

Prof. dr hab. Zbigniew STANIEK
Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie

ELASTYCZNOŚĆ RYNKU PRACY I BEZROBOCIE A NARODOWY PLAN ROZWOJU®

Artykuł nawiązuje do Narodowego Planu Rozwoju (NPR). Tematem wiodącym jest problem bezrobocia i elastyczności rynku pracy w kontekście celów i zadań postawionych w NPR.

Autor zwraca uwagę jak dużą rolę w rozwiązywaniu skomplikowanych problemów m.in. na rynku pracy przywiązuje się w NPR do tzw. czynników instytucjonalnych. Zdaniem autorów NPR tylko systemowe podejście w wykorzystaniu tych czynników daje szansę na trwale i pożądaną zmiany, także na rynku pracy.

System instytucjonalny rynku pracy składa się z kilku segmentów. I właśnie jeden z nich, tzw., instytucje formalne” są obszernie omówione w artykule. Okazało się, że państwo posiada stosunkowo dużo instrumentów formalnych (ostatnio doszły nowe w wyniku akcesji do UE) nakierowanych na racjonalizowanie m.in. rynku pracy, w tym tak poważnie potraktowany w NPR problem bezrobocia. Przykładem jest, zdaniem autora konieczność przełamania schematów (w zachowaniach pracodawców i pracobiorców), których źródłem są odstające od rzeczywistości, oczekiwania i możliwości rynku pracy np. regulacje w zakresie prawa pracy, ubezpieczeń zdrowotnych i społecznych czy świadczeń socjalnych dla bezrobotnych.

WPROWADZENIE

Główną „bolączką” polskiej gospodarki jest utrzymujące się wciąż na wysokim poziomie bezrobocie i niski stopień aktywności zawodowej. W „Narodowym Planie Rozwoju” czytamy:...,Wysoka stopa bezrobocia oraz niski poziom wskaźników aktywności zawodowej i zatrudnienia znajdują się daleko od poziomów wyznaczonych w Strategii Lizbońskiej. Brak pracy prowadzi do narastania problemu wykluczenia społecznego i bierności. Zmiana sytuacji na rynku pracy i podniesienie potencjalnego tempa wzrostu gospodarczego są obecnie głównymi celami polityki gospodarczej” [9]. Realizowany w Polsce wzrost gospodarczy ma w dużym stopniu charakter bezzatrudnieniowy; głównym czynnikiem wzrostu był i jest wzrost wydajności czy produktywności czynników produkcji. Utrata pracy dotyka głównie osób o niskich kwalifikacjach, jednocześnie ma miejsce, „wzrost kapitału ludzkiego” u dużej części zatrudnionych, co wyraża się np. odpowiednim wzrostem płac.

W NPR zwraca się uwagę na rolę czynników instytucjonalnych w rozwiązywaniu wielu problemów ekonomicznych. W dokumencie wprost formuluje się tezę, iż „rynek pracy wymaga większej instytucjonalnej elastyczności”. Wymaga to jednak podejścia systemowego, co jest warunkiem efektywności stosowanych rozwiązań instytucjonalnych. Rozwiązania te powinny sprzyjać elastyczności rynku pracy, dotyczy to również swobodnego kształtowania płac. Giętkość płac jest ograniczana głównie przez regulacje prawne (np. odnośnie płacy minimalnej), działalność związków zawodowych czy ograniczenia informacyjne instytucji rynku pracy. System instytucjonalny rynku pracy (podobnie jak i w skali całej gospodarki) składa się z instytucji-organizacji, obowiązujących reguł formalnych (głównie reguł prawnych i systemowo-finansowych) oraz reguł nieformalnych znajdujących syntetyczny wyraz w kapitale społecznym [7]. Temu ostatniemu służyć mogą takie rozwiązania jak np. „budowa partnerstwa publiczno-społecznego w zakresie działalności pożytku publicznego”. W niniejszym artykule główny akcent położony jest na rolę instytucji formalnych.

INSTYTUCJE FORMALNE – REGULACJE PRAWNE

Pozytywny wpływ instytucji formalnych na gospodarkę wymaga odpowiedniej jakości przepisów prawnych, co wiąże się z kolei z funkcjonowaniem sfery polityki i oddziaływaniem grup interesu w postaci np. lobbingu. Jakości prawa nie służy zbyt duża ilość uchwalanych aktów prawnych jak i zbyt szybkie tempo jego stanowienia (przy jednoczesnych opóźnieniach aktów wykonawczych). Prawo może być też „psute” przez zbyt częste nowelizacje ustaw, co dotyczy również prawa pracy. Jednym z warunków wspomnianego w NPR ożywienia zatrudnienia „jako dążenia do tworzenia nowych miejsc pracy oraz zwiększenia zatrudnialności” są niezbędne zmiany w przepisach prawa pracy[9]. **Prawo pracy** ma na celu regulowanie stosunków pracy. Wyznacza ono zakres i charakter uprawnień i obowiązków pracodawców i pracobiorców. Podstawą jego są kodeksy pracy, wiele razy nowelizowane w polskiej rzeczywistości. Nowelizacje w syntetycznym ujęciu mają na celu sprzyjanie rozwojowi drobnej i średniej przedsiębiorczości (gdzie łatwiej o tworzenie miejsc pracy) oraz uelastycznienie rynku pracy. Elastyczność należy rozumieć nie jako ograniczanie praw pracobiorców i ich reprezentantów – związków zawodowych, lecz jako zwiększenie kanałów ruchliwości na rynku pracy tj. większej możliwości przechodzenia z jednego do innego miejsca pracy. Wiąże się z nią bezpieczeństwo zatrudnionych w formie trwałych praw pracowniczych oraz **deregulacja rynku pracy**[5]. Deregulacja dotyczy: ochrony zatrudnienia, płacy minimalnej, poziomu zabezpieczenia społecznego oraz uprawnień związków zawodowych. Należy przy tym pamiętać, iż każda deregulacja oznacza nową regulację. Wpływ stopnia regulacji rynku pracy na poszczególne grupy pracownicze jest zróżnicowany.

Prawo pracy ewoluuje także w kierunku **różnicowania** stosowanych **form pracy** jak i jej **organizacji**. Ma to sprzyjać tworzeniu nowych miejsc pracy. Do nich zaliczyć można: telepracę, pracę na telefon, wynajem pracowników, pracę wykonywaną w domu, zatrudnianie na czas nieobecności innego pracownika, wypożyczanie pracowników, przerywany czas pracy, pracę weekendową, dzielenie się pracą, szersze

stosowanie umów zleceń i umów o dzieło, samozatrudnienie i inne.¹ Te nowe formy pracy mogą dotyczyć już zatrudnionych, jak i osób pozostających poza rynkiem np. studująca młodzież, kobiety, emeryci. Powoduje to spadek kosztów pracy oraz daje szanse pracy dla osób nie mogących podjąć etatowych form zatrudnienia. Skorzystanie z nowych form pracy wymaga nie tylko odpowiednich przepisów prawnych, lecz również zachęty ze strony państwa do ich stosowania. Chodzi np. o ulgi podatkowe, czasowe zasiłki wspierające czy rozwój usług opieki nad dziećmi itd. W praktyce wielu krajów obserwuje się zjawisko określane terminem „dualizacji rynku pracy” tj. innych uregulowań prawnych dla osób zatrudnionych w tradycyjnych i nowych formach. Nowe formy zatrudnienia są regulowane w małym stopniu. Regulowane umowy pracy na czas nieokreślony ograniczają przejścia z pracy tymczasowej na stałą. Wyrazem porządkowania problemów związanych z zatrudnianiem nietypowym jest ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Większe zainteresowanie nowymi formami pracy wymaga zmian w innych obszarach np. regulacji płacowych czy rozbudowy systemu opieki nad osobami starszymi czy dziećmi.

Regulacje prawne dotyczące **zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu** podlegały licznym nowelizacjom w kierunku wzrostu restrykcyjności przepisów. Liberalne przepisy rejestracji w urzędach pracy powodowały napływ osób biernych zawodowo, które nie były zainteresowane podjęciem pracy. Bezrobocie rejestrowane nie odpowiadało bezrobociu liczonemu według BAEL².

Wpływ na problemy zatrudnienia i bezrobocia wywierają także regulacje prawne dotyczące innych sfer aktywności społeczno-gospodarczej np. reforma systemu ubezpieczeń społecznych czy **reforma służby zdrowia**. Reforma systemu opieki zdrowotnej spowodowała kolejny napływ biernych zawodowo (czy zatrudnionych w gospodarce nieformalnej) z uwagi na formalne wymogi dostępu do bezpłatnych usług medycznych. Rejestracja w urzędzie zapewniała opłacanie ubezpieczenia zdrowotnego przez urzędy pracy.

Na zatrudnienie i bezrobocie silny wpływ wywierają zmiany zachodzące w przepisach prawa dotyczących **systemu zabezpieczenia społecznego**. Z punktu widzenia rynku pracy chodzi tu o: wcześniejsze emerytury, świadczenia przedemerytalne oraz renty. Podstawowym elementem zabezpieczenia są świadczenia emerytalne. Wiąże się to głównie z okresem pracy, płaconymi składkami, wysokością wynagrodzeń (przy istnieniu ograniczeń). System zabezpieczenia społecznego dotyczy przechodzenia na emeryturę przed osiągnięciem wieku emerytalnego. W Polsce miało miejsce masowe przechodzenie na wcześniejsze emerytury, co sztucznie ograniczało rozmiary bezrobocia, lecz równocześnie spowodowało duży wzrost świadczeń społecznych. Wcześniejsze emerytury stanowią ok. 25% ogółu wypłacanych emerytur.

Warto zwrócić uwagę na wpływ tzw. **klina podatkowego i reformy systemu emerytalnego** na zatrudnienie i bezrobocie. Klin podatkowy oznacza różnicę między korzyściami (zyski plus wynagrodzenia), jakie z tytułu pracy uzyskują pracodawcy i pracownicy a ogólnym poziomem obciążeń

czynnika pracy. Zmiany wielkości klina podatkowego wpływają zarówno na koszty pracy jak i płacę netto. Wielkości te zależą od presji płacowej na rynku pracy i koordynacji systemu negocjacji płacowych. Wpływ obciążeń podatkowych na wielkość zatrudnienia jest tym mniejszy im szybciej płace dostosowują się do zmian fiskalnych. Ważne jest postrzeganie związku przyszłych świadczeń z płaconymi podatkami, tak przez pracodawców jak i pracobiorców. Nowy system emerytalny powoduje, iż składki emerytalne nie powinny być traktowane jako obciążenie parapodatkowe i nie powinny być też zaliczane do klina podatkowego. Mają one, bowiem charakter indywidualnych oszczędności[3]. W praktyce większość pracowników postrzega te składki jako parapodatki.

Podobny skutek ma instytucja czasowych **zasiłków przedemerytalnych**, dla osób o odpowiednim stażu pracy i wieku a jednocześnie zagrożonych bezrobociem. Tego typu rozwiązania miały zwalniać miejsca dla wyżu demograficznego wchodzącego na rynek pracy. Powodowało to równocześnie stałe pogarszanie relacji osób zatrudnionych do osób pobierających świadczenia. Świadczenia przedemerytalne sprzyjają wycofywaniu z rynku pracy osób bezrobotnych. Na zmniejszenie podaży pracy wpływa także duży udział **rent** z tytułu niezdolności do pracy oraz rent rodzinnych. Duża część tych rent została przyznana na czas nieokreślony, co ogranicza pole możliwych działań racjonalizujących np. okresowa weryfikacja rent. Uporządkowania wymaga także system orzecznictwa o niezdolności do pracy. W Polsce renty traktowano niekiedy jak wcześniejsze emerytury, co oznacza preferencje dla socjalnej a nie ubezpieczeniowej funkcji rent. Brak koordynacji poczyniła poszczególnych instytucji działających w wyżej wymienionych obszarach nie sprzyja aktywizacji zawodowej bezrobotnych a sprzyja praktykom trwałego wycofywania z rynku pracy (rynku oficjalnego).

Regulacje prawne dotyczą też **sposobu zawierania układów pracy** np. poprzez obligatoryjny system negocjacyjny. Negocjacje dotyczące warunków pracy i płacy mogą być prowadzone na szczeblu ogólnokrajowym, branżowym, regionalnym lub w skali poszczególnych przedsiębiorstw. Układy zbiorowe pracy obejmują coraz większą liczbę pracowników w większości krajów europejskich, co ogranicza funkcjonowanie mechanizmów rynkowych. W zakresie ustalania warunków i zasad wynagrodzeń dominują branżowe układy zbiorowe. W niektórych branżach w Polsce obowiązują ponadzakładowe układy zbiorowe, dające pracownikom większy zakres ochrony zatrudnienia i różnego rodzaju przywileje niż powszechnie obowiązujące. Na szczeblu przedsiębiorstw ustalane są stawki płac dla poszczególnych grup pracowniczych i sposoby ich kształtowania. Kwestie te w decydującym stopniu zależą od kondycji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw. Płace powinny też odzwierciedlać regionalne różnicowanie. Zawieranie układów pracy na szczeblu gałęzi lub całego kraju prowadzi do zawyżania kosztów pracy w słabiej rozwiniętych regionach co ogranicza legalne zatrudnienie. W krajach UE w latach 90-tych obserwowano proces przenoszenia zawieranych układów zbiorowych na szczebel przedsiębiorstwa. Stopniowo rośnie także rola wewnętrznych regulacji w ramach przedsiębiorstw, co ma pozwolić na bieżące dostosowywanie się do zmiennej sytuacji na rynku pracy.

W NPR wspomina się także o wzbogaceniu ofert miejsc pracy poprzez **rozwój różnych form ekonomii społecznej**. Chodzi tutaj o możliwość połączenia lokalnych inicjatyw

1 Teoretyczne możliwości, jakie stwarza Kodeks Pracy, nie oznaczają ich praktycznego stosowania. W Polsce np. nowe formy zatrudnienia nie są szeroko stosowane. Najczęściej sięga się do umów o dzieło oraz pracy na mniej niż pełny etat.

2 BAEL- tj. badania aktywności ekonomicznej ludności.

obywatelskich z działalnością gospodarczą. Wymaga to rozwoju spółdzielczości pracy, instytucji wzajemnych ubezpieczeń jak i lokalnych spółek kapitałowych[1]. Mogłoby to stanowić także obszar funkcjonowania bankowości spółdzielczej. Jest tu także miejsce dla rozwijania społecznej odpowiedzialności biznesu. Wszystko to wymaga odpowiednich regulacji prawnych i rozwiązań systemowo-finansowych.

WSKAŹNIK POZIOMU OCHRONY ZATRUDNIENIA (EPL)

Względna stabilizacja zatrudnienia daje podstawy dla dokonywania inwestycji w kapitał ludzki i podnoszenia produktywności pracy[1]. Zwiększa także adaptacyjność pracowników do zmiennych warunków funkcjonowania przedsiębiorstw. Polityka ochrony zatrudnienia może jednak nadmiernie usztywniać warunki pracy i płacy oraz prowadzić do nieefektywnych zmian struktury zatrudnienia. Dążenie do większej elastyczności rynku pracy skłania do **reform prawa pracy** w kierunku wzrostu udziału nieregularnych form zatrudnienia i ograniczania form zatrudnienia na czas nieokreślony. Wpływ zmian w regulacjach prawnych syntetycznie znajduje wyraz we wskaźniku EPL.

Wskaźnik EPL (Employment Protection Legislation), opracowany przez OECD, mierzy poziom ochrony zatrudnienia w danym kraju. Ma on służyć porównaniom międzynarodowym oraz syntetycznie ujmować restrykcyjność (lub ich brak) przepisów prawa w trzech obszarach: umów o pracę na czas nieokreślony, umów na czas określony oraz regulacji dotyczących zwolnień grupowych. Przepisy te ujmowane są w postaci wskaźników o odpowiednich wartościach i przy stosowaniu określonych wag. Indeks EPL przyjmuje wartości graniczne od 0 do 6, przy czym kraje o bardzo elastycznych regulacjach dotyczących zatrudnienia osiągają wskaźnik w granicach 0 lub 1. Dla państw, których regulacje w tej kwestii są bardzo restrykcyjne, wskaźnik osiąga wartość zbliżoną do 5 - 6.

Regulacje prawne dotyczące ochrony zatrudnienia **dotyczą** zarówno **pracobiorców** jak i **pracodawców**. Mają one chronić interesy pracowników np. w postaci przestrzegania warunków bhp, informowania o planowanych zwolnieniach z wyprzedzeniem czasowym czy zapewnienia odpowiednich odpraw. Szczególnie chronieni są pracownicy z tzw. grup wyższego ryzyka, jak np. niepełnosprawni, osoby samotnie wychowujące dzieci, osoby w wieku przedemerytalnym itp. W Polsce pracodawcy nie mogą wypowiedzieć umowy o pracę kobietom w okresie ciąży, a także urlopu macierzyńskiego oraz w trakcie urlopu wychowawczego. Przepisów tych nie stosuje się w sytuacji ogłoszenia upadłości lub likwidacji zakładu pracy. Przepisy te mają pozwolić pracodawcom na większą swobodę w zatrudnianiu i zwalnianiu pracowników. W niektórych krajach przepisy w zakresie ochrony zatrudnienia zobowiązują przedsiębiorców do okresowej zmiany stanowiska pracy pracownika, współpracy ze związkami zawodowymi lub też z instytucjami, takimi jak urzędy pracy. W Polsce zwalnianie pracowników wymaga zgody **związków zawodowych**. Przy planowanych zwolnieniach grupowych istnieje obowiązek odpowiednio wcześniejszych konsultacji pracodawców ze związkami zawodowymi. Konsultacje dotyczą w szczególności możliwości zmniejszenia rozmiarów grupowego zwolnienia oraz kwestii przekwalifikowania lub przeszkolenia zawodowego pracowników i pomocy w szukaniu

nowych miejsc pracy. Działania takie ograniczają co prawda elastyczność rynku pracy, lecz służą harmonizacji stosunków między pracodawcami i pracobiorcami oraz mogą być pozytywnym bodźcem w podnoszeniu produktywności pracy.

Po uzyskaniu opinii związków zawodowych pracodawcy zobligowani są do poinformowania **urzędów pracy** o planowanych zwolnieniach grupowych³. Głównym celem funkcjonowania tych urzędów jest pomoc w znajdowaniu zatrudnienia (w różnych jego formach), efektywnym kojarzeniu oczekiwanych pracodawców i pracobiorców oraz prowadzeniu polityki wobec bezrobotnych (rejestracja bezrobotnych, kontakty z bezrobotnymi, wypłata zasiłków). Urzędy te zostały też zobligowane do prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy. Do ich zadań należy pozyskiwanie ofert pracy i zaznajamianie z nimi bezrobotnych. Działalność urzędów zwiększająca podaż pracy przyczynia się do zmniejszenia presji płacowej i sprzyja walce z bezrobociem. Sama znajomość rodzaju bezrobocia nie wystarcza. W praktyce urzędy pracy często źle wykonują swoje funkcje; zbyt mało czasu poświęcając kontaktom z bezrobotnymi oraz pozyskując mało ofert pracy od pracodawców⁴. Nie wszystkie oferty pracy trafiają do urzędów pracy. Dają o sobie znać ograniczenia informacyjne na temat wolnych miejsc pracy. Mała ilość bezrobotnych znajduje pracę za pośrednictwem urzędów. W praktyce dominuje funkcja rejestrowania bezrobotnych oraz płatnika zasiłków.

W sytuacji dokonywania zwolnień z przyczyn dotyczących sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa czy likwidacji przedsiębiorstwa w wyniku zmian w strukturze i technologii produkcji, pracownicy dotknięci zwolnieniem liczyć mogą na pewne formy ochrony, które zazwyczaj przybierają postać ustalonego okresu wypowiedzenia w połączeniu z określoną kwotą odprawy. **Okres wypowiedzenia i odprawy składają się na koszty rozwiązywania umów o pracę**. Wysokie koszty rozwiązywania umów o pracę sprzyjają substytucji zatrudnienia przez kapitałochłonne i pracooszczędne techniki i technologie produkcji. Sprzyja to także zwiększaniu rozmiarów pracy w godzinach nadliczbowych. Im wyższe koszty zwolnień pracowników tym mniejsza konkurencja między zatrudnionymi a poszukującymi pracy.

Okresy wypowiedzeń dotyczą także przyczyn znajdujących się po stronie pracownika jak np. długoterminowe zwolnienie pracownika z powodu choroby, niski poziom świadczonych usług pracy czy też odmowa zmiany stanowiska pracy w ramach przedsiębiorstwa. W Polsce okres wypowiedzenia różnicowany jest w zależności od stażu pracy pracownika u danego pracodawcy.

Im większa restrykcyjność regulacji w zakresie zatrudnienia tym wyższe koszty pracy dla pracodawców. Dotyczy to głównie konieczności odpraw pracowniczych i innych świadczeń. Wydłużające się procedury negocjacji ze związkami zawodowymi czy instytucjami rynku pracy powodują konieczność wypłaty wynagrodzeń przez ustalony okres, co powoduje kolejne zwiększenie kosztów pracy. Przewidziana prawem

3 /Urzędy pracy stanowią jeden z wielu elementów instytucji-organizacji systemu instytucjonalnego rynku pracy. Pozostałe podmioty to: agencje zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, instytucje szkoleniowe, instytucje partnerstwa lokalnego oraz instytucje dialogu społecznego – por. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku: O promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dziennik Ustaw, nr 99, poz. 1001.

4 / Wskazują na to badania bezrobocia pod kierunkiem. M. Kabaja – por. *Badanie bezrobocia długotrwałego* (red. M.Kabaj), Raport Instytut Pracy i Spraw Społecznych, Warszawa, 2001.

pracy możliwość skracania okresu wypowiedzenia pociąga za sobą konieczność dodatkowych rekompensat pieniężnych w wysokości wynagrodzenia za pozostałą część okresu wypowiedzenia.

Wzrost restrykcyjności ochrony zatrudnienia osób zatrudnionych na czas nieokreślony i mniejsza restrykcyjność tej ochrony wobec zatrudnionych na czas określony powoduje wzrost dystansu między grupami „*insiders*” i „*outsiders*”. Ma to konsekwencje dla stosunków pracy. Generalnie dla pierwszej grupy pracowników okres pozostawania na danym stanowisku pracy wydłuża się wraz ze spadkiem poziomu ryzyka utraty tego zatrudnienia. Jednocześnie „*insiders*” nie są zainteresowani zmianą statusu „*outsiders*”. Wyższa ochrona pracy dotyczy pierwszej grupy pracowniczej, dla której wydłuża się okres pozostawania na danym stanowisku pracy i jednocześnie maleje ryzyko utraty zajmowanych stanowisk pracy. Pracownicy ci dążą do utrzymania takiej sytuacji i nie popierają dążeń pracowników drugiej grupy do przejścia na zatrudnienie na czas nieokreślony. Im bardziej restrykcyjne regulacje EPL tym większa skłonność pracodawców do zatrudniania innego niż zatrudnienie stałe – pełnoetatowe. Bardziej restrykcyjny indeks EPL może prowadzić do wzrostu nieregularnych form zatrudnienia i ograniczać ilość umów zatrudnienia zawieranych na czas nieokreślony.

Z analiz wskaźników EPL w różnych krajach wynika, iż stosowane regulacje chroniące zatrudnienie nie są barierą w elastycznym funkcjonowaniu rynku pracy[6]. To zaś oznacza niewielkie rezerwy zmian prawa pracy dla rozwiązywania problemów zatrudnienia i bezrobocia. **Wpływ EPL na zatrudnienie i bezrobocie nie jest jednoznaczny.** Większy jest ten wpływ w krajach OECD. Jak czytamy w opracowaniu każdy wzrost indeksu EPL o 1 punkt procentowy wymaga wzrostu PKB o 0,5 punktu procentowego dla utrzymania stałego tempa wzrostu liczby pracujących. Odwrotnie, obniżenie indeksu EPL o 1 punkt procentowy umożliwia utrzymanie stałego tempa wzrostu liczby pracujących, jedynie w przypadku, gdy wzrost PKB maleje o 0,5 [2].

Restrykcyjne przepisy prawne ochrony zatrudnienia powodują w krótkim okresie zmniejszenie „dopływu do bezrobocia”, gdyż w pewnym zakresie chronią zatrudnionych przed zwolnieniem z pracy. Przepisy te (**wyższy wskaźnik EPL**) wpływają też na zachowania pracodawców usztywniając ich postępowanie i zmniejszając „przepływ bezrobocia” do zasobu pracy. Takie działania mogą doprowadzić **do jednoczesnego spadku bezrobocia krótkookresowego i wzrostu bezrobocia długookresowego.** Zbyt restrykcyjna ochrona zatrudnienia może przedłużać okres bycia bezrobotnym.

PROBLEM BEZROBOCIA

Dla skutecznej walki z bezrobociem ważne jest określenie, z jakim rodzajem bezrobocia mamy w praktyce do czynienia. Wymaga to prowadzenia przez instytucje rynku pracy stałego monitoringu zachowań bezrobotnych, w tym np. ich niskiej aktywności w poszukiwaniu pracy. W polskiej rzeczywistości dominuje bezrobocie strukturalne (stopa tego bezrobocia wynosi w Polsce ok. 15%), co ma przyczyny znajdujące się tak po stronie podaży jak i popytu na pracę. Wiąże się to głównie z konstrukcją systemu podatkowo-składkowego, który zachęca do preferowania technik kapitałochłonnych i pracy w gospodarce nieformalnej. Współczesny **postęp techniczny** preferuje

pracę wysokokwalifikowaną o charakterze komplementarnym względem pracy istniejącej w przedsiębiorstwach. Wzrost krańcowej produktywności pracownika uzależniony jest od jakości pracy (a ta od kwalifikacji) pozostałych pracowników[4]. Stąd też wynika popyt na pracowników o podobnych, wysokich kwalifikacjach. Konkurencja na rynku pracy ma wyraźnie ukierunkowany charakter – dopływ wysokiej klasy specjalistów do firm już takich pracowników zatrudniających. Powoduje to również narastanie różnic płacowych między pracownikami o zbliżonych kwalifikacjach w zależności od miejsca pracy. Przedsiębiorcy gotowi są płacić wysokie wynagrodzenia dla wysokokwalifikowanych osób. Pracownicy niżej kwalifikowani mają ograniczone szanse zatrudnienia, im też grozi bezrobocie strukturalne. Bezrobocie tego rodzaju jest mało elastyczne względem zmian tempa wzrostu gospodarczego. W NPR proponuje się „strukturalne reformy rynku pracy i **poprawę jakości kapitału ludzkiego**”. Trzeba jednak pamiętać, iż inwestycje własne w kapitał ludzki zależą od ich opłacalności. Perspektywa wysokich zarobków zależy od znalezienia pracy w przedsiębiorstwach generalnie zatrudniających osoby o wysokich kwalifikacjach. To zaś wymaga **koordynacji działań różnych podmiotów** funkcjonujących **na rynku pracy, na innych rynkach jak i poza rynkami.** Koordynacji tej podjąć się może państwo.

Dla ograniczania bezrobocia strukturalnego i instytucjonalnego ważną jest polityka w zakresie: rozwiązań podatkowych (problem tzw. klina podatkowego), zasiłków dla bezrobotnych, wysokości płacy minimalnej oraz współpraca z partnerami społecznymi – związkami zawodowymi i związkami pracodawców. **Na państwie** spoczywa zadanie podjęcia działań zmniejszających niedopasowania strukturalne na rynku pracy w układzie regionalnym i zawodowym. Należy pamiętać o wysoce heterogenicznym i segmentowym charakterze rynku pracy, co naturalnie zmniejsza przejrzystość rynku i powoduje ograniczenia informacyjne. Zadaniem państwa pozostaje też obowiązek prowadzenia odpowiedniej polityki przemysłowej nakierowanej na preferencje dla rozwoju pracochłonnych dziedzin gospodarowania, głównie rozwoju budownictwa mieszkaniowego i sfery usług. Istotne są także rozwiązania systemowe odnośnie małej i średniej przedsiębiorczości.

Z polityką wobec bezrobocia ściśle wiąże się polityka dochodowo-płacowa, w tym **kwestia wysokości płacy minimalnej.** Konsekwencje zmian wysokości tej płacy zależą od elastyczności popytu na pracę. Popyt zaś zależy od charakteru rynku i rodzaju struktur gospodarczych. W tych podmiotach, gdzie wypłacane są płace minimalne mamy do czynienia z relatywnie niższymi kwalifikacjami zatrudnionych. Jednocześnie im większa jest elastyczność popytu na pracę tym silniejsze jest ograniczenie zatrudnienia. Podwyższenie płacy minimalnej na konkurencyjnym rynku pracy o elastycznym popycie na pracę powoduje ograniczenie dochodów z pracy. Dochody te rosną w sytuacji nieelastycznego popytu na pracę. Podwyższenie minimalnej płacy rodzi negatywne konsekwencje dla budżetu państwa, mniejsze wpływy – większe wydatki (zasiłki dla bezrobotnych i wydatki na opiekę społeczną). Większe muszą być także dotacje z budżetu państwa do rent i emerytur w ramach wypłat ZUS. Poziom i różnicowanie płacy minimalnej mają tym większe znaczenie motywacyjne, im większe są rozpiętości między płacą minimalną a zasiłkiem dla bezrobotnego.

Płaca minimalna pełni też rolę tzw. kotwicy fiskalnej w warunkach dużego udziału gospodarki nieformalnej[8]. Często są wtedy sytuacje jednoczesnego występowania transakcji formalnych i rzeczywistych. Ma to miejsce w sytuacji podpisywania formalnych umów o pracę na warunkach płacy minimalnej i wypłacania wyższego faktycznego wynagrodzenia. Obniża to koszty pracy pracodawcy, lecz jednocześnie pozbawia pracowników składek emerytalnych. Pracownicy aprobaują jednak tego rodzaju propozycje obawiając się bezrobocia. Obniżenie płacy minimalnej mogłoby skutkować obniżeniem wynagrodzeń w umowach o pracę. Zmniejszeniu mogłyby ulec wpływy z podatku dochodowego oraz składki na ZUS. Pogorszeniu uległaby sytuacja budżetowa a rozmiary zatrudnienia nie uległyby zmianom. Spory rządu i związków zawodowych dotyczące ewentualnego różnicowania płacy minimalnej mają często charakter pozorny, nastawiony na użytek opinii publicznej i cele polityczne. Związki zawodowe są silne w tych obszarach gospodarki, gdzie pracownicy zarabiają więcej niż płace minimalne. Rząd zaś traktuje płacę jako swoistego rodzaju kotwicę fiskalną, co wiąże się z budżetem państwa.

Państwo może prowadzić aktywną i pasywną politykę rynku pracy. Polityka pasywna powinna być traktowana jako przejściowa forma wsparcia bezrobotnych. Jej istotą jest **wypłacanie zasiłków dla bezrobotnych**. W Polsce zabezpieczenie bezrobotnych jest relatywnie skromne, choć obciążające finanse publiczne. Okresy pobierania zasiłków zależą od terytorialnie zróżnicowanych stóp bezrobocia i wynoszą od sześciu do osiemnastu miesięcy. Wypłacane są one ze środków pochodzących z obowiązkowych składek na Fundusz Pracy, które uiszczają pracodawcy. Braki finansowe uzupełniane są pieniędzmi budżetowymi. Nie ma systemu ubezpieczeń na wypadek bezrobocia. Na wielkość bezrobocia oddziałuje tzw. stopa zastąpienia dochodów z pracy dochodami z tytułu zasiłków; dotyczy to głównie krajów o dłuższych okresach pobierania zasiłków. **Aktywna polityka rynku pracy** to polityka ukierunkowana na aktywizację bezrobotnych i zwiększenie motywacji w poszukiwaniu pracy oraz stałym podnoszeniu kwalifikacji. O ile pasywna polityka dotyczy poprawy sytuacji bezrobotnych, o tyle aktywna polityka na pierwszy plan wysuwa kwestię wzrostu zatrudnienia. Działania ukierunkowane są na zachęcenie bezrobotnych do podejmowania pracy i powrotu do zasobu pracujących. Oznacza to zwiększenie stopnia aktywności zawodowej. Służyć ma temu głównie pośrednictwo pracy publicznych i prywatnych służb zatrudnienia. Chodzi o lepsze wykorzystywanie miejsc pracy i wdrażanie nowych form zatrudniania pracowników. Poszczególne instytucje rynku pracy powinny tworzyć spójny system oddziaływań.

Trudno o efektywność systemu instytucjonalnego, wyrażającą się np. lepszym kojarzeniem wolnych miejsc pracy i zgłaszanych ofert pracy, bez niezbędnej komplementarności wielu instytucji, co można z kolei traktować jako przejaw równowagi instytucjonalnej. **Istotą równowagi instytucjonalnej** jest zachowanie właściwych proporcji między systemowym konstruktywizmem a oddolnymi zmianami o charakterze spontanicznym, między ładem instytucji formalnych i nieformalnych, między sferą publiczną i prywatną w gospodarce i określeniem relacji państwo – rynek, między regulacją i deregulacją, między sektorem publicznym i prywatnym, między sferą polityki i sferą gospodarki, między interesem publicznym a interesami cząstkowymi jak też między

wymogami skutecznego i sprawnego zarządzania a systemem konsultacji społecznych. Przejawem równowagi instytucjonalnej jest także stabilność finansowa. Problemów bezrobocia nie da się rozwiązać w krótkim czasie, wynika stąd potrzeba wieloletniego planowania budżetowego jako narzędzia finansowania długoterminnych programów aktywizacji zatrudnienia. Równowaga ta to także odpowiednia sekwencja zmian instytucjonalnych dokonujących się w ramach „cykli życia” różnych instytucji. Równowaga instytucjonalna jest jednym z podstawowych warunków efektywności adaptacyjnej systemu instytucjonalnego.

Efektywność zmian instytucjonalnych na rynku pracy wyraża się głównie poprzez lepsze relacje między pracodawcami a pracownikami. Niesprawne instytucje mogą powodować wzrost bezrobocia o komponent **bezrobocia instytucjonalnego**. Jest to rodzaj bezrobocia spowodowany wyłącznie niską efektywnością funkcjonowania instytucji powołanych do walki z bezrobociem⁵. Bezrobotni są w dużej mierze pozostawieni sami sobie. Część z nich przyjmuje postawy bierne, adaptując się do ubóstwa i pomocy socjalnej. Nie czynią nic by podjąć pracę. Osoby o niskich progach aspiracji to np. środowiska byłych pracowników PGR czy górników. Aktywizacja zawodowa tych grup jest szczególnie trudna. Powinna ona też być kojarzona z polityką społeczną tzw. ukierunkowanego egalitaryzmu w celu wyrwania dzieci z tych środowisk i zapewnienia im możliwości edukacji. Poprawie funkcjonowania rynku pracy może także służyć zapewnienie dostępu do publicznego systemu informacji i poradnictwa zawodowego.

Inna część bezrobotnych aktywizuje się **w sektorze gospodarki nieformalnej**. Dominującą formą zatrudnienia w tym sektorze są umowy o dzieło, co oznacza możliwość uniknięcia składek ubezpieczeniowych. W ujęciu regionalnym obserwuje się korelację między stopą bezrobocia a liczbą miejsc pracy w szarej strefie. Istnienie szarej strefy powoduje w skali ogólnej zmniejszenie faktycznego bezrobocia w stosunku do bezrobocia rejestrowanego⁶. Zwiększa to także skalę funkcjonowania lokalnych rynków pracy, gdzie znajdują szanse zatrudnienia osoby o niskich kwalifikacjach.

Oczekiwania płacowe bezrobotnych ulegają zmianom w czasie. Im dłuższy okres poszukiwań tym mniejsze oczekiwania. Wydłużanie czasu poszukiwań pracy obniża też jego intensywność. Towarzyszy temu niechęć pracodawców do zatrudniania osób długotrwale bezrobotnych. Tworzy to klimat dla trwałego wykluczenia społecznego i sprzyja wzrostowi nierówności społecznych. Z tego punktu widzenia słuszne są postulaty zawarte w NPR odnośnie „maksymalizacji różnicy między dochodami z pracy a możliwym do uzyskania dochodami z pomocy społecznej”. Sprzyja to, bowiem zwiększaniu zatrudnialności oraz pozwala ograniczyć pomoc społeczną do osób najbardziej jej potrzebujących.

W walce z bezrobociem długookresowym szczególnie jest rola odpowiedniej **polityki edukacyjnej**, w tym systemu edukacji ustawicznej. W NPR wymienia się także „środowiskowy system przekwalifikowywania pracowników” obejmujący głównie mieszkańców zdegradowanych obszarów i pracowników restrukturyzowanych gałęzi gospodarki. Aspiracje

5 / Od strony teoretycznej zagadnienie to można przedstawić w położeniu krzywej Beveridge'a. Przesuwanie tej krzywej bliżej początku układu współrzędnych oznacza pozytywne oddziaływanie czynników instytucjonalnych w lepszym kojarzeniu ofert pracy i wolnych miejsc pracy.

6 / Z wielu badań wynika, iż pomijanie gospodarki nieformalnej powoduje zawyżanie wskaźnika bezrobocia o ok. 2-3%.

placowo-zatrudnieniowe są skorelowane z wykształceniem. Gotowość do świadczenia pracy rośnie wraz z poziomem wykształcenia. Europejska strategia zatrudnienia opiera się na uwydatnieniu roli edukacji, kształceniu pod przyszłe potrzeby rynków pracy. System edukacyjny w Polsce nie jest dostosowywany do bieżących i przyszłych potrzeb rynku pracy. Dotyczy to tak szkół na poziomie zawodowym, techników jak i szkół wyższych. O niedopasowaniu rynku kształcenia z rynkiem pracy świadczy wzrost bezrobocia wśród absolwentów wyższych uczelni. Jednocześnie na rynku pracy występują ograniczenia instytucjonalne np. ograniczenia dostępu do zawodu w takich dziedzinach jak prawo czy medycyna, co jest efektem oddziaływania korporacji zawodowych. Potrzebna jest tu zmiana prawa, co ostatnio miało miejsce odnośnie dostępu do zawodu adwokata. Generalnie daje znać o sobie potrzeba nowego podejścia do zawodów regulowanych. W szkolnictwie wyższym zbyt mało kształcą się młodzieży na kierunkach politechnicznych, zbyt dużo na kierunkach humanistycznych. Brakuje też systemu permanentnego dokształcania osób dorosłych. Tu istnieje pole wspólnych przedsięwzięć państwa i pracodawców, zwłaszcza w zakresie finansowania. Można też tworzyć specjalne fundusze szkoleniowe w przedsiębiorstwach wraz z preferencjami ze strony państwa (np. system ulg podatkowych).

PODSUMOWANIE

Poruszona w publikacji kwestia pracy i bezrobocia w kontekście celów stawianych w Narodowym Planie Rozwoju wskazuje, jak wiele różnorodnych narzędzi i form działań winno być zastosowanych przy optymalizacji rynku pracy. Wykazano niewykorzystane możliwości uelastycznienia rynku pracy tkwiące w instytucjach formalnych i nieformalnych.

Omówione w artykule (zresztą bardzo skrótowo) sprzeczności w rozwiązaniach prawnych, niepełne wykorzystanie przez instytucje powołane do oddziaływania państwa (za ich pośrednictwem) przypisanych im kompetencji na ten segment życia gospodarczego i społecznego wskazuje, jak trafnie zostało to ujęte w Narodowym Planie Rozwoju.

Słusznie uznano, że problemy związane z rynkiem pracy nie zostaną w sposób trwały rozwiązane bez zdecydowanie pełniejszej i skuteczniejszej koordynacji działania zarówno instytucji formalnych państwa jak i ustawodawstwa związanego z pracą. W dużym stopniu jest to jednak uzależnione od woli politycznych elit, które muszą mieć świadomość odpowiedzialności, ale i korzyści płynących z trwałego rozwiązania omawianych w artykule problemów.

LITERATURA

[1] Belot M., Boone J., Van Ours L.: Welfare Effects of Employment Protection, CEPR Discussion Paper 3396, 2002 cyt. za P. Lewandowski: Instytucje rynku pracy w teorii i w warunkach polskich, SGH, Warszawa, 2004, s.4.

- [2] Borkowska S.: Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską, IpiSS, Warszawa 2002.
- [3] Bukowski M.: Zatrudnienie w Polsce 2005, Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Warszawa, 2005, s.156-159.
- [4] Garbicz M.: Niedorozwój a korzyści skali (w): szkice ze współczesnej ekonomii (red. W. Pachó), Warszawa, SGH, 2005, s.21.
- [5] Jerzak M.: Deregulacja rynku pracy w Polsce i Unii Europejskiej, Materiały i Studia NBP, Zeszyt nr 176, Warszawa, 2004.
- [6] Nicoletti G., Scarpetta S., Boylaud O.: Summary Indicators of Produkt Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation, Economics Department, Working Papers no. 226, OECD 2000.
- [7] Staniek Z.: Uwarunkowania i wyznaczniki efektywności systemu instytucjonalnego (w): Szkice ze współczesnej ekonomii (red. W. Pachó), Warszawa, SGH, 2005.
- [8] Sztaba S.: Mikroekonomiczne uwarunkowania bezrobocia, Warszawa, SGH, 2002.
- [9] Wstępny projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013, Rada Ministrów, Warszawa, 2005, s.11.

THE LABOUR MARKET ELASTICITY, UNEMPLOYMENT AND THE NATIONAL DEVELOPMENT PLAN

SUMMARY

This article refers to the National Development Plan (NDP). The leading topic is the unemployment and labour market elasticity problems in the context of purposes and tasks which contained the National Development Plan.

The author pays attention to how, in the National Development Plan, so called institutional factors play important role in solving complicated problems among other things on the labour market. According the NDP author's only systematic approach in utilization of these factors gives the chance for steady and desirable changes including also labour market.

The institutional system of labour market consists of few segments. One of them i.e. formal institutions are very widely discussed in the article. It is appeared that the state has relatively wide range of formal instruments (which lately have been enlarged a result of Poland's accession to EU. These instruments may be very helpful in rationalizing labour market and also in solving the problem of unemployment. This topic was very seriously treated in the National Development Plan.

The author believes that it is necessary to overcome both present employer and employee behaviour patterns. These patterns are caused for example by regulations in the field of labour law, health and social insurance or social benefits for unemployed.