Zenon Wiśniewski

NIEKTÓRE ASPEKTY POPYTU NA PRACĘ W PRZEDSIĘBIORSTWIE I SUBWENCJONOWANEGO ZATRUDNIENIA WE WSPÓŁCZESNEJ GOSPODARCE RYNKOWEJ

1. Megatrendy a popyt na pracę

Współcześnie można wskazać na występowanie pięciu megatrendów, które przesądzają o kierunkach rozwoju gospodarczego i mają wpływ na rynek pracy:

- umiędzynarodowienie i globalizacja,
- zmiany techniczno-organizacyjne,
- nowe podejście do ochrony środowiska,
- starzenie się społeczeństwa i migracje,
- zmiany systemu wartości.

Przedstawione megatrendy są aktualne także dla Polski. Szczególną troską napawa problem relacji między liczbą biernych zawodowo a pracujących. Dlatego skoncentrujemy się najpierw na analizie dezaktywizacji zawodowej i starzenia się społeczeństwa.

W Polsce w grudniu 1990 roku liczba emerytów i rencistów wynosiła 6,9 mln osób, czyli 40% pracujących[1]. Po pięciu latach, w grudniu 1994 roku liczba emerytów i rencistów osiągnęła 9,0 mln osób, czyli wzrosła o 2,1 mln osób, a liczba bezrobotnych wynosiła 2,8 mln osób. Tak więc liczba osób nie tworzących dochodu narodowego zbliżyła się do 12 mln osób, czyli od 1990 roku wzrosła o prawie 5 mln, a liczba pracujących w badanym okresie zmniejszyła się z 17,4 mln do 14,7 mln. Relacja między liczbą biernych zawodowo i pracujących podwoiła się i osiągnęła 80%.

---

[1] Dane te przytoczono za M. Kabajem, *Elementy polityki przeciwdziałania bezrobociu. Jak zmniejszyć bezrobocie o połowę w okresie pięciu lat?*, w: Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, *Bezrobocie. Czy, jak i kiedy można je przezwyciężyć?*, Warszawa 1995, s. 28-29.

Podobnie sytuacja przedstawia się na przykład w RFN, gdzie struktura demograficzna społeczeństwa jest bardzo niekorzystna i ma negatywny wpływ na system zabezpieczenia społecznego. Obecnie na 100 zatrudnionych objętych ubezpieczeniem społecznym przypada około 50 emerytów. W roku 2030 sytuacja wyglądać będzie dużo gorzej, gdyż na 100 pracujących przypadać będzie 100 emerytów. Inaczej mówiąc jedna osoba pracująca będzie musiała utrzymać jedną osobę niepracującą. O ile dzisiaj udział ludności w wieku powyżej 80 lat wynosi 3,6% ogółu ludności, to w roku 2030 wzrośnie on do 7%.

Zmiany w systemie wartości prowadzą z kolei do wzrostu znaczenia wartości postmaterialnych, takich jak samorealizacja, współdecydowanie w przedsiębiorstwie, czas wolny, kultura itd. Tak można je rozumieć w sensie pozytywnym. Dają się jednak zauważyć pewne negatywne zjawiska przejawiające się w egoizmie i braku solidarności.

Można powiedzieć, że w przyszłości na rynku pracy poszukiwani będą pracownicy:

– o elastycznym nastawieniu do podejmowanych czynności,

– posiadający szerokie ogólne wykształcenie, na bazie którego będzie mogła następować specjalizacja,

– permanentnie doskonalący swoje kwalifikacje zawodowe.

Obecnie powszechnie uważa się, że szkolenie powinno sprzyjać elastyczności pracowników, którzy będą zmuszeni w przyszłości do kilkakrotnej zmiany pracy w ciągu swego życia zawodowego. Nie będzie funkcjonował mechanizm przechodzenia pracowników na emeryturę z przestarzałymi kwalifikacjami zdobytymi w młodości i zastępowania ich młodym lepiej wykształconym pokoleniem. Niemożliwe będzie doczekanie wieku emerytalnego bez ustawicznego podnoszenia swoich umiejętności fachowych. Ciągłe doskonalenie kwalifikacji będzie warunkiem kontynuacji pracy. Oprócz predyspozycji zawodowych niezbędne będą kwalifikacje natury społecznej, jak znajomość problemów kulturowych, języków obcych, które szerzej określić można jako tzw. euro-kwalifikacje[2]. To wyzwanie związane jest z koniecznością budowy nowych ram instytucjonalnych.

2. *Teoretyczne aspekty popytu na pracę w przedsiębiorstwie*

Popyt na siłę roboczą reprezentowany jest przez liczbę i strukturę wolnych miejsc pracy w danym okresie. Składa się on z wolnych miejsc pracy zapełnionych (przyjęcia do pracy) w ciągu okresu – tzw. popyt zaspokojony, oraz z nieobsadzonych w danym momencie (koniec okresu) miejsc pracy – popyt nie zaspokojony.

[2] Por. Der Euro-Manager, *Qualifizierungsziel oder Fiktion?*, w: *Euro-strategisches Personalmanagement*, red. R. Marro, München 1991, s. 169-283.

Analiza popytu na pracę wymaga uwzględnienia wielu czynników i zbadania siły ich wpływu. Bardzo trudno jest na przykład udzielić odpowiedzi na pytanie, o ile obniży się zatrudnienie w wyniku wzrostu płac. Niektórzy uważają, że na rynku pracy obowiązuje następująca zasada: im wyższa cena, tym niższy popyt oraz że „dla rynku pracy nie obowiązuje nic innego jak dla rynku bananów"[3].

Inni z kolei podkreślają, że na rynku pracy kooperacja rynkowa zastąpiona zostaje przez kooperację partnerów taryfowych i system specjalnej regulacji[4]. Bardzo często kooperacja partnerów taryfowych nierozerwalnie związana jest z autonomią taryfową. Umożliwia to związkom zawodowym i konfederacjom pracodawców zawieranie układów taryfowych regulujących stosunki pracy. Ze stosowaniem układów zbiorowych związane są także dwie zasady: korzyści i ogólnego obowiązywania. Ekonomiczny efekt uznania układów zbiorowych za ogólnie obowiązujące sprowadza się do ograniczenia konkurencji. W rezultacie ingerencji w mechanizm konkurencji rynkowej koszty pracy zostają ujednolicone, gdyż w układach zbiorowych określana jest płaca minimalna i warunki pracy wszystkich pracobiorców. Ponadto obowiązujące standardy w ubezpieczeniu emerytalnym, chorobowym i na wypadek bezrobocia powodują wzrost pozapłacowych elementów kosztów pracy.

W naszych rozważaniach spróbujemy – pomimo istniejących trudności – pokazać za pomocą modelu pewne zależności związane z popytem na pracę w przedsiębiorstwie. Przyjmujemy założenie, że przedsiębiorstwo kształtuje zatrudnienie na poziomie zapewniającym maksymalny zysk[5]. Kalkuluje ono swoje zyski maksymalizując różnicę między dochodami i kosztami przy określonej technice produkcji. Formalnie można to zapisać w postaci równania:

$$\text{Max } Z_i = C_i(y_i^N) \cdot y_i^N - W_i L_i - R_i K_i - T_i,$$

przy warunku pobocznym

$$y_i = (L_i, K_i).$$

Poniżej wyjaśnimy poszczególne elementy równania i podstawowe zależności:

(1) Pierwszy człon równania po prawej stronie przedstawia dochód przedsiębiorstwa jako iloczyn ceny (C) i sprzedanej ilości y^N (w przeciwieństwie do wyprodukowanej ilości y). Rozpatrując ten element należy uwzględnić formę konkurencji rynkowej przedsiębiorstwa. Zapytać trzeba, czy firma dostosowuje swoją wielkość produkcji do ceny (daty), czy ma pozycję monopolisty i cena uzależniona jest od stanu koniunktury lub czy też działa w warunkach konkurencji monopolistycznej i może różnicować cenę w określonym przedziale. Nasuwa się przy okazji

[3] W. Engels, *Über Freiheit, Gleichheit und Brderlichkeit*, Frankfurt am Main 1985, s. 35.

[4] Por. Z. Wiśniewski, *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, Toruń 1994, s. 78-80.

[5] Por. D. S. Hamermesh, *Labor Demand*, Princeton 1993.

pytanie, czy przedsiębiorstwu w ogóle opłaca się dostosowywać cenę do zmieniającego się popytu. Sztywność cen jest nie tylko zauważalnym zjawiskiem, ale także znalazła swoje teoretyczne uzasadnienie w najnowszych badaniach, które pokazują, że ceny i płace reagują za wolno, aby utrzymywać w sposób ciągły – zgodnie z modelem Walrasa – stan równowagi rynkowej. Najnowsze modele bowiem analizują tymczasowe stany równowagi przy racjonowaniu ilości na rynku towarowym i rynku pracy, uwzględniając explicite możliwość, że przedsiębiorstwa w wyniku zbyt niskiego popytu nie mogą sprzedać planowanej produkcji. Taka sytuacja może mieć bezpośrednio wpływ na popyt na pracę, gdy racjonująca firma redukuje zatrudnienie. Sumując możemy powiedzieć, że formy konkurencji rynkowej, elastyczność cen i możliwość racjonowania na rynku towarowym wpływają na rozmiary zapotrzebowania na pracę w firmie.

(2) Drugi człon równania obrazuje koszty pracy, które są iloczynem stopy płac i liczby zatrudnionych i w zasadzie przedstawia koszty zmienne. Koszty te obejmują płace i pozapłacowe elementy kosztów pracy. Przy okazji należy wyjaśnić, czy płaca dla przedsiębiorstwa jest datą. Jak już wcześniej wspomniano, wysokość płac uregulowana jest umowami taryfowymi. Przedsiębiorstwa mogą jednak zapewniać pracownikom dobrowolne dodatkowe świadczenia w celu podniesienia wydajności i atrakcyjności pracy oraz w celu zatrzymania najbardziej wydajnych pracowników w firmie. W świetle tego można powiedzieć, że płace tracą charakter daty dla przedsiębiorstwa. Przytoczony wywód wskazuje, że wyższe płace powodują nie tylko dodatkowe koszty, ale mogą przyczynić się poprzez wzrost wydajności pracy do wzrostu zysków firmy. W skali całej gospodarki wzrost płac oznacza także dodatkową siłę nabywczą. Przedsiębiorstwa jednak uwzględniają w swojej kalkulacji przede wszystkim koszty, a efekt dochodowy nie jest dla nich istotny. Rozpatrując problem z punktu widzenia całej gospodarki możemy mówić o pozytywnym oddziaływaniu wzrostu płac na wielkość produkcji, chociaż zależność ta nie musi być zawsze jednoznaczna.

W rozważaniach należy też zwrócić uwagę na pojęcie popytu na pracę i rozróżnić pojęcia: liczba osób i godziny pracy. Przykładowo ten sam zasób pracy zawiera się w pracy dwuzmianowej 100 robotników po 9 godzin dziennie co w pracy trzyzmianowej 80 robotników po 7,5 godziny dziennie. A zatem ujmując rzecz rachunkowo, to samo przedsiębiorstwo może zatrudniać w pierwszym przypadku 200 osób, a w drugim 240 osób. Mówimy tutaj o czysto rachunkowym ujęciu, gdyż uwzględnić trzeba by także inne efekty, jak na przykład spadającą wydajność przy 9-cio godzinnej zmianie, a także efekty zmiany pracy maszyn z 18 na 22,5 godzin. W rozważaniach nad popytem na pracę istotne są zatem kwestie czasu pracy, co znajduje odbicie w intensywnie prowadzonych dyskusjach nad skracaniem czasu pracy w krajach wysoko rozwiniętych.

Nie wypada też nie zwrócić uwagi na fakt, że fikcją jest przyjmowane w rozważaniach teoretycznych założenie o homogeniczności siły roboczej. Przedsię-

biorstwa poszukują bowiem zawsze pracowników o określonych kwalifikacjach i mamy do czynienia z określoną strukturą płac powiązaną z kwalifikacjami zatrudnionych. Dlatego przy badaniu wzrostu płac uwzględniać trzeba zmiany w ich strukturze.

(3) W równaniu ujęto także obok kosztów pracy zasób kapitału (K) według ceny (R). Wiadomo, że popyt na pracę jest uzależniony w dużej mierze od ceny pracy i kapitału. Wzrost kosztu pracy uprzedmiotowionej może prowadzić do zaniechania inwestycji i substytucji pracy uprzedmiotowionej przez pracę żywą, przy tej samej wielkości produkcji. Wyobrażalna jest także redukcja zatrudnienia, jeżeli wzrost kosztów produkcji byłby na tyle wysoki, że doprowadziłby do spadku produkcji, pomimo substytucji kapitału przez pracę. Na przykład kryzysy naftowe z lat siedemdziesiątych poprzez wzrost cen surowców wpłynęły na poziom zatrudnienia w przedsiębiorstwach.

(4) Znaczenie techniki produkcji zaakcentowane zostało w równaniu przez wprowadzenie warunku ograniczającego w postaci funkcji produkcji $y=F(L,K)$. Na wielkość zatrudnienia wpływ mają efekty substytucji między pracą i kapitałem. Jeśli na przykład rosną, to stopień, w jakim przedsiębiorstwo zastępować będzie droższą siłę roboczą przez kapitał, zależy (przy *ceteris paribus*) od techniki produkcji. Zastępowanie pracy ludzkiej przez pracę uprzedmiotowioną dokonuje się najczęściej przy prostych manualnych czynnościach, natomiast staje się trudniejsze w przypadku pracy wysoko kwalifikowanej. Możliwości substytucji określone przez technikę produkcji są ciągle korygowane przez postęp techniczny. Najlepszym przykładem jest, możliwa dzięki elektronice, automatyzacja lakierni samochodowych, która z jednej strony prowadzi do likwidacji wielu miejsc pracy, z drugiej strony maleją koszty, rozwijane musi być oprogramowanie i sprzęt informatyczny, które prowadzą do powstania nowych rynków i miejsc pracy.

(5) Ostatni człon równania T_i obrazuje wpływ państwa na wielkość produkcji i zatrudnienia, na przykład przez opodatkowanie przedsiębiorstwa. Państwo może też zabronić produkcji szkodliwej dla środowiska naturalnego, może ograniczać dostęp do wykonywania pewnych czynności (np. taksówki), może wyznaczać warunki wykonywania pewnych usług (np. lekarze), tworzyć normy prawa pracy (ochrona stosunku pracy) lub bezpieczeństwa pracy i przez to wpływać na ograniczanie zatrudnienia w przedsiębiorstwach. Nie bez wpływu na tworzenie nowych miejsc pracy pozostaje polityka subwencjonowania.

Następny aspekt to rola państwa jako pracodawcy na rynku pracy. Pomimo pewnych podobieństw między prywatnymi i publicznymi pracodawcami stosunki pracy w przedsiębiorstwach państwowych posiadają pewne cechy specyficzne związane ze sposobem finansowania, wyższym standardem ochrony stosunku pracy przyczyniającym się do wysokiej stabilności zatrudnienia itd. Sektor publiczny krytykowany jest często za zbyt wysokie zatrudnienie wynikające z braku kontroli rynkowej. Tendencja do nadmiernego zatrudnienia w przedsiębiorstwach pań-

stwowych spowodowana jest między innymi systemem awansowania pracowników, uzależniającym ich awans od liczby podwładnych. Stąd też dla kadry kierowniczej w wielu przypadkach „nieformalnym celem jest maksymalizacja zatrudnienia". Podobnego postępowania nie można także wykluczyć w przedsiębiorstwach prywatnych. Sumując można powiedzieć, że reguła maksymalizacji zysku nie jest adekwatna do przedsiębiorstw państwowych i nie może stanowić punktu wyjścia do określania wielkości popytu na pracę w sektorze państwowym.

3. *Koszty pracy a zatrudnienie w przedsiębiorstwie*

Na koszty pracy składają się dwa podstawowe składniki, to jest płace i pozapłacowe elementy kosztów pracy. W analizach porównawczych kosztów pracy w statystykach zachodnich rozróżnia się najczęściej płacę za przepracowaną roboczogodzinę i dodatkowe koszty osobowe (pozapłacowe koszty pracy) związane z ustawowymi, taryfowymi i dobrowolnymi świadczeniami socjalnymi oraz wynagrodzeniami za dni wolne od pracy.

Koszty pracy w przemyśle są najważnieszym wskaźnikiem charakteryzującym zdolność konkurencyjną danej gospodarki na rynku światowym. Koszty pracy, a szczególnie ich elementy pozapłacowe, oddziałują również na zatrudnienie. Zależności między dodatkowymi kosztami osobowymi i zatrudnieniem są wielostronnej natury. Szczególnie istotny jest wpływ pozapłacowych kosztów pracy na substytucję czynników wytwórczych, podział pracy i zatrudnienie kadr wysoko wykwalifikowanych.

3.1. Substytucja pracy żywej przez pracę uprzedmiotowioną

Granica opłacalności substytucji pracy żywej przez pracę uprzedmiotowioną tradycyjnie określana była przez ceny środków produkcji i płace robotników. Powszechnie wiadomo też, że jeśli płace rosną szybciej od wydajności pracy, to wywołują w długim okresie substytucję pracy żywej. W związku z szybkim wzrostem dodatkowych kosztów osobowych prezentowane są coraz częściej poglądy o silniejszym wpływie tych kosztów niż płac na procesy substytucji pracy żywej przez pracę uprzedmiotowioną w długim okresie. Hipotezę tę potwierdza fakt szybszego wzrostu pozapłacowych kosztów pracy od wydajności, co wyraźnie zaobserwować można w przemyśle RFN i Wielkiej Brytanii.

Pozapłacowe koszty pracy posiadają odmienne znaczenie w gałęziach kapitałointensywnych i pracointensywnych. Udział kosztów pozapłacowych w produkcji netto w kapitałointensywnym przemyśle petrochemicznym jest na przykład dużo niższy niż w pracointensywnej branży tekstylnej. Stąd też w pracointensywnych przemysłach wzrost dodatkowych kosztów osobowych wymusza substytucję pracy żywej przez pracę uprzedmiotowioną. Wysokość dodatkowych kosztów oso-

bowych, jak również ich udział w kosztach pracy, są jednak dużo wyższe w przemyśle petrochemicznym. W kapitałointensywnych przemysłach pozapłacowe koszty pracy są wyższe niż w pracointensywnych dlatego, że obsługa skomplikowanych maszyn, automatów i robotów wymaga wysokokwalifikowanych kadr i stabilnej załogi. Chcąc uchronić załogę przed konkurencyjnym oddziaływaniem innych korporacji stosuje się w tych branżach między innymi rozbudowane świadczenia socjalne. Wpływ dodatkowych kosztów osobowych na substytucję czynników wytwórczych jest w przemysłach kapitałointensywnych znikomy.

3.2. Podział pracy

Dodatkowe koszty osobowe odgrywają nie tylko ważną rolę w decyzjach przedsiębiorstw dotyczących substytucji czynników wytwórczych, ale również wpływają na podział pracy. Aby zagadnienie to dokładniej wyjaśnić, dokonany zostanie podział pozapłacowych kosztów pracy na stałe i zmienne[6].

Stałe dodatkowe koszty osobowe niezależne są od wysokości przepracowanego czasu pracy przypadającego na jednego pracownika, jak również od poziomu wynagrodzeń za pracę. Klasycznym przykładem są tutaj koszty doskonalenia zawodowego i rekrutacji, subwencjonowania stołówek pracowniczych czy dopłat za używanie własnych samochodów na rzecz zakładu.

Zmienne dodatkowe koszty osobowe uzależnione są od wysokości wynagrodzeń za pracę. Najlepszym przykładem są koszty ubezpieczeń społecznych, których wysokość obliczana jest według stawek procentowych w stosunku do wynagrodzeń i dochodów.

Teoretyczne i empiryczne badania dowodzą, że relacja stałych do zmiennych dodatkowych kosztów osobowych rośnie. Przedsiębiorstwa reagują na ten fakt przede wszystkim zmniejszaniem liczby zatrudnionych i jednoczesnym zwiększaniem liczby przepracowanych godzin na zatrudnionego. Nietrudno sobie wyobrazić, że wzrost udziału zmiennych kosztów w pozapłacowych kosztach pracy indukowałby wzrost zatrudnienia i spadek przepracowanych roboczogodzin na zatrudnionego.

3.3. Wysoko wykwalifikowane kadry

Efekty zatrudnieniowe wzrostu dodatkowych kosztów osobowych ujawniają się najwyraźniej podczas cykliczności produkcji i zatrudnienia. Wysokie koszty kształcenia i dokształcania zawodowego sprawiają, że przedsiębiorcy zatrudniają z dużą ostrożnością i rozwagą najwyżej wykwalifikowane kadry w okresie boomu gospodarczego i powstrzymują się od ich ryzykownego zwalniania w czasie złej

[6] R. A. Hart, *The Economics of Non-wage Labour Costs*, London 1983, s. 9.

koniunktury. Im wyższy jest udział stałych dodatkowych kosztów osobowych w kosztach pracy, tym większa jest skłonność do gromadzenia wykwalifikowanych zasobów pracy.

Innymi słowy, wysoki udział stałych dodatkowych kosztów osobowych w kosztach pracy sprawia, że podmioty gospodarcze nie reagują na krótkookresowe wahania cykliczne, podczas gdy przedsiębiorstwa o niskim udziale dopasowują rozmiary zatrudnienia do bieżącej koniunktury. Jeżeli w tym rozumowaniu uwzględnimy także wpływ wzrostu stałych dodatkowych kosztów osobowych na podział pracy, to można zauważyć, że wystąpi wtedy tendencja do zatrudniania mniejszej liczby pracowników przy jednoczesnym wzroście pewności pracy osób już zatrudnionych. Z kolei wzrost zmiennych dodatkowych kosztów osobowych powoduje szybszy przyrost zatrudnienia w momencie rozkwitu za cenę spadku stabilności zatrudnienia w okresie recesji.

Przedstawione zależności mają wiele cech wspólnych z „modelem płacy efektywnej", który został zbudowany i rozwinięty w latach osiemdziesiątych w USA. W modelu tym, w przeciwieństwie do standardowego schematu neoklasycznego, nie przyjmuje się, że przedsiębiorstwa dostosowują wielkość produkcji do danej ceny. Jednostki gospodarcze nie uzależniają swojego popytu na siłę roboczą od wysokości stopy procentowej, lecz zmierzają do tego, aby przy posiadanych zasobach pracy osiągnąć określoną wydajność. Stwierdza się, że istnieje ścisła zależność między płacą i wydajnością, a w przypadku bezrobocia kompanie nie mogą obniżać płacy zbyt daleko, gdyż prowadziłoby to do nieracjonalnego wykorzystania zatrudnionych pracowników.

4. Zatrudnienie subwencjonowane w krajach OECD

Aby określić możliwości częściowego zwiększenia rozmiarów popytu na pracę przez zatrudnienie subwencjonowane, przeprowadzimy analizę wydatków na politykę rynku pracy w 22 krajach OECD w latach 1985-1994. Średnie wydatki w analizowanym okresie wzrosły z 2,28% PKB do 3,02% PKB. Wzrost wydatków w krajach OECD wiązał się najczęściej ze wzrostem wydatków na świadczenia kompensacyjne i wcześniejsze emerytury. W porównaniu z rokiem 1985 wydatki te wzrosły średnio z 1,57% do 2,06% PKB. W niektórych krajach, nawet pomimo wzrostu bezrobocia lub tylko jego małego spadku, wydatki na pasywną politykę rynku pracy zmalały (Francja, Wielka Brytania, USA), co oznacza, że świadczenia kompensacyjne na jednego bezrobotnego rosły w wolniejszym tempie niż PKB. Przyczyną tego były podejmowane środki restrykcyjne zmierzające do obniżenia poziomu zasiłków dla bezrobotnych, skrócenia okresu ich pobierania i zmniejszenia liczby uprawnionych do zasiłków przez obostrzenie kryteriów ich przyznawania.

Tabela 1

Wydatki na politykę rynku pracy w krajach OECD (w % PKB)

Kraj	Ogółem		Środki kompensacyjne		Programy aktywne		Udział śr. aktywnych w wydatkach ogółem		Stopa bezrobocia w %	
	1994	1985	1994	1985	1994	1985	1994	1985	1994	1985
Dania	7	5	5,19	3,92	1,81	1,08	0,26	0,22	8	7,3
Finlandia	6,73	2,21	5,03	1,33	1,7	0,88	0,25	0,40	18,2	5
Szwecja	5,71	2,92	2,82	0,8	2,89	2,12	0,51	0,73	8	2,8
Belgia	4,33	4,64	3,07	3,37	1,26	1,28	0,29	0,28	9,7	12,3
Irlandia	4,27	5,18	2,81	3,72	1,47	1,46	0,34	0,28	14,7	17,4
Niemcy	3,84	2,23	2,52	1,41	1,32	0,82	0,34	0,37	8,7	8
Holandia	3,82	4,15	2,61	3,04	1,21	1,11	0,32	0,27	7,2	10,9
Hiszpania	3,64	3,28	3,11	2,92	0,53	0,36	0,15	0,11	23,8	21,1
Francja	3,31	3,1	2,1	2,44	1,21	0,66	0,37	0,21	12,5	10,2
Norwegia	2,9	1,17	1,41	0,5	1,49	0,67	0,51	0,57	5,4	2,6
Nowa Zelandia	2,87	1,42	2,05	0,65	0,82	0,78	0,29	0,55	8,1	4,1
Australia	2,66	1,74	1,9	1,32	0,75	0,43	0,28	0,25	9,7	8,1
Kanada	2,2	2,5	1,57	1,87	0,63	0,63	0,29	0,25	10,3	10,4
Wielka Brytania	2,18	2,76	1,59	2,03	0,59	0,73	0,27	0,26	9,6	11,5
Portugalia	1,98	0,8	1,13	0,41	0,84	0,39	0,42	0,49	6,8	8,5
Austria	1,9	1,25	1,55	0,96	0,35	0,29	0,18	0,23	3,7	3,6
Szwajcaria	1,87	0,45	1,42	0,28	0,45	0,17	0,24	0,38	3,8	0,9
Włochy	1,77	1,49	0,87	1,04	0,9	0,45	0,51	0,30	12	10,1
Luksemburg	1,12	1,62	0,88	1,05	0,24	0,57	0,21	0,35	3,5	1,8
Grecja	1,2	0,78	0,81	0,44	0,39	0,34	0,33	0,44	8,9	7,8
USA	0,69	0,84	0,45	0,57	0,24	0,27	0,35	0,32	6	7,1
Japonia	0,41	0,58	0,32	0,41	0,09	0,17	0,22	0,29	4,5	2,6
Ogółem	3,02	2,28	2,06	1,57	0,96	0,71	0,31	0,34	9,2	7,9

Źródło: OECD.

BIBLIOTEKA AE

Tabela 2
Wydatki na aktywne programy w krajach OECD (w % PKB)

Kraj	Koszty administracyjne		Przekwalifikowania		Zatrudnienie subwencjonowane					Wspieranie grup celowych	
					1994						
	1994	1985	1994	1985	Ogółem	Dotacje do płac	Miejsca pracy	Samodzielne zatrudnienie	1985	1994	1985
Szwecja	0,27	0,25	0,8	0,5	0,81	0,19	0,54	0,08	0,42	1,08	0,94
Dania	0,11	0,1	0,47	0,49	0,43	0,15	0,57	0,06	0,01	0,8	0,48
Finlandia	0,17	0,07	0,47	0,27	0,78	0,06	0,56	0	0,42	0,28	0,12
Norwegia	0,21	0,12	0,32	0,11	0,32	0,03	0,3	0,1	0,21	0,66	0,23
Irlandia	0,14	0,15	0,48	0,66	0,28	0,06	0,27	0,01	0,18	0,57	0,47
Niemcy	0,24	0,21	0,42	0,2	0,34	0,1	0,21	0	0,17	0,32	0,24
Belgia	0,21	0,17	0,27	0,11	0,62	0,01	0,25	0,02	0,85	0,15	0,15
Holandia	0,2	0,08	0,18	0,2	0,13	0,1	0,14	0,02	0,07	0,7	0,77
Francja	0,15	0,13	0,44	0,25	0,26	0,11	0,09	0,02	0,06	0,36	0,22
Włochy	0,08	0,08	0,02	0,06	0	0,07	0,07	0,05	0	0,8	0,32
Portugalia	0,13	0,08	0,33	0,19	0,07	0,09	0,05	0,04	0,04	0,32	0,08
Nowa Zelandia	0,12	0,05	0,34	0,09	0,19	0,01	0,12	0	0,62	0,11	0,01
Australia	0,23	0,12	0,16	0,03	0,22	0,06	0	0,02	0,2	0,15	0,08
Kanada	0,21	0,24	0,37	0,23	0,04	0,03	0,01	0,03	0,02	0,02	0,14
Wielka Brytania	0,24	0,14	0,16	0,09	0,02	0,01	0,04	0	0,22	0,17	0,29
Hiszpania	0,11	0,1	0,15	0	0,18	0	0,02	0,02	0,26	0,1	0
Szwajcaria	0,12	0,08	0,08	0,01	0,05	0,03	0,01	0	0	0,19	0,08
Grecja	0,07	0,06	0,19	0,14	0,08	0,03	0	0	0,08	0,05	0,05
Austria	0,13	0,11	0,11	0,09	0,04	0	0	0,02	0,03	0,07	0,06
Luksemburg	0,04	0,04	0,04	0,03	0,02	0,02	0	0	0,13	0,14	0,4
USA	0,08	0,07	0,07	0,11	0,01	0	0,01	0	0,02	0,09	0,06
Japonia	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0	0	0	0,1	0	0,01
Ogółem	0,15	0,11	0,27	0,18	0,22	0,05	0,15	0,02	0,19	0,32	0,24

Źródło: OECD.

W latach 1985-1994 wzrósł udział wydatków na aktywne programy zatrudnieniowe w PKB z 0,71% do 0,96%. Generalnie można powiedzieć, że najwyższy poziom tych wydatków przypada na Północną i Środkową Europę. Analiza danych wskazuje także, że kraje o wysokiej stopie bezrobocia, które mają wysoki udział wydatków na zasiłki, sięgały coraz częściej po aktywne środki zwalczania bezrobocia. Wyjątkiem były tylko Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. Jeśli uwzględnimy jednak udział wydatków na aktywne programy zatrudnieniowe w całości wydatków na politykę rynku pracy, to okazuje się, że w badanym okresie zmniejszył się on z 34% do 31%, a na szczególną uwagę zasługuje duży spadek w Szwecji (z 73% do 51%).

W banku informacji OECD rozróżnia się trzy typy instrumentów zorientowanych na subwencjonowanie zatrudnienia: dotacje płacowe, subwencjonowanie miejsc pracy dla bezrobotnych i promocję podejmowania działalności na własny rachunek[7]. Najwięcej środków w ramach zatrudnienia subwencjonowanego przeznacza się w krajach OECD na tworzenie miejsc pracy dla bezrobotnych (0,15% PKB), pozostałe dwa instrumenty posiadają mniejsze znaczenie. Wynika to z przekonania, że składki na ubezpieczenie od bezrobocia nie powinny być w szerszym zakresie przeznaczane na ten cel.

Przez tworzenie nowych miejsc pracy dla bezrobotnych realizowane są cztery podstawowe cele[8]:

1) zatrudnieniowy – spadek bezrobocia poprzez wzrost popytu na pracę,

2) polityki rynku pracy – tworzenie możliwości pracy w celu integracji zawodowej osób nie posiadających odpowiednich kwalifikacji,

3) socjalny – poprawienie sytuacji finansowej i psychicznej bezrobotnych,

4) strukturalny – wzrost oferty usług publicznych, poprawa infrastruktury i ochrony środowiska naturalnego.

Poprzez zatrudnienie subwencjonowane zapobiega się dekwalifikacji bezrobotnych, pozwala im zdobyć nowe doświadczenie zawodowe i zmniejszyć niedostatki kwalifikacyjne, co powinno umożliwić reintegrację na regularnym rynku pracy. Ten właśnie cel przyświeca tworzeniu nowych miejsc pracy dla bezrobotnych w krajach OECD. W procesie implementacji nowych miejsc pracy nie można jednak od razu urzeczywistniać wszystkich celów jednocześnie. Jeśli na przykład środki skierowane będą na integrację zawodową młodzieży, to pod znakiem zapytania stoi realizacja celu strukturalnego. Z kolei w projektach o dużym znaczeniu strukturalnym nie zawsze można uwzględnić interesy grup problemowych.

---

[7] OECD, *Employment Outlook*, Paris 1995.

[8] Por. E. Spitznagel, *Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Manahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)*, Nürnberg 1980, s. 10-12; M. Heubner, A. Krafft, H. Thormeyer, G. Ulrich, K. Zelder, *ABM in der lokalen Politikarena. Macht und Interesse bei der Implementation lokaler Arbeitsmarktpolitik*, Berlin 1990, s. 19-24.

Tworzenie miejsc pracy dla grup problemowych rynku pracy odgrywa w krajach OECD stosunkowo dużą rolę. Dotyczy to przede wszystkim krajów skandynawskich, natomiast w Stanach Zjednoczonych, Japonii i Wielkiej Brytanii nie stosuje się tego instrumentu. W przeciwieństwie do krajów transformujących się, gdzie roboty publiczne zorientowane są na wsparcie przemian strukturalnych, w krajach zachodnich tworzy się miejsca pracy dla bezrobotnych w celu ich integracji zawodowej z pierwszym rynkiem pracy.

Istnieje duże zapotrzebowanie na tworzenie nowych miejsc dla bezrobotnych ze względu na rosnące znaczenie grup problemowych rynku pracy. Uważa się, że powinny zostać polepszone warunki wspierania tych przedsięwzięć, gdyż nie są to subwencje, lecz raczej inwestycje. Finansując miejsca pracy dla bezrobotnych, zamiast świadczeń kompensacyjnych, wspiera się pracę społecznie użyteczną.

W przypadku zatrudnienia długookresowych bezrobotnych dotacje płacowe są w zasadzie przydzielane pracodawcom. Dotacje kompensują im straty z tytułu niższej wydajności zatrudnionych bezrobotnych. Badania opisujące sukcesy związane z dotacjami płacowymi wskazują także na występowanie efektu substytucji i domina. Przedsiębiorstwa korzystające z dotacji płacowych nie są zobowiązane do tworzenia dodatkowych miejsc pracy i dlatego efekty zatrudnieniowe tego instrumentu nie są zbyt wielkie. Problemy mogą także powstawać po stronie podażowej, gdy grupy problemowe rynku pracy nie są precyzyjnie zdefiniowane. Wykorzystując dotacje płacowe nie jesteśmy w stanie zapobiec efektom substytucyjnym, a czasami są one nawet oficjalnie tolerowane. Stosowanie tego instrumentu uzasadnia się potrzebą zmniejszenia ryzyka bezrobocia zdefiniowanych grup problemowych rynku pracy.

Trzecim instrumentem zwiększającym popyt na pracę jest wspieranie działalności gospodarczej bezrobotnych przez pożyczki, subwencje i granty. Najczęściej stosowanym rozwiązaniem jest prawo do pobierania zasiłku dla bezrobotnych przez określony okres po podjęciu działalności gospodarczej. Potencjalnej liczby bezrobotnych, którą można objąć oddziaływaniem tego instrumentu, nie należy przeceniać. Międzynarodowe porównania OECD szacują tę możliwość na 2 do 4% liczby bezrobotnych. W grę wchodzą tutaj mężczyźni, raczej lepiej wykształceni, pracujący wcześniej na kierowniczych stanowiskach i posiadający techniczne przygotowanie.

5. Uwagi końcowe

Przedstawione determinanty popytu na pracę w przedsiębiorstwie przedstawiają jedynie fragment wyników dociekań badaczy zajmujących się tym problemem we współczesnej gospodarce rynkowej. Kształtowanie popytu na pracę w przedsiębiorstwie kryje w sobie jeszcze wiele niewiadomych i staje się wyzwaniem do dal-

szych poszukiwań – adekwatnych do rzeczywistości – modeli popytu na pracę. Każda próba nowego spojrzenia na popyt na pracę w przedsiębiorstwie posiada nie tylko znaczenie poznawcze, ale również praktyczne.

Doświadczenia krajów OECD pokazują, że zatrudnienie subwencjonowane jako instrument aktywnej polityki rynku pracy nie jest w stanie rozwiązać problemu niedostatecznego popytu na pracę w gospodarce narodowej.

Sumując można powiedzieć, że:

– bezrobocie jest i pozostanie w krajach OECD, podobnie jak i w Polsce, centralnym problemem w nowym tysiącleciu,

– wzrasta zapotrzebowanie gospodarki na kwalifikacje i spada gwałtownie popyt na pracę niewykwalifikowaną.

Głównym zadaniem jest i będzie przeciwdziałanie bezrobociu przez tworzenie nowych, konkurencyjnych miejsc pracy, charakteryzujących się wysoką wydajnością pracy. Jest to zadanie przesiębiorstw prywatnych, które muszą być wspierane przez politykę gospodarczą, strukturalną i taryfową. Ze względu na dużą lukę zatrudnieniową nie można problemu bezrobocia rozwiązać tylko przez podnoszenie poziomu kwalifikacji. Nie oznacza to jednak, że szkolenia i podnoszenie kwalifikacji są wyzwaniami, których nie trzeba podejmować. Istotna jest bowiem perspektywa indywidualna. Jeżeli bezrobotny kwalifikuje się, to rośnie prawdopodobieństwo uzyskania przez niego pracy, chociaż może zdarzyć się i tak, że wyprze on z rynku pracy osobę pracującą.

Spadek zapotrzebowania na pracowników niewykwalifikowanych zmusza społeczeństwo do otoczenia szczególną opieką grupy społeczne, które nie są w stanie sprostać wysokim wymaganiom kwalifikacyjnym. Miejsca pracy dla tych osób nie są tworzone przez sektor prywatny. Praca dla tych osób musi powstać w drodze interwencji społecznej na rynku pracy. Możliwość tę stwarzają niektóre instrumenty polityki rynku pracy, jak na przykład subwencjonowane miejsca pracy dla bezrobotnych. Celowe jest też rozwijanie idei przedsiębiorstwa socjalnego i mieszanych form finansowania miejsc pracy dla grup specjalnej troski. W przyszłości zatem należy stworzyć drugi rynek pracy w celu rozwiązania tej kwestii.

Wydaje się, że 18 milionów bezrobotnych w krajach Unii Europejskiej wymaga nowego spojrzenia na zatrudnienie. Ostatnio lansowaną koncepcją, zmierzającą do częściowego złagodzenia problemu bezrobocia, jest idea przejściowych rynków pracy (transitional labour markets). Zmierza ona do nowej interpretacji pełnego zatrudnienia i znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy pełne zatrudnienie jest dzisiaj możliwe. Koncepcja ta wiąże się z nowym rozumieniem systemów zatrudnieniowych. Jeżeli przez pełne zatrudnienie rozumiane będzie permanentne zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy, to znaczy 8 godzin dziennie przez 5 dni w tygodniu, 46 tygodni w roku i 45 lat pracy w ciągu życia, to wtedy pełne zatrudnienie nie jest możliwe. Jeśli jednak określilibyśmy pełne zatrudnienie przez trzydziestogodzinny tydzień pracy oraz umożliwili wykorzystanie tego pensum

w zależności od sytuacji ekonomicznej i potrzeb życiowych, to pełne zatrudnienie byłoby możliwe. Zatrudnienie odbiegające od normalnego standardu pracy można określić jako zatrudnienie przejściowe, a instytucje z nim związane przejściowym rynkiem pracy. Bezrobocie byłoby ekstremalną formą takiej przejściowej fazy i koncepcja ta dopuszcza występowanie bezrobocia frykcyjnego. Natomiast bezrobociu strukturalnemu można zapobiec stosując nową koncepcję polityki rynku pracy, która wspomagałaby różne formy przejściowego zatrudnienia, takie jak: praca w niepełnym wymiarze czasu pracy, czasowe skrócenie czasu pracy, doskonalenie i przekwalifikowania zawodowe, urlopy opiekuńcze, różne kombinacje płatnego i niepłatnego zatrudnienia, sabaticals itd.