

*Mieczysław Kabaj*

## PROBLEMY WSPÓŁCZESNEGO RYNKU PRACY

*Praca ludzka stanowi klucz, i to chyba najistotniejszy klucz, do całej kwestii społecznej (...).*

*Ażeby życie ludzkie uczynić bardziej ludzkim, wówczas ów klucz – praca ludzka – nabiera znaczenia podstawowego i decydującego. Zadaniem (...) jest przeciwdziałać bezrobociu, które jest w każdym wypadku jakimś złem, a przy pewnych rozmiarach może stać się prawdziwą klęską społeczną (...).*  
(Encyklika Jana Pawła II, „Laborem exercens”)

Zatrudnienie (praca) odgrywa doniosłą rolę w życiu człowieka i społeczeństwa. W wielkim uproszczeniu można powiedzieć, że spełnia ono pięć podstawowych współzależnych funkcji: (1) jest czynnikiem tworzenia produktu społecznego (funkcja ekonomiczna); (2) jest środkiem uzyskiwania dochodu (funkcja dochodowa); (3) jest środkiem promowania popytu; (4) jest środkiem zwiększenia dochodów publicznych, (5) jest środkiem zaspokajania aspiracji zawodowych i społecznych (funkcja społeczna). Kryzys ma wielorakie wymiary i skutki ekonomiczne, społeczne i moralne.

W okresie ostatniego kryzysu gospodarczego (2007-2012) nastąpił gwałtowny spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia w większości krajów gospodarczo rozwiniętych. Rozszerzyła się sfera wykluczenia społecznego i ubóstwa. Prawa do pracy – podstawowego prawa człowieka – zostało pozbawionych dziesiątki milionów ludzi. Masowe i strukturalne bezrobocie stało się wielką klęską społeczną współczesnej polityki społeczno-gospodarczej. Spróbujemy to udowodnić na przykładzie krajów UE, Stanów Zjednoczonych i Polski.

### Teza 1. Bezrobocie osiągnęło najwyższy poziom w historii nowoczesnej gospodarki

Głównym problemem współczesnego rynku pracy jest niezwykle duży deficyt popytu na pracę, co prowadzi do wzrostu bezrobocia. Ewolucję sytuacji na rynku pracy zilustrujemy na przykładzie krajów UE i Stanów Zjednoczonych. Są to gospodarki o zbliżonym potencjale gospodarczym. Udział krajów UE w światowym PKB wynosi 25,1%, a Stanów Zjednoczonych 22,9%. W sumie jest to prawie połowa światowego PKB.

Liczba pracujących w krajach Unii Europejskiej (27) w pięcioleciu kryzysu gospodarczego zmniejszyła się o 8,4 mln osób, a bezrobocie wzrosło aż o 9 mln osób. W 2012 r. bezrobocie przekroczyło 25 mln osób (tabela 1). W każdym roku liczba pracujących zmniejszała się prawie o 1,7 mln osób, a bezrobocie rosło o 1,8 mln osób.

**Tabela 1. Ludność aktywna zawodowo, pracujący i bezrobotni w krajach UE 27, 2007-2012 (dane za IV kwartał)**

Lata	Ludność aktywna zawodowo (PR+B)	Pracujący (PR)	Bezrobotni (B)	Stopa bezrobocia w % ( $\frac{B}{PR+B} \times 100$ )	Przyrost bezrobocia (w stosunku do roku poprzedniego w tys. osób (2008-2012))
2007	236 299	219 994	16 305	6,9	x
2008	237 224	219 195	18 029	7,6	1 724
2009	233 996	213 211	20 825	8,9	2 796
2010	235 270	212 919	22 351	9,5	1 526
2011	236 401	212 761	23 640	10,0	1 289
2012	236 943	211 599	25 344	10,7	1 704
Przyrost (spadek) 2008-2012	+644	-8395	+9039	+3,9 pkt. proc.	+9 039

Źródło: zestawiono na podstawie GUS, Biuletyny Statystyczne za lata 2008-2013.

W Stanach Zjednoczonych w latach 2008-2010 liczba pracujących zmniejszyła się o 7 mln osób, a bezrobocie wzrosło o 7,7 mln. Jednakże w ostatnich dwóch latach (2011-2012) nastąpiło odwrócenie tendencji wzrostu bezrobocia; powstało 3,3 mln nowych miejsc pracy, bezrobocie spadło z 14,8 mln osób do 12 mln osób (tabela 2).

**Tabela 2. Ludność aktywna zawodowo, pracujący i bezrobotni w Stanach Zjednoczonych w okresie kryzysu, 2007-2012**

Lata	Ludność aktywna zawodowo (PR+B)	Pracujący (PR)	Bezrobotni (B)	Stopa bezrobocia w % $(\frac{B}{PR+B} \times 100)$	Przyrost (spadek) bezrobocia (w stosunku do roku poprzedniego w tys. osób)
	w tysiącach osób				
2007	153 125	146 047	7 078	4,6	x
2008	154 286	145 362	8 924	5,8	+1 846
2009	154 142	139 624	14 265	9,3	+5 341
<b>2010</b>	<b>153 889</b>	<b>139 064</b>	<b>14 825</b>	<b>9,6</b>	<b>+560</b>
2011	153 616	139 869	13 747	8,9	-1 078
2012*	154 461	142 413	12 048	7,8**	-1 699
Przyrost (spadek)					
2008–2010	+764	-6 983	+7 747	+5,0 pkt. proc.	x
2011–2012	+572	+3 349	-2 777	-1,8 pkt. proc.	x
2008–2012	+1 336	-3 634	+4 970	+3,2 pkt. proc.	+4 970

\* Szacunki własne; \*\* listopad 2012 r.

Źródło: zestawiono na podstawie GUS, Biuletyny Statystyczne za lata 2009-2013.

W 2012 r. bezrobocie w krajach UE i w Stanach Zjednoczonych osiągnęło 37,4 mln osób. ILO szacuje, że bezrobocie rejestrowane na świecie osiągnęło 200 mln osób, a bezrobocie utajone 700-800 mln osób.

### **Teza 2. Dzisiejsze bezrobocie jest większe niż w okresie wielkiego kryzysu gospodarczego**

Skala problemu dzisiejszego bezrobocia i jego konsekwencje gospodarcze i społeczne będzie zrozumiała, gdy porównany ją do rozmiarów bezrobocia w okresach poprzednich kryzysów gospodarczych.

Jest rzeczą zaskakującą, że dzisiejsze bezrobocie jest znacznie wyższe niż w okresie wielkiego kryzysu gospodarczego (1929-1934) lub w okresie kryzysu naftowego (1975-1985). Jedynymi wyjątkami są Niemcy (bezrobocie w 1932 r. osiągnęło tam 5,8 mln osób (stopa bezrobocia 30,1%), a w 2012 r. przekroczyło nieznacznie 2,3 mln osób, stopa bezrobocia zaś wyniosła 5,4%), oraz Austria i Wielka Brytania. W pozostałych krajach bezrobocie dzisiejsze jest znacznie wyższe lub wielokrotnie wyższe niż w okresie wielkiego kryzysu gospodarczego (1929-1933), co ilustruje tabela 3.

**Tabela 3. Liczba bezrobotnych w 2010 r. i w najgorszych latach wielkiego kryzysu gospodarczego, 1929-1939 (w tys. osób)**

Kraj	Bezrobocie w tys. osób	
	2010	w najgorszym roku wielkiego kryzysu gospodarczego (1929-1933)
1. Austria	188	456
2. Belgia	406	382
3. Dania	166	80
4. Finlandia	244	20
5. Francja	2 653	335
6. Holandia	390	342
7. Irlandia	280	133
8. Kanada	1 484	80
9. Niemcy	2 945	5 773
10. Norwegia	152	42
11. Polska	1 955	343
12. Stany Zjednoczone	14 825	12 848
13. Szwajcaria	204	113
14. Szwecja	417	121
15. Węgry	475	75
16. Wielka Brytania	2 440	2 776
17. Włochy	2 102	1111
<b>Ogółem 1-17</b>	<b>31 326</b>	<b>25 030</b>

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2012*, s. 173; GUS, *Mały Rocznik Statystyczny 1939*, s. 268; L. Robbins, *Wielkie przesilenie gospodarcze*, Kraków 1937, s. 181; P.A. Samuelson, *Economics*, 4 wydanie, New York 1958, s. 204.

### Teza 3. Szybszy wzrost bezrobocia młodych

W okresie kryzysu gospodarczego najszybciej rośnie bezrobocie młodych (do 25 roku życia). Pod koniec 2012 r. liczba młodych bezrobotnych w krajach Unii Europejskiej (27) zbliżyła się do 6 mln osób (5,8 mln), a stopa bezrobocia osiągnęła 23,4% i była ponad dwukrotnie wyższa od średniej (10,7%). Do końca 2013 r. na całym świecie pracy nie będzie miało 73 mln osób w wieku 15-29 lat (szacują eksperci Międzynarodowego Biura Pracy w Genewie).

W krajach UE najniższa stopa bezrobocia młodych wystąpiła w Niemczech (8,1%), Austrii (8,5%) i w Holandii (9,8%). Najwyższe stopy bezrobocia młodych odnotowano w Hiszpanii (55,9%), Grecji (57%), Portugalii (39,1%) i we Włoszech (36,5%). W Polsce w pierwszym kwartale 2013 r. zarejestrowanych było 453 tys. młodych bezrobotnych do 25 roku życia, a stopa bezrobocia osiągnęła prawie 30%.

Dwie główne przyczyny wysokiego bezrobocia młodych to wielki niedobór miejsc pracy oraz niedostosowanie kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy. Według mojego szacunku ten ostatni czynnik jest odpowiedzialny za ok. 1/2 bezrobocia absolwentów szkół zawodowych. Wdrożenie dualnego systemu kształcenia (dominującego np. w Niemczech) umożliwiłoby zmniejszenie bezrobocia młodych o połowę<sup>1</sup>.

#### **Teza 4. Polska należy do nielicznych krajów, w których odnotowano niewielki wzrost liczby pracujących, ale bezrobocie wzrosło o 45%**

W okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce liczba pracujących zwiększyła się o 176 tys. osób, natomiast bezrobocie rejestrowane zwiększyło się o 663 tys. osób, tj. o 45% (tabela 4). Liczba zarejestrowanych bezrobotnych wyniosła pod koniec 2012 r. 2137 tys. (13,4% aktywnych zawodowo). Jednakże według badań CBOS tylko 3/4 zarejestrowanych aktywnie poszukiwało zatrudnienia. Równocześnie, wg badań GUS, 1/3 bezrobotnych nie rejestrowała się w urzędach pracy, a 450 tys. zdolnych do pracy należało do kategorii tzw. zniechęconych, 309 tys. pracowało w niepełnym wymiarze czasu z powodu braku możliwości zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy. W rolnictwie bezrobocie utajone sięga 900 tys. osób.

Ostatnie badania zawodów deficytowych i nadwyżkowych wykazało, że w 2011 r. liczba zgłoszonych ofert pracy wyniosła 733 tys., liczba nowo zarejestrowanych bezrobotnych – 2591 tys., niedobór wynosił 1858 tys. ofert pracy, a w 2012 r. analogicznie – 1868 tys. Na jedną ofertę pracy (średnio w 2012 r.) przypadało 53 bezrobotnych w urzędach pracy, a na całym otwartym rynku 31 bezrobotnych.

**Tabela 4. Ludność aktywna zawodowo, pracujący i bezrobotni zarejestrowani w latach 2008-2012 (dane na koniec roku) – Polska**

Lata	Ludność aktywna zawodowo	Pracujący	Bezrobotni	Stopa bezrobocia w %	Przyrost bezrobocia w stosunku do roku poprzedniego w tys. osób
	w tysiącach osób				
2008	15 511	14 037	1 474	9,5	x
2009	15 675	13 782	1 893	12,1	419
2010	16 062	14 107	1 955	12,4	62
2011	16 216	14 233	1 983	12,5	28
2012	16 350	14 213	2 137	13,4	154
Przyrost 2009-2012	+839	+176	+663	+3,9 pkt. proc	663

Źródło: zestawiono na podstawie: GUS, *Mały Rocznik Statystyczny 2013*.

<sup>1</sup> Szerzej M. Kabaj, *Wpływ systemów kształcenia zawodowego na zatrudnienie i bezrobocie młodzieży*, IPISS, Warszawa 2012.

## Teza 5. Trzy główne wyzwania polityki społeczno-gospodarczej w Polsce w najbliższym pięcioleciu

Pierwsze wyzwanie dotyczy aktualnego zatrudnienia zasobów pracy w Polsce. W marcu 2012 r. GUS opublikował wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań, który przeprowadzono w okresie od 1 kwietnia do 30 czerwca 2011 r. Informacje opublikowane przez GUS w zakresie zatrudnienia i bezrobocia zasobów pracy w Polsce są wysoce niepokojące. Ukazują one, że stopień zatrudnienia zasobów pracy w Polsce jest znacznie niższy, niż wynika to z bieżących badań aktywności ekonomicznej ludności (BAEL). Warto dodać, że w obu badaniach stosowano tę samą metodę, co oznacza, iż są one porównywalne.

Według BAEL liczba pracujących w II kwartale 2011 r. wynosiła 16 163 tys., a według Spisu Powszechnego w tym czasie pracowało w Polsce 14 153 tys. osób, czyli o ok. 2 mln osób mniej. Dalej, według BAEL liczba bezrobotnych wynosiła 1690 tys., według Spisu zaś 2097 tys. osób, czyli była ponad 400 tys. osób większa. Spis informuje także o liczbie emigrantów zarobkowych, którzy przebywali za granicą ponad 3 miesiące. Otóż w II kwartale 2011 r. pracowało za granicą 1940 tys. Polaków, czyli aż o 1154 tys. więcej w porównaniu z poprzednim spisem w 2002 r. A już dwa lata później (w 2013 r.) liczba emigrantów osiągnęła 2160 tys. osób.

Według prognozy prof. K. Iglickiej w najbliższych latach dołączy do nich kolejne 500-800 tys. emigrantów. Z badań wynika, że aż 64% młodych Polaków uważa, że tylko praca i życie za granicą stwarzają dla nich jakąkolwiek przyszłość („Dziennik Gazeta Prawna” z 19 lutego 2013 r.). Z innych badań wynika, że średni wiek emigranta wynosi 31 lat; 16,5%, tj. 356 tys. Emigrantów, ma wykształcenie wyższe, co stanowi prawie równowartość łącznej średniej liczby absolwentów wszystkich szkół wyższych w Polsce w okresie roku w ostatnim pięcioleciu („Dziennik Gazeta Prawna” z 22 marca 2013 r.).

Narodowy Spis Powszechny wykazał, że 2/3 polskich emigrantów przebywało za granicą dłużej niż 12 miesięcy; obecnie blisko 1,5 mln osób. Prawdopodobieństwo powrotu tych osób do kraju jest bardzo małe ze względu na brak godziwych miejsc pracy i duże różnice poziomu wynagrodzeń.

W 2012 r. emigranci przekazali do Polski 17,4 mld zł, ale straty polskiej gospodarki z powodu pobytu 1,5 mln młodych ludzi dłużej niż 12 miesięcy za granicą przynioszą roczny ubytek PKB o ok. 150 mld zł.

Pierwsze wyzwanie dotyczy tego, jak zapobiegać drugiej, wielkiej fali emigracji zarobkowej i jakie podjąć działania, aby wielu młodych ludzi wróciło do kraju, znalazło tu pracę i godziwe wynagrodzenie.

Drugie wyzwanie dotyczy środków i metod zwiększenia aktywności zawodowej ludzi w wieku zdolności do pracy. Dla analityka polityki zatrudnienia i rynku pracy zaskakujące jest zestawienie trzech informacji:

- 14 213 tys. pracujących Polaków w Polsce i dla Polski,
- 2160 tys. Polaków pracujących za granicą,

- na 14 213 tys. pracujących w Polsce nie pracowało w Polsce 2,1 mln osób (bezrobotni); dla innych krajów pracowało 2,2 mln osób (emigranci).

W sumie nie pracowało dla Polski 4,3 mln osób, co stanowi 30% w stosunku do liczby pracujących w Polsce.

Równocześnie Spis ujawnił, że spośród 24,4 mln osób w wieku produkcyjnym (18/59/64) pracowało w Polsce 14,1 mln, czyli wskaźnik zatrudnienia wynosił 57,8% należał do najniższych wśród 27 krajów Unii Europejskiej. Gdyby osiągnąć średni wskaźnik zatrudnienia krajów UE, to zatrudnienie w Polsce byłoby o 2,6 mln osób wyższe. Niski stopień zatrudnienia zasobów pracy w Polsce przynosi ogromne straty ekonomiczne, społeczne i moralne. Pytanie, na które powinniśmy odpowiedzieć, dotyczy poprawy proporcji między liczbą zdolnych do pracy, pracujących i niepracujących.

Trzecie wyzwanie dotyczy przyszłości, kształtowania się podaży pracy w najbliższym pięcioleciu. Wiemy, że liczba osób w wieku zdolności do pracy w latach 2011-2015 zmniejszy się o 900 tys., ale nie będzie to miało większego wpływu na podaż pracy w tym pięcioleciu. Natomiast na rynku pracy pojawi się druga, ostatnia i największa w okresie powojennym fala absolwentów szkół ponadgimnazjalnych, licząca w pięcioleciu 2011-2015 4,6 mln osób. Liczba absolwentów szkół wyższych, średnich zawodowych, policealnych i zasadniczych zawodowych osiągnie 3,5 mln, średnio 700 tys. rocznie. Większość z nich pojawi się na rynku pracy (tzw. opóźniona podaż pracy). Ile trzeba stworzyć miejsc pracy, aby ten wielki potencjał kwalifikacji, talentów, ambicji spożytkować dla dobra polskiej gospodarki? Jakże trzeba uruchomić strategię, środki i instrumenty, aby lepiej zagospodarować w Polsce istniejące i przyszłe zasoby pracy, zbliżyć sytuację na polskim rynku pracy do stanu pełnego zatrudnienia, aby prawo do pracy mogło być realizowane w stopniu zbliżonym do zaleceń paktów praw człowieka?

#### **Teza 6. W okresie najbliższych pięciu lat powinno powstać 2 mln miejsc pracy, aby zmniejszyć bezrobocie i emigrację zarobkową**

Projekcja liczby absolwentów szkół zawodowych i wyższych sugeruje (po uwzględnieniu popytu odtworzeniowego), że realna opóźniona podaż pracy zwiększy się do 2018 r. o 2 mln osób (mimo bieżącego niżu demograficznego). Jeżeli więc nie zwiększy się popyt na pracę, to zwiększyć się może bezrobocie lub ostatnia duża fala absolwentów przekształci się w drugą wielką falę emigracji zarobkowej, co przyniesie polskiej gospodarce ogromne straty gospodarcze i społeczne.

#### **Teza 7. Wzrost wydatków publicznych na programy rynku pracy (2007-2010) mimo kryzysu finansów publicznych**

W miarę wzrostu bezrobocia rosną także wydatki na programy rynku pracy, na zasiłki dla bezrobotnych i na ich aktywizację zawodową (szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, tworzenie małych firm itp.). Ogólne wydatki



w UE 27 wzrosły z 258 mld euro w 2007 r. do 355 mld euro, czyli o 97 mld euro (o 37%). Bezrobocie w tym okresie wzrosło o 9 mln osób, tj. 55%. Przeciętne wydatki na bezrobotnego zmniejszyły się z 15 823 euro do 14 007 euro, czyli o 1816 euro (patrz tabela 5). Poziom wydatków oraz ich wzrost na aktywne i pasywne programy ilustrują tabele 1 i 2 w załączniku.

W Polsce w latach 2008-2010 wydatki na jednego bezrobotnego wzrosły znacznie – o 93%, co przyczyniło się do zmniejszenia tempa wzrostu bezrobocia w latach 2010–2011. Jednak już w 2011 i 2012 r. zmniejszono wydatki na aktywne programy aż o połowę (patrz tabela 2 w załączniku). Bezrobocie w 2012 r. wzrosło o 154 tys. osób.

**Tabela 5. Globalne wydatki na programy rynku pracy w krajach UE i w Polsce w latach 2007-2011**

PKB i rodzaj wydatków	Unia Europejska			Polska		
	2007	2010	Przyrost	2007	2010	Przyrost
1. PKB w mld euro (według parytetu siły nabywczej)	12 308	12 244	-64	537	584	+47
2. Ogółem wydatki na politykę rynku pracy – w mld euro – w proc. PKB	258 2,1	355 2,9	+97 +0,7	1 611 98	2 883 0,5	+1 272 +0,2
3. Wydatki na jednego bezrobotnego w euro	15 823	14 007	-1816	821	1 503	+628

Źródło: szacunki na podstawie: GUS, *Rocznik Statystyczny 2012*, Warszawa; OECD stat. 2012, *Statistics in Focus 2010*, nr 66.

Średnie roczne wydatki na programy rynku pracy w UE w latach 2007-2012 wynosiły aż 309 mld zł. W sumie wydano gigantyczną kwotę 1545 mld euro. W tym okresie nie zahamowano wzrostu bezrobocia, które zwiększyło się o ponad 9 mln osób (55%). Dowodzi to, że wydatki na programy rynku pracy i ich efektywność zatrudnieniowa mają jedynie charakter komplementarny, uzupełniająca prozatrudnieniową politykę społeczno-gospodarczą. Zarówno w UE, jak i w Polsce politycy nie mają koncepcji i strategii tworzenia nowych miejsc pracy i promowania prozatrudnieniowej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego.

### **Teza 8. Ogromne straty gospodarcze i społeczne spowodowane wzrostem bezrobocia w UE, USA i w Polsce**

W literaturze ekonomicznej dokonano wielu prób oceny wpływu wysokiego bezrobocia (lub jego wzrostu) na zmniejszenie poziomu produkcji i obniżenie poziomu życia. *Straty ponoszone w okresach wysokiego bezrobocia to największe udokumentowane marnotrawstwo we współczesnej gospodarce. Są one wielokrotnie większe niż szacowane straty wynikające z nieefektywności<sup>2</sup>.*

Straty te oblicza się, porównując potencjalny poziom PKB z faktycznie osiągniętym w okresie wzrostu bezrobocia. Wyłączenie dodatkowo kilkunastu

<sup>2</sup> P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, Wyd. PWN, Warszawa 1995, s. 326.



milionów ludzi zdolnych do pracy z procesu tworzenia produktu społecznego w UE (9 mln osób), w USA (5 mln) i w Polsce (663 tys.) doprowadziło do ogromnych strat gospodarczych (ubytku PKB) i wzrostu wydatków publicznych na programy rynku pracy i zasiłki dla bezrobotnych.

Jaka była skumulowana skala marnotrawstwa, wynikająca ze wzrostu bezrobocia w ostatnich latach? Aby oszacować te straty, należy uwzględnić, że przeciętna wydajność pracy (PKB wg parytetu siły nabywczej na pracującego) wynosiła w badanym okresie w UE 39 tys. euro, w USA – 52 tys. euro, a w Polsce – 27 tys. euro (69% średniej wydajności w 27 krajach UE)<sup>3</sup>.

Na podstawie danych z tabel 1–3 (przyrost bezrobocia) i średniej wydajności obliczono łączne straty PKB, co ilustruje poniższe zestawienie:

Kraje	Lata	Łączne straty w mld euro	Straty w proc. do łącznego PKB w badanym okresie
Unia Europejska	2008–2012	1 158	1,8
Stany Zjednoczone	2008–2012	1 478	2,6
Polska	2009–2012	56	3,9

Źródło: szacunki własne.

Łączne straty spowodowane wzrostem bezrobocia w okresie ostatniego kryzysu wyniosły w krajach UE 1158 mld euro (1,8% łącznego PKB w danym okresie), w USA – 1478 mld euro (odpowiednio 2,6%), a w Polsce 56 mld euro (ok. 235 mld zł, czyli 3,9% łącznego PKB w latach 2009-2012).

Co więcej, w większości krajów UE zwiększono znacznie wydatki publiczne na zasiłki dla bezrobotnych i aktywne programy rynku pracy (kwestie te omówiliśmy w poprzedniej części rozważań).

Wzrost bezrobocia pociągnął za sobą ogromne szkody społeczne, moralne i polityczne, niezwykle trudne do oszacowania w kategoriach ilościowych. Z tych powodów zarówno w krajach UE, jak i w USA poszukuje się sposobów zmniejszenia bezrobocia. Jednak przyjęte strategie różnią się znacznie.

W Stanach Zjednoczonych dominującą strategią jest stymulowanie wzrostu gospodarczego przez makroekonomiczną politykę społeczno-gospodarczą i fiskalną, sprzyjającą wzrostowi zatrudnienia i ograniczaniu bezrobocia. Wydaje się, że ta strategia przyniosła pozytywne rezultaty w ostatnich dwóch latach.

W krajach UE większy nacisk kładzie się na aktywną politykę rynku pracy, przeznaczając na programy aktywizujące bezrobotnych i na zasiłki ogromne środki publiczne.

<sup>3</sup> Obliczono na podstawie GUS, *Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2012*, Warszawa.

## Teza 9. Niestandardowe formy zatrudnienia: klasyfikacja i zróżnicowany stosunek partnerów społecznych

Zatrudnienie niestandardowe jest różnie nazywane: zatrudnienie prekaryjne (niepewne), zatrudnienie elastyczne, zatrudnienie nietypowe, a ostatnio określa się je jako „umowy śmieciowe”.

Niestandardowe formy zatrudnienia oznaczają wszelkie umowy o pracę i formy samozatrudnienia poza umowami na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy. Należą do nich głównie: umowa na czas określony, umowa o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy, umowa na czas wykonywania określonej pracy, umowa na zastępstwo, umowa zlecenie, umowa o dzieło, umowa agencyjna, praca na własny rachunek i inne formy zatrudnienia (ilustruje je wykres 1).

Stosowanie niestandardowych form zatrudnienia jest uniwersalną cechą współczesnej gospodarki. Występują one we wszystkich krajach i systemach ekonomicznych, choć w różnym stopniu i skali.

Ciągle aktualny jest spór o zalety i wady niestandardowych form zatrudnienia oraz ich rozszerzenia lub ograniczenia. Różne są w tej kwestii poglądy rządu, pracodawców i związków zawodowych.

### Stanowisko rządu

W rządowych dokumentach powszechnie od wielu lat formułowane są trzy główne tezy:

- (1) Głosi się tezę, że mimo istotnych modyfikacji kodeksu pracy (...) *wykorzystanie elastycznych form zatrudnienia pozostaje na stosunkowo niskim poziomie*<sup>4</sup>. Tezę taką głoszą nieustannie federacje pracodawców i wielu ekonomistów: w Polsce występuje nadmierne usztywnienie rynku pracy.
- (2) Oceny przedstawione wyżej prowadziły do wniosków i zaleceń dla polityki społeczno-gospodarczej na najbliższe lata. Jeżeli rynek pracy jest nadmiernie sztywny, to trzeba go radykalnie uelastyczyć. Stąd właśnie wśród priorytetowych celów rządowej strategii rozwoju kraju do 2015 r. jest *promowanie elastycznych i alternatywnych form zatrudnienia. Tworzenie nowych miejsc pracy – czytamy w strategii – wymaga m.in. promowania i zastosowania na większą niż dotąd skalę elastycznych i alternatywnych form zatrudnienia (samozatrudnienie, praca na część etatu, praca tymczasowa, sezonowa, telepraca i in.) oraz organizacji czasu i warunków pracy. Podejmowane działania zmierzają będą do wdrożenia bardziej racjonalnych rozwiązań prawnych, sprzyjających łatwiejszemu dysponowaniu zasobami pracy w dostosowaniu do sytuacji ekonomicznej pracodawcy i wymagań rynku pracy, a także uwzględniających specyfikę funkcjonowania małych przedsiębiorstw. Realizacja tych działań wymagać będzie ścisłej współpracy z partnerami społecznymi i wypracowania z nimi mechanizmów przeciw-*

<sup>4</sup> MPiPS, *Krajowy program reform*, Warszawa 2006, s. 34.

*działających rozszerzaniu się pracy opłacanej poniżej poziomu wynagrodzenia minimalnego oraz degradacji jakościowej miejsc pracy*<sup>5</sup>.

- (3) Główny argument za dalszym radykalnym uelastycznieniem rynku pracy odnosi się do konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. Bez rozbudowy nietypowych form zatrudnienia konkurencyjność się zmniejszy, a to może być niekorzystne dla zwiększenia zatrudnienia.

**Wykres 1. Niestandardowe formy zatrudnienia**



### Stanowisko pracodawców

Pracodawcy ciągle podkreślają, że w Polsce wciąż jest zbyt mało elastyczności. Chętnie uelastyczniliby bardziej formy zatrudniania: *praca w niepeł-*

<sup>5</sup> *Strategia rozwoju kraju 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

nym wymiarze czasu pracy jest korzystna. Lepiej mieć dwóch pracowników na pół etatu niż jednego na pełny etat. Chętnie ujrzeliby w kodeksie pracy zapis o tzw. pracy na wezwanie: *Korzystam z usług pracownika wtedy, gdy go potrzebuję do konkretnej pracy. Dzwonię, wzywam go, a on szybko się stawia.* Nie ukrywają, że elastyczność oznacza dla pracodawców spore korzyści finansowe, lecz pracownikom grozi brakiem stabilizacji zatrudnienia.

### Stanowisko związków zawodowych

Przedstawiciele związków zawodowych nie odrzucają generalnie elastycznych form zatrudnienia: *to pomysł dobry dla wąskiej grupy pracowników – ludzi młodych, którzy pracą czasową zdobywają doświadczenie lub dorabiają w trakcie studiów.* Natomiast związkowcy odrzucają koncepcję, by „elastycznie zorganizować cały rynek pracy”. Gdyby pracodawcy wprowadzili swoje pomysły w życie, zniknęłoby stałe zatrudnienie z wszelkimi tego konsekwencjami, co fatalnie odbiłoby się na systemie emerytalnym.

Spróbujmy więc zweryfikować powyższe tezy w świetle analizy dotychczasowych trendów oraz perspektyw dalszego rozszerzenia nietypowych form zatrudnienia w polskiej gospodarce.

### Teza 10. Wielkie zróżnicowanie w Polsce i w UE niestandardowych form zatrudnienia i potrzeba równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem

(1) W Polsce w okresie transformacji nastąpił gwałtowny wzrost zatrudnienia na czas określony i spadek zatrudnienia na czas nieokreślony. Proces wzrostu zatrudnienia niestandardowego dokonał się w drodze „wypychania” (zastępowania) zatrudnienia standardowego. W latach 1993-2012 liczba pracowników najemnych zwiększyła się o 1,6 mln. Liczba pracujących według umowy na czas określony zwiększyła się z 309 tys. w 1992 r. do 3245 tys. w 2012 r., czyli ponad dziesięciokrotnie, a liczba pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony zmniejszyła się o 1,3 mln.

Polski rynek pracy należy obecnie do najbardziej elastycznych w UE. W 2012 r. odsetek pracowników najemnych posiadających umowę na czas określony wynosił 26,6% ogółu pracowników najemnych, czyli prawie dwukrotnie więcej niż średnia w krajach UE (14,4%). Odsetek ten był najwyższy wśród krajów UE. Liczbę pracujących w niestandardowych formach w Polsce ilustruje tabela 7.

**Tabela 7. Globalny obraz pracujących Polaków (dane na koniec 2012 r.)**

Rodzaj umowy	Liczba pracujących w tys. osób
1. Umowy na czas nieokreślony	89 440
2. Umowy na czas określony	3 245
3. Pracujący na własny rachunek (bez rolników indywidualnych i pracodawców)	912

## KRYZYS JAKOŚCI ŻYCIA

Rodzaj umowy	Liczba pracujących w tys. osób
4. Pracujący w niepełnym wymiarze czasu <sup>a</sup>	1 233
5. Pracownicy czasowi <sup>b</sup>	499
6. Mający umowy cywilnoprawne <sup>c</sup>	800
7. Pracujący członkowie rodzin	549
8. Pracujący w szarej strefie	1 067
<b>Ogółem liczba pracujących<sup>d</sup></b>	<b>15 636</b>

<sup>a)</sup> W głównym miejscu pracy.

<sup>b)</sup> Uzyskujący pracę przez agencje zatrudnienia, których funkcjonowało 3538 na koniec 2011 r.

<sup>c)</sup> W tym dla 600 tys. osób umowy cywilnoprawne były jedynym źródłem utrzymania.

<sup>d)</sup> Według BAEL (IV kwartał 2012 r.).

Źródło: szacunki na podstawie: GUS, *Mały Rocznik Statystyczny 2013*, Warszawa; GUS, *Rocznik Statystyczny 2012*, Warszawa; MPiPS, *Informacja o działalności agencji zatrudnienia w 2011 r.*, Warszawa 2012; szacunki MPiPS opublikowane na łamach „Gazety Wyborczej” z 13 maja 2013 r.; GUS Aktywność Ekonomiczna Ludności, IV kwartał 2012 r., Warszawa.

### Zestawienie. Porównanie warunków rozwiązania umów na czas nieokreślony i określony w Polsce

Warunki rozwiązania	Umowy na czas nieokreślony	Umowy na czas określony
1. Okres wypowiedzenia	1) 2 tygodnie, jeżeli pracownik był zatrudniony krócej niż 6 miesięcy. 2) 1 miesiąc, jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 1 rok. 3) 3 miesiące, jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 3 lata.	1) umowa wygasa po upływie terminu, na który umowę zawarto. 2) 2 tygodnie, jeżeli umowa trwa dłużej niż 6 miesięcy, strony mogą przewidzieć wcześniejsze rozwiązanie.
2. Uzasadnienie pracodawcy	Pracodawca musi uzasadnić rozwiązanie umowy (określić główne powody).	Nie wymaga uzasadnienia
3. Procedury administracyjne	O zamiarze wypowiedzenia pracownikowi umowy o pracę pracodawca zawiadamia na piśmie reprezentującego pracownika zakładową organizację związkową, podając przyczynę uzasadniającą rozwiązanie umowy.	Nie dotyczy
4. Prawo pracownika do odwołania się od decyzji pracodawcy	Pracownik może wnieść odwołanie od wypowiedzenia umowy o pracę do sądu pracy.	Nie dotyczy

5. Przywrócenie/odszkodowanie	W razie ustalenia, że wypowiedzenie umowy o pracę jest nieuzasadnione lub narusza przepisy o wypowiedzaniu umów o pracę, sąd pracy orzeka o bezskuteczności wypowiedzenia, a jeżeli umowa już została rozwiązana – o przywróceniu pracownika do pracy na poprzednich warunkach albo odszkodowaniu.	Nie dotyczy
6. Ochrona pracowników w wieku przedemerytalnym	Pracodawca nie może wypowiedzieć umowy o pracę pracownikowi, któremu brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku.	Nie dotyczy

Źródło: opracowanie własne na podstawie kodeksu pracy.

(2) Występowanie różnych form zatrudnienia niestandardowego jest uniwersalną cechą współczesnej gospodarki. W pewnych granicach formy te przynoszą korzyści ekonomiczne i społeczne, są nimi zainteresowani zarówno przedsiębiorcy, jak i pracownicy. Jednakże przekroczenie optymalnych rozmiarów stosowania tych form może prowadzić do pogorszenia jakości i wydajności pracy oraz do wzrostu niezadowolenia społecznego.

(3) Kraje UE różnią się krańcowo pod względem stopnia występowania niestandardowych form zatrudnienia i stosowanych modeli polityki społeczno-gospodarczej w stosunku do tych form zatrudnienia, co ilustruje tabela 8.

**Tabela 8. Udział kontraktów tymczasowych w zatrudnieniu w %\***

Kraj	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
1. Austria	10,2	10,6	9,7
2. Belgia	8,3	6,9	9,9
3. Bułgaria	5,5	6,2	4,8
4. Cypr	13,6	7,4	20,3
5. Czechy	9,2	7,9	10,7
6. Dania	9,0	9,0	9,0
7. Estonia	4,2	5,6	2,9
8. Finlandia	17,1	14,4	19,8
9. Francja	15,7	15,0	16,5
10. Grecja	13,0	11,5	15,1
11. Hiszpania	25,6	24,5	26,7
12. Holandia	18,7	17,6	19,9

## KRYZYS JAKOŚCI ŻYCIA

Kraj	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
13. Irlandia	10,1	9,6	10,6
14. Litwa	3,1	3,5	2,6
15. Luksemburg	9,1	7,7	10,8
16. Łotwa	7,5	9,3	5,9
17. Malta	6,5	5,2	8,6
18. Niemcy	14,9	14,7	15,1
19. Polska	26,6	27,0	26,2
20. Portugalia	23,2	22,7	23,6
21. Rumunia	1,2	1,3	1,1
22. Słowacja	6,6	6,4	6,8
23. Słowenia	17,8	16,3	19,5
24. Szwecja	17,3	15,6	19,0
25. Wielka Brytania	6,3	6,0	6,6
26. Węgry	10,4	11,1	9,5
27. Włochy	12,9	11,7	14,4
<b>UE 27</b>	<b>14,4</b>	<b>13,9</b>	<b>15,0</b>

\* III kwartał 2010 r., Polska – IV kwartał 2012 r.

Źródło: Statistics in Focus 2011, nr 8.

Średni udział zatrudnionych na czas określony w 27 krajach UE wynosił 14,4%. Najwyższy udział zanotowano w Polsce (26,6%), Hiszpanii (25,6%) i Portugalii (23,3%); najniższy w Rumunii (1,2%), na Litwie (3,1%), w Estonii (4,2%), w Bułgarii (5,5%) i w Wielkiej Brytanii (6,3%).

Warto zwrócić uwagę, w 1990 r. (w UE 15) udział umów na czas określony w 1990 r. wynosił 13,7%. Tak więc w okresie ponad 20 lat nie nastąpił radykalny wzrost.

(4) Jeszcze większe zróżnicowanie występuje w zakresie udziału pracujących w niepełnym wymiarze czasu, co ilustruje tabela 9.

**Tabela 9. Udział pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy w zatrudnieniu w %**

Kraj	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
1. Austria	24,1	8,6	42,2
2. Belgia	23,0	8,6	40,6
3. Bułgaria	2,3	2,2	2,4
4. Cypr	8,3	5,1	12,4
5. Czechy	5,5	2,8	9,1
6. Dania	26,1	15,5	37,8
7. Estonia	10,5	8,0	13,0
8. Finlandia	13,1	8,6	17,9
9. Francja	17,1	5,9	29,4
10. Grecja	5,8	3,1	9,9
11. Hiszpania	12,3	4,7	22,0
12. Holandia	48,3	25,0	75,7
13. Irlandia	21,3	11,0	33,4
14. Islandia	20,7	9,0	34,0
15. Litwa	8,2	6,2	10,1



Kraj	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
16. Luksemburg	17,3	5,0	33,6
17. Łotwa	9,2	8,1	10,2
18. Malta	11,6	5,3	24,1
19. Niemcy	26,2	10,2	45,0
<b>20. Polska</b>	<b>7,9</b>	<b>5,5</b>	<b>11,1</b>
21. Portugalia	11,2	7,2	15,8
22. Rumunia	10,4	9,2	11,9
23. Słowacja	3,6	2,7	4,8
24. Słowenia	11,4	8,8	14,4
25. Szwecja	26,2	13,5	40,2
26. Wielka Brytania	26,1	11,7	42,5
27. Węgry	5,9	4,3	7,9
28. Włochy	14,2	5,3	27,5

Źródło: Statistics in Focus 2011, nr 35; GUS, BAEL IV kw. 2012 r.

Rekord należy do Holandii, gdzie prawie co drugi pracownik (48,3%) pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy (zwykle na pół etatu) i aż 3/4 pracujących kobiet (75,7%). Holandia staje się pierwszą półetatową gospodarką świata. Wysoki udział pracujących w niepełnym wymiarze czasu występuje także w Szwecji (26,2%), Wielkiej Brytanii (26,1%), Austrii (24,1%) i Belgii (23%). Polska należy do grupy krajów o niskim udziale pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy (7,9%). W okresie transformacji liczba osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy zmniejszyła się z 1,6 mln do 1,2 mln, a odsetek pracujących z 10,7% do 7,9% (BAEL 2012).

Jest rzeczą interesującą, dlaczego w krajach biedniejszych odsetek pracujących w niepełnym wymiarze czasu jest wielokrotnie mniejszy niż w krajach zamożniejszych.

Odpowiedź znajdujemy tabeli 10, która przedstawia odsetek pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy i minimalne wynagrodzenie. W pierwszej grupie krajów (A) odsetek ten był sześciokrotnie wyższy niż w drugiej grupie krajów (B), a wynagrodzenia minimalne były czterokrotnie wyższe. Stąd wniosek – w krajach o niskich wynagrodzeniach praca na pół etatu jest po prostu nieopłacalna.

**Tabela 10. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy i płaca minimalna w 10 krajach UE w 2010 r.**

Kraj	Procent zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy	Płaca minimalna (euro miesięcznie)
<b>A. Kraje o najwyższym udziale zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu</b>		
1. Holandia	48,3	1 408
2. Wielka Brytania	26,1	1 076
3. Belgia	23,0	1 388
4. Irlandia	21,3	1 462
5. Francja	17,1	1 344
<b>Średnia (1–5)</b>	<b>27,2</b>	<b>1 336</b>

<b>B. Kraje o najniższym udziale zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu</b>		
1. Bułgaria	2,3	123
2. Słowacja	3,6	308
3. Czechy	5,5	302
4. Grecja	5,8	863
5. Węgry	5,9	272
<b>Średnia (1–5)</b>	<b>4,6</b>	<b>374</b>

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny 2012*, Warszawa, s. 783.

(5) Główną kwestią teoretyczną i praktyczną jest znalezienie i utrzymanie równowagi między elastycznością zatrudnienia i czasu pracy a bezpieczeństwem socjalnym i stabilnością zatrudnienia, umożliwiającą stabilizację i rozwój pracowników. Zakładamy, że jest to możliwe i osiągalne. Kluczową koncepcją jest kategoria „flexicurity”. Jest to współczesny kompromis między elastycznością i bezpieczeństwem socjalnym. Spróbujemy zbadać tę kwestię i udowodnić, że realizacja koncepcji flexicurity jest możliwa w praktyce polityki społeczno-gospodarczej. Model flexicurity jest zalecany przez Komisję Europejską.

*W dzisiejszym i przyszłym świecie pracy pracownicy rzadko kiedy będą mieli linearną drogę zawodową. W trakcie ich życia będą wielokrotnie zmieniać swój status zawodowy. Fazy pracy będą przeplatać się z fazami nauki, poszukiwania pracy oraz okresami, kiedy osoba pozostaje poza rynkiem pracy ze względu na konieczność pełnienia opieki nad bliskimi. Dlatego też Komisja Europejska stworzyła koncepcję „flexicurity” mającą gwarantować pracownikom i przedsiębiorcom nowe elastyczne formy pracy i bezpieczeństwo. W tym celu połączono cztery elementy: elastyczne formy zatrudnienia i elastyczną organizację pracy; aktywne działania na rynku pracy; strategię uczenia się przez całe życie/kształcenia ustawicznego i nowoczesne zabezpieczenie społeczne. Flexicurity oznacza też pomoc dla osób w fazie przejścia, czyli pomoc dla wchodzących na rynek pracy, schodzących z rynku pracy oraz osób zmieniających miejsce czy typ zatrudnienia. Każdy powinien mieć podczas takich faz przejściowych zapewnione maksymalne bezpieczeństwo socjalne, a przejścia te powinny być maksymalnie skrócone. Flexicurity ma ponadto zapewnić ludziom elastyczność konieczną do godzenia życia rodzinnego z wykonywaniem zawodu. (Vladimir Špidla, unijny komisarz ds. zatrudnienia, Fundacja im. F. Eberta, IPS UW, listopad 2007, s. 11).*

#### **Elastyczność rynku pracy – cztery opinie**

*Słowo flexibility oznacza elastyczność i pojawia się w języku angielskim w XV wieku. Pierwotnie jego znaczenie wynikało z prostej obserwacji: drzewo pod naporem wiatru zgina się, ale potem jego gałęzie na powrót się prostują [...]. Dzisiejsze społeczeństwo tworząc coraz bardziej elastyczne instytucje, poszukuje nowych sposobów na wyplenienie wstrętnej rutyny.*

***W praktyce jednak elastyczność przejawia się głównie w działaniu sił, które zginać mają ludzkie karki.***

*(R. Sennett, „Koroźja charakteru. Osobiste konsekwencje pracy w nowym kapitalizmie”, wyd. Muza S.A., Warszawa 2006, s. 55).*

\*

Sekretarz Stanu do spraw Zatrudniania USA, R Reich, o elastyczności rynku pracy.

*Pojęcie „elastyczności rynku pracy” jest bardzo pojemne i mało klarowne. Nie wiem, co oznacza słowo „elastyczność” (flexibility). Rzadko w dyskusjach międzynarodowych sens pojęcia przechodzi tak bezpośrednio od niejasności do braku wszelkiej treści [...]. niektórzy ludzie, gdy mówią o elastyczności rynku pracy, mówią o swobodzie pracodawców w zwalnianiu pracowników, o wolności w redukowaniu wynagrodzeń. Powiem Państwu coś: ten rodzaj swobody nie prowadzi do wyższego poziomu życia w żadnym z naszych krajów.*

(Z wystąpienia na Międzynarodowej Konferencji Pracy w Genewie w czerwcu 1994 r.)

\*

*Najważniejsze jest utrzymanie równowagi między ochroną pracowników a elastycznością, której wymagają względy ekonomiczne. To, gdzie jest ten punkt równowagi, zależy od specyfiki danego kraju ... Każde państwo musi wypracować własną drogę do jej utrzymania. ... Tylko działania podejmowane w drodze trójstronnego dialogu mają szansę odnieść długookresowe skutki. (Juan Somovia, dyr. generalny Międzynarodowego Biura Pracy, „Rzeczpospolita” 20.10.04).*

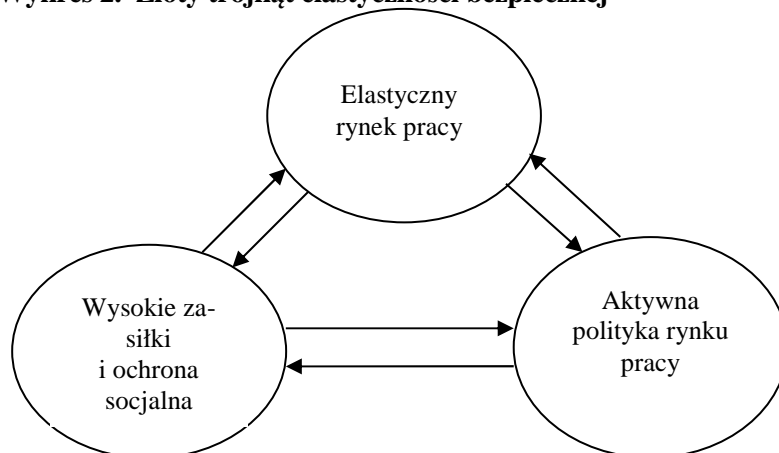
\*

*Rynki pracy powinny być bardziej elastyczne, jednocześnie zapewniając pracownikom odpowiedni poziom bezpieczeństwa. Elastyczność nie leży wyłącznie w interesie pracodawców. Służy również interesom pracowników, pomagając im łączyć np. pracę z opieką i edukacją lub pozwalając im prowadzić preferowany tryb życia. Wskazane jest, aby państwa członkowskie i partnerzy społeczni ... zbadali możliwości dostosowania umów standardowych, w celu zapewnienia ich atrakcyjności dla pracodawców i pracowników. Zaleca się im również zbadanie stopnia bezpieczeństwa w umowach niestandardowych. (Komisja Europejska, „Praca, Praca, Praca” 2003).*

### Duński model flexicurity

*Dania pierwsza wprowadziła interesującą kombinację wysokiej elastyczności rynku pracy i wysokiej społecznej ochrony zwalnianych pracowników, nazywaną flexicurity (elastyczność bezpieczna). Powstał „złoty trójkąt flexicurity”:*

**Wykres 2. Złoty trójkąt elastyczności bezpiecznej**



*Fundamentem elastycznego rynku pracy są wysokie zasiłki. Większość bezrobotnych, członków funduszu ubezpieczenia od bezrobocia, otrzymuje 90% potrzebnych im dochodów. Średnia stopa zastąpienia wynagrodzenia zasiłkiem (replacement rate) mieściła się w granicach 63% do 78%, w zależności od sytuacji rodzinnej. W grupach o niskich płacach bezrobotni uzyskują zasiłki między 89% a 96% ich poprzednich dochodów.*

*Od 1994 r. urzędy pracy są zobowiązane przedstawić ofertę pracy (szkolenia) w okresie 6 miesięcy każdej osobie poniżej 25 roku życia i w okresie 12 miesięcy osobom powyżej 25 roku życia.*

*Polityka flexicurity przynosi dobre rezultaty, ale jest niezwykle kosztowna. Wydatki publiczne na programy rynku pracy są w Danii najwyższe wśród krajów UE 27 – wynoszą 4,1% PKB, czyli prawie aż 33 tys. euro rocznie na 1 bezrobotnego w 2010 r. (w UE średnio 14 tys. euro). W tym okresie wydatki w Polsce na programy rynku pracy wynosiły na 1 bezrobotnego 1500 euro rocznie, czyli były 22 razy mniejsze, a PKB na mieszkańca był w Polsce tylko 2 razy mniejszy niż w Danii. (OECD, Employment Outlook, 2003).*

*W Polsce zasiłki otrzymuje 15% zarejestrowanych bezrobotnych; w 2012 r. średni zasiłek wynosił 633 zł brutto, czyli 19% średniego wynagrodzenia.*

Przyszłości czasowych form zatrudnienia upatrywać więc należy w koncepcji flexicurity, czyli elastyczności bezpiecznej. Koncepcję taką przyjąć należy w Polsce w drodze umowy społecznej, wykorzystując wypróbowane doświadczenia innych krajów.

Natomiast przyszłość zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy w Polsce zależy od wzrostu płac i dochodów ludności. Dowodzi tego analiza

porównawcza tej formy zatrudnienia i wysokości płac przedstawiona w tej pracy. W miarę wzrostu płac i poprawy dobrobytu, ludzie cenią sobie coraz bardziej czas wolny, możliwość wychowania dzieci i edukacji początkowej lub ustawicznej, a więc optymalne łączenie pracy zawodowej z rozwojem intelektualnym, inwestowaniem w rozwój i poprawę jakości życia.

Problemy optymalizacji różnych form zatrudnienia rozwiązywane są w drodze umowy społecznej zawieranej w skali gospodarki i przedsiębiorstw. Umowa społeczna jest najlepszą formą zbliżenia interesów pracodawców i pracowników, a to stanowi klucz do wzrostu produktywności, konkurencyjności i wynagrodzeń.

Projekt *Umowy społecznej Gospodarka – praca – rodzina – dialog*, opublikowany w 2006 r. przez IPiSS, zawiera następującą sugestię<sup>6</sup>: *Partnerzy społeczni powinni określić granice rozszerzenia elastycznych form zatrudnienia, gdyż przekroczenie tych granic jest niekorzystne zarówno dla pracowników, jak i dla pracodawców na otwartym rynku pracy (dowodzi tego niezbieżnie doświadczenie Hiszpanii).*

### **Polski model flexicurity?**

W ostatnich pięciu latach duński model „elastyczności bezpiecznej” (*flexicurity*) znajduje wielu zwolenników wśród ekonomistów i przedsiębiorców. Szczególnie aktywna jest w lansowaniu tego modelu Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, która opublikowała w 2012 r. raport pt. „Polskie flexicurity. Propozycje założeń do zmian prawnych”.

*Flexicurity to nowoczesny model rynku pracy, który skutecznie łączy dwa jego aspekty – elastyczność i bezpieczeństwo. Dzięki temu pracodawca i pracownicy mogą łącznie realizować swoje potrzeby w zakresie zatrudnienia. Idea powstała w Unii Europejskiej. Zapisano ją w strategii lizbońskiej, dokumencie zakładającym uczynienie z gospodarki UE jedną z najbardziej konkurencyjnych na świecie.*

Na propozycje Lewiatana składa się pięć grup problemów, wymagających nowych rozwiązań:

1. elastyczność i bezpieczeństwo form zatrudnienia i organizacji warunków pracy,
2. aktywne polityki rynku pracy (ALMP),
3. kształcenie ustawiczne odpowiadające potrzebom rynku pracy,
4. modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego,
5. utworzenie w przedsiębiorstwach funduszu szkoleniowego.

Polski model opiera się na najważniejszych filarach.

---

<sup>6</sup> *Umowa społeczna. Gospodarka – praca – rodzina – dialog*, J.Wratny (red.), Ekspertyza, IPiSS, Warszawa 2006, s. 34.

**Filar pierwszy – elastyczny czas pracy**

Skreślenie z kodeksu pracy przepisu o ośmiogodzinnej dobowej normie czasu pracy. Pracownikowi przysługuje w każdej dobie 11 godzin odpoczynku, a więc dzień pracy może wynosić aż 13 godzin. Lewiatan proponuje: czas nie może przekraczać przeciętnie 40 godzin w pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym (s. 37). Przedłużenie okresu rozliczeniowego do 12 miesięcy (zmiana już wdrożona do kodeksu pracy w sierpniu 2013 r.)<sup>7</sup>. W praktyce oznacza to prawie całkowitą likwidację dodatku za godziny nadliczbowe, a więc zmniejszenie wynagrodzeń pracowników o ponad 10 mld zł rocznie (i wzrost o tę kwotę zysków pracodawców).

**Filar drugi – większa swoboda zawierania umów o pracę na czas określony**

Lewiatan proponuje: *łączny okres zatrudnienia na podstawie kolejnych umów o pracę na czas określony między tymi samymi stronami nie może przekroczyć 5 lat. Okres 5 lat może zostać skrócony w obowiązującym układzie zbiorowym pracy lub zawartej pomiędzy stronami umowie o pracę.*

*Okres wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony, zawartej po okresie, o którym mowa wyżej, wynosi przez kolejne 5 lat 1 miesiąc. W tym okresie nie ma potrzeby wskazywania przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie umowy o pracę.*

*Po łącznym okresie trwającym nie dłużej niż 10 lat, okres wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony wynosi 3 miesiące. W oświadczeniu pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę powinna być wskazana przyczyna uzasadniająca wypowiedzenie umowy o pracę.*

W ten sposób dopiero po 10 latach pracy pracownik może oczekiwać stabilizacji, czyli umowy o pracę na czas nieokreślony.

**Filar trzeci – skrócenie okresu wypłaty zasiłków dla bezrobotnych**

*Skrócenie maksymalnego okresu pobierania zasiłku do 6 miesięcy (przez pierwsze 3 miesiące wyższy zasiłek oraz do 3 miesięcy niższy zasiłek) i powiązanie jego wysokości z indywidualnym średnim miesięcznym wynagrodzeniem (od którego były opłacane składki na Fundusz Pracy) danej osoby z ostatnich 12 miesięcy pracy przed rejestracją w PUP. Łącznie z wymogiem aktywnego poszukiwania pracy i objęciem aktywizacją zawodową, szersze wsparcie przysługiwałoby szczególnie osobom w powiatach o stopie bezrobocia większej niż 150% przeciętnej w kraju, (s. 57).*

<sup>7</sup> Jest rzeczą zdumiewającą, jak rozwiązania przyjęte w drugiej dekadzie XXI stulecia różnią się od tych, które przyjęto prawie 100 lat temu. Otóż konwencja nr 1 Międzynarodowej Organizacji Pracy, przyjęta w październiku 1912 r., dotycząca ograniczenia czasu pracy do 8 godzin dziennie stwierdza, że *dzienny limit ośmiu godzin dziennie nie może być przekroczony więcej niż o jedną godzinę* (art. 2). *Stawki płac za godziny nadliczbowe będą powiększone o co najmniej 25% w stosunku do płacy normalnej* (art. 6). Zob. *Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy, 1912-1994*, PWN, Warszawa 1996, s. 2 i 3.



Obecnie maksymalny okres pobierania zasiłku wynosi 12 miesięcy w miejscowościach, gdzie stopa bezrobocia przekracza 150% przeciętnej stopy bezrobocia. Lewiatan proponuje, aby najniższy zasiłek dla bezrobotnych został obniżony.

*Zmniejszenie wysokości zasiłku dla części zarejestrowanych i skrócenie maksymalnego okresu wypłaty obniży koszty tej części pasywnej polityki rynku pracy. Zwiększenie wartości zasiłków dla osób z większymi zarobkami, przy jednoczesnym zniesieniu zasady wypłaty 120% podstawowej wysokości zasiłku dla osób z długim stażem pracy będzie się wzajemnie w dużym stopniu niwelowało (s. 57).*

#### **Filar czwarty – zniesienie świadczeń przedemerytalnych**

*Obecne przepisy przewidują wypłatę świadczeń po likwidacji, upadłości lub niewypłacalności pracodawcy, u którego osoba była zatrudniona przynajmniej 6 miesięcy. Inne warunki to m.in.:*

- dla kobiet 56 lat i 20 lat stażu; bez względu na wiek i 34 lata stażu,
- dla mężczyzn 61 lat i 25 lat stażu; bez względu na wiek i 39 lat stażu,
- likwidacja działalności gospodarczej,
- pozostawanie w rejestrze bezrobotnych przez 6 miesięcy,
- od 1 marca 2011 r. 867,25 zł, podlega zmniejszeniu albo zawieszeniu, jeśli uprawniony osiąga zbyt wysoki dochód (uzależniony od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia).

*Lewiatan proponuje zniesienie świadczeń przedemerytalnych od 2014 r. i zastąpienie ich obowiązkiem aktywizacji zawodowej w ramach aktywnej polityki rynku pracy. Należy już obejmować programami aktywizacyjnymi pracowników zakładów zagrożonych likwidacją/upadłością. Dodatkowa kwota przeznaczona na aktywizację powinna odpowiadać maksymalnie wysokości obecnego świadczenia przedemerytalnego (co nie zwiększa kosztów funkcjonowania systemu).*

#### **Filar piąty – utworzenie w przedsiębiorstwach funduszu szkoleniowego**

- Zasilanie funduszu szkoleniowego ze środków budżetu państwa, dotacji ze środków UE oraz wpłaty pracodawców z tytułu niewykorzystania środków zakładowego funduszu szkoleniowego.
- Firmy, które na zasadach określonych w ustawie utworzyły zakładowy fundusz szkoleniowy, przeznaczając na ten cel co najmniej 1,5% funduszu wynagrodzeń, z tą chwilą pomniejszając składkę na Fundusz Pracy o 1 pkt. proc.
- Fundusz szkoleniowy może być przeznaczony na szkolenie zawodowe pracowników i podnoszenie ich kwalifikacji, przyuczenie do zawodu i szkolenie kandydatów do pracy, staż i praktykę zawodową uczniów i studentów odbywane na podstawie zawartej umowy o odbycie stażu zawodowego lub praktyki zawodowej w miejscu pracy, (s. 41).

#### **Filar szósty – aktywizacja polityki rynku pracy**

Filar najślabszy w propozycjach Lewiatana. Aktywizacja bezrobotnych w ramach polityki rynku pracy wymaga większych środków finansowych, po-



dobnie jak jest w większości krajów UE. Tymczasem Lewiatan proponuje zmniejszenie Funduszu Pracy, będącego w dyspozycji urzędów pracy, z 2,45% do 1,45% wynagrodzeń (czyli o 1 pkt. proc., który ma być przeznaczony na fundusz szkoleniowy przedsiębiorstw). Oznacza to radykalne zmniejszenie Funduszu Pracy przeznaczonego na politykę rynku pracy z ok. 10 mld zł do ok. 6 mld zł. Co więcej, w propozycjach Lewiatana brak jest żądania odblokowania przez Ministerstwo Finansów ok. 7 mld zł z Funduszu Pracy, których nie mogą wykonać urzędy pracy na aktywnej politykę rynku pracy.

W sumie propozycje Lewiatana znacznie zwiększają elastyczność rynku pracy i osłabiają bezpieczeństwo socjalne (krótszy okres wypłaty zasiłków, zmniejszenie świadczeń przedemerytalnych, zmniejszenie środków na politykę rynku pracy o 40%, składki na Fundusz Pracy z 2,45% do 1,45%).

Modelowe rozwiązania polskiego flexicurity (elastyczności bezpiecznej) niewiele mają wspólnego z modelami, które funkcjonują w Danii, Holandii, Finlandii i w innych krajach UE. Raczej zbliżają nas one do modelu dominującego w USA i w Wielkiej Brytanii.

### Załączniki

**Tabela 1. Wydatki publiczne na programy rynku pracy i stopę bezrobocia w wybranych krajach UE, 2007 i 2010**

Kraj	Wydatki ogółem (w % PKB)	Wydatki na aktywne programy	Wydatki na zasiłki	Stopa bezrobocia w %
1. Austria				
2007	2,1	0,6	1,5	4,4
2010	2,6	0,9	1,8	4,4
2. Belgia				
2007	3,4	1,1	2,4	7,5
2010	5,3	1,5	3,8	8,5
3. Czechy				
2007	0,5	0,3	0,2	5,3
2010	1,4	0,3	1,1	8,3
4. Dania				
2007	4,3	1,7	2,6	4,0
2010	4,1	1,9	2,2	7,4
5. Finlandia				
2007	2,8	0,9	1,9	6,8
2010	3,4	1,0	2,4	8,4
6. Francja				
2007	2,5	0,9	1,6	8,0
2010	3,0	1,1	1,9	9,4
7. Hiszpania				
2007	2,2	0,2	1,4	8,3
2010	4,9	1,2	3,7	20,1
8. Holandia				
2007	1,5	0,6	0,9	2,8
2010	2,4	0,9	1,5	4,5

Kraj	Wydatki ogółem (w % PKB)	Wydatki na aktywne programy	Wydatki na zasiłki	Stopa bezrobocia w %
9. Luksemburg				
2007	1,2	0,5	0,7	4,5
2010	1,8	0,5	1,3	4,4
10. Irlandia				
2007	1,5	0,5	0,7	4,0
2010	4,1	1,0	3,1	13,5
11. Niemcy				
2007	3,0	0,9	2,1	8,6
2010	2,8	0,9	1,9	6,5
12. Polska				
2007	0,3	0,15	0,15	7,1
2010	0,15	0,5	0,4	9,6
13. Portugalia				
2007	2,0	0,7	1,3	8,0
2010	2,1	0,7	1,4	11,9
14. Szwecja				
2007	2,5	1,3	1,2	6,1
2010	2,4	1,1	1,3	8,2
15. Węgry				
2007	0,6	0,3	0,4	5,3
2010	1,6	0,6	1,0	11,2
16. Wielka Brytania				
2007	0,7	0,5	0,2	5,3
2010	1,2	0,4	0,8	6,8
17. Włochy				
2007	1,3	0,5	0,8	6,1
2010	1,3	0,5	0,8	9,7
<b>Srednie 1-17</b>				
<b>2007</b>	<b>2,1</b>	<b>0,8</b>	<b>1,3</b>	<b>6,0</b>
<b>2010</b>	<b>2,9</b>	<b>1,1</b>	<b>1,8</b>	<b>9,0</b>

Źródło: zestawiono na podstawie: OECD stat 2012, Eurostat, Statistics in Focus 2010, nr 66; GUS, *Mały Rocznik Statystyczny 2013*, Warszawa; MPiPS, *Sprawozdanie z wykonania planu Funduszu Pracy za lata 2010, 2011 i 2012*, Warszawa.

**Tabela 2. Wydatki publiczne na programy rynku pracy w 2010 r. (w euro rocznie)**

Kraj	Wydatki publiczne na aktywną politykę rynku pracy (w mln euro)	Liczba bezrobotnych (tys.)	Wydatki na 1 bezrobotnego rocznie (euro)	Wydatki na zasiłki ogółem w mln euro	Średnie wydatki na 1 bezrobotnego rocznie w euro
1. Austria	1 662,4	188,2	8 833	3 740,4	19 875
2. Belgia	4 307,2	405,0	10 611	10 911,6	26 942
3. Czechy	1 54,4	383,5	403	566,1	1 476

## KRYZYS JAKOŚCI ŻYCIA

Kraj	Wydatki publiczne na aktywną politykę rynku pracy (w mln euro)	Liczba bezrobotnych (tys.)	Wydatki na 1 bezrobotnego rocznie (euro)	Wydatki na zasiłki ogółem w mln euro	Średnie wydatki na 1 bezrobotnego rocznie w euro
4. Dania	3 333,0	218,5	15 254	3 859,3	17 663
5. Finlandia	1 550,0	224,3	6 910	3 720,0	16 585
6. Francja	14 356,7	2 652,6	5 412	2 479,8	9 348
7. Hiszpania	6 275,2	4 632,4	1 355	19 348,5	4 177
8. Holandia	4 785,5	389,9	12 273	7 975,8	20 455
9. Irlandia	1 403,6	287,7	4 879	4 351,2	15 124
10. Niemcy	14 843,1	2 945,5	5 039	31 335,4	10 638
11. Polska					
2010	1 629,4	1 918,0	849	1 253,4	653
2011	801,0	1 982,7	404	119,5	605
2012	957,7	2 055,0	466	1 227,2	597
12. Portugalia	817,4	602,6	1 356	1 634,8	2 713
13. Słowacja	96,9	389,2	249	271,3	697
14. Słowenia	86,2	75,4	1 143	172,4	2 286
15. Szwecja	2 389,1	417,2	5 726	2 823,5	6 768
16. Węgry	440,1	474,7	927	733,3	1 545
17. Wielka Brytania	1 128,8	2 440,2	463	2 257,6	925
18. Włochy	5 616,0	2 102,4	2 692	8 985,6	4 274

Źródło: zestawiono na podstawie: GUS, *Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2009 i 2012*; OECD stat. 2012, Eurostat, *Statistics in Focus*, Theme 3 – 2010, nr 14.