

# CZY BRAK POLITYKI ZATRUDNIENIA TO DROGA DO SPOŁECZNEGO WYKLUCZENIA?

Stanisława Golinowska  
Uniwersytet Jagielloński  
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

## WPROWADZENIE

Analiza prowadzonej w jakiejś dziedzinie polityki nawet wśród wytrawnych badaczy wywołuje obawy o dostatecznie naukowe podstawy jej opisu i oceny, a także o możliwość wykorzystania wyników do interpretacji w kategoriach politycznych, czyli w procesie walki o władzę, czy jej utrzymanie. Dlatego na wstępie trzeba zaznaczyć, że przeprowadzona analiza polityki wobec pracy zawiera się w kategorii nazywanej w j. angielskim *policy*, a nie w kategorii *politics*. *Policy* oznacza kierunkowe działanie określonego podmiotu ogólnie lub w danej dziedzinie, natomiast *politics* oznacza walkę o władzę i sprawowanie władzy przez realizację określonych idei (ideologii) i programu politycznego.

*Policy* i *politics* nie są kategoriami od siebie niezależnymi. W ramach *policy* realizuje się bowiem programy polityczne. Jednak nie tylko. Działania w ramach *policy* wyznaczone są bowiem także przez inne czynniki: ogólniejsze zasady, wcześniejsze regulacje, pragmatykę działania, kulturę i umiejętności zarządzania itp.

Analiza polityki wobec pracy prowadzona w kategoriach *policy* objęła główne jej elementy charakterystyczne dla tego rodzaju podejścia, a więc: identyfikację celów i metod, charakterystykę podjętych działań i ich efektów oraz ocenę z punktu widzenia kryterium zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Polityka wobec pracy posiada dwa instytucjonalnie wyodrębnione obszary. Jeden – to obszar tworzenia pracy (*job creation policy* czy *employment policy*), mieszczący się bardziej w sferze polityki gospodarczej niż społecznej. Drugi obszar – to polityka wobec bezrobocia, zdecydowanie bardziej mieszcząca się w polityce społecznej, ze względu na znaczenie elementu ochrony socjalnej oraz używane środki – pochodzące przede wszystkim z redystrybucji dochodów, ulokowanych zwykle w specjalnych funduszach celowych (w Polsce jest to Fundusz Pracy).

Prezentowany Czytelnikom artykuł dotyczy polityki tworzenia pracy i zatrudnienia (*job creation and employment policy*), a nie polityki wobec bezrobotnych, aczkolwiek obie polityki mają swe miejsca wspólne i mogą znakomicie się wzmacniać, ale mogą też sobie szkodzić; zła polityka zatrudnienia lub jej brak może zwiększać bezrobocie, a niewłaściwa ochrona socjalna bezrobotnych i brak instrumentów motywujących do powrotu do pracy może zmniejszać podaż pracy.

Podstawą analizy było przyjęcie tezy, że praca jest zasadniczym i efektywnym źródłem dochodów, umożliwiającym ludziom życie poza sferą ubóstwa materialnego i wykluczenia społecznego.

Przed badaniem postawiono więc dwa cele służące potwierdzeniu założonej tezy. Pierwszym celem była identyfikacja programów i działalności w sferze polityki ekonomicznej i społecznej nastawionych na tworzenie pracy ze świadomością, że dostęp do pracy stanowi pierwsze narzędzie zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. Drugi cel dotyczył oceny prowadzonej polityki. Chodziło tu o odpowiedź na pytanie, czy i w jaki sposób prowadzona polityka zatrudnienia oraz inna polityka dotycząca pracy uwzględniała aspekt zagrożenia ubóstwem oraz wykluczeniem społecznym oraz jak była skuteczna.

Badanie oparto zarówno na ilościowych metodach statystycznych (analiza dynamiki, struktury i prawdopodobieństwa przy wykorzystaniu danych BAEL, tzw. październikowych badań płac oraz badań budżetów gospodarstw domowych – BGD), jak i na analizie wyników badań jakościowych, analizie dokumentów i regulacji oraz na wynikach analiz porównawczych.

Badanie objęło trzy rodzaje analiz:

- 1) analizę procesów realnych: sytuacji w dziedzinie pracy i zatrudnienia w Polsce w latach 1990–2005, czyli tzw. diagnozę;
- 2) analizę polityki w dziedzinie pracy z perspektywy ubóstwa i wykluczenia społecznego: analizę deklaracji politycznych, strategii realizowanych w Polsce oraz w wybranych krajach europejskich, także w ramach działalności OECD i Unii Europejskiej<sup>1</sup>, regulacji prawnych, programów i projektów;
- 3) ocenę prowadzonej polityki w Polsce.

## DIAGNOZA

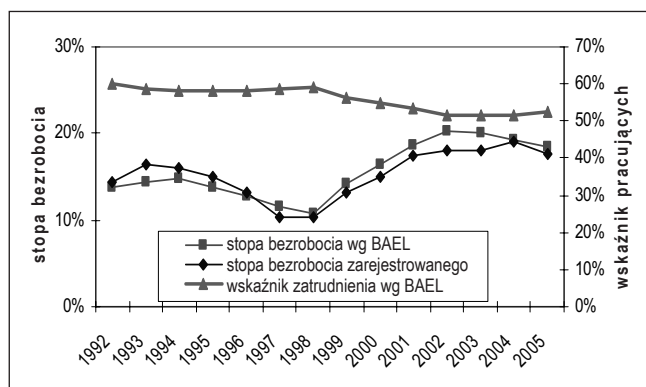
### Zmiany w sferze pracy

W analizowanym okresie (1990–2005) wystąpiły dramatyczne zmiany dotyczące pracy i zatrudnienia. Obniżyła się stopa pracujących (*employment rate*); szczególnie dotkliwie w dwóch momentach: na początku okresu transformacji oraz w końcówce lat 90. W rezultacie polska gospodarka rozwija się od kilku lat przy stopie pracujących wynoszącej 52%–53%<sup>2</sup>.

Spadkowi liczby pracujących towarzyszyła radykalna zmiana relacji źródeł utrzymania. Udział gospodarstw domowych, które utrzymują się przede wszystkim z dochodów z pracy, w całej populacji zmniejszył się w okresie między powszechnymi spisami ludności (1988–2002) o około 18 pkt. proc. na rzecz wzrostu udziału ludności utrzymującej się ze świadczeń społecznych o około 12 pkt.

proc. (GUS 2003). W sytuacji, gdy taka tendencja ma miejsce, to nie tylko praca, ale także dostęp do świadczeń oraz ich poziom ma zasadnicze znaczenie dla występowania zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Wykres 1. Stopa bezrobocia, stopa bezrobocia zarejestrowanego wg BAEL oraz wskaźnik zatrudnienia wg BAEL w Polsce w latach 1999–2005



Źródło: Opracowanie własne.

Dla charakterystyki zmian dotyczących struktury pracujących zasadnicze są trzy tendencje:

- nastąpił spadek zatrudnienia w przemyśle (przeciętne zatrudnienie w latach 1990–2004 obniżyło się o 37%), utrzymuje się relatywnie wysokie zatrudnienie w rolnictwie oraz następuje wzrost zatrudnienia w usługach;

- dynamicznie wzrosła produktywność pracy w polskiej gospodarce; w latach 1990–2002 o ponad 65% (mierzona w odniesieniu do PKB), a w przemyśle – ponad trzykrotnie<sup>3</sup>;

- wskutek zmian w strukturze gospodarki oraz w wyniku jej prywatyzacji dominuje obecnie zatrudnienie w sektorze prywatnym (75%) i w małych firmach (ponad 90%);

- przy niskiej stopie zatrudnienia przeciętnie szczególnie niskie jest zatrudnienie osób w wieku przedemerytalnym (dla osób w wieku 55–64 lat stopa pracujących jest dwukrotnie mniejsza niż przeciętnie) oraz osób młodych (związane w znaczącym stopniu z aktywnością edukacyjną).

W końcu lat 90. zaczęły nabierać znaczenia tendencje dotyczące zmiany charakteru pracy oraz struktury pracujących, których utrwalenie się wydaje się obecnie wysoce prawdopodobne. Pierwsza z tych tendencji dotyczy zmiany charakteru umowy o pracę. Zmniejsza się udział pracujących na podstawie tzw. dobrej umowy o pracę, czyli na czas określony lub nieokreślony (tzw. etat), które to umowy gwarantują pełnię praw pracowniczych. Wzrasta natomiast udział umów o charakterze cywilnoprawnym zawieranych przez pracodawcę z pojedynczym pracownikiem, a także umów zadaniowych, tymczasowych oraz zastępczych, które ograniczają pełność zatrudnienia i praw pracowniczych.

Druga z tych tendencji dotyczy zmiany struktury pracujących ze względu na płeć, wiek oraz kwalifikacje. Zmniejszył się udział pracujących kobiet, także młodych – w wieku najczęściej występującej prokreacji. W Polsce aktywność zawodowa kobiet była zawsze relatywnie niższa niż w innych krajach „socjalistycznego bloku”. Obecnie jednak tendencja do zmniejszania się zatrudnienia kobiet jest odwrotna niż w innych krajach UE 15 i jest znacznie silniejsza niż występująca w niektórych krajach regionu.

Dynamicznie wzrastał udział zatrudnienia osób z najwyższymi kwalifikacjami (absolwentów szkół wyższych). Utrzymywał się relatywnie wysoki poziom zatrudnienia osób ze średnim wykształceniem zawodowym (przede wszystkim absolwentów techników oraz szkół pomaturalnych), obniżał natomiast poziom osób z brakiem jakichkolwiek kwalifikacji (po szkole podstawowej) oraz osób z brakiem umiejętności zawodowych (po szkole ogólnokształcącej).

Refleksja dotycząca tych tendencji z punktu widzenia kryterium ubóstwa i wykluczenia społecznego pozwala zwrócić uwagę na

zagrożenia, które ujawnią się szybko, oraz na zagrożenia, które wystąpią w przyszłości. W związku z rozszerzaniem się zmiany charakteru kontraktu o pracę nasili się zjawisko biednych pracujących (*working poor*), a w przyszłości – pojawi się ubóstwo ludności starszej, której zabezpieczenie emerytalne będzie zakresowo ograniczone i niższe pod względem tzw. stopy zastąpienia, na co wskazują prognozy przygotowane w ramach strategii emerytalnej (MPiPS 2005). Ubóstwo to w dominującym stopniu będzie miało „twarz starej kobiety”. Zauważmy, że obecnie zjawisko biedy wśród osób starszych jest w Polsce niższe niż przeciętnie (GUS 2006).

## Bierność zawodowa

Gdy tylko 53% ludności w wieku aktywności zawodowej pracuje, to powstaje pytanie o rodzaj aktywności (bierności) drugiej części polskiego społeczeństwa wynoszącej aż 47%.

W tej drugiej części społeczeństwa sytuują się zwykle następujące grupy ludności: kształcący się, osoby niepełnosprawne (niezdolne do pracy) i osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę, bezrobotni oraz osoby rezygnujące z poszukiwania pracy na oficjalnym rynku pracy: emigranci zarobkowi, pracujący w szarej strefie oraz gospodynie domowe. Szacunki owej „populacji 47%” wskazywałyby na strukturę, którą prezentuje wykres 2.

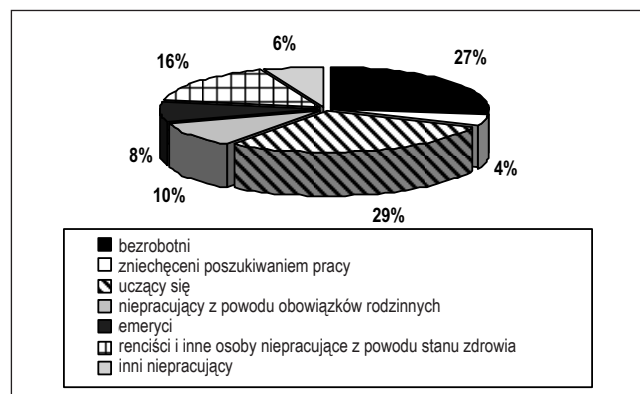
Klasyfikując „populację 47%” według przyczyn nieaktywności zawodowej podzielić ją można na trzy duże grupy, z których każda stanowi około 30% całości. Są to: (1) ucząca się młodzież, (2) renciści i wcześniejsi emeryci oraz (3) bezrobotni.

Pierwszą grupę „biernej” populacji stanowi kształcąca się młodzież (prawie 30%) i jest to bardzo pozytywny wskaźnik. Udział młodzieży w systemie wyższej edukacji w Polsce jest relatywnie wyższy niż w innych krajach europejskich. W ostatnim okresie prawie 50% odpowiednich roczników podejmuje studia.

Druga grupa analizowanej populacji to renciści i wcześniejsi emeryci, którzy nie zawsze są bierni zawodowo. Często podejmują jakąś pracę, stanowiąc atrakcyjną grupę dla pracodawców ze względu na to, iż jako osoby posiadające pełny dostęp do świadczeń społecznych nie wywierają presji na zawarcie dobrego (i droższego) kontraktu o pracę. Wyjeżdżają też do pracy zarobkowej za granicę. Kobiety z tej grupy podejmują pracę na emigracji: najczęściej prowadząc gospodarstwa domowe, opiekując się osobami chorymi i starszymi oraz sprzątając.

Trzecia grupa – prawdopodobnie największa (w sumie ponad 30%) – to osoby bezrobotne. Wśród bezrobotnych są osoby długo pozostające bez pracy (ponad rok i ta grupa dotychczas systematycznie się zwiększała), osoby o krótkim czasie bez zatrudnienia oraz osoby zniechęcone do poszukiwania pracy.

Wykres 2. Struktura „biernej” populacji społeczeństwa polskiego



Źródło: Opracowanie własne.

Z punktu widzenia zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym bezrobocie długookresowe oraz rezygnacja z poszukiwania pracy – to problem największy. Badania jakościowe tej populacji wskazują, że to w tej grupie występuje najgłębsze wykluczenie

z różnych form życia społecznego – najdalej idąca marginalizacja. Jednocześnie ludzie ci podejmują rozmaite zajęcia zarobkowe, aby uzyskać środki do życia.

Przeprowadzone rozpoznania pozwoliły wskazać, że zarobkowanie to ma dwojaki charakter ze względu na stopień instytucjonalizacji. Mogą to być z jednej strony prace dorywcze dla jakiegoś pracodawcy (zarówno zarejestrowanego i placącego podatki, jak i funkcjonującego w szarej strefie): drobny handel, rozdawnictwo ulotek, pomoc przy zbiorach, mycie szyb samochodowych, handel obnośny kwiatami w kawiarniach i restauracjach, a także prostytutka. Z drugiej strony może to być zarobkowanie samodzielne (na własny rachunek): zbieractwo zamiejskie (jagód, grzybów, ziół itp.), zbieractwo miejskie (złom, puszki, „skarby” śmieciowe), wybiekanie węgla w biedaszybach, kłusownictwo, „parkingowanie”, odwożenie wózków w hipermarketach, żebractwo. Pomijamy tu uzyskiwanie dochodów z przestępstwa, chociaż niektóre formy dostrzegane go w badaniach zarobkowania pozostawały na granicy legalności.

Około 10% „biernych” stanowią osoby pracujące na rzecz własnych gospodarstw domowych, głównie gospodynie domowe, opiekujące się małymi lub niepełnosprawnymi dziećmi oraz osobami chorymi i niepełnosprawnymi.

Badania i raporty z ostatnich lat wskazują na wzrost grupy gospodyń domowych. Nie wiadomo jeszcze czy i w jakim stopniu bierność zawodowa kobiet jest zjawiskiem wymuszonym przez brak pracy, a w jakim decyzją świadomą i akceptowaną zarówno przez nie, jak i rodzinę. W mediach pojawiły się doniesienia o tej tendencji oraz opisywane są przykłady dokonywanych wyborów<sup>4</sup> w gruncie rzeczy w klimacie akceptacji. Jednocześnie ponownie wróciła dyskusja na temat wynagradzania pracy domowej.

## Praca za granicą

Pracujących za granicą trudno jednoznacznie ułożyć w dychotomicznej strukturze pracujących i niepracujących. Jeśli na własną rękę wyjechały do pracy za granicą osoby bezrobotne, to w statystyce polskiej nadal będą figurować jako bezrobotni. Wyjeżdżający w ramach bilateralnych umów o wzajemnym zatrudnieniu (czy innych form uzgadnianego zatrudnienia) będą traktowani jako pracujący. Natomiast osoby emigrujące, które wcześniej nie pracowały i nie miały styku z urzędem pracy (np. absolwenci szkół, czy gospodynie domowe), w polskiej statystyce rynku pracy będą zasilaly zbiorowość biernych zawodowo.

Do pracy za granicą wyjeżdżają także osoby pobierające w Polsce długookresowe świadczenia społeczne: renty i emerytury (nie tylko wcześniejsze), które także traktowane są jako bierne zawodowo. W konsekwencji zbiorowość emigrantów zarobkowych tylko w pewnym zakresie może być zaliczona do „populacji 47%”.

Z punktu widzenia związku emigracji zarobkowej z wykluczeniem społecznym istotny jest cel wyjazdu, charakter wykonywanej pracy za granicą oraz więź z krajem pochodzenia lub krajem przyjmującym. Dotychczasowe badania charakteru emigracji zarobkowej z Polski pozwalają sklasyfikować ją następująco: (1) wyjazdy za pracą w ogóle, (2) emigracja dorobkowa oraz (3) emigracja zawodowa – połączenie aspiracji zawodowych z aspiracjami do lepszych warunków życia

Pierwszym i podstawowym motorem decyzji wyjazdowej jest zawsze praca. Strategie związane z pracą są jednak bardzo różne. Masowym zjawiskiem jest dążenie do uzyskania jakiegokolwiek pracy, aby mieć dochód. Dotyczy to głównie osób bez pracy w Polsce lub osób pochodzących z rolnictwa: z małych i przeludnionych gospodarstw rolnych.

Determinacja w zdobyciu miejsca pracy powoduje, że gotowość do przyjęcia pracy na drugorzędnym rynku pracy, w trudnych warunkach, podjęcia się zajęć poniżej kwalifikacji, z niesformalizowanym kontraktem, za niskie wynagrodzenie – jest duża. Polscy emigranci nie tylko znoszą te warunki, ale także bardzo wydajnie pracują, niejednokrotnie kosztem czasu wolnego, z ograniczoną potrzebą integracji ze społeczeństwem kraju przyjmującego. Ży-

cie społeczne i zachowania obywatelskie w kraju są także bardzo ograniczone.

Z pracą związana jest strategia na zdobycie dodatkowego źródła dochodów – na dorobienie (emigracja dorobkowa<sup>5</sup>). Wyjeżdżający do pracy za granicę z motywacją dorobienia mają zwykle jakieś źródło dochodów w Polsce: często są zatrudnieni, bywają właścicielami gospodarstw rolnych, prowadzą jakiś biznes, mają rentę czy wczesną emeryturę, są na utrzymaniu (rodziców czy partnera). Do pracy za granicę wyjeżdżają na krótko, poświęcając na to dłuższy urlop, przerywając pracę, czy opóźniając podjęcie pracy (absolwenci szkół). W tej grupie znajdujemy reprezentantów wszystkich przedziałów wieku. Młodzi najczęściej pracują na mieszkanie, na start w podjęciu pracy w innym miejscu niż miejsce zamieszkania. Osoby w średnim wieku pracują na dom i jego wyposażenie, czy coraz częściej na własny warsztat pracy lub optacenie studiów dla dzieci. Osoby w wieku przedemerytalnym najczęściej wyjeżdżają po to, aby pomóc dzieciom i wnukom w ich życiowym starciu.

Strategię na dorobienie reprezentują często pracownicy sezonowi wyjeżdżający do prac rolniczych w Niemczech, absolwenci szkół i uczelni przyjmujący prace w usługach handlowych, gastronomicznych i hotelarskich, mężczyźni, podejmując się budowlanych prac sezonowych, zajęć rzemieślniczych, czy kobiety wykonujące usługi pielęgnacyjne oraz opiekuńcze. Jeżeli jest to nawet praca nierejestrowana (choć coraz częściej wykonywana jest legalnie), to polskiego pracownika łączy dobre stosunki z zagranicznym pracodawcą; przyjeżdża w sezonie stale do tego samego gospodarza, właściciela czy gospodarstwa domowego. Jeśli jest to praca na stałe, to organizuje zastępstwo(a) na okres powrotu do kraju.

Do pracy za granicą wyjeżdżają także osoby, których nie satysfakcjonują warunki wykonywania zawodu w Polsce, głównie ze względu na niskie wynagrodzenie, ale także ze względu na bariery awansu czy złe stosunki pracy. Ten rodzaj motywacji dotyczy tzw. profesjonalistów. Można to nazwać strategią zawodową. Aktualnie w tej grupie mamy pracowników służby zdrowia (lekarze i pielęgniarki), ale także przedstawicieli innych zawodów: specjalistów IT, inżynierów, architektów, .... Gdy ze strony kraju przyjmującego znajdują zachęty do emigracji, to w połączeniu z silnie działającym czynnikiem aspiracji zawodowych prowadzi to często do decyzji o emigracji na stałe.

## Wynagrodzenia

Zjawisko ubóstwa wśród pracujących przez wiele lat miało w Polsce charakter marginesowy. Sytuacja w tej dziedzinie w sposób widoczny zaczęła ulegać zmianie w końcu lat 90. Z jednej strony kryzysowy okres w polskiej gospodarce powodował, że zakłady pracy walczące o przetrwanie oferowały nie tylko gorsze kontrakty pracy, ale także znacznie gorsze płace. Z drugiej strony roszące bezrobocie z ograniczoną ochroną socjalną bezrobotnych przyczyniało się do wzrostu gotowości osób poszukujących pracy do przyjmowania ofert na gorszych warunkach. Wzrosła przy tym realnie praktykowana elastyczność pracy, często jako efekt przeciwny istniejących regulacji.

Analiza ubóstwa wśród pracujących opiera się na informacjach o wynagrodzeniach. Istotnym elementem tej analizy jest związek poziomu wynagrodzeń z charakterem umowy o pracę, na podstawie której uzyskuje się to wynagrodzenie. Jeżeli zawarty kontrakt nie stabilizuje zatrudnienia i jednocześnie nie zapewnia przyzwoitego wynagrodzenia, to sytuacja pracownika jest podwójnie niekorzystna: zagrożony jest tym, że umowa wygaśnie i nie będzie miał pracy oraz że uzyskiwane wynagrodzenie nie pozwoli mu na oszczędności niezbędne w okresie poszukiwania następnej pracy. Dlatego istotnym elementem analizy biedy wśród pracujących powinna być statystka pozwalająca na ustalenie tego związku, czyli współwystępowania tzw. gorszych kontraktów: zawartych na pracę okresową, zadaniową, w niepełnym wymiarze czasu pracy itd. z poziomem zarobków tak pracujących w dłuższym okresie. Istnieją sygnały (GUS 2005, 2006) i hipotezy (Frieske 2006), że gorsze

kontrakty utrwalają niepożądane przez zainteresowanych zjawisko niepełnego zatrudnienia oraz niskich zarobków.

Statystyczna ewidencja wynagrodzeń nie jest kompletna. Październikowe badania wynagrodzeń prowadzone systematycznie przez GUS nie obejmują małych przedsiębiorstw (do 9 zatrudnionych osób), co dla zagadnienia ubóstwa wśród pracujących może mieć istotne znaczenie, ponieważ to małe firmy prywatne w zasadniczym stopniu są obecnie źródłem zatrudnienia. Wydaje się jednak, że tendencje dotyczące wynagrodzeń w badanych zakładach odzwierciedlają także sytuację małych firm, w których analizowane zjawiska są tylko bardziej wyraziste<sup>6</sup>. Jakże to są tendencje?

Rozkład wynagrodzeń jest nachylony lewostronnie w stosunku do rozkładu logarytmicznie normalnego, co oznacza, że większa część pracujących uzyskuje wynagrodzenia poniżej płacy przeciętnej. W latach 1999–2004 około 65% pracujących uzyskiwało płace poniżej poziomu wynagrodzenia przeciętnego. W badanym sektorze prywatnym udział tak zarabiających jest nie tylko wyższy, ale też wzrasta; obecnie przekroczył 70%. Zdecydowanie więcej kobiet (73%) niż mężczyzn (60%) zarabia poniżej przeciętnego wynagrodzenia. Tendencja jest jednak korzystna dla kobiet – ich udział wśród niż zarabiających powoli spada (GUS 2006).

Jakie grupy uzyskują wynagrodzenie na poziomie wynagrodzenia minimalnego, które od 2003 r. regulowane jest w Polsce ustawowo? Według październikowych badań wynagrodzeń (GUS) nisko opłacana przede wszystkim osoby młode, następnie o krótkim stażu pracy oraz osoby z niskimi kwalifikacjami. Natomiast w sektorze prywatnym niskie wynagrodzenia otrzymuje większość zatrudnianych robotników. Dobrze opłacani są w nim przede wszystkim wyższej klasy specjaliści. W konsekwencji zróżnicowanie płac w sektorze prywatnym jest istotnie wyższe niż w publicznym. W sektorze prywatnym przeciętne płace w dziesiątym decylnu są około 9 razy wyższe niż w pierwszym, a w sektorze publicznym – około 5 razy.

Statystyczna ewidencja wskazywałaby, że sektor prywatny tworzy osobom młodym i bez dostatecznych kwalifikacji warunki raczej trudne. Otwarcie dla nowych krajów członkowskich europejskiego rynku pracy z widocznym popytem na prace nisko kwalifikowane w niektórych segmentach tego rynku i w niektórych krajach stworzyło młodym ludziom możliwość wyboru. Niejednokrotnie wybierają więc pracę za granicą.

## Warunki pracy

Restrukturyzacja przemysłu i zmniejszenie udziału zatrudnionych w przemyśle ciężkim przyniosły zmniejszenie wypadkowości, co spowodowało, że obraz warunków pracy opisywany wskaźnikami wypadkowości poprawił się. Jednocześnie wprowadzanie dyrektyw Unii Europejskiej w zakresie standardów bhp przyczyniało się do powolnej, acz systematycznej poprawy warunków pracy w nadal istniejących zakładach, na ogół występującej wraz z intensywną ich modernizacją. Jeśli w 1985 r. odnotowano, że poszkodowanych w wypadkach przy pracy było 194 tys. osób, to w 2005 r. ponad dwukrotnie mniej (84 tys. osób). Ta tendencja dotyczy także wypadków śmiertelnych (1985 r. – 1155, 2004 r. – 490).

Statystyki dotyczące stwierdzonych przypadków chorób zawodowych także są korzystniejsze (spadek o kilkanaście procent), chociaż skala poprawy nie jest tak znaczna.

Ten ogólny obraz tendencji poprawy wskaźników warunków pracy ma jednak swoje skazy. Sytuują się one w rolnictwie, w którym wypadkowość jest dwukrotnie wyższa niż poza rolnictwem. Wskaźniki częstotliwości wypadków poza rolnictwem nadal są wysokie w górnictwie, budownictwie oraz transporcie. Zdumiewa wysoka pozycja częstotliwości wypadków w sektorze ochrony zdrowia ([www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl)).

Okolo 66% wypadków w ogóle, a 75% wypadków ciężkich ma miejsce w prywatnych zakładach pracy. To wynika w pierwszym rzędzie z faktu, że prywatne zakłady pracy obecnie dominują w gospodarce, a w przypadku sekcji najbardziej narażonych na wypadkowość udział sektora prywatnego jest bardzo wysoki. Jednocześnie jednak dbałość o warunki bhp w tych zakładach nie jest dosta-

teczna. Częściej dopuszcza się w nich do wykonywania pracy zbyt intensywnej, nieprzestrzegania godzin pracy, podejmowania jej w warunkach ryzykownych. Nawet jeśli potem winę za zachowania ryzykowne przypisuje się pracownikowi, to motywacja do takich zachowań wypływa od pracodawcy.

Wśród najbardziej poszkodowanych w wyniku wypadków przy pracy największą grupę stanowią osoby młode o najkrótszym stażu pracy (do 3 lat). Ich udział w 2005 r. wyniósł ponad 45% wszystkich poszkodowanych.

Konsekwencjami wypadków przy pracy i chorób zawodowych obciążeni są sami poszkodowani i ich rodziny, a także inni pracujący w ramach systemu solidaryzmu ubezpieczeniowego. Jednak nie zawsze w pełni uświadamiany jest fakt, że jeśli w wyniku wypadku powstaje ograniczenie zdolności do pracy, to zapoczątkowuje się proces wykluczania społecznego. W polskich warunkach udział osób niepełnosprawnych powracających na rynek pracy jest bardzo niski, a świadczenia społeczne rencistów nie zabezpieczają przed ubóstwem dochodowym w takim stopniu, jak świadczenia emerytalne.

Szczególnie dramatyczny jest los tych pracowników poszkodowanych w wyniku wypadków i chorób zawodowych, których umowa o pracę nie zawierała ubezpieczenia społecznego lub którzy podjęli pracę bez jakiegokolwiek umowy. W warunkach wysokiego bezrobocia na przełomie dekad zawieranie tego rodzaju umów nie należało do rzadkości.

Istotnym elementem warunków pracy są stosunki pracy. Wyrywkowe badania na ten temat oraz sygnały zawarte w reportażach prasowych wskazują, że przyjazne, acz antyefektywne, relacje z kolegami oraz menedżerami charakterystyczne dla poprzedniej epoki (Narojek 1999) należą bezpowrotnie do przeszłości. Konkurencja między pracownikami, istotnie wzmocniona sytuacją wysokiego bezrobocia oraz konieczną orientacją firm na osiągnięcie nadwyżki przy niskich standardach kultury zarządzania, prowadzi w nowej gospodarce rynkowej do sytuacji psychicznie niekomfortowych. Pracownicy dostosowujący się aktywnie do zmiennych warunków i wzrostu wymagań tracą kontrolę nad procesem własnej reprodukcji: szybciej wypalają się, ogarnia ich frustracja, tracą motywację do przyjmowania innych zobowiązań, w tym rodzinnych i obywatelskich.

## POLITYKA WOBEC PRACY

Analiza polityki wobec pracy (polityki zatrudnienia), tak jak każdej polityki, obejmuje wgląd w podstawowe poziomy jej kształtowania: (1) określania celów, (2) analizę zastosowanych metod oraz (3) identyfikację i ocenę efektów. W prezentowanym artykule ograniczę się do identyfikacji oraz dyskusji związanych z określaniem celów polityki zatrudnienia z bardzo syntetycznym odniesieniem się do metod. Kompletną analizę polityki zatrudnienia w kontekście ubóstwa i wykluczenia społecznego znajdzie Czytelnik w raporcie z badań<sup>7</sup>.

### Artykulacja celów polityki zatrudnienia

Okres transformacji nie obfitował w dokumenty o charakterze strategicznym czy nawet planistycznym, zorientowanych na określenie kierunków konkretnej polityki społecznej z jednoznacznie określonym efektem docelowym. Dominowały dokumenty programujące zmiany systemów i instytucji w poszczególnych dziedzinach (reformy) oraz regulacje prawne wprowadzające te zmiany. Można by powiedzieć, że dominowało podejście artykułujące metody i sposób działania, natomiast nie jego kierunki dotyczące społecznego efektu.

Teza ta w sposób jaskrawy dotyczyła zatrudnienia. Wiadomo było, że transformacja gospodarki od centralnie planowanej do rynkowej przyniesie w konsekwencji pojawienie się zjawiska bezrobocia. Ani politycznie, ani społecznie nie ubolewano zbytnio nad tym faktem, ponieważ niekorzyści nadmiernego zatrudnienia i niskiej wydajności pracy dla efektywnego rozwoju kraju były tak duże, iż przesłaniały korzyści pełnego zatrudnienia. Dlatego w pojawieniu

się bezrobocia upatrywano nawet aspektu pozytywnego, polegającego na wzroście motywacji do lepszej pracy oraz efektywnego wykorzystania zasobów pracy.

Istniały jednak polityczne obawy o konsekwencje zbyt wysokiego bezrobocia ze względu na możliwość ograniczenia akceptacji dla przemian ustrojowych. Dlatego w początkowym okresie transformacji podjęto decyzje o hojnych osłonach socjalnych, w tym o zwiększeniu dostępu do długookresowych świadczeń społecznych: wcześniejszych emerytur oraz rent, niedostatecznie internalizując konsekwencje tych decyzji dla długookresowo jednostronnej redystrybucji dochodów (na rzecz osób starszych) oraz kształtowania się wysokich kosztów pracy.

Dokumenty powstające w pierwszym okresie transformacji, opracowywane tylko w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej (np. *Założenia programu przeciwdziałania bezrobociu – 1991* czy *Cele polityki rynku pracy w latach 1992–1993*) z trudem diagnozowały nową sytuację na rynku pracy: z jednej strony upadek licznych przedsiębiorstw państwowych i całych branż przemysłowych, a z drugiej dynamiczny rozwój sektora prywatnego w gospodarce. Nie definiowały kierunków polityki zatrudnienia, koncentrując się na zagadnieniach instytucjonalnej obsługi rynku pracy. Dopiero pod wpływem nacisków eksperckich<sup>8</sup> przygotowano w MPIPS dokument bardziej strategiczny pt. *Program przeciwdziałania bezrobociu*, w którym kompleksowo zdiagnozowano sytuację na rynku pracy, uświadamiając potrzebę znacznie szerszej integracji zamierzeń gospodarczych ze społecznymi (Boni 2004).

#### Zestawienie 1. Główne strategie i programy dotyczące pracy

Program przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego negatywnych skutków	Dokument przygotowany w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej w 1993 r., przyjęty przez Radę Ministrów
Program Promowania Produktywnego Zatrudnienia i Zmniejszania Bezrobocia	Program przyjęty przez rząd w 1995 r., część składowa programu rządowego <i>Strategia dla Polski</i>
Programy na rzecz aktywizacji zawodowej młodzieży ● Program Promocji Aktywności Zawodowej Młodzieży ● Krajowy Program Aktywizacji Zawodowej „Absolwent”	Przyjęty przez Radę Ministrów w 1995 r.  Program kolejnego rządu wdrażany od 1998 r.
Działania związane z tworzeniem warunków powstawania nowych miejsc pracy	Program przyjęty przez rząd w listopadzie 1999 r. jako część <i>Strategii finansów publicznych i rozwoju gospodarczego Polska 2000–2010</i> , nawiązujący do <i>Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w UE</i>
Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich 2000–2006	Dokument przygotowany w 2000 r. wg metodologii <i>Europejskiej Strategii Zatrudnienia</i>
Program „Przedsiębiorczość – rozwój – praca” zawierający m.in. programy: ● Przede wszystkim przedsiębiorczość ● Pierwsza praca	Program rządu w latach 2002–2005  <i>Program Aktywizacji Zawodowej Absolwentów</i> będący podstawą decyzji o wspieraniu zatrudnienia osób w wieku 18–24 lata
Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na 2005 r.	Dokument przygotowany równoległe z Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (z dnia 20 IV 2004 r.) w myśl koncepcji aktywizacji polityki zatrudnienia, uchwalony przez Radę Ministrów w 2004 r.
Sektorowy Program Operacyjny Rozwoju Zasobów Ludzkich 2004–2006	Dokument przygotowany w celu określenia ram dla absorpcji środków Europejskiego Funduszu Społecznego
Krajowa Strategia Zatrudnienia na lata 2007–2013	Dokument towarzyszący <i>Narodowemu Planowi Rozwoju na lata 2007–2013</i> , przyjęty przez Radę Ministrów w 2005 r.

Źródło: Zestawienie własne.

Następnie, już w okresie przezwyciężenia kryzysu transformacyjnego i wejścia na ścieżkę dynamicznego wzrostu, przygotowa-

ny został dokument wspierania produktywnych miejsc pracy jako składnik programu rządowego *Strategia dla Polski*. Program ten bardziej akcentował cele ekonomiczne niż społeczne. Nastawiony był na przyspieszenie wzrostu gospodarczego w celu „doszlusowania do krajów UE” i szybkiej akcesji Polski do Europy Zachodniej, co było podstawową ambicją polityczną tamtego okresu. Przyjmowano milcząco założenie, że wzrost zatrudnienia będzie naturalną konsekwencją wzrostu gospodarczego. W tym okresie podejmowano liczne działania na rzecz rozwoju instytucjonalnej struktury rynku pracy i kształcenia służb zatrudnienia (*Projekt Promocji i Rozwoju Służb Zatrudnienia* finansowany z pożyczki Banku Światowego).

Koniec lat 90. zdominowany był przygotowaniem dokumentów i regulacji zorientowanych na *design* oraz plany wdrożenia czterech wielkich reform społecznych: emerytalnej, ochrony zdrowia, edukacyjnej oraz decentralizacyjnej, co jakby zmniejszyło zainteresowanie obserwowaniem przebiegu procesu transformacji.

Tymczasem już w 1998 r. pojawiły się symptomy zarysowującej się tendencji kryzysowej: zmniejszenie się wzrostu gospodarczego i spadek zatrudnienia. Jednocześnie zarówno programy czterech reform<sup>9</sup>, jak i program przygotowania do członkostwa w UE zakładały działania restrukturyzacyjne (w przemyśle: węglowym, hutniczym, kolejowym, obronnym i elektroenergetycznym) prowadzące do zmniejszenia zatrudnienia. Przyjmowano, że w wyniku tych działań zatrudnienie zmniejszy się o ponad 300 tys. osób (Rada Ministrów 1999). Postulowano wzrost zatrudnienia w regionach i branżach potencjalnego wzrostu miejsc pracy, jednak uzyskane efekty były słabe. Równoległe na rynek pracy weszły roczniki dorosłych dzieci powojennego *baby boom*, dodatkowo zwiększając zasoby pracy. Spadek zatrudnienia (o około 1,5 mln osób do 2002 r.) i wzrost bezrobocia (dwukrotny wzrost wskaźnika z 11% w 1998 r. do ponad 20% w latach 2002–2003) przybrały niepokojące rozmiary.

Trudności na rynku pracy zostały zwiększone niekorzystnymi efektami reformy decentralizacyjnej. Z wysiłkiem kształcone służby zatrudnienia (pożyczka Banku Światowego), tracąc instytucjonalną przynależność do administracji rządowej oraz stabilność finansowania, uległy rozproszeniu. O około 9% zmniejszyło się zatrudnienie w urzędach pracy (MGiP 2003), co spowodowało, że w okresie najwyższego wzrostu bezrobocia dostęp do usług rynku pracy dodatkowo uległ ograniczeniu.

Mimo dramatycznej sytuacji na rynku pracy nadal zakładano, że da się pogodzić cele wysokiego wzrostu gospodarczego, cel inflacyjny i wzrostu zatrudnienia. Pierwszy polski dokument Europejskiej Strategii Zatrudnienia pt. *Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich 2000–2006*, powstały jako składnik wymaganych dokumentów przedakcesyjnych, a w tym *Strategia finansów publicznych oraz rozwoju gospodarczego. Polska 2000–2010*, zawierał zapisy w istotnym zakresie o charakterze „pobożnych życzeń”, ponieważ nie sformułowano rozwiązań uwzględniających zależności i sprzeczności między celami. W dokumentach tych w ogóle nie zakładano utrzymywania się wysokiego bezrobocia skoro ma i będzie miał miejsce wzrost gospodarczy (Wiśniewski 1999).

#### Zestawienie 2. Priorytety Krajowej Strategii Zatrudnienia na lata 2007–2013

- Wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy poprzez rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności
- Rozwój kształcenia ustawicznego i poprawa jakości edukacji
- Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynku pracy
- Aktywizacja osób zagrożonych bezrobociem i wykluczeniem społecznym
- Doskonalenie instytucjonalnej obsługi rynku pracy
- Niwelowanie różnic regionalnych
- Prowadzenie efektywnej polityki migracyjnej

W pierwszej połowie nowej dekady w pracach rządu widoczne było akcentowanie wzrostu elastyczności pracy przez legalizację

cywilizowanych rozwiązań w tej dziedzinie (praca tymczasowa, zasady zwolnień grupowych, wolontariat itp.) oraz w ramach dialogu społecznego z partnerami socjalnymi. Wypracowane zostały rozwiązania kompromisowe, które wprawdzie nie do końca sprzyjały elastyczności rynku pracy (np. w sprawie płacy minimalnej), ale zmniejszały stosunki pracy – jak to nazywano – „dzikiego kapitalizmu”.

Utrzymywanie się bardzo niskiego zatrudnienia i wysokiego poziomu bezrobocia zmusiło rząd do bardziej wnikliwego spojrzenia na problemy rozwoju w dłuższym horyzoncie.

Druga strategia zatrudnienia, przygotowana w myśl metodologicznej koncepcji Europejskiej Strategii Zatrudnienia, opracowana była ze znacznie większą świadomością specyficznych trudności w osiągnięciu wzrostu zatrudnienia w Polsce, z większymi umiejętnościami analizowania i prognozowania zjawisk oraz z większą polityczną troską o społeczne konsekwencje utrwalania się bezrobocia.

Zestawienie 3. Główne regulacje dotyczące zatrudnienia i warunków pracy adresowane do grup i sytuacji problemowych

Ustawy	Treść	Ogłoszone
Nowelizacje Kodeksu pracy – 24.08.2001 r., 27.07.2002 r. oraz 14.11.2003 r.	Ograniczanie swobody stosowania elastycznych form zatrudnienia, ale ich akceptowanie, dostosowanie do regulacji UE	DzU 2001, nr 128, poz. 1405; 2002, nr 135, poz. 1146; 2003, nr 213, poz. 2081
Ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę – 10.10.2002 r. oraz zmiana w 2005 r.	Ustawowy tryb decyzji o wysokości minimalnego wynagrodzenia i zdefiniowanie sposobu jego określania z udziałem Komisji Trójstronnej oraz zmiana wprowadzająca nowe zasady indeksacji	DzU nr 200, poz. 1679
Ustawa o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – 20.12.2002 r.	Kolejna nowelizacja ustawy z 1997 r.; decentralizacja środków i decyzji oraz mechanizmów finansowania rehabilitacji zawodowej i społecznej	DzU 2003, nr 7, poz. 79
Ustawa o zatrudnieniu socjalnym 2003 – 13.06.2003 r.	Nowy akt wprowadzający działania aktywizujące dla osób z dużymi trudnościami zatrudnienia	DzU 2004, nr 122, poz. 1143
Ustawa o zatrudnieniu pracowników tymczasowych – 9.07.2003 r.	Nowy akt wprowadzający agencje pracy tymczasowej i regulujący ten rodzaj zatrudnienia	DzU 2003, nr 166, poz. 1608
Ustawa o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników – 3.03.2003 r.	Regulacja dotycząca procedur postępowania przy zwolnieniach grupowych (powyżej 20 osób)	DzU 2004, nr 90, poz. 844
Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie – 24.04.2003 r.	Nowy akt wprowadzający zasady dofinansowywania organizacji społecznych z PIT oraz legalizujący pracę wolontariuszy	DzU 2003, nr 96, poz. 873
Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – 20.04.2004 r.	Kolejna ustawa, ostatnia z 1994 r. po wielu nowelizacjach	DzU 2004, nr 99, poz. 1001
Ustawa o pomocy społecznej – 12.03.2004 r.	Trzecia ustawa począwszy od 1990 r., już kilkakrotnie zmieniana	DzU 2004, nr 4, poz. 593
Ustawa o spółdzielniach socjalnych – 27.04.2006 r.	Nowy akt nawiązujący do Ustawy o spółdzielczości adresowany do osób bezrobotnych, niepełnosprawnych oraz uprawnionych do zatrudnienia socjalnego	DzU 2006, nr 94, poz. 651

Źródło: Zestawienie własne.

Równoległe polski rząd przystąpił do przygotowywania strategicznych dokumentów w ramach europejskiej metodologii otwartej koordynacji w odniesieniu do zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego (w 2004 r. przygotowano *Narodową Strategię Integracji Społecznej* oraz dwa krajowe plany działania w tej dziedzinie), zapewnienia finansowania dla przyzwoitego poziomu emerytur oraz zapewnienia usług zdrowotnych i opieki długoterminowej. Strategie zatrudnienia zaczęły w większym stopniu uwzględniać potrzebę zatrudniania także osób z trudnościami wejścia na rynek pracy oraz utrzymania się na nim. Pojawił się termin *low employability*, i postulaty integracji osób z niską zatrudnialnością przez tworzenie nie tylko wysoce produktywnych miejsc pracy, ale także zatrudnienia socjalnego.

Podstawą zmiany podejścia do tworzenia miejsc pracy jest wprowadzenie koncepcji tzw. ekonomii społecznej i uchwalenie przepisów prawnych w randze ustawy, uprawomocniających powstawanie rozwiązań gospodarczych niezorientowanych na zysk (zatrudnienie socjalne, spółdzielnie socjalne itp.).

### Dylematy polityki wobec pracy

Gdyby scharakteryzować politykę państwa wobec pracy w okresie transformacji w Polsce, to trzeba by powiedzieć, że była to polityka w gruncie rzeczy lekceważenia negatywnych konsekwencji społecznych wynikających ze spadku zatrudnienia. Tworzenie pracy nie było w istocie priorytetem żadnego programu gospodarczego. Cele systemowe, efektywnościowe i restrukturyzacyjne realizowano kosztem zatrudnienia – dezaktywizacji dużych grup zawodowych bez poważnych programów ponownego włączania ich do rynku pracy. Nie realizowano programów działań przeciwstawiających się skutkom szoków zewnętrznych dla rynku pracy (np. kryzysu rosyjskiego). Właściwie zrezygnowano ze stosowania instrumentów aktywnej polityki zatrudnienia wobec bezrobotnych.

Ten brak priorytetu dla zatrudnienia i przedsiębiorczości oraz liczne zaniechania dotyczące polityki rynku pracy wymagają zrozumienia i wyjaśnienia, dlaczego, mając w Polsce tak niską stopę zatrudnienia, a jednocześnie wysoką podaż pracy, nie prowadzono intensywnej polityki zatrudnienia. Dlaczego nie prowadzono polityki, w której zatrudnienie byłoby faktycznie realizowanym priorytetem, a nie tylko ubocznym skutkiem innych programów?

Przyjrzyjmy się, przed jakimi dylematami stała polityka społeczna i gospodarcza w kontekście zatrudnienia, koncentrując rozważania tego artykułu na polityce wobec popytu na pracę. Wzrost popytu na pracę – to rozwój nowych firm oraz miejsc pracy. Przyjmowano, że wzrost popytu na pracę w kraju przeprowadzającym transformację i z dużymi ambicjami modernizacyjnymi musi dokonywać się jednocześnie z restrukturyzacją firm, z dynamicznym dostosowywaniem do zmieniających się warunków rynku światowego oraz ogólną presją konkurencyjną. Jednym słowem, to nie polityka obrony dotychczasowych miejsc pracy miała mieć znaczenie, lecz polityka takiego wspierania procesu tworzenia nowych miejsc pracy, aby saldo procesu było zawsze dodatnie: tworzenie miejsc pracy przeważało nad ich likwidacją, a te nowe miejsca pracy były bardziej wydajne (produktywne) niż likwidowane.

### Wzrost gospodarczy a zatrudnienie

Pierwszy problem, jaki ujawnił się w debacie oraz w treści ekonomicznych programów na temat zwalczania bezrobocia, to przekonanie, że wzrost gospodarczy jest wystarczającym czynnikiem tworzenia pracy. Tymczasem świat współczesny, poprzezemysłowy, skomplikował związki między wzrostem gospodarczym a zatrudnieniem. Przede wszystkim wzrost gospodarczy nie prowadzi automatycznie do wzrostu zatrudnienia. Chodzi zarówno o skalę tego wzrostu, jak i jego czynniki. W bardzo wydajnej i otwartej gospodarce, o zasadniczym udziale usług informacyjnych, źródłem wzrostu gospodarczego (i jego skutkiem) nie musi być ekspansja

czynnika pracy. To jakość i produktywność tego czynnika jest decydująca. W takiej sytuacji znalazła się Polska, w której nastąpiła znaczna poprawa wydajności pracy, przy występujących jednocześnie trudnościach strukturalnych oraz instytucjonalnych, utrudniających mobilność i procesy dostosowawcze.

Na występowanie w polskiej gospodarce zjawiska bez zatrudnieniowego wzrostu gospodarczego zwrócili w swych analizach uwagę Tito Boeri i Eugeniusz Kwiatkowski. Ten ostatni wyprowadził z nich wniosek o potrzebie osiągnięcia relatywnie wysokiej stopy wzrostu PKB (ponad 5%), aby w efekcie przyrastała liczba nowych miejsc pracy. Czy możliwy jest w Polsce wzrost gospodarczy o takiej dynamice? Jakie byłyby jego podstawowe czynniki? Na to pytanie odpowiadano pozytywnie, szczególnie w analizach i opiniach Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej.

### Kapitał dla przedsiębiorczości i jej wspieranie

Kolejny spośród zasadniczych problemów procesu tworzenia pracy dotyczy źródeł kapitału. Skąd brać kapitał na inwestycje i tworzenie nowych miejsc pracy? Polityka tworzenia miejsc pracy wymaga odpowiedniej koncepcji i kierunków wspierania dostępu do kapitału, zasadniczego czynnika wzrostu.

W Polsce przyjęto, że głównym źródłem kapitału są inwestycje zagraniczne, wraz z którymi wzrasta dostęp do nowych technologii i dokonuje się modernizacja kraju. W kraju biednym kapitałem oraz technologicznie odległym od głównego nurtu rozwoju innowacji, założenie takie jest naturalne. Jednocześnie jednak wraz z przyjęciem tego założenia i podporządkowania mu procesu prywatyzacyjnego oraz inwestycyjnego, w istocie zlekceważono politykę wspierania wewnętrznych źródeł kreacji kapitału oraz jego transmisji w przedsiębiorczość i rozwój rodzimej innowacyjności, mimo licznych deklaracji akceptujących wspieranie przedsiębiorczości.

W rezultacie, gdy proces dopływu kapitału z zewnątrz jest niedostateczny, a atrakcyjność krajowa nie jest głównym źródłem jego przyciągania, to kraj bez własnych źródeł inwestycji traci zdolność wpływania na swój rozwój. Dlatego polityka przyciągania inwestycji zagranicznych, *nota bene* także wymagająca ukierunkowywania i wsparcia, powinna być jednocześnie polityką wspierania dostępu do kapitału oraz rozwoju rodzimej przedsiębiorczości.

Współczesny rynek pracy, w przeciwieństwie do rynku pracy epoki przemysłowej, jest rynkiem bardzo różnorodnym, a w tym stymulowanym rozwojem usług, usług nowych w swej treści oraz wymagających nowych form organizacyjnych. W ramach tej tendencji szczególnie dobrze sprawdzają się małe i średnie przedsiębiorstwa. Dlatego ten sektor, oparty na nowych kwalifikacjach i dostosowanych do zmieniającego się popytu na pracę, powinien być równie ważnym elementem strategii gospodarczej, jak tworzenie warunków dla przyciągania korzystnych innowacyjnie inwestycji zagranicznych wielkich koncernów.

Dostęp do kapitału dla średnich i małych firm był w Polsce bardzo ograniczony<sup>10</sup>, a następujące obecnie pewne korzystne zmiany przychodzą wraz z wprowadzaniem regulacji unijnych, liberalizujących zbyt ostrożnościowe przepisy działania sektora bankowego, oraz wraz z pojawieniem się źródeł kapitału w postaci europejskich funduszy strukturalnych z wyraźnymi preferencjami dla projektów inwestycyjnych o charakterze regionalnym oraz lokalnym. Czy zmiany te są wystarczające dla stymulacji trwałego rozwoju i krzepnięcia małego i średniego biznesu?

Polityka tworzenia miejsc pracy, które powstają przede wszystkim w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, wymaga także likwidacji barier instytucjonalnych w rozwoju biznesu. Bariery instytucjonalne to nie tylko bariery administracyjne, które w gruncie rzeczy stosunkowo łatwo można usunąć. Dowodem na to jest fakt, że w czołówce największych reformatorów w tworzeniu warunków sprzyjających działalności gospodarczej sytuują się kraje postkomunistyczne i nasi sąsiedzi: Słowacja i Litwa.

Bariery instytucjonalne to przede wszystkim niechętny klimat dla przedsiębiorczości, prezentowany nie tylko indywidualnie i po

cichu, ale także w działaniu podstawowych instytucji publicznych: sądowniczych, skarbowych i samorządowych. Raporty na ten temat (przygotowywane systematycznie w ramach prac analitycznych Ministerstwa Gospodarki), przykłady destrukcyjnych decyzji oraz opisywane historie tworzenia firm w Polsce ukazują „drogę przez mękę” zdeterminowanych przedsiębiorców.

W realnej polityce niedocenia się instytucjonalnych barier rozwoju małego i średniego biznesu, co powoduje, że nawet jeżeli już opracowywane są programy w tej dziedzinie i podejmowane są jakieś działania, to ich efekty są niższe niż można by oczekiwać.

Wspieranie małego biznesu poprzez ułatwienia w dostępie do kapitału – to sposób na pracę i walkę z ubóstwem dla każdego, a nie tylko dla ludzi przedsiębiorczych z klasy średniej. Przyznanie pokojowej nagrody Nobla w 2006 r. Muhammadowi Yunasowi za stworzenie systemu minipożyczek dla ubogich w Bangladeszu, to dowód na uznanie prawa każdego człowieka do kredytu. Zasada Grameen Bank, który założył Yunus, jest dokładnie odwrotna do zasady, według której działa zwykły bank komercyjny. W zwykłym banku im więcej masz, tym więcej dostaniesz, a w banku Yunusa dostaniesz pożyczkę, gdy nie masz nic. Zabezpieczenie nie jest konieczne. W tej idei powszechnego dostępu do kredytu istotne jest to, aby dać ludziom podstawę do działania. Jest to społeczne podejście do kapitału, niewykluczające nikogo z tego sposobu na życie, które jest źródłem kapitalistycznego dobrobytu – samodzielnego tworzenia miejsca i rodzaju pracy, a w konsekwencji podstaw własnej egzystencji.

To podejście budowane jest też na zaufaniu do ludzi biednych. Gdy chcą zmienić swój los, gdy mają energię do działania, należy ich wspierać. Z doświadczeń działania sieci mikropożyczek dla ludzi bez kapitału wynika, że ponad 95% klientów stanowią kobiety. To one najczęściej podejmują wyzwanie zmiany swego losu i posiadanych dzieci, a w dodatku – bardzo skrupulatnie spłacają przyznane pożyczki.

### Inflacja a bezrobocie

Od początku okresu transformacji obserwowano, że spadającemu tempu inflacji towarzyszy rosnąca stopa wzrostu gospodarczego. Z tego powodu w wielu prognozach rozwoju społeczno-gospodarczego Polski zakładano, że wraz z wysokim tempem wzrostu gospodarczego w okresie 2000–2010 występować będzie stała tendencja spadkowa inflacji. Zakładano także, że skoro od 1994 r. wysokiej stopie wzrostu gospodarczego i malejącej inflacji towarzyszyła również spadkowa tendencja bezrobocia, to tak korzystne relacje będą nadal możliwe. Jednym słowem, że możliwy będzie nieinflacyjny wzrost gospodarczy, przy jednoczesnym ograniczaniu skali otwartego bezrobocia (NAIRU).

Rozwój wypadków prowadzący do dramatycznego wzrostu bezrobocia nie zmienił stanowiska względem inflacji ani polityków, ani ekspertów. Jak pisano w rekomendacjach Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej w grudniu 1998 r., *tylko w warunkach „zdrowego reżimu makroekonomicznego”, a więc przy zapewnieniu równowagi makroekonomicznej – w tym zwłaszcza budżetowej i pieniężnej – możliwy jest wysoki i trwały zarazem wzrost gospodarczy. Tylko taki wzrost może z kolei prowadzić do systematycznego powiększania podaży oszczędności krajowych i zwiększania inwestycji, a w konsekwencji skutkować tworzeniem nowych i – co równie ważne – konkurencyjnych miejsc pracy* (RSSG 2001).

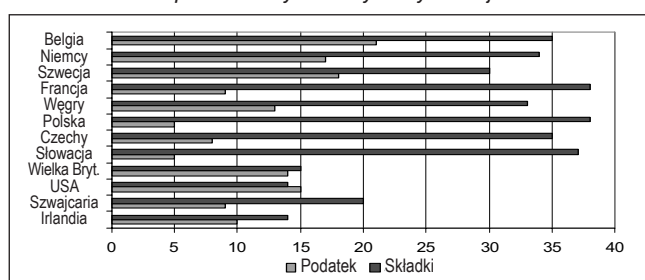
Rada stała na stanowisku, że istotne znaczenie z punktu widzenia możliwości trwałego wzrostu zatrudnienia i w konsekwencji spadku stopy otwartego bezrobocia ma kształtowanie relacji: dynamika zatrudnienia – dynamika płac. Dominował w Radzie pogląd, że polityka płac – rozumiana jako ogół metod i instrumentów bezpośredniego i pośredniego oddziaływania na poziom, dynamikę i strukturę płac – ma zasadnicze znaczenie dla realizacji trwałego wzrostu gospodarczego, przy jednoczesnym ograniczaniu stopy bezrobocia i inflacji.

## Podatki i koszty pracy

Najbardziej dyskutowany problem ostatniego czasu w kontekście procesu tworzenia miejsc pracy dotyczy roli podatków. W dążeniu do obniżenia podatków używa się przede wszystkim argumentu oszczędności, które są ważnym czynnikiem kreacji i przyciągania kapitału. Tymczasem promocja oszczędności i ich przełożenie na inwestycje wymaga polityki znacznie bardziej kompleksowej niż tylko obniżania podatków.

Z punktu widzenia wpływu obciążeń podatkowych na poprawę sytuacji na rynku pracy w Polsce, znacznie większe znaczenie mają obecnie pozapłacowe koszty pracy niż podatki dochodowe CIT oraz PIT, które są relatywnie znacznie niższe niż składki (patrz wykres 3) (Golinowska, Neneman 2006). Klin podatkowy, obejmujący zarówno podatki (bez podatków pośrednich), jak i składki na ubezpieczenie społeczne, jest wysoki i wynosi 40%–47%. Jest on czynnikiem ograniczającym zatrudnienie przede wszystkim osób kwalifikujących się do uzyskiwania niskich wynagrodzeń.

Wykres 3. Obciążenia dochodów podatkami i składkami ubezpieczeniowymi w wybranych krajach



Źródło: Dane OECD 2004 – Taxing wages.

O znacznej wysokości pozapłacowych kosztów pracy w Polsce decydują przede wszystkim składki emerytalno-rentowe. Tutaj kraj znalazł się w pewnej pułapce. Realizowana jest bowiem kosztowna reforma emerytalna przy ograniczonych możliwościach (ze względów społeczno-politycznych) obniżania wydatków emerytalnych na bieżąco.

Jeśli jednak reforma emerytalna prowadzona będzie skutecznie i w zgodzie z założeniami, to wysokie składki emerytalne będą towarzyszyć jej wdrażaniu jeszcze przez jakiś czas. W takiej sytuacji pozostają działania monitorująco-kontrolne zorientowane na efektywność podmiotów uczestniczących w realizacji reformy. W tym kontekście ciągle aktualne są pytania o to, czy np. rola ZUS jako realizatora pewnych zadań wdrażanej reformy emerytalnej jest dostatecznie uzasadniona i wykonywana efektywnie, oraz czy regulacje państwa sprzyjają funduszom emerytalnym w ich efektywnym rozwoju.

## Polityka elastycznego rynku pracy

Przyjmuje się, że tworzenie miejsc pracy w warunkach wspólnego rynku pracy wymaga elastyczności, która obejmuje zwiększenie różnych możliwości przyjmowania i zwalniania pracowników, bardziej zróżnicowany czas i organizację pracy, różne umowy o pracę oraz zasady wynagradzania. Dążenie do wzrostu elastyczności rynku pracy jest odpowiedzią na konieczność szybkiego dostosowania się przedsiębiorców do zwiększonej przez globalizację konkurencji. Promocja polityki deregulacji i elastyczności prowadzona jest od dłuższego już czasu także w ramach europejskiej polityki zatrudnienia<sup>11</sup>, ale z coraz większą świadomością możliwości wystąpienia jej niekorzystnych konsekwencji, a to prowadzi do poszukiwania sposobów na zmniejszenie ryzyka społecznego prowadzenia takiej polityki.

Dla kompleksowej polityki elastyczności i koordynowania jej potencjalnie negatywnych skutków próbuje się też znaleźć odpo-

wiednie ramy teoretyczne. Na uwagę zasługuje próba opisanego tego w kategoriach tzw. przejściowych rynków pracy, zaproponowana przez niemieckiego ekonomistę rynku pracy Guenthera Schmidta<sup>12</sup>.

Dążenie do wzrostu elastyczności w polityce rynku pracy jest obecnie oczywiste i sprzyjanie mu przez odpowiednie przepisy prawa pracy i poprawę funkcjonowania instytucji otoczenia biznesu przynosi zmniejszenie bezrobocia. Jednak wraz z ujawnianiem występowania efektów przewrotnych i niekorzyści społecznych, wzmacniają się głosy nawołujące do niedopuszczania do rozszerzania polityki elastycznego rynku pracy.

Szczegółowej uwagi wymagają efekty przewrotne. Elastyczność rynku pracy, która prowadzi do mniej stabilnych i gorszych warunków pracy, zmniejsza motywację do pracy i sprzyja ucieczce z rynku pracy. Jeśli bowiem elastyczny rynek pracy występuje z szerokimi uprawnieniami i wysokimi świadczeniami zabezpieczenia społecznego, to następuje szybsza rezygnacja z pracy i przejście na utrzymywanie się ze świadczeń społecznych.

Świadomość przewrotnych i negatywnych społecznie efektów elastycznego rynku pracy prowadzi do równoległego wprowadzania rozwiązań, które z jednej strony łagodzą niekorzyści dla pracowników, a z drugiej – pozwalają im łatwiej dostosować się do nowych warunków. Wśród tej grupy działań sytuuje się koncepcja *flexicurity*, pochodząca z duńskiego doświadczenia polityki rynku pracy (Jansen, Larsen 2005)<sup>13</sup>.

W Polsce osiągnięto elastyczne warunki na rynku pracy w wyniku nowych regulacji dotyczących zatrudniania i zwalniania pracowników, ale w innych dziedzinach, bezpośrednio sprzyjających zatrudnieniu, np. w odniesieniu do kosztów pracy – znacznie gorsze (CASE 2004). Niesymetryczne działania mogą więc nie tylko nie poprawić sytuacji w dziedzinie zatrudnienia, a wręcz ją pogorszyć. Z kolei niedostateczny rozwój aktywnych rozwiązań socjalnych dla osób tracących pracę w wyniku wprowadzenia instrumentarium elastycznego rynku pracy może przyczynić się do eskalacji problemu społecznego wykluczenia.

## Polityka płacy minimalnej

Ocena polityki płacy minimalnej w kontekście ubóstwa wymaga analizy dochodowej funkcji tej kategorii. Chodzi o uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy poziom płacy minimalnej zapewnia społecznie akceptowalny i biologicznie wystarczający poziom egzystencji pracownika otrzymującego wynagrodzenie o tej wysokości. Ocena polityki płacy minimalnej w kategoriach wykluczenia społecznego zwraca natomiast uwagę na zatrudnieniowy aspekt minimalnego wynagrodzenia. Chodzi o to, czy określony poziom płacy minimalnej brutto nie stanowi bariery zatrudniania w warunkach możliwości substytucji pracy ludzkiej przez kapitał.

W 2002 r. podjęto decyzję o ustawowym określaniu płacy minimalnej. Jednocześnie przyjęto, że płaca minimalna dla pracowników młodych będzie niższa o 20% w pierwszym roku zatrudnienia i o 10% niższa w drugim roku. Nie zróżnicowano płacy minimalnej w przekroju terytorialnym.

W 2005 r. wprowadzono zmiany idące w kierunku zwiększenia wartości dochodowej kategorii minimalnego wynagrodzenia, polegające na określeniu docelowej proporcji między płacą minimalną a przeciętną wynoszącą 50%. Mechanizm dochodzenia do tego wskaźnika miałby polegać na indeksacji minimalnego wynagrodzenia o wskaźnik inflacji oraz o 2/3 wskaźnika wzrostu PKB.

Polityka płacy minimalnej godząca jej efekt dochodowy z zatrudnieniowym jest polityką wymagającą rzetelnych podstaw analitycznych i wyważania interesów pracodawców oraz pracowników. Analizy w tej dziedzinie (np. Bukowski i in. 2005) wskazują, że – mimo iż minimalne wynagrodzenie w Polsce było raczej czynnikiem neutralnym wobec zatrudnienia – to zmiany wprowadzone po 2005 r. mogą utrudnić wejście na rynek pracy osobom o niskich kwalifikacjach (w konsekwencji o niskiej produktywności). Z drugiej strony polski rynek pracy staje się otwartym rynkiem i pracodawcy stanęli wobec konieczności uwzględniania czynników

wynikających z możliwości wyboru pracy za granicą zamiast w kraju w wielu segmentach tego rynku, także w segmencie pracy nisko kwalifikowanej. To tworzy presję na wzrost płacy minimalnej.

## Polityka migracyjna

Polityka migracyjna nie była przedmiotem zapisów w dokumentach strategicznych dotyczących rynku pracy. Jednocześnie realizowana jest w Polsce polityka przyzwolenia na nieograniczone i nieselekcyjne wyjazdy do pracy za granicą. Być może milcząco zakładano, że emigracja zarobkowa ułatwi utrzymywanie równowagi w pewnych segmentach rynku pracy, głównie w przekroju terytorialnym oraz kwalifikacyjno-zawodowym. Zaniechanie działań w tym zakresie mogły usprawiedliwiać tendencje wyjazdowe w latach 90., kiedy do pracy za granicę wyjeżdżały przede wszystkim osoby o niskich kwalifikacjach oraz pochodzące z regionów, na których występowały strukturalne problemy zatrudnienia.

Gdy po wejściu do UE zwiększyła się fala emigracji oraz gdy zmieniła się jej struktura, obejmując przede wszystkim osoby młode o znacznie wyższych kwalifikacjach niż kiedykolwiek przedtem, w ważnych społecznie segmentach rynku pracy w Polsce ujawniły się braki chętnych do pracy. Powstało oczekiwanie pewnej interwencji, na podstawie dojrzałszej i długookresowej koncepcji mobilności pracowników. Taka interwencja wymaga lepszych podstaw statystycznych w odniesieniu do zarobkowych migracji okresowych, rozwoju analiz i badań na temat krótko i długookresowych efektów migracji dla krajowego rynku pracy i procesów społecznej integracji, uwzględniających także powroty i wyjazdy rotacyjne.

## OGÓLNA OCENA POLITYKI WOBEC PRACY

Podstawowe cechy polityki wobec pracy można by scharakteryzować następująco.

- Wzrost zatrudnienia i tworzenia miejsc pracy nie był priorytetem realizowanych strategii, a jeżeli cel taki był formułowany wśród priorytetów, to jako składnik towarzyszący strategii wzrostu gospodarczego i długookresowych efektów programów restrukturyzacyjnych. Polska należała do krajów o nadmiernym zatrudnieniu i bardzo niskiej produktywności pracy i nawet mniej ambitny program ekonomiczny musiałby przynieść znaczący efekt w spadku zatrudnienia.

- Pakiet podjętych reform społecznych nie obejmował rynku pracy. Z punktu widzenia zaangażowania środków i politycznej mobilizacji na czele reform społecznych uplasowała się w Polsce reforma systemu emerytalnego, wprowadzająca kapitałowy segment do finansowania świadczeń. Priorytet dla tej reformy w kategoriach ekonomii politycznej można wyjaśnić znaczeniem kreacji kapitału dla modernizacji kraju, a także interesami rozwijającego się rynku finansowego.

- Cele innych polityk oraz reform nie wykazywały skutków zatrudnieniowych w taki sposób, aby możliwe było ich przeanalizowanie i rozpatrzenie z punktu widzenia zasadności oraz ewentualnej etapowości ze względu na konsekwencje społeczne oraz polityczne redukcji zatrudnienia.

- Strategie i programy formułowane przez rząd w odniesieniu do zatrudnienia nie były kompleksowe; na ogół ograniczały się do zakresu odpowiedzialności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i dotyczyły instytucji rynku pracy oraz pewnej ochrony socjalnej bezrobotnych<sup>14</sup>.

- Przepisy prawne w odniesieniu do zatrudnienia powstawały z udziałem partnerów społecznych, a przede wszystkim związków zawodowych, które dystansowały się od promowania aktywności w dziedzinie tworzenia nowych miejsc pracy w wyniku stosowania instrumentów płacowych oraz podatkowych. Wzrost roli organizacji pracodawców na początku nowej dekady doprowadził do regulacji bardziej kompromisowych.

- Cele polityki zatrudnienia formułowano bez wskazywania metod ich osiągnięcia w sposób precyzyjny, uwzględniający także

potrzebne rozwiązania instytucjonalne, kadrowe oraz środki finansowe potrzebne do realizacji polityki.

- W okresie najwyższego bezrobocia wśród programów zatrudnienia rozwinęły się przede wszystkim koncepcje ekonomii społecznej. Wprowadzone zostały odpowiednie regulacje sprzyjające tworzeniu miejsc pracy oraz aktywizacji osób o niskiej zatrudnialności.

- Włączenie się Polski do metodologii pracy planistyczno-programowej Unii Europejskiej zwiększyło horyzont analizowania problemów i poszukiwania rozwiązań. Dotyczy to także polityki wobec pracy i zatrudnienia. Jednocześnie coraz lepiej przygotowane dokumenty w niedostatecznym stopniu są internalizowane przez gremia polityczne na wszystkich szczeblach władzy, zarówno rządowej, jak i samorządowej.

<sup>1</sup> W artykule pominięto analizę strategii zatrudnienia i reform rynku pracy w takich krajach, jak: Wielka Brytania, Irlandia, Dania, Niemcy oraz strategii postulowanych w OECD i UE, co Czytelnik znajdzie w jednym z zeszytów IPiSS dotyczących projektu *Ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz metody ich zwalczania* pt. „Polityka wobec pracy a wykluczenie społeczne”, obejmującym także zagadnienia aktywnej polityki rynku pracy.

<sup>2</sup> Wskaźnik pracujących wynoszący 53% uzyskujemy wówczas, gdy odniesieniem jest populacja w wieku 15–64 lata. Natomiast gdy odniesieniem jest populacja w wieku 15+, to wskaźnik obniża się do czterdziestu kilku procent.

<sup>3</sup> Na wzrost produktywności pracy w polskiej gospodarce zwracają uwagę tacy autorzy, jak: Jan Rutkowski (2002; 2005) i Zbigniew Dressler (2006).

<sup>4</sup> Na przykład raport „Polityki” o „kobietach domowych” – 2006 r.

<sup>5</sup> Na ten rodzaj strategii emigracyjnej użyto terminu „emigracja dorobkowa” (Rajkiewicz 1999), co trafnie oddaje motywacje tych wyjazdów.

<sup>6</sup> Według badań płac specjalnie zorientowanych na małe i średnie przedsiębiorstwa (Juchnowicz 2004), niskie wynagrodzenia występują w nich częściej niż w firmach średnich: 22% otrzymuje płace do 1000 zł, a 52% do 1500 zł, gdy w firmach średnich odpowiednio: 15% i 50%. Firmy małe zatrudniają 10–49 osób, a średnie 50–250 osób.

<sup>7</sup> Raporty z badań realizowanych w projekcie *Ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz metody ich zwalczania* będą ukazywać się systematycznie we wspomnianych zeszytach IPiSS w ciągu całego 2007 r.

<sup>8</sup> Głównie prof. M. Kabaja w IPiSS.

<sup>9</sup> Na przykład w Programie Restrukturyzacji Zatrudnienia w Ochronie Zdrowia założono zwolnienie 66 tys. pracowników służby zdrowia, czyli około 10% zatrudnionych w publicznych zakładach opieki zdrowotnej (Domagała 2004).

<sup>10</sup> Ograniczenia wynikały nie tylko ze względu na inne priorytety polityki makroekonomicznej (inflacja) i z powodu wysokiej ceny kapitału, ale także z powodu licznych niesprzyjających działań (CASE/UNDP 2004, World Bank 2004, 2005). Na tle porównań międzynarodowych w Polsce szczególnie widać brak regulacji sprzyjających udzielaniu kredytów dla MiSP, np. regulacji dotyczących publicznych rejestrów o przedsiębiorcach, ochrony prawnej inwestorów oraz gwarancji państwowych przy kredytach udzielanych początkującemu przedsiębiorcy.

<sup>11</sup> Elementy tej promocji znajdujemy już w dokumencie UE z 1994 r.

<sup>12</sup> Jego koncepcję szeroko opisał w Polsce Kamil Zawadzki (2005) w pracy doktorskiej obronionej na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika.

<sup>13</sup> Rozwiązania w duchu *flexicurity* od dłuższego czasu były promowane przez M. Boniego w jego wystąpieniach i publicystyce (m.in. na łamach „Rzeczpospolitej”). W ostatnim okresie podejściem tym zainteresował się też M. Rymsza (2005), organizując konferencję w Instytucie Spraw Publicznych, dzięki której powstało opracowanie przybliżające Czytelnikom zagadnienie *flexicurity*, aczkolwiek nie zawsze w zgodzie z pierwotną ideą tego podejścia.

<sup>14</sup> Z tego powodu ubolewali zarówno uczestnicy tej polityki (np. Boni 2003), jak i badacze (np. Szyłko-Skoczny 2004).

## LITERATURA

Boni M. (2003), *Polityka rynku pracy*, „Rynek Pracy” nr 6(138).

Bukowski M., Kowal P., Lewandowski P., Zawistowski J. (2005), *Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy. Doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski*, NBP, Warszawa.

CASE (2004), *Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?*, Zeszyty BRE Bank – CASE nr 73, Warszawa.

- CASE/UNDP (2004), *W trosce o pracę. Raport o Rozwoju Społecznym*, Warszawa.
- Dressler Z. (2006), *Wzrost wydajności pracy jako czynnik wzrostu bezrobocia w Polsce w okresie transformacji*, w: *Bezrobocie; przyczyny i kierunki przeciwdziałania*, SGH, Warszawa.
- European Commission (1994), *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways Forward into the 21st Century*, White paper, Luxembourg.
- Frieske K.W. (2006), *Dwa oblicza rynku pracy*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” nr 2(11), MPIPS, Warszawa.
- Golinowska S., Neneman J. (2006), *Reforma finansów publicznych. Podatki i wydatki publiczne*, Zeszyty BRE Bank – CASE, Warszawa.
- Grotkowska G.M., Socha M., Sztanderska U. (2005), *Misbalancing Employment Flexibility and Security During the Period of Structural Slumps in Poland*, ILO, Geneva.
- GUS (2005), *Struktura wynagrodzeń według zawodów w 2004 r.*, Warszawa.
- Jensen H., Larsen J.N. (2005), *The Nordic Labour Markets and the Concept of Flexicurity*, Working Paper No 20, European Policy Centre, Nordic Council of Ministers, Brussels.
- Juchnowicz M., red. (2005), *Wynagrodzenia w małych i średnich firmach*, Raport IPISS, z. nr 27, Warszawa.
- Rada Ministrów (1999), *Komunikat po Radzie Ministrów*, www.kprm.gov.pl.
- Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów (2001), *Reforma rynku pracy. Jak przyspieszyć tworzenie nowych miejsc pracy?*, Raport nr 40, Warszawa.
- Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów (2004), *Tworzenie nowych miejsc pracy*, Raport nr 47, Warszawa.
- Rutkowski J. (2002), *Rynek pracy w Polsce: percepcja i rzeczywistość*, w: M. Marody (red.), *Wymiary życia społecznego*, Scholar, Warszawa.
- Rutkowski J., Scarpetta S. z: Banerji A., O’Keefe P., Gaelle P., Vodpivec M. (2005), *Enhancing Job Opportunities. Eastern Europe and the Former Soviet Union*, The World Bank, Washington D.C.
- Rymsza M., red. (2005), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, ISP, Warszawa.
- Schmid G. (2002), *Towards a Theory of Transitional Labour Markets*, w: G. Schmid, B. Gazier (red.), *The Dynamic of Full Employment*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Socha M., Sztanderska U. (1998), *Employment and Labour Market Policies in Poland*, ILO, Praga.
- Szykko-Skoczny M. (2004), *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, IPS UW, Warszawa.
- The World Bank (2004a), *Growth, Employment and Living Standards in Pre-Accession Poland*, Report No 28233-PL, Biuro Banku Światowego w Polsce, Warszawa.
- The World Bank (2004b), *Doing Business*, Washington D.C.
- The World Bank i International Finance Corporation *Doing Business (2005), Usuwanie barier wzrostu*, Washington D.C.
- Wiśniewski Z. (1999), *Przeciwdziałanie bezrobociu w Polsce. Kilka uwag do „Narodowej Strategii Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich”*, „Rynek Pracy” nr 9(93).
- Zawadzki K. (2005), *Przejęciowe rynki pracy. Koncepcja – implementacje – perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

## SUMMARY

In this text changes in the work sphere are analysed in the context of job creation and employment policy. The analysis is based on the thesis that work is an essential and effective source of income, enabling people to live outside the material poverty and social exclusion zone. The author presents general trends in the sphere of labour during transition: employment rate, occupational passiveness, unemployment, labour migration and labour condition. To verify the researched thesis, main social and economic programmes and activities of governments focused on job creation are being identified and analysed. On this basis the employment and job creation policy are being assessed from the perspective of its impact on social exclusion. Presenting dilemmas of the job creation and employment policy and other economic problems and political choices in the period of transformation in Poland the author aims to explain that creating employment was not a priority of any economic programme in that time. Despite the negative social consequences resulting from the decrease of employment no comprehensive job creation and employment policy was developed.