

Małgorzata Gawrycka

Politechnika Gdańska

REGULACJE RYNKU PRACY I ICH WPŁYW NA AKTYWNOŚĆ ZAWODOWĄ SPOŁECZEŃSTWA

Streszczenie: Przedstawiciele poszczególnych szkół ekonomicznych w odmienny sposób określają rolę państwa w gospodarce, co przesądza o stopniu jego ingerencji w funkcjonowanie różnych rynków. Powszechnie przekonanie o potrzebie ingerencji ze strony państwa nie budzi większych zastrzeżeń, pojawia się natomiast kwestia sporna co do zakresu i form regulacji rynku, w tym rynku pracy.

Celem niniejszego opracowania jest pokazanie, w jaki sposób w latach 2000–2008 regulacje w zakresie płac i świadczeń dla bezrobotnych wpłynęły na aktywizację zawodową społeczeństwa na poszczególnych lokalnych rynkach pracy.

Słowa kluczowe: regulacja rynku pracy, świadczenia społeczne, aktywizacja zawodowa

1. Wstęp

Przedstawiciele poszczególnych szkół ekonomicznych w odmienny sposób określają rolę państwa w gospodarce, co z kolei przesądza o stopniu jego ingerencji w funkcjonowanie różnych rynków. Mając na uwadze specyfikę rynku pracy i fakt, iż w rzeczywistości gospodarczej odbiega on w swoim działaniu od założeń rynku doskonałego (podobnie jak i pozostałe rynki), istotne staje się zwrócenie uwagi na stopień regulacji tego rynku i zbadanie, w jaki sposób przyjęta przez państwo polityka wobec rynku pracy sprzyja aktywizacji zawodowej ludności.

Powszechnie przekonanie o potrzebie ingerencji ze strony państwa nie budzi większych zastrzeżeń, pojawia się natomiast kwestia sporna co do zakresu i form regulacji rynku, w tym rynku pracy.

Podejmowane przez państwo działania w zakresie funkcjonowania rynku pracy zmierzają z jednej strony do zwiększenia zatrudnienia, utrzymania jego wysokiego poziomu, z drugiej zaś – do ochrony osób pozostających bez pracy.

Polityka państwa wobec rynku pracy może być traktowana jako element polityki mikroekonomicznej, ze względu na jej wpływ na funkcjonowanie lokalnych rynków pracy, wykorzystywane narzędzia i instytucje, które ją realizują. Mimo że nie wpływa w sposób bezpośredni na tworzenie nowych miejsc pracy, niektóre ze stosowanych narzędzi mogą jednak w znacznym stopniu się to tego przyczyniać

(np. dofinansowanie osób bezrobotnych w przypadku podjęcia decyzji o rozpoczęciu własnej działalności gospodarczej czy też współfinansowanie przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy). Mając na względzie powyższe argumenty, można powiedzieć, że polityka ta jest komplementarna z polityką makroekonomiczną danego kraju, gdyż zmierza do dostosowania struktury podaży pracy do popytu na nią i przeciwdziała występowaniu nierównowagi w poszczególnych segmentach tego rynku¹.

Jak już wspomniano, kwestią sporną jest zakres i formy ingerencji państwa w funkcjonowanie rynku pracy. Powszechnie uznaje się, iż ingerencja państwa powinna uwzględniać przyczyny oraz skalę negatywnych zjawisk, które pojawiają się na tym rynku. Z. Wiśniewski wskazał kilka argumentów przesądzających o potrzebie ingerencji ze strony państwa w funkcjonowanie rynku pracy. Do głównych zaliczył on²:

- niedostateczną przejrzystość rynku, wynikającą z heterogeniczności popytu i podaży pracy oraz braku pełnej informacji o wolnych miejscach pracy i dostępnych jej zasobach (również niska mobilność przestrzenna zasobów pracy),
- niską skłonność przedsiębiorców do ryzyka, co negatywnie wpływa na decyzje inwestycyjne, które mogłyby przyczynić się do utworzenia nowych miejsc pracy,
- dyskryminację grup problemowych (np. ludzi o niskich kwalifikacjach zawodowych, bez doświadczenia zawodowego),
- dyskwalifikację osób długotrwale bezrobotnych (niska skłonność przedsiębiorców do zatrudniania osób długotrwale pozostających bez pracy).

Należy dodać, iż prowadzona przez państwo polityka wobec rynku pracy może przyczynić się do zwiększenia przejrzystości tego rynku, promować mobilność zasobów pracy (mobilność z punktu widzenia kwalifikacji zawodowych siły roboczej, jak i możliwości przestrzennej ruchliwości). Tym samym państwo może podejmować działania sprzyjające wykorzystaniu zasobów pracy, którymi dysponuje dana gospodarka, i oddziaływać pozytywnie na wzrost aktywności zawodowej oraz kwalifikacyjnej pracowników. Pełnione przez publiczne służby zatrudnienia funkcje i podejmowane przez nie działania związane między innymi z pośrednictwem pracy, doradztwem zawodowym, promocją nowych miejsc pracy, inicjatyw w obszarze szkoleń mogą pozytywnie wpływać na funkcjonowanie lokalnych rynków zatrudnienia.

Instrumenty, które wykorzystywane są w ramach polityki państwa wobec rynku pracy, powszechnie dzieli się na: pasywne, czyli te o charakterze osłonowym, i aktywne, które mają na celu czasową aktywizację osób bezrobotnych i zmierzają

¹ M. Zieliński, *Wpływ państwa na rynek pracy i decyzje zatrudnieniowe przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2008, s. 194.

² Z. Wiśniewski, *Europejska strategia zatrudnienia a aktywna polityka rynku pracy*, w: *Praca i zarządzanie kapitałem ludzkim w perspektywie europejskiej*, red. A. Pochtowski, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 23.



do podwyższenia ich szans na znalezienie stałego zatrudnienia³. Wśród pasywnych instrumentów polityki wobec rynku pracy realizowana jest funkcja socjalna, której celem jest udzielanie pomocy finansowej osobom pozbawionym dochodów z tytułu pracy⁴. Powszechnie uznaje się, iż zasiłki dla osób bezrobotnych pełnią dwie funkcje: dochodową i motywacyjną. W pierwszym z wymienionych przypadków zasiłek stanowi dochód, który ma zapewnić osobom pozostającym bez pracy środki finansowe umożliwiające zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych. Z kolei funkcja motywacyjna ma zachęcać osoby bez pracy do jej aktywnego poszukiwania. Ważna wydaje się kwota wypłacanego świadczenia, gdyż z jednej strony nie powinna być zbyt niska, tak aby nie doprowadzać do wykluczenia społecznego, z drugiej strony – nie może być zbyt wysoka, bowiem wówczas nie będzie zachęcać do poszukiwania pracy. Należy pamiętać, że zasiłki wypłacane osobom pozostającym bez pracy mogą przyczyniać się do wzrostu bezrobocia, szczególnie wśród osób o niskich kwalifikacjach zawodowych. Poza tym zbyt długi okres umożliwiający korzystanie osobom bezrobotnym z pomocy ze strony państwa wpływa negatywnie na czas pozostawania bez pracy, wzrost siły przetargowej osób zatrudnionych, mobilność zarówno kwalifikacyjną, jak i przestrzenną, czego efektem może być wzrost bezrobocia długookresowego i zmniejszenie konkurencyjności na rynku osób dotkniętych tym zjawiskiem.

Wzrost zasiłków dla osób bezrobotnych przyczynia się do presji podwyższania płac, co może negatywnie oddziaływać na tzw. naturalną stopę bezrobocia. Z badań empirycznych prowadzonych w tym obszarze wynika, że nie ma jednak jednoznacznej opinii co do związku pomiędzy poziomem bezrobocia a regulacjami socjalnymi, negocjacjami płacowymi i prawną ochroną zatrudnienia. R. Jackman, na podstawie przeprowadzonych badań, twierdził, iż decydujące znaczenie dla poziomu bezrobocia mają uprawnienia do świadczeń socjalnych, działania związków zawodowych i podnoszenia kwalifikacji zawodowych osób bezrobotnych. Tylko w niewielkim stopniu w długim okresie na poziom bezrobocia wpływają: opodatkowanie zatrudnienia, prawo do wcześniejszych emerytur, skracanie czasu pracy czy też zmniejszenie ochrony zatrudnienia. Z badań przeprowadzonych w Polsce wynika, że aktywna polityka wobec rynku pracy oraz długość okresu pobierania zasiłków nie wpływają na poziom bezrobocia krótkookresowego⁵.

Oprócz zasiłków dla osób bezrobotnych, narzędziem pasywnej polityki wobec rynku pracy są zasiłki przedemerytalne, wcześniejsze emerytury, które zmniejszają

³ M. Kabaj, *Efektywność programów przeciwdziałania bezrobociu i skuteczność polityki rynku pracy*, w: *Rynek pracy w wybranych krajach. Metody przeciwdziałania bezrobociu*, red. E. Kryńska, IPiSS, Warszawa 1999, s. 57.

⁴ G. Uścińska, *Regulacje prawne dotyczące świadczeń z tytułu bezrobocia w krajach członkowskich Wspólnot Europejskich oraz USA i Japonii*, w: *Rynek pracy w wybranych krajach. Metody przeciwdziałania bezrobociu*, red. E. Kryńska, IPiSS, Warszawa 1999, s. 113.

⁵ M. Socha, U. Sztanderska, *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, PWN, Warszawa 2002, s. 64–65 oraz M. Zieliński, *Wpływ państwa na rynek pracy...*, dz. cyt., s. 197.



podaż pracy i ograniczają tym samym bezrobocie rejestrowane. Programy te skierowane były przede wszystkim do osób dotkniętych bezrobociem chronicznym, jednak od roku 2002 zostały wprowadzone ograniczenia prawne w zakresie możliwości korzystania ze świadczeń z tego tytułu. Wynikało to przede wszystkim z potrzeby zmniejszenia wysokich kosztów realizowanych programów⁶.

Programy pasywne realizowane w ramach polityki wobec rynku pracy nie zachęcają osób bezrobotnych do aktywnego poszukiwania zatrudnienia. To aktywne programy mają motywować do podejmowania pracy, skrócić czas wynikający z obsady wakatów i wpływać na wzrost podaży pracy. Poza tym mogą one pozytywnie oddziaływać na wzrost wydajności pracy i weryfikację gotowości osób bezrobotnych do jej podjęcia. W tym przypadku ważną rolę odgrywają publiczne służby pracy, które poprzez pośrednictwo i doradztwo zawodowe zwiększają płynność rynku zatrudnienia i ograniczają koszty poszukiwań pracy. Działania te mają na celu ograniczenie bezrobocia frykcyjnego i weryfikację poziomu bezrobocia rejestrowanego. Rozpoznanie specyficznych cech lokalnego rynku pracy przez specjalnie przygotowane do tego celu służby publiczne może pozytywnie oddziaływać na kształtowanie się sytuacji na poszczególnych rynkach zatrudnienia, a przyjęcie odpowiednich działań ze strony służb publicznych stanowić będzie ważny element realizowanej aktywnej polityki wobec rynku pracy. Powszechnym narzędziem aktywnej polityki zmierzającej do ograniczenia rozmiarów bezrobocia strukturalnego są szkolenia dla osób bezrobotnych. Należy jednak pamiętać, iż w przypadku niskiej płynności rynku zatrudnienia, przedsięwzięcia podejmowane przez pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe nie będą działaniami wystarczającymi do zmniejszenia nierównowagi na tym rynku. W tym przypadku potrzebne jest również podjęcie działań mających na celu subwencjonowanie części kosztów zatrudnienia bądź innych form wsparcia, np. w postaci kredytowania pracodawców lub osób bezrobotnych podejmujących własną działalność gospodarczą.

W literaturze przedmiotu przedstawiane są różne narzędzia służące aktywizacji zawodowej społeczeństwa. Ich wybór uzależniony jest również od koniunktury gospodarczej, grup bezrobotnych, do których skierowane są te programy. Powszechna jest opinia, iż w stosunku do osób długotrwale bezrobotnych należy uruchamiać programy specjalne, które będą mogły ograniczać skalę ubóstwa i wykluczenia społecznego. Jednak programy te nie przynoszą często pożądaných efektów ekonomicznych charakteryzując się krótkookresowymi korzyściami społecznymi, i to jedynie dla wąskiego grona odbiorców tej pomocy.

Trudno jest oceniać efektywność realizowanych aktywnych programów wobec rynku pracy. Niektórzy specjaliści są zdania, iż programy przeciwdziałania bezrobociu można oceniać poprzez pryzmat ich skuteczności przejawiającej się w postaci tzw.:

⁶ D. Kotlorz, A. Zachorowska, *Ekonomiczno-społeczne problemy gospodarowania zasobami pracy w warunkach przechodzenia do gospodarki rynkowej*, PN, Wydawnictwo AE, Katowice 1992, s. 65.



- efektu zatrudnieniowego (spadek rozmiarów bezrobocia),
- efektu dystrybucyjnego (zmniejszenie rozmiarów bezrobocia na obszarach szczególnie zagrożonych tym zjawiskiem),
- efektu produkcyjnego (skrócenie czasu rekrutacji pracowników).

Skuteczność programów wskazuje na ich efektywność, która może być określana jako relacja pomiędzy efektem netto a kosztami realizacji programów⁷. Tzw. dodatni efekt netto jest trudny do osiągnięcia w sytuacji, gdy aktywizacją objęte są specjalne grupy zawodowe, np. osoby długotrwale bezrobotne. Wynika to z faktu, iż programy te wymagają dużych nakładów finansowych, a po stronie efektów pojawiają się niewielkie wpływy podatkowe i składki na ubezpieczenie społeczne ze względu na niski poziom dochodów osiąganych przez tę grupę społeczną. Poza tym w literaturze przedmiotu wymienia się tzw. efekty pozorne aktywnych programów rynku pracy, do których zalicza się efekty: wypychania (subwencjonowanie miejsc pracy), substytucyjny (zatrudnianie w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych) i „jałowego biegu”. Dwa spośród wymienionych efektów, zdaniem specjalistów ds. rynku zatrudnienia, przynoszą negatywne konsekwencje dla rynku pracy, gdyż doprowadzają do wymiany pracowników zatrudnionych w ramach typowego zatrudnienia na pracowników subwencjonowanych. Natomiast efekt „jałowego biegu”, związany z dopłatami do sezonowych miejsc pracy, ma znaczenie neutralne. Trudności wynikające z oszacowania efektu netto powodują, iż aktywne wobec rynku pracy programy oceniane są poprzez ich skuteczność, rozumianą jako liczba zatrudnionych osób bezrobotnych w ramach podejmowanych działań⁸. Jednak oceniając instrumenty wykorzystywane w ramach aktywnej polityki wobec rynku pracy, nie można tylko i wyłącznie analizować efektów ekonomicznych, ważne są także efekty społeczne. Przejawiają się one w zmianie postaw osób bezrobotnych wobec poszukiwania pracy, dają osobom pozostającym bez pracy możliwość integracji z otoczeniem, umożliwiają nawiązywanie kontaktów międzyludzkich.

Z powyższych rozważań można wnioskować, iż poszczególne instrumenty wykorzystywane w ramach polityki wobec rynku pracy w różnicowany sposób oddziałują na bezrobocie o charakterze frykcyjnym, strukturalnym i cyklicznym. Kierunek neoklasyczny, negując ingerencję państwa na rynku pracy, preferuje wykorzystywanie takich instrumentów, które są ukierunkowane na zmniejszanie rozmiarów bezrobocia frykcyjnego i strukturalnego. Tworzone w ramach programów publicznych drogie i mało stabilne miejsca pracy nie przynoszą pożądaných efektów długookresowych. Następuje bowiem przesunięcie miejsc pracy pomiędzy sektorami gospodarki narodowej, bez efektu ogólnego wzrostu zatrudnienia. Dlatego też krytykowane jest zatrudnienie subwencjonowane, które zniekształca mechanizm

⁷ M. Zieliński, *Wpływ państwa na rynek pracy...*, dz. cyt., s. 203.

⁸ W. Jarmołowicz, M. Twarowska, *Makroekonomiczne aspekty funkcjonowania rynku pracy*, w: *Rynek pracy w warunkach zmian ustrojowych*, red. W. Jarmołowicz, ZN, Wydawnictwo AE, Poznań 2003, s. 286.



rynkowy. Zdaniem przedstawicieli neoklasycznego nurtu elastyczność rynku pracy należy zwiększać poprzez odpowiednie wykorzystywanie instrumentów aktywnej polityki wobec tego rynku. W tym przypadku powinno się wykorzystywać takie narzędzia, jak: poprawa efektywności działania pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego, zwiększanie mobilności zasobów pracy, oraz preferować różnego rodzaju szkolenia zawodowe⁹.

Odmienne zalecenia w ramach polityki rynku pracy preferuje kierunek keynesowski, który widzi potrzebę podejmowania działań zmierzających do przeciwdziałania bezrobociu cyklicznemu. Działania państwa w ramach aktywnej polityki wobec rynku zatrudnienia powinny zmierzać do zwiększania popytu na pracę poprzez subwencjonowanie lub utrzymanie miejsc pracy, stosowanie programów robót publicznych czy popieranie przedsiębiorczości.

2. Regulacja i deregulacja rynku pracy

Regulacja stanowi jeden z elementów mechanizmów życia społecznego i jest rozumiana jako sposób budowania określonego ładu społecznego. Powszechna jest opinia, że rynek pracy jest systemem regulacji, w skład którego wchodzi elementy popytu na pracę i jej podaży, normy prawne wskazujące, jakie warunki powinny być spełnione, aby nastąpiła wymiana pomiędzy świadczeniem pracy a uzyskiwanym wynagrodzeniem z punktu widzenia ochrony prawnej pracy. Regulacja rynku pracy stanowi rezultat ingerencji państwa w proces funkcjonowania tego rynku¹⁰.

Z. Wiśniewski wyróżnił cztery główne formy ingerencji państwa na tym rynku¹¹:

- system zabezpieczenia społecznego,
- kształtowanie płacy minimalnej,
- ustawodawstwo w zakresie ochrony stosunków pracy,
- uprawnienia związków zawodowych.

Regulacja rynku pracy analizowana jest z punktu widzenia jego sztywności, oznaczającej brak zdolności przystosowawczej rynku zatrudnienia do zmieniających się warunków rynkowych, w tym przypadku zwraca się uwagę na sztywność płac. Uzupełnieniem tej koncepcji jest teoria powstała w tradycji neoklasycznej, związana z brakiem mobilności siły roboczej¹².

⁹ W. Jarmołowicz, M. Knapińska, *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej*, Wydawnictwo AE, Poznań 2005, s. 96.

¹⁰ P. Gregg, A. Manning, *Labour market regulation and unemployment*, w: *Unemployment policy: Government options for the labour market*, red. D.J. Snower, G. De La Dehesa, Cambridge University Press, Cambridge 1997, s. 38.

¹¹ Z. Wiśniewski, *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1999, s. 69.

¹² E. Kwiatkowski, *Problemy regulacji rynku pracy w alternatywnych opisach gospodarki*, w: *Deregulacja polskiego rynku pracy*, red. K.W. Frieske, IPiSS, Warszawa 2003, s. 25.



Przeciwnieństwem regulacji rynku pracy jest jego deregulacja, oznaczająca usuwanie ograniczeń w swobodnym działaniu rynku pracy, zwiększanie swobody działania podmiotów gospodarczych i zmniejszanie regulacji prawnych w dziedzinie zbiorowych stosunków pracy. Regulacja i deregulacja rynku pracy dotyczą norm prawnych, które określają reguły postępowania uczestników tego rynku, oddziałujących na jego elastyczność lub sztywność.

Deregulacja rynku pracy, zdaniem S. Borkowskiej, stanowi dopełnienie deregulacji innych rynków i przekształceń strukturalnych na nich zachodzących. Jest ona związana z polityką wobec rynku pracy, szczególnie z aktywnymi programami przeciwdziałania bezrobociu i zabezpieczenia społecznego¹³.

Historycznie ukształtowana regulacja rynku pracy związana jest z jego infrastrukturą, tzn. przepisami dotyczącymi płac, czasu pracy i ochrony stosunku pracy. W opinii zwolenników deregulacji – utrudnia ona elastyczne dostosowywanie się do rozmiarów zatrudnienia w zależności od zaistniałej sytuacji gospodarczej, powodując wzrost bezrobocia strukturalnego i wzrost kosztów pracy. Zdaniem Z. Wiśniewskiego deregulacja rynku pracy sprowadza się do rozluźnienia istniejących ograniczeń bazujących na, po pierwsze, wpływie ustawowych norm na zakres stosunków pracy, czas pracy, realizowaną politykę zatrudnienia w przedsiębiorstwach. Po drugie, przyjmuje się, że większa swoboda w zakresie przyjęć i zwolnień pracowników zwiększa efektywność alokacji zasobów rynku pracy.

Specyfika cech pracy, jako przedmiotu transakcji kupna – sprzedaży, oraz funkcje, jakie spełnia, powodują inne spojrzenie na pojęcie deregulacji rynku pracy, które – zdaniem E. Kryńskiej – należy traktować jako proces następujący po osiągnięciu granicznego stopnia jego regulacji, po przekroczeniu którego funkcjonowanie rynku pracy staje się nieefektywne (z punktu widzenia różnych kryteriów). Deregulacja rynku pracy ogranicza prawa jednej ze stron transakcji – siły roboczej, będącej podmiotem transakcji zachodzących na tym rynku, co nie znajduje akceptacji wśród pracobiorców. Sztywne regulacje i instytucje rynku pracy, zdaniem wielu specjalistów ds. rynku pracy, ograniczają dynamiczny rozwój gospodarki, potencjał dostosowawczy, a w efekcie – cały rynek¹⁴.

W raporcie OECD z 1994 r. zwrócono uwagę na związek zachodzący pomiędzy płacą a poziomem zatrudnienia i bezrobocia, podkreślając rolę negocjacji płacowych i ich wpływ na elastyczne reagowanie na rozmiary bezrobocia, stwarzające warunki do szybkiego powrotu do pracy osobom bezrobotnym, w celu ograniczenia rozmiarów bezrobocia długookresowego. To płace powinny być na tyle elastyczne, aby automatycznie zapewniały dostosowywanie się ich poziomu do rosnącego bezrobocia¹⁵.

¹³ S. Borkowska, *Regulacja rynku pracy w Polsce a polityka gospodarcza*, w: *Deregulacja polskiego rynku pracy*, red. K.W. Frieske, IPiSS, Warszawa 2003, s. 76.

¹⁴ E. Kryńska, *Deregulacja a segmentacja rynku pracy*, w: *Deregulacja polskiego rynku pracy*, red. K.W. Frieske, IPiSS, Warszawa 2003, s. 86.

¹⁵ OECD, *Employment outlook*, Paris 1999.



Poszczególne rynki pracy krajów UE nie powinny być traktowane jako jednolita całość, bowiem są one w różnym stopniu nasycone regulacjami, dodatkowo należy uwzględnić fakt występowania różnic kulturowych, językowych, co wywiera wpływ na regulacje wewnętrzne rynków pracy¹⁶.

W latach 90. XX w. w wielu krajach europejskich zwrócono uwagę na potrzebę liberalizacji w zakresie regulacji rynku pracy i zmian w polityce gospodarczej. Podstawą do podejmowania reform było przekonanie, że:

1. należy zachować podstawy systemu ochrony stosunku pracy, tak aby nie doprowadzić do pojawienia się niewłaściwych zachowań,
2. należy liberalizować i unowocześniać nowe rozwiązania w zakresie nietypowych form zatrudnienia, z zachowaniem ochrony pracowników,
3. płace i czas pracy należy pozostawić w gestii negocjacji płacowych,
4. należy zredukować wysokość zasiłków dla osób bezrobotnych oraz czas ich pobierania na rzecz zwiększenia finansowania aktywnych programów rynku pracy.

Deregulację rynku pracy należy traktować jako czynnik usprawniający funkcjonowanie tego rynku. E. Kwiatkowski zwraca uwagę na argumenty przemawiające za wprowadzeniem deregulacji rynku pracy, co oznaczałoby korzyści dla jego funkcjonowania. Do najważniejszych z nich można zaliczyć:

- wzrost roli mechanizmów rynkowych, dzięki czemu rynek pracy funkcjonuje efektywniej,
- obniżenie kosztów pracy, co skutkuje zmniejszeniem bezrobocia, gdyż powstają nowe miejsca pracy,
- poprawę elastyczności zatrudnienia w przedsiębiorstwach (efektywne wykorzystanie zasobów pracy),
- ograniczanie bezrobocia długookresowego, bowiem następuje zmniejszenie ochrony stosunku pracy, co przyczynia się do swobodniejszego przepływu pomiędzy zasobami bezrobocia i zatrudnienia.

W literaturze przedmiotu można znaleźć także argumenty przeciwko deregulacji rynku pracy. Na uwagę zasługuje klasyfikacja dokonana przez E. Kwiatkowskiego, zawierająca następujące argumenty¹⁷:

- wzmocnienie pozycji pracodawców na rynku pracy,
- ograniczenie przywilejów pracowników,
- brak stabilności zatrudnienia.

Z przeprowadzonych rozważań wynika, iż nie można ocenić w sposób jednoznaczny, jaki jest właściwy stopień deregulacji rynku pracy. Oznacza to, że stopień ingerencji państwa powinien w dużej mierze wynikać z etapu rozwoju danego rynku pracy i przyjętej wobec niego polityki. Pojawiają się opinie ekspertów potwierdza-

¹⁶ G. Grotkowska, M.W. Socha, U. Sztanderska, *Elastyczność zatrudnienia a bezpieczeństwo społeczne na rynku pracy. Doświadczenia Polski*, MPO, Warszawa 2005.

¹⁷ E. Kwiatkowski, *Elastyczność popytu na pracę w teoriach rynku pracy*, w: *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, red. E. Kryńska, IPiSS, Warszawa 2003, s. 27, 45.



jące potrzebę większej deregulacji rynku pracy oraz takie, które zwracają uwagę na istotne, negatywne konsekwencje społeczne wynikające ze zbyt dużej liberalizacji przepisów prawa pracy. W Polsce w ostatnim dwudziestoleciu zaszły duże zmiany w zakresie regulacji rynku pracy, co przyczyniło się do większej liberalizacji prawa pracy, a w efekcie oznacza większą deregulację rynku pracy.

Celem niniejszego opracowania jest pokazanie, w jaki sposób w latach 2000–2008 regulacje w zakresie płac i świadczeń dla bezrobotnych wpłynęły na aktywizację zawodową społeczeństwa na poszczególnych lokalnych rynkach pracy.

3. Analiza świadczeń dla osób bezrobotnych oraz wynagrodzeń z tytułu wykonywania pracy

W Polsce państwo chroniąc interesy socjalne pracowników, gwarantuje im określone minimalne wynagrodzenie z tytułu wykonywania pracy, co wynika z uzgodnień w ramach zbiorowych układów pracy. Wprowadzenie płac minimalnych ma na celu ograniczenie skali ubóstwa i możliwości wykorzystywania silniejszej pozycji przetargowej przez pracodawców, co mogłoby skutkować zaniżaniem wynagrodzeń do poziomu niezapewniającego minimum egzystencji¹⁸. Poza tym płaca minimalna ma zapobiegać dyskryminacji, ograniczać rozwarstwienie dochodów, motywować do poszukiwania i podejmowania pracy oraz rezygnacji z korzystania ze świadczeń społecznych. Jednak w literaturze przedmiotu można spotkać się z opinią, iż płaca minimalna negatywnie wpływa na poziom zatrudnienia. Rosnące minimalne wynagrodzenie może ograniczać popyt na pracę i zwiększać jej podaż, a także sprzyjać nielegalnemu zatrudnianiu. Wysoka płaca minimalna może negatywnie oddziaływać na zasoby pracy charakteryzujące się niskimi kwalifikacjami zawodowymi, na osoby młode nieposiadające doświadczenia zawodowego, lecz chcące podjąć legalne zatrudnienie, czy też na kobiety i mniejszości narodowe. Poza tym w wyniku spłaszczenia się dochodów z pracy niektóre grupy społeczne nie będą zainteresowane podnoszeniem swoich kwalifikacji zawodowych, aby dostosować je do ciągle zmieniających się potrzeb rynku pracy.

Na tym tle warto zastanowić się, jak kształtują się relacje pomiędzy świadczeniami dla osób bezrobotnych a płacą minimalną. Wypłacane świadczenia dla osób pozostających bez pracy są elementem pasywnej polityki państwa wobec rynku pracy i mają gwarantować osobom bezrobotnym osiągnięcie dochodów umożliwiających im egzystencję. W tabeli 1 przedstawiono relację zasiłków dla osób bezrobotnych do minimalnego wynagrodzenia.

Z tabeli wynika, że relacja zasiłków dla osób bezrobotnych do minimalnego wynagrodzenia w latach 2000–2008 kształtowała się w przedziale od 43,5 do 61,0%. W latach 2002–2004 dochody osób bezrobotnych z tytułu otrzymywanych świad-

¹⁸ W. Golnau, *Znaczenie płacy minimalnej dla funkcjonowania rynku pracy*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2007, s. 27.



czeń stanowiły 60% płacy minimalnej. Zatem w mniejszym stopniu zachęcały one osoby bezrobotne do aktywnego poszukiwania pracy. Rozpiętość pomiędzy świadczeniem osiąganym przez osoby bezrobotne a pracownikami otrzymującymi dochody z tytułu pracy zaczęła się zmieniać od roku 2005 na korzyść osób pracujących. W roku 2008 relacja zasiłku dla bezrobotnych do płacy minimalnej kształtowała się na poziomie 43,5%. W badanym roku w znacznym stopniu została podwyższona wysokość minimalnego wynagrodzenia, co w stosunku do niskiego poziomu zasiłków dla osób bezrobotnych mogło korzystnie wpłynąć na decyzje związane z poszukiwaniem pracy.

Tabela 1. Relacja zasiłków dla osób bezrobotnych do minimalnego wynagrodzenia w Polsce w latach 2000–2008 (w %)

| Wyszczególnienie | Relacja zasiłku dla bezrobotnych do płacy minimalnej | Relacja zasiłku przedemerytalnego do płacy minimalnej | Relacja świadczenia emerytalnego do płacy minimalnej |
|------------------|--|---|--|
| 2000 | 58,0 | 85,0 | 140,8 |
| 2001 | 58,0 | 84,0 | 143,7 |
| 2002 | 61,0 | 86,3 | 147,2 |
| 2003 | 61,0 | 85,0 | 131,0 |
| 2004 | 60,0 | 81,0 | 115,0 |
| 2005 | 59,7 | 80,9 | 115,0 |
| 2006 | 58,2 | 79,8 | 112,6 |
| 2007 | 56,9 | 77,5 | 106,8 |
| 2008 | 43,5 | 66,5 | 85,8 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Roczników Statystycznych GUS* za lata 2001–2009, GUS, Warszawa, dział VIII oraz www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/GUS/PUBL_oz_maly_rocznik_statystyczny_2009.pdf (dostęp: 23.03.2010).

W Polsce zostały uruchomione specjalne programy w postaci zasiłków przedemerytalnych i świadczeń emerytalnych wobec osób szczególnie zagrożonych zjawiskiem bezrobocia, osób dotkniętych problemem długookresowego bezrobocia, często o niskich kwalifikacjach zawodowych i w wieku utrudniającym przystosowanie się do nowych warunków na rynku pracy. Wysokość zasiłku przedemerytalnego i świadczenia emerytalnego była ustalona przez państwo na innym poziomie aniżeli zasiłek dla osób bezrobotnych. Np. zasiłek przedemerytalny w roku 2000 był wyższy od zasiłku dla osób bezrobotnych o prawie 47%, natomiast w roku 2008 – wyższy aż o prawie 53%. Z kolei w roku 2000 świadczenie emerytalne było ponad dwukrotnie wyższe od zasiłku dla osób bezrobotnych. W pozostałych latach utrzymywała się podobna sytuacja¹⁹.

¹⁹ W roku 2000 zasiłek dla bezrobotnych wynosił 406,42 zł, w roku 2008 – 490,00 zł. Zasiłek przedemerytalny w roku 2000 wynosił 594,80 zł, w roku 2008 – 749,00 zł. Świadczenie emerytalne w roku 2000 wynosiło 985,47 zł, w roku 2008 – 966,00 zł. Obliczeń dokonano na podstawie danych statystycznych GUS, *Roczniki Statystyczne GUS* za lata 2001–2009, GUS, Warszawa.



Mając na uwadze, iż zasiłki przedemerytalne oraz świadczenia emerytalne skierowane są do osób, które wymagają szczególnej pomocy ze strony państwa, relacje tych świadczeń w stosunku do minimalnego wynagrodzenia nie wzbudzają kontrowersji. W latach 2000–2005 relacja zasiłku przedemerytalnego do płacy minimalnej wahała się od 80,9 do 86%. Zatem świadczenia te gwarantowały stosunkowo wysokie dochody osobom pozostającym bez pracy. W latach 2006–2008 rozpiętość pomiędzy zasiłkiem przedemerytalnym a wynagrodzeniem minimalnym wyraźnie uległa zmniejszeniu. W roku 2008 zasiłek przedemerytalny stanowił 66,5% wynagrodzenia minimalnego.

Dochody z tytułu świadczeń emerytalnych były znacznie wyższe aniżeli zasiłki dla bezrobotnych czy zasiłki przedemerytalne, stąd też relacja tego świadczenia do minimalnego wynagrodzenia kształtowała się odmiennie. Mając na względzie, iż osoby otrzymujące tę pomoc znajdują się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, bowiem nie potrafią przystosować się do jego nowych wymogów, dochody osiągnięte z tego tytułu w większym stopniu miały rekompensować im utratę dochodów z tytułu pracy. W latach 2000–2002 dochody z tytułu świadczeń emerytalnych stanowiły ponad 140% płacy minimalnej. W kolejnych latach relacja ta uległa znacznemu obniżeniu, a w roku 2008 wynosiła 85,6%. Oznaczało to, iż dochody z tytułu pracy w wysokości minimalnego wynagrodzenia przewyższały dochody z tytułu bycia bezrobotnym otrzymującym świadczenia emerytalne. Powyższą sytuację można wyjaśnić również zmianami, które pojawiły się na rynku pracy. Dobra koniunktura w gospodarce polskiej sprzyjała zwiększeniu liczby miejsc pracy, a wyższe dochody z tytułu jej świadczenia zachęcały osoby do podejmowania zatrudnienia.

W celu zbadania wpływu płacy minimalnej na rynek pracy należy wziąć pod uwagę jej relację do płacy przeciętnej w danej gospodarce. Wysoka relacja płacy minimalnej do płacy przeciętnej może negatywnie wpływać na poziom zatrudnienia. Presja ze strony wzrostu wynagrodzeń może ograniczać zdolności inwestycyjne przedsiębiorstw, zmniejszać ich konkurencyjność na rynku. Poza tym warto zwrócić uwagę, iż rosnące płace mogą przyczynić się do zastępowania pracy ludzkiej pracą maszyn i urządzeń, co w efekcie może ograniczać poziom zatrudnienia. Dlatego warto zwrócić uwagę na relację minimalnego wynagrodzenia i świadczeń dla osób bezrobotnych do płacy przeciętnej (tabela 2).

Biorąc pod uwagę relację płacy minimalnej do płacy przeciętnej, można powiedzieć, że w latach 2000–2008 nie zaobserwowano większych zmian, gdyż w całym badanym okresie mieściła się ona w przedziale od 34,2 do 37,5%. W roku 2007 płaca minimalna stanowiła zaledwie 34,2% płacy przeciętnej. Natomiast w 2001 i 2008 r. stanowiła ponad 37% płacy przeciętnej.

Relacja zasiłku dla bezrobotnych do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce polskiej w latach 2000–2006 również nie ulegała zmianie. W badanym okresie kształtowała się od 20,8 do 22,2%. W latach 2007–2008 nastąpiło zwiększenie rozpiętości pomiędzy płacą przeciętną a minimalnym wynagrodzeniem. W ostatnim badanym roku płaca minimalna stanowiła zaledwie 16,3% płacy przeciętnej. Można



Tabela 2. Relacja świadczeń dla osób bezrobotnych, minimalnego wynagrodzenia do płacy przeciętnej w Polsce w latach 2000–2008 (%)

| Wyszczególnienie | Relacja minimalnego wynagrodzenia do płacy przeciętnej | Relacja zasiłku dla bezrobotnych do płacy przeciętnej | Relacja zasiłku przedemerytalnego do płacy przeciętnej | Relacja świadczenia emerytalnego do płacy przeciętnej |
|------------------|--|---|--|---|
| 2000 | 35,5 | 20,6 | 30,2 | 50,0 |
| 2001 | 37,2 | 21,6 | 31,1 | 53,4 |
| 2002 | 36,2 | 22,1 | 31,3 | 53,3 |
| 2003 | 36,6 | 22,2 | 31,2 | 48,1 |
| 2004 | 36,2 | 21,7 | 29,2 | 41,7 |
| 2005 | 35,3 | 21,1 | 28,6 | 40,1 |
| 2006 | 35,7 | 20,8 | 28,4 | 40,1 |
| 2007 | 34,2 | 19,4 | 26,5 | 36,5 |
| 2008 | 37,5 | 16,3 | 24,9 | 32,2 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Roczników Statystycznych GUS* za lata 2001–2009, GUS, Warszawa, dział VIII.

przypuszczać, że tak niekorzystna relacja z punktu widzenia osób korzystających ze świadczeń społecznych w większym stopniu motywowała je do aktywnego poszukiwania pracy, gdyż dochody uzyskiwane z tytułu jej świadczenia znacznie przekraczały dochody mające rekompensować utratę pracy.

Wysokość zasiłku przedemerytalnego stanowiła w latach 2000–2003 ponad 30% płacy przeciętnej. Dopiero w latach 2004–2008 nastąpiło zmniejszenie tej rozpiętości. W roku 2008 zasiłek przedemerytalny stanowił zaledwie 1/4 płacy przeciętnej zanotowanej w tym roku. Biorąc pod uwagę osoby korzystające z pomocy z tego tytułu, można powiedzieć, iż zaistniała sytuacja była dla nich niekorzystna. Przeciętne dochody z tytułu pracy znacznie przekraczały dochody z tytułu otrzymywanej pomocy ze strony państwa.

W najkorzystniejszej sytuacji znajdowały się osoby, które w wyniku utraty pracy otrzymywały zasiłek emerytalny. W latach 2000–2002 dochody uzyskiwane z tego tytułu stanowiły ponad 50% płacy przeciętnej. Jednak sytuacja ta w kolejnych latach uległa pogorszeniu, na niekorzyść osób pobierających zasiłek emerytalny. W roku 2008 relacja zasiłku emerytalnego do płacy przeciętnej wynosiła 32,2%.

Można zatem wnioskować, iż obserwowana sytuacja w postaci wzrostu płac i zwiększenia rozpiętości pomiędzy dochodami z tytułu pracy a zasiłkiem osiąganym przez osoby bezrobotne pozytywnie wpłynęła na sytuację na rynku pracy. Należy jednak pamiętać, iż średnie dochody osiągnięte z tytułu pracy nie pokazują zróżnicowania poziomu płac w poszczególnych regionach kraju.



4. Podsumowanie

Z przeprowadzonych analiz można wnioskować, iż za utrzymaniem pewnego poziomu regulacji rynku pracy przemawiają w dużym stopniu względy społeczne. Gwarancja minimalnego wynagrodzenia oraz wypłata świadczeń społecznych dla osób pozostających bez pracy chroni określone grupy społeczne przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Działania państwa w zakresie transferów społecznych powinny zatem uwzględniać czas trwania bezrobocia, warunki istniejące na lokalnych rynkach pracy, koniunkturę gospodarczą. Środki mające na celu przeciwdziałanie bezrobociu, szczególnie cyklicznemu, powinny być koncentrowane przede wszystkim na obszarach występowania wysokiego bezrobocia. Natomiast na rynkach względnie zrównoważonych, charakteryzujących się występowaniem bezrobocia dobrowolnego, większą uwagę należy zwrócić na poradnictwo zawodowe i różnego rodzaju szkolenia. Trzeba pamiętać, że relatywnie wysoki poziom świadczeń społecznych staje się alternatywnym w stosunku do pracy źródłem dochodów dla wielu grup społecznych, co zmniejsza podaż pracy, przyczyniając się do dezaktywizacji zawodowej społeczeństwa. Niestety w tym przypadku koszty związane z udzielaniem pomocy przez państwo są bardzo wysokie, pozorne i nie przynoszą oczekiwanych efektów. Dodatkowo mogą przyczyniać się do powstawania patologii społecznych i rozwoju szarej strefy.

Literatura

1. Borkowska S., *Regulacja rynku pracy w Polsce a polityka gospodarcza*, w: *Deregulacja polskiego rynku pracy*, red. K.W. Frieske, IPiSS, Warszawa 2003.
2. Golnau W., *Znaczenie płacy minimalnej dla funkcjonowania rynku pracy*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2007.
3. Gregg P., Manning A., *Labour market regulation and unemployment*, w: *Unemployment policy: Government options for the labour market*, red. D.J. Snower, G. De La Dehesa, Cambridge University Press, Cambridge 1997.
4. Grotkowska G., Socha M.W., Sztanderska U., *Elastyczność zatrudnienia a bezpieczeństwo społeczne na rynku pracy. Doświadczenia Polski*, MOP, Warszawa 2005.
5. Jarmołowicz W., Twarowska M., *Makroekonomiczne aspekty funkcjonowania rynku pracy*, w: *Rynek pracy w warunkach zmian ustrojowych*, red. W. Jarmołowicz, ZN, Wydawnictwo AE, Poznań 2003.
6. Kabaj M., *Efektywność programów przeciwdziałania bezrobociu i skuteczność polityki rynku pracy*, w: *Rynek pracy w wybranych krajach. Metody przeciwdziałania bezrobociu*, red. E. Kryńska, IPiSS, Warszawa 1999.
7. Kotlorz D., Zachorowska A., *Ekonomiczno-społeczne problemy gospodarowania zasobami pracy w warunkach przechodzenia do gospodarki rynkowej*, PN, Wydawnictwo AE, Katowice 1992.
8. Kryńska E., *Deregulacja a segmentacja rynku pracy*, w: *Deregulacja polskiego rynku pracy*, red. K.W. Frieske, IPiSS, Warszawa 2003.
9. Kwiatkowski E., *Elastyczność popytu na pracę w teoriach rynku pracy*, w: *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, red. E. Kryńska, IPiSS, Warszawa 2003.



10. Kwiatkowski E., *Problemy regulacji rynku pracy w alternatywnych opisach gospodarki*, w: *De-regulacja polskiego rynku pracy*, red. K.W. Frieske, IPiSS, Warszawa 2003.
11. *Roczniki Statystyczne GUS za lata 2001–2009*, GUS, Warszawa.
12. Socha M.W., Sztanderska U., *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, PWN, Warszawa 2002.
13. Uścińska G., *Regulacje prawne dotyczące świadczeń z tytułu bezrobocia w krajach członkowskich Wspólnot Europejskich oraz USA i Japonii*, w: *Rynek pracy w wybranych krajach. Metody przeciwdziałania bezrobociu*, red. E. Kryńska, IPiSS, Warszawa 1999.
14. Wiśniewski Z., *Europejska strategia zatrudnienia a aktywna polityka rynku pracy*, w: *Praca i zarządzanie kapitałem ludzkim w perspektywie europejskiej*, red. A. Pochtowski, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
15. Zieliński M., *Wpływ państwa na rynek pracy i decyzje zatrudnieniowe przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2008.
16. www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/GUS/PUBL_oz_maly_rocznik_statystyczny_2009pdf.

LABOUR MARKET REGULATIONS AND THEIR CONTRIBUTION TO SOCIETY'S OCCUPATIONAL ACTIVITY

Summary: The role of the country in national economy as well as the scope of interference into various markets' functioning has been differently assessed by economic community. Although it is commonly thought that country's interference is unquestionable in terms of economy, the issue of the range and forms of market's regulation appears disputable. The aim of the following study is to investigate the impact of regulations within wages and welfares for unemployed on occupational mobilization on local labour markets in the years 2000–2008.

