

W KIERUNKU ELASTYCZNOŚCI PRACY - ASPEKTY ELASTYCZNOŚCI POLSKIEGO RYNKU PRACY

Abstrakt

Elastyczność pracy, jako termin często pojawiający się w debatach ekonomicznych dotyczących współczesnej gospodarki, bywa używany w kontekście:

- Elastyczności rynku pracy. W globalnym świecie, charakteryzującym się rosnącą presją konkurencji, ekonomiczna rola rynku pracy realizowana jest najlepiej wówczas, gdy instytucjonalne otoczenie tego rynku pozwala firmom osiągać niezbędną adaptowalność do zmieniających się warunków działania, a pracownikom zapewnia warunki do zatrudnialności, czyli zabezpieczenia ekonomicznego (dochody) i społecznego (więzi międzyludzkie realizowane w środowisku pracy).
- Elastyczności firmy, rozumianej jako jej zdolność do dostosowywania się do warunków kreowanych przez otoczenie, lub do innowacyjnego, wyprzedzającego oddziaływania na to środowisko. Elastyczność ta osiągana jest głównie poprzez działania w sferze zarządzania zasobami ludzkimi (w tym poprzez elastyczność zatrudnienia); przybiera najczęściej formy elastyczności numerycznej i funkcjonalnej.

Wymienione formy wewnętrznej i zewnętrznej elastyczności rynku pracy są wyrazem dążenia firm i gospodarek do poprawy ich konkurencyjności na światowej arenie wymiany. Celem niniejszego artykułu jest scharakteryzowanie istoty i form zjawiska elastyczności pracy na poziomie mikro i makroekonomicznym, a także dokonanie wstępnej diagnozy aktualnego stanu rynku pracy w Polsce, w kontekście jego elastyczności.

Słowa kluczowe: elastyczność rynku pracy, elastyczność zatrudnienia,

Wprowadzenie

Postęp technologiczny, rozwój technik telekomunikacyjnych i informacyjnych oraz towarzyszące im nasilenie procesów globalizacji silnie oddziałują na zmiany w strukturze gospodarek poszczególnych państw. Zmiany technologiczne i ekonomiczne, liberalizacja handlu i wymiany międzynarodowej nadają także nowy wymiar procesom konkurencji, będących nieodłącznym elementem gospodarki rynkowej. Intensyfikacja nacisku konkurencyjnego, rozwój usług i pracy kreatywnej (twórczej) i rosnący popyt na świadczenie usług w „niestandardowych” godzinach powodują wzrost znaczenia wiedzy i umiejętności jako źródła konkurencyjności. Wymieniowym zjawiskom towarzyszą przemiany na (globalnym) rynku pracy, co przejawia się poprzez:

- indywidualizację relacji pomiędzy pracownikiem a firmą (z tym zjawiskiem wiąże się zmniejszenie roli związków zawodowych);
- zmianę postaw i oczekiwań pracowników wobec charakteru i miejsca pracy (co wyrażają m.in. postępujące procesy emancypacyjne).
- wzrost znaczenia umiejętności i kapitału ludzkiego; rośnie potrzeba ciągłej edukacji o wysokiej jakości.

Wymienione zjawiska rodzą w gospodarce silną potrzebę elastyczności, rozumianej jako

zdolność do adaptacji do zmieniających się warunków ekonomiczno-społecznych (lub nawet do kreowania nowej przestrzeni działania). Stąd, coraz więcej uwagi poświęca się zagadnieniu elastyczności podmiotów gospodarowania, w tym elastyczności pracy (Bax, 1996; Auer, 2005; Michie, Sheehan, 2004; Wiśniewski, 1999, Kryńska, 2003 i in.)

Elastyczność pracy – pojęcie i formy

Elastyczność pracy, jako kategoria powszechnie uznawana za czynnik konkurencyjności gospodarki i jej podmiotów, bywa definiowana na wiele odmiennych sposobów, mimo iż jest – począwszy od końca lat 80' XX wieku – szeroko omawiana i dyskutowana. Potocznie, pod pojęciem tym rozumie się wszelkie formy zatrudnienia odmienne od tradycyjnego stosunku pracy, co nie oddaje złożoności i wielowymiarowości zagadnienia. Natomiast w orbicie pojęć towarzyszących elastyczności pracy, w literaturze przedmiotu i opracowaniach praktycznych pojawiają się takie, jak: elastyczność rynku pracy, elastyczność zatrudnienia, czy elastyczność firmy (Vickery, Wurzburg, 1996).

Elastyczność rynku pracy określa sposób jego funkcjonowania. Zasadniczo, w opracowaniach poświęconych elastyczności rynku pracy można wyróżnić dwa podejścia. Pierwsze z nich akcentuje sposób, w jaki rynek pracy reaguje na stany okresowej nierównowagi, poprzez dostosowania i zmiany w sferze płać, popytu na pracę i podaży pracy. W takiej interpretacji rynku pracy, jego elastyczność przejawia się poprzez relatywnie szybkie zmiany w wielkości i strukturze zatrudnienia, zachodzące pomiędzy branżami gospodarki, zawodami czy regionami, które niwelują zakłócenia w osiągnięciu krótkookresowej równowagi na rynku pracy. Takie rozumienie elastyczności rynku pracy determinowane jest zdolnością podmiotów rynku pracy (pracodawców i pracobiorców) do adaptacji do zmian zachodzących w gospodarce, w tym – na rynku pracy. W tym ujęciu, elastyczność rynku pracy ma podłoże mikroekonomiczne i można ją utożsamiać z elastycznymi zachowaniami firm na rynku pracy i elastycznością pracowników (tą ostatnią zwykło się określać mianem mobilności pracowników).

Druga koncepcja elastyczności rynku pracy odnosi się do czynników o charakterze instytucjonalnym (regulacyjnym), które determinują poziom bezrobocia strukturalnego, a więc ma charakter makroekonomiczny. W tej interpretacji, przejawem elastyczności rynku pracy jest wysokie zatrudnienie i niska stopa bezrobocia strukturalnego; warunkiem umożliwiającym realizację tych postulatów – zdaniem zwolenników tej koncepcji - są zmiany w infrastrukturze rynku pracy, tzn. przepisach dotyczących płać, czasu pracy i ochrony stosunku pracy.

Należy zauważyć, iż obie koncepcje elastycznego rynku pracy są ze sobą powiązane; wynika to z faktu, iż bezrobocie długookresowe niejednokrotnie jest skutkiem trudności w uzyskaniu ponownego zatrudnienia przez osoby bezrobotne w krótkim okresie. W konsekwencji zbyt wolnych powolnych dostosowań na rynku pracy dochodzi do wzrostu bezrobocia długookresowego, w tym głównie- bezrobocia strukturalnego, a nawet do permanentnego wyłączenia pewnej grupy osób z aktywności na rynku pracy. Istotą obu podejść do definiowania elastyczności rynku pracy jest pojmowanie elastyczności poprzez **deregulację**, zgodnie z hasłem „więcej rynku na rynku pracy” (Wiśniewski, 1999), przy czym deregulacja pojmowana jest jako zmniejszenie regulacji, bądź jako zmiana sposobu regulacji i ograniczenie pewnych form kontroli rynku pracy (Frieske, 2003). Zmniejszenie sztywności rynku pracy następuje poprzez ograniczenie ingerencji państwa w jego funkcjonowanie, przy jednoczesnym wzroście swobody przedsiębiorców w zakresie kształtowania zatrudnienia i płać, wynikającym z uwzględnienia zróżnicowanych potrzeb firm. Zwiększona swoboda podejmowania decyzji personalnych powinna – w założeniu – umożliwiać szybsze i lepsze przystosowywanie się pracodawców i pracobiorców do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy i w gospodarce, i tworzyć warunki do obniżania kosztów pracy, wobec stale rosnącej konkurencji na

rynku dóbr i usług.

Jak wskazują obserwacje i liczne badania, w tym powszechnie cenione badania ekspertów OECD (OECD, *Job Study*, 1994), kluczowym czynnikiem umożliwiającym efektywne funkcjonowanie rynku pracy, i oddziałującym na zatrudnienie i bezrobocie, są dostosowania płacowe. Generalnie, w celu zwiększenia zatrudnienia i stymulowania konkurencyjności gospodarki zaleca się działania na rzecz obniżki kosztów pracy. Stąd, normy prawa pracy (i wynikające z nich zalecenia) określające możliwości kształtowania elastycznych systemów płacowych, a także wpływające na wysokość pozapłacowych kosztów pracy, są ważnym elementem infrastruktury rynku pracy, w stosunku do którego postuluje się deregulację. W tym kontekście, przedmiotem deregulacji rynku pracy (Wiśniewski, 1999) w wielu krajach stają się:

- System zabezpieczenia społecznego. Jego wpływ na rynek pracy jest dwojaki. Po pierwsze, zapewnia środki egzystencji osobom bezrobotnych. Jednak w ten sposób państwo, realizując funkcję społeczną, zmniejsza bodźce do poszukiwania pracy. Po drugie, składki ubezpieczenia społecznego są istotnym czynnikiem kosztów pracy.
- Regulacje płacy minimalnej. Podobnie jak w przypadku ubezpieczeń społecznych, stosując ustawowo regulowaną płacę minimalną w celu zwalczania ubóstwa, należy się liczyć ze hamującym wpływem na zatrudnienie, jeżeli jej wysokość jest ustalona na poziomie wyższym niż na wolnym rynku (nieregulowanym).
- Ustawodawstwo dotyczące ochrony stosunku pracy, które - szczególnie w obszarze zatrudniania i zwalniania - utrudnia pracodawcom dostosowanie liczby i struktury zatrudnionych pracowników do wymogów koniunktury rynkowej, przez co zwiększa koszty pracy i zniechęca do zatrudniania nowych pracowników.
- Uprawnienia związków zawodowych, szczególnie w zakresie oddziaływania na wysokość płac.

W literaturze przedmiotu występuje także pojęcie deregulacji zwrotnej. Pod tym pojęciem rozumie się przeniesienie uprawnień do stanowienia norm prawnych stanowiących o stosunku pracy z poziomu państwa na poziom podmiotów rynku pracy, tj. pracodawców i pracobiorców, lub ich reprezentantów (zrzeszenia pracodawców, związki zawodowe różnych szczebli). Rozwijające się w taki sposób normy prawne mogą szybciej nadążać za zmieniającymi się potrzebami uczestników rynku; jednocześnie ich oddziaływanie może być skuteczniejsze, z powodu ich stanowienia i akceptacji przez uczestników negocjacji (Jerzak, 2004).

Opisane podejścia do koncepcji elastyczności rynku pracy wskazują na wieloaspektowość zjawiska, a wynika ona m.in. ze zróżnicowania poziomów bytu gospodarczego, na jakich elastyczność się przejawia i jest postulowana. Na poziomie mikroekonomicznym, z punktu widzenia firm, uelastycznienie stosunku pracy pozwala na efektywniejsze wykorzystanie pracy i możliwości produkcyjnych firmy oraz na szybszą adaptację do zmieniających się warunków w obliczu globalizacji gospodarki; jest więc reakcją na postulat elastycznej firmy, jako czynnika stymulującego jej rynkową konkurencyjność (Vickery, Wurzburg, 1996). Z punktu widzenia pracowników, deregulacja niejednokrotnie budzi sprzeciw, ponieważ kojarzona jest z ograniczeniem ochrony stosunku pracy i zmniejszeniem ich uprawnień. Jednocześnie jednak, deregulacja rynku pracy – szczególnie w kontekście dostępu do rynków pracy innych państw – jest przyjmowana pozytywnie przez część pracowników, szczególnie wysokow kwalifikowanych lub bezrobotnych, ponieważ zmniejszenie restrykcji dotyczących dostępu do rynku pracy ułatwia mobilność zarobkową. Z punktu widzenia gospodarki, deregulacja rynku pracy sprzyja poprawie mechanizmu alokacji zasobów pracy, wpływa na obniżanie kosztów związanych z zatrudnieniem i wzrost produktywności pracy, a dzięki temu – łagodzi strukturalne i koniunkturalne problemy rynku pracy, stymuluje wzrost gospodarczy i konkurencyjność gospodarki.

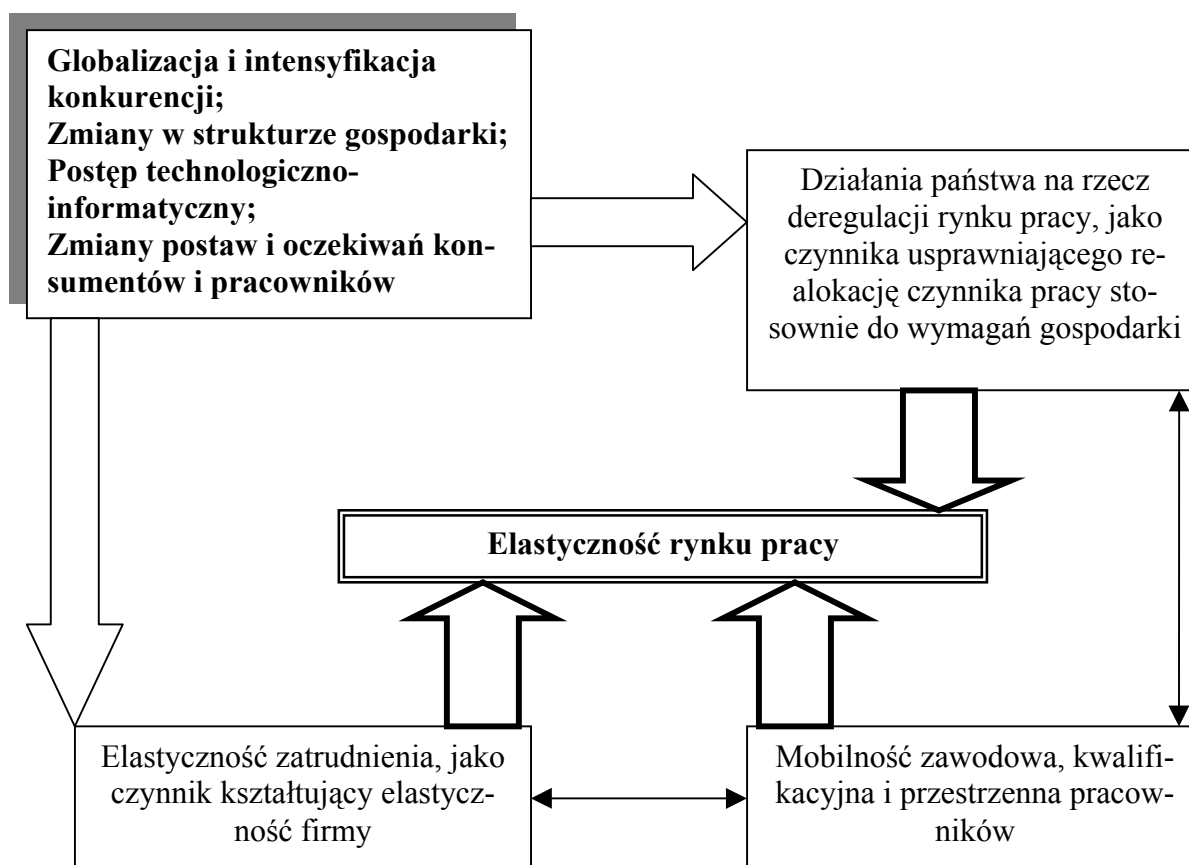
Reasumując spotykane w literaturze rozważania dotyczące pojęcia i poziomów ela-

styczności pracy, można wyróżnić jej następujące aspekty:

- **elastyczność rynku pracy**, utożsamianą z działaniami na rzecz deregulacji rynku pracy, sprzyjającymi sprawnej realokacji siły roboczej w gospodarce (Mijał, Tchorek, 2005);
- **elastyczność zatrudnienia**, oznaczającą zdolność przystosowawczą firm do zmieniających się warunków osiąganą poprzez zmiany w sferze zatrudnienia, dotyczące w szczególności produkcji, płac realnych, wydajności pracy, rentowności produkcji itp. Innymi słowy, elastyczność zatrudnienia wyraża działania firmy na rzecz dostosowania popytu na pracę do ekonomicznych i technologicznych warunków funkcjonowania na rynku (Kryńska, 2001).
- **Mobilność zawodową, kwalifikacyjną i przestrzenną zasobów pracy** (Kwiatkowski i in., 1999), oznaczającą zdolność osób aktywnych ekonomicznie do zmiany zawodu, kwalifikacji, miejsca pracy i miejsca zamieszkania. Ruchliwość pracowników ma zasadnicze znaczenie dla dopasowań podaży do zmieniającej się struktury popytu na pracę.

Modelowe ujęcie procesów stymulujących działania na rzecz elastyczności rynku pracy ilustruje rys. 1. Jak z niego wynika, elastyczność rynku pracy jest wypadkową rynkowych zachowań pracodawców i pracobiorców, oraz istniejących prawnych i zwyczajowych uregulowań tych zachowań.

Rysunek 1. Procesy kształtujące elastyczność rynku pracy



Źródło: opracowanie własne

Na szczeblu przedsiębiorstw, wyróżnia się zazwyczaj cztery zasadnicze obszary (typy) elastyczności w kształtowaniu zatrudnienia. Są to (Atkinson, 1984, Kryńska 2001a):

- **Elastyczność ilościowa (numeryczna)**, rozumiana jako zdolność do dostosowywania poziomu nakładu pracy stosownie do wymagań związanych z wielkością popytu rynkowego, a tym samym ze skalą produkcji. Przejawia się poprzez zmiany ilości czasu pracy,

zmiany ilości zatrudnionych, itp. Odmianą elastyczności numerycznej jest **elastyczność czasu pracy**, oznaczająca możliwość dostosowywania długości czasu pracy i jego organizacji do potrzeb przedsiębiorstwa, poszczególnych grup pracowników czy rodzaju wykonywanego zadania.

- **Elastyczność zadaniowa (funkcjonalna)**, definiowana jest jako zdolność firmy do osiągnięcia i rozwijania umiejętności swoich pracowników, stosownie do zadań określonych wymogami stosowanych i zmieniających się metod produkcji i /lub technologii. Elastyczność funkcjonalną charakteryzuje zdolność firmy do zmiany ilości i typu wykorzystywanej pracy bez korzystania z zasobów zewnętrznego rynku pracy; bardzo często znajduje swój wyraz w zmianach organizacji pracy. Ten rodzaj elastyczności oparty jest na wewnętrznej mobilności pracowników, rozumianej jako ich zdolność do wykonywania różnych typów zadań, zazwyczaj poprzez programy szkoleń oraz rozwoju umiejętności i kompetencji pracowników.
- **Elastyczność plac**, kształtowana poprzez system wynagrodzeń i innych świadczeń finansowych, dzięki którym organizacja pozyskuje i podtrzymuje pożądaną strukturę i stopień elastyczności pracowników.
- **Przenoszenie zatrudnienia poza firmę (outsourcing)** poprzez zawieranie kontraktów na wykonanie określonych zadań czy świadczenie określonego rodzaju usług. Subkontraktowanie pracowników zwiększa elastyczność ilościową organizacji.

Dwa ostatnie wymienione rodzaje elastyczności w sferze zatrudnienia określane są mianem elastyczności finansowej.

Elastyczność zatrudnienia, będąca zarówno wypadkową indywidualnych i niezależnych dążeń firm do osiągnięcia niezbędnej adaptacyjności, jak i deregulacji rynku pracy, przejawia się w formach, których zestawienie zawiera tab.1.

O sukcesie rynkowym form i instrumentów elastyczności zatrudnienia przedstawionych w tab.1 można mówić wtedy, gdy – w wymiarze makroekonomicznym - przyczyniają się do (Wiśniewski, 1999):

- Zwiększenia poziomu dynamiki zatrudnienia; tworzenia dodatkowych możliwości zatrudnienia
- Polepszenia szans ponownej integracji zawodowej bezrobotnych; spadku stopy bezrobocia.

W ujęciu mikroekonomicznym, korzyści z tworzenia uwarunkowań sprzyjających modelowi elastycznej firmy- opartych na normach prawa i na normach społecznych będących rezultatem negocjacji pomiędzy pracownikami i firmami – znajdują odzwierciedlenie w poziomie rentowności firm, pozycji konkurencyjnej firmy na rynku, zdolności do inwestycji itp.

Elastyczność rynku pracy w Polsce – wybrane aspekty

Elastyczność rynku pracy jest jedną z właściwości tego rynku, kształtujących jego konkurencyjność. Pojęcie **konkurencyjność¹ rynku pracy** należy rozumieć jako zestaw czynników, tworzących warunki do efektywnego i skutecznego działania przedsiębiorstw

¹ Konkurencyjność wywodzi się z konkurencji; jest pojęciem odnoszącym się do uczestników procesu rywalizacji. Ogólnie, pod pojęciem konkurencyjności rozumie się pewną zdolność do konkurowania, a więc działania i przetrwania w konkurencyjnym otoczeniu. Pojęcie to w ostatnich latach jest szeroko omawiane w literaturze; zob. m.in.: Bossak J.W., Bieńkowski W., *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna kraju i przedsiębiorstw. Wyzwania dla Polski na progu XXI wieku*, SGH, Warszawa 2004; Stankiewicz M.J., *Konkurencyjność przedsiębiorstwa. Budowanie konkurencyjności przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*, TNOiK, Toruń 2004; *Luka konkurencyjna na poziomie przedsiębiorstwa a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*, red. M.Gorynia, AE Poznań, 2002; Szymański W., *Globalizacja a konkurencja i mikroekonomiczne podstawy równowagi ekonomicznej*, w: *Przedsiębiorstwo wobec globalizacji i integracji*, red. W. Szymański, SGH, Warszawa 2002.

oraz rozwoju poszczególnych przemysłów, branż i całej gospodarki. Innymi słowy, z punktu widzenia ekonomicznej roli rynku pracy w gospodarce, konkurencyjny rynek pracy to taki rynek, który poprzez swoją ofertę podaźową i popytową, przyczynia się do tworzenia nowych miejsc pracy i/lub poprawy warunków (jakości) życia, jak również do wzrostu i rozwoju gospodarczego. Stąd, analizy rynku pracy powinny być dokonywane także pod kątem stopnia jego regulacji, i wpływu tej sztywności na „wyniki” rynku pracy, które w ujęciu makroekonomicznym można sprowadzić do takich agregatowych wielkości, jak stopa zatrudnienia, stopa bezrobocia, koszty pracy, przeciętny poziom wynagrodzeń, itp.

Tabela 1. Typy i formy elastyczności zatrudnienia

LP.	Typ elastyczności	Formy elastyczności	
1.	Elastyczność numeryczna	Elastyczność zewnętrzna: - outsourcing - dzielenie się pracownikami - leasing pracowniczy - niestandardowe formy zatrudnienia (praca na czas określony; agencje pracy tymczasowej; praca na telefon; samozatrudnienie)	Elastyczność wewnętrzna (elastyczność czasu pracy): - praca w niepełnym wymiarze czasu pracy - skompresowany czas pracy - przerywany czas pracy - praca w weekendy - praca w wydłużonym okresie rozliczeniowym - praca w nadgodzinach - elastyczne godziny pracy w skali dnia
2.	Elastyczność funkcjonalna	- wielozadaniowość pracowników - praca na zastępstwo - podział stanowisk pracy - praca na zmiany, na akord - telepraca - offshoring	
3.	Elastyczność płacowa	- płaca powiązana z wynikami - zmiana struktury wynagrodzeń: niższe wynagrodzenia zasadnicze w zamian za wyższe bonusy a efekty pracy - udział w zysku firmy - opcje na akcje	

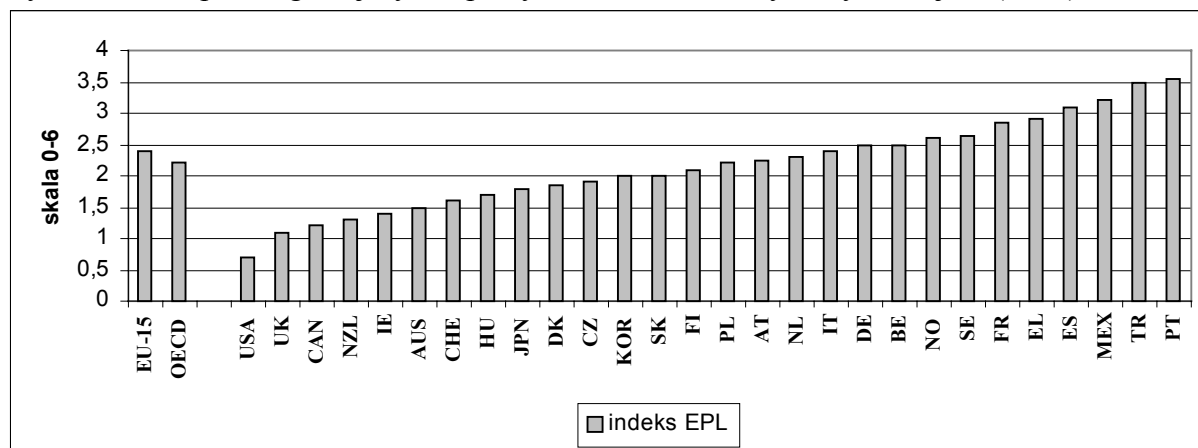
Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu

Pomiar stopnia elastyczności rynku pracy nie jest łatwy. Konstrukcję jednego (uniwersalnego) miernika, który mógłby pełnić rolę indykatora elastyczności rynku pracy utrudnia wieloaspektowość zjawiska, przybierającego niejednokrotnie charakter jakościowy. Dlatego też w analizach stopnia elastyczności czy też sztywności rynku pracy wykorzystywany jest zazwyczaj zespół wielu wskaźników, umożliwiających sklasyfikowanie krajów pod względem elastyczności rynku pracy. Wśród najbardziej popularnych wskaźników i procesów dotyczących rynku pracy można wymienić:

- indeks regulacji rynku pracy (prawnej ochrony zatrudnienia);
- wskaźnik udziału tzw. niestandardowych form zatrudnienia w zatrudnieniu ogółem;
- płacę minimalną (stosunek do przeciętnego wynagrodzenia);
- wskaźnik obciążenia kosztów pracy podatkami i składkami na ubezpieczenia zdrowotne
- wskaźnik pozycji przetargowej związków zawodowych;
- wskaźniki efektywności wydatków na programy związane z rynkiem pracy (aktywna vs. bierna polityka rynku pracy; zmiana priorytetów polityki rynku pracy);
- wskaźniki mobilności zawodowej, kwalifikacyjnej i przestrzennej zasobów pracy.

Wartościowy wkład do analizy i oceny giętkości rynku pracy wnieśli eksperci Organizacji Współpracy Gospodarczej i rozwoju (OECD), opracowując syntetyczny indeks regulacji rynku pracy EPL (*Employment Protection Level*). W konstrukcji indeksu uwzględniono trzy komponenty (OECD, 2004): 1/regulacje dotyczące indywidualnej ochrony pracownika przed zwolnieniem, 2/dodatkowe uregulowania zabezpieczające pracownika przed zwolnieniami (dot. tzw. zwolnień grupowych), 3/ regulacje dotyczące zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy. Skala regulacji wynosi od 0 do 6. Im wyższa wartość wskaźnika, tym wyższy stopień regulacji i interwencjonizmu państwa.

Rysunek 2. Stopień regulacji rynku pracy w Polsce na tle wybranych krajów (2003)



Oznaczenia państw:

BE-Belgia; CZ-Czechy; DK-Dania; CHE – Szwajcaria; E-Niemcy; EL-Grecja; ES-Hiszpania; FR-Francja; IE-Irlandia; IT-Włochy; HU-Węgry; MT-Malta; NL-Holandia; AT-Austria; PL-Polska; PT-Portugalia; SI-Słowenia; SK-Słowacja; FI-Finlandia; SE-Szwecja; UK-Wielka Brytania; CAN-Kanada; JPN-Japonia; KOR-Korea; AUS-Australia; MEX-Meksyk; TR-Turcja; USA-Stany Zjedn.

Źródło: OECD (2004), Eurostat

W oparciu o ranking wybranych państw, opracowany przez OECD na podstawie wartości wskaźnika EPL (zob. rys.2) można zaobserwować ogólną prawidłowość polegającą na tym, iż kraje Europy Południowej mają tendencję do większej regulacji rynku pracy, która to tendencja słabnie w miarę przesuwania się ku północy Europy. Do krajów europejskich o najniższym poziomie regulacji dotyczących rynku pracy należą Wielka Brytania, Irlandia, Szwajcaria, Węgry i Dania. Spośród wszystkich badanych państw, najniższy stopień sztywności charakteryzuje rynek pracy Stanów Zjednoczonych. Najsilniejsza regulacja (wśród państw europejskich) ma miejsce w Portugalii, Turcji, Hiszpanii i Grecji. W Polsce wskaźnik ten w badanym okresie wynosił 2,1, czyli był niższy od średniej państw OECD i niższy od średniej państw europejskich. Szczegółowa dekompozycja indeksu EPL pozwala stwierdzić, że w Polsce jest relatywnie mniejsza ochrona zatrudnionych w oparciu o tradycyjny stosunek pracy, a także zatrudnionych tymczasowo lub w niepełnym wymiarze czasu pracy (poniżej średniej UE i OECD); najbardziej restrykcyjne regulacje dotyczą zwolnień grupowych (wartość indeksu dla Polski 3.9). Ogólnie, porównanie wartości indeksu EPL i indeksów cząstkowych pozwala stwierdzić, że polski rynek pracy jest w znacznym stopniu zliberalizowany². Opinię taką potwierdzają wyniki innych badań, wśród których warto wymienić analizy Banku

² Należy zauważyć, iż korzystna wartość wskaźnika regulacji rynku pracy EPL nie jest gwarantem niskiego bezrobocia, a tylko jednym z czynników stwarzających możliwość obniżania bezrobocia. W Polsce w okresie objętym badaniem OECD stopa bezrobocia należała do najwyższych w Europie, kształtując się na poziomie ok. 19%.

Światowego; tzw. indeks prawnej ochrony zatrudnienia regularnego (*Employment Protection Legislation*) dla Polski oszacowany został na poziomie 2 w skali od 0 (brak ochrony prawnej) do 4. Przeciętna wartość tego indeksu dla krajów OECD wynosi także 2, a dla krajów UE 2.4. Dla pozaeuropejskich krajów wartość tego indeksu waha się od 0.2 w USA do 2.7 w Japonii³ (Socha, Sztanderska, 2004). Podobny obraz można odnaleźć w szacunkach Komisji Europejskiej (EU 2003). Mimo braku najnowszych danych wskazujących stopień giętkości rynku pracy, można się spodziewać, iż - na skutek dalszych zmian w przepisach regulujących m.in. zwolnienia z przyczyn dotyczących zakładu pracy (ekonomicznych, organizacyjnych) oraz form zatrudnienia i czasu pracy – wartość wskaźnika ulega dalszemu obniżaniu.

Zmiany w przepisach prawnych dotyczących zatrudniania znajdują odzwierciedlenie w rozwoju niestandardowych, tzw. elastycznych form zatrudnienia. Podstawowe kategorie elastycznych form zatrudnienia to (Kryńska, 2001):

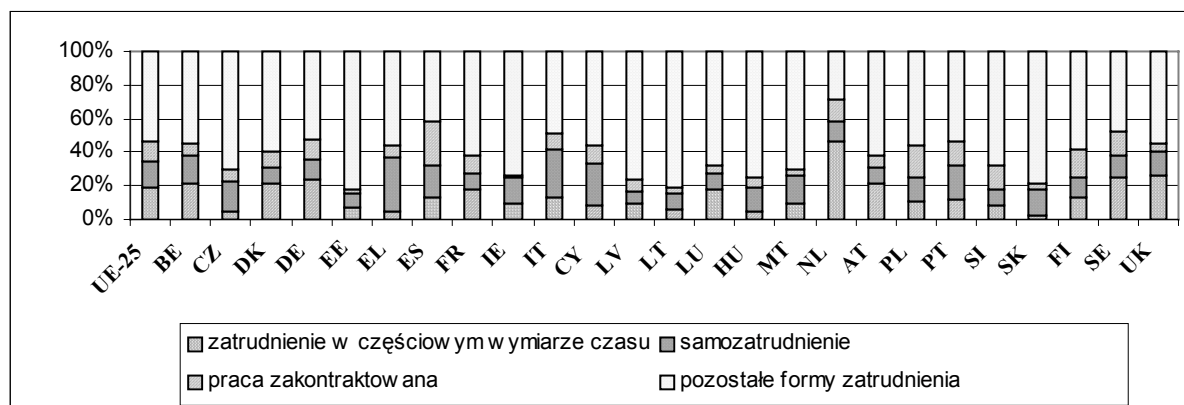
- Kontraktowanie pracy; charakteryzuje się sprecyzowaniem zadania, które ma być wykonywane, bez określenia dziennego limitu godzin, miejsca wykonywania zadania i dyspozycyjności osoby zatrudnionej.
- Umowy o pracę na czas określony, nabierające w świecie coraz większego znaczenia.
- Zatrudnienie w częściowym wymiarze czasu pracy (*part-time*, mniejszym niż wymiar pełny; zazwyczaj jest stosowane wtedy, gdy występuje ograniczone zapotrzebowanie na daną pracę w pełnym wymiarze).
- Praca dorywcza (tymczasowa - *temporary employment*), umożliwiająca dowolne zwiększanie lub ograniczanie zatrudnienia w firmie, w zależności od koniunktury.
- Realizacja programów rynku pracy, prowadzących do zatrudnienia określonej liczby osób, zazwyczaj z określonego segmentu rynku pracy, na czas trwania danego programu.
- Samozatrudnienie pracowników (*self-employment*). W miejsce zatrudnienia najemnego, prace proste lub wysoce specjalistyczne wykonują osoby pracujące na własny rachunek.
- Wypożyczanie (*leasing*) pracowników, mające charakter umowy pomiędzy pracodawcą, pracownikiem i firmą wypożyczającą pracowników.
- Dzielenie pracy (*job sharing*), polegające na zatrudnieniu dwóch lub większej liczby pracowników na stanowisku pracy przewidzianym przez pracodawcę dla jednego pracownika.
- Zmienny czas pracy pracowników zatrudnionych na stałe. Ich czas pracy może być różny i zmieniać się z tygodnia na tydzień, w zależności od potrzeb działalności firmy.
- Praca na wezwanie i praca na telefon – formy pracy, w której pracodawca rezerwuje sobie prawo wezwania pracownika do świadczenia pracy w każdym momencie.
- Praca w domu (*home-based work*) oraz telepraca – formy pracy, których miejscem realizacji nie jest firma zatrudniająca, lecz miejsce wyznaczone przez pracownika.

Jak wynika z danych przedstawionych na rys.3, państwa europejskie charakteryzuje zróżnicowane podejście do stosowania elastycznych form zatrudnienia. Stosowanie takich form zatrudnienia, jak samozatrudnienie, praca w niepełnym wymiarze czasu i samozatrudnienie jest najmniej popularne w takich państwach, jak: Estonia (tylko 18,4% ogółu pracujących zatrudnionych jest wg elastycznych form zatrudnienia), Litwa (19,5%), Łotwa (23,8%), Słowacja (21,7%), Węgry (25,2%), Czechy (29,5%). Natomiast do liderów w zakresie stosowania przez przedsiębiorstwa elastycznych form zatrudnienia należą: Holandia (aż 71,1% ogółu pracowników zatrudnionych to pracujący wg nietradycyjnego stosunku pracy), Hiszpania (58,8%), Szwecja (52,6%) i Włochy (50,6%). Jednocześnie, długookresowa analiza zmian w zatrudnieniu w krajach UE wskazuje na systematyczny wzrost wartości wskaźnika zatrudnienia, co jest kojarzone z rosnącym stosowaniem przez pracodawców zatrudnienia na

³ Inny indeks World Banku (*Doing Business in 2004*) wskazuje, że polski rynek pracy cechuje relatywny liberalizm w nawiązywaniu kontraktów zatrudnieniowych, mniejsza swoboda obowiązuje w procesie zwolnień z pracy a jeszcze mniejsza w podczas wykonywania pracy.

czas określony (kontraktów pracowniczych) lub pracy tymczasowej (lub w niepełnym wymiarze czasu pracy). We wszystkich krajach UE, w końcu 2005 roku, 7,4% pracujących mężczyzn i 32,2% pracujących kobiet posiadało pracę typu *part-time*. Podobnie, udział zatrudnionych posiadających umowy na czas określony (kontrakty) w liczbie zatrudnionych ogółem wyniósł odpowiednio 14,2% i 15,2% (Eurostat, 2006). Z kolei samozatrudnienie (w stosunku do zatrudnienia ogółem) osiągnęło w 2005 roku w państwach UE wartość 16%. Wśród państw posiadających najwyższy odsetek samozatrudnionych są: Grecja (32%), Włochy (29%), Cypr (24%) i Portugalia (21%) (Eurostat 2006a).

Rysunek 3. Struktura pracujących wg statusu zatrudnienia w krajach UE w 2005r.



Oznaczenia państw:

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

Źródło: Eurostat – LFS.

Na tle danych ukazujących zróżnicowany stopień stosowania niestandardowych form zatrudnienia, i generalnie niski ich udział w krajach należących do Europy Środkowowschodniej, udział zatrudnionych wg elastycznych form zatrudnienia w Polsce (43,6%) uznać można za relatywnie wysoki. Ponadto podkreślić należy, iż począwszy od okresu transformacji do okresu obecnego, odsetek ten wykazuje tendencję wzrostową, co potwierdza przedstawione wcześniej wskazania indeksu EPL.

Kolejnym wskaźnikiem służącym ocenie elastyczności rynku pracy jest płaca minimalna. Kategoria płacy minimalnej występuje w większości krajów świata; oznacza ustaloną przez rząd najniższą kwotę wynagrodzenia, jaką powinien otrzymać pracownik za wykonanie pracy w pełnym wymiarze czasu pracy, w normalnych warunkach pracy. Jej wysokość ustalana jest ustawowo lub na mocy porozumień zbiorowych. Wysokość i kształtowanie się płacy minimalnej, z uwagi na jej funkcję społeczną (zapewnienie minimum utrzymania) i ekonomiczną (element kosztowy i element polityki rynku pracy), zależy od poziomu rozwoju gospodarczego, aktualnej sytuacji gospodarczej i sytuacji na rynku pracy każdego kraju. W Polsce po raz pierwszy płacę minimalną wprowadzono w 1956 r. Obecnie, w myśl obowiązującej ustawy, wysokość minimalnego wynagrodzenia jest corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Komisji Trójstronnej; przy ustalaniu jej wysokości i terminu zmiany uwzględniany jest wzrost cen i wynagrodzeń w roku poprzednim (Jerzak, 2004). Istotne jest, że płaca minimalna jest podstawą naliczania szeregu składników wynagrodzeń i elementów uposażenia niektórych wyodrębnionych grup zawodowych. Oddziaływanie płac minimalnych na rynek pracy jest przedmiotem dyskusji toczonych przez ekonomistów, polityków gospodarczych,

przedstawiciele pracodawców i pracowników. Stwierdzone jest, że wysokie płace minimalne zniechęcają pracodawców do zatrudniania, szczególnie pracowników nisko wykwalifikowanych, co niejednokrotnie prowokuje ich do poszukiwania pracy poza legalnym zatrudnieniem. Z drugiej strony, niski poziom płac minimalnych, połączony z wysokim bezrobociem i ochroną osób niepracujących świadczeniami społecznymi zniechęca część populacji w wieku produkcyjnym do aktywnego poszukiwania zatrudnienia.

W krajach UE, 18 spośród 25 członków posiada ustawodawstwo dotyczące płacy minimalnej. Analizując poziom płac minimalnych w euro (zob. dane zawarte w tab.2) można dokonać podziału państw członkowskich UE na trzy grupy. Do grupy państw o najniższej wysokości płacy minimalnej (poniżej 300 euro) zaliczają się Litwa, Łotwa, Słowacja, Estonia, Węgry, Czechy i Polska. Do grupy państw o średnim poziomie płacy (pomiędzy 400 a 700 euro na miesiąc) należą Portugalia, Słowenia, Malta, Hiszpania i Grecja. Najwyższy poziom płacy minimalnej odnotowano w Luksemburgu; wysoka płaca minimalna jest także w Belgii, Irlandii, Wielkiej Brytanii i Holandii. Dla porównania, w Stanach Zjednoczonych płaca minimalna kształtuje się na poziomie 753 euro miesięcznie (Eurostat, 2006b). W 2005 r., najniższy odsetek pracobiorców uzyskujących wynagrodzenie odpowiadające płacy minimalnej był w Hiszpanii (0,8% ogółu zatrudnionych); najwięcej pracowników otrzymujących wynagrodzenie minimalne zauważalny był w Luksemburgu, Francji, Litwie i na Węgrzech.

W Polsce, relacja płacy minimalnej do przeciętnego wynagrodzenia uległa w ostatnich latach istotnemu obniżeniu; wskaźnik ten wyniósł w 2005 r. 36%, i kształtował się podobnie, jak w innych krajach UE. Jednakże w następnych latach należy spodziewać się wzrostu tego wskaźnika. Mimo bowiem dyskusji na szczeblu rządowym – w kontekście wysokiego bezrobocia - nad ewentualnością obniżenia płacy minimalnej, i/lub zróżnicowania jej poziomu (w przekroju regionalnym, w stosunku do grup najsilniej zagrożonych bezrobociem, itp.), ostatecznie podjęto decyzję, wiążącą jej indeksację nie tylko ze wzrostem inflacji, ale także ze wzrostem PKB. Taki sposób regulowania wysokości płacy minimalnej będzie miał miejsce do czasu, kiedy osiągnie ona 50% przeciętnego wynagrodzenia, przesuując Polskę do grupy krajów o najwyższej płacy minimalnej w UE (Narożny, 2006).

Tabela 2. Płace minimalne w Polsce na tle wybranych krajów

Państwo	Wys. plac w euro			Wys. plac w walucie krajowej			Wys. plac wg parytetu siły nabywczej (PPS)			%pracowników otrzymujących płace min. w 2004 r.
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	
Belgia	1163	1186	1210	1163	1186	1210	1164	1187	1211	:
Czechy	199	207	235	6200	6700	7185	406	439	470	2,0
Estonia	138	159	172	2160	2480	2690	265	320	330	5,7
Grecja	605	605	668	605	605	668	774	821	855	:
Hiszpania	526	537	599	526	537	599	612	667	696	0,8
Francja	1154	1173	1197	1154	1173	1197	1151	1170	1194	15,6
Irlandia	1073	1073	1183	1073	1073	1183	929	929	1024	3,1
Łotwa	116	121	116	70	80	80	247	281	283	:
Litwa	125	125	145	430	430	500	281	283	327	12,1
Luksemburg	1369	1403	1467	1369	1403	1467	1207	1237	1293	18,0
Węgry	212	189	232	50	53	57	364	398	415	8,0
Malta	534	542	557	222	233	241	781	774	848	1,5
Holandia	1249	1265	1265	1249	1265	1265	1187	1202	1202	2,1
Polska	201	177	205	800	824	849	387	364	410	4,5
Portugalia	416	426	437	416	426	437	554	663	582	5,5
Słowenia	451	471	490	104	111	118	620	625	703	2,0

Słowacja	133	148	167	5570	6080	6500	294	304	343	1,9
Wielka Bryt.	1106	1083	1197	710	761	832	1012	1084	1186	1,4
Bułgaria	56	61	77	110	120	150	170	186	232	:
Rumunia	73	69	72	2500	2800	2800	195	219	219	12,0
Turcja	189	240	240	306	423	489	375	519	599	:
Stany Zjedn.	877	727	666	893	893	893	798	797	798	1,4

Źródło: Eurostat (2005), *Statistic in Focus – Population and Social Conditions 7/2005*,

Elastyczność rynku pracy znacząco determinowana jest siłą związków zawodowych; jej indykatorem jest zazwyczaj odsetek pracowników należących do związków zawodowych oraz skala zawartych zbiorowych stosunków pracy. Aktywność związków zawodowych, jeśli skierowana jest tylko i wyłącznie na zaspokojenie potrzeb i roszczeń pracowniczych, prowadzi do poważnych zakłóceń w działaniu naturalnych mechanizmów nie tylko na rynku pracy, ale i na w całej gospodarce (Poteralski, 2003). W Polsce, siła związków zawodowych, wynikająca z objęcia ochroną określonej grupy pracowników nie jest duża, i na przestrzeni lat wykazuje tendencję malejącą. Odsetek członków związków zawodowych wśród pracujących ogółem wynosi w Polsce około 15% - i stanowi mniej niż połowę wartości przeciętnej wskaźnika dla UE (36%) – podczas gdy na początku okresu transformacji odsetek ten wynosił ok. 40%. Tak dużego spadku siły związków zawodowych nie odnotowało żadne państwo należące do UE (Narożny, 2006). Z punktu widzenia zmniejszania sztywności rynku pracy, pozytywne tendencje obserwowane są także w obszarze zbiorowych stosunków pracy. Ich wpływ mierzony jest liczbą i rodzajem postanowień zawartych zbiorowych stosunków pracy, a także liczbą pracowników objętych tego rodzaju regulacjami. Analiza tych procesów pozwala stwierdzić, iż w Polsce, podobnie jak w innych nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej (z wyjątkiem Słowacji), tego rodzaju wskaźnik jest dużo niższy niż w krajach o długim stażu w UE. Obecnie, w Polsce jest zarejestrowanych ponad 13 tysięcy układów zbiorowych; tempo ich rejestracji w ostatnich latach znacząco malało. Jednocześnie jednak dokonywano zmian w kodeksie pracy promujących możliwości porozumiewania się związków zawodowych (pracowników) z pracodawcami na drodze negocjacji; można powiedzieć, że przekształcenia zbiorowego prawa pracy zmierzają w stronę wzrostu znaczenia formuły negocjacyjnej, czyli uelastyczniają się (Balcerowicz, red., 2004).

Tabela 3. Wybrane wielkości charakteryzujące rynek pracy krajów UE w 2004 roku

Państwo	Produktywność pracy (%)	Miesięczne koszty pracy (euro)	Klin podatkowy (%)	Stopa wzrostu zatrudnienia (%)	Wydatki na edukację (%)	% pracowników posiadających kwalifikacje	Stopa bezrobocia (%)
1	2	3	4	5	6	7	8
UE-25	100	bd	36,4	0,5	5,21	10,3	9,1
UE -15	106,2	bd	36,3	0,6	5,20	11,1	8,0
Belgia	128,3	3910,1	48,9	0,6	6,06	9,5	8,4
Czechy	64,1	841,6	41,9	0,1	4,55	6,3	8,3
Dania	103,6	4186,3	39,3	0,0	8,28	27,6	5,5
Niemcy	99,9	3747,0	47,9	0,4	4,71	7,4	9,5
Estonia	55,8	650,3	38,9	0,0	5,67	6,7	9,7
Grecja	bd	bd	34,4	3,4	3,94	2,0	10,5
Hiszpania	98,9	2081,6	35,2	2,6	4,29	5,1	10,7
Francja	118,8	3503,0	42,3	0,0	5,91	7,8	9,6

Irlandia	128,9	Bd	20,5	3,1	4,40	7,2	4,5
Włochy	110,0	bd	41,4	0,3	4,74	6,8	8,0
Cypr	75,1	1902,6	18,6	3,8	7,36	9,3	4,6
Łotwa	42,6	bd	41,1	1,1	5,32	9,1	10,4
Litwa	49,4	508,3	40,0	-0,1	5,18	6,5	11,4
Luksemburg	157,1	bd	29,2	2,3	4,06	9,8	5,1
Węgry	68,0	838,2	44,8	-0,7	5,94	4,6	6,1
Malta	80,9	1257,1	18,0	-0,8	4,84	4,8	7,3
Holandia	107,6	3828,0	40,4	-0,9	5,07	17,3	4,6
Austria	bd	bd	43,4	0,0	5,48	12,0	4,8
Polska	61,9	699,2	42,2	-0,3	5,62	5,5	19,0
Portugalia	65,8	1394,5	32,4	0,1	5,61	4,8	6,7
Słowenia	74,9	bd	39,8	0,4	6,02	17,9	6,3
Słowacja	60,2	636,0	39,6	-0,3	4,38	4,6	18,2
Finlandia	109,2	3698,0	39,4	0,4	6,51	24,6	8,8
Szwecja	106,1	bd	47,1	-0,5	7,47	33,3	6,3
Wielka Bryt.	107,0	3848,6	29,7	1,0	5,38	29,1	4,7

Kol.2: Indeks: PKB (wg parytetu PPS) przypadający na 1 zatrudnionego, wyrażony w stosunku do UE-25=100. Wartość indeksu wyższa niż 100 oznacza, iż produktywność pracy w danym kraju jest wyższa niż przeciętna w UE, i odwrotnie.

Kol. 6: Publiczne wydatki na edukację, wyrażone jako %PKB

Kol. 7: Odsetek osób w wieku 25-64, które w ciągu ostatnich 4 tygodni poprzedzających badanie uczestniczyły w jakimkolwiek szkoleniu, lub pobierały edukację

Źródło: Eurostat

Zasadniczym celem przemian instytucjonalno-regulacyjnych na rynku pracy jest dążenie do poprawy jego podstawowych parametrów (płace, wielkość i jakość dostępnego kapitału ludzkiego), stwarzając warunki do wzrostu konkurencyjności firm, regionów i gospodarek. Ważnym czynnikiem konkurencyjności są koszty pracy, znacząco determinowane poziomem fiskalizmu i polityką świadczeń społecznych. Dobrym indykatorem podatkowych i socjalnych kosztów pracy jest tzw. klin podatkowy (*tax wedge*), definiowany jako udział podatku dochodowego oraz obciążeń związanych z ubezpieczeniem społecznym (płaconych zarówno przez pracodawców, jak i pracobiorców) w całkowitych kosztach pracy. Jak wynika z danych zawartych w tab. 3, najniższy klin podatkowy występuje na Malcie i Cyprze, w Irlandii, Wielkiej Brytanii i Luksemburgu, zaś najwyższy – w Szwecji, Belgii, Austrii i na Węgrzech. W Polsce klin podatkowy jest wyższy od średniej dla UE-25 i UE-15, a także innych państw Europy Środkowowschodniej (z wyjątkiem Węgier). Zasadniczo nie stwierdzono bezpośredniego związku pomiędzy poziomem PKB per capita a wysokością klina podatkowego (wysoki poziom PKB przypadający na jednego mieszkańca jest obserwowany zarówno w krajach o niskim, jak i wysokim obciążeniu pozapłacowym kosztów pracy). Jednakże istnieje silna negatywna zależność pomiędzy klinem podatkowym a wzrostem zatrudnienia, szczególnie w tych krajach, w których występuje relatywnie duża liczba bezrobotnych posiadających niski poziom kwalifikacji zawodowych (taka sytuacja ma miejsce w Polsce). Jak wskazują badania Banku Światowego (World Bank, 2005), każdy wzrost klina podatkowego o jeden punkt procentowy powoduje spadek zatrudnienia w krajach Europy Środkowowschodniej o 0,5-0,8%. Dane zawarte w tab.3 potwierdzają tę zależność, i wskazują, iż Polska wypada na tle innych krajów bardzo niekorzystnie. Wysokim obciążeniami podatkowym i socjalnym nie towarzyszą wysokie (wyrażone w euro) miesięczne koszty pracy; jednak konfrontacja tych wielkości w

produktywnością pracy w Polsce (na poziomie zaledwie 61,9% średniej produktywności wszystkich członków UE) zmusza do wystawienia Polsce oceny negatywnej w tym względzie. Należy bowiem pamiętać, iż relatywnie wysoki klin podatkowy nie tylko negatywnie oddziałuje na tworzenie nowych miejsc pracy, ale i z pewnością sprzyja rozwojowi tzw. szarej strefy w zatrudnieniu. Według niektórych szacunków, w Polsce 21.3% osób w wieku produkcyjnym pracuje w szarej strefie, podczas gdy w Czechach 12.9%, Słowacji 17.1% a na Łotwie 30.1%⁴. Szara sfera sprzyja zaś zwiększeniu bezrobocia rejestrowanego (Socha, Sztanderska, 2004).

Mechanizmy sprzyjające giętkości rynku pracy znacząco determinowane są charakterem polityki zatrudnienia i rynku pracy. W Polsce, od 1990 r. funkcjonują podstawowe instrumenty polityk rynku pracy:

- pasywne: zasiłki dla bezrobotnych oraz ubezpieczenie społeczne⁵;
- i aktywne – prace interwencyjne, szkolenia, pożyczki dla bezrobotnych na założenie własnego miejsca pracy.

W kolejnych latach instrumentarium znacznie rozbudowano i stopniowo przekształcono. Generalnie, zmiany zmierzały do ograniczenia powszechnej dostępności do wypłat zasiłków (w przekonaniu, że tego rodzaju formy osłabiają aktywne poszukiwanie pracy), na rzecz aktywnych programów rynku pracy. Aktywne programy, oparte na subsydiowaniu zatrudnienia, szkoleniach bezrobotnych i aktywizacji zawodowej absolwentów, w założeniu nastawione są na tworzenie nowych miejsc pracy i zwiększenie mobilności zasobów pracy. Oceny faktycznej roli aktywnych programów rynku pracy dokonuje się poprzez analizę skali podejmowanych działań oraz ich efektywności, a także ocenę funkcjonowania instytucji rynku pracy. W Polsce, podstawowymi instytucjami na rynku pracy kształtującymi politykę rynku pracy są obecnie:

- Na poziomie lokalnym - samorządy lokalne i podporządkowane im urzędy pracy szczebla powiatowego, wojewódzkiego, a także odpowiadające tym szczeblom rady zatrudnienia oraz naczelna rada zatrudnienia.
- Na poziomie kraju - administracja centralna, przede wszystkim Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, a także – w mniejszym stopniu - inne resorty, których rola jest zazwyczaj pośrednia.

Pozarządowe organizacje pośrednictwa pracy odgrywają marginalną rolę, a skala pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego z ich udziałem jest bardzo mała, znacząca dla niektórych specjalnych subrynków np. kadry menedżerskiej. Instytucje edukacyjne, głównie z obszaru kształcenia ustawicznego, wpływają na zmianę cech podaży pracy i z tego punktu widzenia można uznać ich rolę za ważną. Jednak w istocie jest ona ważna tylko w odniesieniu do kształcenia bezrobotnych (dostarczyciele usług szkoleniowych dla urzędów pracy), ponieważ kształcenie ustawiczne odbywa się w małej skali i głównie zorientowane na młodych pracowników.

Ważną rolę pełni Fundusz Pracy, ponieważ reguły jego tworzenia i wykorzystania silnie kształtują działanie rynku. Fundusz Pracy jest finansowany ze składek pracodawców (2,45% od wypłat wynagrodzeń), uzupełniających dotacji budżetu państwa i innych źródeł, wśród których na czele plasują się kredyty. Wydatki zaś dzielą się na obligatoryjne: zasiłki dla bezrobotnych i świadczenia przedemerytalne oraz fakultatywne: przeznaczone na aktywne programy rynku pracy i na wydatki pozostałe np. opracowywanie i upowszechnianie informacji zawodowych, obsługę bezrobotnych, eksploatację systemu informatycznego itp. Dochody własne Funduszu Pracy są dodatkowo skorelowane z zatrudnieniem i wysokością płac, wydatki

⁴ GUS zapowiedział przeprowadzenie badania szarej sfery (ostatnie badanie GUS pochodzi z 1998 r.). Jak każdy szacunek szarej sfery, tak i zawarte w cytowanym opracowaniu może budzić wątpliwości. Jego zaletą jest jednak zastosowanie porównywalnej metody dla kilku krajów, co daje podstawy do porównań.

- z bezrobociem. Takie ukształtowanie struktury dochodów i wydatków Funduszu, byłoby uzasadnione, gdyby zasiłki i inne świadczenia dla bezrobotnych miały charakter ubezpieczeniowy (a takiego faktycznie nie mają) i gdyby budżet w stabilny sposób realizował koncepcję aktywizacji na rynku pracy. W rezultacie wymienionych mankamentów, w okresie nasilenia bezrobocia, Fundusz popada w zadłużenie i nie spełnia zadań związanych z ograniczaniem bezrobocia (rosną wypłaty zasiłków, a na cele aktywnej polityki zostaje mniej środków niż w okresach mniejszego bezrobocia) (Socha, Sztanderska, 2004). Jest to ważna przyczyna osłabienia skuteczności polityki rynku pracy, co przejawia się w zarówno w wielkości budżetu przeznaczanego na wszelkie działania dotyczące rynku pracy i bezrobocia, jak i wielkość środków przeznaczonych na programy aktywne. I tak, o ile w 1998 r. wydatki Funduszu Pracy jeszcze w 23,8% były przeznaczone na aktywne narzędzia polityki rynku pracy, to w 2002 r. stanowiły tylko 5,4%. Pozytywne jest to, iż od 2003 obserwuje się powolny wzrost wydatków na aktywne formy (w 2003 r. ich udział wyniósł 12,8%, w 2004 r. – 14,4%) (dane pochodzą ze strony internetowej MPiPS, 2006).

W całokształcie celów polityki rynku pracy, i podporządkowanych im zadań szczegółowych, na plan pierwszy wybija się problem bezrobocia, jako dominujący na rynku pracy, a może nawet w całej gospodarce (Balcerowicz, red., 2004). Nie negując takiego postrzegania sytuacji na rynku pracy można wskazać problem nie mniej ważny, jakim jest niski poziom aktywności ekonomicznej polskiego społeczeństwa. Do jej pomiaru używany jest m.in. wskaźnik zatrudnienia. Jego wielkość w ostatnich latach kształtowała się na poziomie niewiele przekraczającym 50%, i była o ponad 10 punktów procentowych poniżej średniej UE-25, dając Polsce ostatnią pozycję w tym względzie wśród państw europejskich⁵. Jak pokazują szacunki, nawet gdyby udało się Polsce - za pośrednictwem programów rynku pracy – reaktivować zawodowo osoby bezrobotne, osiągnięty w ten sposób wskaźnik zatrudnienia byłby relatywnie niski. Przyczyną takiej sytuacji są m.in. alternatywy dla pracy, w postaci zasiłków opieki społecznej, zasiłków przedemerytalnych, rent zdrowotnych (w Polsce liczba rent zdrowotnych przypadających na 1000 mieszkańców jest ponad dwukrotnie wyższa niż w krajach UE). Czynnikiem istotnie oddziałującym na niską wartość wskaźnika aktywności ekonomicznej jest także faktyczny wiek przechodzenia na emeryturę, który w Polsce w 2004 r. wynosił 57,7 lat, i był najniższy w Europie. W tym kontekście, koncentrowanie uwagi i instrumentów rynku pracy wyłącznie na osobach bezrobotnych może przynieść kolejne negatywne procesy na rynku pracy, do których z pewnością można zaliczyć niski poziom aktywności ekonomicznej. Bierność ekonomiczna części społeczeństwa prowadzi bowiem w konsekwencji do zwiększenia kosztów, które muszą ponieść pozostali na rynku pracy oraz nowowchodzący, w postaci rosnących pozapłacowych kosztów pracy i spadku dynamiki tworzenia nowych miejsc pracy.

Tabela 4. Polacy na rynkach państw UE w okresie 2004-2005

Państwo	Liczba wydanych pozwoleń na pracę		Liczba pracujących w okresie od 1 maja 2004r. (wersja 1)	Liczba pracujących w okresie od 1 maja 2004 r. (wersja 2)
	2004	2005		
Austria	16 726	790 (02)	7 993 (02)	21 000
Belgia	1 200	-	4 000 *	1 777
Cypr	-	620 (04)	2 300 (04)	3 000
Czechy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	8 882 ***	10 300
Dania	-	-	651 (03)	1 300

⁵ W myśl Strategii Lizbońskiej takie wielkości należy uznać za dalece niewystarczające (celem jest osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie 70%).

Estonia	16	-	-	56
Finlandia	130	-	kilkaset	162
Francja	-	-	8 292 ***	10 800
Grecja	-	-	3 366 **	5 000
Hiszpania	14 490	2 592 (02)	-	20 000
Irlandia	Nie dotyczy	Nie dotyczy	32 648	80 000
Litwa	Nie dotyczy	Nie dotyczy	kilkadziesiąt	100
Luksemburg	4	-	-	4
Łotwa	Nie dotyczy	Nie dotyczy	66	61
Malta	-	-	-	30
Niderlandy	20 190	-	7 581***	31 500
Niemcy	354 789	-	-	683 400
Portugalia	42	-	360	385
Słowacja	Nie dotyczy	Nie dotyczy	200-300	224
Słowenia	Nie dotyczy	Nie dotyczy	123***	171
Szwecja	2 700	470	-	4 200
Węgry	Nie dotyczy	Nie dotyczy	400	552
Wielka Brytania	Nie dotyczy	Nie dotyczy	73 500***	169 700
Włochy	36 980	-	-	62 000

* 2002 r., ** 2003 r., *** 2004 r.

- brak danych

wersja 1 – według raportu MGIP

wersja 2 – według danych <http://praca.gazeta.pl/gazetapraca/2029020,68745,3323129.html>

Źródło: opracowanie na podstawie raportu Departamentu Europejskich Spraw Gospodarczych w MGIP (Informacja, 2005)

Odmiernym w charakterze, ale dla polskiego rynku pracy istotnym – szczególnie w ostatnich dwu latach – przejawem elastyczności rynku pracy jest mobilność pracowników. Współcześnie staje się ona nieodłączną cechą współczesnej siły roboczej, na tyle istotną, że jej niedostatek uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie rynku pracy. Można wyróżnić następujące aspekty mobilności (ruchliwości) pracowników:

- mobilność geograficzna (przestrzenna) – związana ze zmianą miejsca wykonywania pracy,
- mobilność zawodowa (kwalifikacyjna) – wiążąca się ze zmianą zawodu i uzyskaniem nowych kwalifikacji,

mobilność międzyzakładowa – polegająca na zmianie pracodawcy, na rzecz którego wykonywane jest świadczenie pracy.

Z punktu widzenia mechanizmu rynkowego, i jego długookresowej zdolności do równoważenia popytu na pracę i podaży pracy, każda z wymienionych form ruchliwości pracowniczego pełni kluczową rolę. Mobilność pracowników jest także istotnym czynnikiem determinującym konkurencyjność rynku pracy danego kraju (Maniak, Nowak-Lewandowska, 2005). Dotychczasowe badania wskazują umiarkowaną skłonność polskich pracowników do zmiany zawodu lub miejsca pracy (do przemieszczeń są skłonne przede wszystkim osoby aktywne na rynku pracy, dbające o swoją konkurencyjność na rynku pracy). Przykładowo, wg badań BA-EL, w 2002 r. zmieniło branżę 12,1% wszystkich pracujących, co dobrze świadczy o zawodowej rotacji pracowników. Inny wskaźnik – stopa realokacji miejsc pracy plasuje Polskę w średniej OECD (Balcerowicz, 2004). Podobnie, wskaźniki informujące o ilości polskich pracobiorców uczestniczących w różnych formach kształcenia zawodowego (zob. tab. 3) pozwalają określić ruchliwość kwalifikacyjną jako przeciętną. W sytuacji głębokiego niedopa-

sowania strukturalnego pomiędzy popytem na pracę a podażą pracy, skutkującego wysokim poziomem bezrobocia strukturalnego o charakterze długookresowym, ten poziom zawodowej i międzyzakładowej ruchliwości pracowniczej należy uznać za dalece niewystarczający. Na tym tle korzystnie wypada fakt, iż deklarowana wśród Polaków skłonność do zmiany miejsca zamieszkania jest dość wysoka, i wykazująca tendencję rosnącą (Balcerowicz, 2004), mimo iż warunki na rynku nieruchomości nie sprzyjają ruchliwości geograficznej. Dowodem na wysoką mobilność geograficzną Polaków jest skala migracji zarobkowych, jaka nastąpiła po wejściu Polski do wspólnoty europejskiej w maju 2004 r., i otwarciu niektórych rynków pracy (zob. dane zawarte w tab. 4). Jak wykazują badania nad migracjami, wśród migrujących zarobkowo Polaków wyróżnić można dwie grupy (Nowak-Lewandowska, 2005):

- osoby o stosunkowo niskich kwalifikacjach (w tym: bezrobotni), pracujący obecnie lub wcześniej w tych sektorach gospodarki, które odnotowują spadek koniunktury,
- osoby o wysokich, specjalistycznych kwalifikacjach, które w krajach emigracji znajdują dla siebie lepsze perspektywy ekonomiczne i rozwojowe, aniżeli w Polsce (Maniak, Nowak-Lewandowska, 2006).

Obserwując aktualny poziom zagranicznych wyjazdów zarobkowych Polaków można prognozować znaczący ubytek migracyjny. Jego wielkość trudno jest obecnie oszacować, zarówno ze względu na trudności w pozyskaniu obiektywnych danych dotyczących skali zjawiska migracji zarobkowych (część z nich odbywa się poza legalnym rynkiem pracy), jak i brakiem informacji na temat migracji powrotnych. Z punktu widzenia sytuacji na polskim rynku pracy ważne jest to, iż nie obserwuje się bezpośredniego związku pomiędzy skalą bezrobocia a ilością emigrantów (w większym stopniu aniżeli bezrobotni migrują osoby posiadające pracę, zazwyczaj niskopłatną). W tym kontekście, wysoką skłonność Polaków (szczególnie młodych, dobrze wykwalifikowanych) do migracji zagranicznych należy uznać za zagrożenie dla rynku pracy: przy nieznacznych spadkach bezrobocia spowodowanych bardziej poprawą koniunktury gospodarczej aniżeli realokacją branżową bądź geograficzną, spowolnione zostaną procesy restrukturyzacji rynku pracy, stosownie do wymagań nowoczesnej, konkurencyjnej gospodarki.

Wnioski

Elastyczność rynku pracy w Polsce nie odbiega znacząco od obserwowanej w państwach OECD i UE, jednak występują pewne specyficzne dla tego rynku elementy, silnie oddziałujące na pewien stopień jego usztywnienia. Zaliczyć do nich można:

- zbyt wysoki (i jednolity dla wszystkich grup pracowników) poziom płac minimalnych;
- wysoki poziom pozapłacowych kosztów pracy (*tax wedge*), mający znaczenie szczególnie na tle niskiej produktywności pracy w Polsce;
- zbyt niską – w stosunku do potrzeb rozwojowych i strukturalnych gospodarki – zawodową i międzyzakładową mobilność pracowników; jednocześnie słaba infrastruktura mieszkaniowa w Polsce nie pozwala wykorzystać istniejącej skłonności do mobilności geograficznej Polaków;
- dużą dostępność do świadczeń społecznych, stanowiących alternatywę dla dochodów z pracy;
- duże znaczenie tradycyjnego stosunku pracy; w obszarze norm prawa pracy (kodeks pracy) przewaga rozwiązań chroniących interesy pracobiorców.

Rozwiązanie kluczowych problemów polskiego rynku pracy, do których zaliczyć należy w jednakowym stopniu zarówno wysokie bezrobocie, jak i niską aktywność zawodową ludności, wymaga kompleksowego podejścia. Szczególną rolę mają do spełnienia szeroko rozumiane instytucje rynku pracy, mające wpływ na zakres i charakter regulacji rynku pracy oraz cele, finansowanie i organizację rządowych programów stanowiących odzwierciedlenie poli-

tyki rynku pracy. Powinny one zintensyfikować swoją działalność nie tylko w sferze łagodzenia skutków bezrobocia, ale przede wszystkim w sferze tworzenia zdolności gospodarki do tworzenia nowych miejsc pracy. Niebagatelny czynnik o charakterze instytucjonalnym stanowi także etyka i kultura pracy; istotne jest promowanie wzorców dobrej pracy, opartej na wysokiej jakości kapitale ludzkim. Podjęcie działań na rzecz zwiększenia elastyczności rynku pracy sprzyja poprawie jego konkurencyjności (tzw. konkurencyjności czynnikowej), stanowiącej bazę dla kreowania konkurencyjności przedsiębiorstw i gospodarek, i tym samym jest warunkiem koniecznym do spełnienia na długookresowej ścieżce poprawy jakości życia społeczeństwa.

BIBLIOGRAFIA:

1. Atkinson J. (1984), Manpower strategies for flexible organizations, „Personnel Management” 1984, nr 8
2. Balcerowicz E. (red.), Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?, Zeszyty BRE Bank – CASE nr 73, 2004
3. Bax E.H. (1996), Globalization and the Flexibility of Labour: A New Challenge to Human Resource Management, Research Report SOM. No. 96A41, University of Groningen
4. Eurostat (2003), Employment in Europe 2003. Recent trends and prospects, European Communities,
5. Eurostat (2005), Statistic in Focus – Population and Social Conditions 7/2005,
6. Eurostat (2006), Statistic in Focus – Population and Social Conditions 11/2006
7. Eurostat (2006a), Key Figures on European Business 2006
8. Eurostat (2006b), News Release 92/2006
9. Frieske K.W. (red.) (2003), Deregulacja polskiego rynku pracy, IPiSS
10. Grotkowska G., Socha M.W., Sztanderska U., Elastyczność zatrudnienia a bezpieczeństwo socjalne na rynku pracy. Doświadczenia Polski, Międzynarodowa Organizacja Pracy, 2005
11. Jerzak M., (2004) Deregulacja rynku pracy w Polsce i Unii Europejskiej, Materiały i Studia NBP nr 176, Warszawa
12. Kryńska E. (red.) (2001), Stymulacja ruchliwości pracowniczej. Metody i instrumenty, IPiSS, Warszawa
13. Kryńska E. (2001a), Dylematy polskiego rynku pracy, IPiSS, Warszawa
14. Kryńska E. (red.) (2003), Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce, IPiSS, Warszawa
15. Kwiatkowski E., Kubiak P., Kucharski L., Tokarski T. (1999), Procesy dostosowawcze na rynku pracy jako czynnik konsolidacji reform rynkowych w Polsce, Studia i Analizy CASE nr 183, Warszawa
16. Maniak G., Nowak-Lewandowska R. (2005), Competition and Competitiveness of Firms and The Labour Market, w: Market Economy, Competition and Competitiveness, red. D.Kopycińska, Wyd. Kat. Mikroekonomii US, seria wyd. Economy & Competition Policy No 1, Szczecin
17. Maniak G., Nowak-Lewandowska R. (2006), Labour migration in the enlarged European Union (aspects of labour migration from CEE countries), w: Determinants of attitudes and behaviour of the decision-making entities, red. D.Kopycińska, seria wyd. Economy & Competition Policy No 5, Szczecin
18. Michie J., Sheehan M., Business Strategy, Human Resources, Labour Market Flexibility, and Competitive Advantage, University of London, International Journal of Human Resources management, No. 3, 2004

19. Mijal M., Tchorek G. (2005), Uwarunkowania efektywności polskiego rynku pracy w obliczu wejścia do Unii Europejskiej, *Problemy zarządzania* nr 3, s. 66-92
20. Narożny M. (2006), High Unemployment in Poland – not only a labour market problem, *ECFIN Country Focus* Vol. III, Issue 6
21. Nowak-Lewandowska R. (2005), Migracje Polaków w dobie rozszerzenia Unii Europejskiej, w: *Konkurencyjność rynku pracy i jego podmiotów*, red. D.Kopycińska, Wyd. Kat. Mikroekonomii US, Szczecin
22. OECD (2004), *Employment Outlook 2004*
23. OECD (2005), *Employment Outlook 2005*
24. Poteralski J. (2003), Związki zawodowe a konkurencyjność rynku (pracy), w: *Kapitał ludzki w gospodarce*, red. D.Kopycińska, Wyd. Kat. Mikroekonomii US, Szczecin
25. Socha M., Sztanderska U. (2004), Rola reform polskiego rynku pracy w dynamizacji zatrudnienia i ograniczaniu bezrobocia, tekst napisany na zamówienie DAMS NBP, www.pte.pl/pliki/coc/Sztanderska_NBP2_po_rec_1.doc
26. Vickery G., Wurzburg G. (1996), *Flexible Firms, Skills and Employment*, The OECD Observer No. 202
27. Wiśniewski Z. (1999), *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Wyd.UMK w Toruniu
28. World Bank (2005), *Labour taxes and employment in the EU-8*, Wols Bank Quarterly Economic Report April 2005, Part II, Washington