad 10 proc. w 1998 r. do ponad 20 proc. w 2002, co oznaczało wzrost liczby bezrobotnych o ok. 1,5 mln osób). Redukcja zatrudnienia dotyczyła zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego. Jednocześnie miał miejsce dalszy spadek aktywności zawodowej, która obniżyła się o dalsze 1,5 pkt. proc.

Wykres 1. Podstawowe wskaźniki rynku pracy w grupie wiekowej 15–64, I kwartał 1994 – II kwartał 2006 r.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych BAEL GUS.

- Od 2003 do chwili obecnej – początkowo stabilizacja sytuacji na rynku pracy, a następnie przyspieszający wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia. W II kwartale 2006 r. bezrobocie po raz pierwszy od 1999 r. spadło poniżej 15 proc., a zatrudnienie zbliżyło się do 55 proc. Kontynuowany był także spadek aktywności zawodowej – ponownie o ok. 1,5 pkt. proc.

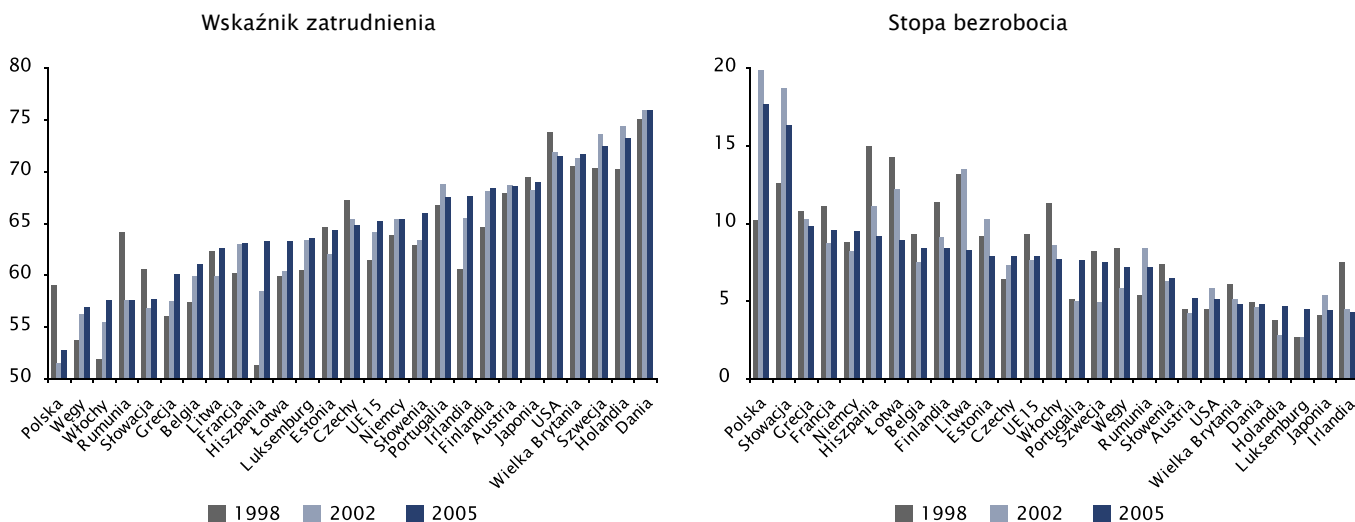
Takiej ewolucji wskaźników towarzyszyły także poważne przeobrażenia demograficzne. Liczba osób w wieku produktywnym (15-64 lata) stabilnie rosła w całym okresie i w 2006 r. była o ok. 2 miliony osób wyższa niż w 1989 r. Wynikało to z wchodzenia w wiek produktywny wyżu demograficznego z przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Jednocześnie osoby urodzone w trakcie wyżu powojennego (który miał swoją kulminację w latach pięćdziesiątych) zbliżają się do 65 roku życia, ale jeszcze go nie osiągnęły.

Polski rynek pracy na tle innych państw

Jak wspomniano, w 1998 r. mogło się wydawać, że problemy polskiego rynku pracy, przynajmniej te widoczne na poziomie wskaźnika bezrobocia i zatrudnienia zostały w znacznym stopniu przezwyciężone. Zatrudnienie było tylko nieznacznie niższe niż w ówczesnej Unii Europejskiej, podobnie sprawa się miała z bezrobociem. Stopa bezrobocia była wówczas w Polsce znacznie niższa niż np. we Francji i Hiszpanii i porównywalna z Niemcami, choć nadal dwa razy wyższa niż np. w Stanach Zjednoczonych.

Niekorzystne zmiany na polskim rynku pracy wystąpiły równocześnie ze wzrostem zatrudnienia i spadkiem bezrobocia w większości państw europejskich. W związku z tym już w 2002 r. zatrudnienie i bezrobocie w Polsce było odpowiednio na najniższym i najwyższym poziomie wśród państw europejskich (jak również państw OECD). Co istotne, sytuacja na rynku pracy w Polsce uległa pogorszeniu względem nie tylko państw rozwiniętych, ale także innych państw Europy Środkowo-Wschodniej (poza Słowacją, gdzie ewolucja wskaźników była zbliżona do Polski). Wskazuje to na to, że problemów polskiego rynku pracy nie można wytłumaczyć tylko transformacją systemową i związanymi z nią procesami.

Wykres 2. Stopa bezrobocia w wybranych państwach.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych Eurostat.

Mimo istotnej poprawy sytuacji na rynku pracy w ciągu ostatnich kilku lat, a w szczególności w 2006 r., Polska pozostaje krajem o najwyższym bezrobociu i jednym z najniższych wskaźników zatrudnienia wśród państw rozwiniętych. Jednocześnie struktura zatrudnienia wg sekcji jest w Polsce wyraźnie odmienna od tej w państwach rozwiniętych. W państwach rozwiniętych ok. 2/3 pracujących zatrudnionych jest w rolnictwie i ok. 1/3 w usługach, przy zatrudnieniu w rolnictwie na poziomie 2-5 proc.² W Polsce bardzo wysoki jest udział rolnictwa (na poziomie ok. 17 proc.), przy 29 proc. udziale przemysłu i 54 proc. udziale usług (w 2005 r.). Wskazuje to na znaczne zacofanie polskiej gospodarki. Szerzej o strukturze sektorowej gospodarki piszemy w dalszych podrozdziałach niniejszego rozdziału.

Istotne różnice są także widoczne w kwalifikacjach siły roboczej. W Polsce – i części pozostałych państw Europy Środkowo-Wschodniej – wyjątkowo wysoki jest udział osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym, które w Polsce stanowią istotną część osób bezrobotnych. Mimo wzrostu skolaryzacji w Polsce w ostatnich latach (w tym osiągnięcia jednego z najwyższych w Europie odsetka osób uczących się w szkołach wyższych) struktura i poziom nauczania w Polsce decydują o tym, że absolwenci wchodzą na rynek pracy nieprzygotowani do podjęcia stojących przed nimi wyzwań i z kwalifikacjami niedopasowanymi do popytu.

W porównaniu z państwami Europy Zachodniej korzystna jest natomiast – póki co – struktura demograficzna. Polska populacja jest młodsza; w szczególności liczne są kohorty osób w wieku 20-30 lat, urodzone w czasie wyżu demograficznego przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. W skutek utrzymującego się od kilkunastu lat niskiego wskaźnika urodzeń należy jednak oczekiwać, że już za kilka lat liczba osób w wieku produkcyjnym zacznie maleć, przy stabilnym wzroście liczby osób w wieku emerytalnym. Oznacza to, że Polska będzie musiała, podobnie jak pozostałe kraje UE, zmierzyć się z problemem starzenia się społeczeństwa – jednak w Polsce nastąpi to kilkanaście lat później niż w krajach Europy Zachodniej.

Strukturalne problemy rynku pracy – przyczyny wzrostu i trwałości bezrobocia

Większych kontrowersji nie budzą przyczyny spadku zatrudnienia, a następnie jego wzrostu w latach 1989-1998 – zachodzące wtedy procesy były skutkiem restrukturyzacji i ujawnienia tzw. ukrytego bezrobocia, oraz powstania i dynamicznego rozwoju prywatnych przedsiębiorstw. Natomiast wyjaśnienie gwałtownego pogorszenia się sytuacji na rynku pracy w 1999 r. jest nieco bardziej problematyczne.

Czynnikiem pierwotnym wyzwającym odwrócenie trendu na rynku pracy był kryzys rosyjski w 1998 r. Wyzwolił on w polskiej gospodarce szereg procesów, w wyniku których w latach 1999-2002 liczba pracujących zmniejszyła się o ponad 1,5 mln osób. Proces ten bywa określany drugą falą restrukturyzacji i był związany z presją na wzrost produktywności i jakości w przedsiębiorstwach. Reorientacji ich działalności – związanej ze zmianą rynków zbytu – towarzyszyła tzw. defensywna restrukturyzacja, tzn. wzrost produktywności osiągnąć był dzięki zmniejszeniu zatrudnienia.

² Oczywiście państwa ro

ielkiej Brytanii – 75 proc.

Trudności spowodowane przez kryzys rosyjski zostały następnie pogłębione przez dekonjunkturę gospodarczą (po części będącą również efektem procesów zapoczątkowanych przez kryzys rosyjski), w szczególności w latach 2001-2002, kiedy wzrost PKB wyniósł zaledwie ok. 1 proc. Powodowało to dalszą presję na przedsiębiorców i utrudniało tworzenie nowych miejsc pracy. Podstawową przyczyną tak długotrwałego spadku bezrobocia była, na dłuższą metę, nie skala zwolnień, ale brak tworzenia nowych miejsc pracy oraz niewielka skala powstawania nowych przedsiębiorstw. Wskazuje to na bariery utrudniające tworzenie i rozwój przedsiębiorstw, w szczególności o charakterze administracyjnym i infrastrukturalnym.

Spadek zatrudnienia w reakcji na kryzys rosyjski wystąpił we wszystkich krajach regionu, a w niektórych (republiki nadbałtyckie) był początkowo głębszy niż w Polsce. Jednak jedynie w naszym kraju bezrobocie osiągnęło ostatecznie tak wysoki poziom i utrzymywało się na nim przez kilka lat. O trwałości spadku zatrudnienia i powolnej poprawie decydowały również cechy podaży pracy. Osoby mające poważne trudności na rynku pracy to przede wszystkim słabiej wykształceni pracownicy z poza największych ośrodków miejskich. Na wykresie 3. pokazano strukturę populacji pracujących i bezrobotnych według wykształcenia w 2002 r., tzn. w roku kulminacji polskiego bezrobocia – potwierdza ona, że osoby lepiej wykształcone znajdują się w relatywnie lepszej sytuacji na rynku pracy – udział osób z wykształceniem wyższym był wśród pracujących trzy razy wyższy niż wśród bezrobotnych, wyższe udziały występowały także dla osób z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym. Wysoką nadreprezentację w bezrobociu obserwować można natomiast było dla osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym i podstawowym.

Wykres 3. Struktura populacji osób pracujących i bezrobotnych wg wykształcenia w 2002 r.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych BAEL GUS.

Znaczną część polskich bezrobotnych można określić mianem bezrobotnych strukturalnie, tzn. nie posiadających odpowiednich kwalifikacji do znalezienia zatrudnienia. Problem równoczesnego występowania wysokiej stopy bezrobocia i braku chętnych do pracy jest wprawdzie szczególnie widoczny w ostatnich miesiącach, ale na mniejszą skalę występował także wcześniej, również w okresie 1999-2002. Jednocześnie nierównomiernie, w skali kraju, przedsiębiorstwa zwiększały i zmniejszały zatrudnienie, co w okresie 1999-2002 doprowadziło do zwiększenia różnic między regionami. Było to dodatkowo pogłębiane przez niską mobilność – w skali kraju – siły roboczej.

Czynnikiem utrudniającym dostosowanie po stronie podaży było wchodzenie na rynek pracy wyżu demograficznego. Wprawdzie w związku z dezaktywizacyjną polityką społeczną liczba aktywnych zawodowo w latach 1999-2002 praktycznie się nie zmieniła, to jednak osoby wchodzące na rynek pracy nie zastępują w prosty sposób osób z niego odchodzących (tzn. wysyłanie osób starszych na wcześniejsze emerytury nie „zwalnia” ich miejsc pracy dla osób wchodzących na rynek – szerzej omawiamy to w podrozdziale 2.2.). Dodatkowo, osoby młode wchodząc na rynek pracy nie posiadają doświadczenia i często – w polskich warunkach – wykształcenia umożliwiającego znalezienie atrakcyjnego zatrudnienia.

Prowadzona od początku lat dziewięćdziesiątych polityka dezaktywizacji starszych osób doświadczających problemów na rynku pracy nie tylko ograniczyła podaż (zmniejszając tym samym poziom zatrudnienia i zdejmując z rynku pracy nie tylko osoby zagrożone strukturalnym bezrobociem, ale także posiadające poszukiwane na rynku pracy kwalifikacje), ale oznaczał także pogłębienie deficytu sektora finansów publicznych. To natomiast przekładało się na utrzymywanie podatków na wysokim poziomie.

Wprawdzie nie wydaje się, by wysokie podatki były pierwotną przyczyną wzrostu bezrobocia i spadku zatrudnienia, ale nie ulega wątpliwości, że zmniejszają aktywność zawodową i zatrudnienie oraz poziom przedsiębiorczości – w szczególności, w warunkach polskich, osób o niskim poziomie kwalifikacji i niskich potencjalnych dochodach. Szerzej ten problem omawiamy w podrozdziale 2.3.

Podsumowując, wzrost bezrobocia został wywołany przez kryzys rosyjski i był kontynuowany w trakcie spowolnienia gospodarczego lat 2001-2002. O jego trwałości zdecydowały występujące na polskim rynku pracy głębokie problemy strukturalne. Są to po stronie popytu na prace przede wszystkim utrudnienia w powstawaniu, funkcjonowaniu i rozwoju przedsiębiorstw, a po stronie podaży pracy niedopasowania kwalifikacyjne w połączeniu z ograniczoną mobilnością zawodową i przestrzenną. Mimo pozytywnych zmian w ostatnich latach, Polska pozostaje państwem o najwyższym bezrobociu i najniższym zatrudnieniu w Unii Europejskiej. Osiągnięcie istotnej poprawy wskaźników rynku pracy, ale również wzrost produktywności i zmiana struktury zatrudnienia są warunkami koniecznymi dla trwałego obniżenia bezrobocia, w tym bezrobocia strukturalnego i wzrostu stopy życiowej. Zagadnieniom tym poświęcamy rozdziały 2., 3. i 4. opracowania. Natomiast w kolejnych podrozdziałach niniejszego rozdziału skupiamy się na głębszym wyjaśnieniu zjawisk makroekonomicznych decydujących o kształtowaniu się sytuacji na polskim rynku pracy.

1.2. Czy tzw. bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy jest przyczyną wzrostu bezrobocia?

Poziom produktu a postęp technologiczny

Jeszcze w 2004 r. szczególnie często pojawiającym się w dyskusjach o polskim rynku pracy terminem był tak zwany „bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy”. Często identyfikowano go jako główną przyczynę problemów polskiego rynku pracy i jedno z zagrożeń co do jego przyszłości. Pojawiały się nawet tezy o promowaniu bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego. Wprawdzie w ciągu ostatnich lat – gdy wzrostowi PKB towarzyszy także wzrost zatrudnienia – rzadziej wspomina się o tym fenomenie, jednak w rozważaniach o przyczynach polskiego bezrobocia powinniśmy poświęcić mu nieco uwagi – jest to bowiem klasyczny przykład problemu przyczynowości, czyli mylenia skutku z przyczyną. Bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy jest bowiem objawem sytuacji na rynku pracy i może być wywołany przez bardzo wiele różnych czynników – a nie przyczyną wzrostu bezrobocia. W celu odpowiedniego wyjaśnienia tego zjawiska, musimy jednak zacząć od omówienia czynników decydujących o wzroście produktu.

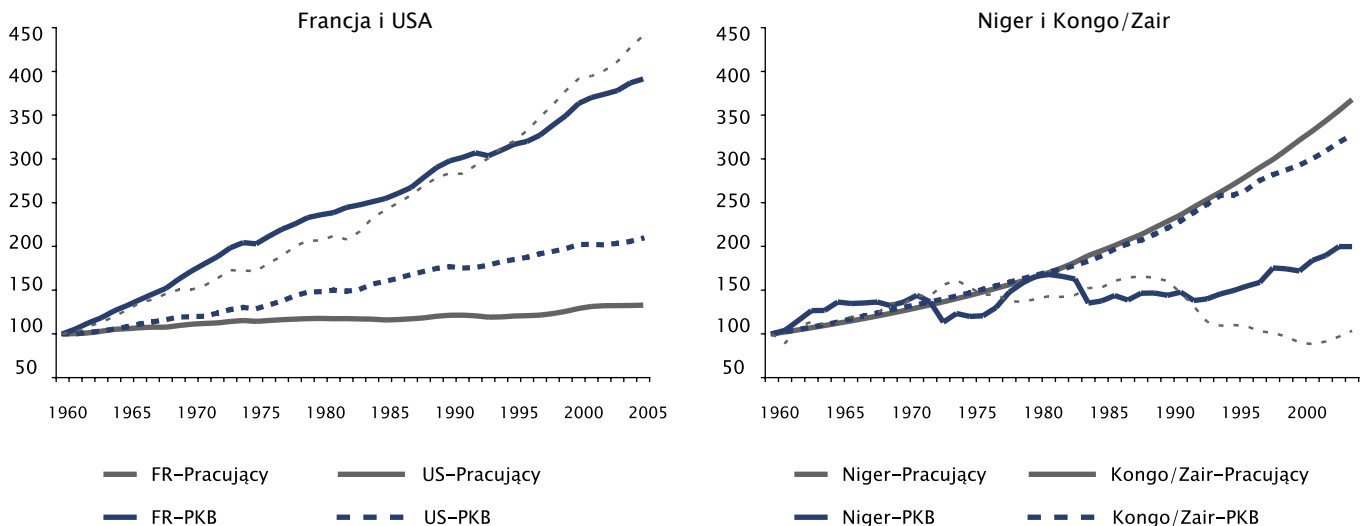
Produkt Krajowy Brutto (PKB) jest najczęściej stosowaną miarą wartości wszystkich dóbr i usług wytwarzanych w danym kraju. O jego wysokości decyduje wielkość zaangażowanych tzw. czynników produkcji – pracy i kapitału – oraz ich produktywność, a więc to, jak efektywnie są one wykorzystywane. W związku z tym zmiany w wysokości PKB mogą wynikać z:

- zmiany liczby pracujących;
- zmiany wyposażenia w kapitał ludzki;
- zmiany wyposażenia w kapitał rzeczowy;
- zmiany produktywności – czyli bardziej wydajnej produkcji przy użyciu tych samych nakładów.

Przykładem zmiany wyposażenia w kapitał ludzki jest np. nauka bezwzrokowego pisanie na komputerze, przykładem zmiany wyposażenia w kapitał rzeczowy jest kupno nowego, szybszego komputera, a przykładem zmiany produktywności – reorganizacja pracy biura, powodująca sprawniejszą komunikację między pracownikami.

Warto zauważyć, że czynniki produkcji są ze swej natury ograniczone – gospodarka dysponuje skończonym zasobem pracowników (i potencjalnych pracowników – osób bezrobotnych i biernych), posiadających określone kwalifikacje, danym zasobem maszyn, budynków i surowców. W dłuższym okresie wzrost gospodarczy odbywa się nie dzięki bardzo znacznemu zwiększeniu liczby pracowników czy maszyn, ale dzięki postępowi technologicznemu – który przez zwiększenie wydajności maszyn i umiejętności pracowników umożliwia zwiększanie produktu. W praktyce oddzielenie wzrostu produktu wynikającego ze zmiany wyposażenia w kapitał (zarówno ludzki, jak i rzeczowy) i zmiany produktywności bywa czasem problematyczne. Ekonomiści są jednak zgodni, że postęp technologiczny jest głównym czynnikiem decydującym o długookresowym wzroście gospodarczym.

Wykres 4. Produkt krajowy brutto i pracujący (prawy wykres – aktywni) w latach 1960–2005, 1960=100.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych GGDC.

Dla dobrobytu społeczeństwa ma znaczenie nie globalny poziom produktu, ale poziom produktu przypadający na jedną osobę (PKB per capita). Fakt ten może czasem umykać uwadze w dyskusjach nad wzrostem gospodarczym prowadzonych w krajach europejskich, o ustabilizowanych populacjach – niemniej np. w wielu państwach trzeciego świata odnotowano znaczny wzrost PKB, przy bardzo słabym lub nawet ujemnym wzroście PKB per capita – w krajach tych bowiem eksplozji demograficznej nie towarzyszył – lub towarzyszył w bardzo niewielkim stopniu – wzrost produktywności. Na wykresie 4. przedstawiono wyjątkowo jaskrawy przykład Nigeru i Kongo. W odróżnieniu od nich państwa rozwinięte – jak np. USA i Francja – notowały w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat czterokrotny wzrost produktu, przy znacznie mniejszym wzroście pracujących.

Wzrost produktu wynikający tylko i wyłącznie ze zmiany liczby pracujących prowadzi – rzecz oczywista – do zmiany sytuacji osób bezrobotnych, które prace dostają – nie przekłada się jednak na wzrost dobrobytu osób już zatrudnionych. Co więcej, gospodarka uzyskująca wzrost zatrudnienia bez wzrostu produktywności po pewnym czasie – po zatrudnieniu wszystkich zgłaszających podaż pracy osób – osiągnęłaby granice swojego rozwoju. Tymczasem awans cywilizacyjny wszystkich państw rozwiniętych, na przestrzeni ostatnich wieków, dokonał się nie dzięki ciągłemu wzrostowi zasobów pracy (choć oczywiście rosły one dzięki wzrostowi populacji), ale dzięki temu, że wartości produktu wytwarzanego przez pojedynczego pracownika – produktywność pracy – dramatycznie rosła od początku tzw. rewolucji przemysłowej.

Na poziomie pracownika, indywidualny wzrost wytwarzanego produktu jest możliwy tylko poprzez wzrost godzinowego nakładu pracy (który, z oczywistych względów, może być zwiększany tylko w bardzo ograniczonym zakresie) lub wzrost produktywności. Osiągnięcie obecnego, najwyższego w dziejach świata, poziomu produktu i konsumpcji w krajach rozwiniętych było możliwe tylko i wyłącznie dzięki ogromnemu wzrostowi produktu na zatrudnionego – czyli produktywności – a to z kolei było możliwe tylko i wyłącznie dzięki postępowi technologicznemu. Co więcej, wzrost produktywności w dłuższym okresie prowadzi zwykle do zmniejszenia godzinowego nakładu pracy na pracownika – obecnie większość ludzi w krajach rozwiniętych produkuje (i konsumuje) znacznie więcej i przepracowuje mniej godzin tygodniowo, niż kilkadziesiąt lat temu. Prowadzi to do istotnego spostrzeżenia, że na poziomie indywidualnym, w dłuższym okresie, wzrost odbywa się dzięki produktywności, a nie dzięki wzrostowi nakładu pracy – a więc jest w pewnym sensie bezzatrudnieniowy.

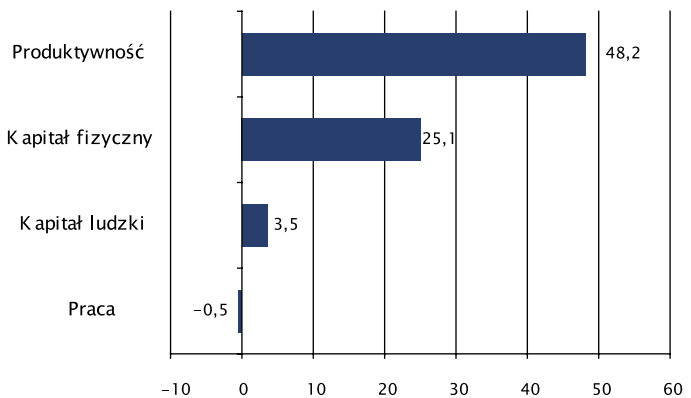
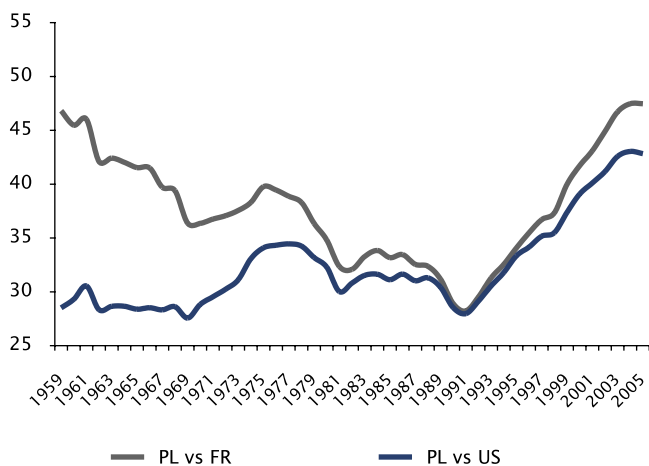
Źródła wzrostu w Polsce w ciągu ostatnich lat

Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku Polska charakteryzowała się bardzo niskim – na tle państw rozwiniętych – poziomem PKB przypadającym na jednego zatrudnionego. W 1991 r. wartość produktu – po korekcie o różnice w sile nabywczej pieniądza – wytwarzanego przez przeciętnego pracownika – była niemal czterokrotnie niższa niż we Francji czy Stanach Zjednoczonych. Tak dramatycznie niski poziom produktywności przekładał się na równie niski poziom produktu na mieszkańca i co za tym idzie konsumpcji. Od tego czasu miał miejsce – w ciągu ostatnich 16 lat – dynamiczny wzrost PKB; wprawdzie w związku z występowaniem cyklu gospodarczego nie wszystkie lata były równie dobre, ale przeciętnie od 1992 r. PKB wzrastało o 4,5 proc. rocznie, a łącznie w 2005 r. było o 76,4 proc. wyższe niż w 1992 r. Mowa tu o całkowitym PKB (a nie na głowę mieszkańca), jednak w warunkach polskich dynamiki tych dwóch wskaźników są niemal identyczne.

Wykres 5. Zmiany produktywności i produktu w Polsce.

Wydajność pracy w Polsce
jako proc. wydajności we Francji i USA
w pkt. proc. ogólnego wzrostu o 76,4 proc.

Składowe wzrostu PKB w Polsce w latach 1992–2005



Źródło: IBS (2006).

Wzrost produktu o ponad 76 proc. w ciągu 13 lat to wyniki dobry – co zresztą widoczne jest w awansie cywilizacyjnym, jaki się w Polsce w ciągu ostatnich lat dokonał. Pojawia się w związku z tym pytanie o źródła tego wzrostu – zgodnie z przedstawionym w poprzednim punkcie podrozdziałem. Bliższa analiza³ tego problemu wskazuje na to, że z 76 pkt. proc. wzrostu aż 48 wynikało ze wzrostu produktywności, a dalsze 25 – ze wzrostu wyposażenia w kapitał fizyczny. Dodatni, choć znacznie niższy (na poziomie 3,5 pkt. proc.) był wkład poprawy kapitału ludzkiego; natomiast wpływ nakładu pracy był ujemny. Co oznacza ujemny wpływ nakładu pracy?

Jak pokazaliśmy w podrozdziale 1.1., w latach 1992-2005 ogółem nastąpiło zmniejszenie się liczby osób pracujących. Zmalał więc, mierzony liczbą pracujących, nakład pracy. Jednocześnie jednak nastąpił znaczny wzrost produktu dzięki poprawie wydajności i wyposażenia w kapitał ludzki. Oczywiście zmiany liczby pracujących nie były równomierne w omawianym okresie, jednak ogółem doszło nie tylko do zmniejszenia liczby pracujących, ale także zmiany ich struktury (zastąpienia jednych pracowników innymi oraz przepływy pracowników z jednych sekcji do innych) i układu przestrzennego w kraju. To, że netto nastąpił niewielki spadek zatrudnienia jest efektem procesów restrukturyzacyjnych – zarówno tych z pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych, jak i spowolnienia gospodarczego lat 2000-2002. Na poziomie przedsiębiorstw restrukturyzacja miała często tzw. defensywny charakter, tzn. wzrost produktywności (i rentowności) przedsiębiorstwa uzyskiwano dzięki zmniejszeniu zatrudnienia – co z jednej strony było skutkiem zmniejszania nadmiernego zatrudnienia (ukrytego bezrobocia) odziedziczonego po okresie komunizmu, z drugiej – unowocześniania procesów produkcji i przechodzenie od rozwiązań pracochłonnych do kapitałochłonnych.

Oczywiście jednocześnie wiele firm nie zdołało przystosować się do zmieniających się warunków, inne, nowopowstałe, odnalazły się w rzeczywistości gospodarczej, zwiększając produkt i zatrudnienie. Jednak suma tych procesów dla rynku pracy w latach dziewięćdziesiątych i na początku obecnego dziesięciolecia była ujemna – więcej miejsc pracy zostało zlikwidowanych niż utworzonych. Ponieważ jednocześnie firmy były poddane silnej presji konkurencyjnej, miały dostęp do nowych technologii oraz kapitału (choć w tym drugim wypadku zapewne niewystarczający, problemowi temu poświęcony jest podrozdział 2.5.) – były w stanie znacząco zwiększyć swoją produkcję i wydajność. Suma tych procesów przesądziła zarówno o stosunkowo wysokim tempie wzrostu gospodarczego, jak i jego bezzatrudnieniowym charakterze.

Fenomen bezzatrudnieniowego wzrostu

Często można usłyszeć stwierdzenie, że wysokie bezrobocie jest skutkiem bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego w latach 1999-2004. Stwierdzenie to nie jest poprawne – sugeruje ono, że wzrost gospodarczy jest przyczyną takiej a nie innej sytuacji na rynku pracy. Tymczasem – jak jasno wynika z przedstawionego powyżej opisu źródeł wzrostu – wzrost bezzatrudnieniowy jest objawem zachodzących w gospodarce procesów, tego w jaki sposób generowany jest wzrost.

Problemem polskiej gospodarki nie jest to, że istotnie wzrasta produktywność, a za jej sprawą – produkt. Ten proces jest warunkiem koniecznym nadrobienia przez Polskę zapóźnienia cywilizacyjnego w stosunku do państw rozwiniętych. Problemem jest to, że znaczna część ludności aktywnej zawodowo była w latach 1999-2003 wyłączona z tego procesu.

We współczesnej gospodarce proces szybkiego znikania i tworzenia miejsc pracy jest naturalną konsekwencją szybkiego postępu technologicznego i globalizacji rynków. Proces ten określa się mianem kreatywnej destrukcji – poświęcamy mu więcej uwagi w rozdziale 3. Jak wspomniano w podrozdziale 1.1., problemy polskiego bezrobocia spotęgowały się przede wszystkim nie z powodu nadmiernej likwidacji miejsc pracy – ale ich niedostatecznej kreacji. Efektem tego – przy wciąż wzrastającej produktywności – był bezzatrudnieniowy wzrost. Jednak wzrost produktywności występował w tym okresie pomimo braku wzrostu zatrudnienia, a nie zamiast niego. O ile bowiem na poziomie nierentownego, wymagającego restrukturyzacji przedsiębiorstwa źródłem wzrostu produktywności może być tzw. defensywna restrukturyzacja, to na poziomie całej gospodarki nie istnieje sprzeczność pomiędzy wzrostem produktywności i zatrudnienia. W szczególności w państwach, które odnotowały wysokie stopy wzrostu PKB per capita i dołączyły w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat do grupy państw rozwiniętych procesy te odbywały się równocześnie.

Perspektywy na przyszłość – czy epizod bezzatrudnieniowego wzrostu może się powtórzyć?

Obecnie sytuacja na rynku pracy ulega szybkiej poprawie, kontrybucja we wzrost nakładu pracy jest dodatnia i w dalszym ciągu towarzyszy jej wzrost produktywności pracy. W związku z tym rzadziej mówi się o bezzatrudnieniowym wzroście i jego związkach z sytuacją na rynku pracy. Choć obecna koniunktura gospodarcza ma solidne podstawy i w najbliższych latach można oczekiwać stabilnego wzrostu zarówno zatrudnienia, jak i produktywności, to wiele poważnych problemów rynku pracy, opisywanych w niniejszym raporcie pozostaje nierozwiązanych.

W kilku-kilkunastoletniej perspektywie można oczekiwać powtórzenia się epizodu bezzatrudnieniowego wzrostu, choć niekoniecznie będzie mu towarzyszyć masowy wzrost bezrobocia, ponieważ jego przyczyną będzie w większym stopniu brak spełniającej oczekiwania pracodawców siły roboczej, a nie niedostatecznej kreacji nowych miejsc pracy. Złożyć się na to mogą przede wszystkim dwa czynniki – głębokie i, jak się zdaje, w wielu dziedzinach narastające niedopasowanie kwalifikacji do popytu oraz niska aktywność zawodowa, będąca rezultatem obecnego kształtu systemu zabezpieczenia społecznego. Oba te procesy mogą być w najbliższych latach dodatkowo wzmocnione przez migracje z Polski do państw „starej” Unii Europejskiej.

Należy pamiętać że wzrost produktywności – na poziomie całej gospodarki – nie jest przyczyną braku wzrostu zatrudnienia. Natomiast jeżeli bezzatrudnieniowy wzrost występuje równocześnie z wysokim poziomem bezrobocia, co miało miejsce w Polsce w ostatnich latach, to jest on przejawem głębokich, strukturalnych problemów rynku pracy. Należy o tym pamiętać formułując zarówno oceny polityki społeczno-gospodarczej w przeszłości, jak i podczas formułowania zaleceń dla tej polityki w przyszłości. A najważniejszym wnioskiem płynącym z analizy źródeł wzrostu oraz przyczyn niskiego – w porównaniu do państw rozwiniętych – poziomu produktu w Polsce jest to, że kluczem do rozwoju społeczno-gospodarczego jest wzrost produktywności.

1.3. Czy import zabiera nam miejsca pracy?

Co nas straszy?

Czy integracja z Unią Europejską, globalizacja i deficyt w handlu zagranicznym wysyła miejsca pracy z Polski za granicę? Kiedy słuchamy telewizyjnych wiadomości, wystąpień sejmowych wielu polityków albo czytamy artykuły niektórych publicystów można odnieść wrażenie, że tak właśnie jest. Logika przytaczanych argumentów zdaje się być przy tym żelazna: kiedy eksportujemy wytworzony w kraju samochód za granicę, to korzystamy mając więcej pieniędzy i pracę dla polskich robotników, kiedy jednak taki samochód zostanie sprowadzony z jednego z sąsiednich krajów to nie tylko pozbawiamy kraj cennych dewiz, lecz także tracimy miejsca pracy, które przecież mogłyby powstać w Polsce gdybyśmy wybrali inaczej. Według tego schematu eksport tworzy miejsca pracy a import niszczy, per saldo więc deficyt handlowy oznacza destrukcję, zaś nadwyżka eksportu nad importem kreację miejsc pracy netto. Powyższe rozumowanie jest bez wątpienia bardzo sugestywne – równocześnie jednak także z gruntu błędne.

Rola wymiany handlowej w gospodarce

Przekonanie, że import jest „zły” dla gospodarki a eksport „dobry” nie jest nowe. Datuje się ono co najmniej od popularnej między XVI a XVIII wiekiem w Europie doktryny merkantylistycznej głoszącej, że kraj dążący do bogactwa powinien możliwie dużo eksportować (najlepiej dóbr wysoko przetworzonych) i mało importować (a jeśli już to tylko materiały i surowce), gromadząc cenne kruszce u siebie. Doktryna ta prowadziła do zalecania protekcjonizmu handlowego i zakazywania eksportu dóbr prostych oraz importu dóbr znajdujących się na końcu łańcucha przetworzenia.

Niedostatki merkantylizmu zostały zidentyfikowane przez twórców nowoczesnej ekonomii Adama Smitha i Davida Ricardo. Zwrócili oni uwagę, że handel międzynarodowy nie jest grą o sumie zerowej, w której jeśli jedna strona (eksporter) zyskuje to druga traci (importer), a wręcz przeciwnie – różne potrzeby powodują, że na wymianie handlowej zyskują obie strony transakcji. W dłuższym okresie protekcjonizm przynosi negatywne skutki, prowadząc do spadku konkurencji i wzrostu cen na rynkach, które chroni – tracą więc wszyscy, a przede wszystkim konsumenci, zyskują (czasowo) nieliczni zaangażowani w produkcję dóbr objętych ochroną. Innymi słowy kosztem za ochronę produkcji krajowej są wyższe ceny płacone przez konsumentów w kraju, wolniejszy postęp technologiczny i wzrost gospodarczy (por. Ramka 1.).

Ramka 1. Do czego prowadzi protekcjonizm?

Przykładem protekcjonistycznej polityki przemysłowej nastawionej na zastępowanie importu produkcją krajową była stosowana w większości krajów Ameryki Południowej w XX wieku tzw. polityka uprzemysłowienia przez substytucję importu produkcją krajową (ISI – ang. Import Substitution Industrialization). Zalecała ona, aby kraj rozwijający się stosując politykę protekcjonizmu w imporcie (wysokie cła, kwoty importowe, ochrona przed konkurencją zagraniczną) oraz prowadząc aktywną politykę przemysłową (wskazywanie przez państwo strategicznych kierunków rozwoju przemysłu, mogących liczyć na państwowe subsydia i gwarancje ochrony) dążył do minimalizacji wolumenu importu i zastępowania go produkcją lokalną.

Długookresowe rezultaty ISI były przeciwne do oczekiwań twórców tej doktryny. Co prawda w niektórych krajach (np. w Argentynie lub Brazylii) rozwinęły się pod jej wpływem przemysły wytwarzające specjalistyczne dobra cieszące się zainteresowaniem polityków (np. przemysł zbrojeniowy, lotniczy) lecz jakość wytwarzanych przez nie produktów nie dorównywała produktom światowym, gdyż przemysł krajowy chroniony był przed zewnętrzną konkurencją, zaś cieszące się opieką państwa firmy funkcjonowały pod kontrproduktywnym parasolem subsydiów i gwarancji państwowych. W rezultacie stopy wzrostu PKB w Ameryce Południowej były niskie, a region ten stopniowo tracił dystans wobec krajów rozwiniętych.

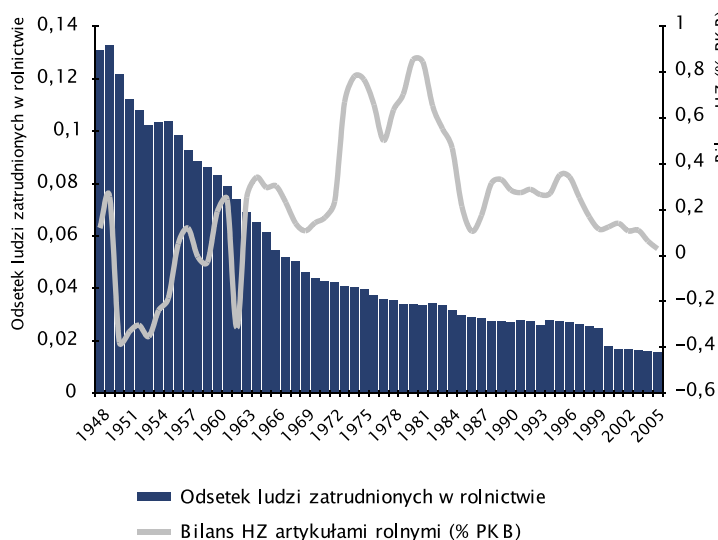
Przekonanie, że import jest z natury „zły” a eksport „dobry” po części jest pochodną niezrozumienia natury wymiany międzynarodowej. By zrozumieć na czym polega ten błąd zastanówmy się co wiąże się z eksportem. Jeśli sprzedamy odbiorcy zagranicznemu np. w Słowenii polską lodówkę, to w zamian otrzymamy trochę euro. Założmy dla uproszczenia, że do jej wytworzenia nie potrzebujemy żadnych dóbr importowanych. Pieniądze uzyskane ze sprzedaży musimy więc przeznaczyć na zapłacenie krajowym poddostawcom (koszty pośrednie), pracownikom (płace) i właścicielom kapitału (dywidenda). Ponieważ w Polsce nie płaci się w euro to do uzyskania złotych musimy je wymienić w banku. Co jednak bank może zrobić z tak uzyskaną walutą zagraniczną? Pierwsza możliwość jest taka, że bank znajdzie importera potrzebującego jej do sfinansowania zakupu słoweńskich lodówek. W takim wypadku natychmiast bilans handlowy się zrównoważy, a wymiana międzynarodowa spełni swoją funkcję, pozwalając konsumentom na lepszą realizację

swoich preferencji – ktoś w Słowenii będzie miał polską lodówkę (bo ją wybrał), a ktoś w Polsce słoweńską (gdyż ta mu bardziej odpowiada). Załóżmy jednak, że import jest nieopłacalny np. ze względu na znaczne bariery taryfowe lub to, że Polscy konsumenci nie chcą kupować towarów zagranicznych i wolą oszczędzać.

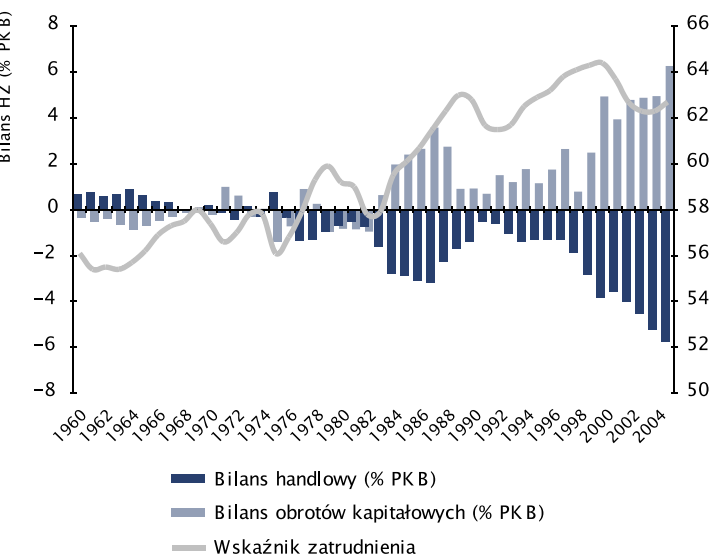
Co może w takim wypadku zrobić bank? Jedyne co mu pozostaje to kupić zagraniczne aktywa tzn. zainwestować za granicą i stworzyć tam miejsca pracy! Nadwyżka handlowa przekształca się wtedy w ujemne saldo na bilansie obrotów kapitałowych tzn. sytuację, w której oszczędności polskich gospodarstw domowych finansują inwestycje w innych krajach. Jeśli te inwestycje będą produktywne i trafne to za granicą powstaną miejsca pracy, wygenerowane przez naszą nadwyżkę w bilansie handlowym! Zachodzi rzecz jasna także relacja odwrotna. Deficyt w obrotach bieżących (w dużej mierze determinowany przez deficyt handlowy) musi być finansowany nadwyżką na bilansie obrotów kapitałowych tzn. napływem kapitału netto z zagranicy do kraju. Ten napływ – jeśli jego głównym składnikiem są inwestycje w produkcję – tworzy miejsca pracy w kraju mimo tego, że import przeważa nad eksportem!

Wykres 6. Bilans handlu zagranicznego, bilans obrotów kapitałowych i zatrudnienie w USA.

Zatrudnienie w rolnictwie a bilans handlowy artykułami rolnymi w USA 1948–2005



Bilans handlowy i bilans obrotów kapitałowych oraz wskaźnik zatrudnienia w USA w latach 1960–2005



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych Bureau of Economic Analysis.

Powyższy przykład ilustruje działanie ogólnego mechanizmu gospodarczego jakim jest oczyszczanie się rynków. Pokazuje on, że eksport i import są dwiema stronami tej samej monety. Nadwyżka w handlu zagranicznym nie pociąga więc za sobą w długim okresie kreacji dodatkowych miejsc pracy w kraju kosztem zagranicy, a deficyt odwrotnie, gdyż zawsze odpowiada im odpowiednio deficyt lub nadwyżka na bilansie obrotów kapitałowych, która oddziałuje na rynek pracy w przeciwnym kierunku. Z tego względu w długim okresie bilans handlowy większości krajów jest w zasadzie zrównoważony tzn. eksport jest z grubsza równy importowi. Oczywiście jeśli jakiś kraj ma dobre perspektywy wzrostu produktywności i stosunkowo niskie oszczędności brutto (jak np. kraje Europy Środkowej lub USA), to może liczyć na stosunkowo duże inwestycje zagraniczne finansujące deficyt handlowy przez wiele lat. Prędzej czy później jednak można oczekiwać, że właściciele kapitału staną się bardziej skłonni do realizacji zwrotu z tych inwestycji niż do reinwestowania zysków w naszym regionie (jak to się dzieje do tej pory), spowoduje to domknięcie się bilansu handlowego poprzez zmniejszenie importu, nie wpływając jednak samo w sobie na rynek pracy.

Dobłą ilustracją tej prawidłowości są Stany Zjednoczone, dla których dostępne są najdłuższe serie danych, lecz które są pod interesującym nas aspektem krajem reprezentatywnym. W USA deficyt handlowy fluktuuje cyklicznie, zwiększając się w pewnych okresach (czasem nawet bardzo znacznie) a w innych malejąc, co nie wpływa w żadnym stopniu na zatrudnienie, które wykazuje długookresowy trend wzrostowy. Warto zauważyć, że w przypadku artykułów rolnych, których USA są eksporterem netto przez cały okres powojenny można obserwować systematyczny spadek zatrudnienia. Podobnie jak w innych krajach rozwiniętych także w USA na przestrzeni lat stopniowo maleje odsetek populacji pracujących w rolnictwie i przemyśle, a rośnie zatrudnienie w usługach. Konkurencja ze strony importu sprzyja bowiem podnoszeniu produktywności przez amerykańskich wytwórców co z kolei pozwala na realokację zasobów pracy do sektora usług (por. rozdział 1.6.).

1.4. Czy stopy procentowe NBP powodują bezrobocie?

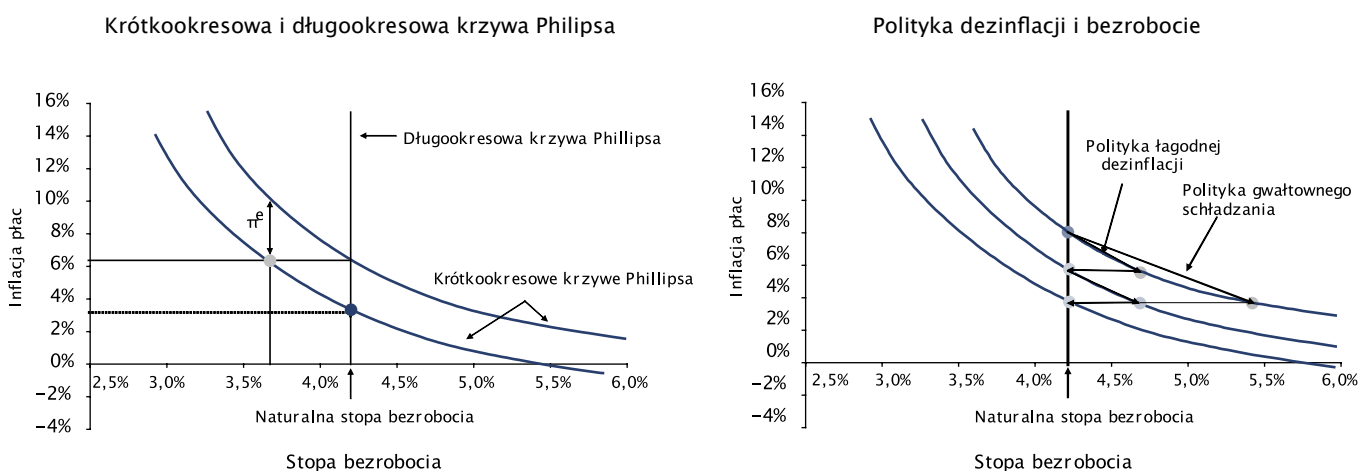
Rola polityki pieniężnej

Kilka lat temu, kiedy szybko wzrastało w Polsce bezrobocie i spadało zatrudnienie często można było usłyszeć, że za ten stan rzeczy odpowiada tzw. „schładzanie gospodarki” w postaci zbyt restryktywnej polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego, który pod koniec 1999 roku znacznie podniósł nominalne stopy procentowe. Polityce banku centralnego przypisywano więc główną odpowiedzialność za osiągnięcie dwudziestoprocentowego poziomu bezrobocia w roku 2002. Czy pogląd ten był uzasadniony?

Zanim zastanowimy się szczegółowo nad tym problemem dobrze jest przypomnieć jaką rolę ma do odegrania polityka pieniężna w gospodarce. Ekonomisci zgadzają się, że w długim okresie sfera monetarna i realna gospodarki są rozdzielone. Rozdzielenie sfery monetarnej i realnej załamuje się tylko w sytuacji hiperinflacji, kiedy wzrosty cen są tak wysokie i szybkie, że niszczą pewność obrotu gospodarczego. Jednocześnie większość ekonomistów zgodziłaby się także ze stwierdzeniem, że w krótkiej, obejmującej kilka, kilkanaście kwartałów perspektywie separacja zjawisk monetarnych i realnych może być niedoskonała.

Innymi słowy, jeśli patrzymy na średnie wieloletnie, trudno jest dostrzec jakikolwiek związek między np. produktywnością a ilością pieniądza w gospodarce, wzrostem gospodarczym a poziomem cen czy też bezrobociem a inflacją, podczas gdy istnieją silne długookresowe relacje między produktywnością a poziomem realnych wynagrodzeń, strukturalnymi cechami rynku pracy a średnim poziomem bezrobocia, czy też tempem kreacji pieniądza a inflacją. Z drugiej strony w horyzoncie 4-10 kwartałów należy się liczyć z tym, że zarówno niektóre zdarzenia ze sfery realnej gospodarki (np. dekonjunktura w następstwie załamania się handlu zagranicznego) przełożą się na obserwowaną inflację, jak i że zdarzenia monetarne (np. wzrost kreacji pieniądza pobudzi lekko koniunkturę). Ilustracją tego zjawiska jest rozróżnienie między pochylą – krótkookresową, a pionową – długookresową krzywą Phillipsa tj. empiryczną zależnością między inflacją a stopą bezrobocia (por. Wykres 7).

Wykres 7. Polityka dezinflacji i bezrobocie.



Źródło: Opracowanie własne IBS.

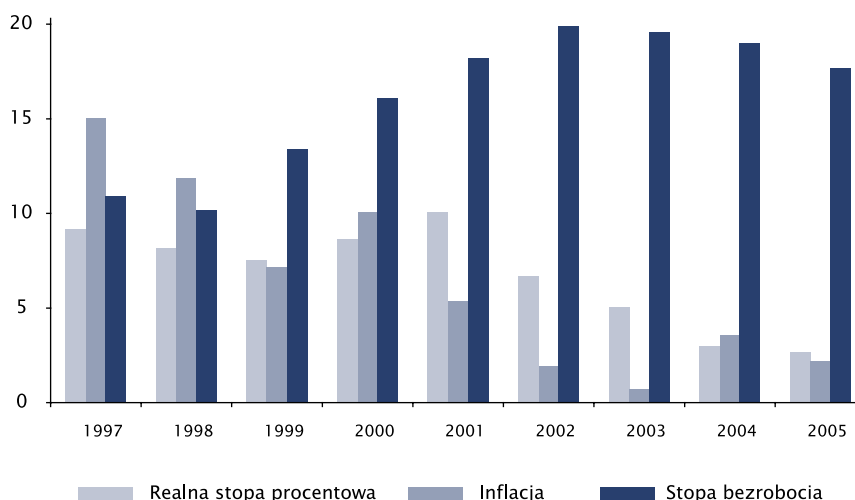
Ponieważ podaż pieniądza zależy od jego kosztu tzn. od wysokości nominalnej stopy procentowej, to bank centralny może wpływać na inflację zwiększając i obniżając koszty kredytu dla banków komercyjnych. Podstawowym instrumentem polityki monetarnej są więc stopy procentowe. Wpływ polityki monetarnej na gospodarkę realną jest niewielki lub wręcz żaden, gdy inflacja jest nieduża i pod kontrolą. Jeśli jednak bank centralny próbuje stosować ekspansywną politykę monetarną do trwałego pobudzenia koniunktury, obniżając znacznie stopy procentowe, to skutki dla sfery realnej są tylko przejściowe, ponieważ podnoszą się oczekiwania inflacyjne i inflacja faktyczna, zaś średnia (naturalna) stopa bezrobocia i poziom produktu pozostają bez zmian. W ten sposób można doprowadzić do bardzo wysokiej kilkunasto, kilkudziesięciu a nawet kilkuset procentowej inflacji, której wpływ na gospodarkę jest destruktywny. Dlatego w krajach, które (jak Polska) doświadczyły hiperinflacji konieczne jest zastosowanie polityki dezinflacyjnej w postaci podniesienia stóp procentowych do wysokiego poziomu. Jeśli jednak realne stopy procentowe (tzn. różnica między stopami nominalnymi a oczekiwaną inflacją) zostaną podniesione nadmiernie, to choć tempo dezinflacji będzie szybkie, to także jej koszt w postaci przejściowego wzrostu bezrobocia będzie duży. Właśnie w takiej, nadmiernej restryktywnej polityce monetarnej niektórzy upatrują przyczyny wzrostu bezrobocia w Polsce po roku 1998. Czy mają rację?

Czy polityka pieniężna przyczyniła się do wzrostu bezrobocia po 1998 roku?

Częściowo odpowiedzi na to pytanie udzieliliśmy w rozdziale 1.1 zwracając uwagę, na znaczenie jakie dla ewolucji sytuacji na rynku pracy po roku 1998 miała tzw. druga fala restrukturyzacji polskich firm wyzwolona kryzysem rosyjskim. Zjawiska tego nie sposób przypisać polityce pieniężnej, gdyż zarówno spowolnienie inwestycyjne w roku 1999 nie było bardzo głębokie, jak i realne stopy procentowe w tym okresie nie wzrosły, a wręcz przeciwnie raczej obniżyły się. W rezultacie kilkupunktowy wzrost bezrobocia w roku 1999 będący początkiem trwającego cztery lata okresu stopniowego pogarszania się sytuacji na rynku pracy nie mógł być spowodowany zmianą w polityce NBP.

W tym czasie zaczęła też jednak rosnąć inflacja, co wywołało w ostatnim kwartale reakcję ze strony Rady Polityki Pieniężnej w postaci znacznego podwyższenia stóp procentowych. Rok 2000 był jednak nadal rokiem stosunkowo szybkiego wzrostu gospodarczego, którego tempo jednak słabło z kwartału na kwartał w ślad za tym jak malały inwestycje. Wydaje się jednak, że spadku dynamiki inwestycyjnej nie można jednoznacznie łączyć z zaostrzeniem polityki pieniężnej, gdyż biorąc pod uwagę pewną inercję oczekiwań inflacyjnych, poziom realnych stóp procentowych w roku 2000, choć wyższy niż rok wcześniej był nadal zbliżony do tego, jaki odnotowano w roku 1997, a więc roku najlepszej koniunktury w latach dziewięćdziesiątych (por. wykres 8).

Wykres 8. Stopa bezrobocia, inflacja i realna 3-miesięczna stopa procentowa (średniorocznie) 1997–2005 w Polsce.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych EUROSTAT.

Wydaje się, że dopiero po tej dacie tj. w roku 2001 można mówić o tym, że polityka pieniężna w Polsce stała się wysoce restrykcyjna. W istocie rzeczy, w ślad za wygaśnięciem impulsu inflacyjnego nie od razu poszły szybkie obniżki nominalnych stóp procentowych, mimo, że zarówno dynamika wzrostu w Polsce jak i w Unii Europejskiej w tym czasie znacznie osłabła. Biorąc pod uwagę czas potrzebny na to, żeby zmiany w polityce pieniężnej przełożyły się na koniunkturę gospodarczą można przypuszczać, że powściągliwe i stopniowe reakcje RPP na spadek dynamiki inflacji i oczekiwań inflacyjnych w roku 2001 mogły przyczynić się do przedłużenia spowolnienia gospodarczego na całość lat 2001-2002.

Jednocześnie jednak bardzo wolna reakcja inwestycji, a więc i zatrudnienia oraz bezrobocia na poprawę koniunktury po roku 2002, mimo, że towarzyszyło mu znaczne złagodzenie polityki pieniężnej jeszcze w roku 2002, wskazują, że reaktywność polskiej gospodarki w jej warstwie realnej na zmiany wysokości realnych stóp procentowych nie jest duża. Innymi słowy jeśli nawet polityka stóp procentowych wzmocniła tendencję do wzrostu bezrobocia w latach 2001-2002, to jednak jest bardzo mało prawdopodobne, by była jedynym czynnikiem sprawczym tego zjawiska. W żadnym wypadku nie można także przypisywać polityce pieniężnej odpowiedzialności za to, że przeciętnie rzecz biorąc bezrobocie w Polsce w ostatnich kilkunastu latach wynosiło kilkanaście procent. Zjawisko to ma głębokie strukturalne przyczyny, które omawiamy szerzej w innych rozdziałach niniejszego opracowania.

1.5. Kiedy mogą rosnąć wynagrodzenia?

Pojęcie produktywności pracowników

Pieniądze wprawdzie szczęścia nie dają, ale lepiej je mieć – całkowicie naturalne jest więc to, że pracownicy chcą za swoją pracę uzyskiwać możliwie najwyższe wynagrodzenia. Nie ulega wątpliwości, że każdy woli płacę wyższą niż niższą. Jednocześnie jednak poziomu wynagrodzenia pracownika nie można ustalać w oderwaniu od wartości produktu przez niego wytwarzanego i kosztów innych czynników (np. materiałów i maszyn) zaangażowanych w ten proces. W związku z tym o wynagrodzeniach nie można dyskutować w oderwaniu od produktywności pracy.

Produktywność (wydajność) pracowników jest jednocześnie pojęciem kluczowym i nieco problematycznym. Ponieważ produktywność pracy ma zasadnicze znaczenie dla poziomu wytwarzanego produktu, a tym samym na poziom konsumpcji i w szerszym ujęciu – poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego, jej pomiar ma istotne znaczenie dla oceny funkcjonowania gospodarki jako całości, jej poszczególnych sektorów oraz pojedynczych firm. W szczególności umożliwia określenie pozycji konkurencyjnej, różnic występujących między różnymi modelami polityki społeczno-gospodarczej czy metodami zarządzania.

Przy tak dużym znaczeniu dla oceny sytuacji gospodarczej i planowania przyszłych działań, produktywność jest zasadniczo wielkością nieobserwowalną – o ile można policzyć wszystkich pracowników oraz wartość wytworzonego przez nich produktu, to nieco bardziej problematyczne jest, jaki jest wkład innych niż praca czynników w wytworzenie produktu – nie mówiąc o tym, że na poziomie firmy często trudno jest określić indywidualną produktywność. W podrozdziale 1.2. omówiliśmy pojęcie produktywności w kontekście źródeł wzrostu gospodarczego, zaprezentowaliśmy także wyniki jednej z metod pomiaru jej zmian (tzw. dekompozycję Solowa).

Przy analizach rynku pracy stosuje się często inną metodę mierzenia produktywności pracowników – poprzez produkt krajowy brutto przypadający na jednego pracującego, względnie wartość dodaną brutto przypadającą na jednego pracującego. W odniesieniu do pojedynczych przedsiębiorstw stosowaną miarą jest np. wartość produkcji sprzedanej przypadającej na jednego zatrudnionego. Miary te są do siebie bardzo zbliżone i w istocie oznaczają wyliczenie wartości produkcji przypadającej na jednego pracującego (w gospodarce, sektorze lub przedsiębiorstwie), przy pominięciu takich czynników jak różne wyposażenie w kapitał i umiejętności (tzn. pracownik wyposażony w lepszą maszynę jest w tym ujęciu bardziej produktywny od pracującego na mniej produktywnym sprzęcie – nawet jeśli ich zaangażowanie w pracę i umiejętności jest identyczne). Jest to pewną słabością tej metody, jednak umożliwia ona dokonywanie porównań między państwami i sektorami, poza tym dobrze ilustruje związek jaki zachodzi pomiędzy produktywnością pracy a wynagrodzeniami. W dalszej części podrozdziału mówiąc o produktywności pracowników będziemy przez to rozumieć wartość produktu przypadającą na jednego pracownika.

Związek między produktywnością a wynagrodzeniami – ujęcie teoretyczne

Dla lepszego zrozumienia znaczenia produktywności dla wynagrodzeń przedstawimy model przedsiębiorstwa, analizując decyzje pracodawcy odnośnie do poziomu zatrudnienia, wynagrodzeń i produkcji. W naszej nieco uproszczonej rzeczywistości przyjmiemy, że działający na rynku przedsiębiorca jest w stanie sprzedać po cenie rynkowej każdą ilość swojej produkcji, przy czym nie ma on na cenę żadnego wpływu. Kosztem produkcji jest wyłącznie koszt zatrudniania pracowników (ich wynagrodzeń), przy czym zwiększając zatrudnienie pracodawca musi oferować coraz wyższe stawki za wytworzenie kolejnej jednostki produktu. Dlaczego stawki wynagrodzeń w naszym modelu wzrastają? Może to być związane z np. niewystarczającą podażą pracy (i w związku z tym w celu zwiększenia zatrudnienia, pracodawca musi kolejnym pracownikom proponować wyższe stawki), jak również z tym, że od pewnego momentu zwiększanie zatrudnienie przekłada się na coraz mniejsze przyrosty produktu. Ma to uzasadnienie – efektywne zarządzanie większą liczbą pracowników jest bardziej skomplikowane, mogą sobie oni wzajemnie przeszkadzać w ramach jednego zakładu itp.⁴

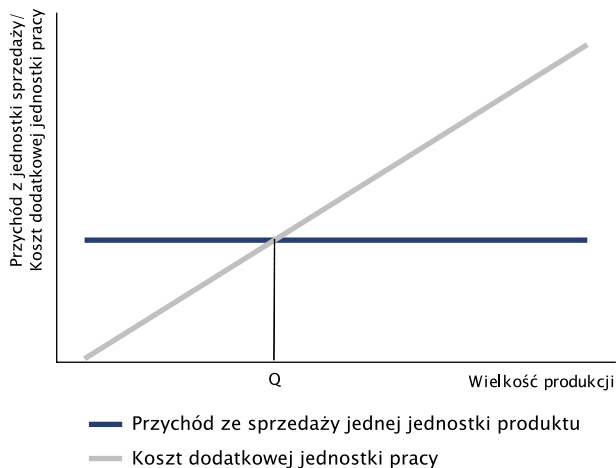
W lewej części wykresu 9. przedstawiono zachodzącą w naszym modelu relację między wielkością produkcji, a wynikającym przy niej dla pracodawcy przychodem ze sprzedaży jednej jednostki produktu (który jest stały, ponieważ założyliśmy, że wielkość produkcji przedsiębiorcy nie ma wpływu na cenę rynkową) oraz kosztem ostatniej jednostki pracy, koniecznej do jego wytworzenia. Nasz przedsiębiorca będzie zwiększał zatrudnienie tylko tak długo, jak koszt dodatkowej jednostki pracy będzie niższy od wynikającego

⁴ To założenie jest znacznie bardziej realistyczne, niż się może się z pozoru wydawać. Oczywiście w wielu dziedzinach, zwłaszcza w niektórych sekcjach przetwórstwa przemysłowego, można osiągnąć znaczne korzyści skali, tzn. obniżenie kosztu jednostkowego w związku z zwiększeniem produkcji. W takiej sytuacji krzywa ilustrująca koszt dodatkowej jednostki pracy może być, w początkowej fazie, malejąca. Ponieważ jednak każdy zasób wykorzystywany w produkcji – w tym oczywiście praca – jest ograniczony, w pewnym momencie koszt wytworzenia dodatkowej jednostki produktu musi zacząć wzrastać. Co więcej, branże w których osiąga się znaczące korzyści skali raczej będą wielkością swojej produkcji wpływać na cenę, co spowoduje, że krzywa ilustrująca przychód ze sprzedaży jednostki produktu również zacznie maleć. W związku z tym w zasadzie niezależnie od przyjętych przez nas założeń upraszczających istnieje taki poziom produkcji, przy którym krzywe te się przetną i dalszy wzrost produkcji będzie nieopłacalny ze względu na koszt produkcji (w naszym modelu – koszt pracy). Ekonomiści nazywają to prawem malejących przychodów, zgodnie z którym zwiększając produkcję w pewnym momencie osiągany jest punkt, w którym dalszy wzrost nakładów powoduje coraz mniejsze przyrosty produktu.

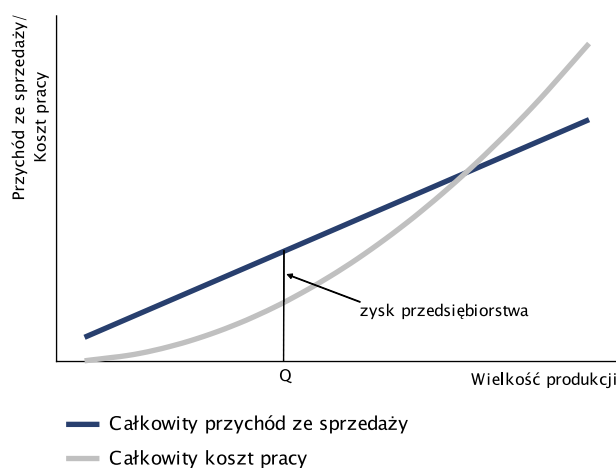
z niej przychodu – a więc do momentu, w którym produkcja osiągnie poziom Q . Dalsze zwiększanie produkcji powodowałoby stratę i racjonalny przedsiębiorca nie zdecyduje się na takie działanie. Na lewym wykresie zaprezentowano, jak te decyzje przekładają się na poziom całkowitych przychodów, kosztów i zysków przedsiębiorcy.⁵

Wykres 9. Przychód, koszt pracy i zyski firm.

Zmiana kosztów i przychodów jednostkowych w zależności od poziomu produkcji



Zmiana kosztów i przychodów całkowitych w zależności od poziomu produkcji



Źródło: Opracowanie własne IBS.

Choć nasz model stanowi znaczące uproszczenie rzeczywistości, dobrze ilustruje on jedną zależność: wynagrodzenie pracowników, zarówno na poziomie przedsiębiorstw, jak sekcji i całej gospodarki, nie może być przeciętnie wyższe od ich produktywności. Przedsiębiorca będzie chciał tworzyć nowe miejsca pracy i zatrudniać pracowników tylko i wyłącznie wtedy, gdy wartość produktu przez nich wytworzonego będzie wyższa (lub co najmniej równa) kosztowi związanemu z ich zatrudnieniem. Ekonomisci, mówiąc o tej zależności, stwierdzają, że *krańcowy koszt pracy zrównuje się z krańcową produktywnością* – tzn. tak długo, jak przyrosty kosztu pracy są niższe od przyrostów produktu – zatrudnienie będzie wzrastać.

Z powyższej zależności wynika, że zarówno na poziomie przedsiębiorstwa, jak i gospodarki, wynagrodzenia będą rosły, jeżeli będzie rosła produktywność.

Warto tu jednak przypomnieć, że na poziomie przedsiębiorstwa trudno jest dokonać pełnego wartościowania pracy – w związku z tym na poziomie indywidualnym wynagrodzenia nie zawsze w pełni odpowiadają wartości produktu. Ponadto nie zawsze możliwe jest wydzielenie z produkcji przedsiębiorstwa tej części przychodów, która została wytworzona przez pracę, a nie pozostałe czynniki produkcji. Z kolei na poziomie gospodarki fluktuacje w popycie i podaży na pracę czy różnice regionalne powodują, że są możliwe odchylenia faktycznych notowanych poziomów produktywności od wynagrodzeń (kosztów) pracy. Nie ulega jednak wątpliwości, że w dłuższym okresie nie jest możliwe odchylenie in plus wynagrodzeń od krańcowej produktywności – jednostki takie notowałyby stratę i ostatecznie zmuszone byłyby do zakończenia działalności. Natomiast odchylenie kosztów pracy od produktywności in minus może występować w związku ze sposobem prowadzenia negocjacji płacowych, poziomem bezrobocia i aktywności zawodowej, mobilności pracowników i wielu innych czynników. Do tego problemu powracać jeszcze będziemy w niniejszym opracowaniu.

Zmiany produktywności i wynagrodzeń w Polsce w latach 1992-2005

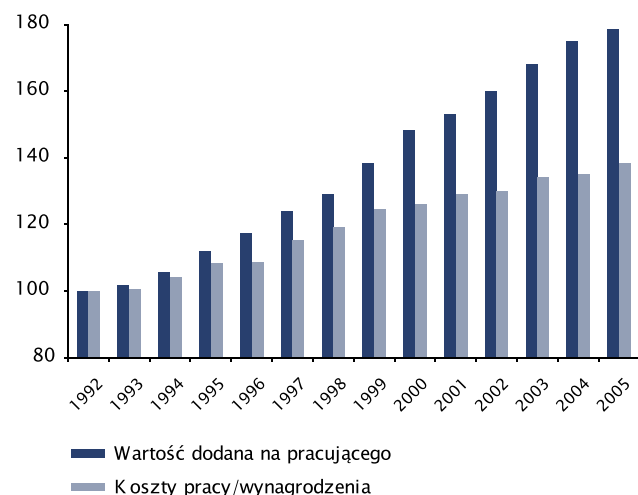
W przykładzie przedstawionym wyżej utożsamialiśmy koszt pracy z wynagrodzeniem. Więcej uwagi rozróżnieniu między tymi kategoriami poświęcimy w podrozdziale 2.3. poświęconym podatkom. W tym momencie zaznaczmy tylko, że przy niewielkich zmianach w efektywnych stopach podatkowych (a z taką sytuacją mamy de facto do czynienia w Polsce), zmiany kosztów pracy wynikają przede wszystkim ze zmian wynagrodzeń. W związku z tym będziemy zmiany tych dwóch kategorii traktować jako tożsame – nie mniej na wykresie 10. prezentujemy zmiany całkowitego kosztu pracy ponoszonego przeciętnie przez pracodawcę w celu opłacenia jednego pracownika.

⁵ Warto przy tym zauważyć, że przedsiębiorca maksymalizuje zysk, ale na jego poziom mają również wpływ decyzje innych przedsiębiorców, którzy widząc, że dana działalność jest rentowna, podejmą ją, zwiększając ogólną produkcję tak bardzo, że spowoduje to zmniejszenie ceny i tym samym zysków (na obu wykresach krzywe ilustrujące przychód przesuną się w dół) – aż do zrównania się, na poziomie całej gospodarki, do zrównania się przeciętnego przychodu na jednostkę produkcji i przeciętnego kosztu jednostki produkcji – tak więc przedsiębiorcy nie będą osiągać zysku (ani ponosić straty).

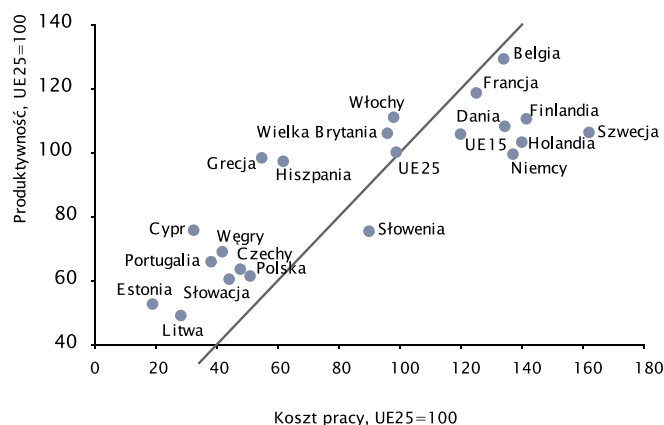
W latach 1992-2005 miał w Polsce miejsce znaczny – o blisko 80 proc. – wzrost wartości dodanej przypadającej na jednego pracującego, a więc przeciętnej produktywności. W tym samym czasie miał też miejsce wzrost wynagrodzeń, ale był on niższy i ogółem w całym okresie wyniósł 40 proc. Stanowi to dość znaczną rozbieżność – przestaje jednak dziwić, gdy uświadomimy sobie, że dla osiągniętego wzrostu produktywności konieczne było, w polskich warunkach, zmodernizowanie, odnowienie i zwiększenie kapitału fizycznego (czyli np. maszyn wykorzystywanych w produkcji). Ogólnie rzecz biorąc, w państwach rozwiniętych znaczna część wzrostu produktywności wynika z stosowania lepszych technologii, co jest związane ze wzrostem znaczenia wyposażenia w kapitał fizyczny i tym samym nieco zmniejsza dynamikę wynagrodzeń pracowników. Wydaje się, że w Polsce zachodził w ostatnich latach dość podobny proces – choć na nieco większą skalę.

Wykres 10. Koszt pracy i produktywność w Polsce (1992–2005) i innych krajach UE (2004).

Wartość dodana na pracującego oraz koszt pracy, 1992=100



Produktywność i koszt pracy na pracującego w państwach UE (średnia UE25=100, 2004 r.)



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych GUS i Eurostat.

Jednocześnie taka ewolucja wskaźników ma wpływ na pozycję konkurencyjną polskiej gospodarki pod względem kosztów pracy. Warto tu na marginesie zaznaczyć, że tak jak istnieje ścisła zależność między wynagrodzeniami a produktywnością, tak rozpatrywanie konkurencyjności gospodarki pod względem kosztów pracy ma sens tylko w zestawieniu z produktywnością. I tak, Polska ma wprawdzie koszty pracy o blisko 50 proc. niższe niż przeciętnie w UE, ale również produktywność jest niższa od przeciętnej – jednak tylko o 40 proc. Oznacza to, że koszt pracy do wytworzenia identycznej jednostki produktu w Polsce jest nieco niższy niż przeciętnie w UE – jednak wbrew rozpowszechnionym poglądom nie jest to przewaga bardzo znaczna. Przykładowo bardziej konkurencyjne, pod względem kosztu pracy zestawionego z produktywnością, są nie tylko Czechy i Słowacja, czy republiki nadbałtyckie, ale również Portugalia i Hiszpania (zob. wykres 10. – państwa na lewo od czarnej linii są ponadprzeciętnie konkurencyjne pod względem kosztów pracy, przy czym dane państwo jest tym bardziej konkurencyjne, im większa jest odległość do linii; państwa na prawo od linii są mniej konkurencyjne niż średnia dla UE). Jednocześnie w tym ostatnim kraju koszt pracy jest wyraźnie wyższy niż w Polsce – jednak jeszcze większa jest przewaga pod względem produktu przypadającego na jednego pracownika.

Na poziomie całej gospodarki kształtowanie się wynagrodzeń w ostatnim piętnastoleciu było zgodne z kierunkami zmian w produktywności. Wynagrodzenia są wprawdzie nadal znacznie poniżej przeciętnego poziomu dla Unii Europejskiej – podobnie jak produktywność – ale oczekiwać można, że oba te wskaźniki będą z biegiem czasu konwergować do przeciętnej w Unii Europejskiej. Jednocześnie można oczekiwać, że będzie to się działo nieco szybciej w wypadku produktywności niż wynagrodzeń.

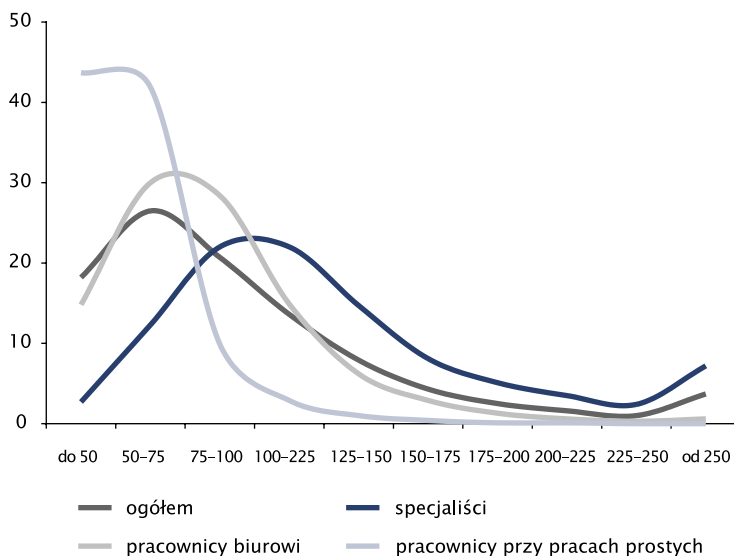
Wynagrodzenia w Polsce – zróżnicowanie i perspektywy

Poziom wynagrodzeń poszczególnych pracowników jest w Polsce dość zróżnicowany – nieco bardziej niż w większości państw Unii Europejskiej i znacznie mniej niż w Stanach Zjednoczonych. Większemu zróżnicowaniu wynagrodzeń sprzyja głębokie zróżnicowanie terytorialne kraju i bardzo różna sytuacja na lokalnych rynkach pracy oraz współistnienie nowoczesnych, wysokoproduktywnych

⁴ A także wyższym przeciętnym wynagrodzeniem, przy czym rzecz jasna w sektorze publicznym wynagrodzenia nie są ustalane przez rynek. Analizując wysokość wynagrodzeń w sektorze publicznym warto jednak zauważyć, że w większości sekcji tzw. usług publicznych znacznie wyższe niż ogółem w gospodarce jest zatrudnienie osób o wysokich kwalifikacjach (np. służba zdrowia, edukacja), które w stosunku do swoich umiejętności nie zarabiają dużo. W związku z tym rozważając wysokie wynagrodzenia sektora publicznego – warto pamiętać o tym, że w sektorze publicznym w Polsce osoba wysokokwalifikowana zarabiają mniej niż w prywatnym, a osoby niskokwalifikowane – więcej. Oczywiście sprzyja to wspomnianej kompresji wynagrodzeń za sprawą sektora publicznego.

przedsiębiorstw z bardziej tradycyjnymi zakładami o niższej przeciętnej produktywności. Z kolei zróżnicowanie zmniejsza zatrudnienie w sektorze publicznym który – w porównaniu z sektorem prywatnym – odznacza się mniejszymi nierównościami wynagrodzeń.⁶ Badania jednoznacznie potwierdzają, że zasadniczy wpływ na wynagrodzenia mają wykształcenie i kwalifikacje, przekładające się na wykonywany zawód. I tak poniżej 50 proc. przeciętnego wynagrodzenia zarabia mniej więcej 40 proc. pracowników przy pracach prostych i zaledwie kilka procent specjalistów.

Wykres 11. Rozkład – proc. danej grupy – wysokości wynagrodzeń (w proc. przeciętnego wynagrodzenia).



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych GUS.

W związku z dynamicznym wzrostem produktywności w ostatnich latach, a także występowaniem przewagi popytu nad podażą pracy w niektórych zawodach (również związanego z wyjazdami do pracy w UE), można oczekiwać w najbliższych latach dość istotnego wzrostu wynagrodzeń, w szczególności wraz ze spadkiem bezrobocia (a w zasadzie jego części koniunkturalnej – bezrobocie strukturalne tylko w niewielkim stopniu przekłada się na ograniczanie oczekiwań płacowych). Wzrost ten jednak będzie na pewno selektywny i w niewielkim stopniu dotyczyć będzie prostych, najmniej produktywnych prac. To z kolei może doprowadzić do dalszego wzrostu zróżnicowania wynagrodzeń w zależności od kwalifikacji i produktywności.

Ważnym czynnikiem wpływającym na poziom wynagrodzeń jest także model negocjacji płacowych między pracodawcami a związkami zawodowymi. W polskich warunkach ich znaczenie ogranicza się jednak głównie do płacy minimalnej oraz wynagrodzeń w sektorze publicznym.

⁶ A także wyższym przeciętnym wynagrodzeniem, przy czym rzecz jasna w sektorze publicznym wynagrodzenia nie są ustalane przez rynek. Analizując wysokość wynagrodzeń w sektorze publicznym warto jednak zauważyć, że w większości sekcji tzw. usług publicznych znacznie wyższe niż ogółem w gospodarce jest zatrudnienie osób o wysokich kwalifikacjach (np. służba zdrowia, edukacja), które w stosunku do swoich umiejętności nie zarabiają dużo. W związku z tym rozważając wysokie wynagrodzenia sektora publicznego – warto pamiętać o tym, że w sektorze publicznym w Polsce osoby wysokokwalifikowane zarabiają mniej niż w prywatnym, a osoby niskokwalifikowane – więcej. Oczywiście sprzyja to wspomnianej kompresji wynagrodzeń za sprawą sektora publicznego.

1.6. Dlaczego mówi się, że zatrudnienie będzie wzrastać w usługach?

Sektory gospodarki

Niniejszy podrozdział – oraz dwa kolejne – poświęcone są poszczególnym sektorom gospodarki ze względu na rodzaj prowadzonej działalności. W dotychczasowej analizie posługiwaliśmy się wskaźnikami zatrudnienia i bezrobocia lub też mówiliśmy o liczbie pracujących, mając na myśli całą gospodarkę. Mówiąc o pracujących – czy zatrudnionych – mamy jednak na myśli sumę pracowników przedsiębiorstw lub osób prowadzących działalność indywidualną, ze wszystkich sektorów nowoczesnej gospodarki. W gospodarce wyróżniamy trzy podstawowe sektory (sekcje gospodarki): rolnictwo, przemysł i usługi. Ponadto często z przemysłu wyodrębnia się – jak osobny sektor – budownictwo. Bardziej szczegółową metodologię stosowaną przez Główny Urząd Statystyczny przedstawiamy w ramce. W tym miejscu warto zaznaczyć, że mimo znacznej różnorodności rodzajów działalności, zasadniczy podział na trzy sektory ma głębokie uzasadnienie: rolnictwo produkuje żywność, przemysł produkuje generalnie towary materialne, możliwe do transportowania z miejsca na miejsce, sektor usługowy natomiast świadczy różnego rodzaju usługi niematerialne, które zwykle mogą być wykorzystane tylko w danym miejscu i czasie.

Ramka 2. Polska Klasyfikacja Działalności

Polska Klasyfikacja Działalności (opracowana na podstawie stosowanej wcześniej EKD, czyli Europejskiej Klasyfikacji Działalności i z nią spójna) funkcjonuje – z pewnymi zmianami – od 1998 r. Dokładną klasyfikację sekcji, podsekcji przedstawiamy poniżej. Zwykle, gdy mówi się o rolnictwie, rozumie się przez to sekcje A i B, przemysłu – C do F, usługach – E do Q. Taką konwencję stosujemy też w niniejszym opracowaniu.

Sekcja A	Rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo
Sekcja B	Rybactwo
Sekcja C	Górnictwo
Podsekcja CA	Górnictwo surowców energetycznych
Podsekcja CB	Górnictwo surowców innych niż energetyczne
Sekcja D	Przetwórstwo przemysłowe
Podsekcja DA	Produkcja artykułów spożywczych; napojów i wyrobów tytoniowych
Podsekcja DB	Produkcja wyrobów włókienniczych i odzieży
Podsekcja DC	Produkcja skór wyprawionych i wyrobów ze skór wyprawionych
Podsekcja DD	Produkcja drewna i wyrobów z drewna
Podsekcja DE	Produkcja masy włóknistej, papieru oraz wyrobów z papieru; działalność publikacyjna i poligraficzna
Podsekcja DF	Wytwarzanie koksu, produktów rafinacji ropy naftowej i paliw jądrowych
Podsekcja DG	Produkcja wyrobów chemicznych
Podsekcja DH	Produkcja wyrobów gumowych i z tworzyw sztucznych
Podsekcja DI	Produkcja wyrobów z pozostałych surowców niemetalicznych
Podsekcja DJ	Produkcja metali i wyrobów z metali
Podsekcja DK	Produkcja maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowana
Podsekcja DL	Produkcja urządzeń elektrycznych i optycznych
Podsekcja DM	Produkcja sprzętu transportowego
Podsekcja DN	Produkcja, gdzie indziej niesklasyfikowana
Sekcja E	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, wodę
Sekcja F	Budownictwo
Sekcja G	Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, motocykli oraz artykułów użytku osobistego i domowego
Sekcja H	Hotele i restauracje
Sekcja I	Transport, gospodarka magazynowa i łączność
Sekcja J	Pośrednictwo finansowe
Sekcja K	Obsługa nieruchomości, wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej
Sekcja L	Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i powszechne ubezpieczenie zdrowotne
Sekcja M	Edukacja
Sekcja N	Ochrona zdrowia i pomoc społeczna
Sekcja O	Działalność usługowa komunalna, społeczna i indywidualna, pozostała
Sekcja P	Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników
Sekcja Q	Organizacje i zespoły eksterytorialne

Struktura sektorowa a wzrost produktywności

Na przestrzeni wieków struktura sektorowa gospodarki oraz produktywność i produkt poszczególnych sektorów ulegały ogromnym zmianom. Początkowo niemal całość dostępnych zasobów pracy przeznaczana była na zaspakajanie podstawowych potrzeb, tzn. produkcję lub zdobywanie żywności. Dopiero podniesienie wydajności rolnictwa w osiemnastym wieku umożliwiło odejście znacznej części ludności od pracy w rolnictwie – tylko dzięki temu możliwe było powstanie wielkich miast i ciężkiego przemysłu. Inaczej mówiąc, bez wzrostu produktywności pracy w rolnictwie nie byłoby możliwe dokonanie się rewolucji przemysłowej. Warunkiem wzrostu zatrudnienia w przemyśle było rzecz jasna zmniejszanie udziału rolnictwa w ogólnym zatrudnieniu – a to z kolei mogło się dokonać tylko pod warunkiem wytwarzania większej ilości żywności przez jednego rolnika.

Dzięki wzrostowi produktywności w rolnictwie możliwe więc było powstanie przemysłu. Kolejnym etapem rozwoju gospodarczego było dalsze zwiększanie produktywności rolnictwa i przemysłu – oczywiście do pewnego stopnia jedno było możliwe dzięki drugiemu, zwłaszcza dzięki początkowo mechanizacji, a następnie chemizacji rolnictwa. Z biegiem czasu okazało się, że przemysł może notować znacznie wyższy wzrost produktywności niż rolnictwo – tak wysokie, że po raz kolejny doprowadziło to do uwolnienia zasobów pracy, która mogła zostać wykorzystana w inny sposób. W ten sposób doszło do dynamicznego rozwoju sektora usług.

O ile skutki wzrostu produktywności w rolnictwie są dość oczywiste, a wizja tysięcy ludzi odchodzących z rolnictwa i wyczekujących na pracę pod bramami nowobudowanych zakładów przemysłowych przemawia do wyobraźni, to skutki wzrostu produktywności w przemyśle, choć mniej spektakularne, są równie istotne i mają równie wielki wpływ na nasze życie, co wcześniejszego powstania przemysłu.

Po pierwsze, tylko dzięki wzrostowi produktywności robotników przemysłowych możliwy był wzrost dochodów i standardów życia tej grupy społecznej (o związkach między wynagrodzeniami i produktywnością więcej piszemy w rozdziale 1.5.). Obecnie w państwach rozwiniętych robotnik przemysłowy, zwłaszcza wykwalifikowany, należy do klasy średniej. Po drugie, udział przemysłu w całkowitym zatrudnieniu ciągle się zmniejsza – a więc wspomnianych robotników przemysłowych jest coraz mniej.

Tak jak w XVIII w. wzrost produktywności rolnictwa umożliwił części ludności odejście do przemysłu, tak obecnie do wytwarzania coraz większej ilości dóbr przemysłowych potrzeba coraz mniej pracowników – tym samym otwiera się pole do rozwoju zatrudnienia w usługach. Wzrost przemysłu jest tu kluczowy również ze względu na wytworzenie odpowiedniej siły nabywczej gospodarstw domowych – na tyle dużej, by rozpoczęły one zakupy usług na rynku.⁷

Z jednej strony umożliwia to rozwój nowoczesnego, informacyjnego społeczeństwa, z drugiej strony powoduje, że gospodarstwa domowe mniej usług wytwarzają we własnym zakresie, a więcej nabywają. Uważa się, że rozwój usług dla ludności był jednym z głównych czynników umożliwiających masowy wzrost aktywności zawodowej kobiet. W związku ze wzrostem produktywności w gospodarce (i związanym z tym wzrostem wynagrodzeń) ceny takich usług jak obiad w restauracji czy przedszkole stały się relatywnie tańsze dla gospodarstw domowych. Jednocześnie zwiększyła się kwota pieniędzy, jaką mogłaby uzyskać kobieta, idąc do pracy. W pewnym momencie aktywizacja zawodowa stała się – obok czynników kulturowych – opłacalna ekonomicznie: gospodarstwom domowym bardziej obecnie opłaca się wysłać oboje małżonków na rynek pracy i potrzebne usługi nabywać, niż wytwarzać samodzielnie.

Przejście znacznej części zatrudnionych z przemysłu do usług już się dokonało w Stanach Zjednoczonych; proces ten jest również zaawansowany w krajach Europy Zachodniej. Wydaje się, że dynamiczny wzrost zatrudnienia w usługach jest kolejnym, naturalnym etapem rozwoju rynku pracy, związanym z coraz większym stopniem mechanizacji i automatyzacji przetwórstwa przemysłowego. Co więcej, usługi z naturalnych przyczyn tylko w niewielkim stopniu mogą być przedmiotem wymiany międzynarodowej; dotyczy to zwłaszcza prostych usług dla ludności. Tak więc na rynku usługowym prawie nie występuje konkurencja państw rozwijających w zakresie kosztów pracy – jedynym jej przejawem są procesy migracyjne – i tym samym to w usługach mogą powstawać miejsca pracy dla osób o najniższym poziomie kwalifikacji i produktywności.

Struktura sektorowa polskiego rynku pracy na tle innych państw

Jak wspomniano w podrozdziale 1.1. struktura sektorowa zatrudnienia w polskiej gospodarce odbiega znacząco od tej spotykanej w krajach rozwiniętych. Zilustrowano to na wykresie 9. – ukazano na nim wskaźniki zatrudnienia w poszczególnych sekcjach, tj. udział liczby osób w nich pracujących w populacji (dla grupy wiekowej 15-64). W związku z tym wykres ukazuje nie tyle strukturę, ale poziom zatrudnienia.

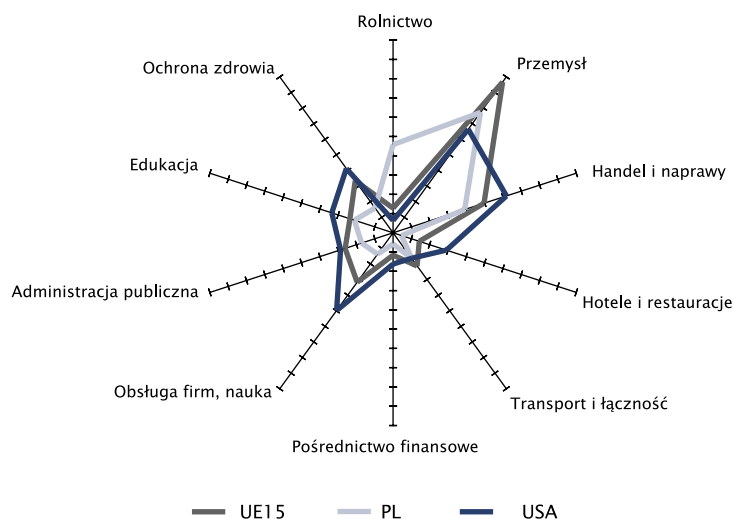
⁷ Zróżnicowanie zaawansowania tego procesu jest dobrze widoczne w Polsce np. w skali rozwoju usług restauracyjnych w największych miastach w porównaniu z resztą kraju.

W odniesieniu do rolnictwa widać, że w porównaniu ze „starą” Unią Europejską, a zwłaszcza USA, zatrudnienie w Polsce jest bardzo wysokie. Co więcej, jest to jedyny sektor, w którym wskaźnik zatrudnienia jest wyraźnie wyższy niż w krajach Unii Europejskiej. Szerzej znaczenie rolnictwa omawiamy w podrozdziale 1.8. – tutaj warto jedynie zaznaczyć, że przy niższej produktywności rolnictwa niż pozostałych sekcji, tak wysokie w nim zatrudnienie jest w skali całej gospodarki marnowaniem zasobów ludzkich – na dłuższą metę zatrudnienie w rolnictwie w Polsce będzie się zmniejszać, a najbardziej naturalnym miejscem pracy dla osób odchodzących z rolnictwa będą usługi.

Zatrudnienie w przemyśle jest zauważalnie niższe niż w UE15 i nieco wyższe niż w USA – gdzie przemysł jest bardzo wysoko produktywny i odznacza się niskim zatrudnieniem. Jednocześnie niskie zatrudnienie w przemyśle w Polsce w porównaniu z UE15 jest konsekwencją procesów restrukturyzacyjnych i modernizacyjnych ostatnich lat.⁸

Największe ilościowo różnice występują jednak w usługach. Nie we wszystkich sekcjach usługowych dysproporcje są identyczne, jednak zatrudnienie w Polsce jest szczególnie niskie w sekcjach hotele i restauracje, obsłudze firm i nauce oraz służbie zdrowia. Nieco mniejsze, choć wyraźne dysproporcje występują też w handlu i naprawach, administracji publicznej i edukacji. Jedynie w transporcie i łączności wielkość zatrudnienia w Polsce jest zbliżona do tej w UE15 i USA.

Wykres 12. Wskaźnik zatrudnienia wg sekcji (udział pracujących w sekcji w populacji) w 2003 r.



Źródło: Employment in Europe 2004.

Przyczynami niskiego zatrudnienia w usługach są następujące czynniki:

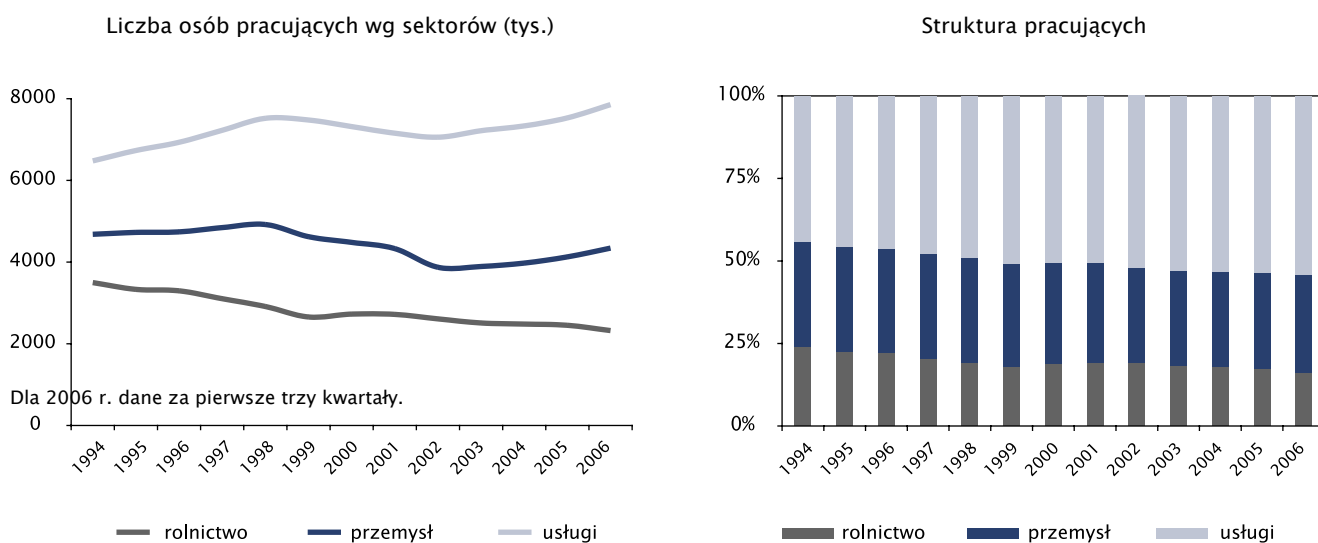
- W wypadku usług rynkowych dla ludności (hotele i restauracje, handel i naprawy) – przyczyną jest niska siła nabywcza gospodarstw domowych, powiązana z niską – w porównaniu z krajami rozwiniętymi – produktywnością, w szczególności niewielkim znaczeniem wysokoproduktywnego, nowoczesnego przemysłu.
- W wypadku usług publicznych (ochrona zdrowia, edukacja, administracja) niskie zatrudnienie jest efektem takiego a nie innego wyboru publicznego – decyzji władz centralnych i samorządowych. Oczywiście do pewnego stopnia jest to zależne od poziomu rozwoju społeczno gospodarczego.⁹
- W odniesieniu do pośrednictwa finansowego oraz obsługi firm, pośrednictwa nieruchomości i nauki, decydujący jest niski poziom aktywności gospodarczej i wciąż niewielka – w porównaniu z państwami rozwiniętymi – skala rozwoju przedsiębiorczości.

Zarówno porównanie struktury sektorowej polskiej gospodarki z państwami rozwiniętymi, jak i wcześniej opisane procesy zachodzące w gospodarce decydujące o rozwoju sektora usługowego wskazują na to, że zatrudnienie w Polsce w przyszłości wzrastać będzie przede wszystkim w usługach. Proces ten dokonuje się w ciągu ostatnich lat – od 1994 r. wzrosła zarówno liczba pracujących w usługach, jak i ich udział w ogóle pracujących. Co więcej, liczba pracujących zmniejszyła się zarówno w rolnictwie, jak i przemyśle. Udział pracujących w usługach wzrastał również w latach 1999-2002, w okresie dekoniunktury na polskim rynku pracy.

⁸ Jeszcze w 1994 r. struktura sektorowa gospodarki wyglądała zupełnie inaczej – zatrudnienie w przemyśle wynosiło ok. 1/3 pracujących, czyli było zbliżone do obecnego w UE – przy ogromnym zatrudnieniu w rolnictwie, na poziomie 1/4 pracujących.

⁹ Oczywiście w wypadku USA znaczna część usług edukacyjnych i ochrony zdrowia dostarczana jest przez rynek. Jednocześnie warto zauważyć, że zatrudnienie w administracji jest najniższe w Polsce i najwyższe w USA (na co ma wpływ uwzględnienie w tej kategorii armii).

Wykres 13. Liczba pracujących w rolnictwie, przemyśle i usługach w Polsce.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie BAEL GUS.

Perspektywy wzrostu zatrudnienia w usługach

Przy obecnej strukturze sektorowej polskiej gospodarki należy oczekiwać, że zatrudnienie będzie wzrastać przede wszystkim w usługach. Podążanie przez Polskę taką ścieżką rozwoju jest widoczne w zmianach struktury sektorowej w ostatnich latach i stanowi powtórzenie procesów, które dokonały się w państwach rozwiniętych. Polska ma w tym zakresie znaczne pole rozwoju – w szczególności należy oczekiwać wzrostu aktywności gospodarczej i zatrudnienia w usługach dla ludności (hotele, restauracje, w mniejszym stopniu handel) oraz usługach w kategorii obsługa firm. Natomiast wzrost zatrudnienia w usługach publicznych – choć możliwy i przypuszczalnie w niektórych kategoriach pożądanym – będzie następować w zależności od wyborów publicznych podejmowanych w zakresie ochrony zdrowia, edukacji czy systemu sprawiedliwości i administracji.

Jedynie rozwój usług, w tym zwłaszcza usług dla ludności, stanowi realną szansę na zatrudnienie pozostających poza rynkiem pracy osób o najniższych kwalifikacjach oraz osób odchodzących z rolnictwa - rozwój usług jest związany z powstawaniem ogromnej liczby nowych miejsc pracy, w tym również miejsc pracy nie wymagających wysokich kwalifikacji. Pewną barierą w warunkach polskich może być jednak to, że popyt na usługi dla ludności pojawia się w innych regionach niż nadmierna podaż niskokwalifikowanej pracy. Dlatego też dla rozwoju usług istotne znaczenie będą mieć w przyszłości procesy migracyjne (zobacz podrozdział 4.4.).

Jednocześnie wzrost zatrudnienia w usługach na dłuższą metę będzie możliwy pod warunkiem wzrostu produktywności pracy w przemyśle – usługi dla ludności mogą się bowiem rozwijać tylko i wyłącznie pod warunkiem istnienia gospodarstw domowych o wystarczająco wysokiej sile nabywczej. To właśnie niska produktywność pracy i wynikające z niej niskie wynagrodzenia stanowiły dotychczas najpoważniejszą barierę rozwoju usług w Polsce.

1.7. Czy pracochłonny przemysł jest odpowiedzią na polskie bezrobocie?

Specyfika pracochłonnego przemysłu

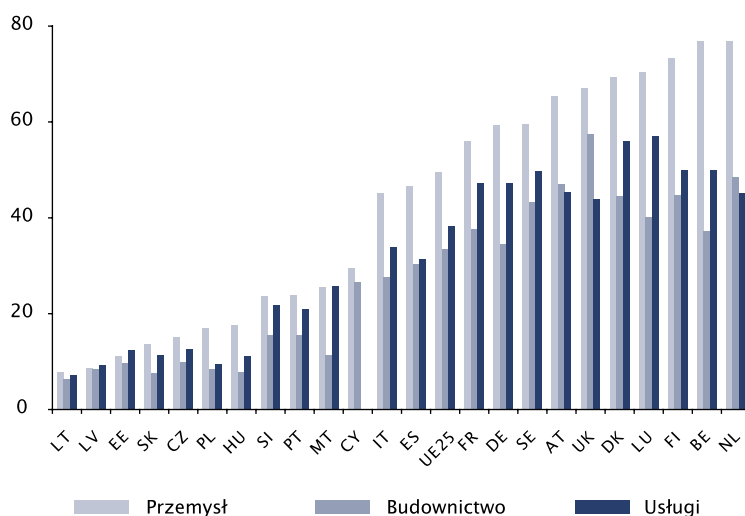
Przez określenie pracochłonny przemysł rozumie się działalność produkcyjną, w której wysoki jest udział kosztów pracy w porównaniu z kosztami kapitału fizycznego, a więc niewielkie jest zastosowanie maszyn, a proces produkcji nie odznacza się wysokim stopniem mechanizacji i nie jest zaawansowany technologicznie. W większości wypadków – choć nie jest to regułą – pracochłonny przemysł nie wymaga wysokokwalifikowanej siły roboczej i może dawać zatrudnienie również pracownikom o niskich kwalifikacjach. To, czy dany rodzaj działalności produkcyjnej odznacza się wysoką pracochłonnością nie jest zdeterminowane raz na zawsze, ponieważ zwykle te same – lub zbliżone – produkty można wytwarzać na różne sposoby, w zależności od dostępnej technologii, kosztów pracy i kosztów kapitału fizycznego.¹⁰ Przykładem wysoce pracochłonnej produkcji przemysłowej jest produkcja palet drewnianych czy też ubrań i butów. Z kolei np. takie dziedziny jak produkcja urządzeń czy samochodów w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat odznaczają się rosnącą kapitałochłonnością oraz malejącym zapotrzebowaniem na pracę niskokwalifikowaną, przy wzroście znaczenia mniejszej liczby wyżej kwalifikowanych pracowników. Co więcej, w produkcji pracochłonnej konkurencja częściej jest wyłącznie cenowa, podczas gdy w produkcji kapitałochłonnej – cenowo-jakościowa.

Przemysł pracochłonny w związku z tym odróżnia od przemysłu kapitałochłonnego nie tylko to, że charakteryzuje się on większym udziałem kosztów pracy, ale także tym, że nie można w nim osiągać wysokiego poziomu wartości dodanej (produkcji przedsiębiorstwa) przypadającej na jednego pracownika jak w przemyśle kapitałochłonnym. W związku z tym przemysł pracochłonny bywa też określany przemysłem niskoproduktywnym, a przemysł kapitałochłonny – wysokoproduktywnym.

Konsekwencją różnic w poziomie produktu na pracownika jest to, że wynagrodzenia w pracochłonnym przemyśle są zwykle dużo niższe niż w przemyśle wysokoproduktywnym. Dodatkowo, ponieważ przemysł pracochłonny częściej zatrudnia osoby o niskich kwalifikacjach oraz częściej konkuruje cenowo i trudniej jest mu osiągać (przynajmniej bez przechodzenia na produkcję bardziej kapitałochłonną) wysoki wzrost produktywności, również perspektywy wzrostu wynagrodzeń w niskoproduktywnym przemyśle są znacznie mniejsze niż w przemyśle wysokoproduktywnym.

Masowy rozwój pracochłonnego przemysłu był etapem rozwoju tzw. tygrysów azjatyckich, w wielu państwach rozwijających się obecnie rośnie jego znaczenie – przy czym najlepszym przykładem są tu Chiny. Jednocześnie jednak w wypadku takich państw jak Korea, Indonezja czy Chiny właśnie, jego rozwój był lub jest etapem na drodze do tworzenia bardziej zaawansowanej produkcji kapitałochłonnej. Wspomniane państwa rozpoczynały rozwój z bardzo niskiego poziomu, również pod względem dostępności kapitału (więcej na temat inwestycji i akumulacji kapitału piszemy w podrozdziale 2.5.). W związku z tym w krajach tych, wobec niewielkich możliwości inwestycyjnych oraz dostępności wielkich ilości taniej siły roboczej niskoproduktywny przemysł mógł się rozwijać i osiągać znaczną przewagę konkurencyjną – dzięki niskim kosztom pracy w porównaniu z państwami rozwiniętymi.

Wykres 14. Wydajność pracy w przedsiębiorstwach na zatrudnionego w 2003 r. w państwach UE (tys. euro).



Źródło: European business – Facts and figures, Eurostat (2006).

¹⁰ I tak np. z dzisiejszej perspektywy niezwykle pracochłonne były metody produkcji w fabrykach XIX w. Łodzi – ale według ówczesnych standardów była to produkcja zaawansowana technologicznie.

Pracochłonny przemysł, delokalizacja i płaca progowa

Wzrost przeciętnej produktywności w gospodarce oznacza także wzrost przeciętnego wynagrodzenia – a tym samym oczekiwań płacowych wszystkich grup pracowników. W związku z tym w krajach o wysokim poziomie produktu i produktywności pracochłonna produkcja staje się nieopłacalna w porównaniu z krajami słabiej rozwiniętymi, gorzej wyposażonymi w kapitał i o słabiej wykształconej sile roboczej. Spowodowało to – w połączeniu z ograniczeniem wzrostu produktywności w przemyśle pracochłonnym – przeniesienie w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat produkcji pracochłonnej z państw rozwiniętych do państw rozwijających się.

Istotnym i często podnoszonym elementem tego procesu jest to, że pracownicy w krajach rozwiniętych akceptują nie tylko niższy poziom wynagrodzeń, ale także niższy poziom ochrony praw pracowniczych i gorsze warunki pracy – na poziomie nieakceptowalnym, a często niezgodnym z prawem w krajach rozwiniętych. Jest to, obok napięć na rynku pracy związanych z przenoszeniem produkcji do krajów rozwijających się, argumentem podnoszonym przez przeciwników wolnego handlu, dzięki któremu procesy delokalizacyjne są możliwe. Nie należy jednak zapominać, że to właśnie wolny handel i procesy delokalizacyjne umożliwiły awans cywilizacyjny wielu państwom rozwijającym się.

Nie dokonując ocen procesu globalizacji, należy stwierdzić, że w dzisiejszym świecie jest on faktem – w związku z tym przedsiębiorcy w krajach rozwiniętych nie mają możliwości konkurencyjnego cenowego w produkcji towarów pracochłonnych – aby było to możliwe, pracownicy we Francji musieliby zaakceptować stawki płac robotników z np. Chin. Powyższe stwierdzenie nie oznacza, że kraje rozwinięte nie mają przewagi konkurencyjnej nad krajami rozwijającymi – jednak ich przewaga wynika z lepiej wykształconej siły roboczej, wysokiej akumulacji kapitału i zaawansowanych technologii. Natomiast przewaga konkurencyjna państw rozwijających się wynika właśnie z niskich kosztów pracy, w tym zwłaszcza pracy niskokwalifikowanej.

Sytuacja Polski a rozwój pracochłonnego przemysłu

Polska jest krajem o poziomie rozwoju i kwalifikacjach siły roboczej znacznie bliższym państwom rozwiniętym niż rozwijającym się. Jednocześnie jednak na rynku pracy występuje wysokie bezrobocie, przy czym większość bezrobotnych posiada kwalifikacje nieodpowiednie lub zbyt niskie w stosunku do wymagań rynku pracy.

W związku z tym z jednej strony przemysł pracochłonny bywa wskazywany jako możliwy sposób rozwiązania problemu polskiego bezrobocia. Zwolennicy takiego poglądu wskazują na to, że tylko jego rozwój może zapewnić wzrost zatrudnienia wystarczający dla zlikwidowania bezrobocia – a w szczególności dla stworzenia realnych perspektyw zatrudnienia dla osób obecnie strukturalnie bezrobotnych.

Do pewnego stopnia nie można tym argumentom odmówić racji. Wydaje się jednak, że w obecnej sytuacji Polski rozwój przemysłu niskoproduktywnego przestał być na szerszą skalę możliwy. Wprawdzie koszty pracy są w naszym kraju nadal znacznie niższe niż w krajach „starej” Unii Europejskiej – jednak o wiele wyższe niż w krajach rozwiniętych. A na dłuższą metę nie jest możliwe konkurencyjne z Chinami pod względem kosztów pracy. Można powiedzieć, że gdyby niskoproduktywny przemysł mógł się na wielką skalę rozwinąć w Polsce – już by tu istniał, likwidując problemy polskiego rynku pracy.

Ponadto, jak widać na wykresie 14., polski przemysł jest – przeciętnie – znacznie mniej produktywny od przemysłu w państwach rozwiniętych. Tylko wzrost produktywności pracy w przemyśle może doprowadzić do wzrostu zatrudnienia w usługach (zobacz podrozdział 1.6.) i wyrównania różnic rozwojowych między Polską a krajami Europy Zachodniej (zobacz podrozdział 1.8.). Polska podążać będzie ścieżką rozwojową państw rozwiniętych – tzn. rosnąć będzie produktywność przemysłu, a nowe przedsiębiorstwa i miejsca pracy powstawać będą przede wszystkim w usługach.

1.8. Czym różni się polskie rolnictwo od rolnictwa w innych krajach UE?

Rolnictwo w krajach rozwiniętych

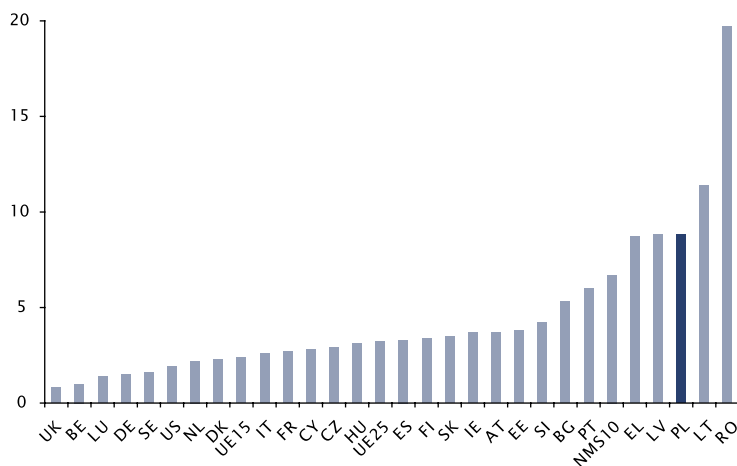
Wyjeżdżający za granicę Polacy są często niemile zaskoczeni tym, w jaki sposób zachodnie media ilustrują materiały o Polsce. Standardowym tłem dla reportaży o Polsce jest oracz z koniem, w pocie czoła uprawiający polską ziemię. Ten stereotypowy obrazek – choć nie oddaje skali pozytywnych przemian ostatnich lat i powstania w Polsce tysięcy nowoczesnych i konkurencyjnych firm i tym samym fałszuje rzeczywistość – jest prawdziwy, jeśli porównamy rzeczywistość polskiego rolnictwa z rolnictwem w krajach rozwiniętych.

W krajach rozwiniętych rolnictwo pozostaje nadal sektorem do pewnego stopnia strategicznym – z jednej strony zaspokojenie potrzeb ludności pod względem poziomu i jakości produkcji żywności jest oczywiście sprawą o znaczeniu zasadniczym, z drugiej strony rolnictwo ma zasadniczy wpływ na środowisko naturalne. Rolnicy pod wieloma względami są takimi samymi przedsiębiorcami jak właściciele firm w innych sektorach działalności. O specyficznym charakterze rolnictwa decyduje oczywiście konieczność wykorzystania bardzo specyficznego kapitału, jakim są grunty rolne, jego wysoka wrażliwość na warunki klimatyczne, znaczny stopień regulacji produkcji rolnej z przyczyn sanitarno-weterynaryjnych oraz znaczna pomoc publiczna udzielana rolnictwu w krajach rozwiniętych.

Jednocześnie jednak rolnictwo w krajach rozwiniętych ma niewielki wkład w wartość całego wytwarzanego produktu – w większości wypadków udział rolnictwa w PKB nie przekracza 2-3 proc. Równie niski jest zazwyczaj udział zatrudnionych. Intensywna gospodarka rolna umożliwiła państwom rozwiniętym osiągnięcie wysokiego poziomu produkcji rolnej przy niewielkim zatrudnieniu. Historycznie wzrost produktywności rolnictwa umożliwił alokację siły roboczej do przemysłu i industrializację oraz powstanie wielkich organizmów miejskich.

Na rynkach światowych ceny artykułów rolnych są niższe niż koszty ich wytworzenia w państwach rozwiniętych – co jest związane z wysoką i taną produkcją produktów rolnych w niektórych państwach rozwiniętych. Doprowadziło to do stworzenia – zarówno w Unii Europejskiej jak i Stanach Zjednoczonych – złożonych systemów pomocy publicznej dla rolnictwa. Są one dość powszechnie krytykowane, ponieważ obecnie z jednej strony nie zapewniają one żywności taniej i wysokiej jakości, z drugiej są niezwykle kosztowne. Co więcej, związane z nimi bariery w wolnym handlu międzynarodowym żywnością stanowią poważną barierę rozwojową dla państw rozwijających się, które nie są w stanie wykorzystać swojej przewagi konkurencyjnej w tym zakresie – co przy liberalizacji handlu towarami przemysłowymi, wytwarzanymi w krajach rozwiniętych, często uznawane jest za przejaw asymetrii w regulacjach handlu międzynarodowego.

Wykres 15. Udział osób pracujących w rolnictwie w populacji 15–64 w wybranych państwach.



Źródło: Employment in Europe 2004.

Nie wdając się jednak w szczegółowe znaczenie odnośnie do polityki rolnej UE i USA – oraz wszystkich związanych z nimi kontrowersji – należy podkreślić, że faktyczne znaczenie rolnictwa dla współczesnej gospodarki rozwiniętej jest niewielkie. Dysproporcje zarówno w poziomie produktu i zatrudnienia, jak również produktywności (rolnictwo jest mniej produktywnie niż przemysł i usługi) pomiędzy rolnictwem a przemysłem i usługami sprawiają, że ma ono niewielki wpływ na kształtowanie się ogólnej sytuacji gospodarczej w krajach rozwiniętych.

Niskoproduktywne rolnictwo w Polsce

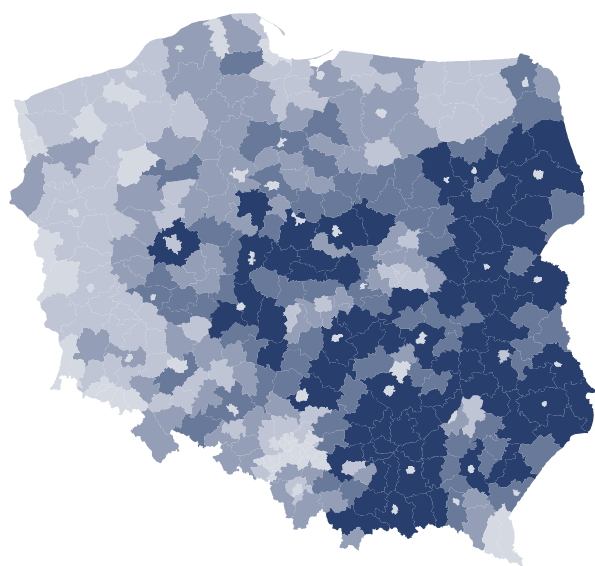
Sytuacja rolnictwa w Polsce znacząco odbiega od poczynionych powyżej obserwacji dla państw rozwiniętych. Podstawowym czynnikiem odróżniającym Polskę jest bardzo wysoki udział zatrudnionych w rolnictwie w ogóle pracujących (w 2005 r. na poziomie ok. 16 proc.) i populacji czynnej zawodowo (powyżej 8 proc.). Tak wysokie zatrudnienie w rolnictwie jest rzeczą niespotykaną w krajach rozwiniętych, gdzie jest ono 2-3 razy niższe. Również wśród innych państw Europy Środkowo-Wschodniej, będących członkami UE, jedynie Rumunia i Litwa charakteryzują się wyższym udziałem zatrudnionych w rolnictwie w populacji.

Bardzo niski jest również udział rolnictwa w tworzeniu PKB – w 2004 r. było to zaledwie ok. 5 proc. wartości dodanej, przy czym rolnictwo zatrudniało wtedy ok. 18 proc. pracujących – co dobitnie wskazuje na bardzo niską jego produktywność. Decyduje to o niskim poziomie dochodów i niskiej stopie ludności części ludności rolniczej.

Sytuacja w polskim rolnictwie jest bardzo zróżnicowana w zależności od regionu kraju. Pracujący w rolnictwie koncentrują się w centralnej oraz wschodniej i południowo-wschodniej części kraju; największe rozdrobnienie rolnictwa występuje przede wszystkim w części południowowschodniej (zob. wykres 16). W Polsce zachodniej oraz północnej – na tzw. ziemiach odzyskanych – obecnie zatrudnienie w rolnictwie jest znacznie niższe, a liczba hektarów przypadających na jednego zatrudnionego – wyższa. Rozdrobniona struktura agrarna i mała powierzchnia użytków rolnych na jednego rolnika wskazują na to, że w województwach małopolskim, podkarpackim, a w pewnym stopniu także świętokrzyskim i lubelskim występuje w rolnictwie tzw. bezrobocie ukryte – tzn. osoby w nim zatrudnione są całkowicie nieproduktywne i z ekonomicznego punktu widzenia uznać je należy za nieproduktywne.

Wykres 16. Liczba pracujących w rolnictwie i grunty rolne wg powiatów w 2005 r.

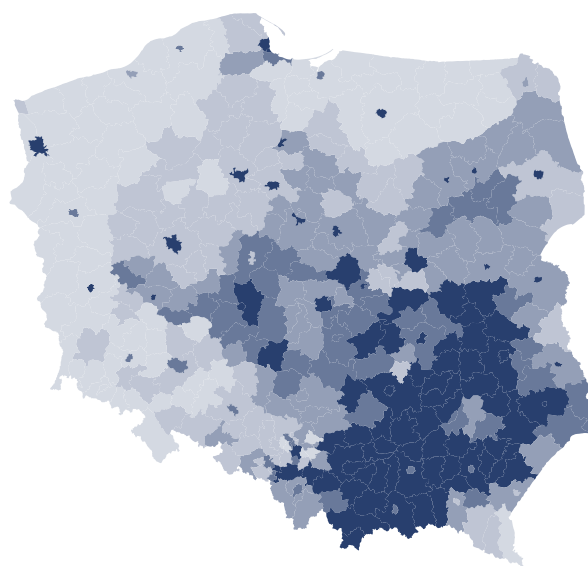
Liczba pracujących w rolnictwie



Liczba pracujących w rolnictwie

■	8 900 do 24 900	(77)
■	5 600 do 8 900	(73)
■	3 400 do 5 600	(76)
■	1 500 do 3 400	(74)
■	0 do 1 500	(79)

Hektary użytków rolnych na pracującego w rolnictwie



Ha użytków na rolnika

■	14,8 to 53,2	(84)
■	9,6 to 14,8	(76)
■	7,3 to 9,6	(74)
■	5,7 to 7,3	(58)
■	0,8 to 5,7	(87)

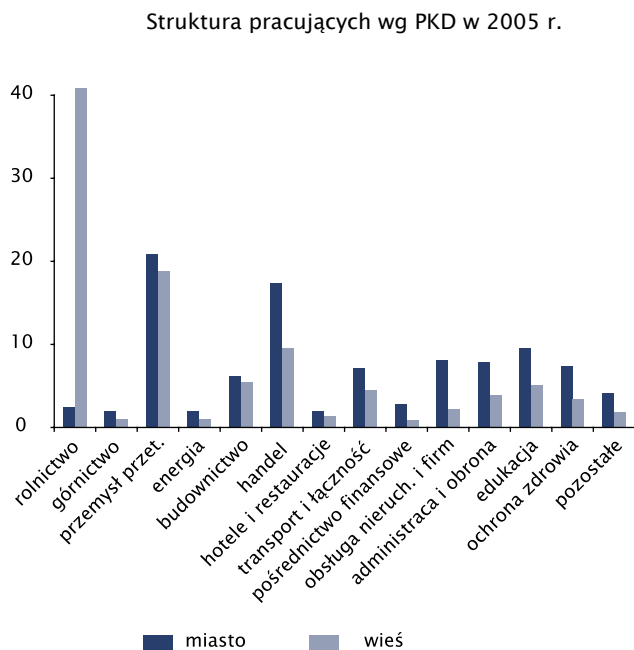
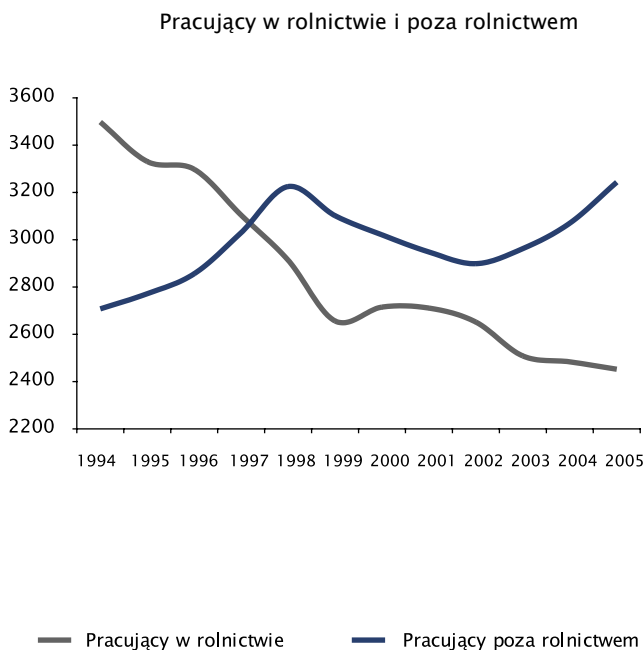
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie BDR GUS.

Często podnoszonym argumentem na rzecz polskiego rolnictwa jest to, że w porównaniu ze schematyzowanym i zmechanizowanym rolnictwem państw Europy Zachodniej (nie wspominając o USA) produkuje ono żywność tania, zdrową i smaczną. Nie jest przedmiotem niniejszego opracowania rozstrzygać, czy jest tak w istocie – nie ulega jednak wątpliwości, że produktywność polskiego rolnictwa musi znacznie wzrosnąć, również poprzez odejście części osób obecnie tam zatrudnionych. Tylko w ten sposób na polskiej wsi dokonać się mogą poważniejsze zmiany cywilizacyjne, które skutkować będą zgodnym z aspiracjami ludności wzrostem poziomu życia i rozwoju społeczno-gospodarczego.

Rolnictwo i obszary wiejskie a rynek pracy

Mimo nadal bardzo wysokiego – w porównaniu międzynarodowym – zatrudnienia w rolnictwie i niskiej jego produktywności, nie ulega wątpliwości, że w ciągu ostatnich lat zaszły na obszarach wiejskich w Polsce głębokie przemiany. Ich wyrazem jest spadek liczby pracujących i – co ważniejsze – wzrost zatrudnienia w sektorach nierolniczych. O ile w 1994 r. w rolnictwie pracowało ok. 3,5 mln osób, to w 2005 r. było ich o ponad milion mniej. W tym samym czasie zatrudnienie poza rolnictwem wzrosło o blisko pół miliona osób – tak więc ogółem doszło do istotnego obniżenia się liczby pracujących.

Wykres 17. Pracujący na obszarach wiejskich (tys. osób).



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie BAEL GUS.

Nie ulega jednak wątpliwości, że w dalszym ciągu produktywność polskiego rolnictwa jest znacznie poniżej produktywności w krajach rozwiniętych. W związku z tym konieczny jest dalszy wzrost produktywności – związany z odejściem części pracujących z rolnictwa i konsolidacją rozdrobnionych gospodarstw. Jednocześnie nie musi to oznaczać chemizacji i intensyfikacji rolnictwa na wzór państw Europy Zachodniej. Warto przy tym zauważyć, że obecny model unijnej polityki rolnej może prowadzić do pewnego stopnia do konserwowania obecnej, niekorzystnej struktury agrarnej.

Jednocześnie o ile udział zatrudnienia w przemyśle jest na obszarach miejskich i wiejskich zbliżony, to wieś charakteryzuje się znacznie niższym udziałem zatrudnienia w usługach. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy jest możliwa modernizacja wsi poprzez odchodzenie pracujących w rolnictwie do usług. Do pewnego stopnia odchodzenie z rolnictwa do usług na obszarach wiejskich jest możliwe, wymaga jednak silnego wsparcia postaw aktywnych i przedsiębiorczości na tych obszarach.

Wydaje się jednak wątpliwe, by na dłuższą metę same obszary wiejskie – zwłaszcza na wschodzie i południowym-wschodzie Polski – były w stanie rozwinąć usługi w stopniu wystarczającym do absorpcji całego nadmiernego zatrudnienia w rolnictwie. Nowe miejsca pracy w usługach – w tym usługach prostych, nie wymagających wysokich kwalifikacji – powstawać będą przede wszystkim w największych centrach miejskich. W związku z tym modernizacji rolnictwa powinny towarzyszyć migracje wewnętrzne z wsi do miast.

Podsumowanie

Sytuacja na polskim rynku pracy, mimo **istotnej poprawy w ciągu ostatnich lat, pozostaje** pod względem wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia **najgorsza w Unii Europejskiej**. Przejawia się to nie tylko we wskaźnikach, ale także trwałości bezrobocia i strukturze sektorowej gospodarki. Czynnikiem, który wywołał wzrost bezrobocia był **kryzys rosyjski 1999 r.** i następujące po nim w latach 2001-2002 **spowolnienie gospodarcze** – jednak skala spadku zatrudnienia i jego trwałość miała głębsze podłoże i wynikała przede wszystkim z **niedopasowania kwalifikacji na rynku pracy do szybko zmieniających się warunków** (przy czym wzmocniane to było przez ograniczoną mobilność zawodową i geograficzną siły roboczej), **malejącej aktywności zawodowej** oraz szeregu czynników mających wpływ na **ograniczenie przedsiębiorczości i utrudniających zakładanie i rozwój przedsiębiorstw** – które bardziej szczegółowo omawiamy w następnych rozdziałach opracowania.

Nie można natomiast twierdzić, że bezrobocie zostało wywołane przez bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy, błędną politykę monetarną lub zmiany w handlu zagranicznym. W odniesieniu do wzrostu **bezzatrudnieniowego** stwierdzić należy, że jest on **przejawem problemów strukturalnych** rynku pracy, a nie pierwotną przyczyną bezrobocia. Natomiast w wypadku handlu zagranicznego wystarczające jest spostrzeżenie, że deficyt handlowy jest związany z napływem inwestycji zagranicznych – i na poziomie całej gospodarki jest neutralny dla poziomu zatrudnienia. **Polityka monetarna mogła co najwyżej minimalnie wzmocnić istniejące już trendy** i przyczynić się do dekonjunkury na przełomie lat 2001-2002. Nie mogła być ona jednak decydującym **czynnikiem, który wywołał lawinę zwolnień i wzrost bezrobocia po roku 1998**, gdyż jej zacieśnienie nie tylko było krótkotrwałe, lecz także nastąpiło długo potem, gdy sytuacja na rynku pracy gwałtownie się pogorszyła.

Miarą procesów modernizacyjnych w polskiej gospodarce jest osiągnięty przez nią **wzrost produktywności pracy oraz zmiany w strukturze sektorowej gospodarki**. Zmiany zachodzące w tym zakresie idą w dobrym kierunku, jednak pod wieloma względami Polska pozostaje nadal daleko za państwami rozwiniętymi. Decydujące znaczenie, dla poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego ma **produktywność pracy, która pozostaje o ok. 40 proc. niższa niż przeciętna w Unii Europejskiej** (przy uwzględnieniu różnic w sile nabywczej). To z kolei jest wynikiem nie tylko niższej produktywności poszczególnych branż, ale także – choć w mniejszym stopniu – **anachroniczną strukturą sektorową** – z wysokim udziałem rolnictwa, charakteryzującego się bardzo niską produktywnością, nienowoczesnym przemysłem oraz słabym rozwojem usług.

Drogą wzrostu Polskiej gospodarki jest powtórzenie ścieżki rozwojowej państw rozwiniętych, ze wzrostem produktywności w przemyśle oraz powiązaniem z nim wzrostem zatrudnienia w usługach, w tym usługach prostych dla ludności. Natomiast ewentualny wzrost zatrudnienia w niskoproduktywnym przemyśle – choć średniookresowo może doprowadzić do zmniejszenia bezrobocia – na dłuższą metę nie może być podstawą rozwoju gospodarczego, ze względu na niemożność konkurowania na polu kosztów pracy z państwami rozwijającym się.

Mimo obecnie poprawiających się wskaźników rynku pracy, **nie ma podstaw do sądenia, że podstawowe problemy gospodarcze zostały rozwiązane**. Uwagi wymagają czynniki oddziałujące na podaż pracy, takie jak system zabezpieczenia społecznego, aktywne polityki rynku pracy czy system edukacyjny. Jednak zasadnicze znaczenie mają czynniki stojące po stronie popytu na pracę, a więc dotyczące bezpośrednio **przedsiębiorczości i tworzenia nowych miejsc pracy** – takie jak poziom inwestycji, regulacje rynku pracy i działalności gospodarczej, praktyka dialogu społecznego. Wszystkim tym zagadnieniom poświęcone są kolejne części niniejszego opracowania.



2.

Podatki i wydatki

2. Podatki i wydatki

W rozdziale drugim zajmujemy się przede wszystkim wydatkami i dochodami sektora finansów publicznych – w tej ich części, która ma największe znaczenie dla sytuacji na rynku pracy. Pierwsze dwa podrozdziały poświęcone są systemowi zabezpieczenia społecznego – rentom, zasiłkom i wcześniejszym emeryturom ponieważ to właśnie te świadczenia najsilniej wpływają na podaż pracy, mają zasadnicze znaczenie dla poziomu aktywności i tym samym zatrudnienia.

Kolejny podrozdział poświęcony jest drugiej stronie sektora finansów publicznych – jego dochodom. Omawiamy w nim najważniejsze kategorie podatków, koncentrując się na opodatkowaniu pracy i tak zwanym klinie podatkowym, oraz ich wpływie na rynek pracy.

Podrozdział czwarty ponownie poświęcony jest wydatkom publicznym – ale mającym zupełnie inny charakter niż te omawiane wcześniej. Piszemy w nim o aktywnych politykach rynku pracy (ALMP), analizując różnice w podejściu do problemów rynku pracy w stosunku do polityk pasywnych.

W ostatnim podrozdziale koncentrujemy się na inwestycjach. Choć ważnym składowym nakładów kapitałowych na poziomie kraju są te dokonywane przez sektor publiczny, zasadnicze znaczenie dla wzrostu zatrudnienia, produktu i wynagrodzeń mają jednak inwestycje prywatne – zarówno krajowe, jak i zagraniczne. Na nich też koncentrujemy swoją uwagę.

Wszystkie omawiane zagadnienia łączy pierwszorzędne znaczenie dla sytuacji na rynku pracy oraz to, że państwo może stosunkowo łatwo wpłynąć na zidentyfikowane w tej części problemy. W związku z tym w podrozdziale odnosimy się zarówno do teorii ekonomii, jak i doświadczeń innych państw – tak rozwiniętych, jak i transformujących się gospodarek krajów Europy Środkowo-Wschodniej – co pozwala uzyskać szerszy spojrzenie i wyciągnąć wnioski dla Polski.

2.1. Jaki wpływ mają renty i zasiłki na rynek pracy?

Transfery a podaż pracy

Stwierdzenie „Kto nie pracuje, ten nie je”, choć kojarzy się w pierwszym rzędzie z komunizmem wojennym, funkcjonuje w wielu formach i wielu kulturach – jak choćby w polskim powiedzeniu „Bez pracy nie ma kołaczy”. Faktycznie, w odniesieniu do większości ludności państw rozwiniętych było ono w pełni prawdziwe jeszcze w XIX w., a nawet w pierwszej połowie XX w. Powstanie i rozwój systemów zabezpieczenia społecznego spowodował, że przestało w pełni odpowiadać rzeczywistości, ponieważ w większości państw istnieją możliwości uzyskiwania alternatywnych do pracy dochodów. Dochody te, choć często w pełni uzasadnione, mają oczywiście wpływ na postawy beneficjentów na rynku pracy.

W systemie zabezpieczenia społecznego można wyróżnić wiele różnych transferów – pieniędzy, przekazywanych z różnych powodów przez państwo gospodarstwu domowemu. Mianem transferów określa się emerytury, renty, zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki rodzinne czy inne formy pomocy osobom ubogim lub znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej (jak np. zasiłek pogrzebowy, przysługujący osobie która pokryła koszty pogrzebu swego bliskiego). W niniejszym podrozdziale skupimy się na rentach z tytułu niezdolności do pracy (nazywanych dawniej w polskim systemie rentami inwalidzkimi), zasiłkami dla bezrobotnych oraz zasiłkami pomocy społecznej (w tym świadczeniami rodzinnymi). Wprawdzie transfery te różnią się od siebie pod względem wysokości i przyczyn uprawniających do ich otrzymania, jednak mają one – w odniesieniu do sytuacji na rynku pracy – wiele elementów wspólnych. W osobnym podrozdziale 2.2. omówimy znaczenie wcześniejszych emerytur (oraz mających podobne działanie świadczeń i zasiłków przedemerytalnych i – w pewnym stopniu – rent wdowich).

Podstawową cechą omawianych transferów jest to, że dostarczają one beneficjentowi stały i pewny dochód – choć w polskich warunkach zwykle niezbyt wysoki. W wypadku części świadczeń jest dopuszczalne w pewnym zakresie łączenie ich z legalnym zatrudnieniem, dotyczy to w szczególności osób otrzymujących rentę z tytułu niezdolności do pracy – powszechny jest fenomen tzw. dorabiania do renty. Takie osoby mogą podejmować zatrudnienie z niższymi od przeciętnych oczekiwaniami płacowymi. Jednak w wypadku większości świadczeń obowiązuje zakaz łączenia ich z pracą (zasiłki dla bezrobotnych) lub niski próg łącznych dochodów, po których świadczenie przestaje przysługiwać (zasiłki pomocy społecznej i świadczenia rodzinne). Prowadzi to do sytuacji, w której osoba uprawniona do świadczenia jest zainteresowana podjęciem pracy tylko i wyłącznie wtedy, jeśli jej wynagrodzenie będzie istotnie wyższe od otrzymywanego transferu i zrekompensuje nie tylko utratę transferu, ale także czasu wolnego. W związku z tym beneficjenci świadczeń mają w większości wypadków wyższe oczekiwania płacowe, niż gdyby świadczeń nie otrzymywali.

Prowadzi to do ważnego spostrzeżenia. Podczas rozważań nad sytuacją na rynku pracy przyjmuje się zwykle, że wzrost wynagrodzeń w gospodarce powoduje wzrost podaży pracy – czyli, jak mówią ekonomiści, podaż pracy jest elastyczna względem wynagrodzeń. Należy zdać sobie sprawę, że elastyczność taka występuje tylko i wyłącznie wtedy, gdy można osiągać alternatywne do pracy dochody – jeśli takiej możliwości nie ma, podaż pracy staje się nieelastyczna, tzn. pracownicy – wobec braku innych możliwości osiągnięcia dochodu – będą podejmować zatrudnienie niezależnie od oferowanej im płacy (szerzej omawiamy to zjawisko w podrozdziale 2.3.). Nie znaczy to, że wynagrodzenia w sytuacji braku transferów byłby niskie – nadal będą bowiem działać procesy decydujące o wysokości wynagrodzeń, opisane w podrozdziale 1.5. Oznacza jednak, że w razie braku transferów podaż pracy i zatrudnienie, a tym samym produkt, osiągnęłyby wyższy poziom.

Tyle suchej teorii – wracając do rzeczywistości gospodarczej państw europejskich należy zaznaczyć, że system zabezpieczenia społecznego, w tym również transfery wyrównujące szanse i poziom życia osób z grup defaworyzowanych, są wielkim osiągnięciem cywilizacyjnym, uznawanym przez wielu ekonomistów, politologów i socjologów za miarę dojrzałości społeczeństwa. Istota problemu nie sprowadza się do tego czy pomagać osobom w trudnej sytuacji – ale jak robić to w taki sposób, by nie pogarszać sytuacji na rynku pracy zarówno w skali makro, jak i indywidualnych szans na powrót do zatrudnienia beneficjentów świadczeń. Jednym z paradymatów nowoczesnej polityki społecznej jest bowiem działanie na przywrócenie do samodzielności, w tym do produktywnego zatrudnienia, wszystkich beneficjentów pomocy – tak by w dłuższej perspektywie doszli do samodzielności na rynku pracy. Jednak państwa rozwinięte nie od razu i nie wszystkie doszły do takiego modelu polityki społecznej – a Polska, póki co, zdaje się powtarzać najgorsze z dotychczasowych doświadczeń tych państw.

Doświadczenia państw rozwiniętych

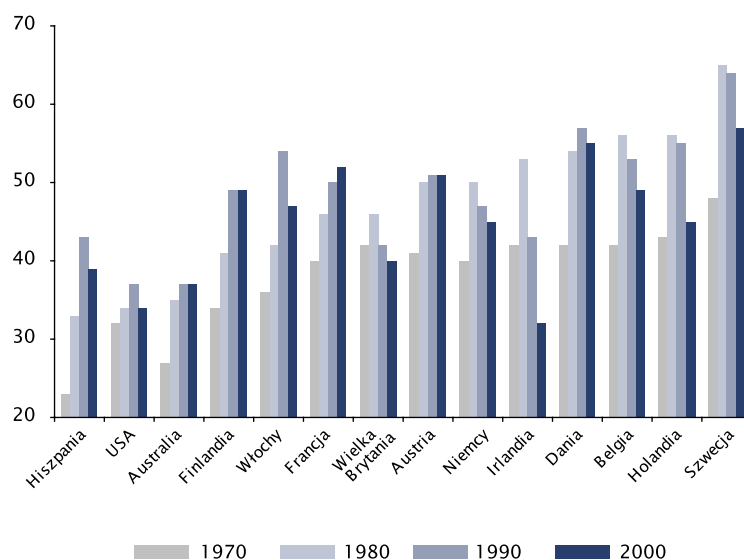
Okres powojenny, do połowy lat siedemdziesiątych XX w., był złotym wiekiem gospodarek państw Europy Zachodniej. W tym okresie notowano wysoki wzrost gospodarczy i niskie bezrobocie, nastąpił niespotykany w historii wzrost dobrobytu i poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego ludności. W okresie tym nastąpił także rozwój systemu zabezpieczenia społecznego, który początkowo, przy niewielkiej liczbie beneficjentów, nie był nadmiernie kosztowny. Wpływała też na to korzystna struktura wiekowa populacji – z niewielką liczbą osób starszych i licznymi pokoleniami osób młodych.

Załamanie gospodarcze połowy lat siedemdziesiątych, spowodowane między innymi – ale nie tylko – tzw. kryzysem naftowym, doprowadziło do znacznego i w wielu wypadkach trwałego wzrostu problemów rynku pracy i stopy bezrobocia. Odpowiedzią po stronie polityki społecznej w większości państw Europy Zachodniej był dalszy rozwój systemu zabezpieczenia społecznego – opartego przede wszystkim na bezpośrednich transferach pieniężnych do gospodarstw domowych. W ten sposób powstały tzw. europejskie państwa opiekuńcze (ang. welfare state). Doprowadziło to do znacznego wzrostu wydatków społecznych – zarówno w odniesieniu do PKB tych państw, jak i udziału wydatków społecznych w całkowitych wydatkach publicznych – a tym samym wzrostem całkowitych wydatków publicznych. Część wydatków przypadła na system emerytalny i wczesną dezaktywację za jego pośrednictwem (o czym szerzej piszemy w kolejnym podrozdziale), jednak znaczenie takich transferów jak zasiłki dla bezrobotnych czy renty było bardzo duże.

Jednocześnie świadczenia te miały charakter tzw. pasywnych polityk rynku pracy – tzn. de facto sprowadzały się do płacenia osobom pozostającym bez zatrudnienia, tak aby ograniczyć ich podaż pracy i tym samym zmniejszyć bezrobocie – przesuwając jednak znaczną część populacji z bezrobocia nie do zatrudnienia, a do bierności. Oczywiście przynosiło to pewne pozytywne skutki – osoby takie nie cierpiały niedostatku i mogły być spokojne o swój byt materialny. Okazało się jednak, że na dłuższą metę taki system nie może sprawnie funkcjonować – coraz więcej osób otrzymywało różnego rodzaju świadczenia, łączne wydatki były coraz większe – jednocześnie coraz mniej osób pracowało. Mimo istotnego zwiększenia podatków, dochody sektora finansów publicznych nie wystarczały na pokrywanie wydatków. W ten sposób część państw Europy Zachodniej znalazła się – w trakcie lat osiemdziesiątych

i w pierwszej połowie dziewięćdziesiątych – na krawędzi załamania się finansów publicznych, systemów zabezpieczenia społecznego, a także – rynku pracy, na którym nie rozwiązywano narastających problemów strukturalnych (przede wszystkim malejącej aktywności zawodowej i narastających niedopasowań kwalifikacyjnych), łagodząc jedynie ich społeczne skutki za pomocą świadczeń społecznych.

Wykres 18. Udział wydatków publicznych w PKB wybranych państw OECD.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych OECD.

Na początku lat dziewięćdziesiątych stało się oczywiste, że państwa opiekuńcze nie mogą funkcjonować na dotychczasowych zasadach. Na poziomie założeń polityki społeczno gospodarczej nie oznaczało to wycofania się z pomocy ludziom w trudnej sytuacji na rynku pracy – ale konieczność odchodzenia od polityk pasywnych na rzecz polityk aktywnych, z eliminowaniem funkcjonujących w systemach zabezpieczenia społecznego możliwości odchodzenia z rynku pracy osób zdolnych do produktywnego zatrudnienia. Wyrazem tych dążeń była najpierw *Strategia zatrudnienia*, sformułowana w Paryżu w 1994 r. przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD), a także istotna część założeń *Strategii lizbońskiej* dla państw Unii Europejskiej, ogłoszonej w 2000 r. Jak wspomniano wcześniej, obecnie przyjmuje się, że głównym zadaniem polityki społecznej jest nie zapewnianie stabilnych dochodów osobom w trudnej sytuacji i spychanie ich na margines rynku pracy i życia społecznego – ale udzielanie takiej pomocy, która pozwoli na pełne usamodzielnienie się i powrót do produktywnego zatrudnienia.

Choć wiele państw rozwiniętych nadal boryka się z systemami zabezpieczenia społecznego mającymi niekorzystny wpływ na rynek pracy, w większości wypadków „odrobili” one lekcje wyciągniętą z doświadczeń lat osiemdziesiątych i pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku. W związku z tym pojawia się pytanie, na ile Polska potrafiła, w ciągu ostatnich kilkunastu lat, skorzystać z doświadczeń innych państw.

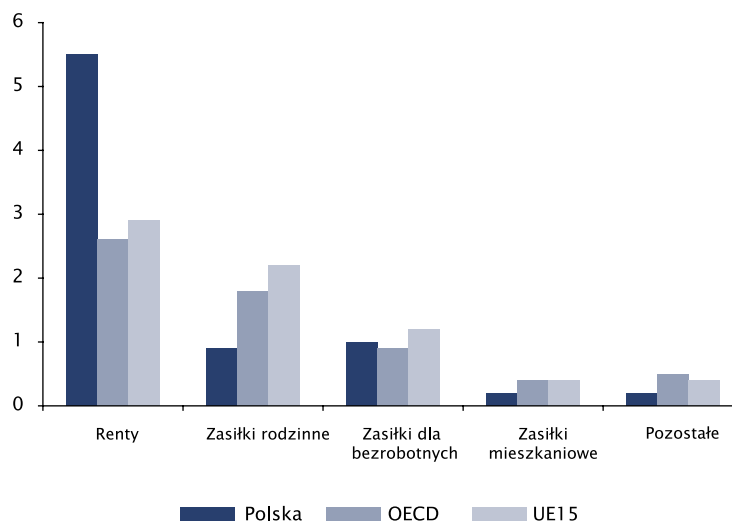
Renty i zasiłki w Polsce

Specyfiką polskiego systemu zabezpieczenia społecznego jest to, że większość jego wydatków skupia się w systemie obowiązkowych ubezpieczeń społecznych (tzn. świadczenia emerytalno-rentowe ZUS i KRUS), przy znacznie mniejszych wydatkach na pomoc osobom bezrobotnym, nie wspominając o pomocy osobom najuboższym i rodzinom w ramach systemu pomocy społecznej i zasiłków rodzinnych.

Szczególnością, na tle innych państw, jest w Polsce rola systemu rentowego. W założeniach renta z tytułu niezdolności do pracy ma po pierwsze kompensować utratę dochodu osobie niepełnosprawnej – w takim stopniu, w jakim jest ona niezdolna do pracy – oraz ułatwiać jej rehabilitację i reintegrację zawodową i społeczną – z założeniem możliwości powrotu do pełnej sprawności. W praktyce, już w latach osiemdziesiątych XX wieku renty wykorzystywane były jako narzędzie wczesnej dezaktywacji, a w latach dziewięćdziesiątych stały się jednym z głównych narzędzi łagodzenia napięć społecznych wywołanych procesami restrukturyzacji. Starszych pra-

owników, odchodzących z pracy w przynoszących straty restrukturyzowanych przedsiębiorstwach, łatwiej było dezaktywizować przy pomocy świadczeń społecznych – w szczególności rent – niż przywracać do produktywnego zatrudnienia rynku pracy. Choć system rentowy nie został stworzony z myślą o takim zastosowaniu, praktyka pierwszych lat transformacji spowodowała lawinowy wzrost liczby beneficjentów. W 1999 r. aż około 3,5 miliona osób pobierało renty z tytułu niezdolności do pracy z ZUS i KRUS. W przeliczeniu na populację w wieku 20-64 lat, liczba rencistów była wówczas w Polsce ponad dwukrotnie wyższa niż przeciętnie w państwach należących do OECD. Oczywiście nie było to wyrazem złego, na tle państw rozwiniętych, stanu zdrowia Polaków, a masowych nadużyć w systemie rent z tytułu niezdolności do pracy. Polacy odchodzili z pracy na renty w młodszym wieku i znacznie wyższej liczbie niż w innych państwach.

Wykres 19. Wybrane wydatki społeczne jako proc. PKB, 2001 r.



Dane nt. rent z tytułu niezdolności do pracy (bez rent rodzinnych); zasiłki dla bezrobotnych zawierają świadczenia i zasiłki przedemerytalne, kategoria pozostałe to głównie transfery w ramach pomocy społecznej.

Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych OECD.

Skutkiem tego była zmiana struktury wydatków społecznych państwa. O ile przeciętnie w OECD wydatki na renty inwalidzkie stanowią ok. 2,5 proc. PKB, to w Polsce w 2001 r. było to ok. 5,5 proc. PKB! Musiało to doprowadzić do ograniczenia wydatków na inne cele społeczne – m.in. zdrowotnych oraz dokonywanych w ramach świadczeń rodzinnych i systemu pomocy społecznej – we wszystkich tych kategoriach łączne wydatki stanowią znacznie mniejszy udział w PKB niż w innych państwach.

Poczynając od 1997 r. zaczęto modyfikować system rentowy tak, by eliminować nadużycia i przywrócić mu pierwotną funkcję kompensacji dochodów i reintegracji osób faktycznie niezdolnych do pracy. Działania te przyniosły wymierne efekty – obecnie liczba rencistów jest o ok. 30 proc. niższa niż pod koniec lat dziewięćdziesiątych, w szczególności mniejszy jest udział osób, którym przysługują renty na czas nieokreślony. Jednocześnie jednak wzrosła dezaktywizująca rola innych świadczeń systemu zabezpieczenia społecznego, o czym więcej piszemy w kolejnym podrozdziale poświęconym wcześniejszemu emerytowi.

Drugim rodzajem świadczeń, które zasługują na szczególną uwagę w kontekście sytuacji na rynku pracy, są zasiłki dla osób bezrobotnych. Ich funkcją jest złagodzenie dotkliwości finansowej pozostawania bez pracy i ograniczanie w ten sposób negatywnych skutków społecznych bezrobocia. W Polskim systemie zasiłki skonstruowane są w sposób dość specyficzny, ponieważ ich wysokość nie jest w żaden sposób powiązana z wysokością wcześniej osiąganego wynagrodzenia, jak ma to miejsce w większości państw. Ponadto zasiłki przysługują w Polsce na dość długi okres (osiemnaście miesięcy), o ile ich beneficjent jednocześnie jest osobą starszą i zamieszkuje w regionie o wysokim bezrobociu. W związku z tym, że bazowa wysokość zasiłku wynosi 532,9 PLN (luty 2007), oraz regulacjami co do długości jego przysługiwania, nie ma on w Polsce de facto charakteru ubezpieczenia od bezrobocia, a jest rodzajem pomocy społecznej dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej na skutek bezrobocia. Prowadzi to do tego, że w zależności od charakterystyk indywidualnych bezrobotnego i lokalnego rynku pracy, zasiłek albo nie ma żadnego znaczenia (ponieważ dla osób zarabiających powyżej 2/3 przeciętnego wynagrodzenia, czyli dla większości pracujących, dochód z zasiłku jest całkowicie nieporównywalny z dochodem z pracy) albo może mieć wpływ silnie dezaktywizujący (starsze niskokwalifikowane osoby na obszarach o wysokim bezrobociu). Natomiast wobec nikogo nie spełnia on swojej podstawowej roli – przejściowego i możliwie krótkotrwałego zabezpieczenia dochodów osobie poszukującej pracy.

Ramka 3. Zasiłki dla bezrobotnych w Polsce

Wysokość zasiłków dla bezrobotnych, zasady ich przyznawania oraz okres ich pobierania reguluje Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zasiłki wypłacane są przez powiatowe urzędy pracy, które zajmują się również rejestracją bezrobotnych i udzielaniem im pomocy w formie aktywnych polityk rynku pracy. Zasiłki finansowane są z Funduszu Pracy.

Obecnie zasiłek wynosi 532,9 PLN miesięcznie brutto (jest opodatkowany podatkiem dochodowym), przy czym bezrobotni o stażu pracy poniżej 5 lat otrzymują 80 proc. tej kwoty, a o stażu powyżej 20 lat – 120 proc. Wysokość zasiłku nie jest w żaden sposób związana z wcześniejszym wynagrodzeniem, ani odprowadzoną co miesiąc przez pracodawcę składką na Fundusz Pracy, wynoszącą 3,5 proc. wynagrodzenia brutto pracownika.

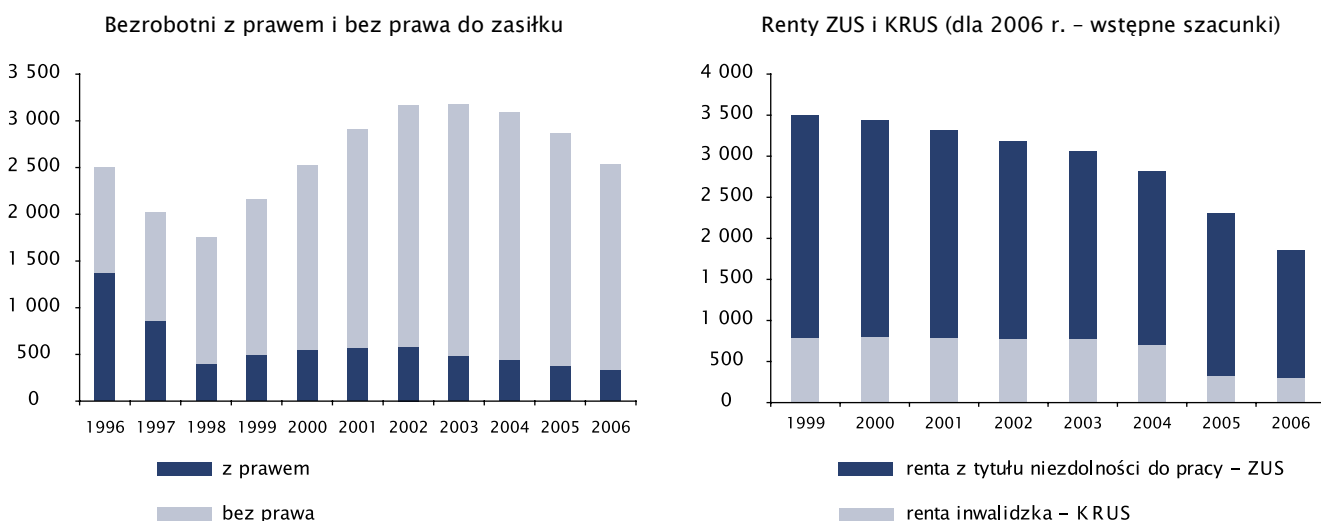
Do zasiłku uprawnione są osoby, które są zarejestrowane jako bezrobotne i w ciągu 18 miesięcy poprzedzających rejestrację przepracowały – za wynagrodzenie co najmniej minimalne – minimum 12 miesięcy. Zasiłek uzyskuje się w 7 dni po rejestracji, ale najwcześniej po 6 miesiącach od utraty pracy, jeśli rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło za wypowiedzeniem pracownika lub za porozumieniem stron, względnie z winy pracownika.

Zasiłek przysługuje na 6 miesięcy, chyba że bezrobocie w powiecie przekracza 125 proc. przeciętnego dla kraju (zasiłek przysługuje na 12 miesięcy), bezrobotny jest w wieku powyżej 50 lat z 20 letnim stażem pracy (12 miesięcy), bezrobocie w powiecie przekracza 200 proc. przeciętnego dla kraju (18 miesięcy) lub mają na utrzymaniu dziecko do lat 15 i bezrobotnego małżonka, który utracił prawo do zasiłku (18 miesięcy).

O ile w przeszłości renty z tytułu niezdolności do pracy odegrały istotną rolę w dezaktywacji części populacji w wieku produkcyjnym, to obecnie od kilku lat można obserwować zmniejszanie się ich znaczenia. Wpływa na to przede wszystkim zacieśnienie zasad przyznawania nowych rent oraz ograniczenie przyznawania rent bezterminowych. W związku z tym łączna liczba osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy i inwalidzkie (odpowiednio z ZUS i KRUS) zmniejszyła się w latach 1999-2006 o ponad 1,5 mln osób.¹¹ Równocześnie zasiłki dla bezrobotnych w dalszym ciągu pobierane są przez niewielki procent bezrobotnych zarejestrowanych – co wynika z utrzymującej się wysokiej frakcji bezrobotnych długotrwale oraz bezrobotnych młodych – a obie te grupy nie mają uprawnień do zasiłku.

Inną formą transferów przysługujących starszym osobom bezrobotnym, są zasiłki przedemerytalne i świadczenia emerytalne. Pierwsze z nich nie są przyznawane od 2002 r., dostępność świadczeń przedemerytalnych znacznie zmalała po zmianach w 2005 r. Formy te, mimo że wykształciły się w 1997 r. z zasiłków dla bezrobotnych i były w przeszłości finansowane za pośrednictwem Funduszu Pracy, mają znaczenie ekonomiczne identyczne z wcześniejszą emeryturą (zob. podrozdział 2.2.). W odniesieniu do świadczeń rodzinnych i świadczeń pomocy społecznej można powiedzieć, że dla niektórych, specyficznych grup osób mogą one stanowić trwałą do pracy alternatywę. Ponieważ jednak są one w Polsce dość niskie i łączna kwota środków na nie przeznaczonych nie jest w skali kraju wysoka, ich ogólny wpływ na sytuację na rynku pracy jest marginalny.

Wykres 20. Liczba beneficjentów rent i zasiłków w Polsce, tys. osób.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych MPiPS, ZUS i KRUS.

¹¹ Spadek liczby rencistów w 2006 r. jest – w pewnym stopniu – także rezultatem zmian prawnych wprowadzonych przez Ustawę z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Rencista, który osiągnie wiek emerytalny staje się emerytem – zamiast renty z tytułu niezdolności do pracy otrzymuje on emeryturę.

Wpływ rent zasiłków i rent na sytuację na polskim rynku pracy

Renty z tytułu niezdolności do pracy **wywarły bardzo niekorzystny wpływ na aktywność zawodową Polaków**, a także **naruszyły stabilność finansową system ubezpieczeń społecznych**. Było to spowodowane powszechnym wykorzystywaniem systemu rentowego w latach dziewięćdziesiątych niezgodnie z jego zadaniami – w celu dezaktywizacji osób mogących potencjalnie doświadczać problemów na rynku pracy, ale niekoniecznie niepełnosprawnych. Problem ten został – przynajmniej co do napływu nowych rencistów – w dużym stopniu rozwiązany. Nie zmienia to tego, że **liczba rencistów nadal jest wysoka, negatywnie wpływając na aktywność zawodową** i sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Mimo ograniczenia roli rent, odpływ osób w wieku przedemerytalnym do bierności jest nadal wysoki za sprawą wcześniejszych emerytur, co omawiamy w następnym podrozdziale.

W odniesieniu do zasiłków dla bezrobotnych ich wpływ jest ograniczany przez relatywnie – do ogółu bezrobotnych – **niewielką liczbę bezrobotnych uprawnionych**. Natomiast sam ich wpływ na osoby uprawnione jest niejednoznaczny i zależy od **oczekiwań płacowych i wcześniejszych wynagrodzeń**. Trudno uznać obecnie funkcjonujący system zasiłków za zadawalający – z jednej strony nie stanowi on zabezpieczenia przed skutkami finansowymi bezrobocia dla osób o wynagrodzeniu wyższym od ok. 1/2 przeciętnego wynagrodzenia, z drugiej dla niektórych grup uprawnionych – niżej kwalifikowanych i starszych – może stanowić istotny system dezaktywizacji. Brak związku między wcześniejszym wynagrodzeniem (i odprowadzaną od niego składką na Fundusz Pracy, z którego finansowane są zasiłki) a wysokością zasiłku dla bezrobotnych przesądza o tym, że **zasiłki dla bezrobotnych nie mają w Polsce charakteru ubezpieczenia od bezrobocia, a jedynie pomocy społecznej dla najuboższych bezrobotnych**.

W odniesieniu do pomocy społecznej i zasiłków rodzinnych, mogą one mieć selektywnie niekorzystny wpływ na aktywność zawodową beneficjentów, wynika to jednak bardziej z jakości towarzyszących usług w ramach pomocy społecznej, a nie samej konstrukcji tych świadczeń. Bardzo niewielka skala wydatków wskazuje na to, że **nie mogą one mieć większego wpływu na sytuację na rynku pracy w skali kraju**. Jednocześnie obserwowana nierównowaga w transferach dla osób z różnego tytułu uprawnionych (renciści, emeryci, bezrobotni) a osobami najbiedniejszymi i wykluczonymi społecznie (odbiorcy pomocy społecznej) wskazuje na głębokie zachwianie proporcji w polskim systemie zabezpieczenia społecznego i jego problemy z eliminacją biedy i wykluczenia społecznego.

2.2. Co oznacza wcześniejsza emerytura?

Rola systemu emerytalnego

Tak jak renty z tytułu niezdolności do pracy stanowią zabezpieczenie dla osób niepełnosprawnych, a zasiłki dla bezrobotnych – dla tracących pracę, tak emerytury zapewniają dochód osobą, które nie są w stanie kontynuować pracy ze względu na wiek. Pierwsze powszechne systemy emerytalne zaczęto tworzyć pod koniec XIX w., a po drugiej wojnie światowej funkcjonowały już we wszystkich państwach rozwiniętych. Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie powszechnych, obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnych stanowiło krok milowy w rozwoju współczesnego systemu zabezpieczenia społecznego – w znacznej mierze ograniczyło ono występowanie nieprawdopodobnego ubóstwa osób starych, niezdolnych do pracy.

W poprzednim podrozdziale opisaliśmy, jak latach osiemdziesiątych XX w. doszło w państwach rozwiniętych do wykorzystywania rent oraz zasiłków do dezaktywizacji osób tracących pracę. W tym samym okresie podobną funkcję zaczął spełniać także system emerytalny. Zwykle jedną z bardziej narażonych na bezrobocie grup są pracownicy starsi – wynika to zwykle z tego, że trudniej niż młodzi pracownicy dostosowują się oni do zachodzących w gospodarce zmian. Zaoferowanie im możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę wydawało się w związku z tym sensownym rozwiązaniem – w szczególności w warunkach wysokiego bezrobocia osób młodych, przyjmowano czasem, że starsi pracownicy odchodząc na emeryturę „zwolnią” miejsca pracy dla młodych, wchodzących na rynek pracy.

Niestety takie podejście okazało się całkowicie błędne. Doprowadziło do zmniejszenia zatrudnienia i aktywności osób starszych oraz wywołało stagnację gospodarek państw europejskich. W szczególności dramatycznemu obniżeniu uległ wiek wycofywania się pracowników rynku pracy. Jednak żeby w pełni zrozumieć przyczyny niepowodzenia tej polityki, rozpocznijmy od krótkiego opisu sposobu funkcjonowania systemów emerytalnych.

Współczesny system emerytalny – ubezpieczenie czy oszczędności?

Współcześnie system emerytalny pod wieloma względami zmienił swój charakter w stosunku do pierwotnych założeń. W szczególności zatracił swój charakter ubezpieczeniowy. W przeszłości mówienie o *ubezpieczeniu emerytalnym* było o tyle uzasadnione, że przy niskiej oczekiwanej długości życia i wysokim ryzyku śmierci w ostatnich latach aktywności zawodowej, jedynie niewielka część pracowników dożywała ustawowego wieku emerytalnego. W związku z tym składka emerytalna, płacona w trakcie aktywności zawodowej, oznaczała wykupienie ubezpieczenia od ryzyka dożycia wieku, w którym pracownik będzie niezdolny do kontynuowania zatrudnienia (a w zasadzie związanego ze starością braku zdolności do pracy i utraty w związku z tym źródła utrzymania).

System ubezpieczeniowy – inaczej repartycyjny – zakłada utrzymywanie emerytów ze składek płaconych przez osoby pracujące. Jest więc oparty na bezpośredniej redystrybucji środków od pokolenia aktywnego zawodowo do pokolenia w wieku poprodukcyjnym. System taki musi się bilansować (bieżące wpłaty muszą być równe bieżącym wypłatom). Działa on bez zakłóceń tak długo, jak grupa osób pracujących jest stosunkowo liczna w porównaniu z emerytami. Przemiany demograficzne w Europie w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, przejawiające się w spadku urodzeń i wzroście przeciętnej długości życia, stanowią poważne zagrożenie dla stabilności repartycyjnych systemów emerytalnych.

W związku z tym, że obecnie w krajach rozwiniętych szansa dożycia do ustawowego wieku emerytalnego jest bardzo wysoka, o systemie emerytalnym coraz częściej mówi się nie w kontekście ubezpieczenia od starości, ale gromadzenia oszczędności na starość. Systemy takie, zwane kapitałowymi, zakładają nie równoważenie wydatków emerytalnych przychodami ze składek osób pracujących, ale oszczędnościami zgromadzonymi na indywidualnych kontach przez pracowników w trakcie życia zawodowego. Wpłaty nie muszą w nim w danym momencie rekompensować wypłat, ponieważ te ostatnie pokrywane są z akumulowanych w trakcie pracy oszczędności.¹² O tak skonstruowanym systemie emerytalnym mówi się, że jest sprawiedliwy aktuarialnie – tzn. suma wypłat dla danej osoby jest w nim równa (zdyskontowanej) sumie zaoszczędzonej na ten cel.

Jaka jest zasadnicza różnica między oboma systemami? W systemie repartycyjnym, wysokość emerytur zależy od arbitralnie określonego sposobu naliczenia jej w momencie przejścia na emeryturę – przy czym mogą być brane pod uwagę bardzo różne czynniki, takie jak, np. ile lat się przepracowało, ale też czy było się górnikiem lub urzędnikiem państwowym, jaka była w ciągu ostatnich lat relacja naszego wynagrodzenia do wynagrodzenia przeciętnego itp. Zasady te nie muszą być – i w praktyce często nie są – skonstruowane w sposób zachęcający do aktywności zawodowej po osiągnięciu uprawnień emerytalnych – a te z kolei mogą być różnym grupom zawodowym przyznawane w bardzo młodym wieku, nawet 40-50 lat. Ponieważ uprawnienia do emerytur są formułowane w oderwaniu od wysokości wpłat beneficjentów do systemu, jest on niestabilny finansowo – a w warunkach wzrostu liczby emerytów i wydłużania się przeciętnego okresu jej pobierania jedyną możliwością jego zbilansowania jest podnoszenie składki emerytalnej płaconej przez osoby pracujące.

W systemie kapitałowym, wysokość emerytury zależy tylko i wyłącznie od tego, ile lat i ile oszczędzaliśmy oraz tego, jaka jest oczekiwana długość naszego życia w momencie przejścia na emeryturę. Rodzi to bardzo poważne konsekwencje. Niezależnie od tego, kiedy przejdziemy na emeryturę, będzie ona wypłacana tylko i wyłącznie z zaoszczędzonych **przez nas samych** środków. W związku z tym z jednej strony wydłużanie aktywności w takim systemie jest bardzo opłacalne (skutkuje znacznym zwiększeniem wysokości świadczenia), z drugiej – wczesne odchodzenie na emeryturę nie destabilizuje systemu.

W większości państw do dziś funkcjonują systemy repartycyjne. Co więcej, to właśnie w ramach tych systemów odbywała się polityka dezaktywizacji zawodowej osób starszych (co zasadniczo nie jest dziwne, bo w systemie kapitałowym przejście na wcześniejszą emeryturę jest rozwiązaniem mało opłacalnym). W efekcie w państwach Europy Zachodniej występuje na raz kilka niekorzystnych zjawisk:

- istnieją liczne i dobrze zorganizowane grupy zawodowe z uprawnieniami do bardzo wczesnych i relatywnie wysokich świadczeń emerytalnych, przy czym często trudno jest znaleźć jakiegokolwiek uzasadnienie dla wcześniejszych emerytur dla tych grup (jak np. urzędnicy pocztowi czy pracownicy biur kopalń) – mimo zasadności ograniczenia praw do świadczeń dla tych grup, jest to bardzo trudne do przeprowadzenia;

¹² Co nie zmienia tego, że w każdym systemie emerytalnym następuje podział bieżącego produktu między pokolenie pracujących i niepracujących. W systemie repartycyjnym podział ten jest finansowany ze składek

- systemy emerytalne borykają się z gwałtownie rosnącymi wydatkami nie tylko z powodu wczesnej dezaktywacji, ale także starzenia się społeczeństw i wydłużania się przeciętnej długości życia (a więc również długości pobierania świadczenia emerytalnego);
- w efekcie konieczne jest podnoszenie składek emerytalnych nakładanych na osoby pracujące (a więc wzrost łącznego opodatkowania) lub też dofinansowanie systemu emerytalnego z innych źródeł (czyli wypieranie innych wydatków publicznych przez potrzeby systemu emerytalnego).

Wszystko to są zjawiska bardzo niekorzystnie oddziałujące na całą gospodarkę, a w szczególności na rynek pracy. W związku z tym od lat dziewięćdziesiątych XX w. podejmuje się próby reform systemów emerytalnych, a wyrazem przyświecających tu założeń są wspomniane w poprzednim podrozdziale Strategia Zatrudnienia OECD z 1994 r. oraz *Strategia lizbońska* z 2000 r. Należy jednak stwierdzić, że kwestia emerytur i podnoszenia efektywnego wieku emerytalnego jest bardzo drażliwa i nie wszystkie państwa rozwinięte zdołały w tym zakresie uczynić znaczny postęp.

Polski system emerytalny

W odniesieniu do Polski, ocena obecnie funkcjonującego systemu jest niejednoznaczna – w zależności od tego, które jego elementy poddamy ocenie, możemy dojść do wniosku, że jest to jeden z najlepszych lub jeden z najgorszych systemów emerytalnych świata. Zaczniemy od stron pozytywnych.

W 1999 r. rozpoczęła się w Polsce wielka reforma systemu emerytalnego – przejście od systemu repartycyjnego do systemu kapitałowego. Podstawowe cechy nowego systemu kapitałowego są takie jak opisane powyżej: będzie on aktuarialnie sprawiedliwy, uwzględniający wysokość zgromadzonych na indywidualnych kontach (w ZUS i OFE) środków oraz oczekiwany czas życia w momencie przejścia na emeryturę. Nie przewidziano w nim możliwości uzyskania jakichkolwiek wypłat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego, który dla mężczyzn wynosi 65, a dla kobiet 60 lat. Środki zgromadzone w OFE podlegają dziedziczeniu w razie śmierci przed przejściem na emeryturę, co dodatkowo podkreśla oszczędnościowy, a nie ubezpieczeniowy charakter systemu kapitałowego. Nowy system emerytalny należy do najnowocześniejszych, najlepiej zaplanowanych i najwyższej ocenianych przez ekspertów rozwiązań tego typu na świecie. W pełni zabezpiecza on nas przed rykiem destabilizacji sektora finansów publicznych na skutek starzenia się społeczeństwa, promuje aktywność zawodową osób w wieku przedemerytalnym i sprzyja akumulacji kapitału (a więc wzrostowi inwestycji) dzięki istnieniu OFE (przynajmniej w pierwszych latach istnienia systemu).

Równoległe z nowym systemem emerytalnym, który jeszcze nie w pełni funkcjonuje (mogły do niego przystąpić osoby urodzone w 1949 r. i później, a pierwsze emerytury będą z niego wypłacane od 2009 r.), funkcjonuje stary system emerytalny, który będzie obejmował wszystkie osoby urodzone przed 1949 r., a do pewnego stopnia także te, które przed 1999 r. pracowały w zawodach uprawniających do wcześniejszej emerytury w starym systemie. W starym systemie emerytalnym nadal funkcjonują przywileje emerytalne dla licznych grup zawodowych (jak np. nauczyciele, górnicy, kolejarze, służby mundurowe). Ponadto mimo zapisania ustawowego wieku emerytalnego na poziomie 65 (mężczyźni) i 60 (kobiety) lat, możliwe jest przejście na wcześniejszą emeryturę przez mężczyzn w wieku 60 lat (pod warunkiem niepełnosprawności i wystarczającej wysługi lat) oraz kobiety w wieku 55 lat (pod warunkiem posiadania odpowiedniej wysługi lat).

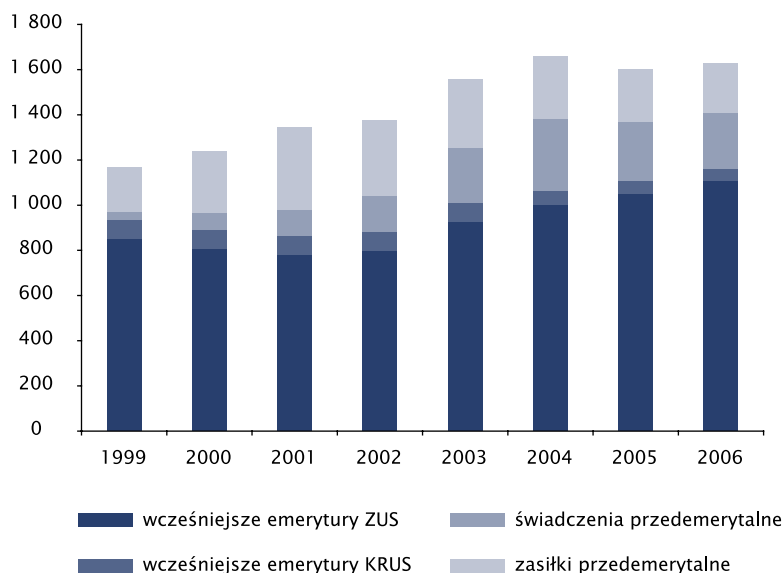
W odniesieniu do osób urodzonych po 1949 r., ale pracujących w zawodach uprawniających w starym systemie do szczególnego traktowania, które nie nabeżdżą uprawnień emerytalnych do końca 2007 r., planuje się wprowadzenie tzw. emerytur pomostowych, które regulowałyby uprawnienia emerytalne tej grupy. Niestety, od 1999 r. do chwili obecnej nie udało się uregulować tej kwestii. Brak odpowiedniej ustawy może oznaczać, że osoby posiadające specjalnie prawa w starym systemie nadal je utrzymają. Skrajnym skutkiem braku ustawy o emeryturach pomostowych może być nacisk grup pracowniczych na utrzymanie w nowym systemie przywilejów systemu starego, jak to udało się zrobić w 2005 r. górnikom, co oznaczałoby całkowite wypaczenie założeń nowego systemu emerytalnego.

Z tej perspektywy polski system emerytalny można określić jako jeden z gorszych w Unii Europejskiej. Umożliwia on bardzo licznym grupom bardzo wczesną dezaktywację zawodową. W szczególności promuje on niską aktywność zawodową starszych kobiet – w konsekwencji w Polsce kobiety przechodzą masowo na emeryturę w wieku 55 lat. Elementem systemu emerytalnego ograniczającym aktywność kobiet są też tzw. renty wdowie.¹³ Dodatkowo nierozwiązanie do dziś kwestii emerytury pomostowych, a także dokonana w 2005 r. koncesja na rzecz górników mogą zachwiać w przyszłości stabilnością nowego systemu emerytalnego.

¹³ Renty wdowie to zwyczajowa nazwa rent rodzinnych wypłacanych po śmierci osoby uprawnionej do emerytury lub renty współmałżonkowi (renty rodzinne bywają też wypłacane niesamodzielnym dzieciom osoby zmarłej – renty sieroce – mają one jednak zupełnie inne znaczenie ekonomiczne). Beneficjentami rent wdowich są zwykle kobiety – nie tylko żyją dłużej od mężczyzn, ale świadczenie po mężu jest zwykle wyższe od własnego. Prowadzi to do sytuacji, w której kobietom nie opłaca się wydłużać aktywności zawodowej (co skutkowałoby wyższym świadczeniem własnym), ponieważ w razie śmierci małżo

Omawiając polski system emerytalny wypada również wspomnieć o zasiłkach i świadczeniach emerytalnych. Transfery te wprowadzie wywodzą się z zasiłków dla bezrobotnych – zastąpiły one w 1997 r. przyznawane osobom starszym bezterminowe zasiłki dla bezrobotnych. Mają one jednoznacznie dezaktywizujący charakter i ekonomiczny wpływ na rynek pracy identyczny z wcześniejszymi emeryturami. Zasiłki przedemerytalne nie są przyznawane od 2002 r., a rola świadczeń przedemerytalnych została bardzo ograniczona w 2005 r. Również od 2005 r. wypłatę obu świadczeń prowadzi ZUS – wcześniej robiły to powiatowe urzędy pracy.

Wykres 21. Liczba beneficjentów rent i zasiłków w Polsce, tys. osób.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych MPIP, ZUS i KRUS.

Wpływ obecnych rozwiązań na sytuację na rynku pracy

Cechą polskiego systemu zabezpieczenia społecznego jest „zastępowalność” jednych świadczeń o dezaktywizującym charakterze przez inne. Odgrywające zasadniczą rolę dla zmniejszenia się aktywności zawodowej w latach dziewięćdziesiątych renty, wraz z uszczelnieniem systemu ich przyznawania, zostały zastąpione przez zasiłki i świadczenia przedemerytalne. Z kolei ograniczenie dostępności tych transferów spowodowało **zwiększony napływ beneficjentów do wcześniejszych emerytur**.

W konsekwencji globalna **liczba osób pobierających różnego rodzaju świadczenia** i w związku z tym pozostająca poza rynkiem pracy jest w ciągu ostatnich lat względnie **stała i bardzo wysoka**. Przekłada się to na bardzo **wczesne opuszczanie rynku pracy** przez polskich pracowników oraz bardzo **niskie wskaźniki aktywności i zatrudnienia** w starszych grupach wiekowych. W 2005 r. przeciętny wiek opuszczania rynku pracy przez pracowników wyniósł 59,5 r. i należał do najniższych w UE.¹⁴ O niemal **dwadzieścia punktów procentowych** był też niższy od przeciętnej dla UE15 wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata.

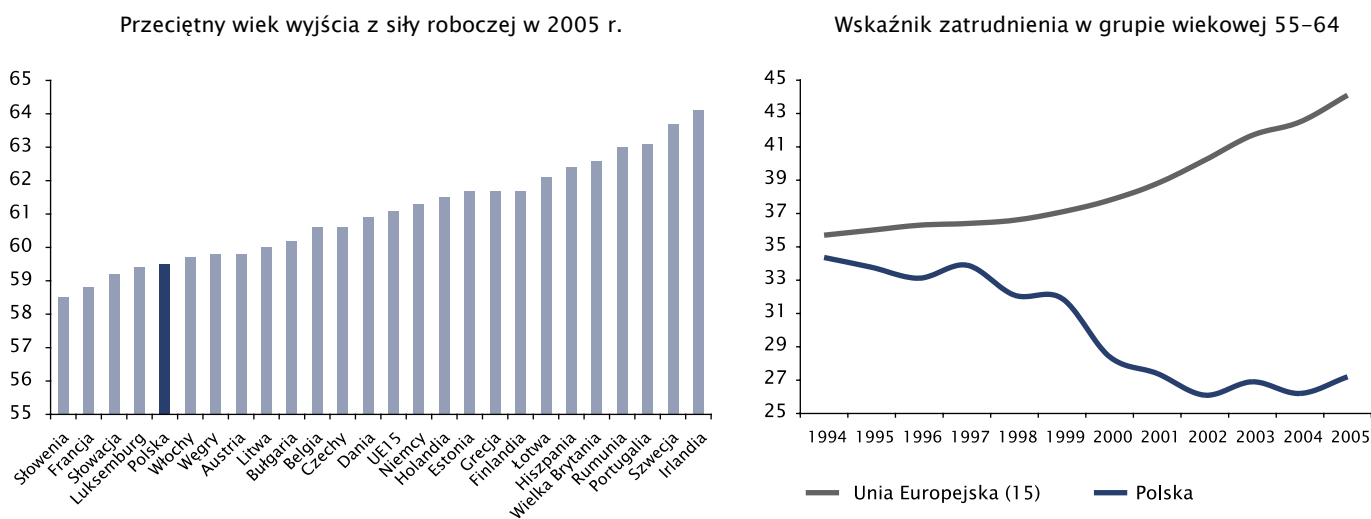
Dotychczasowy wpływ rozwiązań w systemie emerytalnym w Polsce na rynek pracy ocenić należy jako **jednoznacznie negatywny**. W szczególności wraz z ograniczeniem możliwości wczesnej dezaktywizacji w systemie rentowym pod koniec lat dziewięćdziesiątych oraz roli zasiłków i świadczeń emerytalnych w ostatnich latach wzrastała liczba emerytur przyznawanych osobom w wieku przedemerytalnym. Wprowadzie **nowy system emerytalny stwarza realną perspektywę poprawy** w tym zakresie, jednak **nierozwiązane pozostają** krytyczne kwestie związane z emeryturami pomostowymi i koncesjami udzielonymi niektórym grupom zawodowym. Obecnie wysoki napływ beneficjentów wcześniejszych emerytur stwarza zagrożenie zarówno dla poziomu zatrudnienia, jak i **stabilności finansowej systemu ubezpieczeń społecznych**.

Najbardziej niepokojące jest to, że **Polska w ciągu ostatnich kilkunastu lat powtarza błędy państw rozwiniętych w zakresie wykorzystania systemu zabezpieczenia społecznego do wpływania na sytuację na rynku pracy**. Głównym tego skutkiem jest wysoki deficyt systemu ubezpieczeń społecznych i dramatycznie niskie zatrudnienie i aktywność osób starszych, przy wciąż wysokim poziomie bezrobocia. Na dłuższą metę **taka polityka jest niemożliwa** do prowadzenia i należy mieć nadzieję, że również w Polsce dojdzie do jej zmiany. W tym kontekście szczególnie wymowny jest wykres 22. – o ile w 1994 r. sytuacja na rynku pracy osób starszych i w UE15 były zbliżone, to w 2005 r. wskaźniki zatrudnienia osób starszych dzieliła przepaść. Osiągnięcie przez Polskę w perspekty-

¹⁴ Co i tak jest niezłym wynikiem, zważywszy na to, że jeszcze w 2001 r. przeciętny wiek wyjścia wynosił 56,6 lat i był zdecydowanie najniższy w Europie.

wie nawet kilkunastu lat celu lizbońskiego (wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 55-64 na poziomie 50 proc.) wymaga podjęcia **natychmiastowych działań dla zwiększenia aktywności zawodowej osób starszych**.

Wykres 22. Przeciętny wiek wyjścia z siły roboczej w 2005 r. i wskaźnik zatrudnienia osób starszych w latach 1994–2005.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych Eurostat i GUS.

2.3. Komu i jak szkodzą wysokie podatki?

Druga strona sektora finansów publicznych

W pierwszych dwóch podrozdziałach zajmowaliśmy się wydatkami społecznymi sektora finansów publicznych. Oczywiście jest, że państwo biorąc na siebie różnorakie zadania, musi także zapewnić sobie środki do ich realizacji. Robi to nakładając różnorakie podatki, obejmując nimi niemal wszystkie dziedziny życia. Jak zauważył już pod koniec XVIII wieku Benjamin Franklin *tylko dwie rzeczy są pewne – śmierć i podatki*. Podatki są tak pewne, ponieważ państwo realizując swoje zadania, ponosi koszty, które muszą zostać w jakiś sposób pokryte. Dlatego nie można analizować podatków w oderwaniu od wydatków.

Państwa mogą próbować osiągać dochody z innych źródeł niż tylko podatki. Robią to np. prowadząc działalność gospodarczą, prywatyzując posiadany majątek czy też prowadząc wojny i grabiąc majątek swoich sąsiadów. Ponieważ jednak działalność rynkowa państwa zwykle przynosi straty a nie zyski, prywatyzować można tylko tak długo, jak coś do sprywatyzowania się ma, a w dzisiejszym świecie wojen z bogatszymi od siebie raczej się nie prowadzi – jedynym pewnym źródłem dochodu pozostają podatki.

Oczywiście podejmując decyzje o poziomie podatków i wydatków państwo może ustalić te pierwsze na niższym poziomie, niż te drugie, zwiększając swoje zadłużenie. Ekonomisci nie są do końca zgodni co do tego, jaki dokładnie jest wpływ deficytu (zadłużania się) sektora finansów publicznych na gospodarkę, jednak nie ulega wątpliwości, że zaciąganie długu kosztuje oraz że prędzej czy później trzeba go będzie spłacić. Dodatkowo, zadłużenie państwa oznacza zmniejszenie inwestycji prywatnych – o czym więcej piszemy w podrozdziale 2.5., skupiając się na razie na samych podatkach.

Ogólnie podatki dzieli się na podatki bezpośrednie i pośrednie oraz podatek kapitałowy. Podatki bezpośrednie są nakładane na dochód osiągnięty przez osoby fizyczne lub przedsiębiorstwa (w polskich warunkach są to odpowiednio PIT, od ang. *personal income tax*

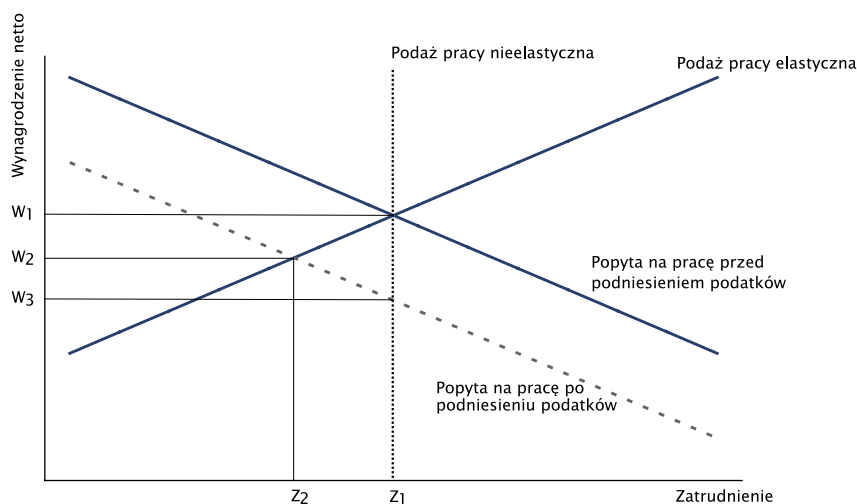
oraz CIT, od ang. *corporate income tax*), natomiast podatki pośrednie nakładane są na towary – do tej grupy należy przede wszystkim podatek od towarów i usług (VAT, ang. *value added tax*), podatek akcyzowy oraz cła. Oczywiście można jeszcze wyróżnić wiele innych podatków, jak np. spadkowy, rolny, leśny itp., opłaty licencyjne i skarbowe – jednak wszystkie one mają znacznie mniejsze znaczenie gospodarcze. Podatek kapitałowy jest zupełnie odrębną kategorią, o bardzo specyficznym działaniu, i nie będziemy się nim w tym momencie zajmować.

Ramka 4. Podaż pracy a podatki i transfery społeczne

Długookresowy wpływ podatków – zasadniczo wszystkich podatków dochodowych i pośrednich – sprowadza się do obniżenia wynagrodzeń netto (w wypadku podatków pośrednich, ich wzrost oznacza, że za takie samo wynagrodzenie netto kupić można mniej dóbr – a więc realnie spada siła nabywcza wynagrodzenia, co jest tożsame z obniżeniem wynagrodzenia netto). W związku z przyjęciem założenia o elastyczności podaży pracy względem wynagrodzeń (tzn., że wraz ze zmianami wynagrodzeń zmienia się także podaż pracy w gospodarce), obniżenie wynagrodzeń powoduje zmniejszenie podaży pracy i tym samym spadek zatrudnienia.

Można jednak sobie wyobrazić sytuację, w której podaż pracy jest nieelastyczna. Ma to miejsce wtedy, gdy praca jest jedynym możliwym źródłem osiągania dochodów, tzn. nie istnieją żadne alternatywne możliwości zapewnienia środków do życia. W takiej sytuacji podaż pracy odznacza się wysoką nieelastycznością i praktycznie nie zmienia się wraz z ze zmianami opodatkowania. Przykład wpływu zmian opodatkowania na poziom zatrudnienia przedstawiono na wykresie. Początkowo poziom zatrudnienia w gospodarce wynosi Z_1 przy wynagrodzeniu netto W_1 . Podniesienie podatków oznacza, że popyt na pracę jest niższy przy każdym poziomie wynagrodzenia netto, co oznacza przesunięcie w dół krzywej popytu. Jeśli podaż pracy jest elastyczna względem wynagrodzeń, oznacza to pewien spadek wynagrodzeń (do W_2) oraz zatrudnienia (do Z_2). Natomiast w sytuacji nieelastycznej podaży pracy, dojdzie do jeszcze większego spadku wynagrodzeń netto (do W_3), natomiast poziom zatrudnienia nie ulegnie zmianie – podatki będą więc miały wpływ jedynie na podział wytwarzanego produktu.

Wykres 23. Wpływ opodatkowania na rynek pracy przy elastycznej i nieelastycznej podaży pracy.



Źródło: Opracowanie własne IBS.

W rzeczywistości sytuacja taka nie ma miejsca w państwach rozwiniętych. Główną tego przyczyną jest dostępność alternatywnych do pracy dochodów – które dodatkowo często są inaczej opodatkowane (przykładowo efektywna całkowita stopa podatkowa w Polsce jest znacznie wyższa dla pracy niż dla rent i emerytur, o czym decydują mające charakter podatku składki na ubezpieczenia społeczne). W związku z tym podniesienie podatków powoduje nie tylko mniejszą atrakcyjność pracy w kategoriach bezwzględnych, ale także względnych – jeśli opodatkowanie pracy wzrośnie bardziej niż innych dochodów.

Z transferami i podatkami związane jest także ryzyko wystąpienia tzw. efektu spirali: wzrost liczby beneficjentów oznacza wyższy koszt dla finansów publicznych, który pokryty być może tylko poprzez podniesienie podatków, co powoduje dalszy wzrost atrakcyjności transferów, wzrost wydatków i spadek dochodów. W efekcie systemu zabezpieczenia społecznego, które umożliwiają szeroką dezaktywizację, są niestabilne – czego doświadczyły państwa Europy Zachodniej.

Osobną kategorią podatków są składki na ubezpieczenia społeczne (do których zaliczyć można również ubezpieczenie na Fundusz Pracy, zdrowotne czy Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych). Mimo tego, że z nazwy nie są one podatkami, a składkami za które nabieramy określonych praw, de facto mają one wszystkie cechy podatków i powinny być tak traktowane.¹⁵ W dalszej części podrzdziału pisząc o podatkach nakładanych na pracę będziemy przez to rozumieć także składki na ubezpieczenia społeczne.

¹⁵ Składka emerytalna w nowym systemie emerytalnym nie ma natomiast charakteru podatku ani składki ubezpieczeniowej, a oszczędności. Ponieważ jednak przez większość podatków traktowana jest jak podatek, włączamy ją do podatków analizowanych w niniejszym podrzdziale.

Jakie są przyczyny istnienia tak wielu różnych podatków? Do pewnego stopnia jest to związane z historycznym rozwojem systemu podatkowego. Najstarsze są różne formy podatków od majątku, w szczególności nieruchomości, ponieważ najtrudniej ich uniknąć i najłatwiej je wyegzekwować. Późniejsze historycznie są podatki dochodowe i składki na ubezpieczenia społeczne, natomiast najpóźniejszy jest wyrosły z podatku obrotowego podatek od wartości dodanej VAT.¹⁶ Ten ostatni ma taką niewątpliwą zaletę, że jest bardzo trudny do uniknięcia oraz do pewnego stopnia „ukryty” przed jego ostatecznym płatnikiem (konsumentem) – który bierze pod uwagę cenę brutto, nie zastanawiając się nad tym, że zwykle blisko 1/5 to podatek. Wydaje się więc, że przyszłość należeć będzie przede wszystkim do podatków pośrednich (VAT i akcyzy), przy malejącym znaczeniu podatków bezpośrednich.

Jaki jest wpływ podatków na gospodarkę?

Zanim odpowiemy na powyższe pytanie, zastanówmy się, kto podatki płaci. Według klasyfikacji przedstawionej powyżej, opodatkowane są firmy i osoby fizyczne, co więcej podatki płaci ostateczny konsument, zakupując produkty i usługi.

Mimo wielkiej różnorodności podatków należy jednak zaznaczyć, że **podatki bezpośrednie zawsze płacą tylko osoby pracujące**. Dzieje się tak niezależnie od tego, kto faktycznie wypełnia zeznanie podatkowe i przekazuje podatek na konto urzędu skarbowego. Jest to spowodowane następującymi czynnikami:

- firmy oczekują określonej stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału (w przeciwnym razie nie podejmowali by działalności) – w związku z tym płacony przez nie podatek musi być uwzględniony po stronie ponoszonych kosztów;
- osoby niepracujące otrzymują transfery z sektora finansów publicznych i nie wytwarzają żadnego produktu – w związku z tym podatki (nakładane np. na rentę) nie są narzędziem zwiększania dochodów państwa, a zmniejszania jego wydatków.

Warto zauważyć, że za tą argumentacją stoi stwierdzenie, że wszystkie firmy, instytucje itp. są koniec końców tworzone przez ich pracowników – i to oni płacą podatki. Co więcej, powyższe obserwacje rozciągnąć można także na podatki pośrednie. W zasadzie jedynie o podatku kapitałowym można powiedzieć, że nie jest on płacony przez pracowników – a przez posiadaczy kapitału – choć w istocie w wypadku większości osób ich oszczędności pochodzą z własnej pracy.

Podsumowując rozważania o tym, kto faktycznie płaci podatki, trzeba zauważyć, że przedmiotem opodatkowania może być tylko bieżący produkt krajowy brutto. A produkt, w ostatecznym rozrachunku, jest zawsze wytwarzany przez pracowników.

W jaki więc sposób zmiany w poziomie opodatkowania przekładają się na gospodarkę i sytuację na rynku pracy? Mimo przyjęcia upraszczającego założenia, że wszystkie podatki płacone są przez pracowników, jest to oczywiście prawda w dłuższej perspektywie (tzn. gdy po zawirowaniach wywołanych zmianą podatków gospodarka powróci do równowagi) – tak więc to, jaki podatek ulega zmianie ma znaczenie, istotne są też takie czynniki jak wysokość płacy minimalnej oraz związana z modelem negocjacji płacowych sztywność wynagrodzeń i wreszcie to, czy rozpatrujemy zachodzące zmiany w krótkim czy długim okresie.

Rozpocznijmy od rozważenia skutków krótkookresowych podniesienia bezpośrednich podatków nakładanych na pracę. W takim wypadku wzrost opodatkowania pracy przełoży się albo na zmniejszenie wynagrodzeń netto, albo na wzrost kosztów pracy brutto – tzn. przy początkowym poziomie wynagrodzeń wzrost opodatkowania zostanie pokryty albo przez pracodawców (wynagrodzenie netto na niezmienionym poziomie, wzrost wynagrodzenia brutto) albo przez pracowników (wynagrodzenie brutto na niezmienionym poziomie, spadek wynagrodzenia netto). Oczywiście tylko w pierwszym wypadku wzrost opodatkowania przełoży się na wzrost kosztów pracy i spadek podaży – jednocześnie drugi przypadek, tzn. obniżenie wynagrodzeń netto, będzie miał wpływ na obniżenie podaży pracy. Tak więc niezależnie od tego, którym kanałem oddziaływać będzie podwyższenie opodatkowania, jego krótkookresowym skutkiem będzie zmniejszenie poziomu zatrudnienia w gospodarce. To, czy dokona się to na skutek wzrostu kosztu pracy czy obniżenia wynagrodzeń netto zależy przede wszystkim od tego, jak prowadzone są negocjacje płacowe, jak silna jest pozycja związków zawodowych i od sytuacji na rynku pracy (tzn. tego czy bezrobocie jest na poziomie ograniczającym tempo wzrostu kosztów pracy).

Wpływ długookresowy jest bardziej jednoznaczny. Ponieważ, jak wspomnieliśmy, długookresowo wszystkie podatki płacone są przez pracowników, koszt podniesienia podatków zostanie w końcu w całości opłacony przez pracowników – tzn. nastąpi obniżenie ich wynagrodzeń netto. Będzie to oznaczać niższą podaż pracy i tą drogą – obniżenie poziomu zatrudnienia.

¹⁶ Na marginesie warto zauważyć, że VAT jest de facto bardzo zaawansowaną formą podatku obrotowego, posiadającą wszystkie jego zalety i pozbawionym większości jego wad. W związku z tym pojawiające się czasem postulaty wprowadzenia podatku obrotowego trudno uznać za uzasadnione.

Opodatkowanie w Polsce

Podstawowe rodzaje podatków funkcjonujących w Polsce są takie jak w innych państwach UE. W odniesieniu do dochodów z pracy – przy umowie o pracę, bezpośrednio z wynagrodzeniem związane są:

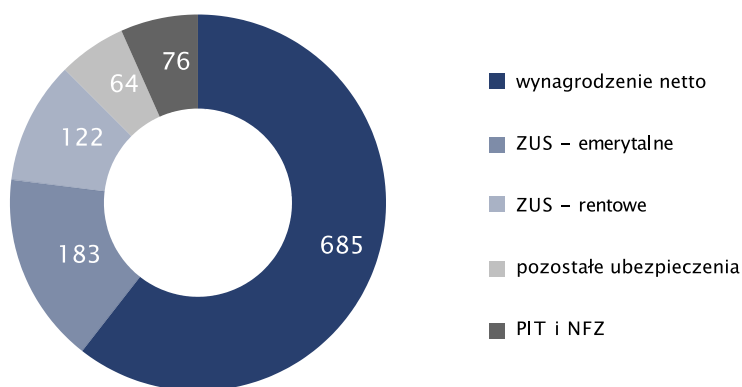
- składki ZUS (emerytalna, rentowa, chorobowa i wypadkowa) płacone po części przez pracownika (i stanowiące część wynagrodzenia brutto), a po części przez pracodawcę (i stanowiące tzw. pozapłacowe koszty pracy, które wspólnie z wynagrodzeniem brutto stanowią całkowity koszt pracy), przy czym składka emerytalna i rentowa dzielone są po równo między pracownika i pracodawcę, składka chorobowa płacona jest w całości przez pracownika, a składka wypadkowa jest płacona w całości przez pracodawcę;¹⁷
- składki na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń pracowniczych (płacone w całości przez pracodawcę);
- składka na Narodowy Fundusz Zdrowia, płacona w całości przez pracownika i częściowo powiązana z podatkiem dochodowym;
- podatek dochodowy (PIT).

Warto zaznaczyć, że osoby niepracujące (np. otrzymujące emeryturę czy rentę) obciążone są jedynie podatkiem dochodowym i składką na NFZ. W ostatnich latach obciążenia podatkowe nakładane na osoby fizyczne nie ulegały większym zmianom – poza stopniowym zwiększaniem składki na NFZ. Nie indeksowano również progów podatkowych podatku dochodowego, co prowadziło do niewielkiego wzrostu realnego opodatkowania.

W Polsce obowiązuje progresywny podatek od dochodów osób fizycznych, ze stawkami w wysokości 19 proc., 30 proc. i 40 proc. odpowiednio w I, II i III progu podatkowym. Warto przy tym zaznaczyć, że w skali makro znaczenie II i III progu jest marginalne, ponieważ w I progu znajduje się ok. 94,4 proc. podatników, w II progu – ok. 4,7 proc., a w III progu – zaledwie 0,9 proc. (dane Ministerstwa Finansów za 2005 r.). W związku z tym podatek liniowy, który oczywiście służyłby usprawnieniu i uproszczeniu systemu podatkowego, nie mógłby mieć zasadniczego znaczenia dla sytuacji na rynku pracy – jako że większość podatników w Polsce osiąga dochody na takim poziomie, że podatek dochodowy jest dla nich de facto liniowy.

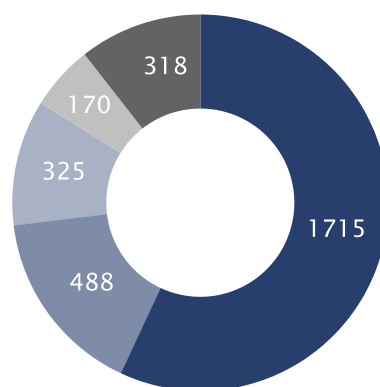
Wykres 24. Składowe kosztów pracy w Polsce w 2007 r.

Dla wynagrodzenia 936 PLN miesięcznie



Wynagrodzenie brutto: 936 PLN miesięcznie
 Łączny koszt pracodawcy: 1129 PLN miesięcznie
 Wynagrodzenie netto: 685 PLN miesięcznie
 Kłm podatki: 39,3 proc.

Dla wynagrodzenia 2500 PLN miesięcznie



Wynagrodzenie brutto: 2500 PLN miesięcznie
 Łączny koszt pracodawcy: 3015 PLN miesięcznie
 Wynagrodzenie netto: 1689 PLN miesięcznie
 Kłm podatki: 43,1 proc.

Źródło: Opracowanie własne IBS.

Co więcej, większość obciążeń nakładanych na pracę stanowią w Polsce składki na ubezpieczenia społeczne, rola podatków jest znacznie mniejsza, co zilustrowano na wykresie 24. Pamiętać przy tym należy, że podatki nakładane na przedsiębiorców (CIT) nie są widoczne bezpośrednio w wynagrodzeniu, mają natomiast wpływ na poziom kosztów pracy, które są skłonni ponosić przedsiębiorcy. Z kolei podatki pośrednie mają wpływ na siłę nabywczą wynagrodzenia netto.

¹⁷ Przy czym składka wypadkowa ma zmienną stawkę, zależną od pracodawcy i rodzaju prowadzonej działalności.

Wpływ podatków na polski rynek pracy – komu szkodzą podatki?

Nikt nie lubi płacić podatków, zwłaszcza wysokich. W świetle przytoczonych wyżej argumentów można jednak precyzyjnie określić, dla których grup na rynku pracy stanowi największy problem – i tą drogą przekładają się na niekorzystne zjawiska w skali całej gospodarki.

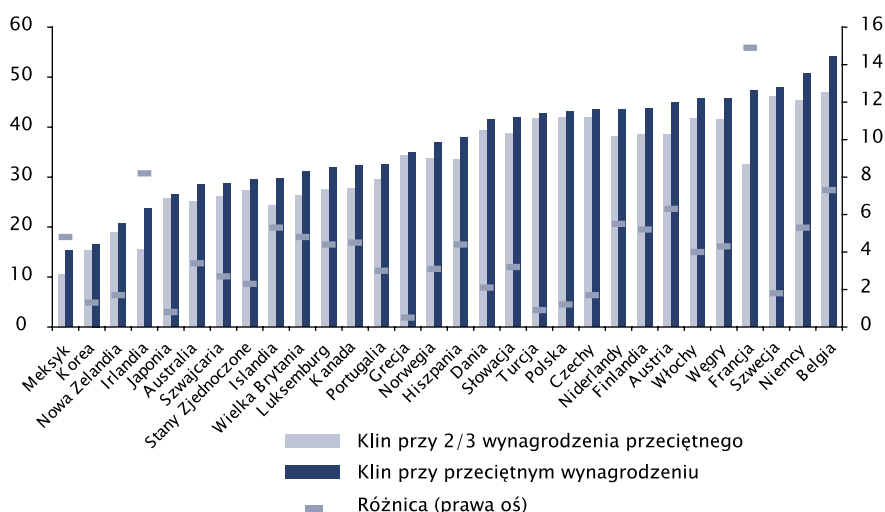
Grupą, dla której skutki opodatkowania są szczególnie dotkliwe, są pracujący o najniższych kwalifikacjach i najwyższym ryzyku utraty pracy. Dzieje się tak, ponieważ:

- wysokie opodatkowanie w połączeniu z wynagrodzeniem minimalnym zmniejsza szanse osób najniżej produktywnych na znalezienie legalnego zatrudnienia;
- osoby o najniższych potencjalnych dochodach z pracy wykazują się najwyższą elastycznością podaży pracy w związku z relatywnie większą atrakcyjnością transferów społecznych (które są znacznie mniej atrakcyjną alternatywą dla osób o wyższych dochodach).

Oczywiście nie oznacza to, że opodatkowanie nie ma wpływu na inne grupy pracowników czy też przedsiębiorców. Wysokie opodatkowanie pracy może niekorzystnie wpływać na decyzje edukacyjne osób młodych i ich motywację do rozwoju zawodowego, może też całkowicie uniemożliwić rozwój niektórych pracochłonnych i wymagających niskokwalifikowanego zatrudnienia dziedzin aktywności gospodarczej. Efekty te są jednak niewspółmiernie mniejsze do trwałego obniżenia podaży pracy i zmniejszenia zatrudnialności osób o najniższych kwalifikacjach.

Zjawiska te mają wyjątkowe nasilenie w Polsce, która należy do stosunkowo nielicznej grupy państw o **wysokich podatkach nakładanych na pracę** przy bardzo niewielkiej ich efektywnej progresji. Na wykresie 25. przedstawiono tzw. klin podatkowy (tzn. udział całkowitych obciążeń podatkowych i paropodatkowych – składek na ubezpieczenia społeczne – w łącznym koszcie pracy pracodawcy) przy 2/3 przeciętnego wynagrodzenia oraz dla przeciętnego wynagrodzenia. Kreską oznaczono różnicę między nimi – stanowi ona przybliżoną miarę efektywnej progresji podatkowej w danym państwie. Jak widać, Polska należy do państw o najwyższym opodatkowaniu pracy wśród krajów OECD – co więcej w niemal wszystkich krajach skala progresji jest większa – w szczególności w tych, w których podatki są ogólnie wyższe. **Oznacza to, że w naszym kraju opodatkowanie osób o najniższych dochodach należy – relatywnie do opodatkowania innych grup – do najwyższych na świecie.** Nie ulega wątpliwości, że bardzo wysokie bezrobocie osób w tej grupie społecznej, a zwłaszcza jego długotrwałość, wywołane są właśnie takim kształtem klina podatkowego.

Wykres 25. Klin podatkowy w zależności od wysokości wynagrodzenia w państwach OECD (2004).



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych OECD.

Powyższych spostrzeżeń bynajmniej nie należy traktować jako postulatów podniesienia podatków wszystkich grup za wyjątkiem najniżej zarabiających w celu zwiększenia progresji – **podatki są już obecnie na tak wysokim poziomie, że ich dalsze podnoszenie może poważnie zakłócić sprawne funkcjonowanie gospodarki i rozwój przedsiębiorczości.** Natomiast, z punktu widzenia rynku pracy grupą, której opodatkowanie powinno być zmniejszone w pierwszym rzędzie i w jak największym stopniu, są osoby pracujące osiągające najniższe dochody.

2.4. Co to są aktywne polityki rynku pracy i czy w Polsce działają?

Aktywne polityki rynku pracy a polityki pasywne

W podrozdziałach 2.1. i 2.2. opisaliśmy wpływ emerytur, rent i zasiłków na sytuację na rynku pracy. Jak pokazaliśmy, bezpośrednie świadczenia pieniężne na rzecz osób – tzw. transfery społeczne – mogą mieć charakter pasywnych polityk rynku pracy. Przez pasywne polityki rynku pracy rozumiemy ograniczanie się do wyrównywania dochodu, przy czym często może im towarzyszyć trwałe lub czasowe wycofywanie się ich beneficjentów z rynku pracy.

Przez aktywną politykę rynku pracy (oznaczaną też skrótem ALMP – ang. *active labour market policy*) rozumie się działania ukierunkowane nie na bezpośrednie poprawienie sytuacji materialnej beneficjenta za pomocą transferu pieniężnego, ale pomoc w znalezieniu i utrzymaniu produktywnego zatrudnienia. Podstawowym ich założeniem jest, mówiąc obrazowo, że lepiej dawać wędkę niż rybę. O ile polityka pasywna koncentruje się na skutkach materialnych braku pracy i oferuje często rozwiązania do pracy alternatywne, o tyle aktywna polityka rynku pracy zmierza do wyeliminowania samego problemu – a więc zmniejszania bezrobocia. Inaczej mówiąc, podstawowym celem polityki pasywnej jest zmniejszenie bezrobocia – również przez przenoszenie bezrobotnych do bierności zawodowej, podczas gdy polityka aktywna stara się zmniejszyć bezrobocie tylko poprzez przenoszenie bezrobotnych do zatrudnienia.

Do aktywnych polityk rynku pracy zalicza się następujące działania:

- pośrednictwo zawodowe,
- doradztwo zawodowe,
- szkolenia zawodowe,
- różne formy subsydiowania zatrudnienia (w sektorze publicznym i prywatnym),
- pomoc finansowa w rozpoczęciu działalności.

Faktycznie prowadzone polityki mogą stanowić połączenie różnych działań, np. szkoleniom może towarzyszyć subsydiowanie zatrudnienia. Niektóre programy mogą być tworzone z myślą o szczególnej grupie osób, jak np. absolwenci, osoby starsze czy tracące pracę w restrukturyzowanych branżach. Szczególną formą subsydiowanego zatrudnienia w sektorze publicznym są prace interwencyjne i roboty publiczne, których rolą jest przede wszystkim utrzymanie kontaktu bezrobotnego z rynkiem pracy i zapewnienie przejściowego dochodu – w tym sensie w zasadzie są one bardziej narzędziem polityki społecznej, bo z reguły nie prowadzą do trwałego powrotu beneficjentów na otwarty rynek pracy.

Rola i znaczenie ekonomiczne aktywnych polityk rynku pracy

Gdy w państwach rozwiniętych Europy Zachodniej oczywisty stał się negatywny długookresowy wpływ polityki pasywnej na sytuację na rynku pracy, coraz większy nacisk zaczęto kłaść na polityki aktywne. W latach osiemdziesiątych miało miejsce stopniowe obniżanie wysokości zasiłków i zwiększanie roli polityk aktywnych – również przez wprowadzanie regulacji zmuszających bezrobotnych do udziału w zaproponowanych im działaniach (wybrane rozwiązania funkcjonujące obecnie w wybranych państwach europejskich prezentujemy w tabeli 1.). Miało to ograniczać dezaktywizacyjny wpływ bezpośredniej pomocy finansowej oraz przeciwdziałać tzw. pułapce bezrobocia – tzn. deprecjacji umiejętności poprzez długie i często początkowo dobrowolne – pozostawanie bez pracy.

Mimo znacznego rozpowszechnienia aktywnych polityk rynku pracy, należy powiedzieć, że ocena ich skuteczności nie jest jednoznaczna. Nie ulega wprawdzie wątpliwości, że nie generują one takich efektów negatywnych, jak polityki pasywne – a do pewnego stopnia mogą też neutralizować ich negatywne oddziaływanie. Nie co trudniejsza jest natomiast odpowiedź o efektywność samych aktywnych polityk, a szczególności czy przyczyniają się one netto do wzrostu zatrudnienia.

Ekonomiści identyfikują trzy podstawowe niepożądane efekty, które mogą zdecydować o niepowodzeniu polityki rynku pracy – przy czym abstrahujemy tu od samej jakości polityki (np. poziomu szkoleń), której wpływ na skuteczność jest całkowicie oczywisty. Natomiast nawet dobrze pod niektórymi względami prowadzone programy mogą generować tzw. efekt jałowych wydatków, efekt substytucji oraz efekt wypierania. Tylko uwzględnienie tych efektów w ocenie aktywnych polityk rynku pracy umożliwia określenie ich wpływu na poziom zatrudnienia netto – a tym samym odpowiedź na pytanie o skuteczność prowadzonych działań.

Tabela 1. Sankcje nakładane na bezrobotnych za odmówienie udziału w aktywnych politykach rynku pracy.

KRAJ	SANKCJA
Dania	Bezrobotni odmawiający udziału w ALMP tracą prawo do zasiłku. Jeżeli odmawiają pracy oferowanej przez służby zatrudnienia, zasiłek ulega zawieszeniu do momentu przepracowania 300 godzin w przeciągu 10 tygodni. Analogiczne zasady dotyczą osób nie objętych ubezpieczeniem od bezrobocia i otrzymujących świadczenia z pomocy społecznej.
Niemcy	Zasiłek ulega redukcji o 30 procent przez trzy miesiące w przypadku osób odmawiających udziału w programach oferowanych przez służby zatrudnienia. Kolejne przypadki wiążą się z większą obniżką.
Hiszpania	Sankcje za odmowę podjęcia zatrudnienia lub udziału w ALMP wahają się od zawieszenia zasiłku na miesiąc, po jego utratę.
Finlandia	Odmowa podjęcia pracy trwającej do 5 dni oznacza zawieszenie zasiłku na miesiąc, a pracy na dłuższy okres lub udziału w szkoleniu – na 60 dni. Drugi przypadek odmowy równoznaczny jest z utratą prawa do zasiłku, które może być ponownie uzyskane po przynajmniej 3 miesiącach pracy lub szkolenia.
Francja	Bezrobotni muszą co 6 miesięcy odbyć rozmowę z pracownikami służb zatrudnienia i zobowiązani są do udziału w szkoleniach, w przeciwnym wypadku tracą zasiłek przejściowo lub na stałe.
Irlandia	Zasiłek może być zawieszony, jeżeli służby zatrudnienia stwierdzą podczas wywiadów z bezrobotnym, że unika on pracy.
Włochy	Bezrobotni muszą pozostawać w kontakcie z urzędem pracy, który co 6 miesięcy zobowiązany jest zaoferować zatrudnienie lub szkolenie. Odmowa pociąga za sobą nawet utratę statusu bezrobotnego, np. w przypadku odmowy podjęcia pracy w miejscu oddalonym o mniej niż 50 km od miejsca zamieszkania.
Holandia	W zależności od wieku bezrobotnego i warunku, który nie został spełniony, zasiłek jest obniżany lub odbierany. Dominują redukcje rzędu kilkunastu procent.
Szwecja	Pierwsze złamanie zasad pobierania zasiłku (udział w ALMP, podjęcie zatrudnienia) prowadzi do obniżki zasiłku o 25 procent przez 40 dni, drugie o 50 procent przez 40 dni, trzecie oznacza utratę praw.
Wielka Brytania	W zależności od wykroczenia, prawo do zasiłku zawieszane jest na okres od 2, 4 lub 26 tygodni, w zależności od tego, który raz miało to miejsce i czy bezrobotny uczestniczy w którymś ze specjalnych programów aktywizacyjnych.

Źródło: Bukowski et al. (2006).

Przez efekt jałowych wydatków rozumie się niwelowanie pozytywnego wpływu aktywnych polityk rynku pracy przez kwalifikowanie do nich osób, które znalazłyby produktywnie zatrudnienie również bez udziału w programie. Oczywiście to, że uczestnictwo w szkoleniu nie oznacza wzrostu szans na znalezienie zatrudnienia nie oznacza, że nie ma ono żadnego pozytywnego wpływu na uczestnika – a jedynie, że jest ono neutralne z punktu widzenia rynku pracy. Efekt jałowych wydatków pojawia się w szczególności wtedy, gdy nabór uczestników danego programu nie jest prowadzony z należytą starannością. Ryzyko jego występowania może być zwiększone przez przyjmowany w danym kraju sposób oceny efektywności działań służb zatrudnienia – przykładowo, jeśli za sukces danego działania uznaje się procent osób znajdujących zatrudnienie po udziale w danym programie (w oderwaniu od innych wskaźników, jak choćby procent osób o podobnych charakterystykach wśród bezrobotnych nie uczestniczących w programie), będzie to wpływać na nabór do programu przede wszystkim osób o wysokiej wyjściowej szansie na znalezienie zatrudnienia.

Efekty substytucji i wypierania mają zbliżony mechanizm działania. Efekt substytucji oznacza, że wakaty wypełniane są beneficjentami aktywnych polityk kosztem bezrobotnych nie biorących udziału w programach rynku pracy – a więc aktywne polityki rynku pracy wpływają jedynie na strukturę przepływu z bezrobocia do zatrudnienia, ale nie na jego poziom. Efekt wypierania oznacza, że beneficjenci aktywnych polityk zostają zatrudnieni kosztem osób tracących pracę – a więc zwiększeniu ulegają przepływy między bezrobociem i zatrudnieniem oraz zatrudnieniem i bezrobociem, ale bez wzrostu samego zatrudnienia. Efekty substytucji i wypierania mogą występować w szczególności w razie stosowania różnych form subsydiowanego zatrudnienia.

Poszczególne programy różnią się bardzo między kosztami oraz szansami przyniesienia pozytywnych skutków. Najtańszą i jednocześnie najefektywniejszą formą pomocy jest pośrednictwo i doradztwo zawodowe. Szczególną rolę w pośrednictwie pełnią relacje między służbami zatrudnienia a pracodawcami – warunkiem powodzenia tej formy wsparcia są bowiem dobre relacje i zaufanie między obiema stronami. Pośrednictwo jest w większości państw rozwiniętych podstawowym zadaniem służb zatrudnienia, a sprawnie funkcjonujący system pośrednictwa jest wielkim ułatwieniem nie tylko dla bezrobotnych, ale przede wszystkim dla przedsiębiorców – dzięki niemu znalezienie odpowiednich pracowników jest szybsze i tańsze. Pośrednictwo i doradztwo jest skuteczne wobec wszystkich grup bezrobotnych, może i powinno obejmować wszystkie osoby bezrobotne.

Kolejną pod względem efektywności formą pomocy są szkolenia zawodowe, które po pośrednictwie i doradztwie są również najczęściej stosowaną formą pomocy. Szkolenia zawodowe są szczególnie efektywne wobec kobiet i osób długotrwale bezrobotnych, a większą skutecznością odznaczają się szkolenia ściśle adresowane, przeprowadzane w miejscu pracy i skierowane do ściśle określonych grup beneficjentów, niż szkolenia masowe o szerszej tematyce.

Najmniej skuteczne są programy subsydiowanego zatrudnienia, choć mogą one przynieść na poziomie indywidualnym pozytywny skutek w wypadku osób długotrwale bezrobotnych lub innych doświadczających wyjątkowych trudności na rynku pracy. Stosowanie ich na szerszą skalę wiąże się jednak z możliwością wystąpienia szczególnie silnych efektów substytucji i wypierania – w związku z tym muszą być one stosowane bardzo ostrożnie i na niewielką skalę. Wobec osób młodych subsydiowane zatrudnienie – mimo, że jest chętnie stosowaną formą – jest nieskuteczne, chyba, że jest ściśle powiązane z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych.

Mimo tych problemów, aktywne polityki rynku pracy cieszą się wielką popularnością, a ich znaczenie w polityce społeczno-gospodarczej wzrasta w krajach europejskich. Główną tego przyczyną jest to, że podstawowym problemem współczesnego rynku pracy jest niedopasowanie kwalifikacji oraz występowanie grup – z różnych przyczyn – silnie defaworyzowanych na rynku pracy. Wydaje się, że aktywne polityki rynku pracy są jedyną realną formą pomocy, jaka może być udzielona w przypadku tych problemów.

Aktywne polityki rynku pracy w Polsce

Aktywna polityka rynku pracy prowadzona jest przede wszystkim przez publiczne służby zatrudnienia.¹⁸ Ponadto w ramach programów finansowanych z funduszy strukturalnych realizuje się wiele projektów o charakterze aktywnych polityk rynku pracy – i znaczna część z nich jest realizowana przez inne niż publiczne służby zatrudnienia instytucje rynku pracy; często są one natomiast współfinansowane z Funduszu pracy.

Większość aktywnych programów realizowana jest przez Powiatowe Urzędy Pracy (tzw. PUP-y), podległe samorządowi powiatowemu instytucje odpowiedzialne zarówno za rejestrację bezrobotnych, jak wypłacanie zasiłków, a przede wszystkim pomoc bezrobotnym w powrocie do zatrudnienia poprzez aktywne polityki rynku pracy – pośrednictwo i doradztwo zawodowe oraz inne organizowane przez PUP działania.

W 2005 r. łączne wydatki na aktywne polityki rynku pracy wyniosły nieco ponad 2 mld złotych, a więc ok. ¼ proc. PKB. Wprawdzie w ciągu ostatnich lat nastąpił zauważalny wzrost wydatków na aktywne formy pomocy, jednak nadal są one bardzo niewiele w porównaniu z wydatkami państw rozwiniętych, gdzie wydatki na polityki aktywne są zwykle 3 do 4 razy wyższe – przy znacznie mniejszej liczbie bezrobotnych i mniejszej skali problemów rynku pracy. Można szacować, że w przeliczeniu na jednego bezrobotnego w Polsce wydaje się 5-10 razy mniej na aktywne polityki rynku pracy niż w krajach rozwiniętych.

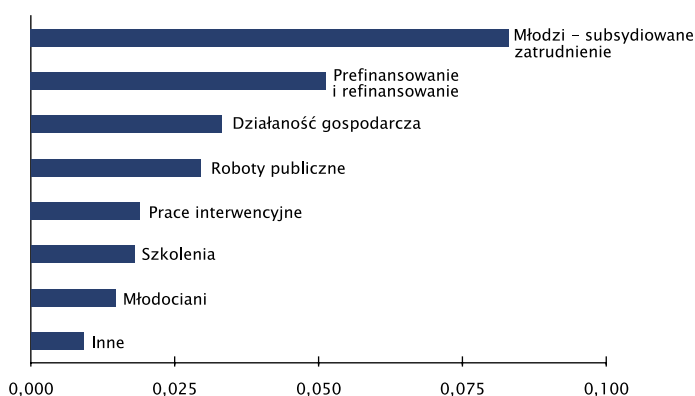
Jednocześnie jeszcze w 1996 r. udział wydatków na aktywne polityki rynku pracy wynosił blisko 0,5 proc. PKB – niemal dwa razy więcej niż w 2005, przy poziomie bezrobocia w 1996 r. nieco niższym niż w 2005. Jest to dobra ilustracja do wcześniejszych stwierdzeń, że Polska w zakresie pasywnych i aktywnych polityk rynku pracy powtarza najgorsze doświadczenia państw rozwiniętych, rozwijając w okresie pogorszenia sytuacji na rynku pracy programy aktywne kosztem pasywnych.

Do pewnego stopnia taka polityka jest wymuszona przez sposób finansowania polityki rynku pracy. Zarówno zasiłki dla bezrobotnych, jak i aktywne polityki rynku pracy finansowane są z Funduszu Pracy. W konsekwencji, wraz ze wzrostem bezrobocia, równocześnie rosną wydatki Funduszu na zasiłki (przybywa bezrobotnych) i maleją jego dochody (ubywa osób pracujących, od których odprowadzana jest składka). W konsekwencji środków na prowadzenie aktywnych polityk rynku pracy jest najmniej wtedy, gdy są one najbardziej potrzebne.

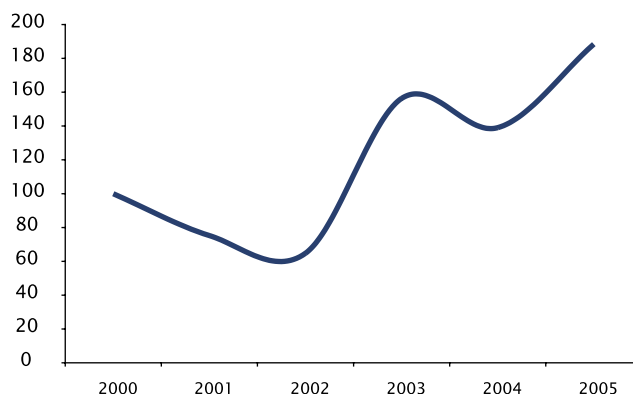
¹⁸ W skład Publicznych Służb Zatrudnienia (PSZ) wchodzi 16 wojewódzkich urzędów pracy i 338 urzędów powiatowych (oraz ich filie). Punktem zwrotnym w ewolucji PSZ była ich decentralizacja w latach 1999-2000, związana z reformą administracyjną kraju. Przed decentralizacją urzędy pracy tworzyły System Urzędów Pracy (SUP), z Krajowym Urzędem Pracy (KUP, utworzonym w 1993 roku) w roli administracyjnego i finansowego koordynatora realizacji rządowej polityki rynku pracy. Decentralizacja podporządkowała wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy odpowiednio samorządom wojewódzkim i powiatowym. Wytyczne polityki rynku pracy ustalane są nadal na szczeblu krajowym, przez ministra odpowiedzialnego za zatrudnienie (obecnie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej), jednak urzędy pracy uzupełniają je zgodnie z potrzebami lokalnego rynku pracy i zgodnie ze swoją wiedzą o dostępnych instrumentach i programach. Źródła finansowania programów prowadzonych przez powiatowe urzędy pracy określane są na szczeblu krajowym.

Wykres 26. Wydatki na aktywne polityki rynku pracy w Polsce.

Wydatki na różne formy aktywnych polityk rynku pracy w 2005 r., jako proc. PKB



Wydatki na formy aktywne (jako proc. PKB) w latach 2000–2005, 2000=100



Uwaga: Dane na wykresie lewym są w ujęciu memoriałowym, na prawym – w kasowym, w związku z tym nie są w pełni porównywalne.

Źródło: MF i MPiPS.

Wydatki na aktywne polityki rynku pracy są nie tylko niskie, ale z dużym prawdopodobieństwem można sądzić, że środki są masowo marnowane. Można jedynie sądzić, ponieważ nie funkcjonują systemy skutecznej i rzetelnej ewaluacji efektów prowadzonych programów, a do pewnego stopnia nie zbiera się nawet danych potrzebnych do budowy takiego systemu. Natomiast powiedzenie o nieskuteczności prowadzonych działań wynika z tego, że koncentrują się one na programach powszechnie uznawanych w innych krajach za mało skuteczne, tj. subsydiowaniu zatrudnienia, w tym zwłaszcza zatrudnienia młodzieży. Szkolenia stanowią margines wydatków, natomiast pośrednictwo i doradztwo nie są nawet ujęte w prezentowanym zestawieniu, ponieważ nie są finansowane z Funduszu Pracy, a ze środków własnych (samorządowych) urzędów pracy i nikt do końca nie wie, jaka jest skala i jakość udzielanej w tym zakresie pomocy. Jedno nie ulega wątpliwości – doradztwo i pośrednictwo jest w polskich warunkach mało skuteczne, a w wypadku większości powiatowych urzędów pracy jest fikcją.

Natomiast pewną nadzieję w odniesieniu do poziomu wydatków i ich alokacji wiązać można z funduszami strukturalnymi UE, w szczególności z pochodzącymi z Europejskiego Funduszu Społecznego środkami na szkolenia oraz inne aktywne programy rynku pracy skierowane do bezrobotnych i innych grup w trudnej sytuacji na rynku pracy. Wydaje się, że służby zatrudnienia w coraz większym stopniu i coraz lepiej wykorzystują dostępne im instrumenty w ramach tych funduszy; ponadto konstrukcja programów operacyjnych umożliwiła prowadzenie działań o charakterze aktywnych polityk rynku pracy także innym instytucjom, jak np. organizacje pozarządowe.

Pewną barierą w działalności PUP jest to, że populacje osób zarejestrowanych w urzędach oraz faktycznie bezrobotnych nie są bynajmniej tożsame, o czym więcej piszemy w podrozdziale 4.5. Ponadto, powiatowe urzędy pracy borykają się z licznymi problemami organizacyjnymi, takimi jak niewystarczającą liczbą pracowników urzędów pracy – w szczególności pośredników i doradców zawodowych, brakiem strategii dla lokalnych rynków pracy, które pozwoliłaby na skuteczne działanie oraz niewystarczającymi procedurami oceny efektywności prowadzonych działań.

W chwili obecnej, mimo pewnej poprawy w ostatnich latach, aktywne polityki rynku pracy prowadzone są w niewielkiej skali i są nieskuteczne. Nie wydaje się, by cokolwiek w tym zakresie mogło się diametralnie zmienić na lepsze bez intensywnych działań wszystkich zainteresowanych stron, w szczególności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz samych – odpowiedzialnych w znacznej mierze w Polsce za politykę rynku pracy – samorządów.

Przypomnijmy również, że ograniczenie prowadzących do dezaktywizacji praktyk w zakresie systemu zabezpieczenia społecznego jest jednym z najważniejszych i najpilniejszych wyzwań polskiego rynku pracy. Oczywiście jest, że ograniczaniu pomocy pasywnej musi towarzyszyć położenie większego nacisku na aktywne formy pomocy osobom w trudnej sytuacji na rynku pracy.

2.5. Czemu tak mało inwestujemy?

Rola inwestycji w tworzeniu produktu i zatrudnienia

W rozdziale 1.2. krótko omówiliśmy, skąd się bierze wzrost gospodarczy. Wspomnieliśmy między innymi o kluczowym znaczeniu kapitału fizycznego (a więc np. maszyn, budynków czy infrastruktury) oraz wzrostu produktywności dla poziomu wytwarzanego PKB i zatrudnienia.

W ostatecznym rozrachunku, wzrost produktu i zatrudnienia odbywa się dzięki inwestycjom. Powstanie nowego przedsiębiorstwa – a tym samym nowych miejsc pracy – jest zawsze związane ze znacznymi nakładami inwestycyjnymi. Również istniejące przedsiębiorstwa tylko w ograniczonym zakresie mogą zwiększać zatrudnienie – znacznemu wzrostowi liczby pracowników musi również towarzyszyć określony nakład inwestycji. Istotne z punktu widzenia kraju są również inwestycje publiczne – w znacznej mierze decydujące o jakości dostępnej infrastruktury transportowej, edukacyjnej czy z zakresu ochrony zdrowia. Zapewniają one społeczeństwu – w tym przedsiębiorcom – warunki do sprawnego i produktywnego funkcjonowania. Inwestycje mają też kluczowe znaczenie dla wzrostu produktywności – produktu (wartości dodanej) przypadającej na jednego zatrudnionego – a tym samym wzrostu poziomu produktu przypadającego na mieszkańca i ogólnego poziomu życia i rozwoju społeczno-gospodarczego danego kraju.

Do pewnego poziomu, inwestycje nie powodują wzrostu, a jedynie umożliwiają utrzymanie produktu na niezmiennym poziomie. Wynika to z tego, że kapitał trwały z biegiem czasu ulega deprecjacji (amortyzacji), tzn. jego produktywność (a tym samym wartość) zmniejsza się w czasie. Przyjmuje się, że dla Polski stopa deprecjacji kapitału fizycznego wynosi ok. 6 proc. rocznie. W związku z tym – w warunkach polskich – tylko inwestycje przekraczające w swej wysokości 6 proc. wartości kapitału rzeczowego oznaczają, że zwiększa się on z roku na rok. Zwiększanie się wartości kapitału rzeczowego określane jest przez ekonomistów **akumulacją kapitału**. Jak można wywnioskować z tego co napisano powyżej, to właśnie stopień akumulacji kapitału ma kluczowe znaczenie dla poziomu produktu i poziomu życia społeczeństwa – inwestycje tworzą kapitał, który z kolei wykorzystywany jest w procesie produkcji.

Co do zasady, kraje słabiej rozwinięte są gorzej wyposażone w kapitał (nie dokonały w przeszłości takiej akumulacji kapitału, jak kraje rozwinięte). Aby dołączyć do państw najwyżej rozwiniętych, muszą inwestować – i to inwestować więcej niż państwa wyżej rozwinięte.

Ramka 5. Rola inwestycji zagranicznych dla zmniejszania międzynarodowych różnic rozwojowych

Kapitał fizyczny jest, obok pracy, czynnikiem produkcji. W związku z tym państwo o niskim poziomie rozwoju, nie posiadające na swoim terenie kapitału (w postaci maszyn, dróg, budynków itp.) nie może z roku na rok wyrównać poziomu produktu z krajami rozwiniętymi. Nawet jeśli dysponuje ono znacznymi zasobami pracy, a kapitał ludzki jest porównywalny z państwami rozwiniętymi, brak kapitału fizycznego stanowi podstawową barierę rozwoju. Do pewnego stopnia taka jest sytuacja Polski.

Sposobem na znaczne przyspieszenie rozwoju jest sprowadzenie kapitału fizycznego z zagranicy w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Umożliwia to znaczne przyspieszenie procesu akumulacji kapitału – a tym samym szybszy rozwój. Dlatego właśnie państwa takie jak Polska powinny szczególną wagę przywiązywać do przyciągania zagranicznych inwestorów – zwłaszcza takich, którzy dokonują inwestycji typu green field, tzn. wchodzi na rynek budując od początku nowe zakłady (a nie poprzez np. przejęcie istniejących przedsiębiorstw).

W związku z tym pojawia się pytanie, skąd się biorą inwestycje? Najprostszą odpowiedzią na to pytanie jest, że z oszczędności. Firmy inwestują w swój rozwój (lub też są zakładane) albo z „zaoszczędzonych” przez siebie środków (tzn. zysku, który nie został wypłacony właścicielom), albo z zaoszczędzonych przez gospodarstwa domowe i inne firmy środków, uzyskanych poprzez kredyt bankowy (względnie emisję akcji lub obligacji). Natomiast inwestycje publiczne finansowane są z podatków (względnie są finansowane za pomocą obligacji – a więc również oszczędności). Oprócz tych źródeł inwestycji, w skali kraju, występują także inwestycje zagraniczne, napływające z innych państw – ich poziom może być całkowicie niezależny od poziomu oszczędności w kraju (aczkolwiek one również dokonywane są z oszczędności – tyle, że podmiotów zagranicznych).

Oznacza to, że kraj chcący „dogonić” państwa rozwinięte musi dokonać akumulacji kapitału dzięki wysokim inwestycjom. Te z kolei mogą być wysokie dzięki znacznym oszczędnościom krajowym i napływowi inwestycji zagranicznych. Nie ulega przy tym wątpliwości, że póki akumulacja kapitału nie osiągnie poziomu państw rozwiniętych, stopa inwestycji musi być w kraju „doganiającym” wyższa niż w krajach rozwiniętych. Taka sytuacja faktycznie miała miejsce w wielu państwach, w szczególności w grupie tzw. tygrysów azjatyckich.

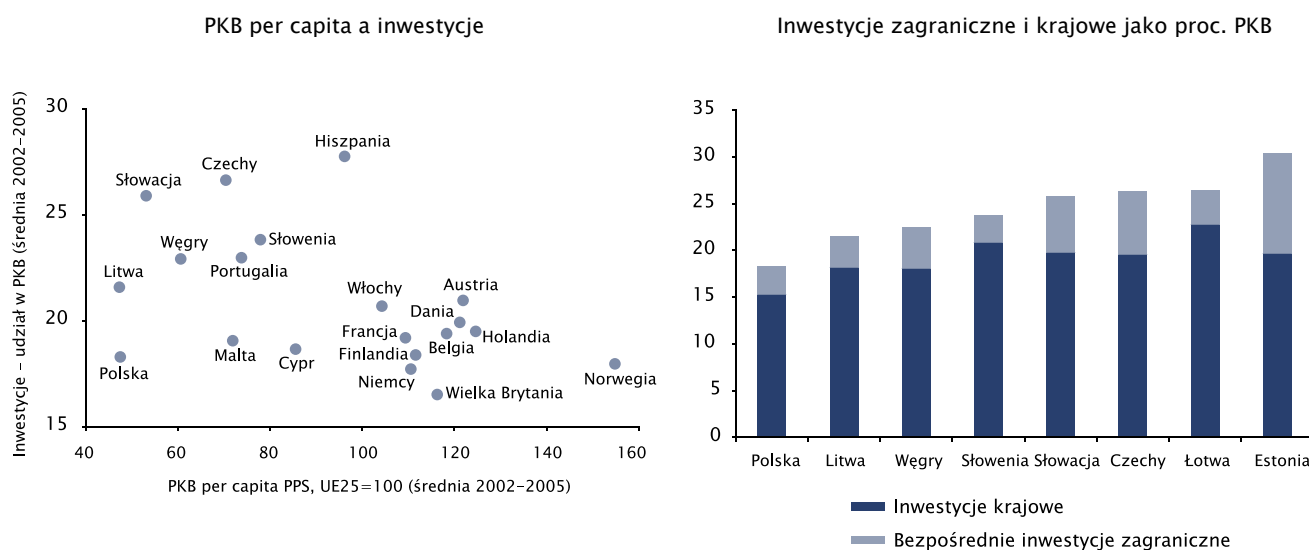
Inwestycje w Polsce

Polska jest – pod względem kumulacji kapitału – na wyjątkowo niekorzystnej pozycji w porównaniu z krajami rozwiniętymi. Wynika to z dwóch czynników. Po pierwsze, w związku z wydarzeniami historycznymi, a w szczególności zniszczeniami II wojny światowej, wyjściowy poziom kapitału rzeczowego kilkadziesiąt lat temu był w Polsce znacznie niższy niż w krajach rozwiniętych. Dobrym przykładem może być porównanie Londynu, w którym pierwszą linię metra otwarto w 1880 r. z Warszawą, którą po 1944 r. odbudowano niemal od zera. Okres komunizmu odznaczał się wprawdzie wysokimi stopami inwestycji – ale w warunkach gospodarki centralnie planowej znaczna ich część była nietrafiona lub marnowana. W związku z tym na początku okresu transformacji akumulacja kapitału w Polsce była na znacznie niższym poziomie niż w krajach rozwiniętych – co oczywiście przekładało się na niższy poziom produktu i stopy życiowej.

Co realnie oznacza niska akumulacja kapitału rzeczowego? Oznacza to, że polskie przedsiębiorstwa mają – przeciętnie – mniej nowoczesne maszyny i budynki, że w kraju nie ma autostrad czy innych elementów infrastruktury. Wprawdzie dokonano w tych dziedzinach pewien postęp w ciągu ostatnich lat, jednak cały czas pozostajemy daleko za państwami Europy Zachodniej. Nie jest to niepokojące samo w sobie, ponieważ wyrównanie tak znacznych różnic rozwojowych, jak te które występowały między Polską a Europą Zachodnią musi być procesem rozłożonym na wiele lat.

Niepokojące jest natomiast to, że – zwłaszcza w ciągu ostatnich lat – inwestujemy znacznie mniej niż inne kraje na zbliżonym do nas poziomie rozwoju, mniej nawet niż państwa „starej” Unii Europejskiej. Jak pokazano na wykresie 27., państwa o niższym poziomie rozwoju notują generalnie wysokie stopy inwestycji – co jest związane z opisaną wcześniej koniecznością dokonania akumulacji kapitału. Na tym tle Polska wypada wyjątkowo słabo – wszystkie sąsiadujące z nami państwa, o zbliżonym poziomie rozwoju, notują stopy inwestycji wyższe o 5-10 pkt. proc. Wprawdzie inwestycje są na poziomie zbliżonym do Niemiec, Norwegii, Wielkiej Brytanii czy Francji – jednak dla zrównania poziomu produktu Polski z poziomem występującym w tych krajach powinny być przez wiele lat na znacznie wyższym poziomie.

Wykres 27. Inwestycje i inwestycje zagraniczne jako proc. PKB – średnia z lat 2002–2005.



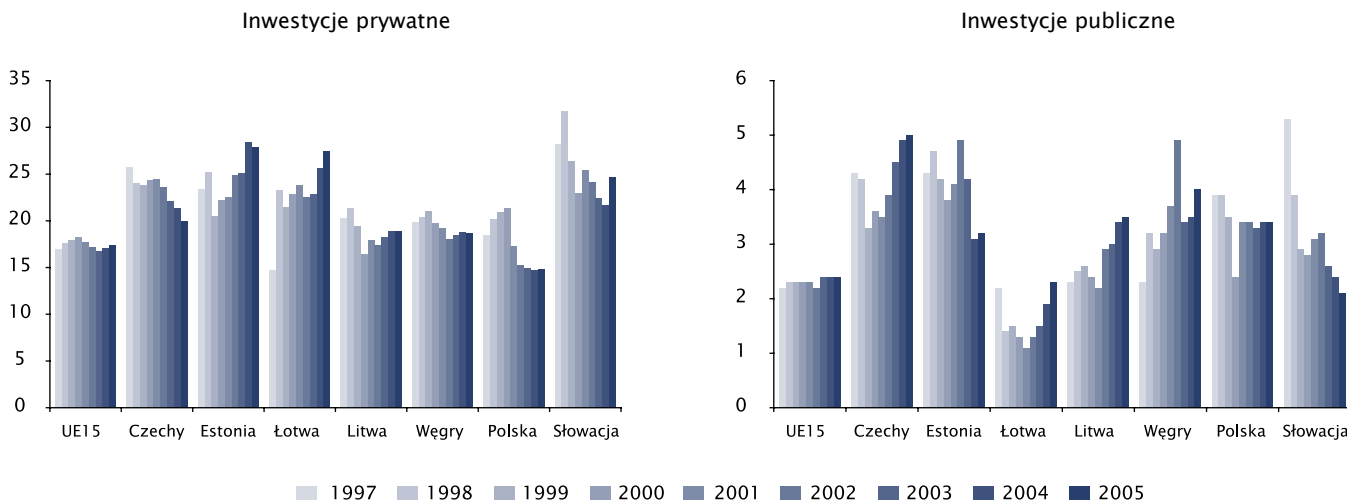
Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych Eurostat.

Dysproporcje w poziomie inwestycji występują zarówno w odniesieniu do inwestycji krajowych, jak i zagranicznych. Co więcej, utrzymują się one już od kilku lat. O ile jeszcze w latach 1997-2001 stopa inwestycji istotnie przekraczała 20 proc., zbliżając się do 25 proc. w 1999 r. (a więc były znacząco wyższe niż w „starej” Unii Europejskiej w pozostałych i porównywalnym z częścią państw regionu), to od 2002 nie przekracza 20 proc. Średnia z lat 2002-2005 sytuuje nas na najniższej pod względem inwestycji pozycji w regionie – tak krajowych, jak i zagranicznych.

Warto przy tym zauważyć, że o ile bardzo niskie są inwestycje prywatne, to inwestycje publiczne kształtują się na poziomie zbliżonym do innych państw regionu i nieco wyższym niż w państwach UE15. Nie zmienia to jednak tego, że w zakresie akumulacji kapitału również w tym aspekcie ustępujemy innym państwom regionu – w szczególności pod względem jakości infrastruktury transportowej. Jednocześnie inwestycje publiczne, co zrozumiale, odznaczają się większą stabilnością niż prywatne.

Niski poziom inwestycji w okresie słabej koniunktury gospodarczej – czyli w wypadku Polski w latach 2000-2002 – nie jest niczym zaskakującym. Na wykresie 28. można zauważyć znaczny spadek inwestycji dla Estonii, Łotwy i Litwy w 1999 r. – co było skutkiem kryzysu rosyjskiego, który dotknął te kraje znacznie silniej niż Polskę. Zaskakujący i niepokojący jest natomiast brak wzrostu inwestycji w ciągu ostatnich dwóch-trzech lat – tzn. od powrotu polskiej gospodarki na ścieżkę umiarkowanego szybkiego wzrostu.

Wykres 28. Inwestycje prywatne i publiczne jako proc. PKB w latach 1997–2005 r. w wybranych krajach.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych Eurostat.

Pojawia się więc pytanie o przyczyny tak niskiego poziomu inwestycji? W zasadzie pytanie to można rozbić na trzy – o poziom inwestycji zagranicznych oraz poziom inwestycji krajowych – publicznych i prywatnych.

Stosunkowo najłatwiejsza jest odpowiedź na pytanie o poziom inwestycji publicznych. Jak pokazano na wykresie 28. są one zbliżone do poziomu w innych krajach regionu i nieco wyższe od przeciętnego poziomu w UE15. Taki poziom inwestycji publicznych jest sumą decyzji inwestycyjnych władz centralnych i samorządów. Wydaje się jednak, że mimo dość wysokiego poziomu inwestycji publicznych, ich efekty nie są w pełni zadawalające, co jest odczuwalne w jakości i dostępności infrastruktury. Wydaje się, że z jednej strony inwestycje publiczne w Polsce odznaczają się dość niską efektywnością, z drugiej niekoniecznie są skierowane w priorytetowe dla rozwoju dziedziny. Ponadto nie ulega wątpliwości, że w skali całego sektora finansów publicznych wydatki prorozwojowe (a więc i inwestycyjne) są ograniczane przez bagaż wysokich i rosnących wydatków społecznych, w szczególności w systemie emerytalno-rentowym.

W odniesieniu do inwestycji prywatnych, podstawową przyczyną są niskie oszczędności – a więc mała dostępność kredytu. Warto tu podkreślić, że nie ma żadnych przesłanek świadczących o ograniczaniu nakładów inwestycyjnych przez politykę monetarną. Polityka władz monetarnych w okresie ostatnich kilku lat doprowadziła bowiem nie tylko do stabilizacji inflacji na niskim poziomie, ale także do obniżenia realnej stopy procentowej. Mówienie w takiej sytuacji, że polityka banku centralnego powodowała zmniejszenie inwestycji jest nadużyciem.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że w związku ze znacznym zadłużeniem państwa część oszczędności była konsumowana przez państwo poprzez emisję obligacji – tym samym państwo konkurując na rynku pieniężnym z przedsiębiorcami ograniczało dostępność kredytu i tym samym obniżało poziom inwestycji prywatnych.

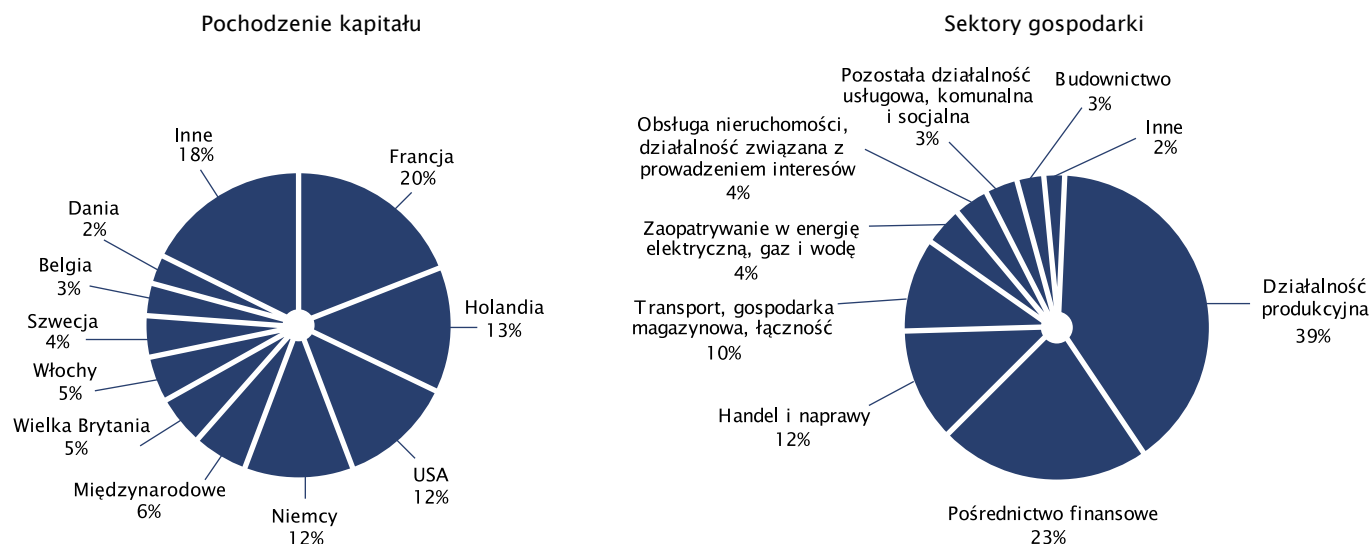
Równie istotnymi czynnikami są też bariery regulacyjne – choć dotyczą one przede wszystkim niektórych branż. Tak na przykład brak planów zagospodarowania przestrzennego ma znaczny wpływ na ograniczenie inwestycji w budownictwie; może też się przyczyniać do utrudniania lokowania nowych przedsiębiorstw. Ponadto w dalszym ciągu zaskakująco wiele form działalności jest w mniejszym lub większym stopniu koncesjonowana, co w oczywisty sposób ogranicza przedsiębiorczość i tym samym nakłady inwestycyjne. Należy też w tym miejscu wspomnieć o zwykłych, codziennych problemach związanych z nadmierną regulacją – choć na ten temat powiedziano już chyba wszystko, co można powiedzieć, w dalszym ciągu procedury zakładania nowych przedsiębiorstw są długie i zawikłane, rozliczenia z ZUS czy Urzędami Skarbowymi są skomplikowane i czasochłonne, a regulacje są nieczytelne, niejednoznaczne i ulegają ciągłym zmianom. Wszystko to w zakresie regulacji składa się na niezbyt przyjazny przedsiębiorcom obraz, szerzej opisany w podrozdziale 4.1.

Inwestycje zagraniczne po 1989 roku

W Polsce większość inwestycji zagranicznych to tzw. FDI (ang. *Foreign Direct Investments* – zagraniczne inwestycje bezpośrednie). Są one najbardziej pożądane, gdyż kapitał dostarczony w ten sposób gospodarce nie może być szybko wycofywany (co może doprowadzić nawet do załamania na rynkach finansowych – jak to częściowo miało miejsce podczas tzw. kryzysu azjatyckiego), ale pozostaje w niej przez wiele lat. FDI polegają na zakładaniu od podstaw nowych firm lub przejmowaniu już działających na rynku i ich restrukturyzacji. W ten sposób wspierają procesy prywatyzacji i restrukturyzacji przedsiębiorstw oraz dostarczają technologię i know-how w zakresie produkcji i zarządzania, przyczyniając się do zwiększenia produktywności i wzrostu gospodarczego. We wszystkich krajach regiony FDI systematycznie rosły zarówno w wartościach absolutnych, jak i na głowę po 1989 r. – jednak inwestycje zagraniczne per capita w Polsce były stosunkowo niewielkie, co świadczy o postrzeganiu naszego kraju przez inwestorów jako mniej atrakcyjnego (do pewnego stopnia jest też spowodowane tym, że Polska jest największym i najludniejszym krajem regionu).

W latach 1993-2004 zagraniczne przedsiębiorstwa zainwestowały w Polsce niemal 84,5 mld USD, z czego 58 proc. było związane z zakładaniem nowych firm, 25 proc. z przejściami firm już działających na terenie kraju, a 17 proc. dotyczyło prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W 2004 roku najwięcej kapitału zagranicznego ulokowali w Polsce inwestorzy francuscy, aż 70 proc. inwestycji pochodziło z krajów UE15. Oprócz Francji najwięcej zainwestowały Niemcy, Holandia i Szwecja. Jeśli chodzi o strukturę branżową FDI, to jako odbiorca inwestycji dominuje sektor produkcyjny i pośrednictwo finansowe, gdzie ulokowano ponad 60 proc. wszystkich inwestycji.

Wykres 29. Struktura kapitału zagranicznego w Polsce (wartości skumulowane na 31 XII 2004 r.).



Źródło: Rocznik PAliIZ 2004.

Z punktu widzenia zagranicznego inwestora bardzo istotnym czynnikiem przy podejmowaniu decyzji o FDI są przepisy dotyczące zakupu ziemi i nieruchomości przez obcokrajowców. Chociaż procedura wydania zezwolenia na zakup ziemi prowadzona przez MSWiA trwa kilka miesięcy, to inwestorzy zwykle otrzymują decyzję pozytywną. Przyspieszenie procedury z pewnością skutkowałoby większą skłonnością do inwestowania w Polsce, szczególnie przy utrzymujących się niskich cenach ziemi i ogólnej atrakcyjności dla zagranicznych inwestorów związanej z konkurencyjnymi kosztami pracy, różnorodnością przemysłu, wielkością i potencjałem rozwojowym rynku.

W niniejszym podpunkcie zwrócono uwagę na szereg czynników instytucjonalnych, które składają się na to, co rozumiemy pod pojęciem wolności gospodarczej. Brak ograniczeń w tych obszarach poprawia warunki funkcjonowania firm. W połączeniu z elastycznym rynkiem pracy i gotową do szybkiego przekwalifikowania się podażą pracy zwiększają skłonność przedsiębiorców do angażowania się w różnorodne projekty inwestycyjne. Natomiast inwestycje generują nowe miejsca pracy, co przyczynia się do powiększania zatrudnienia oraz obniżenia stóp bezrobocia i złagodzenia negatywnych skutków jego występowania. Ponadto, firmy kierujące duże nakłady na inwestycje, badania i rozwój, lepiej zaspokajają potrzeby konsumentów.

Kraje naszego regionu są ważnym beneficjentem zagranicznych inwestycji. W 2004 roku inwestorzy zagraniczni utworzyli w Polsce ponad 14,8 tys. miejsc pracy. Polska, która wciąż odczuwa niedoinwestowanie niektórych sektorów, powinna dążyć do poprawienia swojej pozycji wśród krajów rywalizujących o napływ inwestorów.

Inwestycje w Polsce a perspektywy wzrostu produktu i zatrudnienia

Inwestycje są jedynym źródłem odtwarzania i kumulacji kapitału fizycznego, wykorzystywanego w procesie produkcji. W związku z tym w ostatecznym rozrachunku nowe miejsca pracy i wzrost produktu osiągać można tylko dzięki nakładom inwestycyjnym.

Wysoki poziom inwestycji jest **szczególnie istotny w krajach takich jak Polska**, gdzie zarówno wyposażenie przedsiębiorstw w kapitał fizyczny, jak i dostępna infrastruktura są znacznie poniżej standardów państw rozwiniętych. Obecny poziom inwestycji – na poziomie ok. 20 proc. PKB – jest **dalece niewystarczający do szybkiego nadrobienia przez Polskę dystansu dzielącego ją do państw rozwiniętych**. Wprawdzie w 2006 r. odnotowano istotny przyrost inwestycji, ich poziom był jednak w dalszym ciągu niewystarczający.

W związku z tym konieczne jest z jednej strony **efektywniejsze wykorzystanie pieniędzy publicznych**, przeznaczanych na inwestycje, do budowy **nowoczesnej infrastruktury**, z drugiej – **deregulacja otoczenia biznesu sprzyjająca postawom prorozwojowym i zwiększaniu przedsiębiorczości**. Inwestycje prywatne są też ograniczane przez rosnące zadłużenie polskiego sektora finansów publicznych, który wypiera prywatnych kredytobiorców – przedsiębiorcy bowiem biorąc kredyt nigdy nie będą w stanie być tak wiarygodni jak państwo Polskie, którego oceny w zakresie wiarygodności kredytowej są bardzo wysokie.

Takie działania są jedyną drogą do szybkiego dołączenia Polski do grona państw rozwiniętych. Ważną, choć nie zasadniczą, rolę do odegrania w tym procesie mają także inwestycje zagraniczne, których napływ do Polski jest na dość wysokim poziomie – jednak **niższym, niż w większości państw regionu**.

Podsumowanie

W rozdziale skoncentrowaliśmy się na wydatkach i dochodach sektora finansów publicznych i ich znaczeniu dla rynku pracy oraz na kluczowej roli inwestycji (zarówno publicznych, jak i prywatnych) dla tworzenia wzrostu. Uzasadnieniem przyjętej zawartości rozdziału jest to, że zarówno działania państwa, jak i przedsiębiorców, wpływają na dostępność i jakość czynników produkcji – pracy i kapitału.

W Polsce wysokie są wydatki publiczne dokonywane w ramach systemu zabezpieczenia społecznego – dotyczy to **wydatków emerytalnych i rentowych, które w proporcji do PKB należą do najwyższych na świecie**. Jest to konsekwencją wykorzystywania systemu zabezpieczenia społecznego w ciągu ostatnich kilku lat do prowadzenia **pasywnej, dezaktywizującej polityki rynku pracy**. Działania takie są powtórzeniem doświadczeń państw rozwiniętych sprzed dwudziestu lat, które w ich wypadku skończyły się całkowitym fiaskiem i wywołały trwające do dziś niekorzystne efekty na rynku pracy – niską aktywność zawodową osób starszych i destabilizację finansów publicznych. **Polska niestety nie korzysta z doświadczeń innych państw i powtarza najgorsze wzorce**.

W ciągu ostatnich lat podejmowano wprawdzie działania mające ograniczyć skalę przedwczesnego wycofywania się pracowników z aktywności zawodowej, **były one jednak w znacznej mierze nieskuteczne** gdyż jedne transfery zastępowały drugie. Ograniczeniu dostępności rent z tytułu niezdolności do pracy towarzyszyło powstanie zasiłków i świadczeń przedemerytalnych, z kolei ograniczenie roli tych świadczeń spowodowało zwiększoną presję na wcześniejsze emerytury. **W konsekwencji aktywność zawodowa osób starszych jest w chwili obecnej niemal dwukrotnie niższa niż w krajach Europy Zachodniej**.

Wprawdzie **nowy system emerytalny** uznać należy za rozwiązanie bardzo dobre – nie tylko ze względu na sytuację na rynku pracy – i między innymi **promujące aktywność zawodową** osób w wieku przedemerytalnym, jednak **reforma emerytalna wymaga dokończenia** w takich obszarach jak emerytury pomostowe, renty rodzinne i mechanizm wypłaty świadczeń. Jednocześnie **uleganie przez decydentów żądaniom niektórych grup zawodowych** i wprowadzanie rozwiązań różnicujących przywileje poszczególnych pracowników i **podważających podstawowe założenia nowego systemu** budzi uzasadnione obawy o przyszłość nowego systemu emerytalnego i rozwój kraju.

Wysokie wydatki publiczne są pokrywane z równie **wysokich podatków**. Ich oddziaływanie na rynek pracy jest nierównomierne i w szczególności **silny sposób ogranicza szanse na rynku pracy** osób o najniższych kwalifikacjach i dochodach. Szczególnie wysokie – na tle innych państw – jest w Polsce **opodatkowanie pracy osób najmniej zarabiających**, w połączeniu z systemem zabezpieczenia i płacą minimalną sprawia, że ich **praca staje się nieopłacalna** – zarówno dla przedsiębiorców, jak i ich samych.

Aktywne polityki rynku pracy **umożliwiają udzielanie skutecznej pomocy osobom bezrobotnym** i równocześnie poprawienie funkcjonowania rynku pracy oraz wzrost zatrudnienia. Nie wszystkie środki w tym zakresie są równie skuteczne, a niektóre formy pomocy są kosztowne – jednak aktywne polityki mogą być środkiem **zmniejszania strukturalnych problemów polskiego rynku pracy**. Niestety dotychczas zarówno **zakres, jak i jakość tych działań w Polsce pozostawały na niskim poziomie** – dotyczy to również tak podstawowych form pomocy jak pośrednictwo i doradztwo świadczone przez publiczne służby zatrudnienia. Pewną nadzieję na poprawę sytuacji w tym zakresie wiązać można z **szerokim wykorzystywaniem funduszy strukturalnych** do prowadzenia aktywnych polityk rynku pracy, jednak bez zmiany sposobu myślenia i porzucenia polityki nakierowanej na dezaktywizację na rzecz tej skoncentrowanej na integracji zawodowej i aktywizacji nie należy oczekiwać większych zmian jakościowych.

O ile wyżej opisane problemy dotyczyły przede wszystkim siły roboczej, a więc pracy jako czynnika produkcji, inwestycje związane są z kapitałem fizycznym i jego akumulacją. Polska, pozostając w tyle za państwami rozwiniętymi pod względem PKB per capita charakteryzuje się również **słabszym wyposażeniem w kapitał** – co przejawia się zarówno w niższej **produktywności na zatrudnionego przedsiębiorstw**, jak i **jakości dostępnej infrastruktury**. Obecnie **inwestycje stoją na poziomie o wiele zbyt niskim**, by możliwe było dokonanie szybkiego awansu cywilizacyjnego. Drogą do ich zwiększenia jest zmniejszenie barier ograniczających przedsiębiorczość, przyciąganie inwestycji zagranicznych oraz bardziej racjonalne wykorzystywanie środków publicznych.



3.

Regulacje i praca

3. Regulacje i praca

Podstawą funkcjonowania mechanizmów rynkowych jest wolność gospodarcza, która tworzy warunki do rozwoju przedsiębiorczości. Ta z kolei jest siłą sprawczą wszelkiej działalności w sektorze prywatnym. Swoboda gospodarcza przyczynia się do zwiększania inwestycji i aktywności ekonomicznej firm i pojedynczych jednostek, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu popytu na pracę i poprawy sytuacji osób bezrobotnych i zatrudnionych. Zagadnieniami tymi zajmujemy się w pierwszym podrozdziale.

W dalszej części przedstawiamy, w jaki sposób regulacje oddziałują nie tylko na poziom zatrudnienia i bezrobocia, ale też na ich strukturę – cechę szczególnie ważną w kontekście rosnących zróżnicowań poziomu życia społeczeństwa polskiego. Fundamentalną rolę odgrywa tu prawo pracy i ochrona zatrudnienia, którą ono zapewnia. W związku z tym staramy się odpowiedzieć na pytania o to, jaki powinien być optymalny stopień ochrony pracy, czy w Polsce nie jest on zbyt wysoki. Uzupełnieniem tego wątku rozważań jest wyjaśnienie, dlaczego nie można administracyjnie zakazać zwalniania z pracy i jaka jest rola kreacji i destrukcji miejsc pracy w nowoczesnej gospodarce.

Jedną ze sztywności rynku pracy mającą wpływ na poziom płac, zatrudnienia i bezrobocia jest wynagrodzenie minimalne. Problem siły i kierunku tego wpływu budzi często duże kontrowersje, w związku z tym staramy się odpowiedzieć na pytanie o znaczenie obecnego poziomu płacy minimalnej w Polsce dla sytuacji na rynku pracy oraz omawiamy potencjalne zagrożenia związane z wprowadzoną w 2005 r. zmianą sposobu jego indeksacji.

Regulacje działalności gospodarczej oraz podatki nakładane na pracowników i pracodawców są przyczynami powstawania tzw. szarej strefy – prowadzenia działalności gospodarczej i podejmowania zatrudnienia z pominięciem regulacji i obciążeń podatkowych. Zagadnienie to omawiamy w piątym podrozdziale, tłumacząc fenomen szarej strefy i jej wpływ na gospodarkę, a także prezentując szacunki skali szarej strefy w Polsce i jej znaczenia dla gospodarki.

Z elastycznością rynku pracy i poziomem regulacji związana jest koncepcją tzw. flexicurity, według której bezpieczeństwo pracowników i duża elastyczność zatrudnienia nie wykluczają się. Aby zwiększyć tę drugą, pracodawcy coraz częściej korzystają z tzw. nietradycyjnych form zatrudnienia. Duży udział tego typu umów w strukturze umów o pracę zawieranych przez pracodawcę poprawia zdolność firm do szybkich dostosowań do różnego rodzaju zaburzeń i na dłuższą metę jest korzystny zarówno dla pracodawcy, jak i pracownika, a przede wszystkim bezrobotnego. Katalog elastycznych form zatrudnienia dopuszczonych przez polskie prawo zamyka niniejszy rozdział.

3.1. Jaki jest związek między wolnością gospodarczą, inwestycjami a miejscami pracy?

Wolność i regulacje a funkcjonowanie gospodarki

W nowoczesnym państwie znaczna część procesów gospodarczych jest przedmiotem różnego rodzaju regulacji, ograniczających dowolność prowadzonych przez poszczególne podmioty działań. Nadmierna regulacja działalności gospodarczej jest powszechnie uznawana przez ekonomistów za jeden z czynników mogących ograniczać poziom produktu i zatrudnienia – z drugiej strony, niemal wszyscy zgadzają się, że pewien zakres regulacji jest konieczny dla umożliwienia sprawnego funkcjonowania rynków i podmiotów gospodarczych.

Jedną z podstawowych funkcji państwa jest ochrona ładu panującego w kraju, w tym istniejących w nim stosunków społecznych, realizacja zadań państwa nie może pomijać ingerencji w działalność gospodarczą. Z punktu widzenia przedsiębiorców, istotny jest stopień wpływania państwa na rzeczywistość gospodarczą i skuteczność realizacji jego zadań, takich jak tworzenie polityki gospodarczej, planów makroekonomicznych, czynności organizacyjnych, reglamentacyjnych, nadzorczych, kontrolnych itp. Wreszcie, państwo odpowiada za zapewnienie prowadzącym działalność gospodarczą ochrony prawnej, czyli umożliwiającemu zawieranie skutecznych umów systemu prawa oraz szybkiej i skutecznej egzekucji roszczeń.

Regulacje służą nie tylko ochronie samego systemu gospodarczego (np. zasady zawierania umów, rozstrzygnięcia sporów czy egzekucji należności) oraz ochronie i uregulowaniu praw i obowiązków określonych grup (np. prawo pracy czy ubezpieczenia społeczne), ale mogą również służyć regulacji rynków strategicznych (np. handel bronią) lub sprzyjających tworzeniu się monopolów (np. telekomunikacja lub transport kolejowy). Tego typu przepisy, w zależności od intencji prawodawcy, chronią konsumenta i uczciwą konkurencję na rynku, co jest pożądane i przynosi gospodarce jako całości korzyści, ale mogą też umacniać pozycję monopolistyczną niektórych firm, co jest korzystne głównie dla tych firm i ich właścicieli (np. tzw. monopol wódczono-zapałczany w Polsce międzywojennej), a globalnie ma na gospodarkę wpływ niekorzystny – zarówno z perspektywy przedsiębiorców, jak i pracowników.

Idea wolności gospodarczej wywodzi się z reakcji osiemnastowiecznych angielskich ekonomistów na doktrynę merkantylistyczną, szeroko regulującą i kontrolującą życie gospodarcze. Przeciwstawiono jej liberalizm gospodarczy, który z czasem zaczął funkcjonować w powszechnej świadomości jako jedna z fundamentalnych zasad gospodarki kapitalistycznej. We współczesnym prawie europejskim funkcjonuje powszechnie zasada swobody, czy też wolności, działalności gospodarczej. Należy ona do podstawowych swobód, na których opiera się wolny rynek. Wyrażona jest przez zakaz ograniczania wszelkich przejawów aktywności ekonomicznej, chyba że kolidowałyby one z przepisami chroniącymi inne prawa człowieka i obywatela. Na polskim gruncie prawnym, zasadę wolności gospodarczej oraz jej ograniczenia znajdujemy w ustawie zasadniczej, w artykułach 20 i 22. Podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, chyba że ważny interes publiczny wymaga w tym względzie ograniczeń.

Wolność gospodarcza nie ma charakteru absolutnego, dotyczą jej restrykcje podobne w naturze do tych, którymi obwarowane są pozostałe prawnie usankcjonowane wolności i przywileje. Regulowanie działalności gospodarczej przybiera najczęściej formę szczegółowych przepisów wymieniających warunki podejmowania i wykonywania danego typu działalności. Regulacje zachowań przedsiębiorców oznaczają więc sumę nakazów i zakazów, których celem jest zapewnienie ochrony wartości nadrzędnych. Może się to wiązać, na przykład, z koniecznością uzyskania przez przedsiębiorcę koncesji lub licencji na prowadzenie danej działalności.

Zupełny brak regulacji i kontroli aktywności ekonomicznej wiązałby się z gospodarczą anarchią, redukującą wzajemne zaufanie przedsiębiorców i silnie pomniejszającą zyski z prowadzenia działalności. Jednocześnie jednak nadmierna regulacja oznacza ograniczenie roli przedsiębiorczości w gospodarce oraz sprowadzenie działalności gospodarczej do realizacji narzuconego przez państwo planu. Poziom optymalizujący warunki funkcjonowania firm znajduje się pomiędzy tymi skrajnymi modelami. Państwo powinno gwarantować wykonywalność umów, a jednocześnie ułatwiać prowadzenie wszelkiej produktywniej działalności nie noszącej znamion przestępstwa. W szczególności nakładane przez państwo obowiązki nie powinny wiązać się z dyskryminowaniem jednych grup podmiotów gospodarczych względem innych.

Mierniki wolności gospodarczej

Z uwagi na skutki różnic w stopniu obowiązującej w krajach regulacji dla ich sytuacji ekonomicznej, powstało kilka syntetycznych wskaźników, które mają ułatwić porównania międzynarodowe. Najczęściej stosowanymi w tym celu indeksami są: obliczany przez Instytut Frasera wskaźnik *Economic Freedom of the World* (ang. wolność gospodarcza na świecie), przez Heritage Foundation – *Index of Economic Freedom* (ang. wskaźnik wolności gospodarczej) oraz tworzony przez Światowe Forum Gospodarcze we współpracy z Bankiem Światowym **Global Competitiveness Report** (ang. światowy raport konkurencyjności). Każda z tych organizacji uwzględnia w swoich raportach Polskę.

Obszary, na które zwracają uwagę autorzy wskaźników obejmują: przewidywalność polityki monetarnej państwa i powiązanych z nią wielkości ekonomicznych, dostępność kredytów i innych źródeł finansowania działalności gospodarczej, liberalizację międzynarodowych przepływów kapitałowych i wymiany towarowej, poziom ceł i pozataryfowych barier handlowych, procent PKB wytwarzany przez państwowe przedsiębiorstwa, stopień regulacji rynku pracy i ochrony praw własności.

Stabilne relacje cen i niska inflacja o niewielkiej amplitudzie wahań to czynniki, które znacznie ułatwiają zarządzanie przedsiębiorstwem i planowanie inwestycji. Przedsiębiorca może skutecznie konstruować budżet firmy tylko jeśli jest w stanie realnie ocenić ryzyko zmiany cen czynników produkcji oraz swoich produktów. Niepewność co do tych podstawowych determinantów opłacalności produkcji zniechęca do inwestowania, które może – wskutek nieprzewidywanych zmian cen – przynieść straty.

Wpływ na decyzje inwestycyjne i restrukturyzacyjne przedsiębiorstw, obok przewidywalnej polityki pieniężnej, wywiera również dostępność kredytów i innych źródeł finansowania. Państwo ma tutaj wpływ na otwartość rynków finansowych, sprawność i konku-

rencyjność systemu bankowego, przepisy wpływające na trudności przy zakładaniu banku czy innych instytucji finansowych, udział skarbu państwa w strukturze własnościowej sektora bankowego i stopień restrykcji prawnych go dotyczący. Nie trzeba wyjaśniać, że większa konkurencja na rynku usług finansowych prowadzi do pełniejszej i lepszej obsługi kredytobiorców, co z kolei skłania ich do inwestowania finansowanego zewnętrznymi źródłami kapitału.

Duża część popytu inwestycyjnego pochodzi od firm zagranicznych, których obecność na krajowych rynkach jest czynnikiem zwiększającym konkurencję, a przez to prowadzącym do poprawy produktywności przedsiębiorstw. Na stopień otwartości gospodarki na kapitał zagraniczny wskazują prawne utrudnienia w przepływach kapitału oraz dostępność krajowego rynku dla obcych firm.

Kolejnym czynnikiem, który sprawia, że rynek jest atrakcyjny dla zagranicznych inwestorów oraz zwiększa jego konkurencyjność jest niski poziom ceł i brak barier handlowych stwarzanych przez organy państwa w celu ochrony rodzimej produkcji. Deregulacja importu i eksportu rozszerza też rynki zbytu firm krajowych i ułatwia dostęp do nowoczesnych technologii. Niski poziom protekcjonizmu tworzy presję na efektywniejsze wykorzystywanie zasobów i nieustanne podnoszenie produktywności.

Powszechną wśród ekspertów i potwierdzoną dużą liczbą badań jest opinia, że przedsiębiorstwa będące własnością państwa są gorzej zarządzane i mniej produktywnie ze względu na miękkie ograniczenia budżetowe, jakim podlegają. Środki produkcji wykorzystywane w tych firmach mogłyby być lepiej spożytkowane przez przedsiębiorców prywatnych, a tym samym, lepiej zaspokajając popyt rynkowy. Należy zatem dążyć do prywatyzacji źle zarządzanych przedsiębiorstw i możliwie ograniczać produkcję sektora państwowego.

Jednym z kryteriów oceny wolności gospodarczej stosowanym w międzynarodowych indeksach jest elastyczność rynku pracy (zobacz podrozdział 3.2.). Indeksy mierzące stopień regulacji rynku pracy koncentrują się na płacy minimalnej (opisanej w podrozdziale 3.4.), elastyczności zatrudniania i zwalniania pracowników oraz wysokości transferów społecznych i ich wpływie na zgłaszaną przez ludność podaż pracy.

Ostatnim, ale niezmiernie ważnym zarówno dla krajowych jak i zagranicznych inwestorów, czynnikiem są prawa własności obowiązujące w kraju i ich ochrona. Dobrze zagwarantowane prawa własności oddalają zagrożenie, że zyski z inwestycji będą zawłaszczone przez podmioty, które nie przyczyniły się do ich wytworzenia.

Wolność gospodarcza, inwestycje i miejsca pracy

Omawiając mierniki poziomu wolności gospodarczej, zwróciliśmy uwagę na okoliczności zachęcające lub zniechęcające przedsiębiorców do podejmowania decyzji o zainwestowaniu w danym kraju. Istotnie, wysoka jakość regulacji i swoboda gospodarcza są ważnymi czynnikami oddziałującymi na wartość inwestycji, bowiem stanowią o warunkach prowadzenia działalności. Im lepsze są te warunki, tym więcej jest możliwości kreowania i zaspokajania popytu, mniejsze ryzyko poniesienia strat oraz większy zwrot z zainwestowanych nakładów. Dotyczy to nie tylko przedsiębiorstw krajowych, ale także inwestycji zagranicznych – jeśli więc przedsiębiorca miałby z dwóch krajów o podobnych charakterystykach (np. rozwój technologiczny, dostępność wykwalifikowanej siły roboczej), a różniących się przede wszystkim jakością i stopniem regulacji, wybrać jeden, w którym dokona inwestycji, to wybierze ten, gdzie prowadzenie interesów jest łatwiejsze.

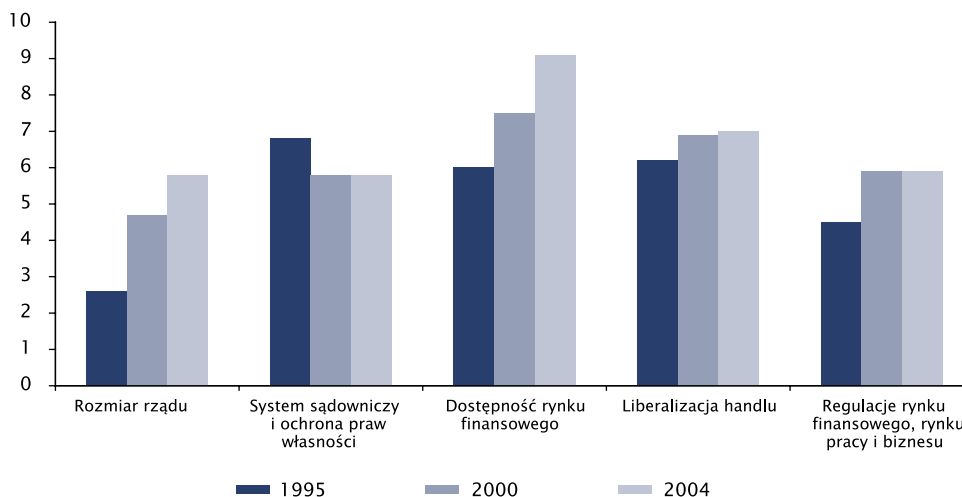
Ramka 6. Konkurencyjność gospodarki przyciąga inwestycje

Dobre warunki prowadzenia działalności w połączeniu z otwartością gospodarki na wymianę międzynarodową i zagraniczne przepływy finansowe, sprzyjają wysokiemu poziomowi inwestycji. Zwiększona presja na konkurencyjność potęguje ten efekt. W uproszczeniu, każda inwestycja zagraniczna wymusza na firmach krajowych działania zmierzające do utrzymania swojej pozycji rynkowej, co również wiąże się z inwestowaniem. W przeciwnym wypadku zagraniczni producenci szybko zyskują przewagę konkurencyjną.

Przykładem gospodarki, w której przewaga konkurencyjna jest uzupełniona przez liberalne przepisy są Indie, które są głównym dostarczycielem pracy zdalnej na świecie. Tamtejsze uczelnie kończy co roku około 300 tys. informatyków, którzy znajdują zatrudnienie w ramach tzw. offshore outsourcing (por. pkt 3.6.), czyli świadczenia takich usług jak tworzenie programów komputerowych dla firm amerykańskich czy europejskich. Atrakcyjność Indii jako dostawcy pracy zdalnej przekłada się bezpośrednio na ogromne inwestycje międzynarodowych koncernów, które zakładają tam centra obsługi klienta i oddziały rachunkowe.

Wszelkie nowe przedsięwzięcia podejmowane przez firmy, ich rozbudowa czy rozszerzenie spektrum działalności wiąże się nieodzwrotnie ze zwiększeniem bądź zmianą struktury zapotrzebowania na pracowników. Wprowadzenie na rynek produktu, przy wytwarzaniu którego wykorzystuje się innowacyjną technologię wymaga zatrudnienia przez firmę odpowiednio wykwalifikowanych specjalistów, którzy zajmą się obsługą linii produkcyjnej lub pomogą dotychczasowym pracownikom przyswoić nowe umiejętności. Każda większa inwestycja, szczególnie o charakterze restrukturyzacyjnym, pociąga za sobą tworzenie nowych miejsc pracy, lepiej dopasowanych do potrzeb firmy, a przez to bardziej produktywnych. Szerzej o wpływie inwestycji na tworzenie miejsc pracy i zatrudnienie piszemy w rozdziale 2.

Wykres 30. Zmiany wyników Polski w Economic Freedom of the World (wyższa ocena oznacza więcej wolności).



Źródło: Opracowanie IBS na podst. danych Economic Freedom of the World.

Ocena stopnia swobody działalności gospodarczej w Polsce

Ogólny wynik ocen Polski jest dość dobry, jednak mniejszy niż nie tylko w krajach o największym zakresie wolności gospodarczej (jak Hong Kong, Singapur czy państwa anglosaskie), ale także większości państw Unii Europejskiej. Wprawdzie różnice nie są w tym zakresie dramatyczne, **wskazują jednak na przeregulowanie polskiej gospodarki**.

Najwyższe noty otrzymuje polska polityka monetarna za swoją skuteczność w stabilizowaniu cen, a co za tym idzie ułatwianiu decyzji inwestycyjnych. Nie odstawiamy tym samym od pozostałych krajów Unii Europejskiej (oprócz Węgier), które w latach 1995-2000 wyraźnie poprawiły swoją politykę pieniężną. Niepokoją jednak sygnały o chęci uzależnienia banku centralnego od rządu i rozszerzenie jego zadań o takie, na które polityka monetarna nie może mieć większego wpływu, a które mogłyby zmniejszyć przejrzystość polityki monetarnej.

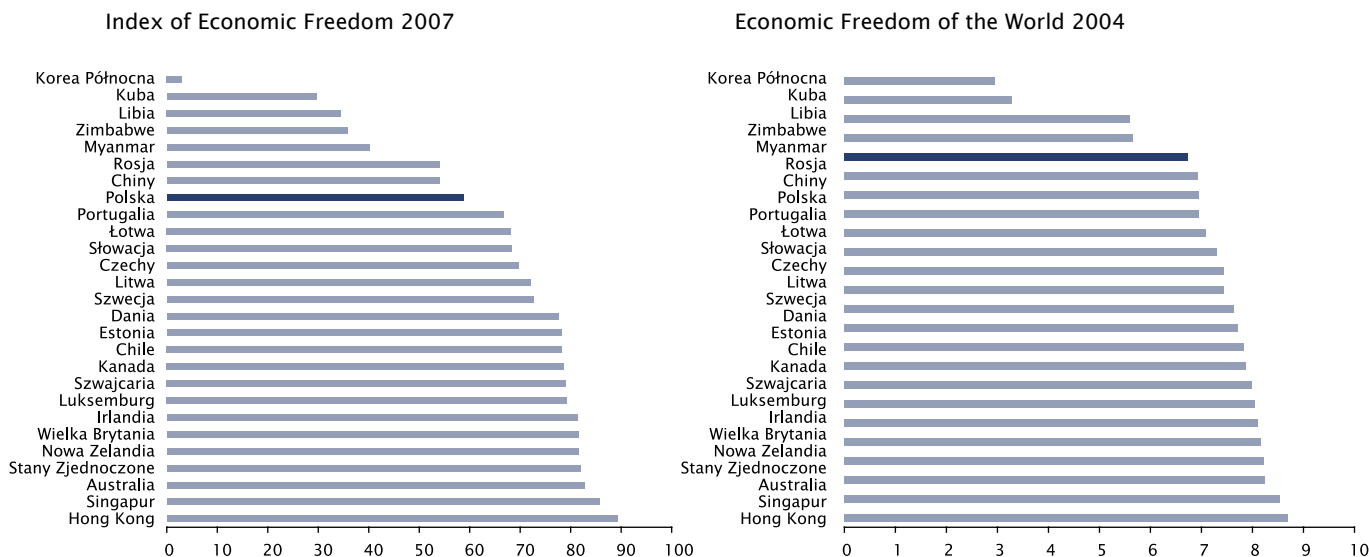
Również **otwartość i konkurencyjność rynku** oraz duży udział kapitału zagranicznego w sektorze bankowym i ubezpieczeniowym, a także zapowiadana dalsza prywatyzacja tych sektorów **dobrze świadczą o stopniu wolności gospodarczej w Polsce**. Krytykowane są zaś **rządowe dofinansowania kredytów dla rolnictwa i budownictwa, jako narzędzia pogarszające uczciwość konkurencji**. Wątpliwości w tym obszarze budzi także zgromadzenie instytucji kontroli finansowej w ramach nowopowstałej Komisji Nadzoru Finansowego zależnej od rządu oraz próby zmniejszenia stopnia niezależności Narodowego Banku Polskiego.

Polskie **prawo pracy jest stosunkowo elastyczne względem pozostałych krajów OECD**. Jednak problem stanowi **duże obciążenie przedsiębiorców czynnościami biurokratycznymi**, które mają charakter nieproduktywny. Nadmierna biurokratyzacja prowadzi do straty dużej ilości czasu na działania niezwiązane z przedmiotem działalności przedsiębiorstw.

Za element pozytywny należy też uznać fakt, że Polska prowadzi wspólną politykę celną z innymi krajami Unii Europejskiej, a poziom protekcjonizmu jest niski oraz to, że jedynie około 4 procent PKB jest wytwarzane przez przedsiębiorstwa sektora publicznego. **O ile prawa własności w Polsce są dobrze określone i sprzyjają przedsiębiorczości, o tyle ich egzekucja jest często krytykowana**. Wielu inwestorów wskazuje na powolny system sądowniczy, co potwierdzają dane na temat długości trwania postępowań w sprawach gospodarczych, i na częste zmiany przepisów.

Warto też zwrócić uwagę na bardzo istotny aspekt nie podlegający ocenie w ramach powyższych indeksów, ale często podnoszony przez przedsiębiorców – mianowicie częstość zmian prawa oraz przejrzystość i spójność regulacji. W tym zakresie Polska pozostaje daleko w tyle za ustabilizowanymi gospodarkami, a ciągle zmiany prawa stanowią nawet nie czynnik utrudniający, a znacząco **podnoszący ryzyko prowadzonej działalności gospodarczej**.

Wykres 31. Ocena wolności gospodarczej w Polsce na tle innych państw (wyższa ocena oznacza większy zakres wolności).



Źródło: Opracowanie IBS na podstawie danych Economic Freedom of the World i Index of Economic Freedom.

3.2. Czy polskie prawo pracy jest elastyczne?

Prawo pracy i jego elastyczność

Prawo pracy to system przepisów regulujących kwestie stosunku pracy, organizacji pracodawców i pracowników, układów i sporów zbiorowych itp. Podstawowym źródłem prawa pracy jest kodeks pracy, jednak funkcjonuje też szereg powiązanych z nim aktów prawnych. Nie należy utożsamiać pojęć „elastyczność prawa pracy” i „elastyczność rynku pracy”. Przez elastyczność rynku pracy rozumie się najczęściej jego zdolność do szybkiej adaptacji do zmian wywoływanych przez zewnętrzne wstrząsy gospodarcze. Na przykład, jeśli firma, ze względu na specyfikę działalności (np. budownictwo, rolnictwo), jest najbardziej aktywna w niektórych okresach roku, to potrzebuje wówczas więcej pracowników niż poza tymi okresami. Pojawia się zatem zapotrzebowanie na pracę sezonową. Na elastycznym rynku pracy pracodawca będzie mógł dostosować zatrudnienie w firmie do aktualnych potrzeb. Nie będzie musiał zatrudniać wszystkich pracowników na umowę na czas nieokreślony, co uniemożliwia rezygnację z ich usług poza sezonem. Elastyczność prawa pracy, ma duży wpływ na funkcjonowanie rynku pracy, ale nie jest jedynym czynnikiem decydującym o jego elastyczności.

Podstawowym motywem prawnej regulacji stosunku pracy jest zmniejszenie niepewności zatrudnionych co do ciągłości pracy i związanego z nią dochodu oraz ochrona przed potencjalnymi nadużyciami ze strony pracodawcy. Przepisy prawa pracy koncentrują się na dwóch obszarach uregulowań. Pierwszy z nich dotyczy zasad pracy na czas nieokreślony, drugi – umów na czas określony i pracy tymczasowej. Rozwiązania dotyczące pracy na czas nieokreślony mówią przede wszystkim o zakresie obowiązku wypłaty odpraw, długości okresu wypowiedzenia, podawania powodów, konsultacji i ewentualnego uzyskania zgody stron trzecich (reprezentacji pracowników, urzędów publicznych itp.) na rozwiązanie stosunku pracy. W stosunku do umów na czas określony oraz pracy w niepełnym wymiarze i tymczasowej, regulacje dotyczyć mogą także dopuszczalności zawarcia takiej umowy, liczby możliwych powtórzeń i maksymalnej długości ich trwania. Ważne miejsce w systemie prawa pracy zajmują także dodatkowe wymogi przy przeprowadzaniu zwolnień grupowych.

Miary elastyczności prawa pracy

Rozwiązania zwiększające poczucie bezpieczeństwa pracownika i pewność utrzymania posady z konieczności pociągają za sobą pewien koszt dla obu stron – tzn. pracownika i pracodawcy – redukują swobodę dowolnego kształtowania stosunku pracy, wywołując zniekształcenia względem wolnego rynku pracy. Z tego powodu przy ocenie elastyczności prawa pracy bierze się zwykle pod uwagę wysokość kosztów przyjęć i zwolnień, skalę swobodnego organizowania i ustalania czasu pracy oraz formę prawnie dopuszczalnych umów o pracę. Elastyczne prawo pracy cechuje łatwość i niski koszt zawierania i kształtowania stosunku pracy oraz mnogość możliwych form zatrudnienia, umożliwiających najlepsze dopasowanie typu umowy zawieranej między pracodawcą a pracownikiem do rodzaju pracy i oczekiwań zarówno pracodawcy, jak i pracownika. W badaniach nad problemami wpływu elastyczności prawa pracy na zatrudnienie i bezrobocie najczęściej stosuje się indeks EPL (*Employment Protection Legislation* – ang. regulacje ochrony zatrudnienia) opracowany przez OECD.

EPL jest najbardziej kompleksowym miernikiem elastyczności prawa pracy, pozwalającym na dokonywanie międzynarodowych porównań. Oblicza się go dla wszystkich krajów OECD i prezentuje w postaci szeregu czasowego rozpoczynającego się w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Indeks obejmuje zarówno stopień regulacji rynku pracy oraz różnorodność możliwych do zawarcia kontraktów. Rozwiązania dotyczące zasad zatrudniania, zwalniania i możliwości zatrudniania oceniane są odrębnie dla różnych typów umów stosunku pracy. Ocenę uzupełnia się o regulacje zwolnień grupowych. Poszczególnym obszarom przypisuje się wagi: po 40 procent dla umów na czas nieokreślony i pozostałych umów oraz 20 procent dla zwolnień grupowych. Im wyższa ocena, tym większy poziom regulacji.

Składnik dotyczący umów tradycyjnych koncentruje się na indywidualnej ochronie przed zwolnieniem i uwzględnia następujące aspekty:

- niedogodności proceduralne wynikające z formalnych wymogów podczas zwalniania,
- długość okresu wypowiedzenia i wysokość odprawy należnej zwalnianemu pracownikowi,
- dopuszczalne przyczyny zwolnienia i postępowanie w przypadku zwolnienia nieuzasadnionego.

Drugą składową indeksu, ocenę umów na czas określony i pracy tymczasowej, konstruuje się ze względu na:

- stopień regulacji tych umów i liczbę dozwolonych ponowień,
- skumulowany czas ich trwania,
- zakres prac, gdzie w świetle prawa możliwe jest nawiązywanie tej formy stosunku pracy.

Wreszcie, trzeci składnik, dodatkowe regulacje dotyczące zwolnień grupowych i odróżniające je od zwolnień indywidualnych, ocenia się na podstawie:

- definicji zwolnień grupowych, wysokości progu kwalifikującego zwolnienie jako grupowe,
- wymogów informowania i uzyskiwania zgody strony trzeciej,
- okresu wypowiedzenia,
- dodatkowych kosztów dla pracodawcy, wynikających z konieczności wypłaty odpraw, negocjowania zwolnienia z organizacjami pracowników, opracowania programów socjalnych dla zwalnianych pracowników.

Elastyczność prawa pracy a sytuacja na rynku pracy

O ile liczba osób zgłaszających chęć pracy – tzn. podaż pracy – charakteryzuje się wysoką stabilnością, zmienia się bowiem na przestrzeni wielu lat głównie pod wpływem procesów demograficznych i cywilizacyjnych (jak również rozwiązań systemu zabezpieczenia społecznego, zob. podrozdział 2.1. i 2.2.), o tyle popyt na pracę może być dużo bardziej zmienny w krótkim okresie. Regulacje prawne rynku pracy są jednym z czynników określających swobodę dostosowywania przez przedsiębiorstwa poziomu zatrudnienia do aktualnego zapotrzebowania. Regulacje elastyczne, czyli takie, które umożliwiają podejmowanie zatrudnienia w różnych formach i nakładają na pracodawcę niskie koszty związane z zatrudnianiem i zwalnianiem pracowników, ułatwiają przedsiębiorcy zarządzanie kadrami. W sytuacji zwiększenia popytu, zwłaszcza jeśli jest postrzegane jako przejściowe, dużego znaczenia nabiera możliwość zatrudnienia w innej formie niż tradycyjna. Pozwala to na swobodną organizację pracy i ustalanie wymiaru jej czasu. W sytuacji odwrotnej, gdy ma miejsce spadek popytu, elastyczne prawo pracy wspomaga przedsiębiorców umożliwiając obniżanie zatrudnienia bez ponoszenia wysokich kosztów. Zwiększa to ryzyko utraty pracy przez pracownika, którego minimalizacja jest jednym z celów prawa pracy, ale również ułatwia dostosowanie się gospodarki do zaburzeń popytu.

Niższy stopień uregulowania stosunku pracy wiąże się zatem z większymi zwolnieniami, ale i z bardziej dynamicznym tworzeniem miejsc pracy. Na rynku pracy odnotowuje się bardziej intensywne przepływy między grupami bezrobotnych i zatrudnionych, co jest korzystne również z tego względu, że osoby tracące pracę mają szansę na względnie szybkie znalezienie nowego zatrudnienia. Podwyższone przepływy dotyczą w pierwszej kolejności pracowników zatrudnianych w innej formie niż tradycyjna.

Z kolei, wysoki stopień uregulowania, który wiąże się z wysokimi kosztami zwolnień i zatrudniania, zniechęca pracodawców do dostosowywania zatrudnienia do potrzeb, zmniejszając wielkość przepływów między stanami na rynku pracy. W związku z tym pojawia się realne zagrożenie, że osoba tracąca pracę będzie jej pozbawiona przez dłuższy czas. Długotrwały brak pracy skutkuje deprecjacją kapitału ludzkiego i społecznego, gdyż pewne umiejętności utrzymują się lub kształtują tylko w miejscu pracy. Co więcej, osoba długotrwale bezrobotna jest w oczach pracodawcy mniej wiarygodna jako potencjalny solidny i produktywny pracownik niż osoba poszukująca pracy od niedawna. W ten sposób długi okres pozostawania bez pracy odciska na bezrobotnym piętno, przez które wyjście z bezrobocia staje się szczególnie trudne. Na poziomie całej gospodarki prowadzi to do wytworzenia się grupy osób „niezatrudnialnych”, której przyrosty przekładają się bezpośrednio na trwały wzrost bezrobocia. W tym kontekście, wysoki stopień regulacji stosunku pracy wpływa na wydłużenie się przeciętnej długości okresu pozostawania bez pracy i przyczynia się do wykluczenia z rynku części osób. Ponadto, zmusza pracodawców do ponoszenia kosztów utrzymywania niepotrzebnych zasobów pracy w okresach mniejszego popytu i utrudnia powiększanie tych zasobów w okresach koniunktury.

Stopień elastyczności prawa pracy wywiera również długookresowy wpływ na charakterystyki rynku pracy, który można badać posługując się wspomnianym wyżej indeksem EPL. Analiza danych dla państw OECD za lata dziewięćdziesiąte wskazuje, że istnieje współzależność między EPL a poziomem zatrudnienia. Dla większych wartości EPL, czyli bardziej rygorystycznego prawa pracy, tym niższy był w danym kraju wskaźnik zatrudnienia i aktywności zawodowej. Jeśli chodzi o korelację ze stopą bezrobocia, to okazała się ona nieistotna. Nie można zatem powiedzieć, że dane empiryczne potwierdzają wpływ elastyczności uregulowań ochrony pracy na wielkość bezrobocia, natomiast bez wątplenia wskazują na to, że im niższy stopień elastyczności, tym niższe zatrudnienie.¹⁹

Ramka 7. Flexicurity – duński model polityki rynku pracy

Rygorystyczne przepisy prawa pracy zapewniają zatrudnionym poczucie bezpieczeństwa. Jednak, z punktu widzenia pracodawców, utrudniają politykę kadrową. Światowa konkurencja stawia przed firmami wyzwania, zmuszające je do zwiększania elastyczności zatrudnienia. Odpowiedzią na przeciwstawne dążenia pracowników i pracodawców jest idea flexicurity zaproponowana przez duńskiego premiera urzędującego w latach 1992–2001, Poul Nyrup Rasmussena. Nazwa tego modelu rynku pracy powstała z połączenia angielskich słów flexibility i security, czyli elastyczność i bezpieczeństwo. Termin bywa czasem tłumaczony na język polski jako elastyczne bezpieczeństwo.

W latach osiemdziesiątych i na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku Dania borykała się z problemem bezrobocia na poziomie 9,6% (1993 r.). Dzięki reformom rynku pracy zgodnym z ideą flexicurity udało się do 2001r. zmniejszyć stopę bezrobocia o połowę. Model duński, czasem określany mianem „złotego trójkąta”, obejmuje trzy podstawowe elementy: elastyczny rynek pracy, hojny system socjalny i aktywną politykę rynku pracy. Istotą modelu są takie regulacje, które zapewniają jednocześnie – z pozoru wykluczające się – elastyczność zatrudnienia i bezpieczeństwo, w szczególności tych grup, które są upośledzone na rynku pracy. Ze względu na bardzo krótki czas wypowiedzenia, relatywnie długi okres zatrudnienia próbnego i niskie odprawy, indeks ELP Danii wyniósł w 2003 r. 1,8, co plasowało ją na 10 miejscu wśród krajów OECD. W Danii co prawda łatwo stracić pracę, ale ewentualne bezrobocie jest postrzegane przez pracowników jako fakt przejściowy i mało uciążliwy. W razie zwolnienia otrzymują oni od pierwszego dnia bezrobocia zasiłek w wysokości około 90% płacy z poprzednich 12 tygodni, wypłacany przez fundusze ubezpieczeniowe, do których zapisana jest większość pracujących. Czas wypłacania zasiłku wynosi cztery lata. Jeśli w ciągu 12 miesięcy bezrobotny nie znajdzie nowego miejsca pracy, jest kierowany do obowiązkowego programu aktywizacyjnego, który ma na celu podniesienie jego zatrudnialności. Dania zajmuje jedno z pierwszych miejsc na świecie pod względem wydatków na politykę rynku pracy, których udział w PKB wyniósł w 2003 r. 4,42%. Na aktywne polityki wydaje się około dwóch piątych tej sumy. Dzięki temu ten element systemu jest bardzo skuteczny.

Eksperti podkreślają, że sukces flexicurity w Danii nie oznacza, że bezpośrednie przełożenie modelu duńskiego na inne gospodarki OECD przyniesie podobne skutki. Szczególnie wartym polecenia w Polsce jest rozwój aktywnych polityk rynku pracy (zob. podrozdział 2.4.), na które wydaje się nieporównywalnie mniej niż nie tylko w Danii, ale większości państw Unii Europejskiej.

¹⁹Inaczej przedstawiała się sytuacja w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, gdzie EPL był dodatnio skorelowany z zatrudnieniem i aktywnością. Owe niejednoznaczności utrudniają sformułowanie jednolitego wniosku co do długookresowego wpływu prawa pracy na poziom zatrudnienia i bezrobocia. Okazuje się, że stopień regulacji prawnej może wywierać na rynek pracy odmienny wpływ w różnych państwach, zależnie od całokształtu ich struktury instytucjonalnej: czynniki instytucjonalne niezwiązane bezpośrednio z prawem pracy, a także ich interakcje, mogą modyfikować jego oddziaływanie na rynek pracy. Udowodniono na przykład, że skala regulacji prawnych wpływa na wzrost bezrobocia o ile pozycja negocjacyjna związków zawodowych jest silna, natomiast nie jest istotna w przypadku słabej pozycji.

Oddziaływanie elastyczności prawa pracy na strukturę zatrudnienia i bezrobocia

Innym, dobrze uzasadnionym, efektem oddziaływania prawa pracy jest fakt, że prawna ochrona stosunku pracy istotnie modyfikuje względną sytuację na rynku różnych grup pracowników, przede wszystkim wyróżnionych ze względu na płeć, wiek i wykształcenie. W szczególności, wysoki indeks EPL wiąże się ze zwiększeniem stopy zatrudnienia mężczyzn w wieku 24-55 lat oraz z obniżeniem stopy zatrudnienia kobiet z tej grupy wiekowej, a także osób poniżej 25 roku życia. Dzieje się tak dlatego, że w obliczu małej elastyczności umowy na czas nieokreślony i dużych trudności związanych z ewentualnym zwolnieniem pracownika, pracodawca nie zdecydował się z listy kandydatów o zbliżonych kwalifikacjach wybrać, na przykład, kobiety, co do której zachodzi prawdopodobieństwo, że będzie korzystała z urlopu macierzyńskiego. Te wyniki oznaczają, że silne uregulowanie stosunku pracy, które sprzyja najczęściej zatrudnianiu na czas nieokreślony, przynosi korzyści głównie grupom tradycyjnie zatrudnianym na ten rodzaj umowy, kosztem grup o słabszej pozycji. Prawo pracy silnie wpływając na strukturę zatrudnienia przekłada się na poziom zatrudnienia. Innymi słowy, ochrona stosunku pracy jest najkorzystniejsza dla mężczyzn w wieku produkcyjnym. Dzieje się to kosztem kobiet, osób starszych czy młodych (zwłaszcza uczących się). Te nieuprzywilejowane grupy, ze względu na specyfikę swojej podaży pracy (np. obowiązki nie pozwalające na pracę na pełny etat itp.), są zmuszane do podejmowania pracy w ramach mniej korzystnych umów, które zapewniają im niewielką ochronę w porównaniu z grupą uprzywilejowaną. Prowadzi to do niesprawiedliwego podziału zatrudnionych ze względu na stopień ochrony.

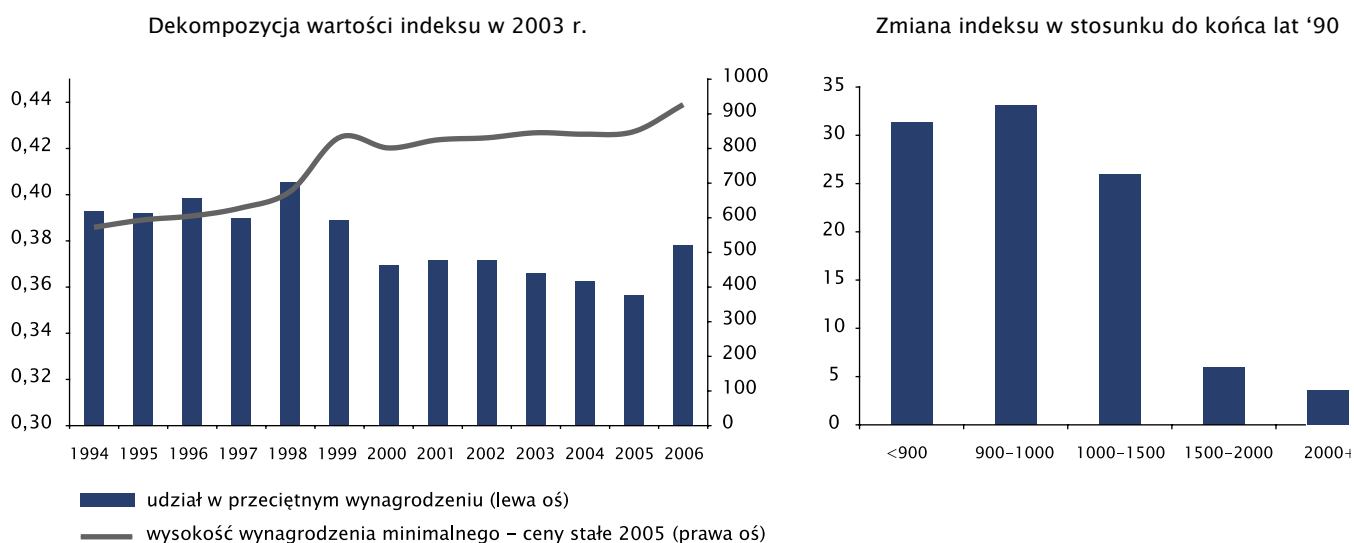
Różny stopień regulacji poszczególnych form zatrudnienia może prowadzić do tzw. dualizacji rynku pracy. Przez to ostatnie pojęcie rozumie się zróżnicowanie pozycji na rynku pracy osób zatrudnianych na czas nieokreślony względem zatrudnianych w formach nietradycyjnych. W sytuacji, w której tradycyjne stosunki pracy są silnie regulowane, a jednocześnie łatwo jest zawierać umowy na czas określony, dochodzi do wytworzenia się dwóch segmentów rynku pracy, które są w dużym stopniu odseparowane od siebie. Przykładem dualizacji rynku pracy jest Hiszpania, gdzie rozluźnienie zasad zawierania kontraktów na czas określony i pracy tymczasowej w połowie lat osiemdziesiątych, przy zachowaniu restrykcyjnych regulacji w odniesieniu do tradycyjnych form zatrudnienia, doprowadziło do wzrostu zatrudnienia w oparciu o formy nietradycyjne, przy neutralnym wpływie na stopę bezrobocia i znikomym wzroście ogólnego zatrudnienia. W drugiej połowie lat osiemdziesiątych, wraz z upowszechnieniem się umów na czas określony, wzrosła intensywność przepływów pomiędzy stanami na rynku pracy, tj. bezrobociem, zatrudnieniem i biernością, najmocniej w ramach samego zatrudnienia. Zwiększeniu uległy także napływy i odpływy z bezrobocia, co oznacza krótsze pozostawanie bez pracy oraz częste jej zmiany. Owe zmiany nie oznaczały jednak zmiany umowy z umowy na czas określony na umowę na czas nieokreślony. Spadek bezrobocia okazał się nieznaczny i przejściowy. Niemniej, wyższa intensywność przepływów przełożyła się na obniżenie stopy bezrobocia długotrwałego i wzrost frykcyjnego składnika bezrobocia, zatem wywarła korzystny wpływ, przeciwdziałając efektowi stygmatyzacji. Jednocześnie, dla osób niewykształconych lub niedoświadczonych, w tym osób młodych, praca na czas określony przestała być pierwszym krokiem do stałej pracy, pełniła tylko funkcję utrzymywania ich aktywności na rynku pracy, bez możliwości przejścia z czasem do tradycyjnych form zatrudnienia.

Elastyczność polskiego prawa pracy na tle innych państw OECD

Zróżnicowanie wartości indeksu EPL dla krajów OECD w 2003 r. jest znaczne. Wahają się między o 0,7 w Stanach Zjednoczonych a 3,5 w Portugalii i Turcji. Najniższy stopień regulacji prawa pracy występuje w krajach anglosaskich. W większości starych krajów Unii Europejskiej wartość indeksu przekracza średnią dla OECD. Najwyższe wartości obserwuje się w krajach południowoeuropejskich jak Grecja czy Hiszpania. Polska, podobnie jak Węgry, Czechy i Słowacja, znajduje się w okolicach przeciętnej – wartość EPL dla Polski wyniosła 2,1 przy średniej 2,15. Najbardziej oceniono wysokie uregulowanie i utrudnienia dotyczące zwolnień grupowych, ale ten czynnik ma najmniejszą wagę w całości oceny. Można by zatem uznać, że stopień prawnych regulacji w Polsce jest zadowalający i nie stanowi głównej przeszkody w poprawianiu sytuacji na rynku pracy. Często jednak wskazuje się na to, że przy złej sytuacji na rynku pracy wskazana byłaby elastyczność większa od przeciętnej w OECD – gdzie większość państw charakteryzuje się zarówno znacznie lepszą sytuacją na rynku pracy, jak i o wiele wyższym poziomem rozwoju. Ponadto zatrudnianie pracowników w Polsce związane jest z barierami administracyjnymi, nieuwzględnianym przez indeks.

Jak zaznaczono wcześniej, na EPL składają się oceny regulacji rynku pracy w trzech obszarach, tj. odnoszących się do umów na czas nieokreślony, określony i zasad zwolnień grupowych. Poniższy wykres pokazuje gdzie w stosunku do pozostałych państw OECD plasuje się polskie prawodawstwo według indeksu EPL. Każdy słupek w lewej części wykresu jest zdekomponowany ze względu na trzy obszary oceny. W porównaniu z końcem lat dziewięćdziesiątych wartość indeksu wzrosła o 0,2, co jest wynikiem ściślejszej regulacji zwolnień grupowych. Bez uwzględnienia tego składnika stopień regulacji nie uległ zwiększeniu.

Wykres 32. Ineks EPL w 2003 r. dla wybranych państw OECD.



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych OECD.

Elastyczność prawa pracy wpływa na funkcjonowanie rynku pracy zarówno w krótkim, jak i długim okresie. W krótkim okresie znacznie mają przede wszystkim **regulacje umożliwiające dostosowanie poziomu zatrudnienia** do aktualnych potrzeb produkcyjnych, których niestąłość wynika ze zmienności koniunktury. Przepisy prawne mogą zwiększać bądź zmniejszać szybkość tych dostosowań, a w konsekwencji skracać bądź wydłużać czas, jakiego potrzebuje gospodarka na zaadaptowanie się do nowych warunków, w których znalazła się po wystąpieniu szoku na rynku.

W dłuższej, kilku- lub kilkunastoletniej, perspektywie o sytuacji na rynku pracy decydują przede wszystkim strukturalne i instytucjonalne jego charakterystyki. **Wpływ regulacji prawnych ma tutaj zdecydowanie mniejsze znaczenie** dla poziomu zatrudnienia i bezrobocia strukturalnego, ale stosunkowo duże dla względnej pozycji różnych grup społecznych na rynku pracy. Efektem restrykcyjnej ochrony pracownika i liberalizacji przepisów dotyczących nietradycyjnych form pracy może być dualizacja, charakteryzująca się zróżnicowaniem warunków pracy, poziomu płac i stałości zatrudnienia między grupą zatrudnionych na umowę na czas nieokreślony i pozostałymi zatrudnionymi.

Analiza indeksu EPL wskazuje, że skala regulacji polskiego rynku pracy jest niższa niż w większości krajów OECD. Można więc uznać, że nasze prawo pracy w niewielkim stopniu ogranicza swobodę gospodarczą, zarówno w kontekście ochrony pracownika, organizacji pracy, jak i różnorodności dozwolonych form zatrudnienia. Nie jest prawdą opinia o przeregulowaniu i nieelastyczności polskiego prawa pracy. Przeciwnie, umożliwia ono swobodne kreowanie polityki zatrudnieniowej, szczególnie dzięki nowelizacjom z początku pierwszej dekady XXI wieku.

3.3. Czy można zakazać zwalniania z pracy?

Długość pozostawania w stosunku pracy a produktywność pracownika

W Polsce przed 1989 r. państwo gwarantowało pracę każdemu, a jawne bezrobocie praktycznie nie istniało. Wszyscy, którzy chcieli pracować, mieli zapewnione zatrudnienie w państwowych firmach. Wprawdzie mogli pracę stracić – jednak gwarancja pełnego zatrudnienia powodowała, że zwalniano rzadko, w wyjątkowo ewidentnych przypadkach, a na poziomie całej gospodarki funkcjonował faktyczny zakaz zwalniania z pracy. Prowadziło to do przerostu zatrudnienia w firmach państwowych, co przy występującym równocześnie braku nadzoru właścicielskiego sprawiło, że produktywność części pracowników była bardzo niska, a w efekcie również przedsiębiorstwa były nierentowne i niezdolne do konkutowania na wolnym rynku – a pod koniec lat osiemdziesiątych często niezdolne do jakiegokolwiek funkcjonowania. Brak zwolnień nie powodował wyeliminowania bezrobocia, a jedynie jego ukrycie – i niewydolność całego systemu gospodarczego. Społeczeństwo zdawało sobie sprawę z absurdalności tego systemu, czego wyrazem było powiedzenie „czy się stoi, czy się leży, dwa patyki się należy”.

Różnego rodzaju regulacje ograniczające możliwości zwolnień pracowników od dawna funkcjonują w systemach prawnych większości krajów rozwiniętych. Obecnie w Polsce praca kobiet w ciąży oraz pozostających na urlopie macierzyńskim podlega szczególnej ochronie. Pracodawca nie może takim osobom wypowiedzieć pracy ani rozwiązać umowy. Oznacza to czasowy zakaz zwalniania pewnej grupy pracowników – co w tym przypadku ma dobre uzasadnienie.

Czy można jednak rozszerzyć ten zakaz na wszystkich zatrudnionych i na nieograniczony czas? Oczywiście, istnieje teoretyczna możliwość uchwalenia przez parlament ustaw gwarantujących absolutną pewność zatrudnienia, gdy raz został nawiązany stosunek pracy. Wiązałoby się to jednak z wieloma niekorzystnymi efektami wynikającymi z dezorganizacji pracy, nienadążania za potrzebami rynku, niedopasowania poziomu zatrudnienia do aktualnych warunków koniunkturalnych i in., które doprowadziłyby do utraty przewag konkurencyjnych danej gospodarki i dramatycznego spadku produkcji i poziomu życia.

W żadnym kraju o gospodarce rynkowej na świecie nie obowiązuje jednak całkowity zakaz zwalniania pracowników, jednak w niektórych okresy pozostawania w stosunku pracy z jednym pracodawcą są bardzo długie i w praktyce mogą przypominać sytuację zakazu. Na przykład, w Japonii stosunek pracy był tradycyjnie długotrwały. Raz zatrudniony pracownik najczęściej pozostawał w firmie do końca swojej kariery, jedynie zmieniając stanowisko wewnątrz firmy. Między pracodawcą a pracownikiem istniała niepisana umowa, że jeśli ten drugi nie popełni rażącego wykroczenia przeciw zasadom obowiązującym w miejscu pracy, to nie zostanie zwolniony. Taka umowa funkcjonowała na podobnych zasadach jak zakaz zwalniania z pracy i niósła ze sobą podobne skutki w okresach załamania koniunktury. Ta sytuacja zmieniła się całkiem niedawno, kiedy stało się jasne, że zwolnienia to jedyny sposób na zapobieżenie bankructwu wielkiej liczby japońskich firm, które od kilku lat muszą się zmagać z deflacją i gasnącym popytem.

Wprowadzenie zakazu zwalniania w znaczącym stopniu zniekształciłoby zasady prowadzenia działalności gospodarczej. Nietrudno sobie wyobrazić, że spotkałoby się ze sprzeciwem przedsiębiorców, którzy – w dobie dużej niepewności popytu i potrzeby ciągłej restrukturyzacji produkcji związanej z gwałtownym rozwojem nowych technologii – muszą mieć możliwość kontrolowania zasobów siły roboczej zatrudnionej w przedsiębiorstwie oraz dostosowywania jej wielkości i struktury do bieżącego zapotrzebowania produkcyjnego. Raptowny spadek popytu wymusza rezygnację z części zatrudnienia w celu pozbycia się kosztów płac, które nie generują zysku. W takiej sytuacji utrzymywanie zatrudnienia na niezmiennym, nieefektywnym poziomie przez długi czas doprowadziłoby do konieczności likwidacji firmy. Przedsiębiorstwa muszą dostosowywać strukturę produkcji do zapotrzebowania rynku. Nierzadko wymaga to tworzenia nowych miejsc pracy dla pracowników o innym typie kwalifikacji i doświadczenia niż ci, którzy są aktualnie zatrudnieni. Jednocześnie może zachodzić potrzeba likwidacji starych miejsc pracy. W ten sposób całkowity zakaz zwolnień skutkowałby zmianami struktury produkcji jedynie poprzez bankructwa i otwieranie nowych firm, a nie – jak ma to faktycznie miejsce – również poprzez rozwój, wprowadzanie nowych technologii i restrukturyzację istniejących firm. Pracodawcy nie mogliby zmniejszyć zatrudnienia, a zmiana struktury zatrudnienia pod względem kwalifikacji byłaby niezwykle trudna.

Z drugiej strony, stabilność zatrudnienia zachęca firmy do inwestowania w szkolenia i ciągłe podnoszenie kwalifikacji swoich pracowników. Stają się oni w ten sposób bardziej produktywni, szczególnie przy odpowiednim planie wynagrodzenia, który wymaga od nich sumienności w wykonywaniu pracy. Perspektywa krótkiego trwania stosunku pracy każe pracodawcy oczekiwać, że inwestowanie w pracownika to ponoszenie kosztów, które się nie zwrócą. Podobnie pracownik, nie identyfikując się z firmą, którą prawdopodobnie niedługo opuści, nie ma motywacji do przykładania szczególnej wagi do swoich obowiązków.

Pojawia się zatem pytanie: gdzie znajduje się optymalny punkt między tymi dwoma biegunami? Jak wpływa długość zatrudnienia na produktywność pracowników? Najwyższą średnią długością trwania stosunku pracy charakteryzuje się Grecja, gdzie statystyczny pracownik był w 2002 r. zatrudniony u tego samego pracodawcy od 13,2 roku. Na drugim miejscu znajduje się Japonia z 12,2 roku oraz Włochy – 12,1. Średnia dla Europy w latach 1992-2002 wyniosła 10,5 roku i powoli rośnie. Dla porównania, średnia dla Stanów Zjednoczonych, gdzie cyrkulacja pracowników na rynku pracy jest większa, to 6,6 roku.

Indywidualne badania pracowników przeprowadzone w 13 wybranych krajach UE²⁰ wskazują na istnienie zależności między długością obowiązywania umowy o pracę a produktywnością pracowników. Okazuje się, że w określonej grupie wiekowej i zawodowej do pewnego momentu średni czas zatrudnienia ma dodatni wpływ na produktywność. Statystyki wskazują, że średnio punktem zwrotnym jest wartość 13,6 roku. Po przekroczeniu tego punktu przeciętny pracownik zaczyna tracić produktywność, chociaż wciąż przekracza ona wartość wypłacanych mu wynagrodzeń, zatem zatrudnienie jest opłacalne. Wyniki tych badań nie mówią, że należy dążyć do zwalniania pracowników zatrudnionych w jednej firmie przez ponad 13,6 roku, ale wskazują, że zależnie od branży i indywidualnych charakterystyk pracownika długie okresy zatrudnienia nie sprzyjają utrzymaniu produktywności. W przypadku wprowadzenia zakazu zwolnień, średni okres zatrudnienia pracownika u jednego pracodawcy byłby w tym kontekście najczęściej zbyt długi. Przyczyniłoby się to do obniżenia produktywności względem przypadku elastycznej polityki kadrowej.

Różnego rodzaju czynniki kulturowe, demograficzne, ekonomiczne i instytucjonalne mogą wpływać na średnią długość zatrudnienia w danym kraju. Na przykład, im młodsza jest populacja kraju, tym niższa średnia, gdyż osoby młode po prostu nie mogły jeszcze spędzić długiego okresu w jednym miejscu pracy. Duży wpływ na omawianą zmienną wywierają też takie czynniki instytucjonalne jak stopień uzwiązkowienia czy prawnej ochrony pracy. Silne związki zawodowe, które obejmują dużą część zatrudnionych w branży, mogą skutecznie blokować plany zwolnień grupowych organizując strajki protestacyjne. Wysoki stopień prawnej ochrony pracy podnosi koszty nie tylko zwolnień grupowych, ale i pojedynczych wypowiedzeń. Im silniej oddziałują te czynniki, tym mniejsze jest prawdopodobieństwo zwolnienia statystycznego pracownika, a więc i wyższa wartość średniej długości zatrudnienia.

Źródłem spadku produktywności – w razie wprowadzenia zakazu zwalniania – może być też zjawisko nazywane w literaturze hazardem moralnym. W przypadku zakazu zwalniania polegałoby ono na tym, że pracownik, który przeszedł proces rekrutacji i został zatrudniony na stałe w firmie, świadom prawnej niemożliwości swojego zwolnienia z pracy nie dokłada należytej staranności do wykonywanych obowiązków, nie przykładają się do pracy. Nawet jeśli przełożony dostrzeże te uchybienia, to ma ograniczone pole manewru jeśli chodzi o gamę środków przymusu lub kary. Tym samym, pracownik wkłada w pracę dużo mniej wysiłku niż robiłby to, gdyby był zagrożony zwolnieniem, stąd obniżona produktywność.

Reasumując, zarówno krótkie jak i długie okresy zatrudnienia mają zły wpływ na poziom produktywności pracowników. Należy poszukiwać kompromisu minimalizującego sumę negatywnych efektów jednego i drugiego. Czynniki wpływającymi na długość średniego czasu trwania stosunku pracy są stopień uzwiązkowienia i prawnej ochrony pracy, jak również szereg czynników społeczno-ekonomicznych i kulturowych.

Innego rodzaju strata pracodawcy spowodowana wprowadzeniem zakazu zwalniania z pracy jest związana nie tyle z utratą części produktywności siły roboczej, a z dodatkowymi kosztami rekrutacji i szkoleń. Oczywistym jest, że jeśli stosunek pracy obwarowany rygorystycznymi przepisami ochronnymi nabiera charakteru permanentnego, to decyzja o zatrudnieniu danego pracownika ma dużo większą wagę niż w wypadku niskich kosztów zwalniania. Gruntowne przebadanie różnego typu kwalifikacji kandydata do wykonywania pracy jest bardzo kosztowne. Zwykle pracodawcy skupiają się na pewnych miernikach kwalifikacji i produktywności takich jak, na przykład, nazwa uczelni, która wydała dyplom kandydata, średnia ocen z toku studiów, liczba lat pracy, opinie od poprzednich pracodawców, wyniki rozmowy kwalifikacyjnej itp. Nie są to jednak metody zapewniające bardzo wysoki poziom trafności oceny kandydata. Pracodawcy korzystają z nich, gdyż stosunkowo niewielkim kosztem dostarczają istotnych informacji. Jednak w przypadku, gdy decyzja o zatrudnieniu jest decyzją nieodwołalną, takie działania mogą nie wystarczyć. Konieczne będą wówczas bardzo kosztowne i długotrwałe procedury rekrutacyjne. Ponadto, raz zatrudnionego pracownika trzeba nieustannie motywować do podnoszenia swoich kwalifikacji a czasem również do pozyskania zupełnie nowych, jeśli profil produkcji firmy, podyktowany wymaganiami rynku, nieoczekiwanie się zmienia.

²⁰ Is a stable workforce good for productivity? by Peter Auer, Janine Berg and Ibrahim Coulibaly, International Labour Review, vol. 144/3, ILO, Geneva, 2005.

Skutki wzrostu kosztów zwalniania dla gospodarki

Wprowadzenie całkowitego zakazu zwalniania z pracy jest perspektywą mało realną. W praktyce, podobne skutki – choć w nieco mniejszej skali – przynoszą nadmierne koszty zwolnień. Jeśli są one bardzo wysokie, to pracodawca może być zmuszony do zatrzymania pracownika, którego w innej sytuacji by zwolnił. Pojawia się zatem ograniczenie swobody decyzji kadrowych w firmie, podobne przypadkowi zakazu zwolnień.

Wspomniano już wyżej o konieczności ciągłej restrukturyzacji produkcji przez współczesne przedsiębiorstwa wymuszonej silną konkurencją i postępem technologicznym. Zmiana struktury wytwarzanych produktów i usług przekłada się w dużym stopniu na zmianę struktury zatrudnienia. Pracownik, jeśli wykonuje zadania, które tracą na znaczeniu lub mogą być wykonywane w bardziej wydajny i oszczędny sposób, na przykład, przez nowy system informatyczny firmy, musi się przekwalifikować i objąć inne stanowisko, inaczej będzie generował nieuzasadnione koszty.

W momencie, gdy bardzo utrudni się możliwość zwalniania pracowników, może się okazać, że zatrudnienie wzrośnie do niełatwego do udźwignięcia przez firmę poziomu. Wówczas nie będzie można już zatrudniać nowych pracowników o unikalnej wiedzy i doświadczeniu, a wewnętrzne przekwalifikowania mogą się okazać niewystarczające do utrzymania wysokiej pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa. W skali całej gospodarki doprowadzi to do powolnego zapychania się przedsiębiorstw i zanikania przepływów na rynku pracy. Jako że coraz mniej miejsc pracy będzie likwidowanych, również liczba nowych miejsc pracy będzie malała. W ten sposób, powiększenie kosztów zwalniania przełoży się na spadek dynamiki zatrudniania. Co więcej, pracodawcy świadomi trwałości zawartego stosunku pracy, będą się starali zatrudniać jedynie osoby o najwyższych kwalifikacjach i innych ważnych z punktu widzenia firmy cechach, jak mobilność, dyspozycyjność, umiejętność adaptacji do zmieniających się warunków pracy itp. Ryzyko związane z zatrudnieniem osób nie odpowiadających w pełni surowym kryteriom będzie zbyt duże a ogólne zatrudnienie będzie mniejsze niż w przypadku zderegulowanym. Skutkiem obu tych efektów będzie zwiększenie liczby osób, które nie znajdują zatrudnienia z powodu wysokich kosztów zwolnień. Pozostaną one w większości długotrwale bezrobotnymi. Takie osoby podlegają negatywnemu oddziaływaniu zjawisk takich jak histereza czy stygmatyzacja (por. podrozdział 4.1.).

Nałożenie każdej dodatkowej restrykcji powiększającej koszty zwolnień będzie intensyfikowało powyżej zarysowane skutki. Coraz mniej pracodawców będzie mogło sobie pozwolić na zwolnienie zbędnych pracowników, a przez to stworzenie nowych miejsc pracy. W związku z tym firmy krajowe będą mniej konkurencyjne względem rywali z zagranicy.

Poniższa tabela pokazuje, że proces tworzenia i likwidacji miejsc pracy ma znaczny udział w całości obrazu zatrudnienia. Jego utrudnianie lub zablokowanie przyczynia się zarówno do spowolnienia modernizacji produkcji, jak i do pogorszenia się sytuacji na rynku pracy.

Tabela 2. Tworzenie i likwidacja miejsc pracy w wybranych krajach – średnie wskaźniki roczne jako procent całkowitego zatrudnienia.

	Polska	Francja	Niemcy	Włochy	Wielka Brytania	Stany Zjednoczone
	1993, 1996, 1999	1984–91	1983–90	1987–92	1985–91	1984–91
Przyrost miejsc pracy	8,4	12,7	9,0	11,0	8,7	13,0
Nowe firmy	3,4	6,1	2,5	3,8	2,7	8,4
Firmy rozrastające się	5,0	6,6	6,5	7,3	6,0	4,6
Utrata miejsc pracy	9,1	11,8	7,5	10,0	6,6	10,4
Firmy zlikwidowane	0,8	5,5	1,9	3,8	3,9	7,3
Firmy kurczące się	8,3	6,3	5,6	6,2	2,7	3,1
Zmiana poziomu zatrudnienia	-0,7	0,9	1,5	1,0	2,1	2,6

Źródło: J. Rutkowski, „Tworzenie i likwidacja miejsc pracy w Polsce (1993–1999)”, materiały konferencyjne NBP, 2002.

Tworzenie i powstawanie miejsc pracy

We współczesnej, globalnej gospodarce nieustannie ma miejsce znikanie miejsc pracy i powstawanie na ich miejsce nowych. Jest to związane z walką konkurencyjną, ale podstawowym powodem jest to, że technologia i gospodarka się rozwijają, a to jest związane z ciągłą **realokacją zasobów** – w tym przechodzeniem pracowników z jednych przedsiębiorstw do innych. Proces ten bywa bolesny, ale bez zanikania branż schyłkowych nie pojawiałyby się – z braku pracowników – zupełnie nowe dziedziny przemysłu i usług – jak choćby przemysł komputerowy czy biotechnologiczny. W związku z tym proces likwidacji i tworzenia nowych miejsc pracy jest określany mianem **kreatywnej destrukcji**.

Przepływy pracowników na rynku pracy i zmiana firm w których pracują jest **warunkiem koniecznym efektywnego wykorzystywania zasobów pracy** – brak możliwości zwolnień prowadziłby bowiem na poziomie całej gospodarki, jak i na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw, do konserwowania zatrudnienia w branżach nieefektywnych i nierentownych oraz utrzymywania pracowników nieproduktywnych. W konsekwencji taki system musiałby się prędzej czy później załamać pod własnym ciężarem, a skutki takiego załamania byłyby znacznie bardziej dotkliwe społecznie niż problem bezrobocia i braku pełnej stabilności zatrudnienia. **Najlepiej ilustruje te prawdy sytuacja Polski w 1989 r.**

3.4. Jak wynagrodzenie minimalne wpływa na rynek pracy?

Rola wynagrodzenia minimalnego

Wynagrodzenie minimalne to wyznaczona przez przepisy prawa najniższa miesięczna stawka płacowa, jaka może być wypłacana w danym kraju zatrudnionemu na pełny etat. Uzasadnieniem istnienia tego typu regulacji jest zagwarantowanie pracownikom poziomu zarobków, który jest w społeczeństwie uznawany za najniższy, jaki należy się osobie podejmującej wysiłek związany z podjęciem pracy. Ma zatem być pewnego rodzaju odzwierciedleniem społecznego poczucia sprawiedliwości.

Płaca minimalna wywołuje w gospodarce kilka efektów. Z jednej strony przyczynia się do zmniejszania dysproporcji w dochodach ludności oraz zachęca osoby niskowyzkwalifikowane do podejmowania pracy. Z drugiej, stanowi ograniczenie dla procesu negocjacji płacowych utrudniając dostosowania na rynku pracy i zmniejszając elastyczność podaży i popytu pracy.

Poszczególni pracownicy na rynku pracy różnią się między sobą produktywnością, co jest wynikiem zróżnicowania doświadczenia zawodowego, wykształcenia, zdrowia czy posiadanych umiejętności. W razie ustalenia wynagrodzenia minimalnego na wysokim poziomie, może dojść do sytuacji, w której wartość pracy, jaką może dostarczyć część osób, jest niższa od wartości wynagrodzenia minimalnego. Gdyby pracodawca miał zatrudnić taką osobę i – z konieczności – płacić jej wynagrodzenie minimalne, to ponosiłby straty z tytułu nadwyżki płacy (oraz pozapłacowych kosztów pracy) nad produktywnością pracownika. W konsekwencji, część poszukujących nie znajduje zatrudnienia właśnie dlatego, że pracodawca nie może dostosować stawki płacowej do ich produktywności.

Równocześnie, dla danej wysokości wynagrodzenia minimalnego, wzrost opodatkowania zmniejsza popyt na nisko produktywnych pracowników, ponieważ obniżenie ich płac poniżej poziomu minimalnego nie jest możliwe. Opodatkowanie to jest źródłem finansowania transferów społecznych, czyli np. zasiłków dla bezrobotnych, te zaś, zapewniając dochód bez pracy, zniechęcają bezrobotnych do poszukiwania zatrudnienia. Zatem opodatkowanie wpływa na zmniejszenie zatrudnienia dwutorowo, bowiem nie tylko powiększa grupę osób, które nie mają szansy na zatrudnienie, ale i zniechęca je do podejmowania starań o zwiększenie swoich kwalifikacji i zatrudnialności. Oczywiście, wysokie opodatkowanie najniższych dochodów powiększa te negatywne efekty tak, że trudno w tym miejscu rozstrzygnąć czy to poziom płacy minimalnej, czy też klin podatkowy odgrywa większą rolę w zmniejszaniu zatrudnialności. Szerzej ten problem omawiamy w poświęconym podatkom podrozdziale 2.3.

Powyższy mechanizm ma dalsze konsekwencje. Zbyt wysokie wynagrodzenie minimalne w połączeniu z nadmiernym opodatkowaniem powoduje wzrost zatrudnienia w szarej strefie. „Zaletą” tej ostatniej w kontekście problemu opodatkowania jest możliwość uniknięcia płacenia składek i podatków, dzięki czemu koszt zatrudnienia może się kształtować poniżej minimalnego kosztu pracy ustalonego na podstawie ustawy o wynagrodzeniu minimalnym (zobacz podrozdział 3.5.).

W związku z występowaniem opisanych mechanizmów, uważa się, że wynagrodzenie minimalne może zniekształcać funkcjonowanie rynku pracy i może przyczyniać się do wzrostu bezrobocia oraz zwiększać rozmiary zatrudnienia w szarej strefie. Analizy prowadzone dla państw rozwiniętych wskazują jednak, że dzieje się tak tylko, jeśli wynagrodzenie minimalne ustalone jest na nadmiernie wysokim poziomie oraz że negatywne skutki jego oddziaływania ograniczają się do niektórych grup pracowników. Badania empiryczne potwierdzają, że efekty funkcjonowania wynagrodzenia są widoczne głównie w grupach osób o niskiej produktywności lub kwalifikacjach oraz bez doświadczenia zawodowego, czyli, na przykład wśród ludzi młodych. Według obliczeń OECD, wzrost płacy minimalnej o 10 procent przekłada się na spadek stopy zatrudnienia osób w wieku 15–19 lat o 4 procent, a osób w wieku 20–25 o 1 procent. Jednocześnie regulacje w zakresie wynagrodzenia minimalnego sprzyjają zmniejszaniu nierówności wynagrodzeń pomiędzy pracownikami.

Wynagrodzenie minimalne w polskim prawie

Artykuł 65 ustęp 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każe minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób jej ustalania regulować ustawowo. Zgodnie z ustawą o minimalnym wynagrodzeniu za pracę z dnia 10 października 2002 r. odpowiednią stawkę corocznie ustala Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych lub rząd, jeśli Komisja nie uczyni tego w wymaganym terminie. W ustawie zapisano możliwość obniżenia płacy do 80 procent wynagrodzenia minimalnego w pierwszym roku pracy i do 90 procent w drugim. Jednocześnie, od 2005 r. wprowadzono regulację, według której o ile wynagrodzenie minimalne jest niższe od połowy przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, jego roczny wzrost musi realnie (czyli po uwzględnieniu inflacji) wynieść przynajmniej dwie trzecie prognozowanego wzrostu PKB. W 2006 r. minimalne wynagrodzenie za pracę w Polsce wynosiło 899,10 zł brutto, a od początku 2007 r. wzrosło do 936 zł brutto.

W praktyce, w ostatnich latach wynagrodzenie minimalne indeksowane było powyżej wskaźnika wzrostu cen dóbr i usług, ale poniżej wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. W związku z tym jego realna wartość wzrastała, ale – do 2005 r. – udział w przeciętnym wynagrodzeniu malał.

Ramka 8. Tempo wzrostu PKB a wynagrodzenia

Teoria ekonomii wyróżnia trzy podstawowe czynniki produkcji: ziemię, czyli wszelkiego rodzaju surowce przetwarzane w trakcie produkcji, pracę, czyli wkład czynnika ludzkiego oraz kapitał, rozumiany jako sprzęt wykorzystywany przez pracę do przetwarzania ziemi jak również nieruchomości, na terenie których odbywają się procesy produkcyjne itp. Skoro wszystkie te czynniki przyczyniają się do wytworzenia produktu, powstaje pytanie jak powinien być podzielony zysk z jego sprzedaży pomiędzy dostawców czynników produkcji. Część, którą otrzymuje praca nazywa się wynagrodzeniem. Szereg modeli ekonomicznych z zakresu teorii wzrostu podpowiada optymalne rozwiązanie tego problemu wyznaczając szukany podział. Istotnym z punktu widzenia tempa wzrostu wynagrodzeń jest fakt, że przy niezmienionej produktywności czynników produkcji, w długim okresie wspomniany podział powinien być stały. Oznacza to, że stopa wzrostu PKB w długim okresie (dla którego pomija się przejściowe nieregularności) powinna być w zasadzie równa stopie wzrostu wynagrodzeń.

W 1999 r., w Polsce miał miejsce gwałtowny spadek popytu na rynku pracy, czego skutkiem był wzrost bezrobocia. Nie nastąpił jednak równoczesny spadek czy też zmniejszenie tempa wzrostu PKB. Wykres 1. pokazuje, że w 1999 r. istotnie spadł udział wynagrodzenia minimalnego w przeciętnym, co naruszyło wewnętrzną równowagę struktury wynagrodzeń w gospodarce. Płaca minimalna została zwiększona w niedostatecznym stopniu. Kolejne lata pokażą czy omawiany stosunek utrzyma się w długim okresie na niższym poziomie czy powróci do poprzedniej wysokości, na co może wskazywać jego ostatni wzrost.

Wprowadzone w 2005 r. zmiany powodują, że indeksacja wynagrodzenia minimalnego nie ma już tylko charakteru ochrony przed dewaluacyjnym wpływem inflacji, ale jest też powiązana (poprzez dynamikę PKB) ze wzrostem wynagrodzenia w bardziej produktywnych grupach pracowników. Jest to o tyle problematyczne, że wzrost produktywności w jednym segmencie rynku niekoniecznie pociąga za sobą bądź jest w inny sposób skorelowany ze wzrostem produktywności w innych segmentach. W związku z tym, na przykład, wzrost PKB wynikający z rozwoju zaawansowanych technologii i poprawy produktywności pracowników zatrudnionych w przemyśle informatycznym przyczyni się do podniesienia wynagrodzenia osób pobierających płacę minimalną, których produktywność nie wzrosła.

Co więcej, docelową wysokość wynagrodzenia minimalnego na poziomie 50 proc. przeciętnego uznać należy, zarówno w kontekście rozkładu wynagrodzeń w Polsce, jak i regulacji wynagrodzenia minimalnego w innych krajach, za bardzo wysoką. Jest to więc potencjalne zagrożenie dla przedsiębiorców zatrudniających niewykwalifikowaną siłę roboczą, którzy będą musieli ponosić koszty realizacji zmiany omawianego zapisu ustawowego. Wprawdzie – w związku z naturą przyjętego mechanizmu indeksacji – wzrost ten będzie rozłożony na wiele lat, ale nie jest wykluczone, że pod rządami obecnych regulacji wynagrodzenie minimalne stanie się w przyszłości czynnikiem istotnie ograniczającym wzrost zatrudnienia w części przedsiębiorstw.

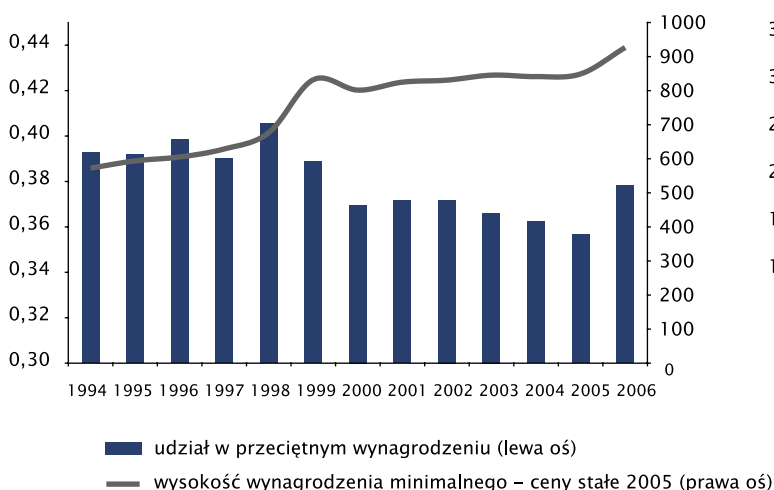
Wpływ wynagrodzenia minimalnego na rynek pracy w Polsce

Wykres 1. ilustruje dynamikę kształtowania się wysokości płacy minimalnej brutto w Polsce. Wykres uzupełniono o obraz relacji między wynagrodzeniem minimalnym a średnim wynagrodzeniem w gospodarce brutto. Pomimo znacznego podniesienia realnej płacy minimalnej w 1999 r. ten stosunek zmniejszył się względem poziomu 39 proc., wokół którego dotychczas oscylował. W 2000 roku dokonano korekty wysokości wynagrodzenia, co jeszcze bardziej zmniejszyło jego udział w wynagrodzeniu przeciętnym. Od tego momentu odsetek ten pozostawał na stałym poziomie, jednak w 2006 r. zwiększył się. Ta niestabilność utrudnia rozstrzygnięcie czy płaca minimalna rośnie szybciej czy wolniej niż płaca średnia.

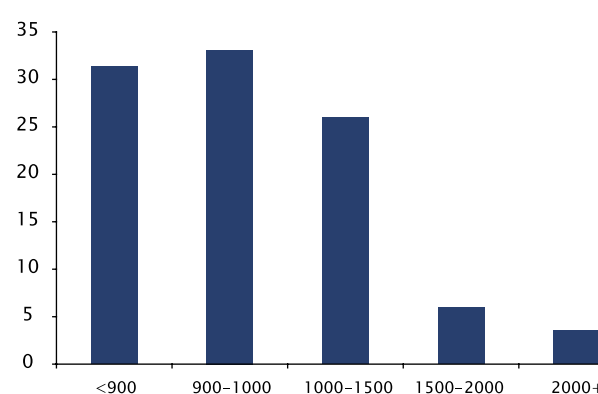
W odniesieniu do wynagrodzenia minimalnego w Polsce, należy zwrócić uwagę na fakt, że jedynie 4,5 procent pełnozatrudnionych pracuje za płacę minimalną (2004). Choć większość zatrudnionych zarabia poniżej przeciętnego wynagrodzenia (65,4 procent), to jednak odsetek tych spośród nich, którzy są związani ograniczeniem płacy w związku z prawem o wynagrodzeniu minimalnym jest niewielki. Najwięcej zatrudnionych, bo 26,5 procent, pobiera wynagrodzenie z przedziału 50-75 procent płacy przeciętnej. Oznacza to, że w skali całej gospodarki, wynagrodzenie minimalne nie stanowi obecnie bariery dla wzrostu zatrudnienia. Zagrożenie pojawia się w momencie podnoszenia wynagrodzenia minimalnego. Podniesienie realnej wartości wynagrodzenia minimalnego skutkować może odcinaniem coraz większej części pracujących od legalnego zatrudnienia. Wprowadzone w 2005 r. zmiany w sposobie wyznaczania płacy minimalnej obligują do jej realnego podnoszenia, a więc mogą się przyczynić do obniżenia popytu na pracę dużej części obecnie zatrudnionych, szczególnie osób bez doświadczenia zawodowego i słabo wykwalifikowanych.

Wykres 33. Evolucja wynagrodzenia minimalnego i oczekiwania płacowe bezrobotnych.

Realne wynagrodzenie minimalne i jego udział w wynagrodzeniu przeciętnym



Bezrobotni według miesięcznego wynagrodzenia brutto, za jakie są skłonni podjąć pracę (proc. ogółu osób bezrobotnych)



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych GUS.

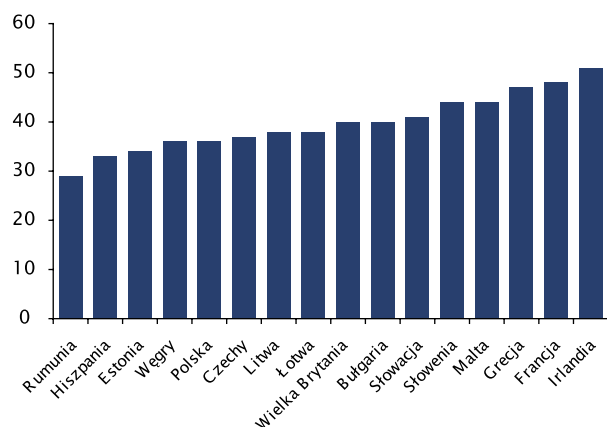
Wynagrodzenie minimalne wywiera wpływ nie tylko na osoby aktualnie zatrudnione, ale przede wszystkim na te, które nie mogą znaleźć pracy z uwagi na zbyt wysoki jak na ich kwalifikacje poziom płacy minimalnej. Obliczenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na podstawie wyników Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności wskazują, że aż 20 procent bezrobotnych deklaruje gotowość pracy za co najwyżej 800 zł miesięcznie, a kolejne 50 procent za wynagrodzenie między 800 a 1000 zł (zob. Wykres 2.). Przy płacy minimalnej rzędu 899 zł szacujemy udział wykluczonych na co najmniej 20 procent bezrobotnych, co – przy aktualnej liczbie osób aktywnie poszukujących pracy, ok. 2,5 mln – wskazuje na zinstytucjonalizowane wykluczenie z rynku pracy ponad 500 tysięcy Polaków.

Ramka 9. Wysokość wynagrodzenia minimalnego w Polsce na tle innych państw OECD

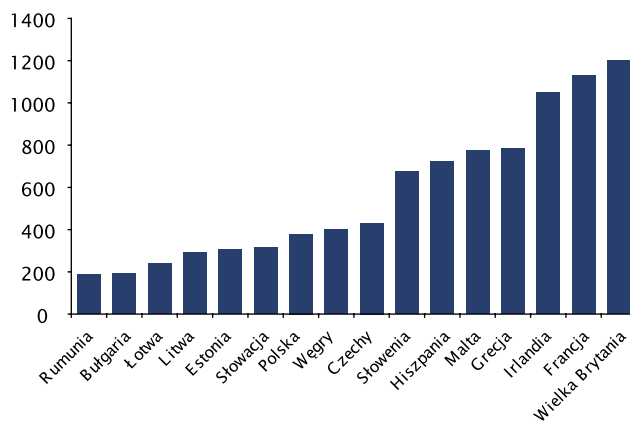
Oddziaływanie płacy minimalnej powinno być rozpatrywane w kontekście jej relacji do wynagrodzenia przeciętnego w danej gospodarce. Pokazuje to prawa część wykresu 34. Na przykład, Hiszpania charakteryzuje się względnie wysoką siłą nabywczą wynagrodzenia minimalnego, ale mimo tego jest ono niskie na tle innych krajów. Ograniczony wpływ wynagrodzenia minimalnego na sytuację na rynku pracy w Polsce wynika właśnie z tego, że jego poziom względem wynagrodzenia przeciętnego nie jest nadmiernie wysoki. Jest również zbliżony do poziomu w krajach naszego regionu (zob. wykres 35.).

Wykres 34. Płaca minimalna w wybranych krajach OECD w 2004 r.

Udział płacy minimalnej w przeciętnym wynagrodzeniu w sektorze przedsiębiorstw



Płaca minimalna w euro według parytetu siły nabywczej

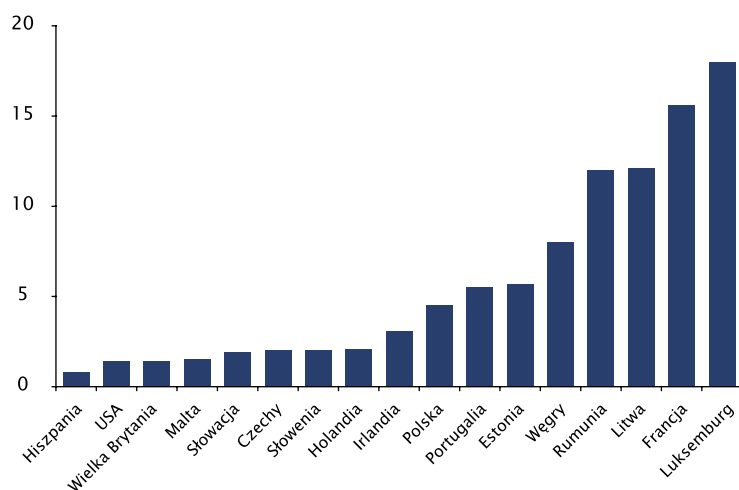


Źródło: „Minimum wages 2006 – Variations from 82 to 1503 euro gross per month”, Eurostat.

Według Eurostatu w 2004 r. wspomniana relacja wyniosła w Polsce 36 proc., a zatem mniej niż 37,5 proc., czyli tyle, ile wynosiła średnia dla Czech, Polski, Słowacji i Węgier. Co więcej, ten poziom jest wyraźnie niższy niż w takich krajach jak Francja, Belgia czy Holandia. Wartość współczynnika wyniosła we Francji 48 proc. i była najwyższa w OECD. Ponadto, odsetek pobierających wynagrodzenia minimalne w całości pracujących w Polsce jest stosunkowo niewielki.

Pozwala to wnioskować, że wynagrodzenie minimalne (warto zauważyć, że nie funkcjonuje ono we wszystkich krajach) nie jest istotną przyczyną wysokiej stopy bezrobocia w Polsce.

Wykres 35. Udział zatrudnionych za wynagrodzenie minimalne w zatrudnieniu (pełne etaty) w 2004 r.



Źródło: „Minimum wages 2006 – Variations from 82 to 1503 euro gross per month”, Eurostat.

Wynagrodzenie minimalne a polski rynek pracy - perspektywy

Wynagrodzenie minimalne wywiera tym silniejszy wpływ na poziom zatrudnienia, im większy jest odsetek w zasobie pracy osób o niskiej produktywności, dla których stanowić może ono barierę wejścia na rynek pracy. Dotychczas **wynagrodzenie minimalne nie wywierało istotnego wpływu** na ewolucję zatrudnienia i bezrobocia w Polsce dzięki temu, że jego relacja do wynagrodzenia przeciętnego kształtowała się stabilnie na dostatecznie niskim poziomie. Sytuacja w tym obszarze w Polsce **jest analogiczna do większości państw OECD**, w których wpływ płacy minimalnej (dzięki kontrolowaniu jej wysokości) ograniczony jest przede wszystkim do modyfikacji względnej pozycji dochodowej grup słabszych na rynku pracy. Zmiana sposobu indeksowania wynagrodzenia minimalnego, wprowadzona w 2005 r. może w przyszłości **zadziałać na niekorzyść rynku i zmniejszyć zatrudnienie w gospodarce**.

Wynagrodzenie minimalne nie oddziałuje jednakowo na wszystkie grupy pracowników – stanowi barierę wejścia i pozostawania na rynku pracy przede wszystkim dla osób młodych oraz o niskich kwalifikacjach. W tym kontekście **słuszna jest możliwość obniżenia minimalnego wynagrodzenia** pracownika w dwóch pierwszych latach pracy. Różnicowanie takie można rozszerzyć z uwzględnieniem **regionu zatrudnienia i sektora gospodarki**, choć wprowadzenie tego rozwiązania wydaje się być trudne, a ewentualne zmiany wymagałyby bardziej intensywnego angażowania się w ustalanie wynagrodzenia minimalnego partnerów społecznych.

Istotnym elementem oddziaływania wynagrodzenia minimalnego na atrakcyjność zatrudnienia **jest jego interakcja z klinem podatkowym**, którego wzrost zmniejsza opłacalność zatrudnienia i zwiększa efekt wykluczania charakterystyczny dla płacy minimalnej. Funkcjonujące w tym zakresie rozwiązania w Polsce są niewątpliwie niekorzystne – drogą do ich eliminacji powinno być jednak **obniżanie podatków**, a nie zmniejszanie wynagrodzenia minimalnego – to drugie rozwiązanie będzie bowiem nieskuteczne wobec atrakcyjności alternatywnych do pracy dochodów i możliwości zatrudnienia w szarej strefie.

3.5. Skąd się bierze szara strefa?

Co rozumiemy przez pojęcie szarej strefy?

Z reguły przez pojęcie szarej strefy rozumie się wykonywanie pracy bez formalnego kontraktu z pracodawcą lub świadczenie usług bez odprowadzania z tego tytułu odpowiednich podatków i składek na ubezpieczenie społeczne. Szara strefa gospodarki obejmuje jednak więcej zjawisk, chociażby takich jak działalność przestępcza, zaniżanie liczby przepracowanych godzin, ukrywanie pracy dodatkowej.

Zarówno w literaturze jak i języku potocznym sumę powyższych zjawisk albo część z nich zwykło się określać różnymi nazwami. Mówi się często o pracy „na czarno”, gospodarce ukrytej, nieformalnej, potajemnej itp. W niniejszym opracowaniu używać będziemy terminu szara strefa zamiennie z określeniem gospodarka nieobserwowalna (ang. *non-observed economy*, NOE). NOE obejmuje wszystkie dziedziny działalności gospodarczej, które wytwarzają produkt, a nie są wykazywane w podstawowych źródłach danych statystycznych. Dzieli się je na: produkcję potajemną, czyli produktywną, zgodną z prawem działalność gospodarczą umyślnie ukrytą przed organami kontroli; produkcję nielegalną, czyli działalność zabronioną przez prawo w celu uniknięcia opodatkowania i innych nałożonych prawem obowiązków; nieformalną produkcję gospodarstw domowych na własny użytek oraz inne formy działalności pomijane w statystykach.

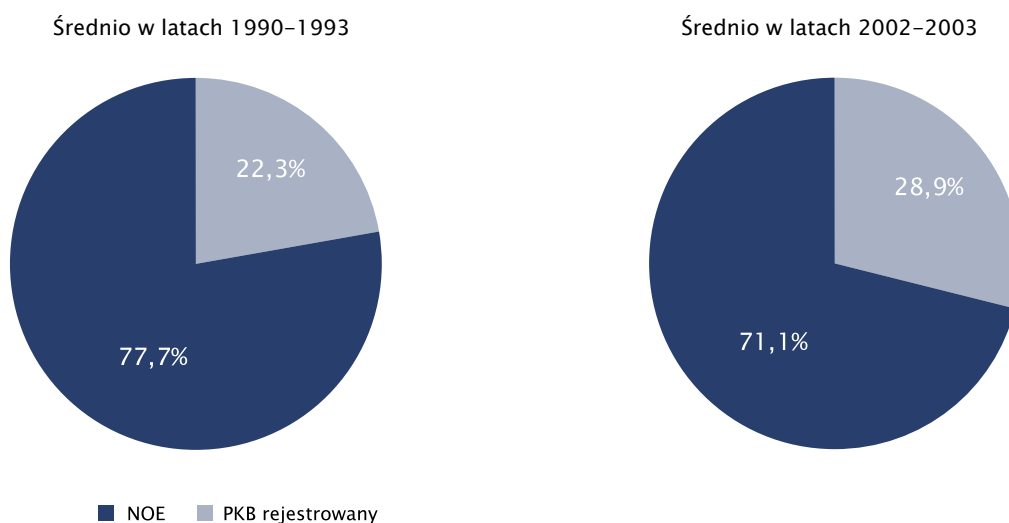
Z punktu widzenia rynku pracy, najistotniejszym elementem gospodarki nieobserwowalnej jest praca nierejestrowana. W Polsce, szacowaniem jej rozmiarów zajmuje się Główny Urząd Statystyczny, który przyjął definicję obejmującą pracę najemną wykonywaną bez nawiązania stosunku pracy – zatem bez umowy o pracę, zlecenia, o dzieło lub jakiegokolwiek innej – bez względu na sektor własności, także u osób fizycznych i w indywidualnych gospodarstwach rolnych. Pracownik wykonujący pracę nierejestrowaną nie uzyskuje prawa do korzystania z ubezpieczenia społecznego i korzystania ze świadczeń społecznych, okresu takiej pracy nie zalicza się mu

jako okresu składkowego w ZUS. Pracodawca nie odprowadza do ZUS, Funduszu Pracy i Urzędów Skarbowych składek na ubezpieczenia społeczne i podatków należnych z tytułu wypłaconego wynagrodzenia. Pracą nierejestrowaną w rozumieniu GUS jest również praca na własny rachunek, jeśli pracujący na własny rachunek nie wywiązuje się w pełni z należności ZUS i podatkowych.

Rozmiary szarej strefy w Polsce

Rozmiary NOE podaje się zwykle jako udział produktu wytworzonego w szarej strefie w sumie produktu pochodzącego zarówno z sektora oficjalnego, jak i nieoficjalnego. Wykres 36., ilustrujący wyniki badań OECD, wskazuje na względne powiększenie się NOE w polskiej gospodarce. Na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku udział produktu NOE w PKB wynosił niewiele ponad 22 proc., w ciągu dziesięciu lat wzrósł niemal o 7 punktów proc.

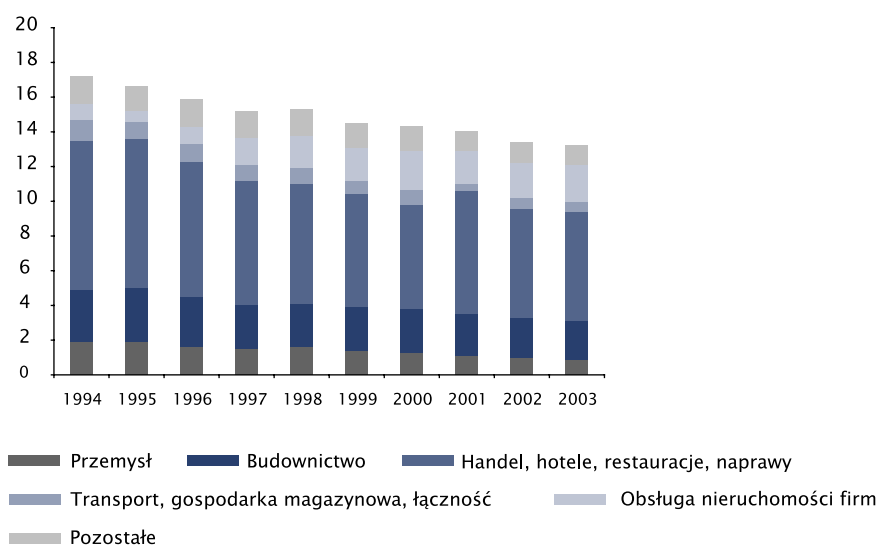
Wykres 36. Rozmiary NOE w Polsce.



Źródło: Schneider (2002), The Size and Development of the Shadow Economies of 22 Transition and 21 OECD Countries IZA Discussion Paper No. 514, Schneider (2006).

Z kolei, oszacowania przygotowane przez GUS wskazują raczej na stopniowe kurczenie się szarej strefy względem oficjalnego sektora gospodarki. Rozbieżności wynikają z różnic w zastosowanej metodologii obliczania rozmiarów NOE. Według GUS szara strefa w Polsce nie tylko maleje, ale ma też dużo mniejsze rozmiary niż oszacowane przez zagraniczne instytucje.

Wykres 37. Stosunek produkcji NOE do PKB według sekcji w latach 1994–2003.



Źródło: Zatrudnienie w Polsce 2006, MPiPS 2007.

Korzyści i straty

Wbrew obiegowym opiniom, zjawisko szarej strefy występuje nie tylko w gospodarkach transformujących się, o niedojrzałym systemie instytucjonalno-prawnym. W mniejszym lub większym stopniu jest obecne w każdym kraju, a jego istnienie uzasadnia szereg korzyści, jakie z działalności w gospodarce nieobserwowalnej czerpią jej uczestnicy.

Podstawowym motywem angażowania się w szarą strefę jest motyw finansowy. Brak opodatkowania działalności zapewnia wyższe dochody przedsiębiorcom, a odbiorcom dóbr i usług – niższe ceny zakupu. Pracobiorca zaś może traktować pracę nierejestrowaną nie tylko jako jedyną realną możliwość szybkiego wyjścia z bezrobocia i zapewnienia sobie minimalnych środków egzystencji, ale również jako dodatkowe źródło dochodów, uzupełniające jego główną pracę, która może być rejestrowana. Tego typu praca daje też możliwość zwiększenia elastyczności decyzji o podaży pracy. Na przykład, nisko kwalifikowana praca wykonywana na niepełny etat może być nieopłacalna dla pracodawcy ze względu na klin podatkowy. Wówczas, nielegalne zatrudnienie umożliwia pracownikowi podjęcie pracy na niepełny etat, która jednocześnie staje się dodatkowym źródłem dochodów oraz pozwala dopasować liczbę godzin pracy do poziomu obciążenia innymi obowiązkami.

Obok korzyści wynikających z uniknięcia opodatkowania oraz płacenia składek na ubezpieczenia społeczne najważniejszym czynnikiem przyczyniającym się do rozwoju NOE są regulacje prawne dotyczące rynku pracy. Rozmiary szarej strefy zależą od intensywności oddziaływania tych czynników oraz trudniej mierzalnych determinantów powiązanych z ogólną sytuacją makroekonomiczną kraju, wykształceniem społeczeństwa, jego zaufaniem do władz, skłonnością do podejmowania ryzyka, poczuciem obowiązku jednostek wobec państwa i reszty społeczeństwa.

Jeśli chodzi o opodatkowanie pracy, to łatwo wskazać korzyści jakie pracodawca i pracownik czerpią z umiejscowienia swojej działalności w szarej strefie. W oficjalnym sektorze gospodarki, dochód pracownika podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, składkami na ubezpieczenie społeczne i in. Po odliczeniu kwot, które muszą być odprowadzone do odpowiednich urzędów, pracownik dysponuje dużo niższym dochodem niż ten, którym mógłby się cieszyć gdyby nie podlegał opodatkowaniu. Oczywiście wydaje się zależność, że im większy jest stopień obciążenia podatkowego, tym większa skłonność pracownika do uciekania w szarą strefę. Ma to szczególne znaczenie w przypadku osób otrzymujących niskie wynagrodzenia, bowiem każdy ubytek dochodu jest przez nie silniej odczuwany.

Motywy pracodawcy są wyższe koszty zatrudnienia, z uwagi na które nawiązywanie legalnego stosunku pracy z pracownikami niskoprodukcyjnymi może być mało lub wręcz zupełnie nieopłacalne, jeśli suma kosztów zatrudnienia jest zbliżona lub wyższa do wartości produktu wytworzonego przez takich pracowników. Jeśli zachodzi potrzeba obsadzenia wakat na stanowisku, które w bardzo małym stopniu przyczynia się do zwiększenia wartości dodanej w przedsiębiorstwie, to pracodawca może albo ponosić straty związane z nieopłacalnością zatrudnienia, albo zaproponować pracownikowi pracę, która nie zostanie zgłoszona do opodatkowania.

Jak wskazują międzynarodowe badania, nie tylko sama wysokość opodatkowania wpływa na wielkość szarej strefy, ale – i są to czynniki bardziej istotne w krajach lepiej rozwiniętych niż Polska – nieszczelność systemu podatkowego, niestabilność prawa podatkowego i zmienność procedur. Nawet w państwach o wysokiej stopie opodatkowania NOE może przybierać niewielkie rozmiary, o ile system podatkowy jest nieskomplikowany i stabilny. Przykładem takiego kraju jest Szwecja. Z kolei, państwu o złej strukturze i wysokim stopniu komplikacji systemu podatkowego niskie opodatkowanie nie wystarczy do minimalizacji rozmiarów NOE.

Kolejnym ważnym czynnikiem wpływającym na wielkość gospodarki nieobserwowalnej są regulacje działalności gospodarczej a – w szczególności – regulacje rynku pracy. Przedsiębiorca rozpoczynający działalność musi ponieść szereg kosztów związanych z rejestracją przedsiębiorstwa, uzyskaniem ewentualnych koncesji i licencji, wypełnieniem formalności i zatrudnieniem pracowników. Suma kosztów (rozumianych także jako czas niezbędny do załatwienia wszystkich formalności) może stanowić bodziec do rozpoczęcia działalności raczej w szarej strefie niż w oficjalnym sektorze gospodarki, szczególnie w przypadku, w którym ryzyko niepowodzenia przedsięwzięcia jest wysokie. Zatrudniając pracowników w szarej strefie, pracodawca nie podlega takim ograniczeniom jak wynagrodzenie minimalne czy wysoki stopień ochrony pracy (por. pkt 3.4. i 3.2.). Ma zatem szersze możliwości ustalania płac i dostosowywania poziomu zatrudnienia do aktualnych potrzeb w przedsiębiorstwie. Im więcej jest barier, utrudnień i kosztów nałożonych przez prawo a związanych z rozpoczęciem i prowadzeniem działalności gospodarczej w danej gałęzi gospodarki i im bardziej są one skomplikowane, tym większe jest prawdopodobieństwo przejścia przedsiębiorcy do szarej strefy, co przekłada się na jej rozrost.

Do głównych wad pracy nierejestrowanej z punktu widzenia pracodawcy należy niewielki stopień identyfikacji pracownika z celami firmy. Pracownik taki, wiedząc, że może być w każdej chwili zwolniony, gdyż został, na przykład, zatrudniony jedynie sezonowo, będzie ograniczał swoją pracę do wykonywania niezbędnych, podstawowych zadań. Jego produktywność byłaby wyższa, gdyby rozwój

firmy traktował jednocześnie jako szansę na rozwój swojej kariery i poprawę warunków życiowych. Ponadto, konieczność ukrywania części lub nawet całości działalności stoi na przeszkodzie rozwijaniu firmy, które wiązałoby się z większym prawdopodobieństwem ujawnienia nadużyć.

Pracownik, z kolei, jest pozbawiony poczucia pewności utrzymania stanowiska, jakie daje mu praca rejestrowana, bowiem ryzyko zwolnienia jest o wiele większe w momencie, gdy pracodawca nie poniesie z tego tytułu żadnych kosztów. Inną przewagą pracy rejestrowanej nad nierejestrowaną jest uprawnienie do otrzymywania przez pracownika świadczeń z tytułu ubezpieczenia emerytalnego i rentowego, chorobowego, wypadkowego, etc. – na dłuższą metę masowe podejmowanie zatrudnienia w szarej strefie może skutkować później poważnym problemem społecznym starszych osób bez uprawnień emerytalnych.

Wreszcie, zarówno pracodawca jak i pracownik, nie podpisawszy umowy nawiązania stosunku pracy, są pozbawieni ochrony swoich interesów, którą zapewnia katalog praw i obowiązków stron stosunku zawarty w kodeksie pracy.

Struktura pracujących w szarej strefie

Charakterystyczną cechą większości prac wykonywanych w ramach NOE jest to, że są one zazwyczaj proste, wymagają niewielkich kwalifikacji i przynoszą względnie niskie dochody. Ponadto, podjęcie takiej pracy może negatywnie wpływać na późniejsze szanse znalezienia pracy wymagającej wyższych kwalifikacji. W związku z tym osoby o relatywnie wysokim wykształceniu i dobrej pozycji na rynku pracy raczej unikają pracy nierejestrowanej, w szczególności tej całkowicie nieoficjalnej. Udział w NOE takich osób może się przejawiać w ukrywaniu części dochodów uzyskiwanych w ramach sektora oficjalnego, na przykład, z pracy w większym wymiarze godzin.

Częstotliwość podejmowania pracy nierejestrowanej jest znacznie wyższa w grupie osób o niskich kwalifikacjach zawodowych. Potwierdzają to wyniki BAEL. W Polsce, w 2004 roku 44,8 proc. zatrudnionych w szarej strefie legitymowała się wykształceniem zasadniczym zawodowym, podczas gdy jedynie 6 proc. było absolwentami studiów policealnych i wyższych.

Zgodnie z wynikami Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności GUS w grupie osób podejmujących pracę nierejestrowaną przeważają mężczyźni. Stanowią 63-70 procent osób deklaruujących pracę „na czarno”.

Uczestnictwo w nierejestrowanym sektorze gospodarki jest znaczne we wszystkich grupach wiekowych poza osobami w wieku 60 i więcej lat, spośród których w 2004 roku jedynie 0,7 procent wykonywało prace nie zgłoszone do odpowiednich urzędów. Wynika to po części ze stosunkowo małej aktywności ekonomicznej (9 procent w 2004 roku) osób w tej grupie wiekowej niezależnie od tego czy praca jest rejestrowana czy też nie. Najczęściej pracę w NOE pracują osoby w wieku 45-59 lat. Stanowią około 30 procent wszystkich pracujących w NOE. Również osoby młode stanowią duży odsetek pracujących w szarej strefie – około 24 procent.

Ten ostatni wynik jest zgodny z intuicją. Osoby młode, wchodzące na rynek i podejmujące swoją pierwszą pracę, nie posiadają niezbędnego doświadczenia. Pracodawcy nie są w stanie rozpoznać ich przydatności do pracy na tak wczesnym etapie kariery. Ponadto, pozycja przetargowa młodej osoby w negocjacjach z potencjalnym pracodawcą jest najczęściej słaba, szczególnie wtedy, gdy nie ma ona dobrego wykształcenia. W związku z tym przedsiębiorcy są gotowi zaoferować za ich pracę kwoty stosunkowo niskie, często nie przekraczające ustawowo ustalonego wynagrodzenia minimalnego. Łatwiej jest zatem młodym osobom znaleźć pracę w szarej strefie, gdzie koszt zatrudnienia jest dużo niższy a wynagrodzenie może się kształtować poniżej minimum.

Udział osób wykonujących pracę bez formalnej umowy był najwyższy w budownictwie, gdzie wyniósł 21,9 procent. Pracujący w budownictwie wchodzą w zakres robotników przemysłowych i rzemieślników, którzy stanowili około jedną trzecią pracujących w NOE. Zgodnie z oczekiwaniami, osoby o wyższych kwalifikacjach (specjaliści) mieli najmniejszy udział w całości zjawiska.

Tabela 3. Struktura pracujących w szarej strefie według grup zawodowych.

	specjaliści	technicy i inny średni personel	pracownicy biurowi	pracownicy usług osobistych i sprzedaży	rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	pracownicy przy pracach prostych
udział w liczbie pracujących w szarej strefie	2,9	4,5	2,3	15,8	4,9	35,5	6,2	27,2
udział w liczbie wykonujących dany zawód	1,3	1,9	1,6	6,9	1,2	11,0	3,7	19,0

Źródło: Zatrudnienie w Polsce 2006, MPiPS 2007.

Skutki funkcjonowania szarej strefy dla gospodarki

Istnienie NOE w ramach gospodarki przynosi zarówno pewne korzyści jak i straty w skali makroekonomicznej. Do tych pierwszych można zaliczyć tworzenie miejsc pracy dla osób, które z różnych przyczyn nie mogłyby znaleźć zatrudnienia w sektorze oficjalnym. W ten sposób działalność szarej strefy przyczynia się do zmniejszenia ubóstwa w danym kraju, gdyż pracę nierejestrowaną otrzymują najczęściej właśnie ci, którzy są na nie najbardziej narażeni. Ponadto, główna część dochodu tych osób jest natychmiast przeznaczana na artykuły konsumpcyjne pierwszej potrzeby, które w większości pochodzą ze źródeł legalnych. W ten sposób praca w szarej strefie może zwiększać popyt, a w konsekwencji i produkcję, w sektorze oficjalnym. Badania wskazują, że przynajmniej dwie trzecie dochodu wytworzonego w szarej strefie są następnie wydawane w oficjalnym sektorze gospodarki.

Z punktu widzenia konsekwencji dla rynku pracy, systemów zabezpieczenia społecznego i podatkowego praca nierejestrowana jest zjawiskiem negatywnym. Zaburza ona otoczenie konkurencyjne firm, poprawiając pozycję tych spośród nich, które oszczędzają na kosztach pracy i innych obciążeniach. Zwiększona presja konkurencyjna może prowadzić do konieczności likwidacji mniej efektywnych przedsiębiorstw, które jednak w warunkach uczciwej konkurencji utrzymałyby się na rynku.

Duży udział zatrudnienia nierejestrowanego w całości zatrudnienia niesie ze sobą negatywne skutki dla systemów podatkowego i zabezpieczenia społecznego. Wysoki stopień opodatkowania pracy zachęca do unikania regulowania obciążeń poprzez pominięcie rejestracji pracy lub zaniżanie dochodów z niej uzyskiwanych. To z kolei, bezpośrednio przekłada się na niższe dochody podatkowe budżetu państwa w stosunku do sytuacji, w której szara strefa byłaby zjawiskiem marginalnym. Spadek dochodów państwa oznacza obniżenie jakości usług przez nie dostarczanych i pogorszenie się skuteczności wykonywania jego zadań. Niższe dochody są także odzwierciedlane w niższych wartościach świadczeń społecznych wypłacanych z budżetu państwa lub państwowych funduszy celowych. Niedobór źródeł finansowania w stosunku do wydatków skutkuje najczęściej podniesieniem podatków. To ostatnie działanie ma skutek odwrotny do zamierzonego, bowiem wyższe opodatkowanie wypycha kolejne firmy z sektora oficjalnego do NOE. Zatem istnienie szarej strefy, która tworzy dodatkową presję konkurencyjną, w połączeniu ze wzrostem opodatkowania uruchamia samonapędzający się mechanizm, którego efektem jest ciągły rozrost sektora nieoficjalnego. Na szczęście ten proces może zachodzić również w odwrotną stronę. Polityka zmierzająca do ograniczenia rozmiarów NOE a obejmująca ulepszenie obowiązującego prawa, uszczelnienie systemu podatkowego i lepszy nadzór służb kontroli zatrudnienia nad przedsiębiorstwami, uczyni działalność w szarej strefie mniej opłacalną, więcej jednostek będzie odprowadzać do budżetu państwa należne podatki i składki ubezpieczeniowe, w wyniku czego spadnie presja na budżet, dojdzie do obniżenia stopy opodatkowania, a w konsekwencji do ograniczenia rozmiarów NOE.

Innym determinantem rozmiaru szarej strefy jest polityka imigracyjna państwa. Jeśli w gospodarce, która jest atrakcyjnym celem dla migrantów poszukujących lepszych źródeł dochodów, obowiązują restrykcyjne przepisy w zakresie dopuszczania ich do rynku pracy, to pracodawcy, chcąc wykorzystać względnie niskie wymagania płacowe i dotyczące warunków pracy imigrantów, będą ich zatrudniać w szarej strefie.

Należy wziąć pod uwagę jeszcze jedno zjawisko związane z istnieniem NOE. Otóż, część osób pracujących a nie zarejestrowanych jako pracujący korzysta z różnego typu świadczeń wypłacanych przez państwo z systemu zabezpieczenia społecznego, takich jak

zasiłki dla bezrobotnych, renty, emerytury, świadczenia pomocy społecznej. Gdyby te osoby pracowały w sektorze oficjalnym, nie przysługiwałyby im duża część tych świadczeń. Oznacza to zbyt duże obciążenie budżetu, co w połączeniu z brakiem wiarygodności danych dotyczących osób, którym opieka państwa jest niezbędna, utrudnia skuteczne zarządzanie systemem zabezpieczenia społecznego. Upraszczając, zatrudnieni w szarej strefie, którzy są beneficjentami świadczeń państwowych, odbierają środki finansowe rzeczywiście ich potrzebującym.

Szara strefa a polityka rynku pracy - perspektywy

Szara strefa jest **zjawiskiem występującym na całym świecie** w mniejszym lub większym stopniu. Wywiera wpływ na sytuację na rynku pracy, otoczenie konkurencyjne firm, redystrybucję dochodów i system podatkowy. Chociaż niesie ze sobą pewne korzyści, jak **umożliwienie pracy osobom o niskiej produktywności** czy ograniczenie stopy ubóstwa w kraju, liczne skutki niekorzystne dla gospodarki każą uznać **rozbudowaną NOE za zjawisko negatywne**.

Przede wszystkim, istnienie szarej strefy zaciemnia obraz populacji pracującej i **nie pozwala odpowiednio kreować polityki pracy**. Osoby zatrudnione w pracy nierejestrowanej są pozbawione prawnej ochrony, nie mogą spodziewać się żadnej pomocy ze strony państwa w przypadku utraty zdolności do pracy w wyniku choroby czy wypadku, nie są ubezpieczone od starości, ani zabezpieczone przed zwolnieniem. Tym samym **szara strefa stwarza ogromne wyzwania dla polityki społecznej**, która musi zabezpieczyć system przed bezprawnym pobieraniem świadczeń, jak również pomagać osobom, które utraciły zdolność do pracy, a wcześniej były zatrudnione „na czarno” i nie opłacały składek ubezpieczeniowych.

Ważnym, choć nie najważniejszym skutkiem występowania szarej strefy jest też **ograniczenie dochodów podatkowych państwa**, co jest szczególnie dotkliwe jeśli pracujący w szarej strefie są **jednocześnie beneficjentami transferów społecznych**. Zjawisko takie należy uznać za patologiczne i należy dążyć do jego wyeliminowania.

W związku z oczywistymi problemami w szacowaniu skali zjawiska, nie jest możliwe precyzyjne określenie skali zjawiska w Polsce na tle innych państw. Nie ulega jednak wątpliwości, że **szara strefa w Polsce jest zjawiskiem o znacznych rozmiarach**. W interesie zarówno pracowników, jak i pracodawców leży ograniczanie szarej strefy – jedyną do tego drogą jest zmniejszanie **barier administracyjnych i upraszczanie procedur** związanych z zakładaniem i prowadzeniem przedsiębiorstw oraz zatrudnianiem pracowników. W wypadku osób o niższych kwalifikacjach bardzo istotne może być także **obniżenie podatków**, a w wypadku wszystkich – maksymalna **przejrzystość systemu podatkowego**.

3.6. Co nam dają elastyczne formy pracy?

Elastyczne formy zatrudnienia i ich rola w nowoczesnej gospodarce

Wzrost znaczenia elastycznych form zatrudnienia w ciągu ostatnich kilkunastu lat w krajach Europy Zachodniej związany jest ze zmianą sposobu patrzenia na funkcjonowanie pracownika na rynku pracy oraz z szybkimi przemianami technologicznymi, wymagającymi ciągłych dostosowań zarówno po stronie przedsiębiorców, jak i pracowników. Powszechnie przy tym przyjmuje się, że elastyczność rynku pracy nie musi być związana z brakiem tzw. „bezpieczeństwa socjalnego” pracowników. Z jednej strony elastyczne formy zatrudnienia związane są bowiem z wieloma pozytywnymi efektami nie tylko dla pracodawców, ale i dla pracowników; z drugiej strony stosowanie elastycznych form nie wyklucza – a wręcz powinno być związane – z szerokim wsparciem dla osób z problemami na rynku pracy, w szczególności w ramach aktywnych form zatrudnienia. Są podstawowe założenia idei *flexicurity*, o których szerzej piszemy w Ramce 1. w podrozdziale 3.2.

Współcześnie, firmy działają w środowisku niepewnym i bardzo zmiennym, charakteryzowanym przez ciągły postęp techniczny i zmiany na światowych rynkach, co zmusza je do elastycznego funkcjonowania i szybkiego reagowania na zachodzące na rynku zmiany. Wahania popytu i podaży na rynkach dóbr i usług potrafią zachwiać podstawami działalności przedsiębiorstwa. Co więcej, presja ze strony konkurencji zmusza firmy do rywalizowania na rynkach nie tylko ceną, ale także jakością oferowanych produktów i usług. W związku z tym szczególnego znaczenia nabiera szybkość adaptacji do nowej sytuacji rynkowej, która w niektórych wypadkach wiąże się z restrukturyzacją działalności. To z kolei może – choć nie musi – prowadzić do zmian struktury i poziomu zatrudnienia w przedsiębiorstwie. W strukturze kosztów prowadzenia działalności ważne miejsce zajmują wynagrodzenia. Presja konkurencyjna sprawia, że pracodawcy nie mogą sobie pozwolić na „chomikowanie” pracowników w czasie recesji lub spadku popytu na wytwarzane dobro, czyli na utrzymywanie zatrudnienia na stałym poziomie aż do poprawy koniunktury. Są zmuszeni do szybkiej restrukturyzacji produkcji w celu dopasowania jej do zapotrzebowania rynku. Natomiast zmiany w strukturze produkcji przekładają się na zmianę wymagań wobec pracowników. Nierzadko wiąże się to z koniecznością przekwalifikowania już zatrudnionych oraz zwolnienia niektórych z nich i zastąpienia ich osobami lepiej wykwalifikowanymi z punktu widzenia bieżących potrzeb firmy. W związku z tym, w ostatnich latach rośnie zapotrzebowanie na prace dorywcze, w niepełnym wymiarze godzin, prace tymczasowe czy na zastępstwo.

Skutkiem szybkich dostosowań zatrudnienia jest wyraźne obniżenie kosztów pracy w firmie. Możliwość łatwego rozwiązania stosunku pracy sprzyja też minimalizacji kosztów selekcji, rekrutacji i doboru pracowników do wakatów, pozwala sprawdzić przydatność pracownika oraz zmniejszyć nakłady ponoszone na stworzenie nowego miejsca pracy. Elastyczne formy pracy dają również możliwość przyciągnięcia lub aktywizacji cennych pracowników, którzy czasowo nie mogą pracować w pełnym wymiarze godzin, na przykład, matek zajmujących się małymi dziećmi albo pracowników naukowych, którzy nie chcą zrezygnować z pracy na uczelni.

Elastyczność zatrudnienia w danej firmie jest zwiększana przez zmianę struktury umów z zakresu stosunku pracy, czyli podniesienie udziału w ogóle umów tych, które dotyczą elastycznych form zatrudnienia. Umowy na czas nieokreślony zamienia się na umowy tymczasowe. Dotyczy to szczególnie nietypowych stosunków pracy, na przykład, pracy zdalnej czy w niepełnym wymiarze godzin, albo takich, w których pracownik ma ograniczone niektóre świadczenia, takie jak urlopy czy ubezpieczenie społeczne.

Nietradycyjne umowy niosą szereg korzyści nie tylko pracodawcom, ale też pracownikom, którzy dzięki nim nie są zmuszeni do podejmowania decyzji czy pracować na pełny etat czy nie pracować w ogóle. Elastyczność omawianych kontraktów pozwala na lepsze dostosowania popytu i podaży pracy. Grupy szczególnie zainteresowane takimi formami zatrudnienia to: studenci i absolwenci, którym praca daje możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego niezbędnego do rozwijania kariery, osoby niepełnosprawne i starsze, wychowujące dzieci i inne, które z różnych względów nie mogą podejmować pracy w pełnym wymiarze godzin, jak również osoby, które mają małe szanse na znalezienie stałego zatrudnienia oraz poszukujące dodatkowych źródeł dochodu. Zaletą elastycznego zatrudnienia jest większa swoboda, z jaką pracobiorca może wybierać rodzaj i miejsce wykonywania pracy. Pozwala też na częste zmiany pracodawcy i zbieranie doświadczeń, co – szczególnie w przypadku osób młodych – może przyspieszać rozwój zawodowy. Dużo większa szansa na znalezienie pracy na inną umowę niż tradycyjna zabezpiecza osobę poszukującą pracy przed skutkami długotrwałego bezrobocia.

Praca elastyczna może się również wiązać z pewnymi wadami dla pracobiorcy. W przypadku zatrudnienia na jedną z elastycznych umów jest on pozbawiony ochrony prawnej i korzyści jakie daje mu umowa na czas nieokreślony. Ma ograniczony dostęp do świadczeń pracowniczych, nierzadko jest obciążony kosztami szkoleń i zdobywania nowych kwalifikacji. Jeśli dana osoba jest niewykształcona lub ma małe doświadczenie, może mieć trudności z utrzymaniem ciągłości pracy. Wreszcie pracownikom zatrudnionym w nietradycyjnych formach trudniej jest się zrzesać i wywierać wpływ na decyzje pracodawców.

Poniżej prezentujemy najczęściej wykorzystywane formy elastycznej pracy.

Umowy na czas określony, umowy zlecenia i o dzieło

Umowa na czas określony jest najprostszą wariacją umowy tradycyjnej. Zawiera się ją na z góry określony okres, w czasie którego wypowiedzenie jest możliwe tylko za porozumieniem stron, chyba że umowę zawarto na dłużej niż sześć miesięcy a odpowiedni zapis znalazł się w jej treści. Zerwanie stosunku pracy jest – podobnie jak w przypadku umowy na czas nieokreślony – trudne, zatem główną zaletą dla pracodawcy jest możliwość nieprzedłużenia umowy po jej wygaśnięciu. Jak w przypadku każdej umowy o pracę, wynagrodzenie wypłacane z tytułu umowy na czas określony objęte jest obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym, ubezpieczeniem chorobowym, wypadkowym oraz składkami na fundusz pracy i fundusz gwarantowanych świadczeń pracowniczych.

Umowa zlecenia i umowa o dzieło, regulowane przepisami kodeksu cywilnego, są atrakcyjnymi formami pozyskiwania pracowników, ze względu na jasność i precyzję kształtu oraz określony czas realizacji dzieła/zlecenia. Zawarcie takiej umowy nie rodzi również dla zleceniodawcy skutków charakterystycznych dla umowy o pracę. Co więcej, umowy te mają charakter jednorazowy, więc zleceniodawca może z ich pomocą bez ryzyka kształtować nakład pracy w swoim przedsiębiorstwie. Należy jednak pamiętać, że stosowanie umów zlecenia lub o dzieło zamiast umowy o pracę, w celu obejścia przepisów o ubezpieczeniu społecznym, jest wykroczeniem przeciwko prawom pracownika i przepisom o ubezpieczeniu społecznym. W związku z tym rozwiązania takie można stosować tylko do niektórych typów prac, jak na przykład przeprowadzenie szkolenia, stworzenie programu komputerowego, strony internetowej, organizacja konferencji, naprawa sprzętów czy remont budynku.

Praca przerywana

W przypadku pracy przerywanej pracownik zobowiązany jest wykonywać pracę w pewnych okresach, wyznaczonych przez pracodawcę, przeplatanych okresami niewykonywania pracy. Pracodawca stosujący to rozwiązanie powinien wcześniej zaplanować kiedy będzie potrzebował pracownika, czyli kiedy będą przypadały okresy pracy i jak długo będą trwały. Można je zatem stosować w przypadku przewidywalnego popytu na produkty czy usługi firmy, na przykład, w czasie sezonu budowlanego. Polskiego prawo umożliwia wykonywanie pracy przerywanej albo przy wykorzystaniu urlopu bezpłatnego, albo poprzez zawieranie umów na czas określony.

Praca na wezwanie

W tym przypadku pracodawca może wezwać pracownika do wykonania pracy w każdym, dowolnie przez siebie określonym momencie. W związku z tym pracownik musi być całkowicie dyspozycyjny i pozostawać w gotowości do wykonywania pracy, gdyż nie wie kiedy wypadną okresy wykonywania pracy, co odróżnia tę formę od pracy przerywanej, gdzie te okresy są z góry określone. Ten rodzaj pracy znajduje zastosowanie m.in. w handlu, hotelarstwie, turystyce. Obecnie, polskie przepisy nie są odpowiednio dostosowane i nie można zawierać umów o pracę na wezwanie.

Dzielenie pracy

Ta popularna forma jest znana również pod angielską nazwą, *work-sharing*. W sytuacji kryzysu popytowego w firmie grupa pracowników godzi się na redukcję godzin pracy, a co za tym idzie wynagrodzenia, w celu uniknięcia zwolnień z pracy. Praca zostaje przejściowo podzielona między większą liczbę osób, które zachowują w ten sposób swoje miejsca pracy i mogą, pobierając niższe wynagrodzenie, oczekiwać na poprawę koniunktury i powrót do pracy w pełnym wymiarze czasu.

Podział stanowiska pracy

Nazywany także *job-sharing* w celu odróżnienia od dzielenia się pracą, polega na tym, że co najmniej dwóch pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy dzieli między siebie jedno stanowisko pracy. Najczęściej pracownicy dzielą między siebie dni tygodnia, w które przychodzą do pracy. Wynagrodzenia i inne świadczenia należne pracownikom są dzielone proporcjonalnie do udziału w wykonywaniu pracy. To rozwiązanie jest nie tylko szansą na uniknięcie zwolnień w czasie recesji, jak *work-sharing*, ale również sposobem na korzystanie z pracy kobiet wychowujących dzieci. Obecnie większość zatrudnionych w tym systemie stanowią właśnie kobiety. Podział stanowiska pracy jest zgodny z literą polskiego prawa pracy. Wykorzystuje się tu zasady zatrudniania pracowników w niepełnym wymiarze czasu pracy. Ta forma nie może być stosowana do każdego rodzaju pracy. Jest wykluczona w przypadku stanowisk kierowniczych i innych związanych z dużą odpowiedzialnością.

Wypożyczanie pracowników

Polega na wypożyczeniu przez pracodawcę pod pewnymi warunkami swoich stałych pracowników, za ich zgodą, innym pracodawcom, potrzebującym dodatkowych pracowników. Następuje przeniesienie uprawnień kierowniczych na pracodawcę korzystającego z pracy wypożyczonych pracowników. Ponosi on również ryzyko związane z nieprawidłowym wykonaniem przez nich pracy. Pracodawca, który dostarcza pracowników nie ponosi odpowiedzialności za ich pracę. Rozwiązanie jest regulowane przez przepisy kodeksu pracy.

Subkontrakt

W przypadku subkontraktu, zwanego też outsourcingiem, pracodawca powierza do wykonania innym podmiotom takie prace, które nie należą do zakresu jego podstawowej działalności. Podmioty te zachowują uprawnienia kierownicze wobec swoich pracowników i są odpowiedzialne za prawidłowe wykonanie usługi. Ta forma nabiera coraz większej popularności w Polsce, gdzie jest wykorzystywana między innymi przy świadczeniu usług związanych z obsługą informatyczną, ochroną mienia, doradztwem, logistyką i spedycją, księgowością, usługami reklamowymi i dystrybucyjnymi czy czynnościami porządkowymi. Dzięki temu rozwiązaniu firma może koncentrować wysiłek organizacyjny na wykonywaniu swojej podstawowej działalności, co nierzadko przyczynia się do wzrostu jej efektywności. Podstawą subkontraktu jest umowa cywilnoprawna zawierana pomiędzy firmą zlecającą usługi a ich wykonawcą.

Telepraca

Telepraca nie jest tylko zmianą miejsca wykonywania pracy, ale także zmianą sposobu organizacji i wykonywania zadań składających się na procesy wewnątrz firmy. Stosuje się ją w celu zwiększenia produktywności siły roboczej i minimalizacji kosztów pracy. Telepraca powoduje wzrost efektywności i wydajności pracowników oraz pomaga zaoszczędzić część kosztów związanych z tradycyjnymi formami, na przykład, koszty dojazdu do miejsca pracy czy wynajmu przestrzeni biurowej.

Rozwiązanie jest wciąż mało rozpowszechnioną formą zatrudnienia w Polsce. Wyjątkiem są niektóre sektory rynku pracy. Największą popularnością cieszy się wykorzystywanie tej formy przy zatrudnieniu pracowników naukowo-badawczych, pośredników finansowych oraz osób zajmujących się rynkiem nieruchomości. Można przewidywać, że wraz z rozwojem technologii informatycznej – wzorem państw lepiej rozwiniętych – telepraca stanie się szeroko wykorzystywaną formą zatrudnienia.

W Stanach Zjednoczonych i Zachodniej Europie wzrasta wykorzystanie *offshore outsourcingu*, czyli takiego subkontraktu, który wykonywanie danej usługi zleca jednostkom czy firmom zagranicznym. Podstawowe warunki, jakie powinna spełniać praca, aby mogła być delegowana za granicę obejmują istotną różnicę w poziomie wynagrodzeń między krajem usługobiorcy a usługodawcy, możliwość zastosowania telepracy i transmisji wyników pracy przez Internet. Najczęściej *offshore outsourcing* wykorzystuje się do subkontraktowania usług księgowych, programistycznych, systemów obsługi klienta, projektowania rozwiązań IT itp. Największymi dostawcami tego rodzaju pracy na świecie są Indie, Chiny, Rosja, Pakistan i Bangladesz.

Praca tymczasowa

Część z wymienionych już elastycznych form pracy może być wykonywana w ramach tzw. pracy tymczasowej, regulowanej przez ustawę o zatrudnieniu pracowników tymczasowych z 2004 r. Praca tymczasowa to wykonywanie na rzecz danego pracodawcy, zwanego użytkownikiem, zadań o charakterze sezonowym, doraźnym lub których terminowe wykonanie przez pracowników zatrudnionych przez użytkownika nie byłoby możliwe bądź których wykonanie należy do obowiązków pracownika nieobecnego. Charakterystyczną cechą stosunku zawieranego w ramach pracy tymczasowej jest to, że występują w nim trzy strony: użytkownik, pracownik tymczasowy oraz agencja pracy tymczasowej. Ta ostatnia rekrutuje i zatrudnia pracowników tymczasowych, a następnie kieruje ich do pracy do podmiotu trzeciego, użytkownika. Forma ta przypomina wypożyczanie pracowników.

Z pracy tymczasowej korzystają najczęściej duże zakłady pracy (powyżej 100 osób) z branży przetwórstwa przemysłowego, handlu i napraw, hoteli i restauracji oraz transportu i składowania. Zlecają oni głównie prace fizyczne i zatrudniają pracowników na stanowiskach produkcyjnych.²¹

Pierwsze agencje pracy tymczasowej powstały w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych. Zgodnie z wymogami ustawy, muszą one uzyskać wpis do rejestru agencji zatrudnienia prowadzonego obecnie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz uzyskać certyfikat. W lipcu 2004 r. funkcjonowało w Polsce 198 takich placówek. Szacuje się, że dzięki pośrednictwu agencji w 2004 r. pracowało około 100 tys. pracowników a w 2005 r. już 200 tys.²² Szybki wzrost popularności tej formy zatrudnienia odpowiada trendom na rynkach zachodnich. W Unii Europejskiej pracowników tymczasowych było w 2004 r. ponad 6 milionów.

²¹ Przestrzeganie przepisów prawa pracy wobec pracowników tymczasowych zatrudnionych w agencjach pracy tymczasowej oraz przez pracodawców użytkowników w latach 2004-2005, Państwowa Inspekcja Pracy 2006.

²² Agencje podsumowują rok 2005, www.zapt.pl.

Ramka 10. Nowelizacje prawa pracy a elastyczność zatrudnienia

Nowelizacja kodeksu pracy z lipca 2002 r. wprowadziła szereg zmian związanych z harmonizacją polskiego prawa pracy z zapisami unijnymi a także wiele innych, przygotowywanych w porozumieniu z organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi. W zakresie ograniczenia kosztów pracy były to:

- możliwość zawieszania, w porozumieniu z przedstawicielami pracowników, zbiorowych układów pracy w przypadku trudnej sytuacji finansowej pracodawcy,
- ograniczenie obciążeń wynikających z wypłacania wynagrodzenia w czasie choroby pracownika, ekwiwalentów pieniężnych, oraz płatnych zwolnień od pracy,
- zmniejszenie kosztów godzin nadliczbowych.

Ważne zmiany zaszły w odniesieniu do organizacji pracy i kształtowania jej czasu. Nowelizacja umożliwiła:

- zamianę pracy w pełnym wymiarze na półetatową, w czasie gdy przysługiwałby urlop wychowawczy,
- stosowanie tak zwanej pracy na zastępstwo, co wiązało się także z ułatwieniem pracy tymczasowej,
- większą swobodę rozliczania czasu pracy, w tym godzin nadliczbowych,
- ustalenie odmiennego od zapisanego w kodeksie limitu godzin nadliczbowych,
- szersze stosowanie przerywanego czasu pracy oraz telepracy.

W 2002 r. zniesiono także warunek, że trzecia kolejna umowa o pracę na czas określony przekształca się automatycznie w umowę na czas nieokreślony, o ile umowy są zawierane w odstępie co najwyżej miesiąca. Równocześnie umożliwiono nieograniczoną liczbę ponowień takich umów w przypadku prac o charakterze sezonowym i na zastępstwo. Oznaką elastyczności jest też brak ograniczeń w rodzaju przedmiotowym prac, gdzie możliwe jest zawieranie umów na czas określony, które to ograniczenia występują wszędzie, poza krajami anglosaskimi, Holandią, Polską, Szwajcarią i Słowacją.

W kierunku mniejszej swobody organizacji pracy zmierzały natomiast zapisy ograniczające możliwość zatrudniania osób samozatrudnionych, które wcześniej związane były z danym pracodawcą stosunkiem pracy.

Kolejna nowelizacja weszła w życie w roku 2004, zmiany dotyczyły między innymi wprowadzenia: zadaniowego czasu pracy, skróconego tygodnia pracy, rozszerzenia zakresu równoważnego czasu pracy, bardziej elastycznej organizacji pracy w niedziele i święta.

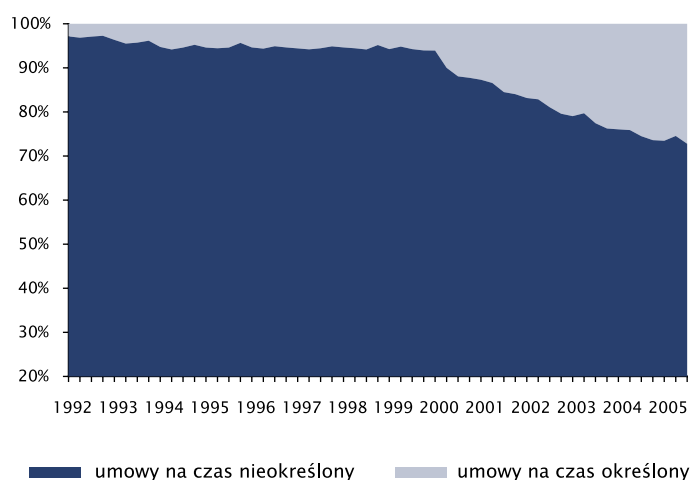
Samozatrudnienie

Jest formą niepracowniczego zatrudnienia opartą na umowie cywilnoprawnej, w której stosuje się przepisy o zleceniu. Samozatrudnienie polega na świadczeniu usług przez osobę fizyczną, podejmującą działalność gospodarczą na własny rachunek i na własne ryzyko, na rzecz zleceniodawcy. Samozatrudniony posiada status przedsiębiorcy i nie stosuje się wobec niego prawa pracy, ale prawo cywilne. Również w tym przypadku należy pamiętać, że zastępowanie samozatrudnieniem stosunku noszącego znamiona stosunku pracy jest niezgodne z prawem. Stosującemu tę formę zleceniodawcy łatwiej jest zaprzestać korzystania z usług pracownika niż w przypadku umowy o pracę, ponadto nie jest on obciążony koniecznością odprowadzania podatków i składek oraz nie ponosi odpowiedzialności za nieprawidłowe wykonanie pracy.

Skala wykorzystania elastycznych form zatrudnienia w Polsce

Standardowe informacje statystyczne dotyczące rynku pracy dostarczane przez GUS lub oparte na wynikach przeprowadzanych przez GUS badań nie informują o miejscu w strukturze umów z zakresu stosunku pracy tych, które można zaliczyć do elastycznych form zatrudnienia. Zauważmy, że część tych form jest zawierana formalnie przy wykorzystaniu umowy na czas określony (np. praca przerywana). Zatem za miernik tendencji kształtowania się nietradycyjnych umów o pracę może służyć oparty na wynikach Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności podział pracowników najemnych na tych, którzy są zatrudnieni na umowę na czas nieokreślony i na czas określony. Wykres 38. ilustruje zmianę w strukturze umów o pracę na przestrzeni lat 1992-2006. Wyraźny wzrost udziału umów na czas określony, które są najczęściej wykorzystywaną formą nietradycyjną, świadczy o upowszechnianiu się elastycznych form zatrudnienia w Polsce. W 1992 r. liczba umów na czas określony wyniosła zaledwie około 305 tys. (3 proc. wszystkich umów), na początku 2006 roku zatrudnionych na czas określony było już prawie 3 mln Polaków (ok. 26 proc.). Szybki wzrost udziału umów na czas określony obserwujemy od 2000 r. W pierwszym kwartale 2001 r. zatrudnionych w ten sposób było niemal 2 razy więcej niż w tym samym okresie poprzedniego roku.

Wykres 38. Udział umów na czas określony w całości umów o pracę (1 kwartał 1992 – 2 kwartał 2006).



Źródło: BAEL i Kwartalne informacje o rynku pracy, GUS.

W dobie nieustających zmian warunków prowadzenia działalności gospodarczej oraz trudnego do przewidzenia zapotrzebowania na produkty i usługi danej firmy, **dopasowanie zatrudnienia do aktualnej sytuacji firmy nabiera szczególnego znaczenia**. Remedium na tradycyjną nieelastyczność stosunku pracy, wynikającą z potrzeby zmniejszenia ryzyka utraty pracy, przed jakim stoją pracownicy, są **elastyczne formy pracy**, które nie są ograniczane twardymi przepisami dotyczącymi pracy na czas nieokreślony.

Asortyment nietradycyjnych form pracy jest szeroki. Polscy przedsiębiorcy **coraz częściej wykorzystują zalety tych rozwiązań**, zwłaszcza że nowelizacje prawa pracy w pierwszych latach XXI wieku sprzyjają ich stosowaniu. Obecnie ponad **25 proc. umów o pracę ma charakter elastyczny**, a odsetek ten rośnie stale od 2000 r.

Podsumowanie

Polska jest oceniana ogólnie pozytywnie pod względem stopnia wolności gospodarczej przez międzynarodowe indeksy porównawcze, jednak **zakres wolności jest mniejszy niż w większości państw europejskich** i znacznie niższy niż w krajach anglosaskich. Wskazuje to na to, że wprawdzie istnieje w Polsce w pełni funkcjonująca gospodarka rynkowa, ale **dla pobudzenia przedsiębiorczości i inwestycji konieczna jest dalsza deregulacja**. Należy przede wszystkim **poprawić jakość funkcjonowania sądów** zajmujących się sprawami cywilnymi i **odciążyć przedsiębiorców obarczonych nadmierną liczbą obowiązków biurokratycznych**.

Z pojęciem wolności gospodarczej nieodłącznie wiąże się stopień ochrony stosunku pracy. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że **elastyczność prawa pracy oddziałuje przede wszystkim na strukturę zatrudnienia ułatwiając zatrudnianie grup, których aktywność zawodowa jest ograniczona**. Poprawa elastyczności prawa pracy w danym otoczeniu instytucjonalnym powoduje wzrost zatrudnienia osób młodych, uczących się i kobiet, natomiast ogólny poziom zatrudnienia i bezrobocia w długim okresie nie zmienia się znacznie. Polskie **prawo pracy jest stosunkowo elastyczne** w porównaniu z innymi krajami OECD, jednak bardzo zła sytuacja wskazuje na to, że **zaledwie przeciętna elastyczność jest w wypadku Polski niewystarczająca**. Przepisy prawa umożliwiają wprawdzie dość swobodne prowadzenie polityki zatrudnienia, a do ich uelastycznienia w istotnym stopniu przyczyniły się **nowelizacje w latach 2001–2004, które otworzyły drogę do stosowania przez pracodawców elastycznych form zatrudnienia**. Rozwój tych ostatnich cechuje w ostatnich latach duża dynamika dzięki temu, że wachlarz dopuszczonych przez prawo form jest bardzo szeroki. Obszarem polskiego prawa pracy, który można uznać za mało elastyczny i powiększający koszty pracodawcy są **zwolnienia grupowe, którym towarzyszy obowiązek długich konsultacji i wypłaty odpraw**, co odróżnia Polskę od innych państw OECD.

Instytucją, która potencjalnie niekorzystnie wpływa na sytuację na rynku pracy ze względu na możliwość powodowania wykluczenia części społeczeństwa z tego rynku (w szczególności w połączeniu z wysokimi kosztami pracy) jest **wynagrodzenie minimalne**. Na szczęście **nie stanowiło ono do tej pory istotnej bariery dla wzrostu zatrudnienia**, choć może odgrywać taką rolę w regionach o niższej przeciętnej produktywności. Potencjalnie **bardzo niekorzystną jest zmiana sposobu indeksacji minimalnego wynagrodzenia z 2005 r.**, która w kilkuletniej perspektywie może nadmiernie podnieść płacę minimalną i doprowadzić do znacznego zwiększenia jej negatywnego wpływu na rynek pracy.

Część poszukujących pracy, którzy nie mogą lub nie chcą pracować w sektorze oficjalnym, podejmuje pracę nierejestrowaną, czyli w szarej strefie. **Szara strefa istnieje w każdej gospodarce**, jednak nie w każdej jest tak samo szkodliwa. Wynika ona z **nieefektywnego prowadzenia polityki społecznej** przez państwa ze względu na fałszywy obraz sytuacji materialnej grup pobierających świadczenia. Dodatkowo, ucieczka do szarej strefy **zmniejsza dochody podatkowe państwa**, a tym samym zmusza je do zwiększenia opodatkowania. W Polsce szara strefa ma znaczne rozmiary i **wiele danych wskazuje na jej wzrost**. Ograniczenie szarej strefy jest możliwe tylko poprzez **deregulację, upraszczanie zasad prowadzenia działalności gospodarczej i obniżenie podatków** – zwłaszcza podatków nakładanych na osoby o najniższych dochodach.



4.

Bezrobotni

4. Bezrobotni

Mimo trwającego od kilku lat w Polsce ożywienia gospodarczego i widocznej poprawy sytuacji na rynku pracy, stopa bezrobocia utrzymuje się na wysokim, kilkunastoprocentowym poziomie, znacznie przekraczając wartości obserwowane w Europie Zachodniej, a także w krajach naszego regionu.

W pierwszym rozdziale wyjaśniliśmy dlaczego w Polsce pojawiło się tak wysokie bezrobocie i jakie są przyczyny tego, że mimo dynamicznego wzrostu gospodarczego nadal jest tak wysokie.

W niniejszej części uwagę skupimy przede wszystkim na strukturze polskiego bezrobocia. W pierwszej kolejności przyjrzymy się fenomenowi bezrobocia długookresowego, bo to właśnie jego skutki – zarówno ekonomiczne jak i społeczne – są szczególnie dotkliwe. Odpowiemy więc na pytanie dlaczego tak wiele osób w naszym kraju pozostaje bez pracy tak długo i jak przeciwdziałać takiej sytuacji. Następnie, zobaczymy jak na polskim rynku pracy radzą sobie ludzie młodzi – jakich trudności doświadczają i co utrudnia im pomyślny start. Ukażemy przy tym problemy specyficzne dla Polski, a także te bardziej uniwersalne, z którymi radzić musi sobie większość krajów.

W dalszej kolejności omówimy znaczenie kwalifikacji dla szans odniesienia sukcesu na rynku pracy oraz wyjaśnimy jakie – indywidualne i społeczne – korzyści płyną z edukacji. W tym kontekście, wskażemy także na wyzwania przed jakimi stoi polski system oświaty i słabości, które musi przezwyciężyć, by nasza gospodarka zachowała zdolność do innowacyjności i konkurencji w zglobalizowanym świecie.

W kolejnym podrozdziale ukażemy związki między mobilnością Polaków a kształtowaniem się sytuacji na rynku pracy w naszym kraju. Uwagę skupimy w szczególności na przyczynach i gospodarczych skutkach nasilonych migracji zarobkowych do Europy Zachodniej po 1 maja 2004 roku. Zastanowimy się również czy wysoka mobilność międzynarodowa kontrastuje z niewielką skalą migracji wewnętrznych, innymi słowy, czy Polacy są rzeczywiście mało mobilnym społeczeństwem, czy też wręcz przeciwnie – chętnie poszukują pracy poza swym miejscem zamieszkania.

W ostatnim podrozdziale uwagę poświęcimy pewnemu – zdawałoby się – paradoksowi polskiego rynku pracy. Otóż, z jednej strony dotyka nas wysokie bezrobocie, z drugiej zaś coraz więcej pracodawców narzeka na brak rąk do pracy. Wyjaśniamy więc co sprawia, że poszukiwanie dobrego pracownika jest dziś tak trudne, innymi słowy, co stoi za tym, że popyt mija się z podażą.

4.1. Dlaczego tak wiele osób jest bez pracy tak długo?

Bezrobocie długookresowe w Polsce na tle innych krajów OECD

Analizując zjawisko bezrobocia powinniśmy skoncentrować się zarówno na jego wysokości jak i na dynamice przepływów na rynku pracy. Jeśli bowiem bezrobocie ma jedynie charakter przejściowy, tzn. ludzie tracą pracę, lecz szybko ją odzyskują, nie jest ono większym problemem ekonomicznym czy społecznym. Problem pojawia się dopiero wtedy, gdy z pewnych powodów okres poszukiwania pracy nadmiernie się wydłuża, a wielu bezrobotnych nie może powrócić do zatrudnienia. W miarę upływu czasu tracą oni zarówno chęci, jak i środki finansowe do dalszego poszukiwania pracy, ich umiejętności dezaktualizują się, a w konsekwencji ponoszą oni ryzyko stałego wykluczenia z rynku pracy, ubóstwa i marginalizacji społecznej. Oceniając sytuację na polskim rynku pracy musimy więc wziąć pod uwagę nie tylko same rozmiary bezrobocia, ale przede wszystkim jego trwałość.

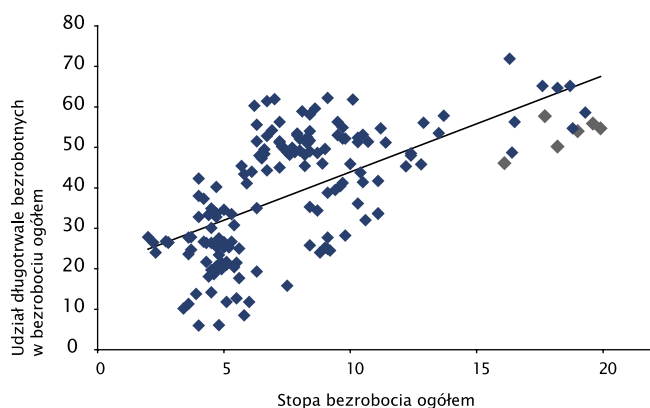
Stopa bezrobocia w Polsce gwałtownie wzrosła na przełomie lat 1998 i 1999, po tzw. kryzysie rosyjskim (por. podrozdział 1.1. opracowania). Mimo wyraźnej tendencji spadkowej zapoczątkowanej wraz z ożywieniem gospodarczym w roku 2003, jej poziom nadal

znacznie przekracza wielkości obserwowane w innych państwach Unii Europejskiej, w tym także w nowych krajach członkowskich. Wysoka stopa bezrobocia (13 proc. w trzecim kwartale 2006 r.) współistnieje przy tym ze znacznym, ponad 60-procentowym, odsetkiem bezrobotnych pozostających bez pracy powyżej 12 miesięcy. Problem bezrobocia długookresowego jest więc w naszym kraju bez wątpienia poważny.

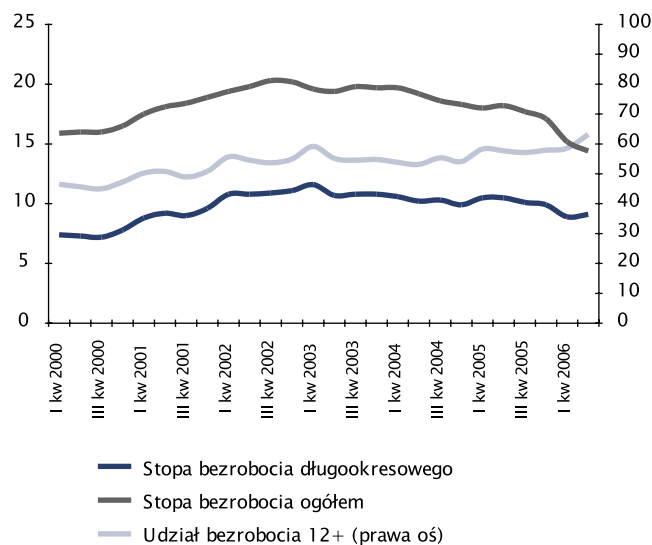
Trwałość polskiego bezrobocia jest zgodna z doświadczeniami państw OECD, z których wynika, że ogólna stopa bezrobocia jest silnie związana z udziałem bezrobocia długookresowego (por. wykres 39.). Istnieje przy tym grupa krajów, w których odsetek bezrobotnych pozostających bez pracy przez okres dłuższy niż rok jest szczególnie wysoki, sięgając nawet 60-70 proc. Skłania to do wniosku, że cykliczne pogorszenie koniunktury może prowadzić do pojawienia się bezrobocia strukturalnego, które nie znika nawet wtedy, gdy sytuacja na rynku pracy ulega poprawie. W tym kontekście warto zauważyć, że choć w ostatnich latach stopa bezrobocia w Polsce obniża się, odsetek bezrobotnych pozostających bez pracy powyżej roku rośnie. Można więc podejrzewać, że wyraźna poprawa koniunktury w naszym kraju pozytywnie wpływa na szanse znalezienia zatrudnienia głównie przez osoby, które straciły pracę stosunkowo niedawno oraz przez wchodzącą na rynek pracy młodzież, we względnie mniejszym stopniu poprawiając zaś sytuację bezrobotnych długookresowo. Tym samym, nawet dynamiczny wzrost gospodarczy w krótkim okresie nie ograniczy znacznie rozmiarów bezrobocia długotrwałego (choć oczywiście sprzyja jego redukcji), lecz jednocześnie każde pogorszenie koniunktury najprawdopodobniej doprowadzi do jego intensyfikacji.

Wykres 39. Stopa bezrobocia a bezrobocie długotrwałe w Polsce i innych krajach OECD.

Stopa bezrobocia a udział długotrwałe bezrobotnych w latach 2000–2005 w krajach OECD (obserwacje dla Polski zostały wyróżnione)



Stopa bezrobocia ogółem i bezrobocia długookresowego w Polsce w latach 2000–2006



Źródło: Eurostat.

Bezrobocie, bierność zawodowa czy praca w szarej strefie?

Zanim przejdziemy do analizy przyczyn trwałości polskiego bezrobocia, zastanówmy się chwilę nad tym, czy oficjalne dane dotyczące stopy bezrobocia, w tym długookresowego, dobrze obrazują sytuację na rynku pracy. W debatach publicznych często pojawia się bowiem argument, że faktyczny poziom bezrobocia w naszym kraju jest dużo niższy niż wynikałoby to ze statystyk, bo znaczna część bezrobotnych w rzeczywistości pracuje w szarej strefie, a część w ogóle nie szuka i nie chce podejmować pracy. Czy tak jest faktycznie?

Badanie GUS wskazuje, że rozmiary szarej strefy w Polsce są stosunkowo wysokie. W 2004 r. ok. 4,2 proc. osób w wieku 15 lat i więcej podejmowało prace nierejestrowane, z czego najprawdopodobniej około 25-30 proc. stanowiły osoby zarejestrowane jako bezrobotne. Uwzględnienie w zasobie bezrobotnych osób pracujących w szarej strefie skutkowałoby więc obniżeniem szacunków stopy bezrobocia o zaledwie 1,8-2,2 pkt. proc., w tym zwłaszcza bezrobocia długookresowego, gdyż to właśnie osoby długotrwałe bezrobotne mają szczególne motywacje do pracy w szarej strefie i ukrywania faktu swojego zatrudnienia przed urzędami pracy.

Podobnie, część długotrwale bezrobotnych powinna zostać uznana za biernych zawodowo. Są wśród nich osoby zniechęcone nieefektywnością dotychczasowych poszukiwań zatrudnienia, ale i takie, które w ogóle nie chcą podejmować pracy, bo zajmują się np. domem i rodziną.

Oficjalne statystyki bezrobocia są więc rzeczywiście nieco zawyżone. Kwestię tę poruszamy szerzej w punkcie 4.5. opracowania. W tym miejscu warto przede wszystkim zaznaczyć, że przeszacowanie to ma pewne znaczenie z punktu widzenia analizy przyczyn trwałości bezrobocia. Jeśli bowiem stawiamy pytanie o przyczyny bezrobocia długookresowego, to w części jest to również pytanie o przyczyny pracy w szarej strefie – problemu, który omawiamy w punkcie 3.5 opracowania. Jest to także pytanie o powody ogromnej skali bierności zawodowej osób w wieku produkcyjnym, na które odpowiadamy m.in. w podrozdziałach 2.1 i 2.2.

Niemniej jednak, nawet jeśli uwzględnimy powyższe szacunki i założymy, że stopa bezrobocia długotrwałego jest faktycznie o ok. jedną piątą niższa niż wynikałoby to z oficjalnych statystyk, nie zmienia to faktu, że utrzymuje się ona w naszym kraju na bardzo wysokim poziomie. Zastanówmy się więc co sprawia, że bezrobocie w Polsce ma w dużej mierze charakter długotrwały, a wiele osób, które straciły pracę nie może szybko powrócić do zatrudnienia. Przyczyn tej sytuacji należy szukać zarówno po stronie pewnych cech strukturalnych polskiego społeczeństwa (przede wszystkim stosunkowo niskiego poziomu wykształcenia, niedopasowania kwalifikacji do wymagań gospodarki oraz niewielkiej mobilności zawodowej i przestrzennej), jak i czynników instytucjonalnych związanych z funkcjonowaniem rynku pracy.

Czynniki strukturalne a trwałość bezrobocia

Jednym z czynników wpływających na przeciętną długość pozostawania bez pracy jest poziom kapitału ludzkiego jednostki (por. punkt 4.3. opracowania). Osoby niskowyzkwalifikowane są najbardziej narażone na trwałe pozostawianie w bezrobociu. Ponieważ na ogół charakteryzują się one względnie niskim poziomem umiejętności ogólnych, tj. efektywnego przyswajania informacji oraz nabywania nowych kwalifikacji w ślad za zmieniającymi się wymaganiami pracodawców, ich umiejętności szybko dezaktualizują się, a w rezultacie jeśli stracą pracę, trudno jest im powrócić do zatrudnienia. W istocie rzeczy, w 2005 r. osoby o wykształceniu zasadniczym zawodowym lub niższym stanowiły w Polsce 62 proc. wszystkich długotrwale bezrobotnych, podczas gdy osoby z wykształceniem wyższym jedynie 5,5 proc. Tym samym, stopa bezrobocia długookresowego w tej pierwszej grupie wyniosła 18,2 proc. wobec ok. 3,8 proc. w grupie drugiej (zob. tabela 4.). Względnie wysoki odsetek osób o wykształceniu zawodowym i podstawowym w polskim społeczeństwie prawdopodobnie przyczynił się więc do tego, że skutki kryzysu rosyjskiego i spowolnienia gospodarczego lat 2001-2002 były dla polskiego rynku pracy tak głębokie i długotrwałe. O ile w okresie recesji osoby o wszystkich poziomach wykształcenia traciły pracę z podobną intensywnością, to właśnie osoby najniżej kwalifikowane stosunkowo najwolniej tę pracę znajdowały, nawet w sytuacji powrotu koniunktury gospodarczej po roku 2003.

Do trwałości bezrobocia w naszym kraju przyczynia się także niezbyt wysoki poziom mobilności przestrzennej (por. punkt 4.4.). W przeciwieństwie do Amerykanów, Brytyjczyków czy Holendrów, Polacy względnie rzadko poszukują pracy poza miejscem zamieszkania. Wielu bezrobotnych ze słabo rozwiniętych, pogrążonych w recesji regionów nie decyduje się na migrację do innej części kraju mimo, że w Polsce nie brakuje przecież szybko rozwijających się, dobrze prosperujących miast, gdzie powstaje wiele nowych miejsc pracy i gdzie mogliby oni względnie łatwo znaleźć zatrudnienie.

Tabela 4. Stopa bezrobocia długookresowego (powyżej 12 miesięcy)²³ wg wieku i wykształcenia w 2005 roku

	15-24	25-44	45-54	55+	ogółem	
wyższe	8,2	4,0	2,5	3,6	3,8	
policealne	11,0	9,7	8,4	7,1	9,3	
średnie zawodowe	17,9	10,4	10,5	8,3	11,3	
średnie ogólnokształcące	17,2	13,3	13,9	6,9	14,0	
zasadnicze zawodowe lub niższe	29,2	18,2	17,2	10,5	18,2	
Ogółem	21,6	12,3	12,7	8,3		

Źródło: Obliczenia własne IBS na podstawie danych BAEL

²³ Długość okresu bezrobocia obliczo

Szansę na wyjście z bezrobocia mogą zależeć także od sektora, w którym dana osoba bezrobotna pracowała przed utratą zatrudnienia. Byli pracownicy nisko produktywnych lub schyłkowych, restrukturyzowanych sektorów (np. górnictwo i hutnictwo) doświadczają w naszym kraju największych trudności w powrocie do zatrudnienia. Umiejętności posiadane przez te osoby nie odpowiadają bowiem popytowi zgłaszanemu przez firmy działające w ekspandujących gałęziach gospodarki, a przy niewielkiej popularności kształcenia ustawicznego (zob. podrozdział 4.6.) oraz ograniczonej mobilności zawodowej, bezrobotni rzadko kiedy są zdolni do zmiany swoich kwalifikacji i sektora zatrudnienia. Kwestia ta ma szczególne znaczenie w kraju takim jak Polska, doświadczającym intensywnej restrukturyzacji i modernizacji gospodarki.

Do pewnego stopnia do trwałości bezrobocia przyczynia się także efekt stygmatyzacji, czyli niechęć do zatrudniania osób długo pozostających bez pracy. Pracodawcy podejrzewają, że osoby takie statystycznie częściej posiadają cechy oddziałujące negatywnie np. na produktywność i jakość wykonywanej pracy. W rezultacie zatrudnienie znaleźć jest ciężko nie tylko tym długotrwale bezrobotnym, których zdolność wykonywania produktywniej pracy jest rzeczywiście obniżona, lecz także tym, którzy nie różnią się pod tym względem od osób już zatrudnionych. Ma to miejsce zwłaszcza w sytuacji, gdy na rynku dostępna jest podaż pracy ze strony osób dopiero na ten rynek wchodzących oraz takich, które są osobami bezrobotnymi stosunkowo krótko.

Instytucje rynku pracy a trwałość bezrobocia

W dyskusjach nad polskim bezrobociem mówi się niekiedy, że powrót bezrobotnych do zatrudnienia może być utrudniony również ze względu na silnie uregulowane prawo pracy. Argumentuje się przy tym, że restrykcyjna ochrona stosunku pracy zmniejsza co prawda ryzyko utraty pracy przez osoby zatrudnione, lecz z drugiej strony obniża także liczbę nowotworzonych miejsc pracy oraz dynamikę przepływów między bezrobociem i zatrudnieniem, co w konsekwencji może przyczyniać się do podniesienia stopnia długotrwałości bezrobocia. Od strony teoretycznej argumentacja ta jest słuszna, jednak trzeba podkreślić, że obecne regulacje kodeksowe w Polsce są pod tym względem na tyle łagodne, że czynnik ten w przypadku naszego kraju nie może odgrywać decydującej roli. W świetle porównań międzynarodowych polskie prawo pracy jest stosunkowo elastyczne (zobacz podrozdział 3.2.). Indeks EPL, mierzący stopień regulacji rynku pracy kształtuje się w Polsce na poziomie 2,14,²⁴ co jest wielkością porównywalną ze średnią dla krajów OECD. Nie oznacza to oczywiście, że wszystkie rozwiązania polskiego kodeksu pracy są na tyle elastyczne, że nie preferują one nadmierne interesów osób zatrudnionych kosztem praw bezrobotnych, lecz tylko to, że zakres nieelastyczności wprowadzanych przez kodeks pracy jest na tyle nieduży, że nie może on mieć kluczowego znaczenia dla wyjaśnienia fenomenu polskiego bezrobocia – w tym zwłaszcza długotrwałego. Innymi słowy, prawem pracy nie można tłumaczyć wysokiego, w skali międzynarodowej, odsetka bezrobotnych pozostających poza zatrudnieniem przez okres powyżej roku, choć jednocześnie liberalizacja niektórych uregulowań prawnych (np. dotyczących samozatrudnienia, pracy na wezwanie, telepracy, układów zbiorowych) oraz upowszechnienie zakresu stosowania innych – już istniejących, bez wątpienia mogłyby w pewnym stopniu złagodzić intensywność problemu bezrobocia długotrwałego w naszym kraju.

Kolejną instytucją rynku pracy, na którą wskazuje się jako na potencjalne źródło wysokiej trwałości bezrobocia są **zasiłki dla bezrobotnych** (por. punkt 2.1.). Z jednej strony, kompensują one utratę dochodu z pracy i umożliwiają bezrobotnemu poszukiwanie zatrudnienia zgodnego z posiadanymi kwalifikacjami, z drugiej jednak – stanowią alternatywne źródło dochodu wobec wynagrodzenia za pracę – zasiłki mogą podwyższać oczekiwania płacowe bezrobotnych i demotywować ich do aktywnego poszukiwania pracy, w rezultacie przyczyniając się do trwałości bezrobocia.

Niemniej jednak, w przypadku Polski negatywny wpływ zasiłków na intensywność poszukiwań zatrudnienia jest ograniczony przez:

- względnie krótki okres przystugiwania zasiłku (od 6 do 18 miesięcy w zależności od bezrobocia w regionie oraz stażu i wieku bezrobotnego, przy czym górna granica jest stosowana relatywnie rzadko),
- stosunkowo niską relację między wysokością zasiłku a oczekiwanym wynagrodzeniem za pracę dla większości kategorii bezrobotnych.²⁵

Wydaje się więc, że system zasiłków jedynie w niewielkim stopniu przyczynia się do trwałości bezrobocia w Polsce, choć w połączeniu z nieefektywnością publicznych służb zatrudnienia może skłaniać niektóre osoby faktycznie bierne zawodowo lub pracujące w szarej strefie do rejestracji w urzędzie pracy (por. podrozdział 4.5.). Negatywne skutki może mieć także uzależnianie długości przyznawania świadczenia od wysokości regionalnej stopy bezrobocia. Oznacza to bowiem, że dezaktywizujący wpływ zasiłków jest najsilniejszy w przypadku osób dotkniętych największymi trudnościami w powrocie do zatrudnienia. Co więcej, może to ograniczać mobilność osób bezrobotnych lub zagrożonych utratą pracy z regionów o wysokiej stopie bezrobocia do regionów, gdzie sytuacja na

²⁴ Dane z 2003 roku, Eurostat.

²⁵ Oprócz uprawnionych do 120 proc. zasiłku, o potencjalnym wynagrodzeniu na poziomie płacy minimalnej.

rynku pracy jest bardziej korzystna, a tym samym przyczynić się do wydłużenia okresu pozostawania poza zatrudnieniem. Podobny wpływ wywiera prawdopodobnie brak regionalnego zróżnicowania wysokości zasiłków.

Problem długotrwałego bezrobocia mogą, w pewnym stopniu, ograniczać **aktywne polityki rynku pracy (ALMP)**. W przeciwieństwie do polityk pasywnych (czyli m.in. zasiłków dla bezrobotnych), polityki aktywne nie koncentrują się na pomocy materialnej dla bezrobotnych, lecz dążą do ograniczenia rozmiarów bezrobocia poprzez aktywizację osób pozostających bez pracy. Najogólniej mówiąc, obejmują one działania w celu:

- podnoszenia kwalifikacji osób bezrobotnych (np. szkolenia, staże)
- poprawy funkcjonowania rynku pracy (np. pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe)
- stymulowania popytu na pracę (np. prace interwencyjne, subsydia)

Mimo znacznych potencjalnych korzyści, jakie mogą przynieść działania ALMP osobom długotrwanie bezrobotnym, należy pamiętać, że nie stanowią one panaceum na wszystkie problemy rynku pracy, a - jak pokazały doświadczenia międzynarodowe - stworzenie skutecznych programów aktywizacyjnych nie jest łatwe. Problemy związane z efektywnością aktywnych polityk omawiamy dokładnie w punkcie 2.4. opracowania. W tym miejscu, zastanowimy się jedynie czy ALMP prowadzone w naszym kraju skutecznie pomagają długotrwanie bezrobotnym w powrocie do zatrudnienia? Niestety odpowiedź na to pytanie nie jest pozytywna. Działania skierowane do grup podwyższonego ryzyka (w tym długotrwanie bezrobotnych) były do tej pory niechętnie podejmowane przez polskie publiczne służby zatrudnienia, co jest sprzeczne ze sprawdzoną w krajach OECD logiką prowadzenia aktywnych polityk rynku pracy. Przykładowo, w 2004 roku jedynie 16 proc. osób długotrwanie bezrobotnych korzystało z doradztwa zawodowego, wobec 42 proc. bezrobotnych krótkookresowo.²⁶ Podobnie, największą grupę uczestników szkoleń zawodowych stanowią osoby młode, aktywnie poszukujące pracy i dobrze wykształcone, a więc te o względnie lepszych perspektywach na znalezienie zatrudnienia. Marginalne znaczenie mają natomiast programy nastawione na aktywizację osób zagrożonych dezaktywizacją bądź długotrwałym bezrobociem, w szczególności osób w wieku niemobilnym oraz o niskim poziomie kwalifikacji. Oznacza to, że prowadzone w naszym kraju aktywne polityki rynku pracy są bardzo źle adresowane, a przez to w dużym stopniu nieefektywne. Skupiają się one głównie na dostarczaniu pomocy bezrobotnym krótkookresowo, których szansa na samodzielne znalezienie pracy jest relatywnie wysoka, nie zaś na ograniczaniu bezrobocia długookresowego, co powinno być ich głównym zadaniem.

Sposoby poszukiwania pracy, a trwałość bezrobocia

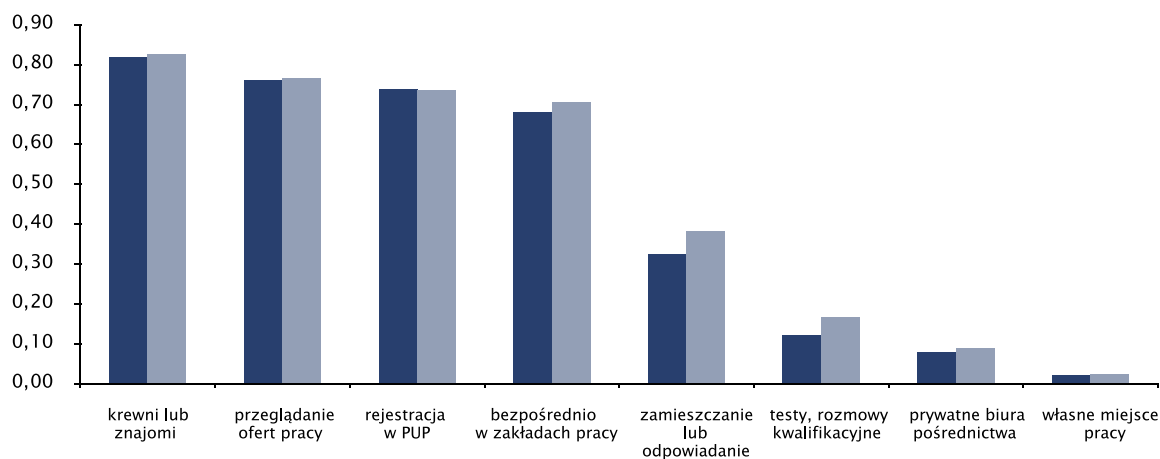
Kończąc rozważania na temat przyczyn trwałości bezrobocia w naszym kraju warto poświęcić chwilę uwagi metodom poszukiwania pracy przez polskich bezrobotnych. Najpopularniejszymi sposobami poszukiwań, zarówno wśród krótko- jak i długookresowo bezrobotnych, są: **pomoc krewnych i znajomych, rejestracja w powiatowym urzędzie pracy i przeglądanie ogłoszeń**. Bardziej aktywne formy, jak np. uczestnictwo w rozmowach i testach kwalifikacyjnych, odpowiedzi na ogłoszenia o pracę, czy podejmowanie własnej działalności gospodarczej cieszą się zaś dużo mniejszą popularnością (zob. wykres 40.). Jednocześnie - jak wskazują badania - samodzielne, czynne metody poszukiwania pracy skuteczniej zwiększają szanse na wyjście z bezrobocia, niż korzystanie z usług publicznych służb zatrudnienia, co najprawdopodobniej wiąże się z niską efektywnością i jakością pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego oferowanego przez polskie PUP-y. Obserwacje te prowadzą do kilku ważnych wniosków. Skoro dla tak wielu bezrobotnych kontakt z urzędem pracy jest główną (a często jedyną!) formą poszukiwania pracy, priorytetowym zadaniem wydaje się być profesjonalizacja i podniesienie jakości oferowanych usług zatrudnieniowych. Należy również zadbać o to, by polskie szkoły na każdym etapie kształcenia w większym stopniu rozwijały w uczniach umiejętność poruszania się po rynku pracy - w tym także aktywnego poszukiwania zatrudnienia. Nadzieje na bardziej efektywne pośrednictwo, a tym samym skrócenie przeciętnego okresu bezrobocia, daje także rozwój prywatnych biur pracy - choć obecnie zainteresowanie ich usługami wydaje się być ograniczone.

Podsumujmy więc pokrótce nasze rozważania. Jak wskazaliśmy, mimo trwającego już kilka lat ożywienia gospodarczego, stopa bezrobocia długotrwałego w Polsce utrzymuje się na wysokim, około 9-procentowym, poziomie. Choć szybki wzrost gospodarczy sprzyja tworzeniu nowych miejsc pracy, w pierwszej kolejności poprawia się sytuacja osób dopiero wchodzących na rynek pracy oraz tych, które w bezrobociu pozostają stosunkowo niedługo. Szanse osób długotrwanie bezrobotnych na powrót do zatrudnienia są zaś relatywnie mniejsze.

Długotrwałość bezrobocia w Polsce ma swoje źródło m.in. w czynnikach strukturalnych tj. względnie niskim przeciętnym poziomie umiejętności polskiego społeczeństwa, niedopasowaniu struktury kwalifikacji do wymagań pracodawców oraz niskiej mobilności zawodowej i przestrzennej polskich bezrobotnych.

²⁶ Por. CASE 2004b.

Wykres 40. Sposoby poszukiwania pracy przez krótko- i długookresowo bezrobotnych w 2005 roku (proc.).



Źródło: Obliczenia własne IBS na podstawie danych BAEL.

Czynniki instytucjonalne, takie jak elastyczność prawa pracy oraz konstrukcja systemu zasiłków dla bezrobotnych nie stanowią głównej przyczyny trwałości bezrobocia w naszym kraju, choć w regionach o szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy dezaktywujący wpływ zasiłków może być względnie silny. Podobnie, choć polski kodeks pracy jest stosunkowo elastyczny, pewne zmiany służące dalszemu upowszechnianiu elastycznych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy z pewnością ułatwiłyby bezrobotnym szybszy powrót do pracy. Warunkiem koniecznym szybszego ograniczania rozmiarów bezrobocia długookresowego jest również wzmocnienie i poprawa efektywności aktywnych polityk rynku pracy. Niezbędna jest także profesjonalizacja i poprawa jakości usług oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia, których priorytetem powinna być budowa nowoczesnego, zindywidualizowanego systemu pośrednictwa pracy.

4.2 Jak wytłumaczyć bardzo wysokie bezrobocie młodzieży?

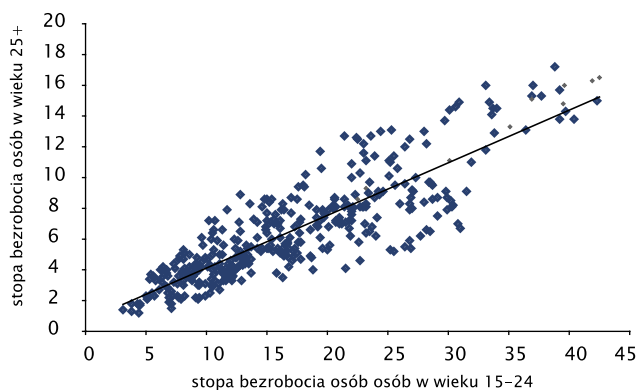
Bezrobocie młodzieży w Polsce na tle innych krajów OECD

Mówi się, że młodość jest najpiękniejszym okresem życia. Patrząc na sytuację młodych w naszym kraju trudno im jednak zazdrościć. Przy blisko 35 procentowym bezrobociu, młodość to - dla wielu - brak pracy, pieniędzy i perspektyw, a nie czas bez troski, marzeń i planów. Gwarancji znalezienia zatrudnienia nie daje już nawet wykształcenie wyższe. Wielu młodych ludzi nie znajduje swojego miejsca w społeczeństwie. Część, w nadziei na lepsze życie, wyrusza za granicę, część traci wiarę w siebie i stopniowo trafia na margines. Wydaje się więc, że młodzi Polacy mają wyjątkowo ciężki start. Czy tak jest jednak na pewno? Czy sytuacja młodzieży w innych krajach Europy jest o wiele lepsza? Co sprawia, że tak wielu młodych pozostaje bez pracy? Co możemy zrobić, aby im pomóc? O tych kwestiach będziemy mówić w niniejszym podrozdziale.

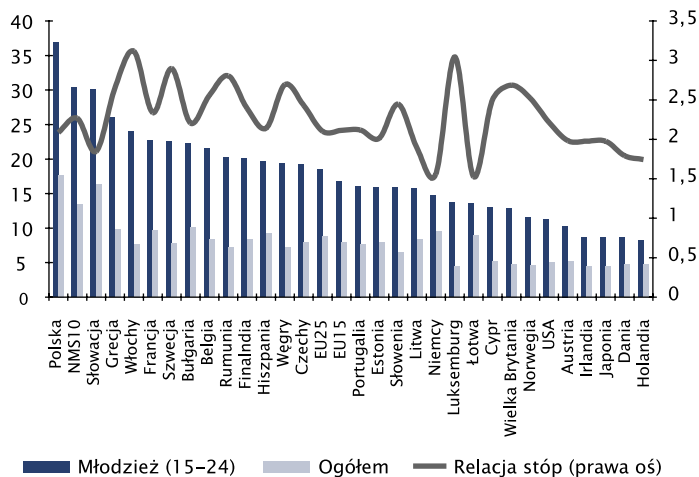
W dyskusjach publicznych poświęconych polskiemu rynkowi pracy często spotyka się pogląd głoszący, że wysoka stopa bezrobocia osób w wieku 15-24 lat - utrzymująca się do niedawna na poziomie 30-45 proc. - wskazuje na specyficznie trudną sytuację osób młodych na polskim rynku pracy. Innymi słowy, miałyby one doświadczać w Polsce szczególnie dużych problemów w znalezieniu zatrudnienia w porównaniu do innych grup wiekowych, nawet jeśli weźmiemy pod uwagę ogólnie trudną sytuację jaka ma miejsce na polskim rynku pracy od wielu lat. Stwierdzenie to nie jest jednak w pełni uzasadnione, bowiem stopa bezrobocia młodzieży na poziomie około dwu- bądź nawet trzykrotnie wyższym od przeciętnej jest zjawiskiem występującym powszechnie w krajach OECD. Innymi słowy, bezrobocie osób poniżej 25 roku życia jest silnie związane z bezrobociem pozostałych grup wiekowych (zob. wykres 41.). Polska nie jest więc wyjątkiem, a wysoka stopa bezrobocia młodzieży w ostatnich latach jest przede wszystkim konsekwencją ogólnie wysokiego poziomu bezrobocia w naszym kraju (także wśród osób powyżej 25 roku życia), a nie złej sytuacji wyłącznie osób młodych.

Wykres 41. Stopa bezrobocia młodzieży a innych grup wiekowych w Polsce i innych krajach OECD .

Stopa bezrobocia osób w wieku 15–24 lat, a stopa bezrobocia osób w wieku 25+ w latach 1990 – 2005 w krajach OECD (obserwacje dla Polski zostały wyróżnione)



Stopa bezrobocia młodzieży i bezrobocia ogółem w wybranych krajach w 2005 roku



Źródło: Eurostat.

Powyższe stwierdzenie nie oznacza oczywiście, że bezrobocie młodzieży nie stanowi problemu w Polsce, a jedynie to, że jest ono częścią zjawiska ogólniejszego, jakim jest bezrobocie wszystkich grup wiekowych. Nie należy więc oczekiwać, by znaczne ograniczenie bezrobocia młodzieży nie następowało jednocześnie ze spadkiem bezrobocia osób po 25 roku życia. Jednocześnie – jak pokażemy w dalszej części tekstu – pewne strukturalne cechy po stronie podaży pracy, czynniki demograficzne, a także uwarunkowania instytucjonalne i prowadzone polityki rynku pracy mogą nieco odchylić poziom bezrobocia młodzieży od wartości wynikającej bezpośrednio z ogólnych rozmiarów bezrobocia, jak również przyczyniać się do jego trwałości.

Co sprawia, że bezrobocie młodzieży jest tak wysokie?

Jak zauważyliśmy wcześniej, stopa bezrobocia osób młodych we wszystkich krajach OECD (nie tylko w Polsce) znacznie przewyższa tę dla ogółu społeczeństwa. Zastanówmy się więc dlaczego tak się dzieje.

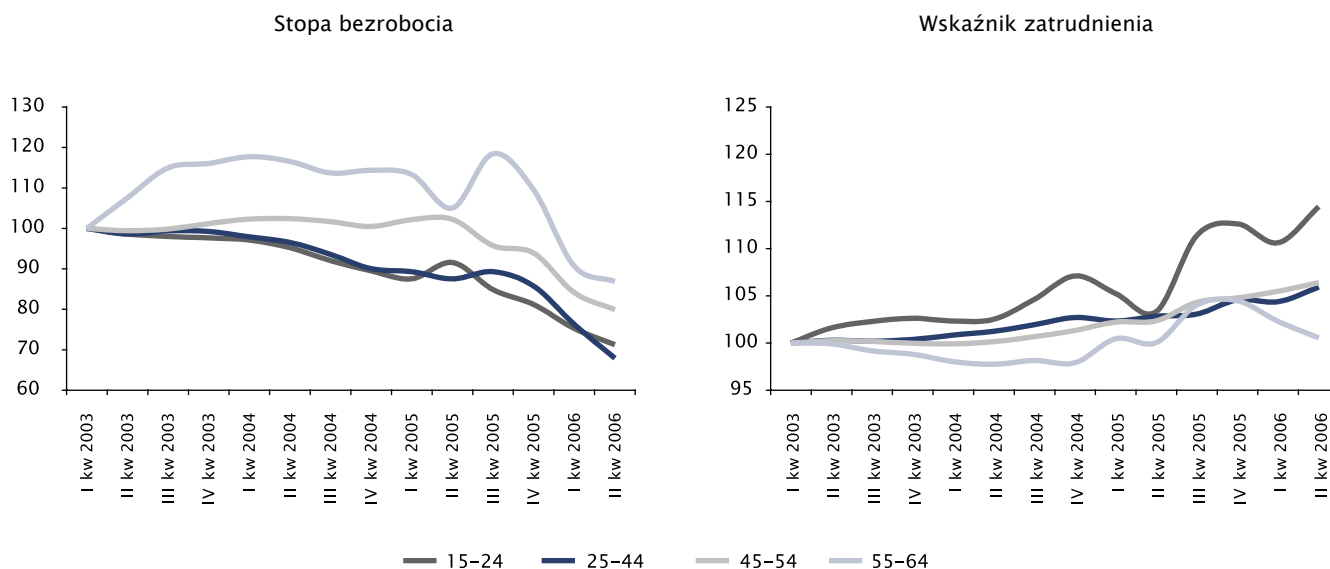
Jak wskazują doświadczenia międzynarodowe, względnie słabsza pozycja na rynku pracy osób młodych - niż ludzi w okresie najwyższej aktywności zawodowej (tzw. *prime-age*) - jest głównie odzwierciedleniem tego, że poszukują one pracy po raz pierwszy. O ile bowiem osoby posiadające już pewne doświadczenie zawodowe w większości wypadków jedynie zmieniają miejsce zatrudnienia - co najwyżej incydentalnie przechodząc przez okres bezrobocia - to osoby młode wchodząc na rynek pracy (a więc aktywizując się) stają się automatycznie (niejako z definicji) osobami bezrobotnymi, a przepływy do zatrudnienia bezpośrednio po zakończeniu edukacji zdarzają się względnie rzadko. O ile więc pewien zakres bezrobocia frykcyjnego (tzn. związanego z naturalnymi przepływami między biernością, bezrobociem i zatrudnieniem) jest naturalnym kosztem poszukiwań pracy i cechuje nawet sprawnie funkcjonujące rynki pracy, to względnie wyższego jego poziomu należy oczekiwać wśród osób wchodzących na rynek pracy – a więc na ogół osób poniżej 25 roku życia. Nie oznacza to oczywiście, że czas poszukiwania pracy przez młodzież jest z konieczności dłuższy niż w przypadku osób starszych, lecz jedynie, że aktywizujące się osoby młode stają się na ogół (zanim znajdą pracę) bezrobotnymi, a więc, że napływ z bierności do bezrobocia jest wśród wchodzącej na rynek pracy młodzieży szczególnie intensywny.

Zjawisko to doskonale ilustrują dane BAEL. W drugim kwartale 2006 roku średni czas poszukiwania pracy wśród osób w wieku 15-24 lat wynosił w Polsce 12,8 miesiąca, przy czym połowa młodych ludzi poszukiwała pracy przez okres nie dłuższy niż 9 miesięcy, a udział bezrobocia długookresowego w ogólnej stopie bezrobocia sięgał 42,5 proc. Wartości te są niższe niż analogiczne wskaźniki dla ogółu populacji (wynoszące odpowiednio: 19 miesięcy, 13 miesięcy i 63 proc.). Bezrobocie ludzi młodych jest więc w znacznie większym stopniu frykcyjne niż bezrobocie osób po 25 roku życia. Jednocześnie nie można zaprzeczyć, że część bezrobotnej młodzieży ma w naszym kraju trwałe problemy ze znalezieniem zatrudnienia, a odsetek długookresowo bezrobotnych wśród osób w wieku 15-24 lat - mimo, że niższy niż w całej populacji - jest nadal bardzo wysoki.

Jednym z czynników, który decyduje o wyższym (w porównaniu z osobami w *prime-age*) zagrożeniu osób poniżej 25 roku życia ryzykiem bezrobocia jest także ich względnie niska produktywność, wynikająca z niewielkiego doświadczenia zawodowego. Czyni to młodzież potencjalnie bardziej podatną na działanie negatywnych szoków na rynku pracy. Innymi słowy, kiedy w okresie dekoniunktury spada popyt na pracę, osoby młode zwalniane są relatywnie częściej niż pracownicy z dłuższym stażem.

Ilustracją tego zjawiska są przemiany na polskim rynku pracy po roku 1998. Osoby w wieku 15-24 lat stanowiły grupę najsilniej dotkniętą przez negatywne zaburzenia na rynku pracy wywołane tzw. kryzysem rosyjskim. Wzmoczone przepływy z zatrudnienia do bezrobocia, a także bezpośrednio do bezrobocia po zakończeniu edukacji sprawiły, iż w 1999 r. odsetek bezrobotnych wśród młodych wzrósł o 60% przy stabilnym wskaźniku aktywności zawodowej. Zatrudnienie osób młodych spadało w sposób ciągły do końca 2003 roku, a w rezultacie, w okresie od 1998 do 2004 r. liczba zatrudnionych w grupie wiekowej 15-24 obniżyła się o 480 tys., czemu towarzyszył wzrost liczby bezrobotnych o 300 tysięcy i biernych o 215 tysięcy.

Wykres 42. Dynamika stopy bezrobocia oraz wskaźnika zatrudnienia wg wieku w okresie 2003–2006 (I kw 2003 = 100).



Źródło: Obliczenia własne IBS na podstawie danych BAEL oczyszczonych z wahań sezonowych i zmian metodologicznych.

Jednocześnie warto zauważyć, że od początku 2003 roku względna sytuacja młodych na polskim rynku pracy poprawia się – dynamika spadku stopy bezrobocia młodzieży jest porównywalna ze zmianami wśród osób w *prime-age*. Redukcji stopy bezrobocia młodych ludzi towarzyszy także szczególnie silny wzrost wskaźnika zatrudnienia, którego dynamika przewyższa tempo zmian obserwowane w przypadku pozostałych grup wiekowych (zob. wykres 42). Tym samym, choć skutki kryzysu rosyjskiego i spowolnienia koniunktury lat 2001-2002 dotknęły osoby w wieku 15-24 lat silniej niż te w *prime-age* - ożywienie gospodarcze oddziałuje w podobny sposób na poprawę sytuacji w obu grupach, wpływając szczególnie pozytywnie na tempo wzrostu wskaźnika zatrudnienia młodzieży. Może to oznaczać, że to właśnie osoby młode we względnie najlepszym stopniu dopasowały się do wymogów zrestrukturyzowanego rynku pracy i potrafiły relatywnie najszybciej odpowiedzieć na wzrost popytu na pracę.

Konkluzja ta nie oznacza oczywiście, że także wśród młodzieży nie można mówić o pewnym niedopasowaniu kwalifikacyjnym między popytem a popytem na pracę, które przyczynia się do trwałości bezrobocia wśród części młodych osób. Niedopasowanie to widoczne jest w pierwszej kolejności na poziomie szkolnictwa zawodowego, które nie dostarcza wystarczającej liczby dobrze wykwalifikowanych pracowników m.in. dla branży budowlanej (murarzy, tynkarzy, operatorów maszyn, hydraulików), metalowej oraz spożywczej. Pracodawcy podkreślają także, że wielu absolwentów zasadniczych szkół zawodowych i techników nie posiada praktycznych umiejętności niezbędnych do wykonywania zawodu. O niskiej jakości nauczania w tego typu szkołach świadczą bardzo słabe rezultaty egzaminów zawodowych – w 2006 roku aż 36,4 proc. zdających w szkołach zawodowych i 38,7 proc. zdających w technikumach nie uzyskało dyplomów potwierdzających kwalifikacje zawodowe, podczas gdy wyniki pozostałych były na ogół zaledwie zadowolające. Ponadto, szkoły zawodowe, technika oraz licea profilowane w niedostatecznym stopniu rozwijają w uczniach umiejętności samodzielnego myślenia i analizowania problemów oraz nie zachęcają ich do poszerzania wiedzy i uzupełniania kwalifikacji. Wszystko to sprawia, że absolwenci tego typu szkół często doświadczają poważnych trudności w funkcjonowaniu we współczesnej gospodarce i są narażeni na trwałe wykluczenie z rynku pracy.

Jednocześnie, w przypadku Polski szczególnie ważnym problemem, który w długim okresie może decydować o potencjale wzrostu gospodarki i rozwoju sytuacji na rynku pracy jest obecna struktura kształcenia na poziomie wyższym. O ile dokładne określenie struktury popytu na pracę jest trudne ze względu na brak miarodajnych danych w tym zakresie,²⁷ to analizując ogłoszenia pracodawców można zauważyć, że w ostatnich latach systematycznie wzrasta zapotrzebowanie na informatyków, specjalistów z zakresu telekomunikacji, inżynierów oraz absolwentów innych nauk ścisłych. Jednocześnie w Polsce, w przeciwieństwie do wielu innych krajów OECD, stosunkowo niewielu studentów kształci się na kierunkach technicznych i matematyczno-przyrodniczych. Zdecydowanie popularniejsze są studia w zakresie nauk społecznych, biznesu, prawa oraz pedagogiki (w 2004 r. - 54% wszystkich studentów). Struktura kształcenia na polskich uczelniach nie jest więc zgodna z oczekiwaniami pracodawców i potrzebami polskiej gospodarki (zob. podrozdział 4.6.). W rezultacie, również absolwenci studiów wyższych mogą mieć długotrwałe problemy ze znalezieniem zatrudnienia, bądź stawać w obliczu konieczności wykonywania pracy znacznie poniżej posiadanych kwalifikacji (ang. *over-education*).

Czy instytucje rynku pracy przyczyniają się do trwałości bezrobocia osób młodych?

O ile o pojawieniu się wysokiego bezrobocia w gospodarce, w tym także bezrobocia osób młodych, decyduje przede wszystkim fakt załamania koniunktury gospodarczej, to jak długie i głębokie będą epizody wysokiego bezrobocia uzależnione jest od zdolności danego rynku pracy do absorpcji tych negatywnych zaburzeń. Zdolność ta zależy zarówno od czynników strukturalnych, takich jak opisane wyżej niedopasowania kwalifikacyjne, jak również od kształtu różnorodnych instytucji rynku pracy. W przypadku osób młodych szczególne znaczenie mają w tym kontekście: płaca minimalna, wysokość opodatkowania i elastyczność prawa pracy.

Ekonomiści podkreślają, że wysokość płacy minimalnej może wpływać negatywnie na zatrudnienie, a przede wszystkim na szanse znalezienia pracy przez osoby młode. Wynagrodzenie minimalne może być bowiem wyższe od płacy zapewniającej zrównoważenie się - w danej grupie wiekowej - popytu na pracę z jej podażą. Dzieje się tak w szczególności wtedy, gdy płaca minimalna przewyższa płacę odpowiadającą produktywności niektórych młodych osób, a tym samym uniemożliwia im znalezienie legalnego zatrudnienia (zob. podrozdział 3.4.)

Wydaje się jednak, że wpływ wynagrodzenia minimalnego na sytuację młodzieży na rynku pracy w Polsce jest stosunkowo niewielki. Wynika to przede wszystkim z:

- relatywnie wysokiej popularności form zatrudnienia innych niż umowa o pracę (np. umowa zlecenie),
- względnie niskiego - na tle innych krajów UE - poziomu płacy minimalnej w stosunku do średniego wynagrodzenia,
- pewnego zróżnicowania wysokości płacy minimalnej ze względu na staż pracy (pracownicy w pierwszym roku pracy mogą otrzymywać wynagrodzenie w wysokości nie niższej niż 80 proc. płacy minimalnej).

Sytuacja ta zmieniłaby się jednak drastycznie gdyby obecny poziom płacy minimalnej znacznie wzrósł – np. do postulowanego czasami poziomu 50 proc. przeciętnego wynagrodzenia. W takiej sytuacji należałoby się spodziewać znacznego spadku popytu na legalną pracę oraz gwałtownego wzrostu bezrobocia i bierności zawodowej wśród młodzieży, której wynagrodzenia - m.in. z racji niewielkiego doświadczenia zawodowego - są na ogół niższe od średniej. Wzrosłoby natomiast zatrudnienie młodzieży w gospodarce nieoficjalnej i w szarej strefie.

Mówiąc o przyczynach wysokiego poziomu bezrobocia w Polsce bardzo często porusza się także kwestię wysokości **kłina podatkowego**, przede wszystkim podatkowych i paropodatkowych obciążeń pracy. Sposób w jaki zmiany w poziomie opodatkowania wpływają na gospodarkę i sytuację na rynku pracy omawiamy szerzej w części 2.3. opracowania. W tym miejscu warto jedynie zaznaczyć, że wysoki klin podatkowy w połączeniu z wynagrodzeniem minimalnym (usztywniającym płacę od dołu) szkodzi przede wszystkim osobom względnie nisko produktywnym - czyli z racji niewielkiego doświadczenia zawodowego także młodzieży. Część młodych ludzi może bowiem nie być w stanie wytworzyć produktu odpowiadającego całkowitym kosztom ich pracy (obejmującym wynagrodzenie brutto oraz koszty pozapłacowe, czyli składki na ubezpieczenia społeczne), a tym samym nie mieć szansy na znalezienie legalnego zatrudnienia.

Analizując wpływ opodatkowania na poziom bezrobocia młodzieży powinniśmy więc zwrócić uwagę nie tylko na to, iż klin podatkowy w Polsce jest stosunkowo wysoki, ale przede wszystkim na praktyczny brak progresji podatkowej na początku skali dochodowej, co zdarza się niezwykle rzadko w innych państwach europejskich. Niewielka skala progresji w naszym kraju oznacza, że praca osób o najniższych dochodach - a więc także ludzi młodych - jest względnie najbardziej obciążona podatkami. Przyczynia się to do szczególnie silnej skłonności młodzieży do pracy w szarej strefie oraz wysokiego poziomu bierności zawodowej.

²⁷ Badania popytu na pracę prowadzone są m.in. przez GUS i Komitet Badań i Prognoz PAN, jednak żadne z tych badań nie przedstawia pełnych informacji, które można byłoby odnieść do kierunków kształcenia na poziomie wyższym.

Wejście osób młodych na rynek pracy może być utrudnione również przez **nieelastyczne prawo pracy** (por. punkt 3.2.). Ochrona prawna stosunku pracy zmniejsza bowiem ryzyko utraty zatrudnienia przez pracujących, lecz jednocześnie utrudnia znalezienie pracy osobom tej pracy szukającym - także wchodzącym na rynek pracy ludziom młodym.

W tym kontekście należy jednak podkreślić, że:

- polskie prawo pracy jest stosunkowo elastyczne, a stopień uregulowania pracy tymczasowej i na czas określony - form przypuszczalnie najbardziej istotnych w świetle zatrudnienia młodzieży - jest w naszym kraju niższy od przeciętnej w OECD;
- kodeks pracy dopuszcza stosowanie elastycznych form organizacji czasu pracy (np. zamianę wydłużonego czasu pracy w weekendy na dni wolne), co ułatwia młodzieży łączenie nauki z pracą zarobkową;
- pracodawcy, którzy zatrudnią bezrobotnych w wieku do 26 lat mogą uzyskać znaczną pomoc i refundację części kosztów zatrudnienia.

Polski kodeks pracy wraz z regulacjami prawa podatkowego i z zakresu ubezpieczeń społecznych nie wywiera więc negatywnego wpływu na poziom bezrobocia młodzieży. Można nawet powiedzieć, że wchodzące na rynek pracy osoby młode, są wręcz przez polski system prawny preferowane względem innych grup wiekowych. Dlatego też, w opinii pracodawców, należy dążyć głównie do stabilizacji prawnej, bardziej przejrzystego sformułowania przepisów, ich uproszczenia oraz należytego egzekwowania. Ewentualne zmiany w prawie pracy powinny mieć na celu dalszy rozwój elastycznych form zatrudnienia (np. samozatrudnienia, pracy tymczasowej, na czas określony, telepracy, podziału stanowiska pracy) oraz organizacji czasu pracy (np. praca weekendowa, w równoważnym lub skróconym systemie czasu pracy). Formy te mogą być bowiem dla wielu młodych ludzi atrakcyjnym - a czasem wręcz jedynym - sposobem na aktywizację i zdobycie pierwszych doświadczeń zawodowych. Jednocześnie umożliwiają one przedsiębiorstwom obniżenie kosztów działania, poprawę konkurencyjności oraz lepszą adaptację stanu i struktury zatrudnienia do dynamicznie zmieniającego się otoczenia.

Funkcjonowanie młodzieży na rynku pracy może być ułatwione dzięki skutecznie prowadzonym **aktywnym politykom rynku pracy** (ALMP), obejmującym m.in. szkolenia, staże zawodowe, subsydiowanie zatrudnienia, czy doradztwo zawodowe i pośrednictwo pracy (podrozdział 2.4.).

Stworzenie skutecznych programów aktywizacyjnych dla młodzieży jest trudne, jednak doświadczenia Wielkiej Brytanii czy Australii wskazują, że odpowiednio zorganizowane działania mogą przynieść trwałe, pozytywne rezultaty. Na podstawie doświadczeń tych, jak i innych krajów OECD możemy wyciągnąć kilka generalnych wniosków na temat efektywności programów skierowanych do młodzieży:

- Skutecznym i względnie tanim sposobem podniesienia zatrudnialności młodych ludzi jest zindywidualizowane pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe.
- Subsydiowanie zatrudnienia zwykle nie przyczynia się do spadku bezrobocia młodzieży - beneficjenci programu zwykle otrzymują bowiem pracę kosztem bezrobotnych nie biorących w nim udziału,
- Oferta szkoleniowa musi być dostosowana do lokalnych wymagań i potrzeb regionalnego rynku pracy - bardzo ważne jest, by tematyka i forma szkoleń była konsultowana z pracodawcami.
- Niezmiernie istotne jest uważne adresowanie prowadzonych programów oraz zindywidualizowane podejście do uczestników. Choć cała młodzież stanowi grupę „podwyższonego ryzyka” na rynku pracy, grupa ta jest bardzo niejednorodna, ze względu na duże zróżnicowanie poziomu wykształcenia i umiejętności. Należy pamiętać, że tylko niektórzy młodzi ludzie narażeni są na długotrwałe problemy ze znalezieniem zatrudnienia oraz ryzyko marginalizacji społecznej. Tym samym, masowe działania kierowane do młodzieży jako takiej nie są skuteczną metodą ograniczania bezrobocia. Bardzo często nie obejmują one bowiem młodych ludzi, którzy mają najpoważniejsze problemy z wejściem na rynek pracy, koncentrując się (świadomie bądź nie) na młodzieży o względnie najkorzystniejszych perspektywach na znalezienie zatrudnienia.
- Choć obowiązkowe uczestnictwo w programach aktywizacyjnych podnosi koszty prowadzonych działań jest to często jedyny sposób, by objęły one młodzież defaworyzowaną - najsilniej zagrożoną wykluczeniem społecznym. Udział w programach aktywizacyjnych powinien być obowiązkowy już po stosunkowo niedługim okresie pozostawania w bezrobociu (nie przekraczającym 6 miesięcy).

Dostępne dane nie pozwalają na rygorystyczną ocenę skuteczności polskich działań aktywizacyjnych skierowanych dla młodzieży. Biorąc pod uwagę powyższe zalecenia możemy jednak zasadnie przypuszczać, że podejmowane w naszym kraju inicjatywy - takie jak program „Pierwsza praca” - były w dużej mierze nieefektywne (ramka 11.).

Ramka 11. „Pierwsza praca” a „New Deal for the Young” – podobieństwa i różnice programów aktywnych polityk rynku pracy skierowanych do młodzieży w Polsce oraz Wielkiej Brytanii.

Działania aktywizacyjne skierowane specjalnie do osób młodych były przez kilka lat realizowane w Polsce w ramach programu „Pierwsza praca”. Z kolei, w Wielkiej Brytanii aktywne polityki rynku pracy adresowane do młodzieży funkcjonują pod nazwą „New Deal for the Young”. Choć celem obu projektów jest podniesienie zatrudnialności młodych ludzi, zasady programów oraz stosowane formy i metody aktywizacji istotnie się różnią.

„Pierwsza praca”	„New Deal for the Young”
<ul style="list-style-type: none"> • Adresowany do bezrobotnej młodzieży w wieku 25/27 lat 	<ul style="list-style-type: none"> • Adresowany do młodzieży w wieku 18 – 24 lat, bezrobotnej od co najmniej 6 miesięcy
<ul style="list-style-type: none"> • Dobrowolne uczestnictwo 	<ul style="list-style-type: none"> • Obowiązkowe uczestnictwo
<ul style="list-style-type: none"> • Brak powiązania z pasywnymi politykami rynku pracy tj. zasiłkami dla bezrobotnych 	<ul style="list-style-type: none"> • Odmowa udziału w programie równoznaczna z utratą prawa do zasiłku
<ul style="list-style-type: none"> • Przede wszystkim organizacja staży absolwentkich (55 proc. uczestników) oraz szkoleń (15 proc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 etapy pomocy: pierwszy to zindywidualizowane doradztwo i pośrednictwo pracy oraz krótkie szkolenia, drugi to subsydiowane zatrudnienie w sektorze prywatnym lub publicznym, edukacja bądź wolontariat, trzeci to ponowne doradztwo i pośrednictwo
<ul style="list-style-type: none"> • Wysokie koszty – w 2004 roku ok. 40 proc. ogólnych wydatków na ALMP 	<ul style="list-style-type: none"> • Koncentracja na względnie tanich, a skutecznych metodach aktywizacyjnych, tj. doradztwie i pośrednictwie pracy

Ponieważ działania w ramach „Pierwszej pracy” nie były adresowane do specyficznej grupy młodych ludzi, a uczestnictwo w projekcie było dobrowolne, z polskiego programu skorzystała głównie młodzież dobrze wykształcona, aktywna i świadoma korzyści jakie dają staże i praktyki. W rezultacie, „Pierwsza praca” wiązała się z wysokim ryzykiem tzw. **jałowej straty**, występującej w przypadku, gdy uczestnicy podjęliby pracę także bez udziału w programie. Wysokie odsetki młodych osób, które znalazły zatrudnienie w następstwie odbycia szkoleń i staży nie świadczą więc o skuteczności prowadzonych działań, bo z wysokim prawdopodobieństwem osoby te znalazłyby pracę również samodzielnie. Tym samym, program „Pierwsza Praca” nie spełnił dobrze swojej funkcji – znaczne środki przeznaczono na skracanie okresu bezrobocia frykcyjnego, nie zaś na walkę z bezrobociem długookresowym i dezaktywizacją wśród części młodych ludzi.

Z kolei, ocena efektywności brytyjskiego programu aktywizacyjnego jest bardzo pozytywna. Dzięki koncentracji na młodzieży pozostającej bez pracy przez ponad 6 miesięcy, obowiązkowemu uczestnictwu, a także uzależnieniu wypłaty zasiłku dla bezrobotnych od zgody na udział w programie – inicjatywa New Deal for the Young obejmuje głównie młodzież defaworyzowaną, o największych trudnościach ze znalezieniem zatrudnienia. Młodzież o względnie najlepszych perspektywach na rynku pracy objęta jest co najwyżej pierwszym etapem pomocy. Zmniejszyło to znacznie skalę jałowej straty oraz obniżyło koszty prowadzonych działań. Kluczowe znaczenie dla efektywności programu ma także koncentracja na zindywidualizowanym doradztwie i pośrednictwie pracy, czyli najsukuczniejszych i względnie tanich formach ALMP.

Dlaczego poziom aktywności zawodowej młodzieży w Polsce jest tak niski?

Osobnym, lecz nie mniej ważnym problemem związanym z funkcjonowaniem młodzieży na polskim rynku pracy jest niski - na tle krajów Europy Zachodniej - poziom jej aktywności zawodowej. W 2005 roku sięgał on jedynie 35,7 proc., w porównaniu do średniej na poziomie 47,8 proc. dla krajów UE15.

Co sprawia, że tak niewielu młodych ludzi w Polsce decyduje się na wejście na rynek pracy? Jednym z czynników, który tłumaczy w zasadzie ciągle spadający wskaźnik aktywności ekonomicznej młodzieży na przestrzeni ostatnich lat (z niewielkim wzrostem w 2005 roku) jest dynamicznie rosnąca liczba studentów. Z jednej strony boom edukacyjny motywowany jest niezmiernie istotną rolą kwalifikacji jako czynnika determinującego sytuację danej osoby na rynku pracy (zob. podrozdział 4.3.) oraz większą dostępnością kształcenia na uczelniach wyższych, z drugiej zaś wydłużanie okresu edukacji mogło być - do pewnego stopnia - wyrazem niechęci młodych ludzi do wchodzenia na rynek pracy dotknięty skutkami spowolnienia gospodarczego z lat 2001-2002.

Należy jednak podkreślić, że jak wskazują doświadczenia międzynarodowe, wyższy poziom skolaryzacji nie musi przekładać się na niski wskaźnik zatrudnienia młodzieży. Studenci w wielu krajach OECD z powodzeniem łączą studia z pracą zarobkową z tym, że preferują oni zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin oraz elastyczny czas pracy. Zatrudnienie o takim charakterze oferuje przede wszystkim sektor usługowy i to właśnie tam najczęściej pracują osoby młode w krajach Europy Zachodniej. Można więc przypuszczać, że jedną z przyczyn, które decydują o niskiej aktywności zawodowej polskiej młodzieży - zwłaszcza w mniejszych ośrodkach miejskich - jest niski udział zatrudnienia w usługach, w szczególności w usługach prostych (np. handlu, transporcie, hotelach i restauracjach). Stosunkowo niski poziom rozwoju usług jest z kolei pochodną przeciętnie niskiej produktywności polskiego przemysłu, który w wielu regionach kraju nie wytwarza nadwyżki wystarczającej do rozbudowy oferty firm usługowych i wzrostu zatrudnienia w tym obszarze.

Aktywność zawodowa młodych ludzi może być ograniczana także przez mało elastyczny tryb nauczania na polskich uczelniach. Jedynie nieliczne szkoły wyższe pozwalają studentom na indywidualne kształtowanie toku studiów oraz dają możliwość pewnego dostosowania godzin i liczby zajęć na uczelni do ewentualnej pracy zarobkowej. Dla studentów, którzy naukę chcieliby łączyć z pracą zawodową jedynym wyjściem pozostają więc często studia wieczorowe lub zaoczne. W istocie rzeczy, podczas gdy w 2004 roku naukę łączyło z pracą tylko 7,3 proc. studentów studiów dziennych, tak w przypadku studentów zaocznych odsetek ten sięgał już 63,5 proc.

Polskie szkoły wyższe - w przeciwieństwie do uczelni w wielu innych krajach OECD - wydają się więc w niewielkim stopniu wspierać podejmowanie pracy zarobkowej przez studentów. Z jednej strony obniża to aktywność ekonomiczną młodych ludzi, z drugiej zaś sprawia, że pozbawieni jakiegokolwiek doświadczenia zawodowego absolwenci są często niedostatecznie przygotowani do skutecznego wejścia na rynek pracy.

Jak zauważyliśmy, wysoka stopa bezrobocia młodzieży w Polsce, utrzymująca się w ostatnich latach na poziomie 35-40 proc., w dużej mierze odzwierciedla trudną sytuację na rynku pracy wszystkich grup wiekowych. Doświadczenia krajów OECD wskazują jednoznacznie, że stopa bezrobocia osób młodych przewyższa średnią dla ogółu populacji. Wynika to przede wszystkim z większych rozmiarów bezrobocia frykcyjnego wśród młodzieży oraz jej niewielkiego doświadczenia zawodowego i względnie niskiej produktywności pracy. Dopóki jednak bezrobocie młodzieży ma w przeważającej mierze charakter krótkookresowy nie powinno być ono postrzegane jako pierwszorzędny problem rynku pracy. Jednocześnie, długotrwałość bezrobocia wśród części młodych ludzi w Polsce wskazuje, że w naszym kraju konieczne jest podjęcie działań zapobiegawczych - skierowanych do grup młodzieży o największych problemach z udanym startem na rynku pracy.

Ograniczenie długotrwałego bezrobocia osób młodych w Polsce wymaga udoskonalenia systemu kształcenia, który w chwili obecnej wydaje się w niedostatecznym stopniu przygotowywać wielu z nich do sprawnego funkcjonowania na rynku pracy. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na jakość nauczania w szkołach zawodowych i liceach profilowanych, a także popularyzować studia na kierunkach technicznych i ścisłych. Ponadto, szkoły na wszystkich etapach kształcenia powinny kłaść większy nacisk na rozwijanie w uczniach umiejętności ogólnych (m.in. umiejętności krytycznego myślenia i logicznego rozumowania), a także podkreślać konieczność ciągłego uzupełniania i rozszerzania swoich kwalifikacji.

Trwałość bezrobocia młodzieży może wynikać również ze specyfiki działania instytucji rynku pracy. W przypadku Polski, uwagę należy zwrócić przede wszystkim na bardzo niską skalę progresji podatkowej, która - w połączeniu z wysokim poziomem klina podatkowego i pozapłacowych kosztów pracy - może ograniczać perspektywy znalezienia legalnego zatrudnienia przez młodych ludzi, a w konsekwencji skłaniać ich do bierności i podejmowania pracy w szarej strefie. Wydaje się, że pewne polepszenie sytuacji młodzieży (a także osób z innych grup wiekowych) mogłaby przynieść poprawa efektywności prowadzonych w Polsce aktywnych polityk rynku pracy - przede wszystkim rozwój zindywidualizowanego pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego. Celowe byłoby również stworzenie programu aktywizacyjnego adresowanego wyłącznie do młodzieży o specyficznych trudnościach na rynku pracy.

Choć niska aktywność zawodowa polskiej młodzieży w pewnym stopniu wynika z pozytywnego zjawiska jakim jest gwałtownie rosnąca popularność studiów wyższych, doświadczenia krajów OECD wskazują, że wysoki poziom skolaryzacji nie musi wiązać się z niskim wskaźnikiem aktywności młodzieży. Dla wielu młodych Polaków - zwłaszcza tych pochodzących z mniejszych ośrodków miejskich - barierą w podejmowaniu zatrudnienia może być słabo rozwinięty sektor usługowy, co z kolei jest pochodną względnie niskiej produktywności polskiego przemysłu. Oznacza to, że droga do zwiększenia obecności ludzi młodych na rynku pracy leży również w polityce gospodarczej wspierającej rozwój przedsiębiorczości oraz wzrost produktywności naszej gospodarki.

4.3. Jakie znaczenie mają kwalifikacje?

Od ponad dziesięciu lat obserwujemy w naszym kraju prawdziwy boom edukacyjny. Podczas gdy w 1997 roku mieliśmy około 2,3 mln studentów, dziś jest już ich ponad 6,2 mln. I będzie pewnie jeszcze więcej, bo – jak wskazują badania GfK Polonia - 80 proc. rodziców pragnie, by ich dzieci zdobyły dyplom studiów wyższych. Coraz więcej inwestują więc oni w edukację. W rezultacie rozwijają się niepubliczne szkoły i przedszkola, kwitnie rynek korepetycji oraz kursów językowych. Wszystko to dlatego, że w naszym społeczeństwie umacnia się przekonanie, iż solidne wykształcenie jest gwarancją znalezienia dobrej pracy i kluczem do odniesienia sukcesu w życiu. W końcu, jak mówi znane przysłowie - czym skorupka za młodu nasiąknie...

W niniejszym podrozdziale przyjrzymy się więc nieco dokładniej temu, czym właściwie są kwalifikacje oraz jakie korzyści - patrząc zarówno z perspektywy indywidualnej, jak i z punktu widzenia całego społeczeństwa - płyną z edukacji. Odpowiemy także na pytanie kim są dziś osoby niskokwalifikowane, tj. czy formalna edukacja również na poziomie średnim pozwala ludziom na zdobycie umiejętności niezbędnych do odniesienia sukcesu na rynku pracy. Kończąc, pokrótce omówimy problemy i wyzwania z jakimi musi zmierzyć się polski systemem szkolnictwa.

Wykształcenie a kwalifikacje - kim są dziś osoby niskokwalifikowane?

Precyzyjne zdefiniowanie czym są kwalifikacje nie jest zadaniem łatwym. Na poziom **kapitału ludzkiego** - czyli zespołu cech decydujących o powodzeniu danej osoby na rynku pracy - składa się bowiem szereg umiejętności, które możemy podzielić na:

- **Umiejętności ogólne** – związane z efektywnym pozyskiwaniem, analizowaniem i wykorzystywaniem nowych informacji, logicznym myśleniem i kreatywnym rozwiązywaniem problemów;
- **Umiejętności specyficzne** – obejmujące umiejętność wykorzystania określonych narzędzi i technologii (np. praca z komputerem) w trakcie wykonywania pracy oraz poziom wiedzy w określonych dziedzinach nauki.

Na zasób kapitału ludzkiego wpływają ponadto inne - często niemierzalne bezpośrednio, lecz ważne dla pracodawców oraz samych pracowników czynniki, takie jak postawa społeczna, umiejętność pracy w grupie, zespół norm moralnych, czy stosunek do własnego zdrowia.

Poziom kwalifikacji danej osoby silnie wiąże się z jej poziomem wykształcenia jednak pojęć tych nie powinniśmy utożsamiać. To, czy dłuższe uczestnictwo w formalnej edukacji poprawia szanse na sukces na rynku pracy, zależy w dużym stopniu od indywidualnych strategii uczenia się, jakości i metod nauczania oraz od tego, czy profil kształcenia odpowiada zapotrzebowaniu na rynku pracy - innymi słowy, czy w toku nauki skutecznie wykształcają się umiejętności poszukiwane przez pracodawców.

Warto zauważyć, że w świetle szybkiego rozwoju techniki i dynamicznych zmian w gospodarce, coraz większą rolę odgrywają umiejętności ogólne – w tym zwłaszcza zdolność do skutecznego poszerzania i pogłębiania swojej wiedzy, logicznego wnioskowania i kreatywnego radzenia sobie z nietypowymi wyzwaniami. Specyficzna wiedza techniczna i naukowa ulega bowiem szybkiej dezaktualizacji, a warunki oraz metody pracy w przypadku wielu zawodów całkowicie zmieniają się co kilka – kilkanaście lat. Oznacza to, że pracownicy muszą ciągle uzupełniać i rozszerzać swoje kwalifikacje, a także przygotować się na ewentualną zmianę wykonywanego zawodu. Z tego względu, już na najwcześniejszych szczeblach kształcenia powinno się rozwijać w uczniach umiejętność aktywnego uczenia się, abstrakcyjnego, nieszablonowego myślenia i twórczego rozwiązywania problemów, a także podkreślać konieczność ciągłego uzupełniania wiedzy i kwalifikacji - promować ideę **kształcenia przez całe życie**.

Na relację między wykształceniem, a kwalifikacjami można popatrzeć także z nieco innej perspektywy. Za osoby niewykwalifikowane - a raczej nieodpowiednio wykwalifikowane - można byłoby uznać takie, których umiejętności nie spełniają oczekiwań pracodawców. Tak pojmowane kwalifikacje nie wiążą się więc ściśle z poziomem wykształcenia. Trudno bowiem stwierdzić, że wysokiej klasy kucharz, czy mechanik to osoby niskokwalifikowane, mimo, że często ukończyli oni jedynie szkoły zawodowe. Z drugiej strony, trudno mówić o wysokich kwalifikacjach absolwenta wyższej uczelni, jeśli nie posiada on nawet elementarnej znajomości obsługi komputera czy języków obcych, w przypadku, gdy umiejętności te są niezbędne w wykonywanej przez niego pracy. Niedopasowania kwalifikacyjne mogą więc wystąpić zawsze - bez względu na nominalny poziom wykształcenia danej osoby.

Z reguły jednak osoby o wyższym wykształceniu znacznie lepiej radzą sobie na rynku pracy niż te, które zakończyły edukację na wcześniejszym etapie. Ze względu na wyższy poziom umiejętności ogólnych, rozwinięte nawyki oraz strategie uczenia się, potrafią

one względnie szybciej uzupełniać swoje kwalifikacje oraz przystosować się do zmieniających się wymagań rynku pracy. Z kolei, osoby o wykształceniu co najwyżej średnim - zwłaszcza średnim zawodowym - nie dysponując często dostatecznie dużym zasobem umiejętności ogólnych, są znacznie bardziej narażone na ryzyko trwałego bezrobocia i marginalizacji społecznej. Z tego powodu - w dalszej części podrozdziału - analizując wpływ kwalifikacji na sytuację jednostek na rynku pracy, skupiamy się głównie na roli jaką w tym względzie odgrywa poziom nominalnego wykształcenia.

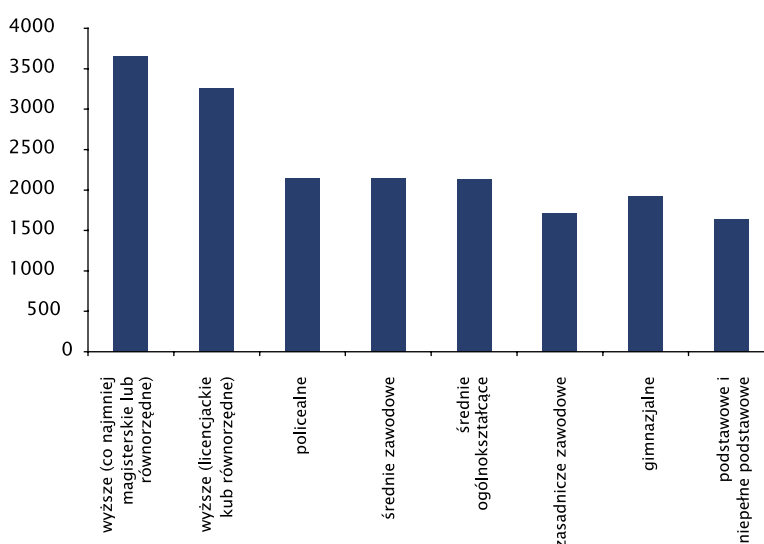
Wykształcenie a sytuacja jednostki na rynku pracy – indywidualne korzyści z edukacji

Jak powszechnie wiadomo osoby o wyższym poziomie wykształcenia radzą sobie na rynku pracy znacznie lepiej niż te o niższych kwalifikacjach. Względnie częściej podejmują aktywność zawodową, szybciej znajdują pracę oraz rzadziej ulegają dezaktywacji. Dlaczego tak się dzieje? Wynika to przede wszystkim z tego, że z reguły charakteryzują się one względnie **wyższą produktywnością**, a więc otrzymują także przeciętnie wyższe wynagrodzenia. Z kolei możliwość uzyskania relatywnie wysokich zarobków obniża atrakcyjność alternatywnych źródeł dochodu - głównie transferów społecznych - a także zatrudnienia w szarej strefie czy bierności zawodowej.

W krajach OECD dodatkowy rok kształcenia przekłada się na **wzrost uzyskiwanego wynagrodzenia** średnio o około 6,5 proc. Podobna sytuacja ma miejsce także w Polsce. Przyglądając się strukturze polskich wynagrodzeń w 2004 roku możemy zauważyć, że absolwenci uczelni wyższych (z tytułem co najmniej licencjata) otrzymywali przeciętnie 1,6 razy wyższe płace niż osoby, które zakończyły edukację na poziomie średnim (zawodowym bądź ogólnokształcącym) i ponad dwa razy wyższe, niż te z wykształceniem zasadniczym zawodowym (wykres 43.).

Nie oznacza to oczywiście, że osoby o niskim nominalnym poziomie wykształcenia nie są w stanie osiągnąć wysokich wynagrodzeń, w szczególności jeśli ich umiejętności są rzadkie i poszukiwane na rynku pracy. Za przykład mogą posłużyć wykwalifikowani pracownicy budowlani. Mimo niskiego nominalnego poziomu wykształcenia dobry fachowiec w tej branży, np. operator maszyn, może zarobić miesięcznie nawet 3500-4000zł brutto. Oczywiście, również w sektorze budowlanym zarobki osób o wyższym wykształceniu przewyższają zwykle oferowane pracownikom niższych szczebli. Nie należy jednak ulegać złudzeniu, że polscy pracodawcy nie poszukują już osób z wykształceniem zawodowym – w gospodarce zawsze potrzebni są bowiem ludzie o różnorodnych kwalifikacjach, a więc także o zróżnicowanym poziomie wykształcenia!

Wykres 43. Struktura przeciętnego wynagrodzenia brutto w 2004 roku (PLN).



Źródło: GUS.

Wyższe wykształcenie **zmniejsza także ryzyko utraty pracy**, a w przypadku osób bezrobotnych **poprawia szanse na szybki powrót do zatrudnienia**. W rezultacie - mimo trudnej sytuacji na polskim rynku pracy - stopa bezrobocia osób z wykształceniem wyższym pozostaje względnie niska – w 2005 r. sięgała ona 7,1 proc. wobec 17,3 proc. dla osób o wykształceniu średnim i policealnym oraz blisko 23 proc. dla tych z wykształceniem zasadniczym zawodowym. Bezrobocie osób o wysokich kwalifikacjach ma więc w dużym stopniu **charakter frykcyjny** (tj. wiąże się z naturalnymi przepływami między bezrobociem, zatrudnieniem i biernością), a ryzyko długookresowego pozostawania bez pracy jest w ich przypadku ograniczone (zob. podrozdział 4.1.). W istocie, w 2005 r. stopa bez-

robocia długookresowego osób, które zakończyły edukację na poziomie wyższym wyniosła jedynie 3,8 proc. wobec 18,2 proc. dla osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym lub niższym.

Względnie niski poziom bezrobocia - w szczególności długookresowego - osób najwyżej wykształconych wynika również z ich lepszej adaptacyjności do zmieniającego się otoczenia. Osoby z wyższym wykształceniem z reguły szybciej niż te o niższych kwalifikacjach przyswajają wiedzę oraz nabywają nowe umiejętności. Ponadto w Polsce to właśnie te osoby najczęściej uczestniczą w różnorodnych formach kształcenia ustawicznego (por. punkt 4.6.), co ułatwia im dostosowanie kwalifikacji do aktualnych wymagań pracodawców. W czwartym kwartale 2005 r. u osoby z wykształceniem wyższym stanowiły 49 proc. uczestników kształcenia ustawicznego, podczas gdy osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym lub niższym - niecałe 9 proc, mimo, że proporcje tych dwóch grup w całym polskim społeczeństwie są dokładnie odwrotne. Poziom wykształcenia wiąże się więc ściśle z elastycznością ludzkich zachowań, co jest niezmiernie ważne w kontekście szybko zmieniających się warunków i sposobów pracy oraz dynamicznie restrukturyzującej się gospodarki.

Osoby o niskim poziomie wykształcenia ponoszą nie tylko względnie największe ryzyko trwałego pozostawania w bezrobociu, lecz także są znacznie bardziej niż inne grupy społeczne podatne na dezaktywizację. Częściowo wynika to z tego, że atrakcyjnym rozwiązaniem mogą być dla nich różnorodne świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, które mogą im przynieść dochód porównywalny z tym, jaki osiągnęłyby podejmując zatrudnienie. Wśród powodów dla których skala dezaktywizacji osób słabo wykształconych w Polsce jest bardzo wysoka należy w szczególności zwrócić uwagę na to, że:

- po pierwsze, skala progresji podatkowej w Polsce jest niewielka, a klin podatkowy wysoki (por. punkt 2.3) – w rezultacie opodatkowanie pracy osób o najniższych dochodach należy w naszym kraju do najwyższych w OECD. Zniechęca to osoby o niskich kwalifikacjach do podejmowania legalnej pracy, wypychając je do szarej strefy lub utrzymując w bierności.
- po drugie, możliwość uzyskania różnorodnych świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego - m.in. wcześniejszych emerytur, świadczeń przedemerytalnych oraz rent z tytułu niezdolności do pracy - szczególnie silnie skłania do szybkiej dezaktywizacji osoby słabo wykształcone w wieku niemobilnym.
- po trzecie, prowadzonych w Polsce aktywnych polityk rynku pracy nie można uznać za skuteczne (zob. podrozdział 2.4.). W szczególności, względnie rzadko podejmuje się działania adresowane specjalnie do osób o niskim poziomie wykształcenia - najbardziej zagrożonych długotrwałym bezrobociem i biernością zawodową.

W rezultacie, bardzo wiele osób o niskich kwalifikacjach - zwłaszcza tych powyżej 45 roku życia - ulega w naszym kraju dezaktywizacji (por. tabela 5.). Z kolei spadek liczby aktywnych zawodowo oraz konieczność finansowania dodatkowych transferów może prowadzić do wzrostu obciążeń podatkowych aktywnej części społeczeństwa, a w dłuższej perspektywie także do obniżenia tempa wzrostu gospodarczego. Inwestycje w edukację, a w szczególności podnoszenie poziomu umiejętności osób najniżej kwalifikowanych, leżą więc w interesie całego polskiego społeczeństwa.

Tabela 5. Wskaźnik aktywności zawodowej wg wieku i wykształcenia w IV kwartale 2005 roku.

	wyższe	policealne	średnie zawodowe	średnie ogólnokształcące	zasadnicze zawodowe lub niższe	ogółem
15-24	0,77	0,65	0,65	0,32	0,75	0,35
25-34	0,93	0,87	0,88	0,81	0,85	0,86
35-44	0,97	0,92	0,91	0,88	0,88	0,89
45-54	0,91	0,80	0,79	0,71	0,72	0,75
55+	0,58	0,26	0,34	0,23	0,30	0,32
ogółem	0,93	0,88	0,75	0,75	0,52	0,65

Źródło: Obliczenia własne IBS na podstawie danych BAEL

Ramka 12. Społeczne korzyści z edukacji

Oprócz pozytywnego wpływu na sytuację jednostek na rynku pracy, edukacja ma również znaczenie dla funkcjonowania całej gospodarki. Dobrze wykształcone społeczeństwa w znacznie większym stopniu angażują się w aktywność społeczną i zawodową, są bardziej produktywne, innowacyjne, a problem bezrobocia, zwłaszcza długookresowego, dotyczy ich w znacznie mniejszej skali. Ogólny, społeczny zwrot z edukacji może więc dorównywać indywidualnym korzyściom z podejmowania kształcenia.

Analizując społeczne korzyści z edukacji w gospodarkach transformujących i krajach rozwijających się podkreśla się często, że wysoki poziom kapitału ludzkiego w społeczeństwie wpływa pozytywnie na zdolność danego kraju do szybkiego nadrobienia dystansu gospodarczego wobec krajów wysoko rozwiniętych. Dzieje się tak z przynajmniej dwóch powodów. **Po pierwsze**, dobrze wykształcone społeczeństwo ma większe szanse na imitowanie i tworzenie nowych wynalazków i innowacji, które napędzają postęp techniczny i przyczyniają się do wzrostu produktywności. **Po drugie**, system kształcenia pomaga nie tylko generować nową wiedzę, lecz także ją wdrażać i rozpowszechniać. Uczniowie dowiadują się bowiem jak korzystać z innowacji i wynalazków w codziennej pracy i życiu. Tym samym, szkoły przyczyniają się do pogłębiania pozytywnych efektów postępu technologicznego.

Korzyści z edukacji wykraczają jednak poza aspekty ściśle ekonomiczne. Dobrze wykształcone społeczeństwo to zwykle również społeczeństwo zdrowsze, bardziej spójne, demokratyczne i zaangażowane obywatelsko, a także mniej zagrożone problemem marginalizacji społecznej oraz przestępczości.

Precyzyjne oszacowanie wysokości społecznych korzyści z edukacji jest jednak trudne. Tym samym, niełatwe jest także określenie pożądanego zakresu publicznego finansowania systemu kształcenia.

Problemy polskiego systemu kształcenia

Mimo, że boom edukacyjny i wzrost skolaryzacji obserwowany w Polsce w ostatnich latach jest zjawiskiem korzystnym z punktu widzenia perspektyw rozwoju naszej gospodarki, musimy zaznaczyć, że polski system edukacyjny nie jest wolny od problemów, związanych zarówno z jakością jak i strukturą kształcenia. Problemy te występują właściwie na każdym poziomie edukacji: w zasadniczych szkołach zawodowych, technikach, szkołach średnich oraz uczelniach wyższych. Kwestie te omawiamy szerzej w punkcie 4.6. opracowania. W tym miejscu ograniczamy się jedynie do prezentacji - w postaci poniższej tabeli - głównych wniosków dotyczących problemów systemu kształcenia w naszym kraju.

Istotnym zagadnieniem jest także ciągle zbyt mała popularność kształcenia ustawicznego wśród Polaków. Dynamiczny rozwój, modernizacja i restrukturyzacja gospodarki sprawiają, że raz nabyte umiejętności mogą szybko stać się niepotrzebne. W rezultacie konieczne staje się ciągłe uaktualnianie i rozszerzanie posiadanych kwalifikacji. O ile nie jest to zwykle problemem w przypadku pracujących, którzy uzupełniają swoje umiejętności w miejscu pracy (poprzez oferowane przez pracodawców kursy i szkolenia, a także przez sam fakt wykonywania pracy), osoby bezrobotne są już w dużo trudniejszej sytuacji. Jeśli bowiem same nie podejmują działań w celu uaktualnienia i uzupełnienia swojego zasobu wiedzy, posiadane przez nich umiejętności szybko stają się nieadekwatne do wymagań rynku pracy. W rezultacie, nawet po względnie krótkim okresie pozostawania w bezrobociu, ciężko jest im znaleźć zatrudnienie, co generuje bezrobocie strukturalne oraz zmniejsza konkurencyjność całej gospodarki.

Jednym ze sposobów uzupełniania i poszerzania zasobu wiedzy jest uczestnictwo w kształceniu ustawicznym (ang. *lifelong learning*), które obejmuje zróżnicowane formy doskonalenia zawodowego: szkolne (nauka w formalnym systemie edukacji), pozaszkolne (kursy, seminaria, konferencje itp.) oraz poprzez samokształcenie.

Chociaż polscy pracownicy i pracodawcy w coraz większym stopniu doceniają rolę kształcenia ustawicznego, wydaje się, że nadal zbyt niewielu z nich widzi korzyści jakie mogą płynąć z uzupełniania i rozszerzania kwalifikacji. W rezultacie, popularność kształcenia ustawicznego w naszym kraju jest niewielka. Według danych Eurostatu z 2003 roku, jedynie 5,5 proc. osób w wieku 25-64 lat uczestniczyło w jakiegokolwiek formie doksztalcania, co jest wynikiem znacznie niższym od obserwowanego w większości krajów OECD, w szczególności w państwach skandynawskich czy Wielkiej Brytanii, gdzie doksztalca się około 25-35 proc. osób.

Nie mniej ważnym problemem jest także struktura uczestników kształcenia ustawicznego w Polsce. W naszym kraju szczególnie rzadko doksztalcają się bezrobotni oraz osoby niskokwalifikowane, a więc te o najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. Według danych BAEL z 2005 roku osoby bezrobotne stanowiły jedynie 8,3 proc. doksztalcających się, zaś osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym lub niższym - 8,6 proc. Jednocześnie największa grupa uczestników kształcenia ustawicznego to osoby pracujące (blisko 80 proc.) lub z wyższym wykształceniem (49 proc.). Specyfika struktury doksztalcających się, może prowadzić do pogłębiania dystansu kompetencyjnego między osobami pracującymi, a bezrobotnymi oraz niskokwalifikowanymi, w rezultacie przyczyniając się do długotrwałego bezrobocia i wykluczenia z rynku pracy pewnej grupy osób.

Tabela 6. Problemy polskiego systemu kształcenia

Związane z jakością kształcenia	Związane ze strukturą kształcenia
<p>Gimnazja, szkoły średnie ogólnokształcące</p> <ul style="list-style-type: none"> nie uczą krytycznej analizy informacji, abstrakcyjnego myślenia i kreatywnego rozwiązywania problemów. często stosują bierne i pamięciowe techniki nauczania – nauka jest mało efektywna. 	<p>Gimnazja, szkoły średnie ogólnokształcące</p> <ul style="list-style-type: none"> słabo kształtują umiejętności uczniów w zakresie matematyki, informatyki i innych przedmiotów ścisłych
<p>Szkoły zawodowe i technika, licea profilowane</p> <ul style="list-style-type: none"> przejawiają przeciętnie niską zdolność do podnoszenia u uczniów umiejętności myślenia i zdobywania nowej wiedzy, nie umożliwiają uczniom zdobycia odpowiednich kwalifikacji niezbędnych do wykonywania zawodu zbyt mało czasu poświęcając kształtowaniu praktycznych umiejętności, nie rozwijają w uczniach postaw przedsiębiorczych i nie uczą samodzielności 	<p>Szkoły zawodowe i technika, licea profilowane</p> <ul style="list-style-type: none"> są niedostatecznie powiązane z popytowaną stroną rynku pracy, nie kształcą w zawodach poszukiwanych na rynku pracy (branża budowlana, spożywcza, elektrotechniczna) promują zbyt wąski zakres specjalizacji
<p>Szkoły wyższe</p> <ul style="list-style-type: none"> produkują masowo magistrów niedostatecznie dbając o ich umiejętności – w efekcie spadają kwalifikacje przeciętnego absolwenta, wzrasta zróżnicowanie jakości kształcenia między uczelniami oraz większymi i mniejszymi ośrodkami miejskimi niski prestiż dyplomu licencjata opóźnia bez potrzeby wejście wielu osób młodych na rynek pracy, wg opinii pracodawców wśród absolwentów wielu uczelni daje się zauważyć niewystarczającą znajomość języków obcych oraz niskie umiejętności obsługi programów komputerowych 	<p>Szkoły wyższe</p> <ul style="list-style-type: none"> boom edukacyjny nie dotyczy studiów ścisłych i technicznych, najważniejszych dla długookresowych perspektyw wzrostu produktywności i konkurencyjności gospodarki szttywna struktura organizacyjna studiów, powodująca trudności w łączeniu studiów z pracą

Źródło: Opracowanie własne IBS.

Jak wskazują badania,²⁸ niewielka popularność doksztalcania się w naszym kraju wynika w dużej mierze z braku świadomości korzyści wynikających z uaktualniania wiedzy. Blisko połowa Polaków właśnie w taki sposób tłumaczy fakt nieuczestniczenia w kształceniu ustawicznym. Wydaje się także, że potrzeby doksztalcania pracowników nie zauważa nadal zbyt wielu polskich pracodawców. W 2002 roku jedynie 41 proc. przedsiębiorstw przeprowadziło szkolenia dla pracowników. Dla porównania w krajach skandynawskich, Wielkiej Brytanii czy Holandii odsetek ten wynosi ponad 80 proc. Jednocześnie, około trzy czwarte polskich przedsiębiorstw uzasadnia brak zaangażowania w rozwój pracowników tym, że nie widzą oni korzyści z uzupełniania i rozszerzania ich kwalifikacji. W tym kontekście niezmiernie ważne wydaje się popularyzowanie kultury kształcenia przez całe życie już od najwcześniejszych etapów edukacji. Popularność kształcenia ustawicznego może być ograniczona również ze względu na niepewność co do standardu usług oferowanych przez instytucje szkoleniowe. W 2005 roku jedynie 9 proc. placówek kształcenia ustawicznego w Polsce uzyskało akredytację właściwego kuratora oświaty, a tylko 16 proc. posiadało certyfikat zarządzania jakością kształcenia (np. ISO serii 9000, certyfikat PASE). Wydaje się więc, że celowym działaniem byłoby także upowszechnienie systemu certyfikacji jakości usług oferowanych przez instytucje szkoleniowe. Uczestnicy szkoleń, a także pracodawcy byłiby bowiem bardziej pewni, że jakość oferowanych kursów spełni ich oczekiwania, a udział w szkoleniu będzie zyskowną inwestycją.

²⁸ por. np. Matysiak 2003.

Podsumujmy więc krótko najważniejsze kwestie, które poruszyliśmy w tym podrozdziale. Jak zauważyliśmy, kwalifikacje to nie tylko specyficzne umiejętności zawodowe i wiedza techniczna. W dobie nieustających przemian technologicznych coraz większą rolę ogrywają umiejętności ogólne - związane z efektywnym uczeniem się, przyswajaniem i analizowaniem informacji oraz kreatywnym rozwiązywaniem problemów. Wiedza ogólna ułatwia bowiem nabywanie nowych, specyficznych umiejętności, a tym samym pomaga przystosować się do dynamicznie zmieniających się wymagań na rynku pracy. Polski system kształcenia nienajlepiej radzi sobie z tym wyzwaniem, zbyt często utrwalając w uczniach nawyki do pamięciowego uczenia się i schematycznego rozumowania. W rezultacie, znaczna część polskich uczniów ma bardzo duże trudności z przedmiotami stawiającym pod tym względem szczególne wymagania, jakimi są przedmioty ścisłe.

Osoby dobrze wykształcone znacznie lepiej radzą sobie na polskim rynku pracy niż osoby o niskich kwalifikacjach - osiągają wyższe wynagrodzenia, rzadziej tracą pracę, a - w przypadku jej utraty - względnie krótko pozostają w bezrobociu. Problemem osób niskokwalifikowanych jest przede wszystkim bezrobocie długookresowe (które często wiąże się z ubóstwem i marginalizacją społeczną), a także wysoka skala bierności zawodowej. Znaczny stopień dezaktywizacji osób niskokwalifikowanych w naszym kraju wynika z bardzo wysokiego opodatkowania niskich dochodów, stosunkowo łatwego dostępu do transferów społecznych (zwłaszcza w przypadku osób w wieku niemobilnym) oraz niskiej efektywności aktywnych polityk rynku pracy.

Choć obserwowany w ostatnich latach gwałtowny wzrost liczby studentów jest pozytywnym zjawiskiem dla polskiej gospodarki, większą uwagę należy zwrócić na strukturę i jakość kształcenia. W chwili obecnej boom edukacyjny nie dotyczy bowiem kierunków ścisłych i technicznych, których rozwój warunkuje wzrost produktywności polskiej gospodarki. Konieczne jest także podniesienie jakości kształcenia w szkołach zawodowych i technikach oraz dopasowanie struktury nauczania do wymogów rynku pracy - w tym nawiązanie ściślejszej współpracy z pracodawcami

Bardzo ważna wydaje się również rozbudowa systemu kształcenia ustawicznego i zwiększenie popularności doksztalania się wśród Polaków. W ideę doksztalania w większym stopniu zaangażować należy również pracodawców. Niezbędne jest także upowszechnienie systemu akredytacji różnorodnych instytucji szkoleniowych. Jednak najważniejsze, by konieczność ciągłego uzupełniania i rozszerzania swoich umiejętności była uwypuklana już na początkowych etapach edukacji.

4.4. Dlaczego migracje wewnątrz kraju są tak niskie, a za granicę tak wysokie?

Mobilność przestrzenna a zróżnicowanie sytuacji na rynku pracy

Od 1 maja 2004 r. Polacy podbijają europejskie rynki pracy. W Anglii nie brak polskich kierowców, a w Irlandii – robotników budowlanych. Francji zagroził nasz hydraulik, a w Londynie jak grzyby po deszczu wyrastają polskie sklepy, gazety, a nawet stacje radiowe. Coraz więcej osób zadaje sobie pytanie: czy wyjechać? Z drugiej strony powszechnie mówi się, że jesteśmy mało mobilnym społeczeństwem. Z raportu NBP wynika, że w województwie pomorskim aż 56 proc. bezrobotnych nie jest chętna do podejmowania pracy poza miejscem zamieszkania. W rezultacie, podczas gdy w pomorskim stopa bezrobocia przekracza 15,5 proc., w Warszawie zaczyna brakować pracowników. Jak to wyjaśnić? Co sprawia, że migracje wewnątrz kraju są tak niskie, a za granicę tak wysokie? Czy Polacy rzeczywiście nie chcą poszukiwać pracy poza miejscem zamieszkania? Czy może chcą, ale Warszawa coraz częściej przegrywa ze stolicą Wielkiej Brytanii czy Irlandii? Dlaczego tak się dzieje? Na te i inne pytania odpowiemy pokrótce w tym podrozdziale.

Jeśli spojrzymy na dane statystyczne dotyczące stopy bezrobocia, wskaźnika zatrudnienia czy wysokości wynagrodzeń, z łatwością zauważymy, że sytuacja na rynku pracy w poszczególnych regionach naszego kraju jest bardzo zróżnicowana. Przykładowo, podczas gdy stopa bezrobocia rejestrowanego w woj. warmińsko-mazurskim w 2005 r. osiągnęła poziom 27,2 proc., w woj. wielkopolskim była już prawie dwukrotnie niższa. Niemniejsze różnice notujemy w przypadku poziomu wynagrodzeń – choć średnia miesięczna płaca brutto w woj. mazowieckim przekracza 3000 zł, w podkarpackim - gdzie wynagrodzenia należą do najniższych w kraju - jest ona już o ponad jedną trzecią niższa. Nawet większe kontrasty widać pomiędzy poszczególnymi krajami - średni poziom PKB na mieszkańca

wg parytetu siły nabywczej w krajach UE15 przewyższał ponad dwukrotnie ten obserwowany w Polsce, a przeciętne wynagrodzenia (także wg parytetu siły nabywczej) były około 2,4 krotnie wyższe. Podobnie, podczas gdy stopa bezrobocia w Irlandii i Wielkiej Brytanii kształtowała się na poziomie odpowiednio: 4,3 i 4,7 proc., w Polsce wyniosła aż 17,7 proc.

Można podejrzewać, że tak znaczne zróżnicowanie sytuacji na rynkach pracy w poszczególnymi państwach, a nawet regionach w obrębie kraju, skłania wielu ludzi do migracji z terenów słabo rozwiniętych do tych, o lepszych perspektywach rozwoju i korzystniejszych warunkach na rynku pracy. Wydaje się więc, że migracje mogą stanowić pewnego rodzaju mechanizm dostosowawczy na rynku pracy – odpływ pracowników z regionów o niskich wynagrodzeniach i wysokim bezrobociu oraz ich napływ do regionów wykazujących niedobory siły roboczej teoretycznie powinien bowiem prowadzić do konwergencji (zbieżności) wskaźników ekonomicznych (np. stóp bezrobocia i wysokości wynagrodzeń).

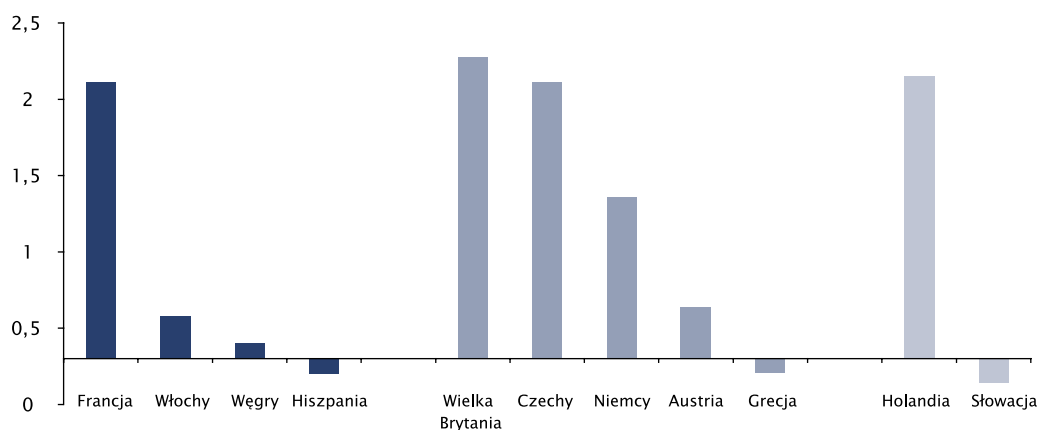
Jednocześnie istnieje obawa, że migracje nie zawsze sprzycać będą konwergencji, lecz wręcz odwrotnie, mogą raczej prowadzić do utrwalania dysproporcji rozwojowych. Argumentuje się przy tym, że migracje są często selektywne tzn., że migrantami są najczęściej osoby młode, przedsiębiorcze, stosunkowo dobrze wykształcone, a więc te o największych szansach na znalezienie pracy - nawet w przypadku pozostania w miejscu zamieszkania. Natomiast bezrobotni, zwłaszcza starsi, są raczej mało skłonni do migracji. W rezultacie, odpływ młodych, wykształconych, aktywnych ludzi może prowadzić do obniżenia potencjału rozwojowego danego regionu (kraju), a w konsekwencji utrwalac - a nawet pogłębiać - nierówności rozwojowe.

Skala migracji wewnętrznych w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej

Dokonując międzynarodowych porównań natężenia migracji wewnętrznych musimy zachować pewną ostrożność, pamiętając przede wszystkim o znacznych różnicach w liczbie, średniej powierzchni oraz gęstości zaludnienia jednostek terytorialnych w porównywalnych państwach. Z tego względu, przed dokonaniem jakichkolwiek ocen, podzielimy państwa Unii Europejskiej na 3 grupy:

- Grupa pierwsza: Francja, Hiszpania, Włochy i Węgry – państwa bezpośrednio porównywalne z Polską
- Grupa druga: Austria, Czechy, Grecja, Niemcy i Wielka Brytania - państwa w ograniczonym stopniu porównywalne z Polską
- Grupa trzecia: Holandia, Słowacja, kraje bałtyckie – państwa właściwie nieporównywalne z Polską

Wykres 44. Intensywność migracji wewnętrznych w Polsce (pozioma oś) a w innych krajach Unii Europejskiej.



Źródło: OECD 2005.

W 2003 r. - w grupie krajów najlepiej porównywalnych z Polską pod względem średniej liczebności populacji i wielkości jednostek terytorialnych - jedynie Francja odznaczała się wyraźnie wyższym współczynnikiem migracji, natomiast w Hiszpanii, na Węgrzech i we Włoszech kształtował się on na podobnym poziomie jak w naszym kraju (zob. wykres 44.). Biorąc pod uwagę liczbę, zaludnienie i wielkość powierzchni regionów porównywalnych z polskimi województwami można także wnioskować, że zbliżony do naszego wskaźnik migracji wewnętrznych obserwujemy w Niemczech, z kolei częściej od Polaków migrują Czesi i Brytyjczycy. Zdecydowanie niższe natężenie migracji cechuje natomiast Greków mimo, że biorąc pod uwagę wielkość regionów w tym kraju, intensywność migracji powinna być tam wyższa.

Skala migracji wewnętrznych w Polsce z pewnością nie należy więc do najwyższych w Unii Europejskiej, lecz jednocześnie jest ona nieco większa od obserwowanej w krajach Europy Południowej. Nieco przesadzone są więc opinie jednoznacznie stwierdzające, że - na tle innych państw Unii Europejskiej - mobilność geograficzna Polaków jest bardzo niska.³⁰

Migracje wewnętrzne a dojazdy do pracy – czy Polacy rzeczywiście są społeczeństwem mało mobilnym?

Na początku zastanówmy się więc czy umiarkowana skala migracji wewnętrznych w naszym kraju – mimo trudnej (lecz zróżnicowanej) sytuacji na lokalnych rynkach pracy – oznacza, że Polacy są mało mobilni i nie starają się poprawić swojego losu szukając pracy poza regionem własnego zamieszkania.

Otóż nawet jeśli uznamy, że skala migracji wewnętrznych w Polsce jest niewielka, konkluzji tej nie powinniśmy utożsamiać ze stwierdzeniem, że Polacy są społeczeństwem mało mobilnym. Alternatywę dla migracji mogą bowiem - w pewnym zakresie - stanowić dojazdy do pracy. Dzieje się tak w szczególności wtedy, gdy koszty przeprowadzki do innego miasta są wysokie, a perspektywy znalezienia i utrzymania zatrudnienia w nowym miejscu zamieszkania niepewne.

Czy z taką sytuacją mamy do czynienia w naszym kraju? Wydaje się, że tak. Wielu Polaków poszukujących pracy poza miejscem zamieszkania - zamiast na migrację - decyduje się na dojazdy do pracy, nawet jeśli są one długie i uciążliwe. Można szacować, że w 2002 r. blisko jedna trzecia pracujących Polaków dojeżdżała do pracy w powiecie innym od miejsca ich stałego zamieszkania. Dla porównania, analogiczny odsetek we Francji kształtował się na poziomie 23 proc., a na Węgrzech - około 10 proc.

Co więcej, na tle obywateli innych państw UE, Polacy poświęcają na dojazdy dużo czasu – każdego dnia ponad godzinę. Z kolei przeciętny Francuz, Norweg czy Hiszpan traci na codzienne dojazdy niewiele ponad 40 minut. Częściowo wynika to ze złego stanu polskiej infrastruktury, mniejszej niż w wielu krajach UE liczby osób posiadających własne samochody, a - w przypadku pracowników z dużych miast - także względnie słabo rozwiniętego systemu komunikacji miejskiej, w tym zwłaszcza braku (poza jedną linią w Warszawie) kolei podziemnej. Dłuższe dojazdy i niższe natężenie migracji wewnętrznych wiążą się także z trudną sytuacją na polskim rynku pracy. Wysoki poziom bezrobocia sprawia, że poszukiwanie pracy może trwać bardzo długo, a perspektywy znalezienia stabilnego zatrudnienia są ograniczone. Innymi słowy, dla wielu Polaków przeprowadzka do innego miasta w kraju wiąże się ze zbyt dużym ryzykiem, bo ich szanse na pomyślne odnalezienie się na rynku pracy w nowym miejscu zamieszkania są względnie niewielkie.

Na niskie natężenie migracji wewnętrznych i dużą popularność dojazdów w naszym kraju wpływa także sytuacja na rynku nieruchomości - w szczególności to, że:

- w wielu regionach kraju - szczególnie w największych, szybko rozwijających się miastach - popyt na mieszkania znacznie przewyższa ich podaż. W rezultacie ceny mieszkań w odniesieniu do poziomu średnich wynagrodzeń są bardzo wysokie, co stanowi nieprzekraczalną barierę dla wielu polskich rodzin, które chciałyby przeprowadzić się do innego miejsca w kraju w poszukiwaniu pracy;
- koszty transakcyjne związane z kupnem lub sprzedażą mieszkania (wpis do ksiąg wieczystych, opłata notarialna, podatek od czynności cywilnoprawnych, prowizja dla agencji nieruchomości) są względnie wysokie;
- rynek mieszkań na wynajem jest stosunkowo słabo rozwinięty, a ich podaż niewielka;
- regulowany czynsz w mieszkaniach komunalnych jest znacznie niższy od cen wolnorynkowych. W rezultacie ich lokatorzy nie są skłonni do migracji - w przypadku przeprowadzki musieliby oni bowiem ponieść znacznie większe wydatki na wynajem mieszkania.

Przytoczone argumenty wskazują, że niski wskaźnik migracji wewnętrznych niekoniecznie oznacza, że Polacy nie są skłonni do poszukiwania pracy poza miejscem zamieszkania. Trudna sytuacja na rynku nieruchomości oraz duża niepewność na rynku pracy sprawiają, że dla wielu osób przeprowadzka nie jest po prostu możliwa bądź też wiąże się ze zbyt dużym ryzykiem. W rezultacie, migracje wewnętrzne są w Polsce często zastępowane przez dłuższe dojazdy do pracy.

³⁰ Por. np. Bank Światowy 2006, OECD 2005.

Migracje wewnętrzne a mobilność międzynarodowa

W dyskusjach publicznych poświęconych mobilności Polaków można spotkać się z opinią, że względnie niski poziom migracji wewnętrznych kontrastuje z ogromną popularnością wyjazdów za granicę - zwłaszcza po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Ramka 13. Migracja za granicę czy do innego miejsca w kraju?

Dla wielu Polaków, którzy planują zmienić miejsce zamieszkania, wyjazd za granicę może stanowić bardziej atrakcyjną alternatywę niż przeprowadzka do innego miejsca w kraju. Wynika to m.in. z:

- **otwierania się zagranicznych rynków pracy,**
- **spadających kosztów przeprowadzki** za granicę oraz poszukiwania pracy w innym kraju (rozwój Internetu, tanich linii lotniczych, agencji pośrednictwa pracy za granicą),
- przeciętnie **wyższego zróżnicowania wynagrodzeń i poziomu życia** między Polską, a krajami UE15, niż między poszczególnymi regionami w naszym kraju. Nawet po uwzględnieniu różnic w sile nabywczej, wynagrodzenia w krajach Europy Zachodniej są średnio 2 – 2,5 razy wyższe niż oferowane w Polsce.
- rozwoju **sieci społecznych** – coraz więcej osób ma w rodzinie lub gronie znajomych kogoś, kto przebywa za granicą i potrafi pomóc w podjęciu decyzji o emigracji (znalezieniu pracy, mieszkania itp.),
- coraz powszechniejszej **znajomości języków obcych** wśród Polaków.

Spróbujmy więc najpierw ocenić jaka jest faktyczna skala zainteresowania Polaków pracą w krajach Europy Zachodniej. Wedle szacunków IBS łączna liczba długo- i krótkookresowych oraz sezonowych migrantów do krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego w 2005 roku wyniosła około 650-700 tys. osób. Oczywiście jedynie część z nich - w granicach 180-200 tys. - decyduje się na dłuższy p

Praca zarobkowa w krajach Europy Zachodniej cieszy się więc wśród Polaków dużą popularnością. Należy jednak podkreślić, że często prezentowana w mediach opinia, jakoby po rozszerzeniu Unii za granicę na stałe przeprowadziło się ponad 2 mln Polaków, jest bez wątpienia przesadzona. Niemniej jednak można odnieść wrażenie, że wysokie natężenie migracji za granicę w pewien sposób kłóci się z niewielką ich skalą wewnątrz kraju. W rzeczywistości - podobnie jak dojazdy do pracy - emigracja może w niektórych przypadkach zastępować migracje w obrębie kraju. Wyjazd za granicę może być bowiem dla wielu ludzi znacznie atrakcyjniejszy niż przeprowadzka do innego miejsca w Polsce - zwłaszcza, że jej koszty w ostatnich latach bardzo spadły (por. ramka 13.).

Warto jednak zaznaczyć, że wysoka popularność podejmowania pracy za granicą może jedynie częściowo wyjaśniać przeciętną w skali europejskiej intensywność migracji wewnętrznych w naszym kraju. Należy bowiem pamiętać, że ich natężenie - w przeciwieństwie do natężenia emigracji zarobkowej - nie zmieniło się istotnie w wyniku rozszerzenia Unii Europejskiej. Co więcej, migracje w obrębie kraju znacznie częściej zastępowane są przez dłuższe dojazdy do pracy niż przez emigrację - którą bądź co bądź jest udziałem jedynie niewielkiej części naszego społeczeństwa.

Dlaczego Polacy tak chętnie wyjeżdżają do pracy za granicę?

Często można spotkać się z opinią, że główną przyczyną nasilonej emigracji zarobkowej Polaków do krajów Europy Zachodniej jest niekorzystna sytuacja gospodarcza i wysoki poziom bezrobocia w naszym kraju. Innymi słowy, podkreśla się przede wszystkim wagę **czynników wypychających** - motywujących Polaków do opuszczenia kraju. Względnie rzadziej zwraca się uwagę na rolę **czynników przyciągających**, które decydują o atrakcyjności Europy Zachodniej jako miejsca docelowego migracji. Czynnikiem takim może być np. wysoki standard życia, atrakcyjne wynagrodzenia, silny popyt na pracę, niska przestępczość, czy sprzyjający klimat.

Dokonanie precyzyjnej oceny roli poszczególnych czynników nie jest łatwe. Niemniej jednak pogląd, jakoby główną przyczyną emigracji Polaków była trudna sytuacja na rynku pracy w naszym kraju nie wydaje się w pełni uzasadniony przynajmniej z dwóch powodów:

- Po pierwsze, duża popularność emigracji zarobkowej jest zjawiskiem występującym powszechnie w nowoprzyjętych państwach członkowskich. Jak szacuje Fundacja IBS, natężenie migracji³¹ w Polsce jest porównywalne z obserwowanym w Estonii, dwukrotnie niższe niż na Łotwie i blisko trzykrotnie - niż na Litwie. Nasilenie migracji po rozszerzeniu UE miało więc miejsce również w krajach, gdzie stopa bezrobocia jest znacznie niższa niż w Polsce, a tempo wzrostu PKB bardzo wysokie. Można więc zasadnie podejrzewać, że głównym motorem migracji są różnice w wysokościach wynagrodzeń i poziomie życia między krajami Europy Zachodniej, a nowoprzyjętymi państwami członkowskimi, a czynniki wypychające - takie jak stopa bezrobocia czy niska dynamika wzrostu - ogywiają mniejszą rolę.
- Po drugie, Polacy podejmujący pracę w krajach Europy Zachodniej to zwykle osoby młode (lecz powyżej 24 roku życia) i relatywnie dobrze wykształcone, a więc te, które w większości wypadków bez większych trudności byłyby w stanie znaleźć zatrudnienie w Polsce. Z kolei, mobilność w niewielkim stopniu jest udziałem tych, którzy powinni być nią najbardziej zainteresowani, czyli bezrobotnych – zwłaszcza długotrwale.

Podstawowym czynnikiem motywującym mieszkańców Polski oraz innych nowych krajów członkowskich UE do poszukiwania pracy za granicą nie jest więc zła sytuacja na rodzimym rynku pracy, lecz perspektywa osiągnięcia znacznie wyższych zarobków niż w kraju. W rezultacie emigracja ze Słowenii jest znacznie mniej intensywna niż z Polski czy Litwy. Ważną rolę w kształtowaniu skali i kierunków migracji odgrywa także struktura popytu na pracę w krajach przyjmujących. Rozwinięty sektor usługowy w krajach Europy Zachodniej - w tym sektor usług prostych (budownictwo, transport, handel i naprawy, hotele i restauracje itp.) - zgłasza duże zapotrzebowanie na pracę, lecz nie napotyka adekwatnej podaży ze strony rodzimych pracowników. Sektor ten może więc absorbować imigrantów, którzy akceptują względnie niższe zarobki (za tę samą pracę) niż obywatele bogatszych krajów Unii. Dotyczy to zwłaszcza młodych Polaków z mniejszych ośrodków miejskich (zarówno tych o wykształceniu średnim, jak i studentów), którzy ze względu na niski stopień rozwoju usług w naszym kraju, mieliby pewne trudności w znalezieniu tego typu pracy w Polsce. O ile prace sezonowe w sektorze usługowym w krajach Europy Zachodniej są szczególnie atrakcyjne dla młodzieży oraz dla osób pracujących w Polsce w niskoprodukcyjnym rolnictwie (podjęcie kilkumiesięcznej pracy za granicą stanowi dla nich ważne źródło dodatkowego dochodu), to pracy o trwalszym charakterze - wymagającej wyższych kwalifikacji - poszukują raczej osoby z pewnym doświadczeniem, będące dobrymi specjalistami w swoich zawodach. Utrata tych właśnie pracowników jest dla polskich przedsiębiorców szczególnie dotkliwa (por. ramka 14.).

Ramka 14. Migracje zarobkowe Polaków, a braki pracowników określonych specjalności.

Nasilone migracje zagraniczne Polaków sprawiają, że dla wielu firm coraz poważniejszym problemem staje się znalezienie odpowiednio wykwalifikowanych pracowników.

Szczególnie trudna wydaje się być sytuacja branży budowlanej - brakuje pracowników różnych specjalności: od inżynierów i konstruktorów po wykwalifikowanych robotników m.in. murarzy, tynkarzy, operatorów maszyn i hydraulików. Fachowcy coraz częściej decydują się na wyjazd do Wielkiej Brytanii, Irlandii czy Norwegii, gdzie mogą spodziewać się blisko 3-4 razy wyższych wynagrodzeń oraz atrakcyjnych warunków pracy.

Co na to polscy przedsiębiorcy? Pracodawcy zwracają uwagę, że w uzupełnieniu luki na rynku pracy w pewnym stopniu pomóc może rozwój - dziś pogrążonego w zapaści - szkolnictwa zawodowego, przekwalifikowanie bezrobotnych na pracowników sektora budowlanego oraz odpowiednio prowadzona polityka imigracyjna - otwarcie polskiego rynku pracy dla cudzoziemców oraz ułatwienia administracyjne w ich zatrudnianiu. Jednocześnie, braki kadrowe skłaniają firmy do poszukiwania nowych strategii pozyskiwania pracowników. Polskie przedsiębiorstwa budowlane znacznie częściej organizują duże akcje rekrutacyjne, oferują programy szkoleniowe, a także coraz lepsze wynagrodzenia.

Przedstawione argumenty pozwalają wnioskować, że główną rolę w nasileniu migracji Polaków po przystąpieniu do UE odgrywają „czynniki przyciągające” w państwach Europy Zachodniej - przede wszystkim atrakcyjne wynagrodzenia, względnie krótki czas poszukiwania pracy oraz wysoki standard życia.

Można więc podejrzewać, że skala migracji zarobkowej nie uległaby znacznemu obniżeniu, nawet w przypadku silnego spadku stopy bezrobocia w Polsce. Trzeba się więc przygotować na to, że choć obserwowane od kilku lat ożywienie gospodarcze w kraju z pewnością sprzyja hamowaniu procesów emigracyjnych, migracje osłabną najprawdopodobniej dopiero w perspektywie kilku bądź kilkunastu lat - gdy zmniejszy się, ciągle bardzo wysoka, różnica w wysokościach wynagrodzeń między Polską, a krajami Europy Zachodniej.

³¹ Natężenie migracji traktowane jest tu jako liczba osób podejmujących pracę w Wielkiej Brytanii, Irlandii i Szwecji po rozszerzeniu UE w stosunku do ogółu populacji w wieku produkcyjnym w danym kraju.

Najlepszym sposobem na zachęcenie emigrantów do powrotu do Polski jest polityka wspierania wzrostu gospodarczego oraz konwergencji wobec krajów Europy Zachodniej. Jak pokazują doświadczenia międzynarodowe, wielu migrantów wyjeżdża za granicę z myślą, by po powrocie do rodzimego kraju założyć własną działalność gospodarczą. Ważne jest więc, by polityka państwa sprzyjała rozwojowi przedsiębiorczości i inwestowaniu w Polsce - by koszty założenia i prowadzenia firmy nie były tak wysokie jak dziś, a bariery biurokratyczne były znoszone a nie tworzone. Im większy postęp zostanie osiągnięty w tym zakresie, tym szybciej widmo masowej emigracji stanie się tylko wspomnieniem z przeszłości.

4.5. Czy wszyscy bezrobotni zarejestrowani są naprawdę bezrobotni?

W grudniu 2006 roku w urzędach pracy zarejestrowanych było 2,3 mln bezrobotnych, w tym ponad 260 tys. murarzy, zbrojarzy, tynkaczy i innych specjalistów z branży budowlanej. Jednocześnie firmy budowlane narzekają na deficyt rąk do pracy. Słychać więc głosy, że bezrobocie w Polsce jest znacznie mniej dotkliwe niż wynikałoby to ze statystyk, bo większość bezrobotnych pracuje w szarej strefie, a urzędy pracy nie potrafią skutecznie weryfikować tego, czy zgłaszające się do nich osoby w rzeczywistości nie mają pracy i czy w ogóle chciałyby ją podjąć. Jak jest faktycznie? Czy wszyscy bezrobotni zarejestrowani są naprawdę bezrobotni? Co z tego wynika dla naszej gospodarki?

Dwie definicje osoby bezrobotnej - bezrobocie rejestrowane a bezrobocie według BAEL

Aby udzielić odpowiedzi na powyższe pytania musimy najpierw wyjaśnić pojęcie bezrobocia, czyli określić kogo uważa się w naszym kraju za osobę bezrobotną. Często zapomina się, że w Polsce funkcjonują **dwa odrębne źródła danych o bezrobociu** posługujące się **różnymi definicjami osoby bezrobotnej**. Pierwszym źródłem jest statystyka Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zbierająca dane Powiatowych Urzędów Pracy o zarejestrowanym bezrobociu tj. posługująca się tzw. **ustawową definicją osoby bezrobotnej**. Drugim źródłem jest Główny Urząd Statystyczny, identyfikujący bezrobotnych w przeprowadzonym co kwartał Badaniu Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), opartym o metodologię Międzynarodowej Organizacji Pracy i EUROSTATU.

Różnic między ustawową definicją bezrobotnego, a tą wg kryteriów BAEL jest stosunkowo dużo (zob. ramka 15.). Ich dokładna charakterystyka nie jest jednak celem tego tekstu. Ważne jest by pamiętać, że z jednej strony niektóre osoby uznane za bezrobotne zgodnie z metodologią BAEL nie są ujęte w statystykach bezrobocia rejestrowanego, z drugiej zaś część osób zarejestrowanych w urzędach pracy nie spełnia kryteriów BAEL.

Ramka 15. Dwie definicje osoby bezrobotnej

W myśl definicji ustawowej³² za bezrobotnego uznaje się osobę:

- w wieku produkcyjnym (od 18 do 59/64 lat), niezatrudnioną i nie wykonującą innej pracy zarobkowej,
- zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy (w przypadku osoby niepełnosprawnej – co najmniej w połowie pełnego wymiaru czasu pracy)
- nie uczącą się w szkole w systemie dziennym
- zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania powiatowym urzędzie pracy,
- poszukującą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej
- nie będącą emerytem, rencistą, rolnikiem (w przypadku użytków rolnych o powierzchni przekraczającej 2 ha)
- która, nie uzyskuje miesięcznie dochodów w wysokości przekraczającej połowę wynagrodzenia minimalnego, z wyłączeniem przychodów uzyskanych z tytułu przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych.

Definicja bezrobotnego według BAEL opiera się natomiast na zaleceniach Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz Eurostatu. Najogólniej mówiąc za bezrobotną uważa się osobę w wieku od 15 do 74 lat, która:

- nie pracowała w tygodniu, w którym odbyło się badanie,
- jest gotowa podjąć pracę
- aktywnie poszukuje pracy, tj. w ciągu 4 tygodni przed badaniem podjęła konkretne działania w celu znalezienia zatrudnienia lub pracy na własny rachunek,
- znalazła pracę, jest gotowa do jej podjęcia i oczekuje na jej rozpoczęcie w okresie do trzech miesięcy od daty badania

³² Pełna ustawowa definicja osoby bezrobotnej znajduje się w art. 2 ust. 1 pkt. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r.

Jak wielu bezrobotnych zarejestrowanych nie spełnia kryteriów BAEL?

Porównując obie definicje bezrobocia nietrudno zauważyć kilka kluczowych różnic między nimi. Po pierwsze, definicja ustawowa nie obejmuje bezrobotnych, którzy nie zarejestrowali się w powiatowych urzędach pracy, bez względu na to jaka jest ich faktyczna sytuacja na rynku pracy. Bezrobotnym rejestrowanym nie może być także student studiów dziennych, emeryt czy rencista. Z kolei, w rozumieniu BAEL osoby te można uznać za bezrobotne, jeśli tylko spełniają wymienione wyżej warunki.

W kontekście niniejszego rozdziału, bardziej interesuje nas jednak zależność odwrotna, czyli to, że nie wszyscy bezrobotni zarejestrowani w urzędach pracy spełniają kryteria badania BAEL. Innymi słowy, nie są to osoby, które nie mają pracy, poszukują jej i są gotowe ją podjąć.

Jeśli urzędy pracy rzetelnie i dokładnie weryfikowałyby, czy rejestrujące się osoby rzeczywiście chcą podjąć pracę i jej poszukują, w zasadzie wszyscy zarejestrowani bezrobotni powinni być bezrobotnymi także w rozumieniu badania BAEL. Tak jednak nie jest.

Tabela 7. Udział osób nie spełniających kryteriów BAEL w ogóle zarejestrowanych bezrobotnych w 2005 i 2006 roku.

Kwartał	Liczba zarejestrowanych bezrobotnych (tys.)	Liczba zarejestrowanych bezrobotnych nie spełniających kryteriów BAEL (tys.)	Udział osób nie spełniających kryteriów BAEL w ogóle zarejestrowanych bezrobotnych (proc.)
I kw 2005	3053	812	26,6
II kw 2005	2827	834	29,5
III kw 2005	2760	814	29,5
IV kw 2005	2773	835	30,1
I kw 2006	2822	982	34,8
II kw 2006	2488	990	39,8

Źródło: Obliczenia własne IBS na podstawie danych GUS i BAEL

Jak pokazuje tabela 5. w 2005 r. aż 30 proc. zarejestrowanych bezrobotnych - czyli blisko 825 tys. osób - nie spełniało kryteriów bezrobocia wg BAEL. Oznacza to, że faktycznie były to albo osoby pracujące albo bierne zawodowo. Ponad 10 proc. zarejestrowanych w urzędach pracy w rzeczywistości wykonywało pracę - tyle, że była to praca nierejestrowana, w szarej strefie. Z kolei ok. 19 proc. zarejestrowanych bezrobotnych w rzeczywistości nie poszukiwało pracy bądź nie było gotowych do jej podjęcia. Tym samym, nie powinno się postrzegać ich jako bezrobotnych, a raczej jako biernych zawodowo. Blisko połowa z nich nie szukała zatrudnienia ponieważ zajmowała się domem i rodziną. Dla 13 proc. przyczyną bierności była choroba, a dla niecałych 12 proc. - przekonanie, że wyczerpali już wszystkie szanse na znalezienie pracy. Co więcej, aż 10 proc. - czyli ok. 60 tys. osób - otwarcie przyznało, że pracować po prostu nie chce.

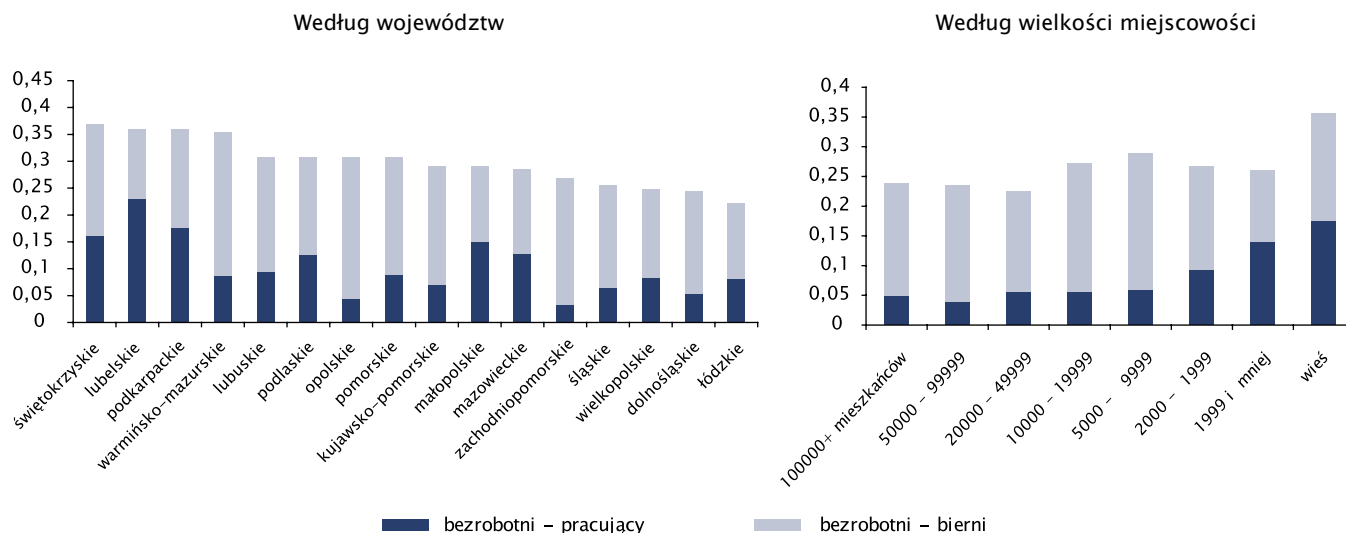
Tabela 8. Przyczyny bierności wśród bezrobotnych zarejestrowanych w PUP w 2005 roku (przeciętnie w roku).

Przyczyna nieposzukiwania pracy	Liczba bezrobotnych (tys.)	Udział
jestem przekonany, że nie znajdę odpowiedniej pracy	45	8,9%
wyczerpałem wszystkie możliwości znalezienia pracy	59,25	11,8%
uczę się, uzupełniam kwalifikacje	34,5	6,8%
zajmuję się domem, rodziną	245	48,6%
jestem na emeryturze	2	0,4%
z powodu choroby, niesprawności	65,5	13,0%
obecnie nie chcę pracować	52,5	10,4%

Źródło: Obliczenia własne IBS na podstawie danych BAEL

Względnie największy odsetek zarejestrowanych w urzędach pracy, którzy nie są bezrobotnymi w rozumieniu BAEL zaobserwować można w województwach: świętokrzyskim, lubelskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim (por. wykres 45.). Bardzo wielu mieszkających tam zarejestrowanych bezrobotnych faktycznie pracuje. Najprawdopodobniej wynika to ze struktury zatrudnienia w tych województwach - są to regiony o dużym udziale rolnictwa w zatrudnieniu, przy czym dominują tam małe, rodzinne gospodarstwa. W rezultacie, wielu bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy w rzeczywistości pomaga w prowadzeniu rodzinnych gospodarstw rolnych, a tym samym są pracującymi w rozumieniu BAEL. Wniosek ten potwierdza także fakt, że odsetek zarejestrowanych bezrobotnych uznanych za pracujących według BAEL obserwowany na wsiach i w małych miejscowościach znacznie przewyższa ten, notowany w dużych miastach.

Wykres 45. Odsetek zarejestrowanych bezrobotnych uznanych w badaniu BAEL za pracujących lub biernych w 2005 r.



Źródło: Obliczenia własne IBS na podstawie danych BAEL.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że w myśl Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, statystyka bezrobocia rejestrowanego powinna brać pod uwagę zarówno gotowość osoby bezrobotnej do podjęcia pracy, jak i jej aktywność w poszukiwaniu zatrudnienia. Innymi słowy, powiatowe urzędy pracy powinny weryfikować, czy rejestrująca się osoba naprawdę chciałaby pracować i czy podejmuje jakieś działania, by zatrudnienie znaleźć. Powyższe oszacowania wskazują jednak na to, że urzędy pracy nie wywiązują się zbyt dobrze z tego obowiązku. Skutkuje to ujmowaniem w statystykach bezrobocia rejestrowanego także osób, które nie są skłonne do podjęcia pracy bądź też w ogóle jej nie poszukują, a jedynym motywem rejestracji w urzędzie jest dla nich najprawdopodobniej fakt opłacenia z budżetu państwa składki na ubezpieczenie zdrowotne. Prowadzi to do **przeszacowania zjawiska bezrobocia i niedoszacowania fenomenu bierności zawodowej**, która jest najpoważniejszym problemem strukturalnym rynku pracy w naszym kraju.

Należy przy tym podkreślić, że korzystanie z pomocy publicznych służb zatrudnienia (PSZ) należy według metodologii Eurostatu (a tym samym badania BAEL) do aktywnych sposobów poszukiwania pracy. Jakość i asortyment usług świadczonych przez PSZ w różnych krajach jest jednak bardzo zróżnicowana. Niestety, Polska nie wypada w tej dziedzinie najlepiej – do największych słabości polskich urzędów pracy należy skuteczność aktywizowania bezrobotnych oraz zapewnienie im zindywidualizowanego doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy. Jednocześnie, kontakt z powiatowym urzędem pracy jest jednym z najczęściej stosowanych (a często jednocześnie wyłącznych) sposobów poszukiwania zatrudnienia przez polskich bezrobotnych. Prawdopodobnie więc wielu bezrobotnych (jednocześnie zarejestrowanych oraz formalnie spełniających kryteria BAEL) – dla których jedyną metodą poszukiwania pracy jest korzystanie z pomocy PSZ - w rzeczywistości prezentuje bierną postawę na rynku pracy. Poza rejestracją w urzędzie, nie podejmują oni bowiem żadnych działań w celu znalezienia zatrudnienia. Tym samym, skala faktycznej bierności wśród zarejestrowanych bezrobotnych jest prawdopodobnie jeszcze wyższa od prezentowanych wcześniej 19 proc.

Jakie to ma znaczenie dla pracowników, przedsiębiorców i polskiej gospodarki?

Jak zaznaczyliśmy w poprzedniej części tekstu, polskie urzędy pracy mają problemy z weryfikacją tego, czy zgłaszające się do nich osoby w rzeczywistości nie mają pracy, poszukują jej i chciałyby ją podjąć. W rezultacie, blisko jedna trzecia zarejestrowanych bezrobotnych to osoby, które pracują w szarej strefie bądź nie szukają zatrudnienia. Warto w tym miejscu zastanowić się jakie wnioski płyną z tej obserwacji. Kto na tym traci i dlaczego?

Po pierwsze, nieskuteczność urzędów pracy w poprawnej ocenie tego, czy zgłaszające się do nich osoby są rzeczywiście bezrobotne prowadzi do nieuzasadnionego przyznawania zasiłków. Tracą na tym osoby faktycznie bezrobotne, a także budżet państwa. W 2005 r. ponad 26 proc. otrzymujących zasiłki dla bezrobotnych stanowiły osoby, które nie spełniały kryteriów bezrobocia wg BAEL. Innymi słowy, ponad 85 tys. osób otrzymało zasiłek dla bezrobotnych mimo, że w rzeczywistości posiadały one pracę lub wcale jej nie poszukiwały. Oznacza to nie tylko stratę dla budżetu rządu 45-55 mln złotych miesięcznie, ale również to, że zasiłki nie trafiają do osób, które potrzebują ich najbardziej, a tym samym nie mogą pełnić dobrze swojej roli. Musimy pamiętać, że głównym uzasadnieniem przyznawania zasiłków dla bezrobotnych jest ich funkcja ubezpieczeniowa – mają one łagodzić trudności finansowe związane z pozostawaniem bez pracy oraz dostarczać bezrobotnym środków niezbędnych do poszukiwania odpowiedniego zatrudnienia. Ludzie, którzy nie szukają pracy i nie mają zamiaru jej podjąć nie powinni więc otrzymywać zasiłków dla bezrobotnych, a co najwyżej (w przypadku niskich dochodów) świadczenia z systemu opieki społecznej.

Po drugie, to, że polskie urzędy pracy niezbyt dobrze weryfikują gotowość bezrobotnych do podjęcia zatrudnienia oraz ich aktywność w poszukiwaniu pracy, utrudnia prowadzenie aktywnych polityk rynku pracy (ALMP), a także ocenę ich efektywności. Aktywne polityki rynku pracy - takie jak szkolenia czy doradztwo zawodowe - mogą być bowiem skuteczne jedynie wtedy, gdy adresuje się je do ściśle określonych grup odbiorców. Skoro jednak polskie urzędy pracy nie potrafią precyzyjnie określić czy zarejestrowani bezrobotni rzeczywiście nie mają pracy i czy jej poszukują, część osób kierowanych na programy aktywizacyjne stanowią prawdopodobnie nie bezrobotni, a osoby biernie bądź pracujące w szarej strefie. Tym samym, nawet w wypadku rozszerzenia skali aktywnych polityk rynku pracy prowadzonych w naszym kraju, działania te mogłyby być w dużej mierze nieefektywne.

Niemniej jednak, rozszerzenie działań aktywizacyjnych mogłoby pomóc polskim urzędów pracy w skuteczniejszym rozpoznawaniu osób faktycznie bezrobotnych, jeśli gotowość do udziału w ALMP byłaby warunkiem koniecznym uzyskania i utrzymania statusu bezrobotnego oraz prawa do zasiłku. Można bowiem przypuszczać, że jeśli osoba pracująca w szarej strefie (jednocześnie zarejestrowana jako bezrobotna) stanęłaby w obliczu konieczności odbycia szkolenia lub stażu, zrezygnowałaby ona ze statusu osoby bezrobotnej, bowiem koszty związane z rezygnacją z pracy na czarno przewyższałyby korzyści wynikające z rejestracji w urzędzie pracy. Podobna sytuacja miałaby miejsce w przypadku osób biernych, które w rzeczywistości nie chcą pracować. W rezultacie, w rejestrach bezrobotnych pozostałyby tylko te osoby, które faktycznie nie mają pracy i są gotowe ją podjąć.

Po trzecie, możliwość względnie łatwego uzyskania statusu osoby bezrobotnej - także przez osoby faktycznie pracujące w szarej strefie - szkodzi pracownikom i pracodawcom działającym w legalnej gospodarce. Pracujący na czarno nie płacą bowiem składek na ubezpieczenia społeczne (np. ubezpieczenie zdrowotne, emerytalne, rentowe), lecz skoro są oni zarejestrowani jako bezrobotni, składki te opłacane są za nich z budżetu państwa. Środki na ten cel państwo musi jednak jakoś uzyskać. W rezultacie, pracujący legalnie muszą sfinansować ubezpieczenia społeczne nie tylko dla siebie, ale również dla „bezrobotnych” faktycznie zatrudnionych w szarej strefie. Z kolei wzrost pozapłacowych kosztów legalnej pracy jeszcze bardziej skłania ludzi do podejmowania pracy na czarno, ogranicza rozwój przedsiębiorstw oraz powstawanie nowych, legalnych miejsc pracy, a w konsekwencji obniża dynamikę wzrostu gospodarczego.

Ujmowanie w statystykach bezrobocia rejestrowanego osób biernych zawodowo oraz pracujących w szarej strefie jest więc szkodliwe dla całej polskiej gospodarki. Dlatego zasadne wydaje się „wyczyszczenie” rejestrów bezrobotnych, tak by znalazły się tam tylko osoby, które faktycznie nie mają pracy i jej aktywnie poszukują. Oczywiście nie należy przy tym ulec złudzeniu, że wynika z tego obniżenie stopy bezrobocia rejestrowanego, świadczyłoby o poprawie sytuacji na polskim rynku pracy. To, że wiele osób widniejących w statystykach zarejestrowanych bezrobotnych nie powinno się tam znaleźć, w żadnym wypadku nie oznacza bowiem, że sytuacja na naszym rynku pracy jest lepsza, niż wynikałoby to z oficjalnych danych. Po pierwsze, nawet jeśli przyjmujemy, że stopa bezrobocia jest o około jedną piątą niższa, niż wynika to ze statystyk bezrobocia rejestrowanego, nie zmienia to faktu, że bezrobocie w Polsce utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie. Po drugie, jeżeli założymy, że statystyki bezrobocia są rzeczywiście nieco zawyżone, powinniśmy jednocześnie przyjąć, że większa jest skala bierności zawodowej, która - jak już wspomnieliśmy - jest najpoważniejszym problemem naszego rynku pracy, często bardziej jeszcze dotkliwym niż samo bezrobocie.

4.6. Dlaczego tak trudno znaleźć dobrego pracownika?

Mimo, że trwający już cztery lata okres wyraźnego ożywienia gospodarczego pozwolił na istotną poprawę sytuacji na polskim rynku pracy, utrzymujący się w naszym kraju kilkunastoprocentowy poziom bezrobocia jest nadal najwyższy w Unii Europejskiej. Bez pracy pozostaje ponad dwa miliony Polaków. Wydawałoby się, że w takich okolicznościach dynamicznie rosnący popyt na pracę zgłaszany przez pracodawców nie może napotykać bariery podażowej, innymi słowy, że pracodawcy nie powinni narzekać na brak rąk do pracy. Tak jednak nie jest. Firmy coraz częściej bezskutecznie poszukują nowych pracowników – według badań ankietowych przeprowadzonych przez jedną z organizacji pracodawców aż 75 proc. polskich przedsiębiorców doświadczyło w ubiegłym roku trudności związanych ze znalezieniem odpowiednio wykwalifikowanych osób do pracy. Braki zaczynają się pojawiać właściwie wszędzie tam, gdzie dynamicznie rozwija się przemysł, powstają nowe przedsiębiorstwa i napływają zagraniczne inwestycje. W podrozdziale 4.4. zwróciliśmy uwagę na to, że do pojawienia się niedoboru rąk do pracy przyczyniły się w pewnym stopniu nasilone migracje Polaków do krajów Europy Zachodniej. Z kolei w punkcie 4.5. podkreśliliśmy, że część zarejestrowanych bezrobotnych faktycznie pracuje w szarej strefie bądź w ogóle nie szuka zatrudnienia. Nie są to jednak jedyne (i nie najważniejsze) przyczyny dla których pojawiające się deficyty rąk do pracy współistnieją z ogromną rzeszą bezrobotnych. W jaki jeszcze sposób można więc wytłumaczyć ten paradoks?

Struktura kształcenia a oczekiwania pracodawców i potrzeby polskiej gospodarki

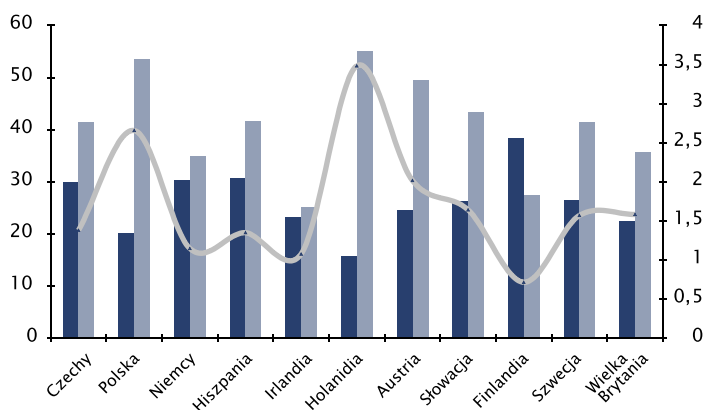
Pierwsza przyczyna trudności ze znalezieniem odpowiednio wykwalifikowanych pracowników leży w **niedopasowaniu kwalifikacyjnym** między podażą a popytem na pracę, wynikającym z nieodpowiedniej struktury kształcenia w polskich szkołach.

O niedopasowaniu tym można mówić już w przypadku szkolnictwa zawodowego, które nie kształci wystarczającej liczby dobrze wykwalifikowanych pracowników w zawodach poszukiwanych obecnie na rynku pracy. Brakuje przede wszystkim pracowników branży budowlanej (murarzy, ślusarzy, tynkarzy, operatorów maszyn budowlanych), metalowej (np. spawaczy) oraz spożywczej (np. cukierników, masarzy). Pracodawcy podkreślają także, że struktura kształcenia często nie odpowiada lokalnym zapotrzebowaniom na pracę, a także, że wielu absolwentów zasadniczych szkół zawodowych i techników nie posiada umiejętności niezbędnych do wykonywania zawodu, w którym powinni być fachowcami.

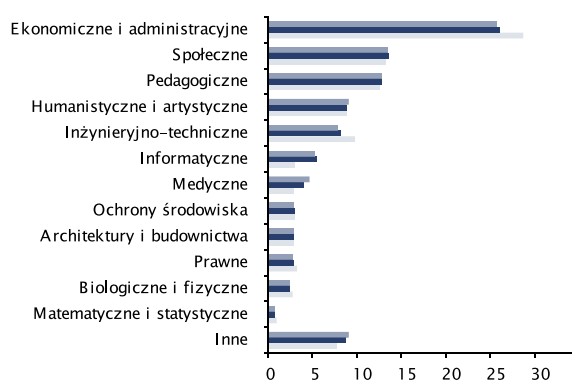
Niemniej ważnym problemem jest struktura kształcenia w polskich szkołach wyższych. Polska młodzież wybiera najczęściej studia na kierunkach biznesowych i społeczno-humanistycznych (52 proc. studentów w r. akad. 2005/06). Znacznie mniejszą popularnością cieszą się zaś kierunki ścisłe np. inżynierjno-techniczne (7,9 proc. studentów) i matematyczne (0,8 proc.), które w przypadku studiów dziennych na uczelniach publicznych mają na ogół (poza informatyką) znacznie mniej kandydatów przypadających na jedno miejsce niż kierunki humanistyczne, a niektóre wręcz oferują więcej miejsc, niż zgłasza się chętnych w pierwszym naborze (chemia, fizyka). Taka struktura kształcenia odbiega od profilu występującego w wielu krajach OECD, gdzie kształcą się znacznie więcej specjalistów w zakresie nauk ścisłych i technicznych (zob. wykres 46.).

Wykres 46. Struktura kształcenia na poziomie wyższym w wybranych krajach UE.

Struktura kształcenia na poziomie wyższym w wybranych krajach UE w 2004 roku



Udział studentów wg grup kierunków studiów w Polsce w latach 2002 – 2006



Źródło: Eurostat, GUS – Szkoły wyższe i ich finanse.

Jednocześnie, na podstawie analizy zamieszczanych przez pracodawców ofert zatrudnienia można wnioskować, że działające na polskim rynku firmy coraz częściej poszukują właśnie wykwalifikowanych inżynierów, informatyków, specjalistów z zakresu telekomunikacji czy matematyków. Popyt na absolwentów pedagogiki, filologii czy zarządzania i marketingu względnie osłabł - zwłaszcza w porównaniu z sytuacją z początku okresu transformacji i tworzenia się gospodarki rynkowej. Warto jednocześnie podkreślić, że sektory zatrudniające wykwalifikowanych inżynierów, techników i informatyków mają decydujące znaczenie dla podniesienia produktywności polskiego przemysłu i gospodarki jako całości, co z kolei jest warunkiem osiągnięcia i utrzymania wysokiego wzrostu gospodarczego, niezbędnego do zniwelowania dystansu cywilizacyjnego dzielącego Polskę od innych krajów Unii Europejskiej.

Dlaczego oczekiwania pracodawców różnią się z zainteresowaniami młodzieży? Jednym z najważniejszych czynników determinujących dokonywane przez absolwentów polskich szkół średnich wybory kształcenia na poziomie wyższym jest względnie niski poziom ich umiejętności matematycznych i analitycznych (o czym piszemy szerzej w dalszej części podrozdziału). W konsekwencji, polska młodzież stosunkowo rzadko - na tle rówieśników z innych krajów Europy - podejmuje studia na kierunkach ścisłych i technicznych. W tym kontekście, negatywnym zjawiskiem wydaje się być brak obowiązkowego egzaminu maturalnego z matematyki. Może to bowiem utrwalac w wielu uczniach profil zachowań edukacyjnych uniemożliwiający im studia na kierunkach ścisłych, pogłębiając tym samym niekorzystną strukturę kształcenia wyższego.

Korzystnym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzanie powszechnej odpłatności za studia (przy jednoczesnym rozbudowanym systemie stypendialnym i kredytowym). Mechanizm rynkowy skłoniłby młodych ludzi do rozważniejszych wyborów kierunków dalszego kształcenia. Można przypuszczać, że częściej podejmowaliby oni studia na kierunkach, które pozwoliłyby im zdobyć kwalifikacje i umiejętności, na które zgłaszany jest popyt na rynku pracy. Co jeszcze ważniejsze, odpłatność motywowałaby studentów do terminowego kończenia nauki i jak najszybszego wejścia na rynek pracy. Z drugiej strony, odpłatność za studia dziennie wzmogłaby konkurencję między uczelniami sprzyjając ich bardziej prorynkowemu zachowaniu, zaś środki publiczne mogłyby być kierowane w większym stopniu na rozwój młodej kadry naukowej, podniesienie jakości kształcenia podyplomowego oraz badań naukowych prowadzonych na polskich uczelniach.

Niedopasowanie struktury kształcenia do wymagań rynku pracy wynika bowiem także z tego, że uczelnie oferując nowe kierunki kształcenia kierują się przede wszystkim preferencjami wykładowców i maturzystów oraz kosztami prowadzenia studiów, nie zaś opinią pracodawców i potrzebami gospodarki. Ponieważ prowadzenie kierunków technicznych wiąże się z koniecznością ponoszenia bardzo dużych nakładów finansowych (m.in. na laboratoria, sprzęt badawczy), uczelnie rozszerzają głównie liczbę miejsc na studiach społeczno-humanistycznych, których koszt jest znacznie niższy. Należy więc w większym stopniu zadbać o to, by szkołom wyższym opłacało się prowadzić studia na kierunkach szczególnie ważnych z punktu widzenia wzrostu produktywności i innowacyjności polskiej gospodarki. W tym kontekście, dobrym rozwiązaniem mogłyby być publiczne programy wsparcia dla uczelni kształcących na kierunkach ścisłych i technicznych. Programy takie prowadzone są na szeroką skalę m.in. w Chinach oraz Indiach i przynoszą one pozytywne rezultaty w postaci rozwoju nowoczesnych technologii oraz przyciągania inwestycji w dziedzinie badań naukowych.

Warto również pamiętać, że oprócz prowadzenia podstawowych badań naukowych i kształcenia studentów, ważnym celem uczelni wyższych powinno być także rozszerzanie współpracy z przemysłem oraz większa komercjalizacja wyników prac badawczo-rozwojowych. Tylko wdrożone rozwiązania naukowe stają się bowiem innowacją. Należy więc dążyć do wzmacniania powiązań między uczelniami i przedsiębiorstwami, a także sprzyjać tworzeniu międzyuczelnianych ośrodków naukowych oraz jednostek o charakterze komercyjno-akademickim – m.in. inkubatorów i parków technologicznych.

Z punktu widzenia dopasowania systemu edukacji do oczekiwań pracodawców, korzystne może być również wprowadzenie nową Ustawą o szkolnictwie wyższym dwustopniowości studiów, tj. podziału na studia licencjackie i magisterskie. Podział ten daje bowiem nadzieję na bardziej elastyczne dostosowania programów nauczania do wymagań pracodawców oraz na to, że umiejętności absolwentów będą weryfikowane przez rynek pracy już po zakończeniu pierwszego etapu kształcenia. Dwustopniowa struktura studiów ułatwi także młodzieży zmianę specjalności na poziomie magisterskim, w przypadku nieodpowiedniego wyboru na etapie wcześniejszym. Należy przy tym zadbać o odpowiednią jakość i „prestizż” dyplomu licencjata. Innymi słowy, absolwenci studiów licencjackich powinni być postrzegani przez pracodawców jako osoby wyposażone w odpowiednie kwalifikacje zawodowe i dobrze przygotowane do konkurowania na rynku pracy. W rezultacie, względnie więcej osób niż ma to miejsce dziś kończyłoby edukację właśnie na tym poziomie kształcenia (w miarę potrzeby uczestnicząc w szkoleniach, kursach doszkalających itp.), a studia magisterskie kontynuowałby relatywnie niewielu. W szczególności byłyby to osoby, które w przyszłości zamierzają podjąć także studia doktoranckie. Taki system prawdopodobnie pomógłby pogodzić powszechność edukacji na poziomie wyższym z utrzymaniem jej jakości oraz zachęciłby młodzież do wcześniejszego podejmowania aktywności zawodowej.

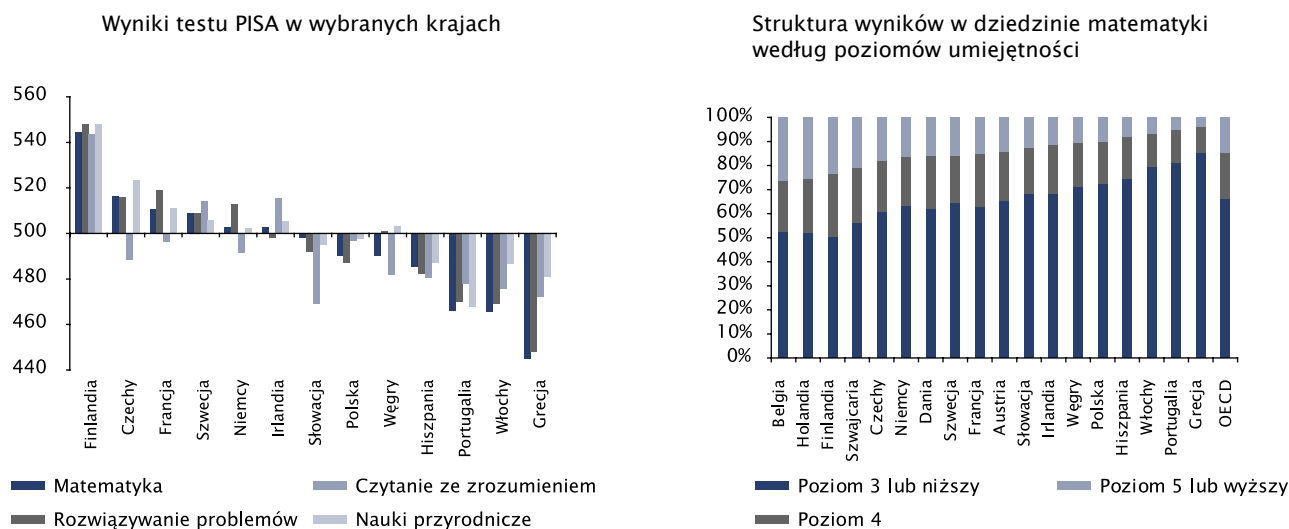
W tym miejscu należy również podkreślić, że niedopasowania między wymaganiami pracodawców, a kwalifikacjami poszukujących pracy utrwalane są przez niewielką popularność kształcenia ustawicznego. W porównaniu do obywateli innych krajów UE Polacy dokształcają się bardzo rzadko, a wielu nie widzi korzyści z uzupełniania i rozwijania swoich umiejętności. Dotyczy to zwłaszcza osób bezrobotnych oraz niskokwalifikowanych, o czym piszemy szerzej w punkcie 4.3. opracowania.

Jakość kształcenia, a trudności w znalezieniu odpowiednich pracowników

Oprócz niedopasowania struktury kształcenia do wymagań stawianych przez pracodawców, mankamentem polskiej edukacji jest niedostateczna jakość nauczania w gimnazjach i szkołach średnich – zarówno zawodowych i technicznych, jak i ogólnokształcących. Jakość ta ma kluczowe znaczenie dla przedsiębiorców i gospodarki. Z jednej strony część 19-latków trafia bowiem bezpośrednio po zakończeniu szkoły na rynek pracy, a zdobyte przez nich umiejętności i kompetencje od razu konfrontowane są z wymaganiami stawianymi przez przedsiębiorstwa. Z drugiej strony, część młodzieży kontynuuje naukę na studiach wyższych, których wybór (a więc także kierunek i jakość zdobywanych kwalifikacji) powiązany jest z dotychczas osiągniętymi wynikami.

Danych do oceny umiejętności uczniów polskich gimnazjów dostarcza **badanie PISA**,³³ przeprowadzone w 2003 r. wśród 15-latków z krajów OECD. Choć w zakresie czytania ze zrozumieniem i w naukach przyrodniczych polscy uczniowie osiągnęli wyniki nieco lepsze od średnich w badanych krajach, to ich rezultaty w obszarze rozumowania matematycznego i twórczego rozwiązywania problemów były wyraźnie gorsze od przeciętnej (por. wykres 47.). Co więcej, aż 72 procent polskich piętnastolatków osiągnęło wyniki wskazujące na jedynie podstawowe umiejętności matematyczne (poziom 3 lub niższy), a tylko 10 procent z nich poradziło sobie z bardziej skomplikowanymi, wymagającymi abstrakcyjnego myślenia problemami (poziom 5 i 6). W krajach, gdzie młodzież osiągnęła najlepsze przeciętne rezultaty w dziedzinie matematyki (Szwecja, Finlandia, Czechy), udział uczniów biegłych w myśleniu matematycznym (poziom 5, 6) był około dwukrotnie wyższy niż w Polsce.

Wykres 47. Wyniki testu PISA 2003 w wybranych krajach UE.



Źródło: OECD.

Badanie PISA pokazało, że polskie szkoły podstawowe i gimnazjalne nienajlepiej przygotowują młodych ludzi do kreatywnego rozwiązywania problemów, abstrakcyjnego myślenia oraz wnioskowania, które to umiejętności są niezmiernie cenione przez pracodawców i niezbędne we współczesnej gospodarce – nie tylko w zawodach wymagających wyższego wykształcenia o profilu technicznym lub ścisłym. Należy podkreślić, że choć badanie PISA było do tej pory przeprowadzane w Polsce zaledwie trzykrotnie (za każdym razem prowadząc do podobnych rezultatów) nie ma powodu sądzić, że umiejętności polskich uczniów na tym etapie edukacji były w przeszłości wyższe. Tym samym, poziom wymienionych kompetencji prawdopodobnie nie jest wysoki także u znacznej części osób już w tej chwili aktywnych na rynku pracy.

³³ Program Międzynarodowej Oceny Uczniów PISA to przeprowadzane co trzy lata badanie, służące ocenie stopnia przygotowania 15-latków do życia w społeczeństwie opartym na wiedzy. Badanie obejmuje trzy obszary kompetencji: czytanie ze zrozumieniem, umiejętności matematyczne i naukowe. Polscy uczniowie uczestniczyli w trzech edycjach testu: w 2000, 2003 i 2006 roku (wyniki z 2006 r. nie są jeszcze dostępne). Więcej informacji na temat programu PISA można znaleźć na stronie internetowej: www.oecd.org/pisa/

Wyniki badania PISA znajdują potwierdzenie zarówno w rezultatach egzaminów gimnazjalnych, jak i w wynikach nowej matury.

Egzaminy gimnazjalne pokazały, że wielu uczniów ma duże trudności z zadaniami z zakresu przedmiotów ścisłych – w 2006 r. średni wynik z części matematyczno-przyrodniczej egzaminu był przeciętnie o 30 proc. niższy niż wynik z części humanistycznej. Największą trudność sprawiły uczniom zadania wymagające stosowania zintegrowanej wiedzy z przedmiotów ścisłych do rozwiązywania bardziej złożonych sytuacji życiowych. Również w części humanistycznej egzaminu gimnazjaliści mieli najpoważniejsze trudności z zagadnieniami wymagającymi przeprowadzenia logicznego rozumowania, połączenia rozproszonych faktów oraz argumentowania własnych opinii.

Podobne słabości polskiego systemu oświaty można zidentyfikować na podstawie wyników nowej matury:

- W 2006 r. egzaminu maturalnego nie zdało 21 proc. uczniów, przy czym wyraźne jest zróżnicowanie umiejętności absolwentów liceów ogólnokształcących (10,4 proc. negatywnych wyników) i pozostałych typów szkół – liceów profilowanych (38 proc.), techników (34,2 proc.) oraz liceów uzupełniających (66,1 proc.).
- Zmniejszyła się liczba osób wybierających na maturze matematykę – w 2006 zdawało ją tylko 18 proc. uczniów, w porównaniu do 26 proc. w roku poprzednim. Przyczyną tego spadku są najprawdopodobniej słabe wyniki matury z matematyki w 2005 roku, w szczególności na poziomie rozszerzonym.

Słabe wyniki w rozwiązywaniu problemów wymagających nieszablonowego myślenia oraz logicznej analizy informacji wskazują, że wielu polskich uczniów stosuje pamięciowe i biernie techniki uczenia się. W rezultacie, nie potrafią oni wykorzystywać nabytej wiedzy w praktyce, a ich nauka jest mało skuteczna i nieefektywna. Problem ten jest szczególnie intensywny w przypadku młodzieży uczącej się w szkołach technicznych oraz liceach profilowanych, choć w nieco mniejszej skali dotyczy także absolwentów liceów ogólnokształcących. Te cechy bardzo wielu absolwentów szkół średnich mają istotne znaczenie dla podejmowanych przez nich wyborów i strategii edukacyjnych, a w konsekwencji dla jakości i kształtu zdobywanych kwalifikacji oraz pracy jaką będą wykonywać w dorosłym życiu.

Szczególną uwagę warto zwrócić także na bardzo złe przeciętne wyniki egzaminów zawodowych zdawanych przez absolwentów szkół zawodowych i techników. W 2006 r. aż 36,4 proc. absolwentów zasadniczych szkół zawodowych i 38,7 proc. absolwentów techników nie uzyskało dyplomów potwierdzających kwalifikacje zawodowe. Także przeciętne wyniki tych, którzy zdali były słabe. Oznacza to, że praktyczne umiejętności wykonywania wyuczonego zawodu przez tych młodych ludzi, którzy jako pierwsi wchodzić na rynek pracy są często bardzo niskie. Tym samym, wielu z nich może nie tylko mieć znaczne trudności ze znalezieniem pracy, lecz także wymagać intensywnego przyuczenia do zawodu w sytuacji gdy taką pracę znajdzie. Można więc powiedzieć, że polskie szkoły zawodowe rzadko kiedy potrafią sprostać wymaganiom pracodawców, nie spełniając przez to swojej podstawowej funkcji, jaką jest właściwe przygotowanie do pracy tej części młodzieży, która nie będzie kontynuowała nauki w szkołach pomaturalnych i na studiach wyższych.

Nie pozbawiona problemów jakościowych jest również polska edukacja na poziomie wyższym. Abstrahując od nieadekwatności struktury kształcenia do wymagań rynku pracy, można sądzić, że pewną ceną za dynamiczny wzrost liczby studentów w ostatnich latach, było obniżenie przeciętnych umiejętności polskich magistrów, a zwłaszcza zwiększenie stopnia ich zróżnicowania. Znaczny wzrost liczby studentów współwystępował bowiem z niskimi nakładami publicznymi na edukację wyższą (w 2003 r. - 1,03 proc. PKB), ograniczonymi inwestycjami w infrastrukturę i sprzęt dydaktyczny oraz jedynie nieznacznym zwiększeniem liczby pracowników naukowych, niską konkurencyjnością ich wynagrodzeń (zwłaszcza dla młodych naukowców), a także wzrostem średniego wieku uniwersyteckiej kadry dydaktycznej.

O ile na początku lat 90-tych większość uczelni wyższych znajdowała się na terenie dużych ośrodków miejskich, to obserwowany w ostatnich latach wzrost liczby szkół pociągnął za sobą większe rozproszenie terytorialne szkolnictwa wyższego. Z jednej strony ma to aspekty pozytywne, bowiem umożliwia kontynuację nauki osobom pochodzącym z mniejszych miejscowości, które w innych warunkach nie byłyby w stanie podjąć studiów (z powodu wysokich kosztów utrzymania, dojazdów, itp.). Z drugiej strony, zaplecze edukacyjne uczelni (biblioteki, kadra dydaktyczna, laboratoria) stało się znacznie bardziej zróżnicowane - szkoły wyższe w mniejszych ośrodkach miejskich często nie dysponują odpowiednimi zasobami, a uczący się tam studenci są w konsekwencji gorzej kształceni.

W rezultacie, również kwalifikacje części absolwentów studiów wyższych mogą pozostawiać wiele do życzenia, a więc również i oni mogą mieć długotrwałe problemy ze znalezieniem pracy zgodnej z ich nominalnym poziomem wykształcenia.

Niefektywne pośrednictwo pracy

Kolejnym czynnikiem utrudniającym przedsiębiorcom znalezienie osób do pracy jest niska efektywność publicznego systemu pośrednictwa realizowanego w naszym kraju przez powiatowe urzędy pracy (PUP). Większość pracodawców nie wierzy, że PUP może im znaleźć odpowiedniego pracownika - przysyłani kandydaci często nie mają adekwatnych kwalifikacji, nie chcą brać udziału w szkoleniach, bądź w ogóle nie zamierzają pracować. Z drugiej strony, również bezrobotni są przekonani, że na urząd pracy nie bardzo można liczyć. Skąd się biorą problemy naszego systemu pośrednictwa?

Jednym z mankamentów PUP-ów jest niedostateczny kontakt z popytową stroną rynku pracy, który wyraża się przez to, że:

- urzędy często nie posiadają informacji o specyfice lokalnego rynku pracy czy planowanych inwestycjach w regionie oraz nie prowadzą badań dotyczących kształtowania się popytu na poszczególne zawody i specjalności,
- tematyka szkoleń oferowanych przez PUP-y w ramach programów aktywizacyjnych dla bezrobotnych rzadko kiedy bywa uzgadniana z lokalnymi pracodawcami, a w konsekwencji nie uwzględnia ich wymagań, opierając się raczej na preferencjach bezrobotnych lub kwalifikacjach dostępnej kadry szkoleniowej.

Problemem Publicznych Służb Zatrudnienia (PSZ) jest także niski poziom kwalifikacji pracowników oraz bardzo wysoka – blisko 65-procentowa w skali roku - fluktuacja kadr. Pracownikami PUP-ów są bowiem najczęściej bezrobotni uczestniczący w programach aktywizacyjnych: pracach interwencyjnych i robotach publicznych. Niewystarczająca wydaje się też sama liczebność kadr służb zatrudnienia – w 2003 r. na jednego doradcę zawodowego przypadało ponad 7 tys. bezrobotnych, a na pośrednika - prawie 2,4 tys. Urzędy pracy nie posiadają również wystarczających informacji o zgłaszających się do nich bezrobotnych - nie gromadzą danych o ich doświadczeniu zawodowym czy umiejętnościach.

W takich warunkach PUP-y mają często trudności z weryfikacją nawet tego, czy rejestrujące się osoby w rzeczywistości chciałyby pracować i są gotowe do podjęcia zatrudnienia. Tym bardziej nie jest więc możliwe prowadzenie zorientowanego na użytkownika doradztwa zawodowego, pośrednictwa oraz innych zindywidualizowanych form wsparcia i aktywizacji osób bezrobotnych. Nic więc dziwnego, że zniechęceni niską efektywnością działań PUP-ów pracodawcy względnie rzadko zgłaszają urzędowi pracy informacje o oferowanych wakatach, co z kolei jeszcze bardziej utrudnia prowadzenie skutecznego pośrednictwa.

Co zrobić, by było lepiej? Wydaje się, że nadzieje na wzrost efektywności systemu pośrednictwa można wiązać z rozwojem niepublicznych agencji zatrudnienia: agencji pośrednictwa pracy, doradztwa personalnego, pracy tymczasowej. Rozwój sektora prywatnego w tym zakresie ułatwiła ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, dopuszczająca możliwość kontraktowania prywatnym podmiotom części zadań leżących w gestii publicznych służb zatrudnienia. Prywatne agencje pracy odciążyły PSZ w szczególności w zakresie zagranicznego pośrednictwa pracy. Ważną rolę odgrywają także agencje pracy tymczasowej, które „wypożyczają” przedsiębiorstwom pracowników na okres wzmożonego zapotrzebowania na pracę. Jest to rozwiązanie korzystne dla pracodawców nie tylko ze względu na możliwość szybkiego dostosowania liczby pracowników do zmieniających się warunków na rynku, lecz także dlatego, że nie muszą oni wykonywać czynności administracyjnych związanych z kadrą (naliczać wynagrodzeń, odprowadzać składek ZUS itp.). Wobec rosnących problemów ze znalezieniem odpowiednio wykwalifikowanych kandydatów na oferowane stanowiska, pracodawcy coraz częściej korzystają również z usług agencji doradztwa personalnego, które pomagają im w selekcji i rekrutacji pracowników.

Warto w tym miejscu podkreślić, że dalsze urynkiowanie usług zatrudnieniowych wydaje się być niezbędnym warunkiem usprawnienia systemu pośrednictwa w naszym kraju. Wiele z zadań realizowanych dziś przez powiatowe urzędy pracy (np. doradztwo zawodowe, organizacja szkoleń i programów aktywizacyjnych, analiza potrzeb bezrobotnych i kierowanie ich na odpowiednie programy) może być bowiem z powodzeniem kontraktowanych podmiotom prywatnym bądź organizacjom pozarządowym. Rozważyć należy również całkowitą prywatyzację PUP oraz wprowadzenie pełnej konkurencji podmiotów publicznych i prywatnych o świadczenie usług zatrudnieniowych - z zachowaniem ściśle w rękach publicznych jedynie zadań strategiczno-analitycznych (określanie strategii polityki rynku pracy, podział środków, ocena efektywności działań, wyznaczanie standardów usług, certyfikacja itp.). Wydaje się bowiem, że większy - niż ma to miejsce obecnie - udział sektora prywatnego w realizacji usług zatrudnieniowych jest konieczny do podniesienia stopnia ich profesjonalizacji, zorientowania na odbiorców (czyli bezrobotnych, ale i pracodawców), obniżenia kosztów działania oraz poprawy efektywności.

Podsumowanie

Mimo pewnego ograniczenia rozmiarów bezrobocia i wyraźnej poprawy sytuacji gospodarczej w naszym kraju na przestrzeni ostatnich lat, bezrobocie pozostaje poważnym problemem. Przede wszystkim, ciągle **zbyt wielu Polaków pozostaje bez pracy zbyt długo**. Długotrwałość bezrobocia ma swoje źródło zarówno w działaniu czynników strukturalnych (tj. względnie **niskiego poziomu umiejętności** polskiego społeczeństwa, **niedopasowaniu struktury kwalifikacji** do wymagań pracodawców, **niskiej mobilności zawodowej i przestrzennej** bezrobotnych), jak i instytucjonalnych, takich jak **skuteczność systemu pośrednictwa pracy oraz programów aktywizacyjnych** dla bezrobotnych, wysokość i struktura **opodatkowania**, a także **elastyczność prawa pracy**.

Niepokojące jest również to, że bezrobocie długotrwałe dotyka w naszym kraju bardzo wiele osób młodych. Choć doświadczenia międzynarodowe wskazują, że stopa bezrobocia młodzieży zwykle przewyższa średnią dla ogółu populacji a tym samym przejściowe bezrobocie młodych nie powinno być postrzegane jako pierwszorzędny problem rynku pracy, to **trwałe wykluczenie z rynku pracy części młodzieży w Polsce** wskazuje, że w naszym kraju konieczne jest podjęcie działań mających na celu **pomoc młodym o największych problemach z udanym startem na rynku pracy**. Niestety w chwili obecnej dużo energii władz publicznych marnowane jest na pomaganie tym, którzy potrafią pomóc sobie sami.

Ograniczenie długotrwałego bezrobocia osób młodych wymaga przede wszystkim **udoskonalenia systemu kształcenia**, który obecnie wydaje się w niedostatecznym stopniu przygotowywać absolwentów do sprawnego funkcjonowania na rynku pracy. Po pierwsze, większą uwagę trzeba zwrócić na **jakość nauczania w szkołach zawodowych i liceach profilowanych** oraz zadbać o to, by kształciły one odpowiednią liczbę wykwalifikowanych pracowników w zawodach, na które zgłaszane jest zapotrzebowanie na regionalnych rynkach pracy. Ponadto, należy **rozbudować system kształcenia ustawicznego**, a także popularyzować **studia na kierunkach technicznych i ścisłych**, których absolwenci są dziś poszukiwani na rynku pracy i których obecność na rynku pracy warunkuje wzrost produktywności polskiej gospodarki. Niewielka popularność kierunków ścisłych w dużym stopniu wynika z **niskiego poziomu umiejętności analitycznych uczniów polskich szkół średnich**. Symptomatyczne w tym względzie jest ciągle odwlekanie decyzji o wprowadzeniu matury z matematyki. Ważne jest także to, że w chwili obecnej uczelnie, oferując nowe (odpłatne) kierunki kształcenia, **kierują się przede wszystkim preferencjami wykładowców oraz kosztami prowadzenia studiów, nie zaś potrzebami gospodarki**. Niezbędne jest więc rozszerzenie współpracy między uczelniami a przedsiębiorstwami oraz wspieranie rozwoju jednostek o charakterze komercyjno-akademickim, m.in. parków technologicznych. Poprawa struktury kształcenia jest kluczowa, ponieważ jej nieadekwatność do wymagań rynku pracy z jednej strony tłumaczy trwałość bezrobocia, z drugiej zaś jest jedną z przyczyn dla których polscy pracodawcy borykają się dziś ze znacznymi trudnościami w znalezieniu odpowiednich pracowników. W rezultacie, **mamy w Polsce swoisty paradoks - wysokie bezrobocie i brak rąk do pracy**.

Choć mówi się niekiedy, że ograniczaniu rozmiarów bezrobocia mogą sprzyjać nasilone migracje zagraniczne Polaków po rozszerzeniu Unii Europejskiej, bezrobotni – w szczególności długookresowo – nie są raczej skłonni do zmiany miejsca zamieszkania. Ponadto, głównymi **przyczynami wzrostu natężenia migracji Polaków** (a także obywateli większości innych nowych państw członkowskich) po przystąpieniu do UE są **znacznie wyższe wynagrodzenia i standard życia oraz silny popyt na pracę w sektorze usługowym w krajach Europy Zachodniej**, a także obniżające się koszty emigracji – nie zaś wysoki poziom bezrobocia w naszym kraju. Tym samym, najskuteczniejszą metodą na ograniczenie zainteresowania emigracją oraz zachęcenie emigrantów do powrotu do kraju są **działania wspierające dynamiczny wzrost gospodarczy**. Ważne jest więc, by polityka państwa sprzyjała rozwojowi przedsiębiorczości, tworzeniu miejsc pracy oraz inwestowaniu w Polskę.

Jest to niezbędne również dlatego, że podstawowa droga do ograniczenia trwałego bezrobocia, a także bezrobocia młodzieży w Polsce wiedzie przez zwalczanie problemu bezrobocia ogółem, a więc **przez politykę sprzyjającą wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu nowych miejsc pracy**. Dynamiczny rozwój konkurencyjnych i innowacyjnych przedsiębiorstw na elastycznym rynku pracy jest bowiem niezbędny, by zmniejszyć rozmiary bezrobocia do poziomu, w którym jego głównym składnikiem nie będzie bezrobocie długotrwałe i strukturalne, lecz przejściowe i frykcyjne.



5.

Dialog społeczny - przedsiębiorcy,
pracownicy i bezrobotni

5. Przedsiębiorcy, pracownicy i bezrobotni i dialog społeczny

Ostatni rozdział niniejszego opracowania poświęcamy problematyce dialogu społecznego, roli jaką pełni on obecnie w Polsce, oraz jaką mógłby potencjalnie pełnić w przyszłości. Zastanawiamy się w nim dlaczego prowadzenie otwartej debaty nad projektowanymi działaniami władz publicznych jest ważne i jaką rolę mają w niej do odegrania partnerzy społeczni.

W rozdziale rozpatrujemy silne i słabe strony idei dialogu społecznego zastanawiając się w jaki sposób jego prowadzenie może zostać zorganizowane, aby przyniosło to najlepszy skutek dla celów jakie przed nim stawiamy. Zwracamy uwagę na zagadnienia reprezentatywności partnerów społecznych, właściwego merytorycznego przygotowania do debaty prowadzących ją stron oraz wzajemnego zaufania i dotrzymywania słowa przez wszystkich partnerów.

Rozważamy w nim także problematykę relacji między pracodawcami i pracownikami zastanawiając się nad warunkami w których stereotypowe postrzeganie ich jako antagonistów traci na znaczeniu na rzecz przekonania o wspólnym interesie i partnerstwie.

W ostatnim podrozdziale zastanawiamy się nad zagadnieniem reprezentacji bezrobotnych w dialogu społecznym rozpatrując argumenty przemawiające za tym czy to pracodawcy, związki zawodowe czy może rząd są najlepiej predysponowani do występowania w ich imieniu.

5.1. Co powinno być przedmiotem naszej wspólnej troski?

Dialog społeczny czyli „nic o nas bez nas”

Ponad pięćset lat temu uchwalona została w Radomiu ustawa „Nihil novi nisi commune consensu” - „nic nowego bez zgody ogółu” albo „nic o nas bez nas”. Przyjęta na z górą sto siedemdziesiąt lat przed angielskimi aktami „Habeas Corpus” i „Bill of Rights”, ustawa „Nihil novi” bez wątplenia wyprzedzała swoją epokę przekazując znaczną część władzy skoncentrowanej dotąd w rękach króla i wąskiej grupy małopolskich możnowładców w ręce zgromadzenia ogólnego szlachty. Od momentu jej uchwalenia królowie Polski nie mogli, poza stosunkowo wąskim zakresem własnych prerogatyw, wydawać nowych praw bez wspólnej zgody senatorów i posłów na Sejm. Ustawa zapobiegła więc wytworzeniu się w Polsce monarchii absolutnej i spowodowała, że w szesnastym i siedemnastym wieku Rzeczpospolita stała się pod wieloma względami najswobodniejszym państwem w Europie.

Kiedy w dzisiejszej, pięćset lat późniejszej, Polsce przywołujemy dewizę „nic o nas bez nas” chcemy podkreślić, że decyzje podejmowane przez władze publiczne muszą być społecznie akceptowane, a sam proces decydowania musi być jasny, przejrzysty i otwarty na rzeczywiste potrzeby ludzi. Niestety w codziennej praktyce spotykamy się nader często z sytuacjami kiedy dokonywane w naszym imieniu przez rząd, parlament, władze regionalne i lokalne rozstrzygnięcia, lekceważą głos przedsiębiorców, pracowników i organizacji społecznych, a więc także głos nas - obywateli. Niektórzy decydenci zdają się uważać, że skoro w demokracji władze publiczne mają bezpośredni lub pośredni mandat demokratyczny, to nie ma potrzeby aby wpływ obywateli na podejmowane decyzje był większy niż ten, jaki daje im cyklicznie powtarzany co kilka lat akt wyborczy. W tej wizji nie ma miejsca na jakąkolwiek bieżącą partycypację społeczną w procesie decyzyjnym, a zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne jest z definicji niepożądane, gdyż prowadzenie uzgodnień i dyskusji z zainteresowanymi stronami nie tylko utrudnia sprawną realizację prerogatyw władzy, niepotrzebnie wydłuża czas trwania całego procesu decyzyjnego i podnosi jego koszty, lecz także zagraża merytorycznej i profesjonalnej stronie planowanych działań.

Istnieje też jednak wizja przeciwna, wywodząca się wprost z demokratycznego ducha i określonej w pierwszym artykule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady głoszącej, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. W centrum tej wizji mieści się idea dialogu społecznego akcentująca, że przy podejmowaniu decyzji publicznych należy wziąć pod uwagę i zważyć możliwie szerokie spektrum opinii i ścierających się interesów przede wszystkim po to, żeby większość zainteresowanych stron nie tylko biernie akceptowała, lecz czynnie wspierała i uznawała za wspólną w ten sposób podjętą decyzję. Zwolennicy dialogu społecznego wierzą, 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 po prostu lepsze.

Warunkiem *sin e qua non* rzeczywistego współuczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym jest zapewnienie wzajemnego przepływu informacji między władzami publicznymi a zainteresowanymi danym problemem partnerami dialogu. Ministerstwa, urzędy wojewódzkie, władze lokalne oraz inne instytucje publiczne muszą więc nie tylko informować z wyprzedzeniem opinię publiczną o swoich planach, lecz także w otwarty sposób oczekiwać reakcji zwrotnych, ze strony przedsiębiorców, organizacji społecznych, związków zawodowych, fundacji i stowarzyszeń czy wreszcie samych obywateli. Podstawową zasadą dialogu społecznego jest równoprawność partnerów – w procesie decyzyjnym wszystkie zainteresowane strony winny mieć możliwość nie tylko zabrania głosu, popierającego lub sprzeciwiającego się proponowanym przez technokratów projektów, lecz przede wszystkim przedłożenia własnych modyfikacji oryginalnych propozycji. Z drugiej strony na przedstawicielach administracji leży obowiązek uwzględnienia tych opinii w sposób wyważający wyartykułowane racje tak aby podjęta ostatecznie decyzja została uznana za wspólną, a jej wprowadzenie nie było bojkotowane przez obywateli.

Oczywiście jeśli mówimy o osiągnięciu kompromisu trzeba zdać sobie sprawę, że nie zawsze taki kompromis jest możliwy, że w wielu wypadkach stanowiska stron są zbyt odległe od siebie, bądź też zbyt fundamentalne, by ulec zbliżeniu. W takim wypadku rolą dialogu społecznego jest przedstawienie opinii publicznej klarownych stanowisk wszystkich spierających się stron, zarysowanie pól niezgodności i przytoczenie przywoływanych przez nie argumentów, tak aby zainteresowani obywatele sami 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.

O czym warto rozmawiać?

Przedmiotem dialogu społecznego powinny być wszystkie ważne rozstrzygnięcia władz publicznych. Dotyczy to zwłaszcza prerogatyw Rządu RP, którego zakres władzy pozwala na podejmowanie decyzji wpływających na życie najszerszych grup obywateli, a nawet wszystkich mieszkańców Polski. Jeśli więc rząd zamierza wprowadzić nowy podatek, zmienić organizację sektora finansów publicznych, zagwarantować przywileje wybranym grupom pracowniczym lub wprowadzić nowe regulacje gospodarcze, powinien tego typu propozycje z wyprzedzeniem poddać krytycznej ocenie partnerów społecznych. Weryfikacja propozycji rządowych w ramach otwartej debaty publicznej, jeśli zostanie odpowiednio przeprowadzona, pozwoli nie tylko na uniknięcie wielu błędnych posunięć, lecz przede wszystkim ujawni rzeczywiste koszty i korzyści jakie dana inicjatywa rządowa może przynieść społeczeństwu.

By tak się stało konieczne jest jednak, aby uwaga uczestników dialogu skoncentrowana była na rzeczach najważniejszych, kluczowych dla rozwoju kraju. Dotyczy to zwłaszcza decyzji mających potencjalnie duże znaczenie dla rynku pracy, który jest przedmiotem troski niniejszego opracowania. Oznacza to, że spod debaty nie możemy w szczególności wyłączać takich obszarów jak:

- regulacje decydujące o warunkach zakładania, prowadzenia i likwidacji firm,
- przepisy określające zasady gromadzenia kapitału i inwestowania,
- prawo podatkowe, stawki podatkowe oraz przedmioty i podmioty opodatkowania,
- wielkość i struktura wydatków publicznych, w tym zwłaszcza transferów społecznych,
- przepisy prawa pracy,
- wysokość i zakres obowiązywania płacy minimalnej i zasiłku dla bezrobotnych,
- kształt i sposób finansowania aktywnych polityk rynku pracy.

Dyskutując o zagadnieniach gospodarczych nie można zapominać, że to przedsiębiorcy tworzą miejsca pracy, a tylko mechanizm konkurencji rynkowej pozwala na nieustanne zwiększanie produktywności i wynagrodzeń. Dlatego każda nowa regulacja gospodarcza, każda decyzja o wzroście lub spadku wydatków publicznych, każda nowelizacja w prawie podatkowym czy prawie pracy bezpośrednio oddziałują na zachowania się firm na rynku, a więc także na to, czy skłonne są one zwiększać, czy też raczej redukować zatrudnienie, zatrudniać czy zwalniać, podnosić płace czy je obniżać. Dlatego też wartość, jaką dobrze przeprowadzona deba-

ta publiczna może przynieść dla rozwiązań systemowych przygotowywanych i wdrażanych przez rząd i administrację, leży przede wszystkim w przedstawieniu opinii publicznej oraz stronom dialogu rzeczywistych korzyści i kosztów, jakie dana ustawa niesie dla gospodarki i rynku pracy. Oznacza to w szczególności, że dyskutując na każdy z wymienionych tematów warto jest zadać kilka podstawowych pytań takich jak:

- Czy cel jaki przyświeca rozpatrywanym propozycjom jest wart tego by podejmować jakiegokolwiek działania, czy może lepiej by stan instytucjonalno-prawny nie uległ zmianom?
- Czy proponowane rozwiązanie pozwoli na osiągnięcie wyznaczonego celu i czy jest to możliwe w wyznaczonym czasie?
- Czy diskutowana propozycja jest najskuteczniejszym środkiem do osiągnięcia tego celu?
- Jak duże będą koszty, a jak duże korzyści płynące z wprowadzenia przedkładanych propozycji?
- Kto odniesie rzeczywiste korzyści, a kto rzeczywiste koszty nowych rozwiązań?
- Czy wprowadzenie diskutowanych zmian nie doprowadzi do wystąpienia niepożądanych efektów ubocznych, których koszt przewyższy korzyści jakich oczekujemy?

Jeśli nasza uwaga w sposób szczególny koncentruje się na zagadnieniach gospodarczych, a zwłaszcza na problematyce rynku pracy, to powinniśmy pamiętać, by przystępując do dyskusji zastanowić się chwilę, czy zidentyfikowany w propozycji rządowej problem jest naprawdę ważny, czy też może jest na tyle błahy, że podejmowanie jakichkolwiek działań legislacyjnych i instytucjonalnych jest w istocie rzeczy szkodliwe, gdyż odwołuje uwagę opinii publicznej od kwestii naprawdę dla gospodarki ważnych.

Nic tak bowiem nie służy psuciu mechanizmów gospodarczych jak inflacja prawa, z którą niestety mamy w Polsce do czynienia na coraz większą skalę – jak się oblicza, istnieje u nas i obowiązuje ponad 100 tys. różnych aktów prawnych, a z każdym dniem ta liczba rośnie. Szczególnie często nowelizowane są ustawy bezpośrednio określające warunki działalności polskich przedsiębiorców. Jeśliby więc nawet jedynym skutkiem dialogu społecznego było zatamowanie strumienia nadmiernej i niepotrzebnej legislacji, przyniosłoby to samo w sobie duże korzyści dla gospodarki, zdejmując z przedsiębiorców ciężar ciągłego zapoznawania się z nieustannie zmieniającymi się, bez istotnego powodu, przepisami.

Strony dialogu – kto powinien zabierać głos

Argumenty przedstawione w poprzednich rozdziałach przekonują, że niewłaściwe rozstrzygnięcia w regulacjach gospodarczych, prawie pracy, wydatkach publicznych i transferach społecznych czy prawie podatkowym nieuchronnie prowadzą do spadku poziomu produktu, zatrudnienia, aktywności zawodowej i wynagrodzeń oraz wzrostu bezrobocia. Jeśli rządzący o tym zapominają, nie biorąc pod uwagę opinii przedsiębiorców przy podejmowaniu decyzji gospodarczych, to ryzykują nie tylko brak zrozumienia i akceptacji swoich wyborów ze strony miliona właścicieli małych i średnich firm, lecz także konfrontację z takimi zmianami na rynku pracy, jakich wcale nie chcieliby uzyskać.

Oczywiście pracodawcy i organizacje pracodawców nie są jedyną stroną, która powinna być uczestnikiem dyskusji publicznej na tematy społeczno-gospodarcze, są jednak stroną najważniejszą, której głos powinien być nie tylko słyszalny lecz przede wszystkim słuchany. W tradycyjnym układzie trójstronnym, realizowanym także w Polsce, partnerami do dyskusji z organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców są związki zawodowe. Powstaje pytanie czy ograniczenie dialogu do trójkąta: rząd, związki zawodowe, organizacje pracodawców; pozwala na właściwą reprezentację rzeczywistego spektrum opinii jakie powinny być wyrażane w debacie publicznej. O ile można założyć, że związki zawodowe reprezentują interesy swoich członków (a nie wszystkich pracowników, a tym bardziej bezrobotnych jak to się często twierdzi), zaś organizacje pracodawców interesy zrzeszających je firm i ich udziałowców, nadal wiele grup społecznych nie ma w formule trójstronnej swojej reprezentacji.

W Polsce szczególną grupą organizacji działających na rzecz interesu publicznego oraz dobra wspólnego, lecz znajdującą się na marginesie praktyki dialogu społecznego są organizacje pozarządowe, mimo posiadanych funkcji obserwacyjnych w Komisji Trójstronnej oraz istnienia Rady Dialogu i Pożytku Publicznego. Fundacje i stowarzyszenia, które potencjalnie rzecz biorąc, mogłyby skutecznie reprezentować grupy obywateli nie znajdują swoich przedstawicieli w tradycyjnym schemacie trójstronnym. Dotyczy to zwłaszcza tych grup społecznych, które znajdują się w trudniejszej niż inni sytuacji na rynku pracy, jak osoby niepełnosprawne, ubogie czy bezrobotni. W rezultacie głos wielu słabiej zorganizowanych i rozproszonych, choć często bardzo licznych grup społecznych (np. podatnicy, konsumenci) nie jest właściwie reprezentowany.

W odróżnieniu od organizacji pozarządowych, aktywnych nadal niestety tylko marginalnie w codziennej praktyce dialogu społecznego w Polsce, stroną zabierającą coraz silniejszy głos, a jednocześnie występującą w nim w podwójnej roli są samorządy. O ile ciągle odżywiają w Polsce XIX wieczne tendencje centralistyczne, to jednak powoli świadomość znaczenia samorządności dla gospodarczej

pomyślności naszego kraju staje się coraz bardziej oczywista. Samorządowcy z jednej strony powinny więc być partnerem w dyskusji z instytucjami centralnymi nad kluczowymi zagadnieniami reform gospodarczych i ustrojowych, z drugiej zaś na poziomie lokalnym wchodzi w rolę przedstawicieli publicznych, których zadaniem jest organizacja debaty publicznej nad rozwojem lokalnym z mieszkańcami danego regionu i przedsiębiorcami w nim działającymi.

Dialog społeczny powinien więc być możliwie szeroki i reprezentatywny dla opinii publicznej, a tym samym nie może być ograniczany do klasycznego trójstronnego schematu, zaś tam gdzie to nie jest możliwe należy zadbać o możliwie szerokie reprezentowanie interesów pracowników i pracodawców, podatników i świadczeniobiorców, konsumentów i producentów. Zbyt duże skoncentrowanie uprawnień konsultacyjnych w rękach wybranych grup społecznych i zawodowych oraz reprezentujących je organizacji prowadzić może łatwo do zakonserwowania się równowagi interesów ograniczonej jedynie do wybranych grup obywateli. Prowadzi nie tylko do naruszenia zasady równoprawnego traktowania partnerów społecznych tam, gdzie występują oni w podobnych rolach i dysponują podobnym mandatem społecznym, lecz także jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.

By dialog społeczny był szeroki i reprezentował wszystkie ważne strony konieczna jest zarówno inicjatywa instytucji publicznych, które powinny stwarzać warunki i zachęcać do uczestnictwa w dialogu strony do tej pory w nim niedoreprezentowane, z drugiej zaś niezbędna jest nasza własna – obywatelska – aktywność na tym polu. Nie ograniczajmy naszego zaangażowania w życie publiczne tylko do wrzucenia kartki wyborczej. Jeśli chcemy aby władze respektowały nasze opinie, musimy nie tylko patrzeć im na ręce, lecz także zabierać głos w debatach publicznych, organizować się do udziału w pracach organizacji społecznych i samorządowych, a przede wszystkim nie popadać w bierność i nie rezygnować z wpływu. Nic o nas bez nas.

Jak uniknąć partykularyzmów?

Czy wobec zagrożenia partykularyzmami dialog społeczny ma sens?

Jedną z obaw, jakie towarzyszą idei dialogu społecznego związana jest z nierównowagą stron starających się wywrzeć wpływ na działania rządu, parlamentu lub innych decydentów. Te z nich które są zasobniejsze finansowo i sprawniejsze organizacyjnie, a także są zdolne do głośniejszego i bardziej zdecydowanego artykułowania swoich racji mają trudną do usunięcia przewagę nad pozostałymi, mogąca w dużym stopniu wypaczać wynik konsultacji społecznych. W rezultacie na stronie inicjującej dialog tzn. na władzach publicznych leży obowiązek zagwarantowania, że rozwiązania ostatecznie wprowadzane w życie nie będą służyć partykularnym korzyściom wąskich grup zawodowych lub społecznych, lecz, że zostaną zaprojektowane z myślą o wspólnym interesie możliwie szerokiej grupy obywateli.

Niestety praktyka prowadzonego w Polsce dialogu społecznego dowodzi, że opinie ogólnopolskich stowarzyszeń pracodawców, organizacji pozarządowych czy samorządowców nader często liczą się dla decydentów na szczeblu centralnym znacznie mniej niż głos silnych grup nacisku. Czasem, kiedy za ich stworzeniem stoją niektórzy przedsiębiorcy, ich celem jest reprezentacja branżowych interesów wybranych podmiotów gospodarczych, na ogół sprzecznych z interesami innych, konkurujących z nimi firm oraz konsumentów. W praktyce polskiej jednak tego typu grupy nacisku formowane są najczęściej przez branżowe związki zawodowe lub zrzeszenia obejmujące przedstawicieli jednej lub kilku bliskich sobie profesji, a w takim wypadku ich celem jest ochrona bądź rozszerzenie zakresu uprzywilejowanego traktowania przez państwo ich członków, kosztem osób znajdujących się na zewnątrz takiej korporacji. Zarówno przypadki wybranych ustaw gospodarczych jak i losy niektórych prób reform ustrojowych w Polsce, zwłaszcza reformy finansów publicznych, dowodzą, że siła oddziaływania tego typu grup interesu może być bardzo duża, znacznie przewyższając wpływ takich partnerów dialogu jak ogólnopolskie, horyzontalne stowarzyszenia przedsiębiorców czy organizacji pozarządowych. W rezultacie dialog społeczny prowadzony w Polsce na co dzień redukuje się często do reakcji na pojawienie się niespodziewanych sytuacji konfliktowych i jest niczym więcej niż próbą szybkiego „gaszenia pożaru”, nie mając wiele wspólnego z debatą nad rzeczywistymi, strukturalnymi problemami kraju.

Powstaje więc pytanie, czy zagrożenie partykularyzmami nie pozbawia sensu całej idei dialogu społecznego, który w tak ważnych sprawach jak reforma finansów publicznych czy reformy rynku pracy zawodzi jako narzędzie pozwalające reformatorom na uzyskanie sojuszników i przekonanie społeczeństwa do swoich racji? Odpierając tak postawiony zarzut można argumentować, że to nie tyle sama idea prowadzenia debaty publicznej nad ważnymi dla kraju zagadnieniami wymaga rewizji, co raczej sposób w jaki tego typu dyskusje się na ogół w Polsce prowadzi.

Ustalenie reguł i przedmiotu debaty przez władze publiczne

Kluczowym elementem dobrze prowadzonego dialogu społecznego, który niestety jest bardzo często wykonywany niewłaściwie, jest wyznaczenie reguł i określenie pola debaty przez władze publiczne. Jest to o tyle zaskakujące, że warunkiem koniecznym dobrego dialogu społecznego jest z jednej strony zaprezentowanie opinii społecznej, w sposób przejrzysty i umożliwiający wszystkim zainteresowanym stronom zajęcie i przedyskutowanie wzajemnych stanowisk, dobrze przygotowywanych propozycji rządowych, z drugiej zaś takie określenie reguł dialogu aby dla wszystkich było jasne jak zgłaszane w ramach debaty opinie wpłyną na ostateczny kształt diskutowanego projektu.

Niewłaściwe prowadzenie konsultacji społecznych polega między innymi na tym, że rząd stara się ograniczyć dyskusję do gremiów takich jak Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych w których wiele środowisk potencjalnie zainteresowanych przedmiotem danej debaty nie jest reprezentowanych (co nie zmienia kluczowego znaczenia Komisji Trójstronnej dla dialogu społecznego). O ile bowiem zasadą uczestnictwa w pracach komisji jest reprezentatywość na poziomie kraju, wymagająca by zarówno organizacje pracodawców jak i związki zawodowe mające swoich przedstawicieli w KT legitymowali się odpowiednio liczną rzeszą członków, co pozwala zmniejszyć ryzyko myślenia partykularnego i branżowego, to organizacje pozarządowe już takiej reprezentacji nie mają. Polski trzeci sektor nie wytworzył bowiem trwałych struktur pionowych, które mogłyby skutecznie reprezentować interesy organizacji pozarządowych. Przyczyną tego zjawiska jest z pewnością znaczna heterogeniczność organizacji pozarządowych pod względem form, struktur, metod, sfer i obszarów ich działania, która utrudnia znalezienie wspólnych interesów i budowanie mechanizmów ich reprezentacji.

Nieobecność sektora pozarządowego oraz innych grup społecznych z definicji trudnych do reprezentowania (np. podatnicy, konsumenci, ludzie młodzi itp.) w Komisji Trójstronnej zmniejsza znaczenie uzgodnień w zakresie spraw dotyczących interesów grup społecznych nie mających w niej przedstawicieli. Z drugiej strony także członkowie Komisji Trójstronnej często uważają, że prowadzone tam „debaty” w istocie rzeczy przypominają przysłowiowy „dialog głuchych” zwłaszcza jeśli prowadzone są wokół kwestii drażliwych, w których kontrowersje są wyjątkowo silne.

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. W rezultacie 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, jak duże będą koszty, a jak duże korzyści płynące z wprowadzenia propozycji rządowych na poziomie całej gospodarki oraz kto i w jakim stopniu poniesie koszty i odniesie korzyści 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 bywa wygodna dla rządu i tych uczestników dyskusji dla których ukrycie rzeczywistych kosztów budżetowych (a więc i podatkowych) oraz faktycznych beneficjentów proponowanych rozwiązań jest korzystne. Dla wszystkich innych jest jednak nie do przyjęcia.

Niesie to ryzyko 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 jak o całości oraz dla poszczególnych grup społecznych i podmiotów gospodarczych, brak jest punktu odniesienia wokół którego mogłyby być sformułowane opinie uczestników debaty. Jednocześnie krótki (na ogół) czas na debatę, oraz mniejszy niż w przypadku rządu zasób informacyjny, uniemożliwia często 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.

Dyskutujmy rzeczowo, bądźmy przygotowani, słuchajmy ekspertów

Jeśli chcemy 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. By sprostać temu wyzwaniu główni uczestnicy dialogu społecznego tj. centrale związki zawodowe i ogólnokrajowe zrzeszenia pracodawców w coraz szerszym zakresie zaczynają korzystać z wiedzy i doświadczenia specjalistów od diskutowanych obszarów tematycznych.

Jednocześnie coraz większą wagę partnerzy społeczni zaczynają przykładają 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 partnerów społecznych 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.

Dialog społeczny, polityka i politycy

Obok zapewnienia wysokiej merytorycznej jakości prowadzonej dyskusji, który to obowiązek w równym stopniu spoczywa na przedstawicielach władz jak i na partnerach społecznych, niezmiernie ważna dla osiągnięcia celów stawianych przed debatą publiczną, jest jej odpowiednia organizacja. Jej główne warunki brzegowe można wyznaczyć następująco:

- wspólnym celem wszystkich stron debaty społecznej jest osiągnięcie kompromisu biorącego pod uwagę różne interesy, a jednocześnie starającego się w sposób bezstronny wyważyć wszystkie za i przeciw ujawnione w debacie,
- partnerzy dialogu respektują swoje odmienne pozycje negocjacyjne, lecz jednocześnie stosują wobec siebie zasadę wzajemnego zaufania,
- partnerzy starają się unikać stanowisk z definicji nieweryfikowalnych, a tym samym przychylają się do idei w sprawach podstawowych, racjonalna elastyczność stanowisk,
- wszystkie strony zobowiązują się do respektowania osiągniętych uzgodnień i przyjętych ustaleń .

Innymi słowy dialog społeczny ma szansę się powieść, jeśli w jego centrum będzie mieściła się kultura oparta o wzajemne poszanowanie, zaufanie i dotrzymanie umów, a nie do prowadzenia debaty z pozycji silniejszego. Wymóg ten dotyczy zarówno partnerów społecznych jak i rządu. Niestety w Polsce związki zawodowe często prezentują fundamentalną postawę non possumus sprzeciwiając się pryncypialnie likwidacji jakichkolwiek branżowych przywilejów, które w przeszłości zostały przyznane niektórym grupom zawodowym, a które obecnie mają ogromne znaczenie dla sytuacji na rynku pracy, wysokości opodatkowania i wynagrodzeń netto tych osób, które do uprzywilejowanych nie należą. Głos nieuprzywilejowanych, głos pracodawców, a także głos ekspertów jest w tym przypadku słabo słyszalny. Niestety, w Polsce alternatywą dla kompromisu zbyt często bywa ulica, a władze publiczne zdają się ten stan rzeczy akceptować.

5.3. Przedsiębiorca i pracownik – przeciwnicy czy partnerzy w dialogu?

Dialog społeczny na poziomie firm – czy to w ogóle możliwe?

W Polsce przyjęło się tradycyjnie patrzeć na przedsiębiorcę i kadre menedżerską z jednej strony a pracowników z drugiej jak na antagonistów, reprezentujących krańcowo odmienne postawy i mających fundamentalnie różne interesy. Na poziomie kraju podobnie postrzegane są związki zawodowe i organizacje pracodawców. Czy taki sposób widzenia jest nieuchronny? Czy rzeczywiście nie można wskazać płaszczyzny porozumienia między nimi na poziomie pojedynczej firmy czy całego państwa?

Punktem wyjścia do określenia takiej płaszczyzny jest uznanie przez wielu związkowców, że nie jest prawdą jakoby „naturą” pracodawców było zwalczanie słusznych dążeń pracowników do wzrostu wynagrodzeń i stabilnego zatrudnienia, a gdy tylko nadarzy się okazja redukowanie zatrudnienia niejako „bez powodu”. Trzeba podkreślić, że gospodarka jest wielkim samoregulującym się mechanizmem, w którym popyt równoważy się z podażą także na rynku pracy. W rezultacie firmy nie mogą sobie pozwolić na długotrwałe niepodnoszenie wynagrodzeń jeśli ich produktywność wzrasta, nie mogą jednak także gwarantować wysokich płac, jeśli tak się nie dzieje. Podobnie zwalnianie i zatrudnianie jest procesem kosztownym, więc menadżerowie starają się w pierwszej kolejności wykorzystywać inne środki w swojej dyspozycji zanim wręczą wypowiedzenie pracownikowi. Zwolnienie pracowników i zatrudnienie na ich miejsce nowych wymaga bowiem poniesienia kosztów rekrutacji i szkolenia oraz stopniowego wdrażania nowych ludzi w mechanizmy działania firmy, w czasie kiedy konkurencja nie śpi. Rozsądnie działający przedsiębiorca będzie zawsze unikał podejmowania działań nie tylko niepotrzebnych, ale wręcz zagrażających konkurencyjności jego firmy. Jeśli związkowcy uznają to spojrzenie na firmę będzie im łatwiej dostrzec, że pracodawca nie jest wrogiem a przedsiębiorstwo jest wspólnym dobrem, dla którego warto zrezygnować z pryncypialnej postawy obrony partykularnych i wąsko rozumianych interesów swoich członków.

Z drugiej strony niektórzy menadżerowie, przyzwyczajeni niekiedy do autokratycznego stylu zarządzania, powinni otwierając się na kulturę dialogu i porozumienia zrozumieć, że dobrze prowadzony dialog na poziomie firmy jest dla niej korzystny, umożliwiając jej szybszy rozwój. Innymi słowy, że w porozumieniu z pracownikami i szerszym informowaniu ich o zamierzeniach zarządu leży także bezpośredni interes przedsiębiorstwa w postaci wzmocnienia dla perspektyw jego rozwoju. Wydaje się, że także w tym względzie postawy przedsiębiorców są silnie kształtowane przez mechanizm rynkowy. W sytuacji bardzo wysokiego bezrobocia, z jakim mieliśmy do czynienia jeszcze kilka lat temu, pozycja pracodawców zatrudniających pracowników, zwłaszcza w pracach prostych, była bardzo silna. Sprzyjało to występowaniu przez pracodawców z pozycji siły, gdyż możliwość wymiany pracowników była duża i stosunkowo mało kosztowna. Z chwilą przyspieszenia wzrostu gospodarczego i szybkiego spadku bezrobocia sytuacja ta uległa zmianie, a rynek pracy stał się znacznie bardziej zrównoważony, wymuszając zmiany postaw także tych stereotypowych menadżerów-autokratów. Dlatego właśnie w chwili obecnej istnieją szczególnie korzystne warunki do rozbudowy i podniesienia jakości dialogu społecznego prowadzonego w polskich przedsiębiorstwach. By jednak jego zakres i znaczenie mogły wzrosnąć, konieczne jest by obie strony patrzyły na siebie jak na partnerów i sojuszników a nie jak na antagonistów.

Dialog na poziomie kraju i pakt społeczny

Od czasu do czasu w naszym kraju powraca idea zawarcia między rządem, pracodawcami, związkami zawodowymi i być może innymi kategoriami partnerów, ogólnopolskiego porozumienia tzw. Paktu społecznego. Pierwszym takim podpisanym paktem był tzw. Pakt o przedsiębiorstwie państwowym z lutego 1993 roku, zawarty między Rządem RP (Hanny Suchockiej) a NSZZ „Solidarność”, OPZZ i z siedmioma pozostałymi branżowymi związkami zawodowymi oraz Konfederacją Pracodawców Polskich.

Zawierał on szereg zapisów dotyczących uprawnień pracowników przedsiębiorstw państwowych, z których większość (choć nie wszystkie) weszły w życie po uchwaleniu wynegocjowanych ustaw lub wydaniu odpowiednich rozporządzeń przez rząd. Najważniejsze z nich dotyczyły m. in. powołania Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (w razie upadłości i niewypłacalności pracodawcy) czy nowelizacji Kodeksu Pracy w zakresie możliwości szerszego stosowania układów zbiorowych. Jego szczególną zasługą było poszerzenie zakresu społecznej zgody na prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, która w okresie wcześniejszym była silnie kontestowana przez związki zawodowe, na drodze swoistej transakcji wymiennej między rządem a związkowcami – w zamian za zgodę na prywatyzację swojej firmy pracownicy uzyskiwali w niej nieodpłatnie wysokie udziały. Pakt był także początkiem stosowania trójstronnej procedury konsultacji społecznych w Polsce.

Pakt o przedsiębiorstwie państwowym zawarty w początkowym okresie transformacji nie był jeszcze paktem społecznym podobnym do tych jakie zawierane były w przeszłości w wielu krajach europejskich, gdyż jego przedmiot ściśle nawiązywał do czasu w jakim

go podpisano. Dopiero dziesięć lat później w roku 2003 do idei paktu społecznego powrócił wicepremier Jerzy Hausner, który jako przewodniczący Komisji Trójstronnej zaproponował podpisanie Paktu dla Pracy i Rozwoju. Ostatecznie jednak do jego podpisania nie doszło mimo tego, że członkowie Prezydium Komisji Trójstronnej przyjęli założenia programowo-organizacyjne paktu zgadzając się tym samym zarówno co do potrzeby jego podpisania, jak i ogólnego kierunku działań. Bezpośrednia przyczyna fiaska porozumienia leżała w niezgodzie na prowadzenie rozmów nad nim ze strony NSZZ Solidarność, wyrażonej zaledwie kilka dni po przyjęciu (także przez ten związek) wstępnych założeń. Związek nie tylko odrzucił projekt zawarcia porozumienia, ale wręcz zapowiedział rozpoczęcie ogólnopolskiej akcji protestacyjnej, którą potem prowadził równoległe do prac Komisji Trójstronnej nad ustawami proponowanymi przez Rząd, które ze względu na swoją zawartość (m.in. uelastycznienie kodeksu pracy, pakiet ustaw składających się na reformę finansów publicznych, ustawy de-regulujące gospodarkę) cieszyły się znacznym poparciem ze strony organizacji pracodawców.

Idea paktu społecznego została przywołana w 2001 r. przez Prezydenta KPP, który wskazał konieczność zawarcia polskiego „Paktu z Toledo”. Jednak dopiero w ostatnim okresie rząd powrócił do pomysłu zawarcia umowy społecznej, która powinna stworzyć warunki do systematycznego budowania konsensusu wokół spraw najistotniejszych dla państwa i obywateli. Dnia 3 kwietnia 2007 r. Premier Jarosław Kaczyński oraz przedstawiciele związków zawodowych i organizacji pracodawców podpisali deklarację o przystąpieniu do rozmów nad umową społeczną Gospodarka-Praca-Rodzina-Dialog.

Bazując na doświadczeniach Paktu dla Pracy i Rozwoju wydaje się, że ostateczne zawarcie tego typu porozumienia między rządem a partnerami społecznymi będzie bardzo trudne, jeśli wszystkie strony nie będą miały do siebie wystarczającego zaufania. Dlatego też niezwykle ważne jest, aby już teraz budować atmosferę zaufania między partnerami, która pozwoli na spokojną pracę nad paktem i jego kształtem, bez zagrożenia sytuacją protestu, z jaką mieliśmy do czynienia w roku 2003. W ten sposób zaistnieje szansa przyjęcia w Polsce paktu społecznego w rzeczywisty sposób wspierającego proces modernizacji kraju, a tym samym podobnego do tych jakie w przeszłości zawierane były w innych państwach członkowskich UE (por. ramka 16.). Bez wątplenia, w chwili obecnej jest dużo łatwiej prowadzić dialog wychodzący naprzeciw potencjalnym problemom, gdyż intensywność bieżących bolączek maleje. Partnerzy społeczni mogliby więc przystąpić do rozmów, zwłaszcza gdyby dało im się szansę na współtworzenie koncepcji strategicznego rozwoju państwa. Szansa ta jednak musi być rzeczywista i partnerska, a nie pozorna. Czy taka szansa będzie nam faktycznie dana i czy ją wykorzystamy, okaże się w niedalekiej przyszłości.

5.4. Kto reprezentuje bezrobotnych?

Kogo reprezentują partnerzy społeczni?

Bezrobocie jest prawdopodobnie najszerzej dyskutowanym problemem gospodarczym i społecznym we współczesnej Polsce. Problematyka tego zjawiska jest niemal codziennie poruszana na łamach prasy, zaś walka z bezrobociem należy do priorytetów deklarowanych w wystąpieniach programowych wszystkich premierów po 1990 roku. Także zinstytucjonalizowany dialog społeczny prowadzony na forum Komisji Trójstronnej, czy w Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego w wielu wypadkach koncentruje się wokół fenomenu bezrobocia, zagrożenia nim pracowników restrukturyzowanych zakładów czy wreszcie najlepszych sposobów na walkę z tym zjawiskiem.

Jednocześnie jednak można zaryzykować tezę, że tradycyjnie rozumiani partnerzy społeczni tj. związki zawodowe i organizacje pracodawców nie są bezpośrednio predysponowane do tego, by być reprezentantami interesów osób bezrobotnych, gdyż ich interesy mogą być w wielu wypadkach rozbieżne z interesem ludzi niemających pracy.

W istocie rzeczy, zadaniem związków zawodowych jest przede wszystkim reprezentowanie interesów swoich członków, a w dalszej kolejności interesów wszystkich pracowników zakładów, w których istnieją organizacje związkowe. W rezultacie w niewielkim stopniu mogą one reprezentować nawet te osoby, które mają pracę lecz zatrudnione są np. w firmach zbyt małych, żeby mogły w nich powstać reprezentacje pracownicze. W jeszcze większym stopniu dotyczy to tych, którzy pracy nie mają, a więc osób bezrobotnych

i biernych zawodowo. By to zrozumieć najlepiej posłużyć się przykładem. W dyskusjach o prawie pracy związki zawodowe są na ogół zwolennikami znacznej ochrony stosunku pracy osób już zatrudnionych, niechętnie godząc się na wprowadzanie elastycznych rozwiązań kodeksowych czyniących zarówno zwalnianie jak i zatrudnienie osób w firmach łatwiejszym i tańszym.

Stanowisko to jest w pełni zrozumiałe jeśli zauważymy, że interesy osób mających pracę (insiderów) są w tym względzie sprzeczne z interesami osób bezrobotnych (outsiderów). Bardziej elastyczny kodeks pracy zmniejszając koszty dostosowania poziomu zatrudnienia do fluktuacji koniunktury powoduje, że w gospodarce pracę jest łatwiej stracić, choć łatwiej też ją znaleźć. W konsekwencji uelastycznienia prawa pracy zyskują bezrobotni, tracą zaś ci, którzy już prace mają – bezpieczeństwo ich miejsc pracy maleje. Per saldo gospodarka zyskuje a spójność społeczna rośnie, gdyż skracają się przeciętne okresy pozostawania na bezrobociu, zysk ten jest jednak rozłożony na wszystkich ludzi aktywnych na rynku pracy a nie tylko na pracowników. Ci ostatni, zwłaszcza jeśli cieszą się wyjątkowo dużymi gwarancjami zatrudnienia (co w różnych okresach i różnych krajach dotyczyło pracowników bardzo różnych sektorów gospodarki, najczęściej przemysłu ciężkiego i sektora publicznego) na takim uelastycznieniu tracą. Podobnie związki zawodowe, optując za instytucją wynagrodzenia minimalnego i ustalaniem go na wysokim poziomie (np. 50 proc. średniej płacy) w istocie rzeczy wypowiadają się w imieniu tych, którzy mogą liczyć na płace nieco większą od minimum, a przeciw tym, których produktywność jest niższa. O ile ci drudzy w wyniku podwyżki płacy minimalnej najprawdopodobniej stracą pracę, lub będą zmuszeni do pracy w szarej strefie, to ci pierwsi mogą liczyć na nieco wyższe wynagrodzenia na skutek mniejszego nacisku konkurencyjnego ze strony bezrobotnych wykluczonych w ten sposób z konkurencji. Właśnie ze względu na bardzo dobrze znaną ekonomistom asymetrię insider-outsider trudno jest oczekiwać, aby związki zawodowe były dobrymi i konsekwentnymi reprezentantami interesów osób bezrobotnych.

W przypadku pracodawców kwestia ta wygląda mniej ostro, choć także od nich nie można wymagać by w każdych okolicznościach uczestnicząc w dialogu społecznym byli adwokatami osób bezrobotnych. O ile w zakresie regulacji rynku pracy, wynagrodzenia minimalnego czy kosztów pracy można oczekiwać, że organizacje pracodawców będą optować za rozwiązaniami służącymi osobom bezrobotnym, to już jednak w kwestiach pasywnych i aktywnych polityk rynku pracy, organizacji i sposobu finansowania służb zatrudnienia polityki handlowej czy polityki imigracyjnej, ich stanowisko nie musi być w pełni zbieżne ze stanowiskiem hipotetycznego reprezentanta osób bezrobotnych, zwłaszcza gdy działania podejmowane dla aktywizacji czy przekwalifikowania wiązałyby się z nałożeniem nowych ciężarów podatkowych na przedsiębiorców. Dlatego też, choć można powiedzieć, że to przedsiębiorcy są lepiej od związków zawodowych naturalnie predysponowani do reprezentowania bezrobotnych w trakcie dialogu społecznego, nie jest to reprezentacja doskonała.

Kto powinien reprezentować bezrobotnych?

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia oraz pamiętając o trudnościach z zaangażowaniem w dialog społeczny organizacji pozarządowych na podobnych zasadach jak ma to miejsce w przypadku związków zawodowych czy organizacji pracodawców, należy dojść do wniosku, że reprezentantem interesów osób bezrobotnych na forum Komisji Trójstronnej oraz innych gremiów służących do prowadzenia dialogu społecznego w skali regionalnej lub krajowej; powinien być Rząd i administracja.

Dzieje się tak, gdyż to właśnie w zakresie zadań rządu leży szukanie kompromisu, który w równym stopniu uwzględniałby 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 poprzednich rozdziałach najlepszym środkiem na zwalczanie bezrobocia jest szybki wzrost gospodarczy i rozwój przedsiębiorczości. By tak się stało rząd powinien starać się, by dialog społeczny toczył się przede wszystkim wokół kwestii pro-rozwojowych, tworzenia miejsc pracy oraz 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 skłonne do akceptacji priorytetów i celów nowej „Strategii Lizbońskiej” oraz jej wdrażaniem w Polsce. Warto podkreślić, że te pakti 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. Tylko postawienie na pierwszym miejscu wzrostu i konkurencyjności gospodarki pozwoli bowiem na szybki spadek bezrobocia, wzrost zatrudnienia oraz wysoką dynamikę wynagrodzeń – a więc sprawy na których nam wszystkim powinno w równym stopniu zależeć.

Ramka 16. Pakty społeczne w Europie

Pakty społeczne były w ciągu ostatnich 20–30 lat wielokrotnie zawierane w krajach Unii Europejskiej oraz na poziomie Wspólnoty w obliczu wyzwań gospodarczych i społecznych z jakimi przyszło się mierzyć Europie Zachodniej w następstwie długotrwałego spowolnienia wzrostu gospodarczego obserwowanego na kontynencie europejskim oraz kryzysu naftowego w połowie lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Porozumienia społeczne zawierały takie kraje jak m.in. Irlandia, Holandia czy Hiszpania, za każdym razem osiągając szeroki konsensus społeczny, obejmujący zarówno obszar rynku pracy, jak i cały kompleks reform ustrojowych i strukturalnych mających decydujące znaczenie dla rozwoju tych krajów w długim okresie.

Motyacją do zawierania tego typu porozumień była konieczność przeprowadzenia reform pozwalających tym krajom na mierzenie się z rosnącą konkurencją międzynarodową w globalizującej się gospodarce. Pakty zawierały szereg uzgodnień dotyczących rozkładu kosztów reform (np. obciążenia wydatków społecznych) i podziału ich owoców (w postaci np. redukcji podatków lub zasad indeksacji wynagrodzeń).

Można powiedzieć, że wspólnym mianownikiem paktów społecznych z lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych była budowa pomostów między wymaganiami współczesnej wolnorynkowej i wysoce konkurencyjnej gospodarki światowej z zachowaniem zdobyczy europejskiego modelu społecznego. Jednocześnie centralną ideą tych paktów była więc partycypacja partnerów społecznych w wyzwaniu modernizacyjnym, polegająca na włączeniu związków zawodowych i organizacji pracodawców w prace nad opracowaniem strategii rozwoju kraju, dzięki czemu trwałość osiągniętego konsensusu była wysoka.

Głównym zadaniem paktów społecznych w UE jest więc przebudowa europejskiego modelu społecznego w sposób gwarantujący realizację reform dynamizujących gospodarkę w zgodzie z duchem Strategii Lizbońskiej tj. łączącym dobre wyniki ekonomiczne z dążeniami do sformułowania właściwego poziomu zabezpieczenia społecznego oraz z zasadą dialogu społecznego. Warto podkreślić, że partnerzy społeczni na szczęblu Wspólnotowym poparli w roku 2006 zrewidowaną Strategię Lizbońską podkreślając wagę wyzwań stojących przed krajami UE w zakresie polityki makroekonomicznej i rynku pracy, demografii, mobilności i migracji, kształcenia ustawicznego, konkurencyjności i innowacyjności, a także zapewnienia równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem.

Podsumowanie

Proces podejmowania decyzji publicznych winien uwzględniać **jak najszersze spektrum różnych, często bardzo skrajnych interesów i opinii**, tak aby rezultat był akceptowalny przez wszystkie strony dialogu. 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 po prostu lepsze.

Klasyczny, trójstronny schemat dialogu społecznego **może okazać się niewystarczający**, powinien więc być możliwie szeroki i reprezentatywny dla opinii publicznej. Niestety nie wszędzie jest to możliwe, niemniej jednak, należałoby zadbać o możliwie szerokie reprezentowanie interesów pracowników i pracodawców, podatników i świadczeniobiorców, konsumentów i producentów. Jak wiadomo **zbyt duże skoncentrowanie uprawnień konsultacyjnych** w jednych rękach, nawet jeżeli są to wybrane grupy społeczne i zawodowe oraz reprezentujące je organizacje, **może doprowadzić do niebezpiecznego skostnienia równowagi interesów** ograniczających się jedynie do wybranych grup obywateli. Łatwo wtedy naruszyć zasadę równoprawnego traktowania partnerów społecznych (konstytucyjna zasada różności wobec prawa) szczególnie tam, gdzie występują oni w podobnych rolach i dysponują podobnym mandatem społecznym.

Szansą na powodzenie dialogu społecznego jest umiejscowienie w jego centrum **kultury opartej o wzajemne poszanowanie, zaufanie i dotrzymywanie umów**, zamiast prowadzenia debat z pozycji silniejszego. Ten warunek konieczny dotyczy zarówno partnerów społecznych jak i rządu. Jeśli chcemy, aby procedura konsultacji społecznych stanowiła rzeczywiste wzmocnienie procesu legislacji, dostarczając zarówno większej legitymacji społecznej dla decyzji podejmowanych przez władze, jak i podnosząc ich jakość, wymagane 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.

Sposobem unijnym na zrównoważony dialog społeczny są tzw. **pakty 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. Reasumując, tylko postawienie na pierwszym miejscu wzrostu i konkurencyjności gospodarki pozwoli na szybki spadek bezrobocia, wzrost zatrudnienia oraz wysoką dynamikę wynagrodzeń – a więc sprawy na których nam wszystkim powinno w równym stopniu zależeć.



Wnioski i rekomendacje

Wnioski i rekomendacje

Korzystne zmiany, zachodzące w ostatnich latach na polskim rynku pracy – znaczny spadek bezrobocia i wzrost zatrudnienia, przy generalnie sprzyjającej i stabilnej sytuacji makroekonomicznej – nie mogą nam przesłaniać **wciąż występujących problemów**. Jest to szczególnie ważne w kontekście naszej diagnozy źródeł polskiego bezrobocia. Wzrost bezrobocia został wprawdzie wywołany przez zewnętrzne do rynku pracy szoki makroekonomiczne – kryzys rosyjski i następujące po nim spowolnienie wzrostu lat 2001-2002 – jednak jego poziom, a w szczególności trwałość wskazują na głębokie problemy strukturalne samego rynku pracy. **Ich wyeliminowanie zajmie wiele lat**, a niezbędne działania należy podejmować już teraz.

Zmniejszenie bezrobocia jest możliwe tylko przez wzrost zatrudnienia, a więc **tworzenie nowych miejsc pracy przez przedsiębiorców**. Dzięki rozwojowi przedsiębiorczości osiągniemy nie tylko dobrą sytuację na rynku pracy, ale także poziom rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie państw rozwiniętych. Kluczowe znaczenie dla nadrobienia dystansu dzielącego Polskę do państw Europy Zachodniej będzie mieć **wzrost produktywności pracy, w szczególności w przemyśle**. Tylko dalszy rozwój i powstawanie nowoczesnych i zaawansowanych technologicznie przedsiębiorstw produkcyjnych **spowoduje zwiększenie siły nabywczej społeczeństwa i umożliwi rozwój sektora usługowego**. Rozwój przemysłu niskoproduktywnego, choć teoretycznie mógłby stworzyć miejsca pracy dla osób najmniej kwalifikowanych, nie jest prawdopodobny ze względu na silną konkurencję w kosztach pracy ze strony państw rozwijających się; co więcej stałby on w konflikcie wobec konieczności rozwoju usług i cofał Polskę na drodze do modernizacji. Tymczasem **to właśnie usługi, a zwłaszcza usługi dla ludności, mogą stworzyć dużą liczbę miejsc pracy** – w tym również dla osób o najniższych kwalifikacjach, obecnie wykluczonych z rynku pracy, jak również tych, którzy odchodzą z rolnictwa.

Rekomendacja 1.

Promocja wysokoproduktywnego przemysłu musi być jednym z priorytetów polityki gospodarczej. Promocja zatrudnienia w usługach ma wtórne znaczenie. Nie należy promować rozwoju przemysłu niskoproduktywnego (choć oczywiście nie należy stwarzać żadnych barier hamujących jego rozwój).

Jednak dla szybkiego wzrostu produktywności pracy i tworzenia nowoczesnego przemysłu zdecydowanie zbyt niski – co najmniej o 5-10 punktów proc. PKB – jest poziom inwestycji. Wskazuje to na **konieczność deregulacji gospodarki, w szczególności zmniejszanie biurokratycznych barier** utrudniających powstanie i prowadzenie działalności gospodarczej, a przede wszystkim inwestowanie. Polska jest wprawdzie krajem o w pełni funkcjonującej gospodarce rynkowej, jednak **zakres wolności jest mniejszy niż w większości państw europejskich**. Polskie prawo pracy jest oceniane jako zasadniczo elastyczne, choć **przy skali problemów na rynku pracy potrzebne są nam regulacje bardziej niż elastyczne** – w tym kontekście pozytywnie ocenić trzeba dynamiczny wzrost liczby osób pracujących w nietradycyjnych formach zatrudnienia. **W perspektywie kilku lat regulacją negatywnie wpływającą na rynek pracy może się stać wynagrodzenie minimalne**, w związku z przyjętym w 2005 r. sposobem jego indeksowania i planowanymi dalszymi bardzo niekorzystnymi regulacjami w tym względzie.

Rekomendacja 2.

Gospodarka wymaga deregulacji, w szczególności w zakresie barier biurokratycznych związanych z rozpoczęciem i prowadzeniem działalności gospodarczej. Mniejsze znaczenie ma uelastycznienie prawa pracy, ale i tu istnieje pole do zmian.

Rekomendacja 3.

Należy przywrócić dolny próg indeksowania wynagrodzenia minimalnego oparty na wzroście cen w miejsce funkcjonującego obecnie dolnego progu indeksowania opartego na wzroście cen powiększonym o 2/3 wzrostu PKB.

Inwestycje prywatne są także **zmniejszane przez brak równowagi finansów publicznych**, przy czym dotyczy to zwłaszcza głębokiego niezbilansowania proporcji między wydatkami o charakterze prorozwojowym i socjalnym – na rzecz tych drugich. Skutkuje to nie tylko doskonale widocznymi dla wszystkich **brakami w infrastrukturze**, ale także dramatycznym **zmniejszaniem aktywności zawodowej Polaków**.

Rekomendacja 4.

Większa część wydatków państwa powinna być przeznaczana na cele rozwojowe (inwestycje nauka), mniejsza na transfery, należy ograniczyć deficyt sektora finansów publicznych.

Już obecnie najniższa w Europie aktywność zawodowa, w połączeniu ze strukturalnym charakterem bezrobocia sprawia, że przedsiębiorcy mają problemy ze znalezieniem odpowiednich pracowników. Zachodzi poważna obawa, że zjawisko to będzie się w przyszłości nasilać. W związku z tym konieczne jest ograniczenie transferów do osób w wieku przedemerytalnym; powinno to się dokonać poprzez dokończenie tworzenia nowego systemu emerytalnego, a w szczególności przyjęcie sprzyjających aktywności rozwiązań w systemie tzw. emerytur pomostowych oraz całkowita rezygnacja z uprzywilejowanego traktowania jakichkolwiek grup zawodowych w nowym systemie. Pożądana może być także **reforma systemu zasiłków dla bezrobotnych**, zwiększająca ich ubezpieczeniowy i proaktywnościowy charakter.

Rekomendacja 5.

Konieczne są głębokie zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego poprzez dokończenie budowy nowego systemu emerytalnego, wprowadzenie emerytur pomostowych w kształcie promującym aktywność zawodową osób w wieku przedemerytalnym, likwidację świadczeń przedemerytalnych oraz ewentualne zmiany w systemie zasiłków dla bezrobotnych.

Tylko **ograniczenie wydatków społecznych umożliwi obniżenie obciążeń podatkowych** (przez które rozumiemy także składki na ubezpieczenia społeczne). Podatki w Polsce są w porównaniu międzynarodowym wysokie; dodatkowo skala efektywnej progresji podatkowej jest znikoma co sprawia, że **opodatkowanie osób pracujących o najniższych dochodach należy do najwyższych na świecie**. Ogranicza to perspektywy znalezienia legalnego zatrudnienia przez osoby młode oraz niskokwalifikowane, a w konsekwencji skłaniają je do bierności, podejmowania pracy w szarej strefie bądź też powodują długotrwałe bezrobocia w tej grupie. W związku z tym **podatki powinny być obniżane w pierwszym rzędzie dla osób osiągających najniższe dochody z pracy (ale nie ze świadczeń społecznych)**.

Rekomendacja 6.

Pod warunkiem uzyskania oszczędności w systemie zabezpieczenia społecznego należy obniżyć podatki nakładane na pracę (w tym składki ubezpieczeń społecznych), w pierwszym rzędzie w odniesieniu do osób o najniższych dochodach.

Wielkim wyzwaniem jest **ograniczenie strukturalnej części bezrobocia**. Warunkiem koniecznym jest **rozszerzenie zakresu i wzmocnienie efektywności aktywnych polityk rynku pracy**. Kluczowa jest w tym aspekcie profesjonalizacja i poprawa jakości usług oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia, których priorytetem powinna **być budowa nowoczesnego, zindywidualizowanego systemu pośrednictwa pracy**. By to osiągnąć potrzebne jest możliwe duże urynkowanie usług zatrudnieniowych oraz rozbudowa – dziś zaniedbywanego – **partnerstwa lokalnego** tj. współpracy urzędów pracy z pracodawcami, organizacjami pozarządowymi i samorządem lokalnym. Niezwykle istotne jest również dużo uważniejsze niż do tej pory adresowanie działań aktywizujących, takich jak szkolenia czy staże oraz **budowa efektywnego systemu kształcenia ustawicznego**.

Rekomendacja 7.

Należy zwiększyć wydatki publiczne na aktywne polityki rynku pracy i kształcenie ustawiczne, przy jednoczesnym zadbaniu o system rzetelnej oceny efektywności programów rynku pracy.

Zmiany dotyczyć muszą również systemu edukacyjnego, tak by na rynek pracy **wchodzili absolwenci lepiej przygotowani, z kwalifikacjami zgodnymi z pojawiającym się popytem**. Wymaga to zarówno poprawy jakości szkolenia zawodowego i średniego jak i zmiany struktury nauczania w szkolnictwie wyższym, gdzie – w szczególności w szkołach prywatnych – o ofercie edukacyjnej decydują nie potrzeby rynku pracy, ale dostępność kadry i ogólny koszt studiów. Konieczne jest położenie dużego nacisku na kształtowanie umiejętności analitycznego i abstrakcyjnego myślenia już u najmłodszych uczniów oraz szybkie wprowadzenie obowiązkowej dla wszystkich matury z matematyki. Bez znacznego zwiększenia liczby absolwentów kierunków ścisłych i technicznych już niedługo rozwój wysokoproduktywnego przemysłu stanie się w Polsce niemożliwy, ograniczając możliwości wzrostu polskich firm i polskiej gospodarki.

Rekomendacja 8.

Potrzebne są głębokie zmiany na średnim i wyższym poziomie nauczania w celu poprawy dopasowania kwalifikacji absolwentów do potrzeb rynku pracy; w szczególności większą wagę należy przyłożyć do kierunków ścisłych i technicznych.

Wszystkie te zmiany powinny być wprowadzane w sposób przemyślany i uwzględniający interesy wszystkich grup społecznych. Wielką – i w Polsce niedocenianą – rolę w tym zakresie ma dialog społeczny. Konieczne jest jego wzmocnienie, a przede wszystkim **wyniesienie ponad poziom partykularyzmów poszczególnych grup zawodowych** i gotowość wszystkich stron do wypracowania kompromisu i działania we wspólnym interesie. Dla osiągnięcia wyższej jakości dialogu społecznego pożądane jest także **włączenie w niego reprezentacji możliwie szerokich grup społecznych**, zwłaszcza organizacji pozarządowych, bez ograniczania się do tradycyjnego układu trójstronnego. Skutecznym narzędziem wspólnego wprowadzenia głębokich i potrzebnych zmian na rynku pracy może być **idea Paktu Społecznego**. Ewentualna umowa społeczna, jeśli ma być podpisana, nie może koncentrować się na podziale owoców wzrostu. Jej zadaniem musi być przede wszystkim uzyskanie konsensusu wokół priorytetów rozwojowych Polski w najbliższych latach oraz akceptacji dla koniecznych reform strukturalnych.

Rekomendacja 9.

Zawarcie Paktu Społecznego może być najlepszą drogą wprowadzenia rekomendowanych reform. W pracach nad nim reprezentacja wszystkich stron musi być możliwie szeroka, a dialog społeczny nie może mieć fasadowego charakteru.

W chwili obecnej warunki makroekonomiczne są sprzyjające do przeprowadzenia szeregu głębokich reform polskiego rynku pracy i otoczenia regulacyjnego polskiej gospodarki. Jak staraliśmy się ukazać w niniejszym Raporcie, są one **konieczne dla zapewnienia długoletniego stabilnego wzrostu zatrudnienia i produktu**, a tym samym poprawy sytuacji materialnej wszystkich obywateli Polski oraz osiągnięcia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego państw rozwiniętych. **Nie wolno nam zaprzepaścić tej szansy.**

Warto przeczytać

Warto przeczytać

- Bank Światowy (2006), „Internal migration and commuting in the NMS of the EU”, Waszyngton 2006
- Bank Światowy (2006), „Doing Business 2006”, Waszyngton 2006 - oraz edycje z lat wcześniejszych
- Bednarczyk H., Woźniak I. (2005) „Edukacja Ustawiczna 2005, Raport o stanie edukacji ustawicznej w Polsce”, MEN, Warszawa 2005
- Bukowski M., Kowal P., Lewandowski P., Zawistowski J. (2006) „Struktura i poziom dochodów i wydatków SFP a sytuacja na rynku pracy”, NBP, Warszawa 2006, www.ibs.org.pl
- Bukowski M., Magda I., Marć Ł., Zawistowski J. (2006), „Źródła i perspektywy wzrostu produktywności w Polsce”, IBS, Warszawa 2006, www.ibs.org.pl
- Bukowski M. (red.), „Zatrudnienie w Polsce 2005”, MGiP, Warszawa 2005, www.ibs.org.pl
- Bukowski M. (red.), „Zatrudnienie w Polsce 2006 - Produktywność dla Pracy”, MPiPS, Warszawa 2007, www.ibs.org.pl
- Góra M. (2005), „Trwale wysokie bezrobocie w Polsce. Wyjaśnienia i propozycje”, Ekonomista, nr 1/2005
- Góra M. (2003), „Wpływ systemu zabezpieczenia społecznego na rynek pracy”, Ekonomista, nr 1/2003
- Hausner, J. (red.), „Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik”, Kraków 1999: MSAP AE w Krakowie
- Kaczmarczyk P., Okólski M. (2005) „Migracje specjalistów wysokiej klasy w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej”, UKIE, Warszawa 2005
- Komisja Europejska (2006), „Employment in Europe 2006”, Bruksela 2006 – oraz edycje z lat wcześniejszych
- Matysiak A. (2003), „Kształcenie ustawiczne w Polsce. Korzyści i bariery rozwoju”, IBnGR, Gdańsk 2003
- OECD (2006), „Employment Outlook”, Paryż 2006 – oraz edycje z lat wcześniejszych
- OECD (2006), „Education At a Glance”, Paryż 2006.
- Schimanek T. (2003), „Dialog Społeczny: Wyzwania dla organizacji pozarządowych”, ISP, Warszawa 2003
- Sztanderska U., Minkiewicz B., Bąba M. (2005), „Oferta szkolnictwa wyższego a wymagania rynku pracy”, Instytut Społeczeństwa Wiedzy na zlecenie Krajowej Izby Gospodarczej
- Sztanderska U. (2004), „Praca dla niskokwalifikowanych”, IBnGR, Gdańsk 2004





*KONFEDERACJA
PRACODAWCÓW
POLSKICH*

www.kpp.org.pl