Józef Orczyk

Próba identyfikacji dylematów w sferze zatrudnienia związanych z integracją Polski z Unią Europejską[1]

1. Wprowadzenie

1.1. Istota zatrudnienia i jego dylematy

Pojęcie zatrudnienia nie należy do pojęć jednoznacznych. Tradycyjnie przyjęło się za zatrudnionych uważać te osoby, które wykonują pracę najemną na podstawie umowy o pracę lub umowy zlecenia, uzyskując z tego tytułu środki na utrzymanie. Do celów statystycznych włączano do tej grupy pracujących samodzielnie lub pracodawców. Obecnie jesteśmy jednak świadkami coraz częstszego wykonywania prac zadaniowych, cząstkowych na podstawie umowy o dzieło. Ponadto coraz większa grupa osób zatrudnionych pracuje dodatkowo lub też jest jednocześnie pracodawcą i pracownikiem. Osobny problem stanowi włączanie do grupy zatrudnionych osób pomagających, członków rodziny itp. Stąd też stopa zatrudnienia rozumiana jako relacja liczby zatrudnionych do czynnych zawodowo nie jest w pełni miernikiem wykorzystywania zasobów pracy czy aktywności zawodowej. Należałoby mówić o liczbie pracujących lub o potencjale pracy i jego wykorzystywaniu czy, jeszcze ogólniej, o relacji aktywnych do biernych zawodowo jako o podstawie mierzenia dynamiki rozwoju gospodarczego.

Trudności w zakresie synchronizacji zmian podaży i popytu na pracę powodują poszukiwanie sposobów identyfikacji rozbieżności oraz określania metod skuteczo-

---

[1] Opracowanie niniejsze w fazie jego przygotowania było dwukrotnie prezentowane na posiedzeniu Katedry. Autor jest wdzięczny wszystkim pracownikom za uwagi, a szczególnie M. Piotrowskiemu i M. Żukowskiemu, którzy przygotowali je na piśmie w formie pozwalającej włączyć je jako partie tekstu (są one wskazane w przypisach).

ści/efektywności ich zmniejszania. Jednym z możliwych ujęć ułatwiających wybór drogi zbliżającej do celu, to jest pełniejszej synchronizacji zmian w zatrudnieniu z liczbą chętnych do pracy, jest przedstawienie problemu w formie alternatywy.

Problemy związane z zatrudnieniem mają charakter problemów otwartych, związanych z sytuacja pewnego wyboru. Jego dokonanie ma zawsze przewidywalne konsekwencje, ograniczając inne możliwości działania. Formułowanie problemów zatrudnienia w formie dylematu - alternatywy pozwala na wyraźniejszą polaryzację argumentów, zmusza do wskazania ograniczeń, konsekwencji. Najistotniejszym walorem tego ujęcia jest jednak określenie przestrzeni, w której ramach można poszukiwać rozwiązań, mając rozeznanie zarówno celu, jak i środków.

Dylematy związane z zatrudnieniem i jego zmianami nie mają bowiem charakteru bezwzględnej alternatywy, sprzeczności logicznej, lecz są wynikiem sytuacji i zachodzącej w niej zmian. Na specyfikę sytuacji w Polsce nakłada się nie tylko odmienność w zakresie postrzegania i wartościowania celów, ale i metod oraz środków ich osiągania czy instytucji regulujących funkcjonowanie rynku pracy. Chodzi tutaj m.in. o subwencje dla zatrudnienia w górnictwie czy rolnictwie, przeznaczanie środków na pomoc dla bezrobotnych czy na ich przekwalifikowanie lub pomoc w tworzeniu miejsc pracy[2].

Sytuacyjny charakter dylematów związanych z zatrudnieniem powoduje, że zmieniają się ograniczenia, a tym samym przestrzeń, w której zakresie możemy poszukiwać rozwiązania. Wybór wówczas nie jest tylko prostym odzwierciedleniem sytuacji lecz świadomości odzwierciedlającej obiektywne lub subiektywne znaczenie danego dylematu dla zmiany skali zatrudnienia, możliwości stworzenia miejsc pracy czy też utrzymania spokoju społecznego.

Dynamika rozwoju społeczno-gospodarczego powoduje, że można mówić o dylematach zatrudnienia w sensie uniwersalnym lub specyficznym, tj. tylko w odniesieniu do Polski czy regionu. W pierwszym przypadku sugestii co do wyboru rozwiązania można szukać w doświadczeniach państw wyżej rozwiniętych, w pozostałych istotne jest rozpoznanie sytuacji i zachodzącej w niej zmian, identyfikacji i możliwości wykorzystania czynników je określających.

1.2. Źródła dylematów zatrudnienia

Rozmiary aktywności dochodowej obywateli określa wiele zmiennych. Upraszczając, są one wynikiem wzajemnego oddziaływania trzech układów.

Pierwszy z nich stanowią zmienne związane z dążeniem do rozwoju gospodarczego jako najlepszego zabezpieczenia poprawy bytu ludności danego kraju, regionu. Obecnie źródło rozwoju widzi się w zmianach techniczno-organizacyjnych, w przyspieszaniu procesu uniwersalizacji sposobów komunikowania się i wytwa-

[2] J. Orczyk, *Dylematy zatrudnienia i ich implikacje*. [w:] *Współczesne dylematy zatrudnienia*. red. J. Orczyk, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu. Zeszyty Naukowe Seria I z. 265, s. 10 – 24.

rzania, stylu życia i konsumpcji. Procesy te określa się obecnie najczęściej mianem globalizacji[3]. Rodzą one wiele problemów, których rozwiązanie nie jest bezpośrednio związane z przyłączeniem Polski do Unii, jakkolwiek proces integracji będzie miał niewątpliwy wpływ na tempo przekształceń, a tym samym na zmiany w zatrudnieniu w Polsce.

Drugi układ i jednocześnie bardzo widoczne źródło dylematów stanowi konieczność synchronizacji ustawodawstwa Polski z wymogami Unii zabezpieczającej standardy pracy oraz broniącej interesów członków przed konkurencją, jeśli chodzi o zatrudnienie. Ustawodawstwo w Polsce musi dostosowywać się do wymogów Unii na zasadzie harmonizacji, tj. spełniania minimum wymogów lub wskazania czasu dostosowania.

Trzecią grupę stanowią czynniki określające obecne i przyszłe zatrudnienie w Polsce oraz obawy, które wywołuje wśród członków Unii.

Sytuacja Polski jest wyraźnie odmienna niż innych krajów kandydujących do Unii nie tylko ze względu na liczbę ludności, ale ze względu na obawy, które wśród ekspertów Unii powodują:

1) oczekiwany w Polsce w najbliższych latach dynamiczny wzrost zasobów pracy związany z liczebnością roczników urodzonych w początkach lat osiemdziesiątych;

2) relatywnie wysokie i rosnące bezrobocie, i to głównie wśród młodszych roczników;

3) dość wysokie ukryte bezrobocie związane z młodym wiekiem naszych emerytów i rencistów oraz istnieniem dużej liczby osób nie korzystających z oficjalnych zasiłków dla bezrobotnych, ale pozbawionych oficjalnej pracy, utrzymywaniem dotowanych zakładów pracy (górnictwo, hutnictwo, PKP);

4) dużym przeludnieniem agrarnym związanym ze znacznym odsetkiem pracujących w rolnictwie oraz znaczną liczbą osób utrzymujących się na wsi, a częściowo tylko zatrudnionych;

5) ogólnie niskim poziomem wynagrodzeń zatrudnionych w Polsce, co jest czynnikiem skłaniającym do migracji.

1.2.2. Grupy dylematów

Próbując uporządkować dylematy związane z zatrudnieniem, można ze względu na przedmiot wydzielić trzy grupy. Pierwszą stanowią tzw. dylematy aksjologiczne związane z sensem, skalą, strukturą zatrudnienia i bezrobocia. Drugą grupę

---

[3] Z. Wiśniewski, *Niektóre aspekty popytu na pracę w przedsiębiorstwie i subwencjowanego zatrudnienia we współczesnej gospodarce rynkowej*. [w:] *Współczesne dylematy zatrudnienia*, s. 41. Wskazuje on, że współcześnie można wskazać na występowanie pięciu megatrendów, które przesądzają o kierunkach rozwoju gospodarczego i mają wpływ na rynek pracy. Są to: umiędzynarodowienie i globalizacja, zmiany techniczno-organizacyjne, nowe podejście do ochrony środowiska, starzenie się społeczeństwa i migracje oraz zmiany systemu wartości.

stanowią dylematy instytucjonalne związane przede wszystkim z określeniem, kto odpowiada za funkcjonowanie rynku pracy i przygotowanie jego uczestników (pracowników i pracodawców. Trzecią grupę stanowią dylematy związane z formami, metodami i środkami kreującymi i regulującymi zatrudnienie.

Upraszczając, można by powiedzieć, że dylematy o charakterze aksjologicznym mają nam pomóc określić, c o chcemy i możemy zrobić w zakresie zatrudnienia. Dylematy o charakterze instytucjonalnym określają k t o (jaka instytucja, jaka grupa odpowiada za przyjęcie takich czy innych rozwiązań, kto ma je realizować). Natomiast dylematy o charakterze instrumentalnym mają nam wskazać, j a k a skala interwencji, j a k i e metody realizacji celów są dopuszczalne i najbardziej skuteczne czy efektywne, jeśli chodzi o zatrudnienie w warunkach zbliżającej się integracji.

Główne dylematy zatrudnienia dotyczą przede wszystkim związków skali i struktury zatrudnienia z poziomem i dynamiką zmian dochodu narodowego. Zmiany w zatrudnieniu w dłuższym okresie generuje postęp w zakresie wydajności pracy. Tradycyjny podział na postęp kapitałochłonny i kapitałooszczędny traci obecnie na znaczeniu. Postęp w zakresie informatyki powoduje, że np. w USA postęp w wydajności pracy w dokonywuje się głównie w produkcji komputerów i oprogramowania, poprzez zmiany systemu zarządzania, a więc w tych dziedzinach, które nie pociągają bardzo dużych nakładów bezpośrednich lub pozwalają na znaczne oszczędności nakładów, często są to dziedziny związane są ze sferą usług[4]. Inaczej mówiąc, dotychczasowe przekonanie związane z rewolucją przemysłową, a mówiące o tym, że postęp w zakresie wydajności pracy ma miejsce głównie w dziedzinie produkcji przemysłowej i że w zakresie produkcji wydajność pracy jest najwyższa, coraz trudniej jest uzasadnić. Obecnie produkcja jest dostosowywana do wymogów klienta.

2. Dylematy aksjologiczne

2.1. Dylematy zatrudnienia wynikające ze struktury demograficznej i stopnia aktywności zawodowej grup ludności

Zmiany zatrudnienia w Polsce dokonują się pod przemożnym wpływem dwóch procesów:

1) konieczności restrukturyzacji gospodarki;

2) dużego wyżu demograficznego, który zaczyna wkraczać na rynek pracy.

Wyjście z sytuacji dostrzega się w zwiększaniu zatrudnienia w sferze usług. Wzrost zatrudnienia w sferze usług powoduje, że coraz trudniej jest określić, gdzie z punktu widzenia tempa wzrostu gospodarczego jest optimum relacji pomiędzy liczbą zatrudnionych a liczbą niezatrudnionych. Pojawia się tez pytanie, jaka część zatrudnionych ma mieć zatrudnienie stałe, a jaka pracować zadaniowo lub pomoc-

[4] *Work. in. progress.* „The Economist" July 24, 1999, s. 10 – 21.

niczo. Istotne stało się pytanie, jak kształtować zatrudnienie w zadaniowych formach pracy. Coraz większe znaczenie ma szukanie odpowiedzi na pytanie, jaki powinien być współczynnik aktywności zawodowej kobiet. Jak pogodzić starzenie się społeczeństwa z limitami wieku ograniczającymi możliwość zatrudnienia? W warunkach bezrobocia młodzieży istotne staje się pytanie czy tworzyć warunki do zatrudnienia młodych pracowników, czy też stwarzać możliwość dalszego zatrudnienia dla starszych. W jakich kategoriach pracowników skracać czas pracy, a w jakich popierać rozwój zadaniowych form zatrudnienia?

Starzenie się społeczeństw w krajach wysoko rozwiniętych jest faktem bezspornym, ale konsekwencje tego faktu w sferze zatrudnienia są dopiero przedmiotem analiz. Powstaje pytanie, czy przedłużyć np. wiek emerytalny, czy znaleźć inne formy aktywności zawodowej dla tej grupy ludności nie tylko, że coraz liczniejszej, ale i coraz bardziej wpływowej z tytułu znaczenia w wyborach, ale i dysponowania wieloma uprawnieniami do świadczeń, dysponowania znacznym majątkiem. Grupa ta będzie się coraz wyraźniej różnicować. Liczebność ludności starszej to nie tylko wzrost popytu na usługi z tytułu prostej obsługi i pielęgnacji, ale konieczność dostosowania się do potrzeb ludzi starszych, np. w zakresie edukacji, turystyki. W jakim stopniu przyczynią się one do wzrostu zatrudnienia i w jakiej formie będzie ono realizowane? Przyłączenie Polski do Unii otwiera spore możliwości w zakresie świadczenia usług dla tej grupy ludności w razie odpowiedniego przygotowania zawodowego i językowego naszej młodzieży. Jest kwestią, jaką formę zatrudnienia te usługi przybiorą?

Prosty dylemat sprowadzający się do preferowania zatrudnienia bądź ludzi starszych, bądź młodzieży jest nadmiernym uproszczeniem złożonej sytuacji nie tylko z punktu widzenia społecznego, lecz również z punktu widzenia efektywności ekonomicznej.

2.2. Dylematy zatrudnienia wynikające z celów rozwoju gospodarczego

Globalizacja gospodarki wymaga odpowiedzi na pytanie, czy chcemy maksymalizować przyrost korzyści związany z udziałem w międzynarodowym podziale pracy, czy też priorytet uzyska tworzenie lub utrzymywanie maksymalnej liczby miejsc pracy. Jest to dzisiaj podstawowy dylemat stojący przed każdym państwem, z tym że w wypadku Polski ma on szczególnie wyraźny wymiar. Określenie i wybór kompromisowego rozwiązania jest kwestią rządu. Najczęściej polityka przybiera postać obrony istniejących miejsc pracy i tworzenia nowych miejsc pracy. Konkurencja w warunkach globalizacji powoduje jednak, że o wydajności pracy, czyli o przyciąganiu kapitału, decyduje nie tylko sam koszt, ale i infrastruktura materialna i społeczna w danym kraju. Dylematem w tej sytuacji staje się określenie, dla jakiej grupy państw, dla jakich grup zawodowych zatrudnienie powinien determinować rynek, a dla jakich rząd czy samorządy regionalne. Istotne staje się tutaj pytanie – ile warte jest stabilne zatrudnienie. Odpowiedź powinna uwzględniać

różnice w płacach pracowników zatrudnionych w sektorach respektujących warunki konkurencji od tych, którzy pracują w sektorach, gdzie ma ona mniejsze, przeważnie wewnętrzne znaczenie.

Istotnym problemem stanie się kwestia konieczności zróżnicowania warunków zatrudnienia, zmienności pracy. Doświadczenia amerykańskie jednoznacznie wskazują, że utrzymywanie niskich płac dla znacznej części zatrudnionych, elastyczność w zakresie zatrudnienia pozwala przyspieszyć wzrost dochodu narodowego, zwiększyć zatrudnienie. Doświadczenia holenderskie pokazują, że można je adaptować do warunków europejskich. Wymaga to jednak opracowania i przyjęcia odmiennej od związkowej filozofii stałego zatrudnienia.

Kwestia istotna to wpływ globalizacji na wielkość zatrudnienia i jego strukturę w krajach UE. W Unii postawiono na wysoką wydajność pracy, co łączy się jednak z wysokim bezrobociem. Dylematem jest czy obniżenie kosztów wytwarzania, przyczyni się w Unii do wzrostu zatrudnienia, czy jednak nadal będzie można utrzymywać świadczenia społeczne na dotychczasowym poziomie.

Trzeba stale mieć na uwadze fakt, że dla kilku państw będących w Unii istotna jest odpowiedź na pytanie: Jak na zatrudnienie i bezrobocie w krajach Unii wpłynie przyłączenie krajów Europy Wschodniej? Warto mieć bowiem na uwadze fakt, że z jednej strony jest to zagrożenie dla niektórych grup zatrudnionych, ale z drugiej – Unii trudno byłoby egzystować bez importu taniej siły roboczej. Można zapytać, czy import ten będzie miał charakter sezonowy, peryferyjny czy też w przypadku niektórych rodzajów prac stanie się normalnością. Wymaga to jednak zmian nie tylko ustawodawstwa Unii, ale i przygotowania w krajach, które mają się przyłączyć, ludzi znających języki i zawód, który mają wykonywać. Istotnym novum w tym zakresie może być stworzenie odpowiednich baz danych, wykorzystywanie połączeń internetowych nie tylko do poszukiwania pracy, ale i do samego zatrudniania itp. Chodzi tu o stworzenie warunków nie tylko ilościowej, ale i jakościowej normalizacji tego procesu. Już teraz można przyjąć, że same różnice płac i wysokie bezrobocie w krajach Europy Wschodniej nie jest wystarczającym czynnikiem masowej migracji na Zachód[5].

2.3. Dylematy zatrudnienia wynikające z podziału dochodu narodowego (w tym ubezpieczeń społecznych)

Istotne dylematy wynikają w Polsce po pierwsze z relacji nakładów na świadczenia społeczne do PKB oraz, po drugie, ze struktury wydatków socjalnych[6].

---

[5] Potwierdzają to ostatnie analizy m.in. E. Kryńskiej dotyczące skali ewentualnej migracji z Polski. Wcześniej na podstawie doświadczeń związanych z przyłączeniem Hiszpanii, podobne sądy wypowiadano również w Europie Zachodniej. Por. *Migration: A challenge for Europe*. Symposium 1993. Ed. Horst Sieber. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Tübingen 1994, s. 290.

[6] Tekst zawarty pomiędzy przypisami 5 – 7 w niniejszym podrozdziale został opracowany przez M. Żukowskiego.

W Polsce przeznacza się nieomal 1/3 produktu krajowego brutto na świadczenia społeczne. Polska osiągnęła pod tym względem poziom najbogatszych państw Unii Europejskiej, przy kilkakrotnie niższym niż w tych państwach poziomie dochodów. Zmniejszenie części PKB przeznaczanej na świadczenia społeczne mogłoby zwolnić środki na inwestycje, a tym samym tworzenie nowych miejsc pracy.

Drugim problemem, obok wielkości wydatków na świadczenia społeczne, jest ich struktura. W wydatkach tych dominują świadczenia z ubezpieczenia społecznego, w tym zwłaszcza emerytury i renty, stanowiące ponad połowę wszystkich wydatków socjalnych. W okresie transformacji wzrost wydatków na rzecz emerytów i rencistów został osiągnięty kosztem spadku wydatków na świadczenia społeczne dla pozostałych grup społeczeństwa. Regres odnotować trzeba zwłaszcza w wydatkach na rzecz rodziny, opieki zdrowotnej i kształcenia, a więc inwestycji w kapitał ludzki.

Wprowadzona w życie w roku 1999 reforma systemu emerytalnego ma na dłuższą metę ograniczyć udział państwa w zabezpieczeniu emerytalnym oraz sprzyjać wzrostowi gospodarczemu: „Z pewną przesadą można by powiedzieć, że realizowana reforma emerytalna w Polsce jest bardziej wehikułem do kreacji kapitału i wzrostu gospodarczego niż rozwiązywaniem przyszłych problemów społecznych"[7].

Przed podobnymi jak Polska dylematami stają także państwa Unii Europejskiej. Być może Polska tym razem wyprzedzi inne kraje w podjęciu rozwiązywania wielkiego problemu koncentracji wydatków publicznych państwa na emeryturach, kosztem innych celów[8].

Dylemat świadczenia społeczne czy inwestycje jest o tyle ważny, że łączy się on z koniecznością rozłożenia w czasie wchodzenia na rynek pracy licznych roczników urodzonych w latach osiemdziesiątych. Dylemat ten ma nie tylko wymiar czasowy, ale i przestrzenny – chodzi o zmniejszenie nierówności w dostępie do pracy związanych z miejscem zamieszkania. Jest to nie tylko pozyskiwanie kapitału, ale motywowanie ludzi do działania i podnoszenia kwalifikacji. Tworzenie warunków nie tylko do sezonowego zatrudnienia. Konieczne jest wyraźne uświadomienie sobie, że o poziomie inwestycji i wydajności pracy coraz częściej decyduje infrastruktura materialna i społeczna danego kraju czy regionu. Wielkość i struktura świadczeń społecznych ma istotny wpływ na kształtowania tej infrastruktury. Tym samym wpływa pośrednio i bezpośrednio na stan zatrudnienia na tworzenie nowych miejsc pracy w szczególności.

---

[7] S. Golinowska, *O reformie emerytalno-rentowej w kategoriach ekonomii politycznej*. [w:] S. Golinowska, J. Hausner, *Ekonomia polityczna reformy emerytalnej*. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych. Raporty CASE nr 15, grudzień 1998, Warszawa, s. 9 – 25.

[8] Pisze o tym m.in. C. L. Thurow, *Przyszłość kapitalizmu. Jak dzisiejsze siły ekonomiczne kształtują świat jutra*. Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999.

Z podziałem dochodu narodowego jest zawsze związany transfer dochodów. Dotychczas w Polsce jest on w zbyt małym stopniu rozpatrywany z punktu widzenia jego wpływu na kreowanie miejsc pracy. Oznacza to, że uwzględnia się wpływ podatków na zatrudnienie, natomiast pomija się mnożnikowy efekt zróżnicowania dochodów ludności na kreowanie pracy i zatrudnienie. W analizach traktuje się najczęściej transfer dochodów jako cenę pokoju społecznego czy sposób na pozyskiwanie głosów wyborców, a nie jako jeden ze sposobów zwiększenia skali zajęć, a przez to i zatrudnienia w szerszym tego słowa znaczeniu.

3. Dylematy instytucjonalne

3.1. Związane ze stosunkami pracy (w tym formy zatrudnienia)

Osobnym problemem jest kwestia stosunków pracy, a szczególnie form zatrudnienia – mała elastyczność tych form jest jednym z podstawowych warunków, który trzeba przezwyciężyć, aby wykorzystać szerzej możliwości tworzenia nowych miejsc pracy. Deklarowane poparcie dla rozwoju indywidualnej przedsiębiorczości pozostaje w kolizji z tendencjami w prawodawstwie do petryfikacji klasycznych form zatrudnienia. Wymagana na niezbyt stabilnym rynku elastyczność zderza się ze sztywnością regulacji prawnych w zakresie rozwiązywania i zmiany umów o pracę. Oczekiwana konkurencyjność na rynku jest poddana znacznym obciążeniom towarzyszącym zatrudnianiu pracowników.

Zmiana sposobów wykonywania pracy w stosunku do poprzednio praktykowanych nie znajduje należytego odzwierciedlenia w dopuszczalności stosowania elastycznych form czasu pracy. Utrzymuje się duże, nieuzasadnione zróżnicowanie pomiędzy zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy a zatrudnieniem na podstawie stosunków cywilnoprawnych. Jest to źródło licznych wątpliwości interpretacyjnych, sporów sądowych i zachowań polegających na obchodzeniu prawa. Archaiczna jest regulacja prawna problemu wykonywania pracy w miejscu zamieszkania osoby zatrudnionej oraz różnego rodzaju zajęć wykonywanych poza stacjonarnie rozumianym zakładem pracy.

Ustawodawstwo nie kształtuje również należycie statusu pracowników niepełnozatrudnionych, jak również nie kształtuje odrębnych reguł zatrudnienia dla małych zakładów pracy.

Harmonizacja prawodawstwa polskiego w tym zakresie z kodeksem cywilnym powinna iść w kierunku zacierania niepotrzebnie eksponowanych w polskim prawie różnic pomiędzy stosunkami pracy i stosunkami cywilnoprawnymi, zmiany zasad reprezentacji pracownika wobec pracodawców, stworzenia swobody zatrudnienia cudzoziemców w Polsce.

Wspólnym wyzwaniem dla prawa polskiego i unijnego jest dopracowanie się statusu prawnego osób wykonujących pracę w miejscu zamieszkania oraz niektórych

nowych sposobów wykonywania pracy (np. telepracy), gdyż kwestie te są dopiero w stadium projektów i dyskusji w Unii Europejskiej. Wydaje się, że dziełem przyszłości będzie stworzenie odrębnego statusu prawnego małych przedsiębiorstw[9].

W krajach Unii próbuje się dokonać harmonizacji stosunków pracy w czterech głównych sferach: czas pracy, partycypacja pracowników, warunki zdrowia i bezpieczeństwa na stanowisku pracy oraz w zakresie bezpieczeństwa socjalnego. Harmonizacja prawa w tym zakresie postępuje i za kilka lat trzeba się liczyć z faktem, że może to stać się ważnym kryterium możliwości integracji Polski z Unią i jednocześnie czynnikiem zmian w zatrudnieniu.

Na stosunki pracy w Polsce wpływać będzie istotnie przystosowywanie się polskich instytucji związanych z rynkiem pracy do standardów Unii; chodzi tu zwłaszcza o pośrednictwo pracy, jak i poradnictwo zawodowe i prawne. Dokonał się w tym zakresie znaczny postęp, jednak nadal instytucje są zbyt mocno obciążone i podobnie jak sądy pracy nie potrafią należycie wywiązać się ze swych zadań.

3.2. Dotyczące warunków pracy (w tym wynagrodzenia i bhp)

Warunki pracy, a zwłaszcza relacje wynagrodzeń, szczególnie płacy minimalnej do zasiłków dla bezrobotnych, są istotnym czynnikiem zmian w zatrudnieniu na rynku wewnętrznym, podobnie jak relacje wynagrodzeń w poszczególnych państwach są ważnym źródłem migracji. Również zróżnicowanie wynagrodzeń wewnątrz kraju ma wpływ na przemieszczanie ludności. W tym przypadku również relacja wynagrodzeń do kosztów transportu ma istotny wpływ na skalę dojazdów do pracy i wyrównywanie szans uzyskania zatrudnienia.

W polityce wewnętrznej nie docenia się wpływu relacji płacy minimalnej czy zasiłku dla bezrobotnych do zasiłku socjalnego – być może przyczyną tego stanu rzeczy jest fakt, że zasiłki dla bezrobotnych mają charakter indywidualny, a zasiłki socjalne – rodzinny.

Istotne jest też przewidzenie możliwości takiego popierania zatrudnienia, aby można je było w szerszym zakresie wspierać poprzez świadczenia (większe zróżnicowanie form zasiłków i dostosowywanie ich wysokości do wynagrodzeń).

Jednym z warunków dostosowania do Unii jest ogólna zmiana struktury zatrudnienia w Polsce – bez zmiany relacji wynagrodzeń będzie to niewątpliwie zadanie bardzo trudne.

Na jeden aspekt warto zwrócić tutaj uwagę – mianowicie jeśli chodzi o warunki zdrowia i bezpieczeństwo pracy to postęp w zakresie harmonizacji wymogów jest w Unii największy, przy czym wzorcem są standardy szwedzkie[10].

---

[9] Do tego miejsca tekst w niniejszym podrozdziale został opracowany na podstawie notatki M. Piotrowskiego.

[10] J. O'Reilly, B. Reissert, V. Eichner, *European Regulation of Social Standards: Social Security, Working Time, Workplace Participation, Occupational Health and Safety*. [w:] *International Handbook of Labour Market, Policy and Evaluation*. Edward Elgar 1996, s. 881.

3.3. Dotyczące kształcenia i kwalifikacji pracowników oraz zachodzących w nich zmian

Istnienie ośrodków kształcenia jak też wykwalifikowanej siły roboczej jest czynnikiem ułatwiającym tworzenie nowych miejsc pracy. Z punktu widzenia zatrudnienia wpływ ten można rozpatrywać w różnych ujęciach.

1. Tworzy się miejsca pracy dla pracowników zatrudnionych przy realizacji procesu kształcenia.

2. Młodzież i osoby dorosłe nie zabiegają w takim stopniu o zatrudnienie – ułatwia to sterowanie procesem wchodzenia na rynek pracy.

3. Zmniejsza się koszty tworzenia nowych miejsc pracy dla pracodawców, umożliwiając im zatrudnienie pracowników o określonych kwalifikacjach, obniża koszty szkoleń, jak też zwiększa mobilność wewnątrzzakładową pracowników,

4. Podnosi kwalifikacje pracowników, zwiększa szansę ich lepszego przystosowania się do zmieniających się potrzeb, pozwala uzyskać wyższe zarobki, a tym samym generować dalsze zatrudnienie zwłaszcza w sferze usług.

Pozytywnego wpływu wykształcenia można doszukiwać się jeszcze w innych sferach zatrudnienia, ale z punktu widzenia integracji Polski z Unią wart wzmianki jest pozytywny związek wykształcenia nie tylko z możliwością migracji i uzyskania pracy w nowych, potrzebnych zawodach, lecz również adaptacja do ciągłości zmian organizacyjnych i technicznych.

Osobny problem nie tylko dla Polski stanowi dokształcanie i doskonalenie zawodowe pracujących – zwłaszcza w małych zakładach pracy.

Niebezpieczne w integracji może być to, że zarobki wyżej kwalifikowanych upodobniają się szybciej do standardów zachodnich niż w grupach niżej kwalifikowanych – jest to jeden z dylematów, które trudno będzie rozwiązać. Istnienie licznej grupy ludzi o niskich kwalifikacjach, szczególnie na wsi, jest jednym z problemów utrudniających przyszłą integrację Unii z Polską, wywołującym spore obawy z racji trudności i powolności zmian.

Z punktu widzenia integracji istotny jest też problem standardów edukacyjnych – borykają się z nim obecnie państwa Unii. W Polsce wypracowanie standardów edukacyjnych jest nie tylko warunkiem przystosowania w zakresie kwalifikacji absolwentów, ale i ich kompetencji do realizacji samodzielnej pracy. Istotne jest też standaryzowanie kształcenia bezrobotnych, zwłaszcza młodzieży[11].

Biorąc pod uwagę integrację z Unią, zmiany, które dokonują się w polskim szkolnictwie, można ocenić pozytywnie. Dylematem staje się jednak coraz wyraźniejsze zróżnicowanie możliwości kształcenia i dokształcania w zależności od miejsca zamieszkania. Szanse edukacyjne różnicuje również wiek i dotychczaso-

---

[11] Por. M. G r e w i ń s k i, K. M a l i n o w s k i, *Europejski Fundusz Socjalny i rynek pracy w Unii Europejskiej*. Elipsa Warszawa 1999, s. 152. Omówienie wniosków Rady Europejskiej ze szczytu w Luksemburgu. Por. też E. K r y ń s k a, *Instrumenty polityki strukturalnej na rynku pracy w Polsce w okresie dostosowania do Unii Europejskiej*. IPiSS Warszawa 1997, s. 26 – 27.

we wykształcenie. Jaka ma być w zakresie zmniejszania tych nierówności rola państwa, a jaka samorządów i samego obywatela? Jakimi metodami najlepiej to realizować?

4. Dylematy instrumentalne

4.1. Państwo a rynek

Do zasadniczych spraw należy wypracowanie relacji państwo – rynek pracy. W Polsce rynek pracy jest w przemożny sposób regulowany przez państwo. Mniejszą wagę przywiązuje się natomiast do sterowania rynkiem pracy za pomocą narzędzi polityki ekonomicznej. Tymczasem ona bardziej niż regulacje może zabezpieczyć harmonizację celów wzrostu gospodarczego, równowagi gospodarczej oraz przekształceń strukturalnych. Pewnym wyrazem trudności w tym zakresie jest skala bezrobocia. W krajach Unii, gdzie, jak wiadomo, trudności w zakresie ograniczania bezrobocia są również wielkie, coraz częściej mówi się o ograniczaniu tradycyjnych programów aktywizacji zatrudnienia na rzecz przechodzenia do realizacji określonych wyraźnie celów w sferze zatrudnienia[12]. W analizach coraz wyraźniej uwzględnia się nie tylko efekty, ale i metody czy instrumenty pomagające w ich osiąganiu (i to nie tylko z punktu widzenia kosztów). Jak wiadomo w przypadku bezrobocia najczęściej uwzględnia się dwie grupy metod jego ograniczania, tj. aktywne i pasywne. Do aktywnych zalicza się te, które sprzyjają wzrostowi zatrudnienia i wydajności pracy. Do pasywnych natomiast zaliczane są te, które sprzyjają zmniejszeniu liczby chętnych do podjęcia oficjalnego zatrudnienia.

4.2. Związane z aktywnymi metodami

Metody aktywne są związane nie tylko z bezpośrednim tworzeniem miejsc pracy, ale mają one doprowadzić do obsadzenia ich pracownikami, którzy potrafią sprostać wymogom stawianym na stanowiskach pracy, przyczyniając się w ten sposób do wzrostu wydajności pracy, a tym samym stwarzają dalsze szanse zatrudnienia

W krajach Unii istotną rolę w ograniczaniu bezrobocia odgrywają różne formy dokształcania i zmiana kwalifikacji, tj. przygotowywania do innej pracy zagrożonych jej utratą lub już bezrobotnych. Inne metody, takie jak prace publiczne, kredyty dla bezrobotnych lub zakładów pracy, są stosowane sporadycznie. Na większą skalę stosowane są też prace interwencyjne.

W Polsce aktywne metody ograniczania bezrobocia nie są dominujące. Składa się na to wiele przyczyn w tym również fakt słabego rozpoznania popytu na pracę.

---

[12] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schomann, *Theory nad Methodology of Labour Market Policy and Evaluation: An Introduction.* [w:] *International Handbook of Labour Market Policy nad Evaluation.* Edward Elgar 1998, s. 2 – 6.

Monitoring rynku pracy w Polsce w większym stopniu powinien obejmować tworzone miejsca pracy i zmiany w zatrudnieniu, a nie tylko analizę ofert. Istotne z punktu widzenia integracji z Unią byłoby też uwzględnianie w programach kształcenia bezrobotnych w Polsce możliwości pozyskania pracy za granicą, tworzenie możliwości leasingu pracowników itp.

4.3. Związane z pasywnymi metodami

Metody pasywne w Polsce to nie tylko wycofanie lub zmniejszenie liczby chętnych do podjęcia pracy w danym momencie, to także chęć zmniejszenia skutków bezrobocia poprzez przyznanie bezrobotnym świadczeń zabezpieczających im i ich rodzinom byt.

Biorąc pod uwagę rynek pracy, a zwłaszcza liczbę poszukujących pracy, próbuje się m.in. przedłużyć okres edukacji, stworzyć możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę, liberalizuje się warunki przyznawania renty, przyznaje różnego rodzaju pomoc dla kobiet które chcą wychować same dzieci, zwiększa wysokość zasiłków socjalnych w stosunku do płacy minimalnej itp.

Nieco dyskusyjną sprawą jest zaliczenie do tej grupy metod zmniejszania tygodniowego wymiaru czasu pracy, dążenia do redukcji godzin nadliczbowych. Jest to niewątpliwe ograniczanie podaży pracy już zatrudnionych, ale pozwala na tworzenie miejsc dla innych. Jest to z tego punktu widzenia metoda aktywna, choć w gospodarce konkurencyjnej kosztowna.

Metody pasywne stosowane do ograniczania bezrobocia, są nie tylko, „że kosztowne, ale i mało skuteczne. Ich powszechność wynika głównie z potrzeby udzielenia pomocy przez państwo niż z potrzeby pomocy w znalezieniu pracy (poza wydłużaniem okresu edukacji). Znaczne zaangażowanie środków w metody pasywne jest jednak w okresach transformacji koniecznością.

Istotniejsze zmiany, jeśli chodzi o rozmiary zatrudnienia, może przynieść dopiero zmiana przepisów o zasiłku dla bezrobotnych umożliwiająca jego częściowe otrzymywanie przy pracach zadaniowych czy cząstkowych (dotychczasowe przepisy ograniczają komplementarność na rzecz substytucyjności. Zwiększenie różnic pomiędzy zasiłkiem dla bezrobotnych, a zasiłkiem socjalnym z jednej strony, a z drugiej – pomiędzy zasiłkiem dla bezrobotnych a płacą minimalną, może stworzyć większe możliwości zmian, jeśli chodzi zatrudnienie cząstkowe czy zadaniowe.

5. Próba określenia wybranych dylematów dotyczących zatrudnienia a związanych z integracją Polski z Unią

Integracja Polski z Unią stawia przed Polską dylematy różnego rodzaju. Do najistotniejszych należy sprawa określenia, czy Polsce bardziej opłaca się zabiegać o otwarcie rynku Unii dla naszych obywateli, czy dążyć przede wszystkim do stworzenia

warunków do napływu kapitału, aby poprzez inwestycje tworzyć miejsca pracy w Polsce lub poprzez programy pomocowe tworzyć infrastrukturę materialną.

Kolejny dylemat ma również charakter wyboru. Programy Unii, która usilnie walczy z bezrobociem, zakładają priorytet dla młodzieży również we wszelkiego rodzaju szkoleniach. Pytanie, czy jest to realne w Polsce, czy w warunkach restrukturyzacji zatrudnienia bardziej celowe nie okażą się z punktu widzenia efektywności środki przeznaczane na przekwalifikowanie już pracujących, którym grozi utrata pracy lub kosztowna wcześniejsza emerytura. Czy w Polsce nie jest bardziej celowe kształcenie młodzieży w formach szkolnych? Rachunek symulacyjny może w tym zakresie sporo pomóc.

Zrównywanie szans pracy dla kobiet powinno w szerszym stopniu uwzględniać nasze warunki i być oparte na rachunku ekonomicznym. Przyjęcie zbyt szybkie standardów Unii może w Polsce grozić zmniejszeniem zatrudnienia na skutek spadku inwestycji lub bardziej kosztownym bezrobociem mężczyzn. Spadek aktywności zawodowej mężczyzn (mierzony jako relacja zatrudnionych do ogółu mężczyzn w wieku 15 – 65 lat jest procesem nieuchronnym (w Europie Zachodniej trwa od zakończenia drugiej wojny światowej) i jego przyspieszanie w przypadku Polski może być mało celowe ekonomicznie. Serwicyzacja gospodarki nieuchronnie prowadzi bowiem i tak do zmniejszenia udziału mężczyzn wśród ogółu zatrudnionych[13].

W krajach zachodnich zatrudnienie cząstkowe lub zadaniowe jest pierwszym krokiem w zakresie szerszego wchodzenia młodzieży i kobiet nie tylko na rynek pracy, lecz na drogę do pozyskania pełnego zatrudnienia – należy określić wyraźnie przyczyny, dlaczego są takie opory przy wprowadzaniu w Polsce cząstkowego i zadaniowego zatrudnienia. Jest to na pewno tańsza forma zatrudnienia z punktu widzenia państwa i przynosząca korzyści pracodawcom i dająca szanse zatrudnienia sporej grupie osób[14].

Wymienione dylematy dotyczące zatrudnienia, jak i wszelkie inne są pochodną jednego wielkiego pytania, na które nikt nie potrafi udzielić jednoznacznej odpowiedzi. W jaki sposób i w jakim czasie można dojść do państwa dobrobytu (które jest w pewnej mierze w państwach Unii) dbającego o swoich obywateli, bez wielkich wyrzeczeń i trudnych przeżyć związanych z gospodarką rynkowo-liberalną?

Niezależnie od takich czy innych wyborów, etapu dostosowania w Polsce nie da się uniknąć. Państwo socjalne musiałoby wytworzyć mechanizmy umożliwiające wydajne funkcjonowanie gospodarki, a to niestety, jak wskazuje doświadczenie, jest mało realne. Gospodarka rynkowa wymusza zachowania sprzyjające ukształ-

---

[13] F. G. Castle, *Comparative Public Policy*. Edgar Elgar 1998, s. 205 – 209. Na jedno warto zwrócić uwagę, jeśli chodzi o doświadczenia Europy – spadek stopy zatrudnienia mężczyzn był tam m.in. związany silnie z procentem mieszkańców posiadających na własność domy i mieszkania.

[14] Statystyka wyraźnie potwierdza, że wzrost zarobkowego zatrudnienia kobiet jest silnie związany ze spadkiem dzietności kobiet – cząstkowe zatrudnienie kobiet zmniejsza tę zależność.

towaniu nie tylko mechanizmów gospodarczych, ale i zachowań obywateli sprzyjających przezorności, odpowiedzialności. Przyspieszyć te procesy może m.in. wzrost nakładów na kształcenie.

Osobną sprawą jest sprawa transferu dochodów – kraje Unii dokonywają go na wyższym poziomie dochodów na mieszkańca niż Polska. Polska dokonuje go i tak na niewspółmiernie wysoką skalę, biorąc pod uwagę niski poziom dochodu na mieszkańca. Pozostaje pytanie, czy w Polsce da się transfer dochodów w większym niż dotychczas stopniu połączyć z rozwojem nie tylko zatrudnienia, ale i pewnych form zajęć i aktywności obywateli i to takich, które nie budzą przerażenia u własnych obywateli i obaw u innych.