

Rozdział 4

Przemiany pracy i sytuacji na rynku pracy

Stanisława Golinowska

W ciągu ostatnich pięciu lat nastąpiło w Polsce dramatyczne nasilenie trudności z pracą. Na czym polegają te trudności, co jest ich przyczyną i jakie są ich konsekwencje – to przedmiot prezentowanego rozdziału. Istotnym elementem treści rozdziału jest też charakterystyka polityki rynku pracy i jej skomplikowanych uwarunkowań. Rozważania kończy analiza wpływu europejskiej polityki w tej dziedzinie, a obecnie (wraz z akcesją) Europejskiej Strategii Zatrudnienia, na zmiany w polityce rynku pracy w Polsce.

Podstawowe pytanie, jakie stoi przed polską polityką społeczno-gospodarczą w kontekście rynku pracy, to pytanie o to, jak pogodzić modernizację, restrukturyzację i wzrost wydajności pracy ze wzrostem zatrudnienia? Wprawdzie na to pytanie w prezentowanym rozdziale Czytelnik nie znajdzie odpowiedzi, ale mając je w świadomości może lepiej zrozumieć tendencje przemian na rynku pracy w Polsce i dylematy prowadzonej polityki zatrudnienia.

1. Cechy polskiego rynku pracy

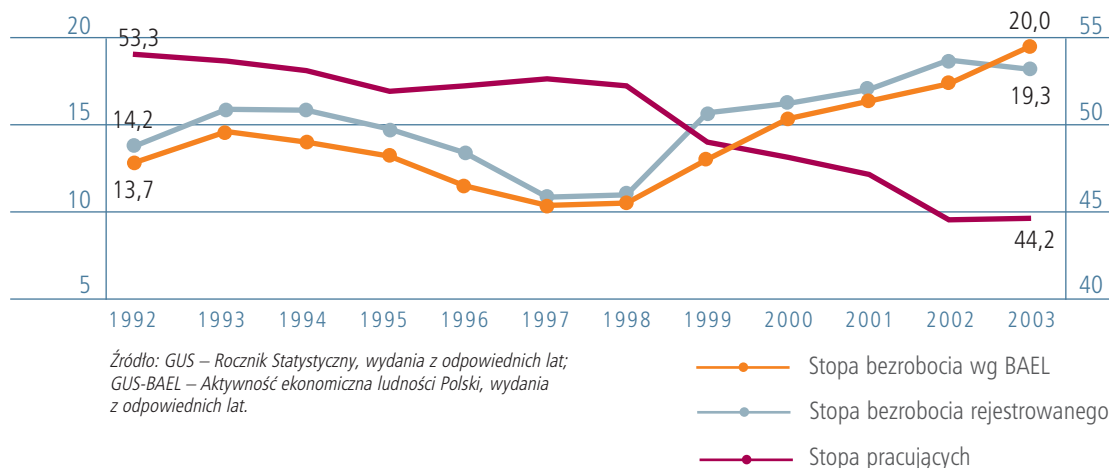
W ciągu 14 lat transformacji (1989-2003) zatrudnienie w Polsce obniżyło się o ponad 3,2 mln osób¹. Z epoki pełnego zatrudnienia, chociaż z ekonomicznego punktu widzenia wysoce nieefektywnego, polskie społeczeństwo przeszło do epoki wysokiego bezrobocia, z silnie odczuwanym deficytem miejsc pracy.

Gwałtowny spadek zatrudnienia, jaki wystąpił na początku lat 90. zatrzymał się w okresie prosperity (1994-1997 – por. rozdz. 2), w którym w ciągu 1996 r. i 1997 r. liczba pracujących nawet wyraźnie wzrosła: o 1 mln pracowników.

Od 1998 r. spadek zatrudnienia wystąpił z jeszcze większą siłą i uległ wyhamowaniu w 2002 r. na bardzo niskim poziomie. Zatrzymanie się spadku stopy pracujących (*employment rate – ER*) jest pocieszające, ale niska wartość tego wskaźnika budzi niepokój. W ujęciu sprawozdawczym wskaźnik ER wynosi 51,6% (MPIG 10/2004), a według badań sondażowych (GUS-BAEL) około 44%.

Rewersem stopy zatrudnienia jest stopa bezrobocia. Patrząc na zamieszczony niżej wykres, wyraźnie widać dwie fale wzrostu bezrobocia. Pierwsza wystąpiła na początku okresu transformacji, a druga na przełomie dekad. Od 1998 r. stopa bezrobocia ma silną tendencję wzrostową. Najwyższy wskaźnik bezrobocia rejestrowanego występował w pierwszym półroczu 2004 r., wynosząc ponad 20%. W końcu roku spadł do nieco poniżej 19%.

Wykres 1. Stopa pracujących i stopa bezrobocia w Polsce w latach 1990-2003 (w %)



¹ Rozwój sytuacji na rynku pracy w Polsce szczegółowo został przedstawiony w raporcie UNDP/CASE (2004) pt. „W trosce o pracę”.

Zatrudnienie według płci

Tendencja kształtowania się zatrudnienia kobiet w porównaniu z mężczyznami wskazuje na to, że kobiety w okresie transformacji straciły mniej miejsc pracy niż mężczyźni. W 1990 r. kobiety stanowiły 45,2% ogólnej liczby pracujących. W końcu 2002 r. udział kobiet w liczbie pracujących ogółem podniósł się do poziomu 47,6% (GUS 2003). Jednak nadal aktywność zawodowa kobiet w Polsce, podobnie jak w innych krajach, jest niższa niż aktywność zawodowa mężczyzn (różnica wynosi obecnie 14-15 punktów procentowych) – patrz wykres poniżej.

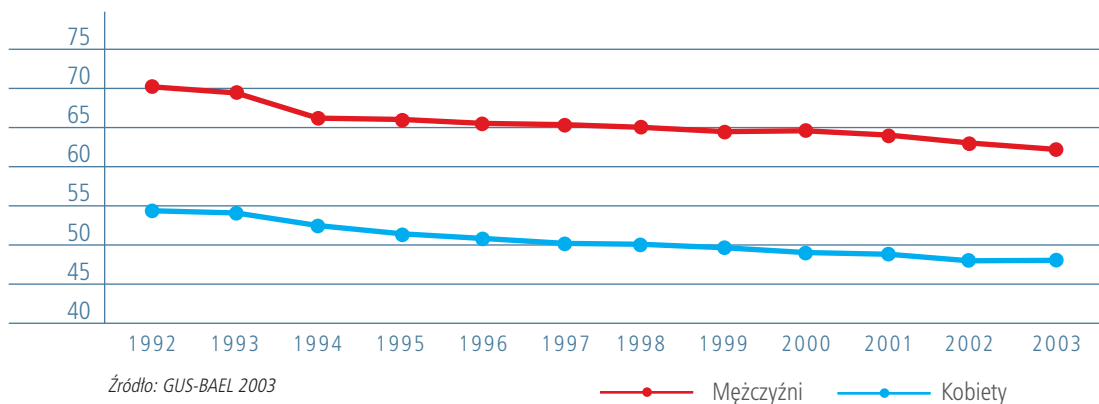
Mniejszy spadek stopy pracujących kobiet w porównaniu z mężczyznami to cecha nie tylko występująca w Polsce, lecz także w innych krajach transformacji (Nesporova 2002). Bezrobocie mężczyzn istotnie związane jest z procesami restrukturyzacji przemysłu. Wzmocnienie tych procesów pod koniec lat 90. w Polsce spowodowało, że tempo likwidacji miejsc pracy było znacznie silniejsze niż wcześniej, nawet niż w początkowym okresie transformacji. Jednocześnie dynamika tworzenia nowych miejsc pracy była za słaba, aby zaabsorbować opuszczających likwidowane miejsca pracy (z badań Banku Światowego – Rutkowski 2002). Restrukturyzowane działy – to głównie przemysł ciężki i transport, zatrudniające przeważnie mężczyzn. Do tego dochodzi bu-downictwo, silnie reagujące na spadek koniunktury.

Mimo tego, że kobiety w porównaniu z mężczyznami straciły mniej miejsc pracy, to ich sytuacja na rynku pracy jest trudniejsza. Bezrobocie kobiet jest wyższe i różnice bezrobocia według płci utrzymują się, a w ostatnim okresie mamy nawet do czynienia z ich wzrostem. Gdy stopa bezrobocia mężczyzn raczej spada, to kobiet raczej wzrasta: wśród mężczyzn kształtowała się na poziomie 18-20%, a wśród kobiet 20-21% (wg BAEL). Kobiety częściej zasilają bezrobocie z powodu zwolnienia z pracy niż mężczyźni. Kobiety mają też duże trudności z ponownym wejściem na rynek pracy. Dane na temat przeciętnego czasu poszukiwania pracy potwierdzają, że także zjawisko długookresowego bezrobocia dotyka kobiet częściej.

Istotnym czynnikiem trudności w sytuacji kobiet na rynku pracy jest ich obciążenie pracami domowymi na skutek niedorozwoju usług pozwalających efektywnie łączyć role zawodowe i rodzinne. Przysłowiowa „dwuetatowość” pracy kobiet zmusza je do wyboru takiej ścieżki kariery, która pozwala znieść podwójne obciążenie. Na ten czynnik podwójnego obciążenia kobiet w byłych krajach komunistycznych zwracają uwagę badania porównawcze Pirelli Paci (Bank Światowy 2002). Polska wśród tych krajów należy do tych, w których rozwój usług opiekuńczych, wychowawczych i pielęgnacyjnych był wyjątkowo słaby.

Znaczącym przemianom w okresie transformacji uległo rozmieszczenie zasobów pracy kobiet w sektorach własności

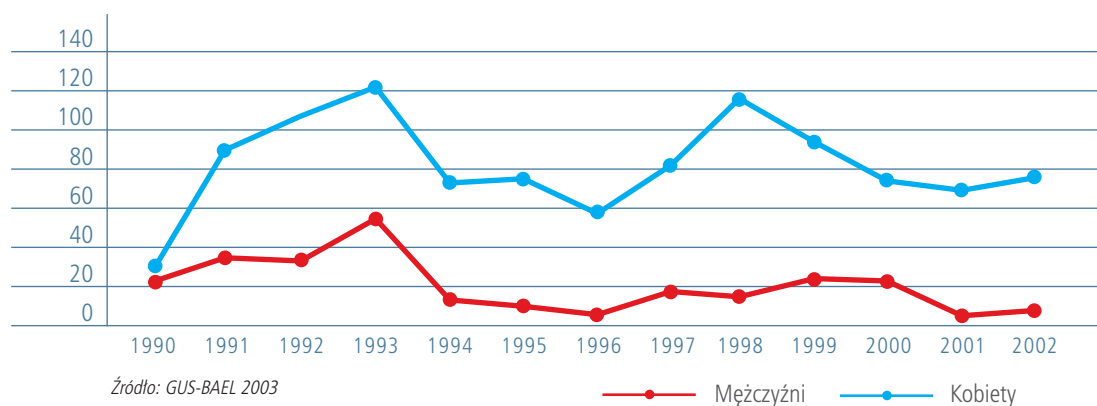
Wykres 2. Wskaźnik aktywności ekonomicznej według płci (w %)



ciowych gospodarki. W końcu 2002 r. udział kobiet wśród osób pracujących wzrósł w sektorze publicznym do 54,8%, zaś w sektorze prywatnym spadł do 45,1% (GUS 2003). Przemiany te trudno ocenić jednoznacznie pozytywnie, jeśli wziąć pod uwagę fakt, że liczba zatrudnionych w sektorze publicznym wykazuje silne tendencje spadkowe, zaś w sektorze prywatnym – wzrostowe.

Szczególnie ciekawą tendencją zachowań kobiet na rynku pracy w Polsce jest wysoka dynamika ich przedsiębiorczości.

Wykres 3. Dynamika pracujących na rachunek własny (1989=100)



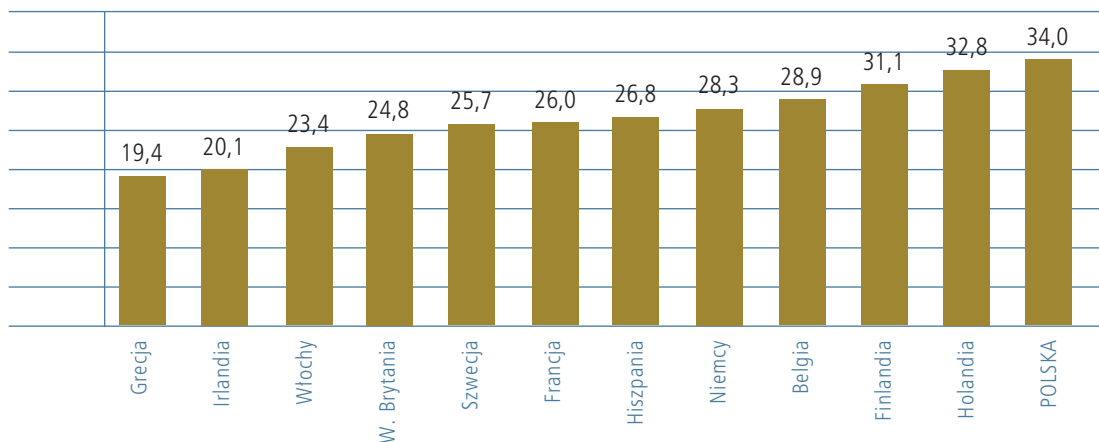
Wysoki udział pracy na rachunek własny w pewnej mierze wynika z faktu znacznej samodzielności kobiet na wsi – w gospodarstwie rolnym. Jednak obraz dynamiki przedsiębiorczości w przekroju płci nie zmienia się, gdy sprawdzimy, czy ma to miejsce w rolnictwie, czy poza nim. Udział kobiet wśród ogółu przedsiębiorców poza rolnictwem indywidualnym także wzrasta, chociaż z wahaniami. W 1989 r. wynosił on ponad 26%. Najwyższą wartość 40,2% osiągnął w 1998 r. a obecnie wynosi 37% (dane z 2002 r.). Właścicielki firm w miastach, w odróżnieniu od mieszkających na wsi², charakteryzują się stosunkowo wysokim

poziomem wykształcenia, w tym w szczególności te, które są pracodawczyniami. W większości posiadają co najmniej średnie wykształcenie (76%, a wśród mężczyzn – 67%).

Na tle innych krajów europejskich, udział kobiet wśród osób samozatrudnionych jest w Polsce najwyższy (por. wykres). Trzeba tylko mieć na uwadze, że na ten wynik wpływa w Polsce znaczny udział kobiet wśród prowadzących liczne i obszarowo relatywnie małe gospodarstwa rolne.

² Informacje o przedsiębiorczości kobiet w Polsce pochodzą z badań Ewy Lisowskiej (Lisowska 2001).

Wykres 4. Udział kobiet wśród ogółu samozatrudnionych w Polsce i wybranych krajach UE (przeciętny dla lat 1990-1997)



Źródło: OECD 2000 oraz obliczenia na podstawie Lisowska 2001

Zatrudnienie według wykształcenia

Utrzymujący się od 1998 r. spadek liczby pracujących dotyczy wprawdzie wszystkich poziomów wykształcenia, ale różnica w stopie pracujących z wykształceniem wyższym i podstawowym zwiększyła się do niebywałych rozmiarów. Stopa pracujących z wyższym wykształceniem wynosi około 80%, a osób z wykształceniem podstawowym – mniej niż 20%. Zwraca uwagę także niska stopa pracujących wśród osób posiadających tylko wykształcenie ogólnokształcące – 35%. Z badań wynika, że brak kwalifikacji silnie skorelowany jest ze starszym wiekiem, niepełnosprawnością i pochodzeniem społecznym.

Na tle zjawiska niskiej zatrudnialności osób bez kwalifikacji powstaje pytanie o to, czy należy tworzyć specjalne programy na rzecz wspierania ich zatrudnienia i jaka powinna być koncepcja motywowania tej grupy osób do pracy? W standardowych programach aktywnej polityki rynku pracy (z ang. ALMP – *Active Labour Market Policy*) one bo-

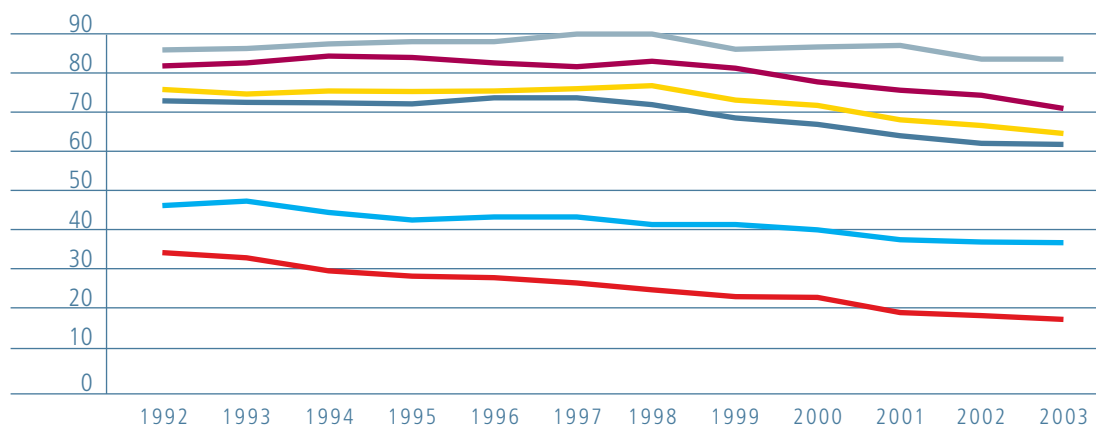
wiem nie uczestniczą. Odpowiedź ekspercka na to pytanie jest pozytywna. Powinny być tworzone programy specjalnie dla tej kategorii osób, bazujące na odpowiednim przygotowaniu służb zatrudnienia do tzw. działań zaadresowanych (Sztanderska 2004).

Zatrudnienie według wieku

Wyraźna segmentacja rynku pracy ma miejsce ze względu na wiek. Gdy stopa pracujących dla osób w wieku 24-54 wynosi około 60%, to dla młodych (w przedziale 15-24 lata) i starszych (w przedziale ponad 54 lata i do wieku emerytalnego) – nieco ponad 20%. Dla osób w wieku emerytalnym stopa pracujących wynosi zaledwie kilka procent.

Barieri udanego startu zawodowego młodych Polaków związane są z jednej strony z niską jakością wykształcenia, brakiem umiejętności samodoskonalenia swoich kwalifikacji oraz nieumiejętnością poszukiwania pracy. Trudności młodych z wejściem na rynek pracy z drugiej strony zwią-

Wykres 5. Stopa pracujących według poziomu wykształcenia (w %)



Uwaga: dla lat 1992-1998 podano dane za listopad, dla lat 1999-2003 za IV kwartał

Źródło: GUS BAEL – Aktywność ekonomiczna ludności Polski, wydania z odpowiednich lat



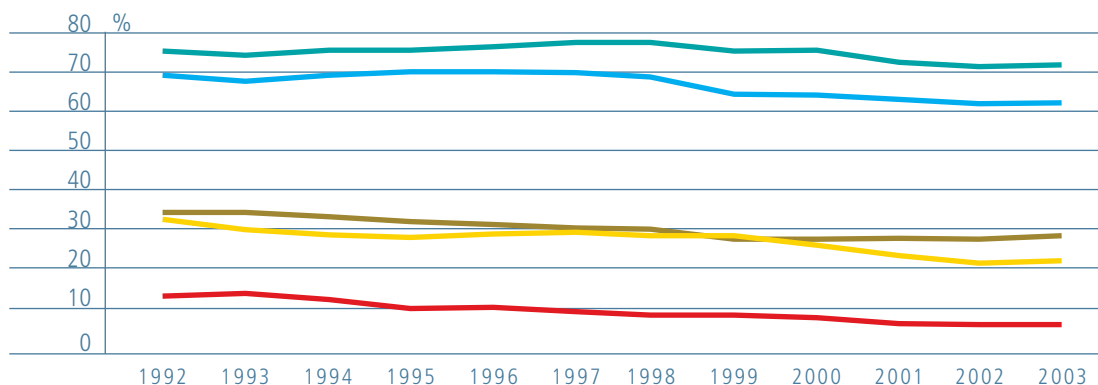
zane są z naturalną niechęcią pracodawców do zatrudniania osób bez doświadczenia zawodowego, przy relatywnie wysokich kosztach pracy (nie chodzi tu bardziej o płacowe koszty pracy, lecz o zawyżoną relację kosztów pozapłacowych do płacowych).

Polskie programy aktywizacji młodych (Program Promocji Aktywności Zawodowej Młodzieży, Absolwent i Pierwsza Praca) objęły raczej niewielki zakres bezrobotnych absolwentów. W działaniach urzędów pracy zbyt często dominowały tylko konsultacje, porady, standardowe szkolenia oraz dotacje dla pracodawców na staże dla młodych, którzy po zakończeniu programu wracali do bezrobocia. Potrzebne są programy silniej stymulujące pracodawców do stałego zatrudniania, a także zachęcanie i motywowanie aktywniejszych i odważniejszych przedstawicieli młodego pokolenia do podejmowania działalności gospodarczej.

Trudności z utrzymaniem pracy przez osoby starsze związane są głównie z procesami restrukturyzacyjnymi w gospodarce. W ich wyniku tracą oni pracę przed osiągnięciem wieku emerytalnego, a na uzyskanie nowego miejsca pracy na ogół nie mają większych szans.

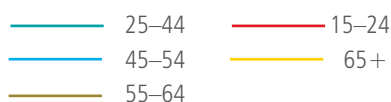
Kwalifikacje starszego pokolenia bywają często zbyt niskie i niedostosowane do potrzeb transformującej się gospodarki. W tej sytuacji starsi pracownicy opuszczali rynek pracy, korzystając z oferowanych świadczeń społecznych w ramach systemu emerytalno-rentowego oraz w ramach specjalnych zasiłków Funduszu Pracy. Taka polityka, bardzo kosztowna, ulega zmianie. Obecnie proponuje się zarówno programy podtrzymujące zatrudnienie starszych pracowników (np. 50+), jak i wydłużanie ustawowego okresu przejścia na emeryturę. Efekty tych programów będą jednak zależały przede wszystkim od ogólnej poprawy sytuacji na rynku pracy, a także od dalszego tempa procesów restrukturyzacji gospodarczej.

Wykres 6. Stopa pracujących według różnych grup wiekowych



Uwaga: dla lat 1992-1998 podano dane za listopad, dla lat 1999-2003 za IV kwartał

Źródło: GUS BAEL- Aktywność ekonomiczna ludności Polski, wydania z odpowiednich lat



Zatrudnienie osób niepełnosprawnych

Głęboki podział rynku pracy ma miejsce w przypadku pracy osób niepełnosprawnych. Szanse osób niepełnosprawnych na zatrudnienie są niższe głównie z oczywistego powodu – ograniczonej sprawności organizmu (i potencjalnie niższej wydajności pracy), ale także z powodu ich relatywnie niskich kwalifikacji, infrastrukturalnych barier mobilności oraz relatywnie niskiej motywacji do pracy.

Mimo że rynek pracy dla osób niepełnosprawnych jest podzielony na chroniony i otwarty i podstawowa grupa pracujących inwalidów w Polsce znajduje zatrudnienie w zakładach pracy chronionej (ZPCh) oraz spółdzielniach inwalidów, to aktywność zawodowa i stopa pracujących osób niepełnosprawnych są bardzo niskie. Wskaźniki wynoszą odpowiednio 20% i 15%. Są to jedne z niższych wskaźników w krajach UE³. Wpływ na to ma z jednej strony ogólnie trudna sytuacja na rynku pracy, ale też bardzo niski

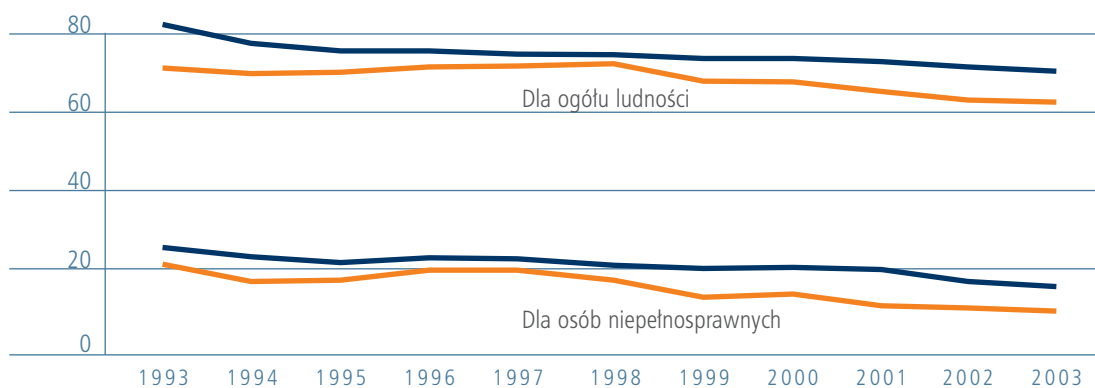
poziom kwalifikacji tych osób oraz stosunkowa łatwość uzyskania świadczenia społecznego (możliwość przejścia na rentę) w miejsce potencjalnego zarobku.

W ocenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce należy wziąć pod uwagę fakt, że wysiłek podjęcia pracy przez osobę niepełnosprawną jest niewspółmiernie duży. Bariery architektoniczne oraz całkowicie niedostosowane środki komunikacji powodują, że osoba niepełnosprawna, nawet jeśli ma dobre i odpowiednio przystosowane miejsce pracy, nie wytrzymuje codziennych trudności, chyba że pracuje w ZPCh lub spółdzielni inwalidzkiej, które organizują dowóz pracowników i pomagają im w dostępie do rehabilitacji. W konsekwencji, przy ogólnie niskim zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, zatrudnienie na chronionym rynku pracy w Polsce w porównaniu z innymi krajami jest wysokie.

³ Szeroką informację o problemach pracy osób niepełnosprawnych można znaleźć w publikacji IPiSS „Integracja społeczna osób niepełnosprawnych. Ocena działań instytucji” (Golinowska 2004).

Na wysoki wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych na chronionym rynku pracy miał wpływ także sprzyjający system organizacji i hojnego finansowania zakładów pracy chronionej, który w latach 90. przyczynił się do dynamicznego ich rozwoju. Efektywność tego rozwoju była jednak w sumie raczej niska i w nowej dekadzie podjęte zostały istotne zmiany dotyczące mechanizmu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych⁴. Teraz środki wspierające będą związane z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej bez względu na to, jaki status będzie posiadał zakład pracy. Ze zmianami związane są obawy środowiska osób niepełnosprawnych o to, czy w nowych warunkach prawnofinansowych nie skurczy się w ogóle potencjał miejsc pracy dla nich. Chroniony rynek pracy może bowiem istotnie się zmniejszyć, a na otwartym pracodawcy mogą być nadal w niedostatecznym stopniu zainteresowani zatrudnianiem osób niepełnosprawnych.

Wykres 7. Współczynnik aktywności ekonomicznej i stopa zatrudnienia osób niepełnosprawnych*



* Uwaga: dla lat 1993-1998 podano dane za listopad, dla lat 1999-2003 za IV kwartał

Źródło: GUS BAEL – Aktywność ekonomiczna ludności Polski, wydania z odpowiednich lat

— Współczynnik aktywności zawodowej
— Stopa pracujących

⁴ Ustawa o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2003 r. Nr 7, poz. 79, która weszła w życie w 2004 r.

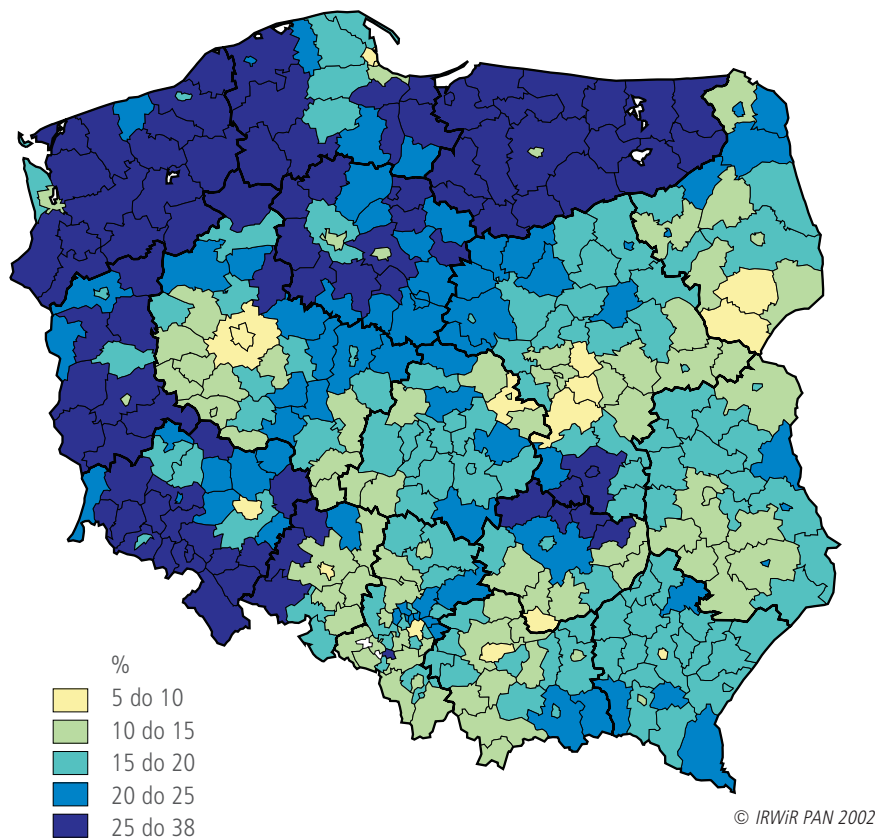
Zatrudnienie i bezrobocie w ujęciu terytorialnym

Możliwości zatrudnienia są silnie zróżnicowane w przekroju terytorialnym. Nie zawsze jest to widoczne, gdy posługujemy się danymi zróżnicowanymi wg makroregionów, a nawet wg województw, aczkolwiek także w tych przekrojach widoczne jest zróżnicowanie. W IV kwartale 2002 r. przy przeciętnej ogólnokrajowej stopie bezrobocia równej 19,7% (GUS-BAEL 2004), w niektórych województwach wskaźniki kształtowały się na stosunkowo wysokim poziomie (w dolnośląskim – 27,2%, zachodniopomorskim – 25,9%, lubuskim – 25,9%), w innych zaś były znacznie niższe (w ma-

łopolskim – 16,1%, lubelskim – 16,6%, mazowieckim – 16,9%). W tej ostatniej grupie zaskakiwać może obecność województwa lubelskiego, ale trzeba zauważyć, iż jest to region z tradycyjnie silnie rozwiniętym rolnictwem prywatnym, wchłaniającym nadwyżki siły roboczej.

Dopiero analiza danych dla powiatów ukazuje świat dramatycznie występujących różnic. Stopa bezrobocia jest bardzo wysoka w powiatach usytuowanych na północy i na zachodzie kraju, gdzie duże jest też bezrobocie wiejskie (po PGR-ach). Jej wskaźniki są wielokrotnie wyższe niż w powiatach najbardziej dynamicznego rozwoju.

Stopa bezrobocia rejestrowanego (grudzień 2001) według powiatów



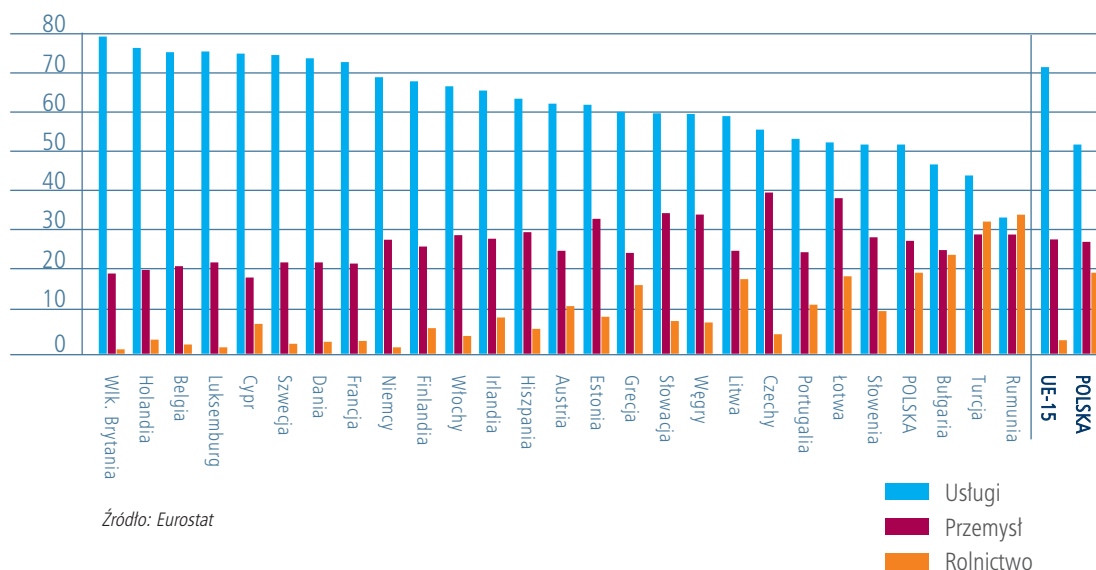
2. Ograniczony i zróżnicowany popyt na pracę

Współczesną gospodarkę charakteryzuje tendencja do ograniczenia popytu na pracę. Nie we wszystkich gospodarach jest to tendencja wyraźna. Jej występowanie zależy od osiągniętego poziomu rozwoju oraz prowadzonej polityki zatrudnienia. W ramach tej tendencji mamy do czynienia ze zróżnicowaniem struktury popytu na pracę, odpowiednio do segmentacji gospodarki, której dualny charakter jest tym bardziej widoczny, im bardziej się ona modernizuje. Z jednej strony powstają bowiem nowoczesne gałęzie gospodarki o bardzo wysokiej produktywności pracy, stosujące nowoczesne technologie, z drugiej nadal obecne są gałęzie oraz działy tradycyjne (zwane niekiedy archaicznymi), oparte w znacznej mierze na pracy fizycznej człowieka.

Odpowiednio do podziałów w gospodarce, także rynek pracy dzieli się na nowoczesny (lepszy) i tradycyjny (gorszy). Różna jest na nich nie tylko sama praca, ale i wynagrodzenia, które stają się coraz bardziej zróżnicowane. Na rynkach lepszych wzrasta znaczenie wysokich kwalifikacji (zarówno w pracy o charakterze twórczym, jak i odtwórczym). Wywołuje to wzrost zainteresowania kształceniem. Wzrastają aspiracje edukacyjne rodziców i dzieci. Wzrasta też popyt na wysoko wykwalifikowanych pracowników cudzoziemskich. Na rynkach gorszych pracują osoby o niskich kwalifikacjach i często imigranci z krajów będących na niższym etapie rozwoju (tzw. krajów wysyłających).

W krajach transformacji, poddanych jednocześnie oddziaływaniu trzech wielkich procesów: zmianie systemowej, modernizacyjnej restrukturyzacji oraz globalizacji, zmiany zatrudnienia są szczególnie nasilone. Z jednej strony rośnie wydajność (produktywność) pracy i różnicują się warunki pracy, a z drugiej – z rynku pracy wypadają (i nie wchodzą

Wykres 8. Odsetek pracujących w danym sektorze wśród ogółu pracujących w wieku 15-64 w 2002 r.



nań) całe grupy osób niedostosowujących się do wysokiego tempa i charakteru przemian. Osłabienie przeciętnego popytu na pracę w Polsce jest silnie związane ze współczesnymi przemianami. Tym bardziej, że tempo modernizacji jest wysokie, a struktura gospodarcza (znaczny udział rolnictwa i przemysłów schyłkowych) – bardzo tradycyjna.

Tendencje uniwersalne

Główny kierunek przemian współczesnej gospodarki, która wkroczyła w fazę zwaną postindustrialną i postfordowską polega na dynamicznym wzroście udziału usług (sektor III) w strukturze tworzenia produktu krajowego i w strukturze zatrudnienia kosztem wysoko wydajnego przemysłu (sektor II), absorbującego coraz mniej siły roboczej oraz rolnictwa (sektor I).

Wśród najszybciej rozwijających się w UE pod względem zatrudnienia sektorów, w ramach usług na pierwszym miejscu sytuuje się obsługa biznesu, na drugim świadczenie usług ochrony zdrowia oraz usług socjalnych, na trzecim – usług informatycznych, a na czwartym – usług edukacyjnych (European Commission 2002).

Serwicyzacja gospodarki, czyli dominacja w niej działów usługowych, istotnie zmienia charakter pracy, stosunki i organizację pracy. Praca usługowa jest mniej standardowa. Wymaga bardziej zindywidualizowanego dostosowania się do jej różnych cech. Następuje wzrost zadaniowych i okresowych kontraktów o pracę, a zmniejsza się udział pracy w oparciu o długookresowe umowy o pracę. Upowszechnia się elastyczna organizacja i stosowanie elastycznego czasu pracy: zarówno w odniesieniu do dnia pracy, tygodnia, roku, jak i całej kariery zawodowej.

Zmniejsza się wykonywanie pracy w formie pracy najemnej i wzrasta udział samozatrudnienia oraz zatrudnienia w mikrofirmach (do 9 osób). Jednocześnie wzrost popytu na pracowników o wyższej skłonności do przyjęcia elastycznych warunków pracy sprzyja wzrostowi zatrudnienia w szarej strefie i „pracy na czarno”.

Paradoksem współczesności jest to, że mimo zmniejszenia wysiłku fizycznego przy realizacji pracy oraz wzrostu bezpieczeństwa pracy na skutek poprawy warunków bhp (przede wszystkim w krajach zachodnich), wzrasta napięcie psychiczne. Jest to związane z intensywnością pewnych rodzajów pracy, presją na kreatywność, samodzielność i odpowiedzialność. W takiej pracy wzrasta nieprzewidywalność jej warunków i wyników.

Niestandardowa praca, wykonywana coraz częściej w małych firmach, zmniejsza w sposób naturalny uzwiązkowanie pracowników. Powstają trudności w prowadzeniu dialogu społecznego w ramach tradycyjnych stosunków przemysłowych. Powstaje niebezpieczeństwo „rozlewania się” konfliktów i trudności w ich rozwiązywaniu.

Tendencje charakterystyczne dla Polski

Na przełomie dekad (lat 90. i pierwszej dekady nowego wieku) w Polsce wystąpiły czynniki silnie ograniczające popyt na pracę. Zadziałały tu z jednej strony przyczyny koniunkturalne, których odzwierciedleniem był spadek dochodu narodowego, spadek produkcji oraz inwestycji. W 2001 r. produkt krajowy brutto w stosunku do roku poprzedniego obniżył się o 3 punkty procentowe (z 4% do 1%). Spadek PKB poniżej 5% rocznie daje w Polsce silny efekt spadku zatrudnienia. Ta skala wzrostu okazała się bowiem niezbędna do utrzymania zatrudnienia na tym samym poziomie (Kwiatkowski i inni 2003). Ten wysoki próg niezbędnego wzrostu PKB dla uzyskania efektu wzrostu zatrudnienia interpretowany jest jako przejaw zjawiska *jobless growth*, czyli wzrostu bez zatrudniania, charakterystycznego dla kraju szybkich przemian strukturalnych i technologicznych.

Z drugiej strony istotny udział w spadku zatrudnienia miała polityka gospodarcza, której cechą była intensyfikacja przemian strukturalnych w przemyśle (górnictwo, hutnictwo, przemysł zbrojeniowy i transport kolejowy), prowadząca do znacznych redukcji miejsc pracy. Według analiz Tito Boeri oraz Pietro Garibaldi prawie 3 punkty procentowe

spadku pracujących w 2002 r. w Polsce zawdzięczamy zmianom zatrudnienia w przemyśle (Boeri, Garibaldi 2003).

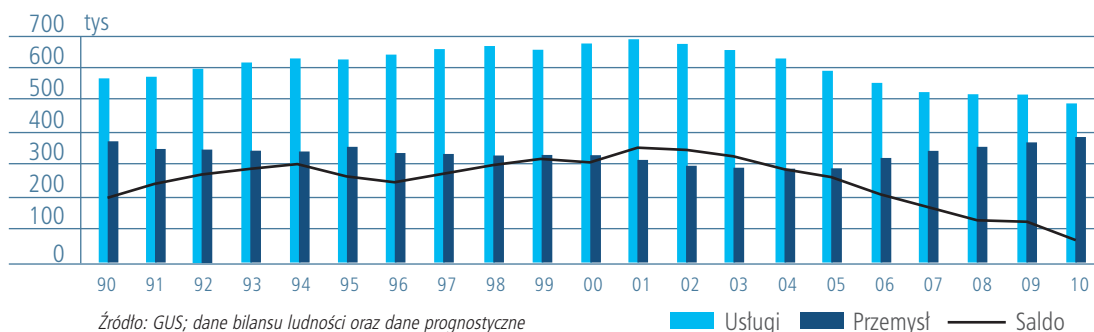
Restrukturyzacja przemysłu była prowadzona w warunkach ostrego reżimu makroekonomicznego i bezwzględniego „pilnowania” realizacji celu inflacyjnego. Jednocześnie do 2002 r. – skutki restrukturyzacji nie były łagodzone przez politykę tworzenia nowych miejsc pracy w otoczeniu przekształcanych branż, a w polityce rynku pracy nie wystąpiło wzmocnienie programów aktywizujących.

Jeśli chodzi o wpływ restrukturyzacji na poziom zatrudnienia i bezrobocia, warto zwrócić uwagę, że oddziaływanie to w perspektywie krótkookresowej i długookresowej może być różne. W perspektywie krótkookresowej, restrukturyzacja może zmniejszyć popyt na pracę i zwiększyć bezrobocie ze względu na pracooszczędne skutki procesów poprawy efektywności gospodarowania i wdrażania postępu technicznego. Natomiast negatywne skutki restrukturyzacji dla rynku pracy nie muszą występować w perspektywie długookresowej. Poprawa efektywności gospodarowania owocować może bowiem zwiększonymi możliwościami ekonomicznymi przedsiębiorstw, poprawą ich sytuacji ekonomicznej, rozwojem produkcji i inwestycji, a w konsekwencji – wzrostem popytu na pracę. Obydwa te efekty zauważalne są w polskiej gospodarce, aczkolwiek bardziej widoczne na razie są efekty krótkookresowe.

3. Duże i niedostosowane zasoby pracy

Przebieg procesów demograficznych w Polsce wskazuje, że w latach 1990-2010 mamy do czynienia z istotnym wzrostem zasobów pracy. Wzrost liczby ludności osiągnęła tzw. wiek produkcyjny powiększał się stopniowo od początku lat 90. i będzie wzrastać systematycznie do 2010 r. Dynamika tego wzrostu jest zróżnicowana; słabsza w pierwszej połowie dekady lat dziewięćdziesiątych, znacznie silniejsza na przełomie dekad i słabnąca od 2005 r. Wzrost zasobów pracy skoncentrowany w kilku ubiegłych i w kilku nadchodzących latach – to echo wcześniejszych procesów demograficznych, a przede wszystkim szczytu powojennych urodzeń trwającego w Polsce do 1956 r. Powojenny „baby boom” miał swoje pierwsze echo urodzeń w latach siedemdziesiątych, które trwało do pierwszych lat osiemdziesiątych (szczyt urodzeń w 1983 r.). Wówczas urodzeni od kilku lat zapełniają szkoły i uczelnie oraz wchodzi na rynek pracy. W latach 1996-2000 liczba ludności w tzw. wieku produkcyjnym (18-59/64 lata) wzrosła o ponad 1 mln osób, a w latach 2001-2005 wzrosła o dalsze 1155 tys. osób. W latach 2006-2010 wzrost zasobów pracy będzie malał z roku na rok. W roku 2006 wyniesie ok. 257 tys. osób (patrz wykres).

Wykres 9. Bilans ludności w wieku produkcyjnym



Źródło: GUS; dane bilansu ludności oraz dane prognostyczne (Prognoza GUS na lata 2000-2030).

4. Niedostosowania w strukturze kwalifikacji

Wysiłek, jaki w dziedzinie poprawy kwalifikacji został podjęty w latach 90., dotyczył przede wszystkim ilościowej poprawy struktury kształcenia. Dokonały się tu historyczne zmiany. Kształcenie na poziomie wyższym wzrosło do bardzo wysokich, nawet jak na warunki zachodnioeuropejskie, rozmiarów. Liczba studentów na 10 tys. mieszkańców wynosi obecnie 450, a w 1990 r. wynosiła 105, czyli 4 i pół razy mniej. Jednocześnie ujawniły się problemy ze zróżnicowaniem warunków kształcenia, z jego jakością oraz dostosowaniem do potrzeb rynku pracy.

Zróżnicowanie warunków kształcenia zaczyna się od najmłodszych lat na skutek niedostatecznej dostępności edukacji przedszkolnej, która miałaby szansę wyrównywać niedostatki rozwojowe dzieci ze środowisk zaniedbanych oraz wcześniej przygotować dzieci do nowych i trudniejszych wymagań szkolnych. Na dalszych szczeblach edukacji zróżnicowanie pogłębia selekcja młodzieży, z jednej strony, do uznawanych za lepsze szkół ogólnokształcących, i postrzeganych jako gorsze – zawodowych, a z drugiej strony – selekcja do lepszych szkół wielkomiejskich i gorszych w małych miastach i na wsi. Ta generalna tendencja nie przeczy przypadkom istnienia bardzo dobrych szkół w ośrodkach małych, jak i złych jakościowo szkół o niskim poziomie kształcenia w wielkich miastach.

Problemy z niedostateczną jakością kształcenia polegają przede wszystkim na braku ukierunkowania programów nauczania na kształcenie tzw. umiejętności podstawowych: językowych i komunikacyjnych, związanych z myśleniem matematycznym i naukowym oraz rozwiązywaniem problemów współpracy i pracy w zespole. Braki te w bardzo wyraźny sposób ujawniły wyniki testów PISA (*Programme for International Student Assessment*)⁵. Test przeprowadzony w 2000 r. sprawdzał umiejętności 15-letnich uczniów w trzech ob-

szarach: rozumienia tekstu, myślenia matematycznego i myślenia naukowego. Wyniki polskiej młodzieży w ujęciu porównawczym z innymi krajami nie były budujące. Uwidoczniły też znaczne różnice wyników kształcenia w zależności od zróżnicowań społecznych uczniów oraz jakości kształcenia w poszczególnych szkołach. Test powtórzony trzy lata później tylko w odniesieniu do rozumienia tekstu dał istotnie lepsze rezultaty niż poprzednio, chociaż różnice wśród polskich 15-latków nadal były znaczne.

Inny rodzaj problemów polega na niedostatecznej reorientacji szkolnictwa zawodowego – każdego szczebla – na potrzeby rynku pracy. Dostosowania programowe i praktyki zawodowe uczniów realizowane są z dużym trudem. Ich efektywna realizacja napotyka liczne bariery i to różnej natury: poczynając od kontrowersji koncepcyjnych, braku narzędzi informacyjno-analitycznych, braków kadrowych, kończąc na niedostatkach finansowych. Odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów w tej dziedzinie spadła na szczebel samorządu terytorialnego, który różnie sobie z tym radzi. Można wskazać pozytywne przykłady w wielu ośrodkach lokalnych, podobnie jak i zaniedbania oraz bezradność. Szansą samorządów gminnych i powiatowych na uzyskanie pomocy jest wykorzystanie strukturalnych funduszy europejskich w obszarze edukacji, szczególnie w ramach programu Rozwój Zasobów Ludzkich.

Polityka edukacyjna rządu w dziedzinie usytuowania szkolnictwa i kształcenia zawodowego w systemie edukacji była zmienna. W ostatnich latach nastąpił pewien odwrót od lansowanej wcześniej koncepcji oparcia szkolnictwa średniego przede wszystkim na edukacji ogólnokształcącej i przerwania kształcenia zawodowego na barki pracodawców oraz rynek. Pracodawcy nie podjęli tej odpowiedzialności i państwo wycofało się częściowo z realizacji tych zamierzeń. To wycofanie się rządu z realizacji koncepcji polegającej na wspieraniu przede wszystkim kształcenia ogóln-

⁵ To Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów realizowany przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD – poświęcony badaniu kompetencji uczniów kończących szkołę podstawową (gimnazjum).

kształcącego nie oznacza, jak na razie, bardziej aktywnego zaangażowania się w rozwiązywanie problemów edukacji zawodowej.

Szkolnictwo wyższe we własnym zakresie podejmuje inicjatywy pomagające studentom znaleźć efektywną drogę na rynek pracy. Są to na razie początki: biura karier, doradztwo zawodowe, współpraca z potencjalnymi pracodawcami, kształcenie w oparciu o kompetencje i rozwijanie zachowań przydatnych w pracy. Może z tych pojedynczych działań wykształci się bardziej efektywny system startu zawodowego studentów.

Narastające zjawisko niedostosowania kształcenia do potrzeb rynku pracy jest w bardzo małym stopniu rekompensowane przez kształcenie w systemie pozaszkolnym. Zakłady pracy nie finansują kształcenia swych pracowników (z wyjątkiem sektora finansowego i niektórych grup firm z udziałem kapitału zagranicznego), a kształcenie bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem w ramach instytucji rynku pracy napotyka barierę środków, a także odpowiednich preferencji w autonomicznej polityce samorządów.

Kształcenie dla dorosłych, zwane ustawicznym lub kształceniem przez całe życie, wymaga kompleksowych rozwiązań systemowych. Wydaje się, że pierwsze kroki zostały już tu zrobione. Przez rząd została opracowana i przyjęta Strategia Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do roku 2010 oraz zapisana w znowelizowanej ustawie o systemie oświaty procedura akredytacji placówek prowadzących kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych. Ubieganie się o akredytację nie jest obowiązkowe. Zakłada się jednak, że będzie sprzyjać wyższej jakości usług edukacyjnych dla dorosłych.

W sumie, przed edukacją, mimo dotychczasowych pozytywnych zmian ilościowych i strukturalnych, stoi kolejne historyczne wyzwanie – poprawy jakości kształcenia, dostosowanego do potrzeb nowego rynku pracy i nowej gospodarki usług, wysokiej wydajności i informacji. Realizacja tego zadania, jakie stoi także przed innymi krajami, będzie w Polsce jednak trudniejsza. Ciągłe bowiem do odrobienia pozostają historyczne opóźnienia w rozwoju edukacji oraz ograniczenie narastających w jej ramach zróżnicowań.

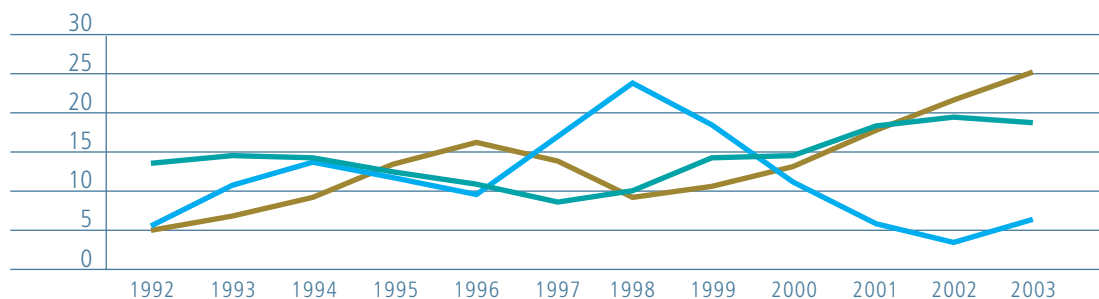
5. Słabości polityki rynku pracy

Aktywna polityka rynku pracy ALMP w okresie spadku tempa wzrostu gospodarczego oraz wystąpienia drugiej fali bezrobocia na przełomie dekad zamiast zyskać, straciła na znaczeniu. Podjęta reforma decentralizacyjna służb zatrudnienia (1999/2000) bardzo ograniczyła możliwości jej prowadzenia. Zadania z zakresu polityki rynku pracy przejął powiat, nowy i najniższy szczebel samorządu terytorialnego.

a czwartym – kredyt bankowy. Oznacza to, że przy chronicznym braku środków wzrastać musi zadłużenie Funduszu Pracy. Ostatnim źródłem są obecnie środki z Europejskiego Funduszu Społecznego, które stanowią uzupełnienie możliwej do wygenerowania puli środków krajowych.

Jeśli chodzi o strukturę wydatków, to w sytuacji pomniejszonych (w ujęciu realnym) przychodów wzrosła bardzo silnie jedna pozycja wydatkowa, ograniczając wydatki na inne cele. Tę pozycję stanowiły zasiłki i świadczenia przedemerytalne. Wydatki z tego tytułu w budżecie Funduszu Pracy na 2003 r. wynosiły prawie 5 mld zł (dla prawie 500 tys. osób pobierających te świadczenia), kolejne 5 mld zł

Wykres 10. Wydatki Funduszu Pracy na tle kształtowania się stopy bezrobocia (w %)



Źródło: GUS – Rocznik Statystyczny, wydania z odpowiednich lat; GUS-BAEL – Aktywność ekonomiczna ludności

- Stopa bezrobocia (BAEL)
- Wydatki z Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu
- Wydatki z Funduszu Pracy

Do braku środków na prowadzenie ALMP przyczyniła się zarówno struktura przychodów Funduszu Pracy, jak i jego wydatków. Fundusz ten jest tworzony wprawdzie z kilku strumieni dochodowych, ale środki każdego z nich uległy ograniczeniu. Pierwszym źródłem jest składka od pracodawców, drugim – dotacja budżetowa, będąca w znacznym stopniu wyrazem bieżących decyzji finansowych⁶, trzecim – dodatkowe środki z tzw. rezerwy uwłaszczeniowej, wykorzystywane na programy polityki rynku pracy od 2002 r.,

stanowiły wydatki na zasiłki dla bezrobotnych, a tylko 1,3 mld zł – wydatki przeznaczone na aktywną politykę rynku pracy.

⁶ Wielokrotnie zamrażano dopływ dotacji z budżetu państwa, co prowadziło do przerywania prowadzonej polityki i odbierało służbom zatrudnienia wiarygodność jako partnerom w realizacji projektów z pracodawcami, mającymi np. zatrudniać w sposób subsydiowany osoby bezrobotne. Gdy Fundusz Pracy uzyskał prawo do decyzji umożliwiających korzystanie z kredytów bankowych, to, aby kontynuować swe programy, zaczął się zadłużać. Zadłużenie Funduszu na koniec 2003 r. wyniosło 3,1 mld zł.

Przy ograniczonych środkach i strukturze finansowania polityki rynku pracy, trudno ją było prowadzić w ogóle, a tym bardziej z uwzględnieniem kierunku na aktywizację bezrobotnych. W najlepszym okresie prowadzenia ALMP, przy stosunkowo niskim bezrobociu, wydatki na formy aktywne sięgały poziomu przeszło 23% (1998 r.) całości wydatków Funduszu Pracy, w najtrudniejszych momentach – spadały do ok. 5% (2002 r.). Niemniej jednak w ciągu kilkunastu lat funkcjonowania aktywnej polityki rynku pracy – odpowiednimi programami objęto przeszło 4,5 mln osób (Boni 2004).

6. Niedostateczne wsparcie dla tworzenia nowych miejsc pracy

Dominacja polityki stabilizacji makroekonomicznej oraz modernizacji gospodarki, wymagające niejednokrotnie intensywnych procesów restrukturyzacyjnych, na drugim planie usytuowały politykę tworzenia miejsc pracy. Można nawet powiedzieć, że polskie bezrobocie jest ceną zarówno urynkowienia i otwarcia gospodarki, jak i przyspieszenia modernizacyjnego kraju. Cena ta jednak jest już zbyt wysoka. Dlatego polityka wspierania zatrudnienia powinna znaleźć znacznie wyższą rangę niż dotychczas. Jej podstawowe elementy to: wspieranie przedsiębiorczości i szerszy dostęp do kapitału.

Wspieranie przedsiębiorczości

Istotnym elementem rozwoju gospodarczego są sprzyjające warunki rozwoju przedsiębiorczości, wśród której szczególne znaczenie mają obecnie małe firmy. Małe i średnie

przedsiębiorstwa (MSP) stanowią prawie 99% ogółu przedsiębiorstw. Jest ich 1,8 mln. Wytwarzają około 46% PKB oraz zatrudniają około 66% ogółu pracujących w sektorze przedsiębiorstw (Balcerowicz i inni 2002).

Na progu transformacji w Polsce rozwój przedsiębiorczości był zjawiskiem spontanicznym oraz intensywnym (Beksiak 2001). Wydawało się, że proces ten będzie w sposób naturalny rozwijał się dalej. Tymczasem rozwój przedsiębiorczości osłabł i pojawiły się bariery, którym nie przeciwdziałano w skuteczny sposób. Bariery te miały zarówno charakter regulacyjny, administracyjny, jak i fiskalny.

Do barier związanych z systemem prawnym należą: zmienność przepisów, krótki okres *vacatio legis* związany z ich wprowadzaniem, niejasność i brak precyzji uregulowań prawnych, a także nadmierna szczegółowość.

Ze strony administracji mieliśmy do czynienia ze zjawiskiem systematycznego wzrostu ograniczania swobody gospodarowania. W tej dziedzinie narastanie barier objęło przede wszystkim sądownictwo, aparat skarbowy, a także administrację, w tym również samorządową. W drugiej połowie lat 90. narastały skargi na niewydolność sądownictwa oraz aparatu egzekucji prawa, przedłużające się oczekiwania na wydanie wyroku sądowego, bezkarność urzędników popełniających błędy i naruszających przepisy. Jedną z istotnych korzystnych zmian w tej dziedzinie jest wdrożenie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, która powinna przyczynić się do istotnego zmniejszenia zidentyfikowanych barier funkcjonowania przedsiębiorczości (ustawę przyjęto w maju 2004 r.).

Istotnym czynnikiem ograniczenia rozwoju firm są wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Ich głównym źródłem są wysokie pozapłacowe koszty pracy, a przede wszystkim wysokie składki na ubezpieczenie społeczne, a w tym – wysoka obowiązkowa składka emerytalna. Jej obniżenie nie jest jednak możliwe w najbliższej perspektywie bez naruszenia stabilności finansowej systemu zabezpieczenia dochodów na okres starości w warunkach kon-

tynuowania reformy emerytalnej, która generuje tzw. koszty przejścia. Z tego powodu tak istotne jest zmniejszenie składki na inne elementy ubezpieczeń społecznych, w tym przede wszystkim na renty oraz świadczenia chorobowe. Ten kierunek działań zawierał plan ograniczenia wydatków publicznych, zwany planem Hausnera (porównaj rozdz. 2).

Barieri prawne i administracyjne rozwoju przedsiębiorczości okazały się dość trwałe. Od lat wskazywano na nie w badaniach opinii przedsiębiorców, w stanowiskach organizacji zrzeszających biznes oraz w opracowaniach eksperckich. Wynika to z faktu, że ich przyczyny leżą niezwykle głęboko w strukturze ustroju politycznego, prawnego i zasadach, na jakich funkcjonuje system finansowy państwa. Dodatkową przyczyną była niewielka siła oddziaływania organizacji reprezentujących przedsiębiorców w systemie politycznym kraju. Część barier, zwłaszcza te odnoszące się do niestałości regulacji prawnych i zmienności zasad polityki, jest obiektywnym rezultatem bardzo wysokiego tempa polskiej transformacji.

Dostęp do kapitału

Istotną barierą działalności gospodarczej w Polsce jest ograniczenie kapitałowe. W dotychczasowym okresie rozwoju gospodarki rynkowej kapitał był drogi i trudno dostępny, także ze względów instytucjonalnych.

Banki nie stanowiły głównego źródła kapitału dla większości polskich przedsiębiorstw i to nie tylko małych i średnich. Tylko około 15% firm z sektora małych i średnich przedsiębiorstw korzysta stale z kredytowania, a spośród małych aż 90% bazuje na środkach własnych (z raportu MPSPiG 2003). Natomiast wśród kredytobiorców banków stale wzrastał udział gospodarstw domowych.

Pierwszą barierę w korzystaniu z kredytów stanowiły wysokie stopy procentowe, związane z polityką banku centralnego ukierunkowaną na obniżenie wysokiego poziomu

inflacji. Problem bardzo ścisłego trzymania się celu inflacyjnego i zbyt wolnego obniżania stóp procentowych stanowił stały przedmiot debaty i sporów politycznych ostatnich lat. Trzeba jednak zauważyć, że gdy stopy były już obniżane, to banki komercyjne słabo reagowały na decyzje banku centralnego, co przedłużało okres wysokiej ceny kredytów.

Kolejna bariera – to zabezpieczenia wynikające z obawy przed tzw. złymi kredytami po pierwszych doświadczeniach z ich występowaniem, co doprowadziło do przyjęcia w Polsce wysokich standardów „ostrożnościowych”, które w kilku przypadkach były nawet wyższe niż w krajach UE (np. wysoka stawka rezerwy obowiązkowej i jej opodatkowanie) i w rzeczywistości silnie ograniczały rolę⁷ systemu bankowego w kreacji przedsiębiorczości. Po wejściu do UE standardy ograniczające ryzyko kredytowe banków ulegają zmniejszeniu.

Inna trudność – to zagrożenie zmniejszającym się dostępem przedsiębiorstw, szczególnie małych i średnich, do kredytów w bankach lokalnych na skutek zachodzących zmian w strukturze systemu bankowego w kierunku rozwoju banków ponadlokalnych, ponadregionalnych i ponadnarodowych (tzw. konsolidacja banków). Te tendencje wywołane procesami globalizacyjnymi stoją w głębokiej sprzeczności z potrzebami kapitałowymi na szczeblu lokalnym⁸.

⁷ W latach 2002-2003 banki podjęły akcję „czyszczenia” gorszych portfeli kredytowych. Zastosowano nowe metody scoringowe, które przyczyniły się do bezwzględnego egzekwowania należności kosztem upadku niejednej firmy (Gazeta Bankowa Nr 5/2004, s. 24).

⁸ W Polsce istnieje całkiem dobrze prosperujący sektor banków spółdzielczych (około 600 banków, 3 tys. placówek, 10 milionów klientów – NBP 2003), którym w ostatnim okresie udaje się systematycznie zwiększać swój udział w aktywach systemu bankowego (jest to skala około 5%), uzyskując dobre wyniki ekonomiczne z działalności kredytowej. Poziom złych należności w tej części polskiej bankowości jest nadal zdecydowanie niższy niż w całym sektorze bankowym. Banki spółdzielcze stają przed problemem dalszego wzrostu minimalnej wysokości funduszy własnych (docelowo do 1 mln euro kapitału zakładowego), co powoduje konieczność zmian strukturalnych (przejmowanie udziałów, łączenie) o niepewnych korzyściach dla lokalnych klientów – przedsiębiorców.

W polityce kredytowej wobec małego i średniego biznesu banki liczyły na możliwość podzielenia się ryzykiem z państwem. Polskie rządy stosunkowo późno zaakceptowały ten punkt widzenia, a przy silnych ograniczeniach w dziedzinie finansów publicznych, w poręczenia kredytowe angażowały się dotąd w skali bardzo ograniczonej⁹. Dopiero w ciągu 2004 r. dynamicznie wzrosła liczba poręczeń kredytowych udzielonych przez skarb państwa i samorządy terytorialne.

Także dofinansowanie otwierania nowych firm mimo wysokiego bezrobocia w ciągu ostatnich pięciu lat nie stanowiło aktywności priorytetowej. Programy rządowe i Unii Europejskiej ze środków PHARE wspierają nową przedsiębiorczość głównie informacyjnie i doradczą, nie oferują im natomiast wsparcia inwestycyjnego¹⁰. W znacznie niższym stopniu niż w krajach UE do finansowania działalności wykorzystywany jest leasing oraz inne formy, takie jak np. factoring czy venture capital, aczkolwiek branża leasingowa nabrała wysokiej dynamiki w latach 2002-2003.

W sumie rola systemu bankowego we wspieraniu przedsiębiorczości: przy zakładaniu firm, ich rozwoju i podtrzymaniu w momentach kryzysowych jest całkowicie niedostosowana do dynamiki i stopnia rozwoju gospodarki rynkowej w Polsce.

7. Elastyczność po polsku

Dyskusja o elastyczności lub szerzej – o deregulacji rynku pracy – nabrała w Polsce intensywności wraz z pogorszeniem się sytuacji w dziedzinie zatrudnienia. Dotyczyła ona przede wszystkim prawa pracy, płacy minimalnej oraz kosztów pracy.

Elastyczność w sferze prawa pracy

Na początku nowej dekady coraz bardziej aktywne związki pracodawców¹¹ zaczęły upominać się o zmianę kodeksu pracy w kierunku rozwiązań sprzyjających większej swobodzie pracodawców w zwalnianiu i zatrudnianiu pracowników. W 2002 r., po intensywnych dyskusjach wprowadzono kilka znaczących zmian do prawa pracy, sprzyjających jego uelastycznieniu. Dotyczyły one przede wszystkim większej elastyczności dla małych firm w zakresie regulaminów i organizacji pracy. Zmniejszono koszty zwolnień pracowniczych w przypadku zwolnień grupowych. Wprowadzono nowe formy zatrudniania, np. pracę na zastępstwo. Ograniczono obowiązek zatrudniania na czas nieokreślony po wcześniejszych dwukrotnych umowach terminowych.

Nie był to cały pakiet, jaki pracodawcy postulowali w debacie. Mimo to przyjęte zmiany w kodeksie pracy istotnie zwiększyły poziom elastyczności prawa pracy w Polsce, aczkolwiek realna elastyczność rynku pracy była znaczna już wcześniej. Dzięki temu na przełomie dekad udało się przeprowadzić restrukturyzację na tak dużą skalę bez większego naruszenia spokoju społecznego i bez wysokich kosztów dla pracodawców, aczkolwiek niektóre pakiety socjalne dla finansów publicznych (a więc podatnika) stanowiły odczuwalne obciążenie.

⁹ W latach 2000-2003 rząd przeznaczał na ten cel zaledwie 30-40 mln zł rocznie.

¹⁰ Wyjątkiem są pożyczki z Funduszu Pracy dla bezrobotnych rozpoczynających działalność gospodarczą. Stanowią one jednak specyficzną grupę i margines wśród ogółu rozpoczynających działalność biznesową.

¹¹ W 1999 r. utworzony został związek pracodawców pod nazwą Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych (PKPP). Nowa konfederacja odegrała istotną rolę w równoważeniu (a nawet uzyskaniu pewnej przewagi) interesów i argumentów pracodawców w stosunku do związków zawodowych.

W sumie – indeks regulacji warunków zatrudnienia stosowany w porównaniach międzynarodowych ukazuje, że obecne polskie rozwiązania są raczej elastyczne. Chociaż zdaniem niektórych autorów także wcześniej rzeczywista prawna ochrona zatrudnienia nie była w Polsce zbyt wysoka (Riboud i inni 2001).

Zakres pożądanej elastyczności rynku pracy jest przedmiotem sporów, także wśród ekspertów. Nieodosobnione są głosy negujące rolę deregulacji rynku pracy w zmniejszaniu bezrobocia. K. Frieske wypowiedź w tej sprawie zatytułował nawet wymownie „Deregulacyjne mistyfikacje” (Frieske 2004). Niewątpliwie elastyczność jako jedyny czynnik zwalczania bezrobocia niewiele zmienia. Jednak nie można nie dostrzegać jej istotnej roli w szybszym dostosowywaniu się stron stosunków pracy do dynamicznie zmieniających się warunków na rynku pracy i nasilenia się walki konkurencyjnej w globalnym świecie. Z drugiej strony faktem jest nadużywanie swobody, a także nieprzestrzeganie podstawowych zasad prawa pracy. W Polsce zdarzają się przypadki jak z okresu „dzikiego” kapitalizmu: nie wypłacania wynagrodzeń i/lub ich jednostronnego zaniżania, pracy (znacznie) ponadwymiarowej, w niedozwolonych warunkach, w niektórych przypadkach pracy prawie niewolniczej.

Koszty pracy

Niskie koszty pracy stanowią jeden z głównych czynników sprzyjających korzystnym decyzjom pracodawców o zatrudnieniu. W Polsce płacowe koszty pracy są relatywnie niskie, a w porównaniu ze starymi krajami UE nawet bardzo niskie. Natomiast relatywnie wysokie są pozapłacowe koszty pracy. Decydują o tym wysokie składki na ubezpieczenie społeczne. W połączeniu z regulacją płacy minimalnej dają one efekt tzw. klina podatkowego w przypadku niskich wynagrodzeń. Oznacza to, że płaca netto nieatrakcyjna dla pracownika, często poniżej tzw. płacy progowej (skłaniającej do podjęcia zatrudnienia), jest jednocześnie tak wysokim obciążeniem dla pracodawcy, że poszukuje on roz-

wiązań pozwalających na ominięcie problemu, uwzględniając także rozwiązania mieszczące się już w szarej strefie.

Jako że składki na ubezpieczenie społeczne są trwałym elementem istniejącego systemu zabezpieczenia społecznego i trudno tu o ich szybkie zmniejszenie, proponowane rozwiązania, uelastyczniające koszty pracy, prowadzą do postulowania zróżnicowania płacy minimalnej¹². Intencją tych postulatów ma być osiągnięcie niższych pozapłacowych kosztów pracy dla osób najmniej zarabiających i w tych grupach oraz miejscach, gdzie tzw. płaca progowa jest niższa, np. w regionach, gdzie koszty utrzymania są niższe lub wśród pracowników młodych, którzy są jeszcze wspierani przez rodziców i pracę mogą traktować bardziej jako staż niż jako podstawowe źródło utrzymania.

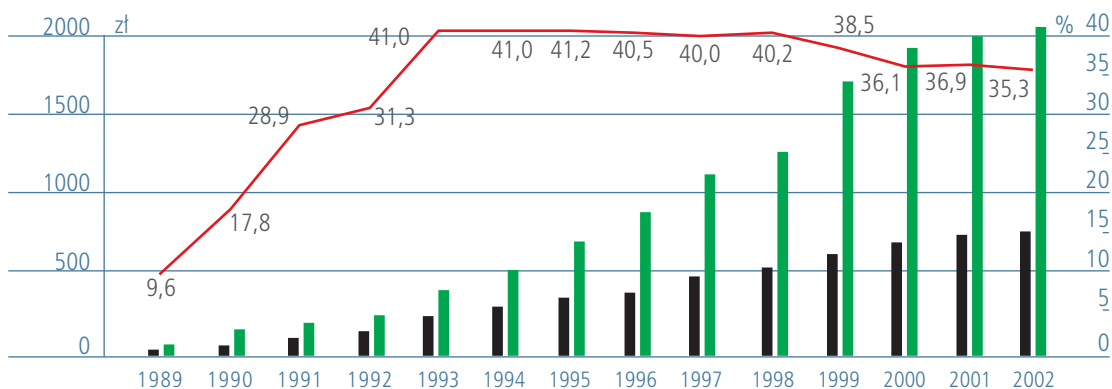
Postulaty w zakresie różnicowania płacy minimalnej spotykały się z trwale niechętną reakcją związków zawodowych. Niemniej jednak rząd, biorąc pod uwagę wyniki dyskusji o roli płacy minimalnej w ograniczaniu zatrudnienia przy wysokim bezrobociu, przeforsował zmiany w ustalaniu płacy minimalnej dla absolwentów szkół w pierwszym roku ich pracy do 80% wynagrodzenia minimalnego, a w drugim roku – do 90%. Decyzje te mają obowiązywać w okresie wchodzenia na rynek pracy wyżu demograficznego, czyli do końca 2005 r.

Poniższy wykres pokazuje tendencje w kształtowaniu się relacji między wynagrodzeniem przeciętnym a minimalnym. Widać wyraźnie, że pogorszenie koniunktury w 1998 r. odbiło się na przebiegu krzywej. W latach 1993-1998 relacja płacy minimalnej do płacy przeciętnej brutto kształtowała się na poziomie około 40% (w 1992 r. – niewiele ponad 31%). Od 1998 r. poziom płacy minimalnej w relacji do płacy przeciętnej spada (w 2003 r. osiągnął poziom 35%). Niewątpliwie wpływ na pogorszenie tej relacji ma presja bezrobocia, szczególnie w grupach nisko wykwalifi-

¹² Postulaty te pojawiają się stale. Także w ostatnim raporcie Banku Światowego na temat sytuacji społecznej w Polsce stanowią czołowy element rekomendacji (Bank Światowy 2004).

fikowanych, a zarazem nisko wynagradzanych. Zmniejszenie relacji płac minimalnych do przeciętnych w ostatnich latach wiązało się z niewielkim obniżeniem ich realnej wartości (w latach 1999-2002 o 1,5%).

Wykres 11. Relacja płacy minimalnej do średniego wynagrodzenia



*W latach 1989-1991 powiększona o 20% podatek od płac; w latach 1999-2002 ze składkami na ubezpieczenie społeczne.

Źródło: Boni i inni 2004; dane o płacach zebrano z Dziennika Ustaw oraz GUS – Roczniki Statystyczne z odpowiednich lat.

- Płaca minimalna średnioroczna
- Wynagrodzenie średnie brutto*
- Relacja płacy minimalnej do średniej (w %)

Praca w szarej strefie

Istotnym elementem realnej elastyczności rynku pracy w Polsce jest praca w szarej strefie, zwanej niekiedy nieformalnym rynkiem pracy. Jest to praca wykonywana bez nawiązania stosunku pracy pomiędzy pracownikiem a pracodawcą w formie pisemnej umowy o pracę i bez zabezpieczenia przez pracodawcę szeregu uprawnień pracowniczych, przede wszystkim związanych z ubezpieczeniami społecznymi (zdrowotnymi, emerytalnymi, rentowymi i wypadkowymi). Podejmowanie takiej pracy związane jest głównie

z brakiem alternatywnych możliwości zatrudnienia, a także z chęcią uniknięcia opodatkowania wynagrodzeń i poniesienia pozapłacowych kosztów pracy. Zatrudnienie nieformalne („na czarno”) pracodawcom przynosi korzyści w postaci obniżki jednostkowych kosztów pracy. Prowadzący działalność gospodarczą w szarej strefie nie realizują swoich zobowiązań finansowych wobec państwa.

Trudno jest dokładnie określić skalę zjawiska zatrudnienia w szarej strefie. Według szacunków GUS liczba pracujących nieformalnie kształtuje się od 1 do 2,2 milionów osób, co w relacji do ogółu pracujących daje stopę w granicach

5,1-9% (szacunki GUS na podstawie różnych badań)¹³. Należy zauważyć, iż wzrost zjawiska pracy nierejestrowanej towarzyszy pogorszeniu się koniunktury w Polsce od 1998 r., a szczególnie od 2000 r.

Z badań GUS wynika, że pracę nierejestrowaną wykonują częściej mężczyźni niż kobiety, zarówno w mieście, jak i na wsi. Dominują osoby w średnim wieku (25-44 lata), stanowiące około 50% ogółu pracujących w szarej strefie. Pracę w szarej strefie wykonują także ludzie młodzi. Dla ponad 60% tych ludzi jest to praca jedyna. Jest to odzwierciedleniem generalnie trudnej sytuacji młodych na rynku pracy. Stopa bezrobocia wśród osób poniżej 24 roku życia wynosi obecnie ok. 40%. Młodzież stanowi stosunkowo tanie źródło siły roboczej, zwłaszcza gdy nie posiada odpowiedniego przygotowania zawodowego.

Praca w szarej strefie gospodarki dotyczy w zdecydowanej większości osób o niskich kwalifikacjach, posiadających zaledwie wykształcenie podstawowe i niepełne podstawowe

oraz zasadnicze zawodowe. Stanowią oni około 70% ogółu pracujących „na czarno”. Niskie kwalifikacje przy wysokich pozapłacowych kosztach pracy, ograniczają możliwości zatrudnienia na oficjalnym rynku pracy. W szarej strefie pracują także osoby z wysokimi kwalifikacjami. Jest to jednak dla nich na ogół praca dodatkowa, obejmująca np. korepetycje, tłumaczenia, usługi informatyczne, doradztwo.

Praca w szarej strefie zmniejsza skalę oficjalnego bezrobocia, za które przyjmuje się bezrobocie rejestrowane. Szerokie badanie sondażowe „Diagnoza społeczna 2003” przeprowadzone na zlecenie rządu (Czapiński/Panek 2003) pozwalają na ocenę skali bezrobocia z uwzględnieniem różnych motywacji zachowań osób rejestrujących się jako bezrobotne. Zachowanie takie w podanej niżej tabeli interpretowane jest jako zachowanie bezrobotnych, które uwzględnia także pracę w szarej strefie. Stopa bezrobocia z uwzględnieniem pracy w szarej strefie byłaby niższa od podstawowej o 6 punktów procentowych. Podanie wyników tego badania wywołało w Polsce szeroką dyskusję na temat „prawdy” o bezrobociu.

Tab. 1. Stopa bezrobocia według różnych kryteriów bezrobocia (w %)

Lp.	Kryteria bezrobocia	Stopa bezrobocia wśród osób w wieku aktywności zawodowej (18-60/65 lat)
1	Rejestracja w urzędzie pracy	19,6
2	Rejestracja + gotowość podjęcia pracy	16,6
3	Rejestracja + gotowość podjęcia pracy + poszukiwanie pracy	14,8
4	Rejestracja + gotowość podjęcia pracy + poszukiwanie pracy + posiadanie dochodu mniejszego niż 850 zł + niepracowanie w pełnym wymiarze czasu pracy w ciągu ostatniego tygodnia	13,5

Źródło: Kotowska w Czapiński/ Panek 2003

¹³ Szacunki GUS nie obejmują całości zjawiska pracy w szarej strefie. Między innymi nie obejmują działalności nielegalnej oraz w pewnym zakresie także nierejestrowanych pracodawców. Dlatego szacunki GUS bardziej odpowiadają terminowi pracy ukrytej niż nielegalnej.

Przekonanie o realnie niższym stopniu bezrobocia niż mówią to oficjalne statystyki podziela też M. Góra (Góra 2004). Wydaje się przy tym, że to nie praca w szarej strefie jest tu decydująca, lecz raczej brak poszukiwania pracy. Składa się na to, z jednej strony, wysoka płaca progowa dla tych grup ludności, które utrzymują się częściowo z pracy w rolnictwie, a także częściowo z dochodów pochodzących z okresowych wyjazdów do pracy za granicą, a z drugiej – faktyczna niemożliwość podjęcia pracy, związana z obowiązkami opiekuńczo-pielęgnacyjnymi pełnionymi w rodzinie przez kobiety, które rejestrują się jako bezrobotne.

8. Migracje zarobkowe

Migracje zarobkowe stanowią niewątpliwie istotny element rozładowywania trudnej sytuacji na rynku pracy. Jednak problem migracji w Polsce nie jest jednoznacznie związany z obecną sytuacją na rynku pracy. Polscy pracownicy są od dawna obecni na wielu zagranicznych rynkach pracy. Jest to z jednej strony efekt wcześniejszej (sprzed 1989 r.) emigracji (także politycznej) i datujących się od tego czasu nawiązanych stosunków pracy oraz korzystania z sieci posiadanych już kontaktów ułatwiających decyzje migracyjne. Z drugiej strony jest to efekt rozwiązań wprowadzonych w okresie lat 90., ułatwiających migracje zarobkowe w ramach bilateralnych umów między państwowych o zatrud-

¹⁴ Największym krajem przyjmującym migrację zarobkową z Polski są Niemcy. Polacy pracujący w Niemczech przebywają tam przede wszystkim okresowo i zatrudniani są czasowo. Udział migracji zarobkowej z Polski utrzymuje się tam na znacznym poziomie wśród całkowitej liczby pracujących cudzoziemców. W dalszym ciągu Niemcy są krajem zgłaszającym największą liczbę ofert w tym zakresie (Hoenekopp 2003). Polacy, podobnie jak inni cudzoziemscy pracownicy, zatrudniani są w Niemczech w większości na stanowiskach robotniczych i w działach nienowoczesnych (tradycyjny przemysł, budownictwo i rolnictwo, proste usługi, posiadają niskie kwalifikacje (wyraźnie niższe niż pracownicy rodzimi) i ich szanse na dobrą pozycję na niemieckim rynku pracy w porównaniu z obywatelami niemieckimi są znacznie mniejsze.

nieniu. Z Polski do pracy okresowej za granicą: sezonowej, w ramach kontraktów o dzieło, zielonej karty przygranicznej rocznie wyjeżdża od 300 do 500 tys. osób.

Na pracę Polaków za granicą istnieje trwały popyt¹⁴. Czynniki zachęcające do podejmowania pracy odgrywają istotną rolę w kształtowaniu procesów migracyjnych. Przybierające na sile w dobie globalizacji zjawisko migracji zarobkowych wzmacnia w skali międzynarodowej konkurencję kosztową przedsiębiorstw. Migracja zarobkowa pozwala w krajach przyjmujących dość efektywnie pokonać problemy związane z segmentacją rynków pracy (podział na rynki gorsze i lepsze), z niedostosowaniami kwalifikacyjnymi, a nawet związane ze zróżnicowanym stopniem elastyczności wobec niestandardowej organizacji pracy (np. w usługach). Natomiast trudniej jest wykorzystywać pracowników cudzoziemskich, zmniejszając ich koszty zatrudnienia w legalnej sferze gospodarki. Na straży równego traktowania pracowników stoją regulacje antydyskryminacyjne oraz związki zawodowe. Dlatego też często przedsiębiorstwa, aby sprostać konkurencji międzynarodowej, przenoszą się do innych krajów, gdzie koszty pracy są znacznie niższe.

Kończy się epoka jednostronnie ukierunkowanych procesów migracyjnych z krajów Europy Środkowej i Wschodniej do krajów UE, w tym do Niemiec. Polska, Czechy, Słowacja i Węgry stają się także krajami przyjmującymi. Główna grupa imigrantów zarobkowych pochodzi z krajów sąsiadujących na wschodzie (z Ukrainy, Białorusi i Rosji), a także z Wietnamu i Chin. Skala legalnej migracji zarobkowej nie jest duża, najwyższa w Czechach (około 2% pracujących, w Polsce 0,1%), ale tempo napływu dość dynamiczne. Także w tym obszarze funkcjonuje nielegalny rynek pracy. W Polsce jest on najprawdopodobniej większy niż legalny sektor zatrudnienia cudzoziemców.

W Polsce coraz częściej pracują także cudzoziemcy z krajów zachodnich, w tym także z Niemiec. Zatrudniani są w firmach z kapitałem amerykańskim, niemieckim, francuskim, angielskim i in., ale także w firmach polskich, kooperują-

cych z firmami zagranicznymi¹⁵. Niezależnie od tego ma miejsce zatrudnianie się cudzoziemców w formie indywidualnego kontraktu z polskim pracodawcą na podstawie uzyskanego pozwolenia na zatrudnienie.

Integracja Polski z UE nie otworzyła dla polskich pracowników europejskiego rynku pracy, zgodnie z zasadą swobody przepływu siły roboczej. Niektóre kraje zastosowały w tej dziedzinie ograniczenia, w tym także Niemcy, główny kraj przyjmujący polską imigrację zarobkową. W rezultacie tych ograniczeń, krótkookresowa migracja zarobkowa skierowała się większym strumieniem do innych krajów: Wielkiej Brytanii, Irlandii, Szwecji. W ciągu ostatnich miesięcy wyjeżdżali głównie ludzie młodzi, poszukujący szybkiego zarobku i możliwości nauki języka angielskiego. Z perspektywy krajów przyjmujących była to szansa rozwoju tych branż, w których zatrudnienie pracownika rodzimego wymagałoby znacznie wyższego wynagrodzenia. Płaca progu obywatela brytyjskiego i przyjeźdnego z Polski młodego kandydata do pracy różni się tak zasadniczo, że bez imigrantów wiele miejsc pracy nie powstałoby w ogóle.

9. Rola UE w polityce zatrudnienia w Polsce

Opisując wpływ UE na politykę zatrudnienia w Polsce, nie można ograniczyć się do przedstawienia polskiej Narodowej Strategii Zatrudnienia, która została przyjęta do realizacji zgodnie z wytycznymi Procesu Luksemburskiego oraz zgodnie z zasadą otwartej koordynacji. Pomoc UE w zakresie rynku pracy miała bowiem miejsce już wcześniej. Realizowana była w ramach projektów PHARE i dotyczyła trzech głównych kierunków: wspierania przedsiębiorczości, wspierania rozwoju instytucji rynku pracy oraz rozwoju infrastruktury w ośrodkach lokalnych i regionalnych.

Wspieranie sektora MSP ze środków pomocowych

W pierwszej połowie lat 90. polski sektor MSP uzyskiwał głównie wsparcie z zagranicy. Wspieranie przedsiębiorczości jest jednym z najważniejszych filarów polityki UE. Od uruchomienia PHARE, programy na rzecz przedsiębiorczości były w nim stale obecne. Poza PHARE, wsparcia na rzecz rozwoju MSP udzielili: rząd Stanów Zjednoczonych (US AID, program kredytowy Polsko-Amerykańskiego Funduszu Przedsiębiorczości), rządy innych państw oraz organizacje międzynarodowe.

Wsparcie sektora MSP przebiegało dwutorowo. Otrzymywali je indywidualni przedsiębiorcy w postaci kredytów, dotacji, szkoleń i doradztwa. Otrzymywały je też instytucje otoczenia biznesu.

Obecnie pomoc publiczna dla przedsiębiorców uwarunkowana jest bardzo silnie zakresem działań wynikających z programów europejskich. Obejmuje jeszcze dofinansowanie kończących się projektów PHARE¹⁶ oraz inne działania przygotowawcze do realizacji programów współfinansowanych przez Fundusze Strukturalne UE. Wspierane są inwestycje i doradztwo m.in. z zakresu zarządzania przedsiębiorstwem, eksportu, wprowadzania innowacji i nowych technologii, uzyskiwania certyfikatów jakości, dostosowywania firm do unijnych norm bhp. W porównaniu z liczbą przedsiębiorców i ich potrzebami jest to ciągle niewiele.

¹⁵ Wyjaśnienie zjawiska popytu na pracę cudzoziemców w Polsce znajdzie Czytelnik w pracy Golinowska (red.) 2004.

¹⁶ Alokacje dla sektora MSP w edycjach PHARE 2000-2003 to prawie 200 mln euro (z PHARE ok. 150 mln euro, a niezbędne dofinansowanie z budżetu państwa to ok. 50 mln euro). Kwotę tę wykorzystano na dotacje dla ok. 17 tys. przedsiębiorców (Boni 2004).

W mniejszym zakresie niż dotacje stosuje się pożyczki czy poręczenia kredytów bankowych. Przedsiębiorcy mają do nich dostęp dzięki kapitałowemu wsparciu wyspecjalizowanych instytucji pożyczkowych i poręczeniowych z budżetu państwa.

Znaczniejsza pomoc możliwa będzie dopiero po uruchomieniu na dużą skalę projektów zasilanych z Funduszy Strukturalnych¹⁷, co już zaczyna mieć miejsce.

Narodowa Strategia Zatrudnienia i Narodowa Strategia Integracji Społecznej

W Polsce już w okresie przedakcesyjnym przygotowano Narodowy Plan Działań, nawiązujący do Procesu Luksemburskiego. W styczniu 2000 r. rząd przyjął „Narodową Strategię Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich”, pierwszy dokument napisany według założeń oraz metodologii Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Dokument ten nie od razu wywołał stosowne działania. Można powiedzieć, że bardziej służył promocji europejskiej koncepcji zatrudnienia i zapoznania się z zaproponowaną metodologią. Mimo że dokument strategii formalnie obowiązuje do 2004 r., to jednak większe znaczenie dla obecnego ukięrowania działań na rynku pracy odegrały inne dokumenty (por. rozdz. 2), w których uwzględniono już nowe elementy europejskich koncepcji, a szczególnie Strategii Lizbońskiej.

¹⁷ Środki publiczne przeznaczone na bezpośrednie wsparcie przedsiębiorców (Priorytet 2 sektorowego programu operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw) wynoszą prawie 970 mln euro: 684 z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i 286 z krajowych źródeł publicznych. Uruchomienie tych środków pociągnie za sobą dodatkowo znaczne nakłady prywatne ze strony przedsiębiorców szacowane na ponad 1 mld euro. Dodatkowo ponad 250 mln euro planowane jest na programy szkoleniowe w przedsiębiorstwach. 190 mln pochodzić będzie z EFS, 63 mln z publicznych środków krajowych, a prawie 8 mln euro wyłożą korzystający ze szkoleń przedsiębiorcy (Boni 2004).

Nowe wytyczne Strategii Lizbońskiej w dziedzinie zatrudnienia wyznaczyły trzy uzupełniające się i wspierające cele: (1) wysokie zatrudnienie (na poziomie 70% stopy zatrudnienia), (2) polepszenie jakości i produktywności pracy, (3) wzmocnienie spójności i integracji społecznej.

Istotą koncepcji europejskiej jest osiągnięcie wysokiego poziomu zatrudnienia także przez aktywizację osób o tak zwanej niskiej „zatrudnialności”, które w dotychczasowej praktyce rynku pracy oraz prowadzonej polityce społecznej wielu krajów, także w Polsce, były motywowane do opuszczania rynku pracy w wyniku oferowania im znacznej skali świadczeń pieniężnych. Dotyczyło to głównie osób niepełnosprawnych i starszych, szczególnie gdy ich kwalifikacje były niskie. Polityka aktywizacji uwarunkowana jest intensyfikacją działań w dziedzinie edukacji ustawicznej, rehabilitacji medycznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, tworzeniem odpowiednich warunków dla ich mobilności (w tym architektonicznych), a także tworzeniem antydyskryminacyjnych regulacji.

Ten element strategii zatrudnienia wiąże się ściśle ze strategią integracji społecznej. Jej koncepcja została już w Polsce opracowana (NSIS 2004). W dokumencie tym kładzie się szczególnie nacisk na dobrą i dostosowaną do aktualnych potrzeb edukację jako podstawę przygotowania do pracy i działań na rzecz utrzymania się na rynku pracy.

Jest jeszcze za wcześnie, żeby ocenić, jakie efekty przyniosą obie strategie. Warto jednak zauważyć, że zmiana kierunku polityki społecznej od modelu państwa opiekuńczego *welfare state* do państwa wspierającego pracę (*workfare state*) jest w Polsce szczególnie pożądana. Dezaktywizacja zawodowa, jaka się w Polsce dokonała, jest kosztowna i poprzez wysokie koszty ubezpieczeń społecznych osłabia motywację do tworzenia nowych miejsc pracy. Błędne koło negatywnego sprzężenia zależności między pracą a świadczeniami dla ludności biernej zawodowo mogłoby zostać przerwane dzięki realizacji koncepcji *workfare state*.

Wnioski

Trudny rynek pracy w Polsce jest wynikiem procesów transformacyjno-restrukturyzacyjnych, jakim ten kraj (a także inne kraje transformujące się) podlegał w latach 90. Zmiany restrukturyzacyjne, w przemyśle i rolnictwie, miały w Polsce szerszy zakres i dokonały się w znacznie krótszym okresie w porównaniu z analogicznymi procesami w starych krajach Europy. Do tego dochodzi wpływ globalizacji, który także dotyka kraje Europy Środkowej i Wschodniej, a skutki tego wpływu są w tym regionie Europy niejednokrotnie bardziej dotkliwe ze względu na jego niższy poziom rozwoju ekonomicznego.

Polska strategia zatrudnienia nie może być w tych warunkach prostym powieleniem strategii krajów zachodnioeuropejskich. Polskie bezrobocie ma bowiem inną kompozycję (strukturę) przyczyn. Obecne są w nim także pewne czynniki, które w krajach zachodnich albo już nie mają znaczenia, albo tylko niewielkie, np. związane z wysokim udziałem rolnictwa czy górnictwa węgla kamiennego. W konsekwencji instrumenty tworzenia pracy w krajach zachodnich mają inną hierarchię ważności niż mogłyby mieć w Polsce.

W Polsce szczególnie istotne dla poprawy sytuacji na rynku są cztery obszary działań:

- wprowadzanie zmian strukturalnych w gospodarce uwzględniających kryteria zatrudnienia tak, żeby służyły one długoterminowej polityce zatrudnienia;
- wspieranie przedsiębiorczości oraz poprawę dostępu do kapitału, likwidację barier administracyjnych oraz fiskalnych;
- poprawa jakości zasobów pracy przez lepszą edukację oraz rozwój kształcenia ustawicznego;
- racjonalizacja aktywnej polityki rynku pracy (ALMP) z uruchomieniem efektywnych instrumentów aktywizacji bezrobotnych, także bezrobotnych długookresowych.

Istotnym czynnikiem realizacji strategii zatrudnienia w Polsce jest wola polityczna nadania tworzeniu pracy zasadniczego priorytetu działań. Wysoka przeciętna stopa bezrobocia, jego niepokojąca struktura oraz wysokie bezrobocie młodego pokolenia i coraz dłuższy okres trwania w sytuacji bezrobocia – to zjawiska, które powinny niepokoić każdego odpowiedzialnego polityka. Konsekwencje narastania tej tendencji stanowią poważne zagrożenia dla zrównoważonego rozwoju i to w każdym z jego wymiarów:

- ekonomicznym, ponieważ marnotrawi się kapitał ludzki i osłabia podstawy wzrostu gospodarczego przez zwiększający się zakres redystrybucji na programy socjalne dla niepracujących,
- społecznym, bo pozbawia coraz szerszą grupę społeczeństwa doświadczeń związanych z pracą, dezintegruje ją i marginalizuje, spycha do szarej strefy, do warunków egzystencji na poziomie ubóstwa absolutnego,
- politycznym, bo radykalizuje nastroje i organizacje polityczne tworząc zagrożenie dla stabilizacji i pokoju społecznego.