

Rozdział III

Przemiany pracy w Polsce

Wprowadzenie

W prezentowanym rozdziale ukazane zostały zmiany oraz uwarunkowania w zakresie charakteru pracy, zatrudnienia i bezrobocia w polskiej gospodarce okresu transformacji na tle innych krajów regionu. Konstrukcja rozdziału jest trójczłonowa. W części pierwszej omawiane są podstawowe zmiany w poziomie i strukturze zatrudnienia i bezrobocia, a także problem pracy w szarej strefie gospodarki oraz pracy cudzoziemców i emigracji zarobkowej. W części drugiej przedmiotem rozważań są przemiany charakteru pracy, a w szczególności nowe formy zatrudnienia, zmiany warunków i czasu pracy oraz zmiany w zakresie mobilności siły roboczej i elastyczności zatrudnienia. W części trzeciej podjęty jest problem uwarunkowań zmian występujących na rynku pracy. Zwrócono szczególną uwagę na podażową stronę rynku pracy, wzrost gospodarczy i restrukturyzację gospodarki, a także rolę handlu zagranicznego.

1. Podstawowe tendencje na rynku pracy

1.1. Zatrudnienie i bezrobocie

W końcu 1989 r. liczba pracujących w Polsce wynosiła 17 746 tys. osób, zaś w końcu 2002 r. ukształtowała się na poziomie 14 556 tys. osób¹. W dotychczasowym okresie transformacji systemowej wystąpił więc ogromny spadek liczby pracujących (o prawie 3,2 mln osób), stanowiąc źródło szeregu napięć na rynku pracy. Wskaźnik stopy pracujących, będący relacją liczby pracujących w wieku 15-64 lata do liczby ludności w analogicznej grupie wiekowej, który można traktować jako miarę efektywności gospodarki w zakresie zapewnienia ludziom pracy, spadł w 2002 r. do relatywnie niskiego poziomu 51,5%, zaś w grupie kobiet nawet do 46,2%. Choć nie są to najniższe wskaźniki w grupie krajów transformacji, to jednak trzeba odnotować, że przeciętne wskaźniki w tych krajach, a także krajach UE, kształtują się na znacznie wyższych poziomach (por. tabelę 1).

¹ Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego (NSP) 2002 i Powszechnego Spisu Rolnego (PSR) 2002 ukazały znaczne różnice w liczbie pracujących w rolnictwie w stosunku do uzyskanych z PSR 1996. Liczba pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych wg NSP i PSR 2002 wyniosła 2373,1 tys. W porównaniu z dotychczas publikowanym szacunkiem liczby pracujących w rolnictwie indywidualnym, opracowanym na podstawie danych PSR 1996 (4129,8 tys.), liczba ta jest mniejsza o 1756,7 tys. Wyniki te skutkują zmniejszeniem ogólnej liczby pracujących w Polsce – w końcu 2002 r. wynosiła 12 803,3 tys. osób (GUS 2003d). Więcej informacji na stronie http://www.stat.gov.pl/serwis/nieregularne/stop_bezrob_rejestr.htm

Tabela 1. Stopa pracujących w Polsce i innych krajach w 2002 r. (w %)

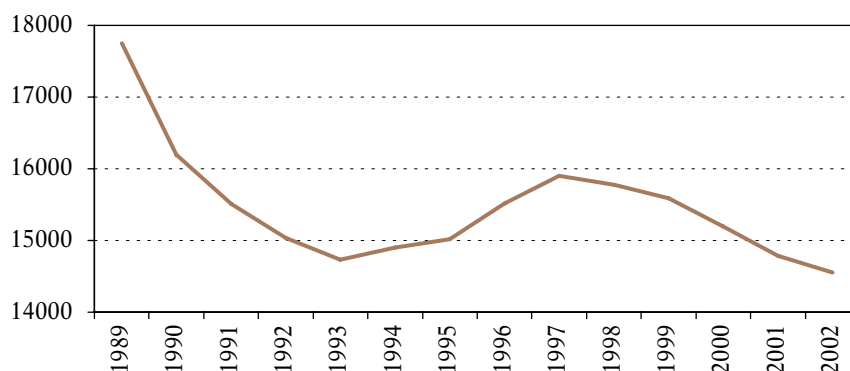
Kraj	Stopa pracujących	
	Ogółem	Kobiety
Unia Europejska	64,3	55,6
Kraje transformacji Europy Centralnej	55,9	50,2
Bułgaria	50,6	47,5
Czechy	65,5	57,1
Estonia	62,0	57,9
Węgry	56,6	50,0
Litwa	59,9	57,2
Łotwa	60,4	56,8
Polska	51,5	46,2
Rumunia	57,6	51,8
Słowenia	63,4	58,6
Słowacja	56,8	51,4

Źródło: European Commission 2003.

Spadkowe tendencje liczby pracujących nie występowały nieprzerwanie w całym dotychczasowym okresie przebudowy systemu gospodarczego. W większości krajów transformacji przeplatały się one z tendencjami wzrostowymi, co wskazuje na pewną rolę czynników koniunkturalnych w kształtowaniu zatrudnienia. Wahania liczby pracujących wystąpiły również w polskiej gospodarce, jak to widać wyraźnie na wykresie 1. Po okresie spadku liczby pracujących w latach 1990-1993 nastąpił okres wzrostu w latach 1994-1997, a następnie ponownie okres spadku w latach 1998-2002. Szczególnie silny spadek liczby pracujących miał miejsce w pierwszych latach okresu transformacji (zob. wykres 2). Tylko w ciągu 12 miesięcy 1990 r. liczba pracujących spadła o ponad 1,2 mln osób, zaś w 1991 r. zanotowano dalszy spadek o ponad 700 tys. osób. Podobne silne tendencje spadkowe zatrudnienia na początku okresu transformacji wystąpiły w innych krajach Europy Centralnej, zwłaszcza na Węgrzech, w Bułgarii, Słowenii i Słowacji (zob. tabelę 2), wskazując na głęboką recesję strukturalną w tych krajach.

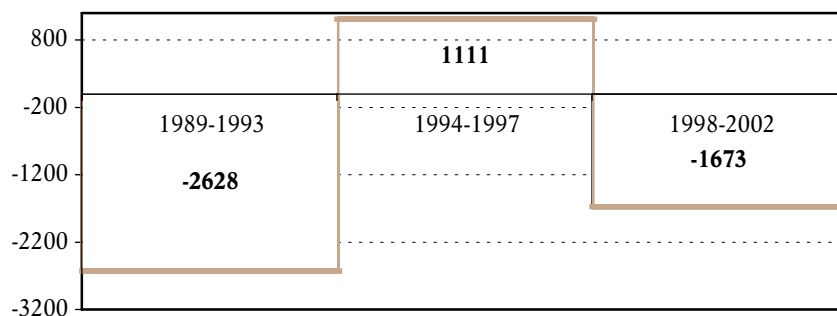
Wykres 1.
Liczba
pracujących w
Polsce w latach
1989-2002
(tys. osób)

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.



Wykres 2.
Zmiany w liczbie
pracujących w latach
1989-2002
(tys. osób)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.



Silny spadkowy trend liczby pracujących w okresie transformacji nie mógł pozostać bez wpływu na rozmiary jawnego bezrobocia. Pod koniec 2003r. liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w Polsce wyniosła 3 mln 217 tys. osób, przy stopie bezrobocia rów-

Tabela 2. Tempo zmian zatrudnienia w krajach transformacji Europy Centralnej na początku lat 90.

Kraj	1990	1991	1992	1993
Bułgaria	-6,1	-13,1	-8,0	-1,6
Czechy	-0,9	-5,5	-2,5	-1,6
Estonia	-1,4	-2,2	-5,1	-7,5
Węgry	-3,3	-10,3	-9,9	-6,2
Litwa	-2,7	2,4	-2,2	-4,2
Łotwa	0,1	-0,8	-7,3	-6,9
Polska	-4,2	-5,9	-4,2	-2,3
Rumunia	-1,0	-0,5	-3,0	-3,7
Słowenia	-3,9	-7,7	-5,5	-2,9
Słowacja	-1,8	-12,5	1,0	-2,5

Źródło: UNECE 2001.

nej 18%², zaś liczba bezrobotnych określona na podstawie badań aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) ukształtowała się w IV kwartale tegoż roku na poziomie 3 mln 273 tys. osób (przy stopie bezrobocia równej 19,7%).

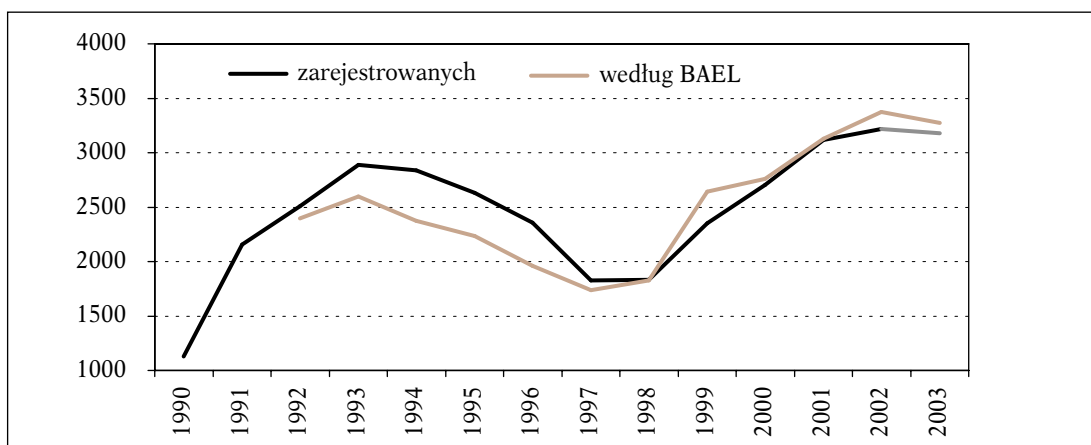
Z analizy porównawczej stóp bezrobocia w Polsce i innych krajach (por. tabela 3) wynika, że wskaźniki dotyczące polskiej gospodarki kształtowały się w 2002 r. na relatywnie wysokim poziomie i były one znacznie wyższe od przeciętnych wskaźników w krajach UE i krajach transformacji Europy Centralnej. W tabeli 3 zamieszczono również dane dotyczące stóp bezrobocia w gru-

Tabela 3. Stopa bezrobocia* w Polsce i innych krajach w 2002 r. (w %)

Kraj	Ogółem	Kobiety
Unia Europejska	7,7	8,7
Kraje transformacji Europy Centralnej	14,8	15,6
Bułgaria	18,1	17,4
Czechy	7,3	9,0
Estonia	9,1	9,1
Węgry	5,6	5,1
Litwa	13,1	13,0
Łotwa	12,8	11,8
Polska	19,9	20,9
Rumunia	7,0	6,6
Słowenia	6,0	5,7
Słowacja	18,6	18,8

* zdefiniowana jako stosunek liczby bezrobotnych do zasobu siły roboczej w wieku 15 lat i więcej.

Źródło: European Commission 2003.



Wykres 3. Liczba bezrobotnych w Polsce w latach 1990-2003 (tys. osób)

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat; GUS-BAEL wydania z odpowiednich lat.

² Spadek liczby aktywnych zawodowo powoduje wzrost stopy bezrobocia rejestrowanego dla Polski w końcu 2003 r. o 2,0 punkty procentowe. Po uwzględnieniu wyników NSP i PSR 2002, dotyczących liczby pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych, wysokość stopy bezrobocia dla Polski wyniosła w grudniu 2003 r. – 20,0% (GUS 2003d).

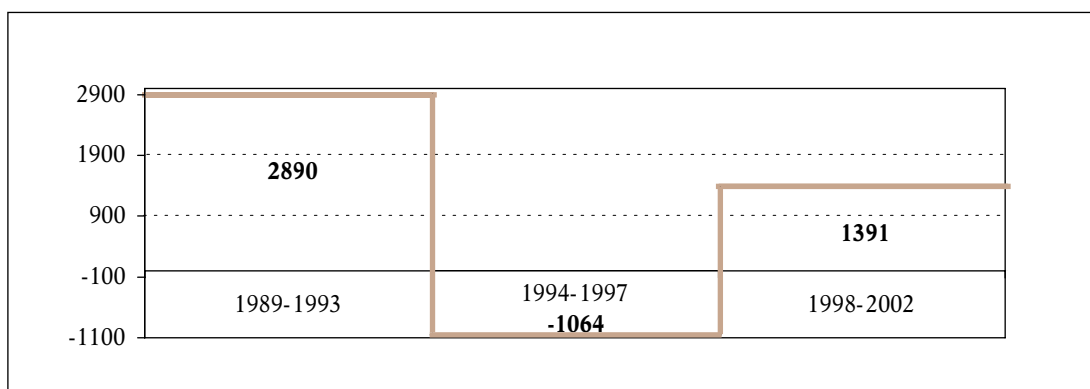
pie kobiet. Wynika z nich, że wskaźniki dla kobiet były wyższe od wskaźników dla mężczyzn w krajach UE oraz w niektórych krajach transformacji, w tym również w Polsce.

Liczba bezrobotnych w Polsce podlegała w dotychczasowym okresie transformacji silnym wahaniom. Jak widać na wykresie 3, w latach 1990-1993 liczba bezrobotnych szybko wzrastała, w latach 1994-1997 odnotowano znaczny jej spadek, zaś od 1998 r. występuje silna tendencja wzrostowa liczby bezrobotnych. Warto zauważyć, że wspomniane tutaj tendencje zmian dotyczą zarówno liczby bezrobotnych rejestrowanych, jak i bezrobotnych oszacowanych metodą BAEL, mimo że między tymi wielkościami występowały pewne różnice.

W kształtowaniu rozmiarów bezrobocia istotną rolę odegrał spadek liczby pracujących. Bardzo wymowne jest tutaj porównanie wykresów 2 i 4. Nie tylko podokresy kierunków zmian liczby bezrobotnych i pracujących pokrywają się, ale również rozmiary zmian obu wielkości wskazują na wysoką zależność bezrobocia od zmian liczby pracujących.

Wykres 4.
Zmiany w liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w Polsce w latach 1989-2002 (tys. osób)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.



1.2. Zmiany struktury zatrudnienia

Rozważmy teraz problem, jakie przemiany dokonały się w okresie transformacji w rozmieszczeniu zasobów pracy, zaczynając analizę od struktury zasobu pracujących. W szczególności przyjrzymy się przemianom w strukturze zatrudnienia w przekroju płci, własności, wykształcenia oraz sektorów gospodarki.

W 1990 r. kobiety stanowiły 45,2% ogólnej liczby pracujących w Polsce, przy czym wskaźnik ten był wyższy w sektorze prywatnym (wynosząc 46,8%) niż w sektorze publicznym (43,7%) (GUS 2002a, s. 136). W końcu 2002 r. udział kobiet w zasobie pracujących podniósł się do poziomu 47,6% (GUS 2003d)³, mimo że liczba kobiet pracujących w dotychczasowym okresie transformacji obniżyła się. Można powiedzieć, że wrażliwość na zmiany sytuacji na rynku pracy wywołane procesem transformacji wśród pracujących mężczyzn była silniejsza niż w przypadku pracujących kobiet.

Znaczącym przemianom uległo natomiast rozmieszczenie zasobów pracy kobiet w sektorach własnościowych gospodarki. W końcu 2002 r. udział kobiet wśród osób pracujących wzrósł w sektorze publicznym do 54,8%, zaś w sektorze prywatnym spadł do 45,1% (zob. GUS 2003d, s. 146). Przemiany te trudno ocenić jednoznacznie pozytywnie, jeśli wziąć pod uwagę fakt, że liczba pracujących kobiet w okresie transformacji wykazywała w sektorze publicznym silne tendencje spadkowe, zaś w sektorze prywatnym tendencje wzrostowe.

Osiągnięte w polskiej gospodarce wskaźniki udziału kobiet w zasobie pracujących nie odbiegają znacznie od analogicznych wskaźników w innych krajach transformacji, choć w większości z nich są one jednak wyższe. Z danych pochodzących z BAEL z 2001 r. wynika, że o ile w Polsce wskaźnik ten ukształtował się na poziomie 45,1%, to niższe wskaźniki zanotowano jedynie w Czechach (43,4%) i na Węgrzech (44,8%), natomiast w pozostałych krajach kandydujących do UE były one wyższe, osiągając najwyższy poziom na Litwie, wynoszący 50,3% (laborsta.ilo.org).

³ Wg wyliczeń na podstawie wyników NSP i PSR 2002 wskaźnik ten wyniósł 46,2% (GUS 2003d).

W okresie transformacji dokonały się zasadnicze zmiany we własnościowej strukturze pracujących. O ile w 1989r. przeważająca część pracujących (ponad 53%) znajdowała zatrudnienie w sektorze publicznym, to w 2002r. sektor prywatny zatrudniał prawie 74% osób pracujących (por. tabela 4). Zmiany te były rezultatem silnego spadku liczby pracujących w sektorze publicznym oraz szybkiego wzrostu zatrudnienia w sektorze prywatnym, co było związane przede wszystkim z procesami prywatyzacji gospodarki oraz rozwojem sektora prywatnego.

Tabela 4. Struktura pracujących według sektorów własności w Polsce w latach 1989-2002 (w %)

Sektor własności	1989	1993	2001	2002
Prywatny ^a	46,6	58,9 (53,4)	73,2 (68,4)	73,8 (67,2)
Publiczny ^a	53,4	41,1 (46,6)	26,8 (31,6)	26,2 (32,8)

^astan w dniu 31.12; w nawiasach dane BAEL z listopada lub IV kwartału

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat; GUS-BAEL wydania z odpowiednich lat.

Procesy prywatyzacyjne nie przebiegają równomiernie w poszczególnych sekcjach gospodarki. Jak wynika z tabeli 5, w 2002 r. najwyższe udziały sektora prywatnego w zasobie pracujących zanotowano w rolnictwie (prawie 99%). *Nota bene* udział sektora prywatnego w rolnictwie był wysoki już przed okresem transformacji. Następnie wysoki udział sektora prywatnego występuje w usługach: handlu i naprawach (98%), budownictwie (75%), hotelach i restauracjach (88%). Niższe wskaźniki udziału sektora prywatnego występują nadal w edukacji (5,3% w 2002 r.), ochronie zdrowia (17%) oraz transporcie i łączności (51%), pomimo znaczących procesów prywatyzacji tych dziedzin.

Tabela 5. Struktura własnościowa pracujących według sekcji w Polsce w latach 1993 i 2002 (w %)

Sekcje	1993		2002	
	publiczny	prywatny	publiczny	prywatny
Rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo, rybołówstwo i rybactwo	5,4	94,6	1,1	98,9
Przemysł	59,3	40,7	21,9	78,1
Budownictwo	30,4	69,6	25,2	74,8
Handel i naprawy	7,3	92,7	2,0	98,0
Hotele i restauracje	16,9	83,1	12,5	87,5
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	72,4	27,6	49,2	50,8
Pośrednictwo finansowe	66,1	33,9	26,4	73,6
Obsługa nieruchomości i firm, nauka	42,1 ^a	57,9 ^a	19,4	80,6
Administracja publiczna, obrona narodowa, obowiązkowe ubezpieczenie społeczne i zdrowotne	99,9 ^b	0,1 ^b	99,9	0,1
Edukacja	97,5	2,5	94,7	5,3
Ochrona zdrowia i opieka społeczna	94,5	5,5	82,9	17,1
Pozostała działalność usługowa, komunalna, społeczna i indywidualna	43,4	56,6	38,4	61,6

a) bez nauki; b) bez obowiązkowych ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: GUS1995a s. XXXVIII oraz GUS 2002a, s. 137.

Procesy transformacji spowodowały zasadnicze zmiany w strukturze pracujących według poziomów wykształcenia. Jak wynika z danych tabeli 6, zmniejszył się wśród pracujących odsetek osób z wykształceniem podstawowym i niepełnym podstawowym, wzrósł natomiast znacznie odsetek pracujących z wykształceniem wyższym. Zmiany te należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, zwłaszcza z powodu wzrostu udziału osób z wykształceniem wyższym. Współczynnik skolaryzacji zdefiniowany jako relacja studiujących do całej populacji w grupie wiekowej 19-24 lata podniósł się z 9,8% w 1990 r. do 34,5% w 2002/2003 r. (GUS 2003d). Pomimo tak korzystnych tendencji, odsetek pracujących z wykształceniem wyższym jest w Polsce znacznie niższy niż w niektórych krajach transformujących się, takich jak np.: Litwa, Estonia, Łotwa i Bułgaria (por. Eurostat 2002).

Ważnym kryterium oceny zmian strukturalnych w gospodarce są zmiany struktury zatrudnienia w układzie trzech sektorów gospodarki. Zgodnie z teorią trzech sektorów gospodarki (patrz Rozdział I), kraje najbardziej rozwinięte charakteryzują się relatywnie niskim odsetkiem pracujących w rolnictwie (sektor I), stosunkowo wysokim odsetkiem pracujących w usługach (sektor

Tabela 6. Struktura pracujących według poziomu wykształcenia w Polsce w latach 1993 i 2002 (w %)

Wykształcenie	1993	2002
Wyższe	10,5	17,1
Policealne i średnie zawodowe	25,5	29,9
Średnie ogólnokształcące	7,0	7,1
Zasadnicze zawodowe	32,2	32,6
Podstawowe i niepełne podstawowe	24,8	13,3

Źródło: GUS-BAEL wydania z odpowiednich lat.

Tabela 7. Struktura pracujących według sektorów gospodarki* w Polsce w latach 1990-2002 (w %)

Rok	Rolnictwo	Przemysł (wraz z budownictwem)	Usługi
1990	26,6	36,1	37,3
1993	26,7 (25,9)	30,6 (31,1)	42,7 (43,0)
2001	28,8 (19,0)	25,3 (29,9)	45,9 (51,1)
2002	(18,5)	(28,5)	(53,0)

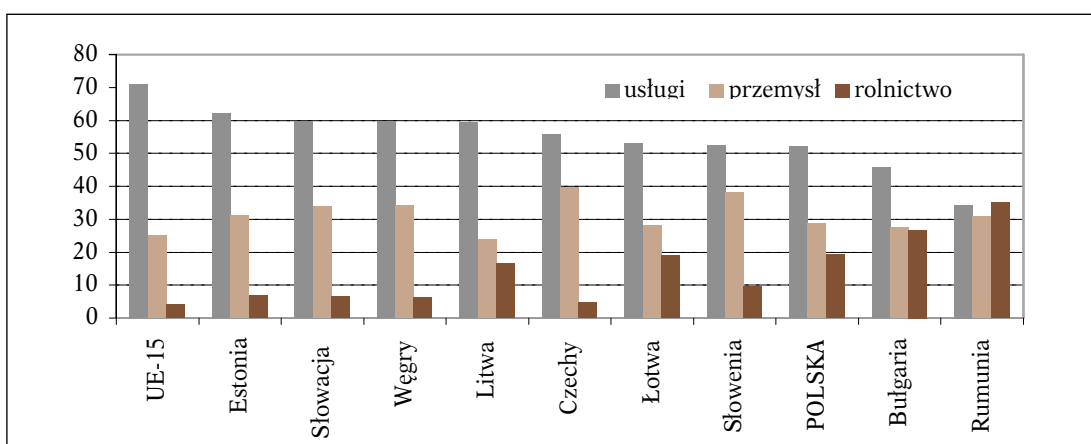
* w nawiasach dane BAEL z listopada bądź IV kwartału

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat; GUS-BAEL wydania z odpowiednich lat.

III) oraz stabilizacją udziału przemysłu (sektor II). W krajach transformacji, które znajdują się na niższym poziomie rozwoju od krajów najbardziej rozwiniętych, należy w związku z tym oczekiwać spadku znaczenia rolnictwa oraz wzrostu znaczenia zatrudnienia w usługach.

Z tabeli 7 zawierającej dane o sektorowej strukturze pracujących w Polsce wynika, że przemiany struktury zatrudnienia, jakie dokonały się w dotychczasowym okresie transformacji, tylko częściowo potwierdzają teoretyczne oczekiwania. Zgodnie z oczekiwaniami wzrósł odsetek pracujących w sektorze usługowym, ale wzrost ten był stosunkowo powolny. Również spadek odsetka pracujących w sektorze przemysłowym można uznać za przejaw prawidłowości przekształceń strukturalnych dokonujących się w procesach rozwojowych. Natomiast trudno uznać za taki przejaw kształtowanie się udziału rolnictwa. W latach 1990-2002 wskaźnik udziału rolnictwa w ogólnej liczbie pracujących wykazywał nawet tendencje wzrostowe, chociaż dane BAEL wskazywałyby na pewne tendencje spadkowe. Rolnictwo pełniło funkcję amortyzatora napięć sytuacji na rynku pracy. Przy wysokim jawnym bezrobociu w okresie transformacji i trudnościach znalezienia pracy poza rolnictwem część siły roboczej pozostawała na wsi, podejmując z konieczności pracę w rolnictwie.

**Wykres 5.
Struktura
pracujących według
sektorów gospodarki
w Polsce i innych
krajach w 2002 r.
(w %)**



Źródło: European Commission 2003.

Trójsektorowa struktura pracujących odbiega więc znacznie od struktury charakterystycznej dla krajów wysoko rozwiniętych (por. wskaźniki dla Polski i UE w rozdziale I wykres 2). Odbiega też od struktury w większości krajów transformacji. Jedynie w Rumunii odsetek pracujących w rolnictwie jest wyższy, zaś odsetek pracujących w sektorze usługowym jest niższy niż w Polsce.

1.3. Społeczna struktura bezrobocia

Społeczna struktura bezrobocia w Polsce (patrz tabela 8) nie różni się od występujących w innych krajach. Po pierwsze – w grupie bezrobotnych dominują kobiety, choć ich udział nieco się obniżył w latach 1995-2002. Po drugie, wśród bezrobotnych przeważają osoby młodsze, zwłaszcza z grupy wiekowej do 24 lat, aczkolwiek porównanie danych z lat 1995 i 2002 wskazuje na tendencję do bardziej równomiernego rozmieszczenia bezrobotnych. Po trzecie, w grupie bezrobotnych dominują osoby o niższych poziomach wykształcenia, w szczególności z wykształceniem podstawowym i zasadniczym zawodowym. Osoby z wykształceniem wyższym stanowią stosunkowo niewielki, aczkolwiek rosnący, odsetek ogółu bezrobotnych. Po czwarte, wśród bezrobotnych przeważają osoby o stosunkowo długim okresie trwania bezrobocia. Długotrwale bezrobotni (pozostający bez pracy przez okres dłuższy niż 12 miesięcy) stanowili około 50% ogółu bezrobotnych w 2002 r. Jest to zjawisko bardzo niekorzystne, o szeregu negatywnych konsekwencji społecznych i ekonomicznych.

Tabela 8. Struktura bezrobotnych zarejestrowanych w latach 1995 i 2002 (w % ogółu bezrobotnych)

Wyszczególnienie	1995	2002
Płeć		
Mężczyźni	44,9	48,8
Kobiety	55,1	51,2
Wiek		
Do 24 lat	34,6	27,8
25-34	26,9	27,4
35-44	25,1	22,4
45 i więcej	13,4	22,3
Wykształcenie		
Wyższe	1,5	3,9
Średnie zawodowe i policealne	20,2	21,2
Średnie ogólnokształcące	7,2	6,2
Zasadnicze zawodowe	38,9	36,2
Podstawowe i niepełne podstawowe	32,2	32,5
Okres trwania bezrobocia		
Do 3 miesięcy	21,1	18,6
3-6	17,2	13,1
6-12	24,4	17,2
12-24	19,6	20,4
24 i więcej	17,7	30,8

Źródło: Obliczenia własne. GUS 2003d, s. 161.

Tabela 9 zawiera dane o stopach bezrobocia w wybranych grupach zasobów pracy, informujące o natężeniu bezrobocia w tych grupach. Z tabeli wynika, po pierwsze, że ryzyko bezrobocia wśród kobiet jest wyższe niż wśród mężczyzn. Można to częściowo tłumaczyć stosunkowo wysoką aktywnością zawodową kobiet i dosyć tradycyjną strukturą popytu na pracę, ale w dużej mierze należy to przypisać postępowaniu pracodawców, preferujących często mężczyzn przy rekrutacji pracowników. Po drugie, należy odnotować znacznie wyższe ryzyko bezrobocia wśród osób młodszych. Nie tylko mają one mniejsze szanse na znalezienie pracy ze względu na małe doświadczenie zawodowe, ale ponadto osoby w starszym wieku mogą korzystać z programów przedemerytalnych obniżających bezrobocie w tej grupie. Po trzecie, istotną rolę w kształtowaniu natężenia bezrobocia odgrywa poziom wykształcenia. Najniższe ryzyko występuje w grupie osób z wykształceniem wyższym, najwyższe zaś wśród osób z wykształceniem podstawowym, zasadniczym zawodowym i średnim ogólnokształcącym. Po czwarte, stopa bezrobocia jest wyższa wśród mieszkańców miast niż mieszkańców wsi, ale warto zauważyć, że na wsi występuje znaczna skala bezrobocia ukrytego, nieujawnionego w statystyce.

Stopa bezrobocia jest również silnie zróżnicowana regionalnie. W IV kwartale 2002 r. przy ogólnokrajowej stopie bezrobocia równej 19,7% (według danych BAEL), w niektórych województwach wskaźniki kształtowały się na stosunkowo wysokim poziomie (w dolnośląskim

Tabela 9. Stopy bezrobocia w wybranych grupach siły roboczej w latach 1992 i 2002 (w %)

Wyszczególnienie	1992 listopad	2002 IV kwartał
Płeć		
Mężczyźni	12,4	19,0
Kobiety	15,2	20,6
Wiek		
Do 24 lat	29,0	43,6
25-34	14,8	20,0
35-44	11,3	15,8
45 i więcej	7,8	13,6
Wykształcenie		
Wyższe	5,3	7,5
Średnie zawodowe i policealne	12,9	17,4
Średnie ogólnokształcące	16,5	24,0
Zasadnicze zawodowe	16,9	23,8
Podstawowe i niepełne podstawowe	12,7	25,4
Miejsce zamieszkania		
Wieś	10,3	17,2
Miasto	15,8	21,3

Źródło: GUS-BAEL wydania z odpowiednich lat.

– 27,2%, zachodniopomorskim – 25,9%, lubuskim – 25,9%), w innych zaś były one znacznie niższe (w małopolskim – 16,1%, lubelskim – 16,6%, mazowieckim – 16,9%) (por. GUS-BAEL 2003, s. LV). Zaskakiwać może w tej ostatniej grupie obecność województwa lubelskiego, ale trzeba zauważyć, iż jest to region z tradycyjnie silnie rozwiniętym rolnictwem prywatnym, wchłaniającym nadwyżki siły roboczej i tendencjami do nadmiernego zatrudnienia w rolnictwie.

Zróźnicowanie bezrobocia w przekrojach poziomu wykształcenia, miejsca zamieszkania i regionów świadczy o istnieniu w Polsce znacznej skali bezrobocia strukturalnego. Zróźnicowanie bezrobocia w tych przekrojach oznacza bowiem istnienie dużych niedopasowań strukturalnych popytowej i podażowej strony rynku pracy.

Bezrobocie – największy problem godności pracy

Trudno mówić o zapewnianiu godnych warunków pracy wówczas, gdy znaczny odsetek aktywnych zawodowo osób pozbawiony jest jakiegokolwiek pracy i gdy u wielu pracujących dominuje lęk przed utratą miejsca pracy. Zmniejszanie bezrobocia powinno stanowić absolutny priorytet strategii i polityki gospodarczej. Nie może to jednak, w jakimkolwiek stopniu, usprawiedliwiać pogarszania warunków pracy i wynagrodzenia poniżej akceptowalnego minimum.

Proces transformacji systemowej wiąże się z restrukturyzacją gospodarki, a wraz z nią z głębokimi zmianami w strukturze zatrudnienia. Zresztą, procesy restrukturyzacji towarzyszą nie tylko transformacji systemowej krajów Europy Środkowej i Wschodniej, ale są nieodłącznym elementem współczesności gospodarczej w dobie integracji i globalizacji. Znaczny odsetek pracujących musi zmienić często nie tylko miejsce zatrudnienia, ale i także przekwalifikować się by podjąć zupełnie inną pracę. Ten proces musi więc łączyć się z przejściowym bezrobociem obejmującym nawet znaczną część aktywnych zawodowo.

Cały problem w tym, by strategia i polityka gospodarcza podporządkowane były celowi minimalizacji zarówno skali, jak i długotrwałości bezrobocia, oraz by ci, którzy zostają bezrobociem dotknięci, mogli ten okres przetrwać także w przyzwoitych warunkach materialnych jednocześnie aktywnie przysposabiając się do podjęcia nowego rodzaju zatrudnienia. Nie zawsze jednak tak się dzieje. Okres bezrobocia wydłuża się, okres uprawniający do świadczeń dla poszukujących pracy jest systematycznie skracany, wysokość świadczeń obniżana. Przykładem mogą być świadczenia dla bezrobotnych wypłacane w Polsce. Jak wspomniano wcześniej, Polska ratyfikowała w 2003 r. Konwencję MOP nr 102 o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego. Nie ratyfikowano jednak wszystkich części tej konwencji. Przeszkodą dla ratyfikowania części dotyczącej świadczeń pieniężnych na wypadek bezrobocia było to, że już od kilku lat są one w Polsce znacząco niższe niż minimalna wysokość wymagana przez Konwencję MOP Nr 102.

Zmniejszanie bezrobocia nie powinno się dokonywać poprzez tworzenie miejsc pracy „gorszej jakości” – płatnych poniżej uzgodnionego minimum, pozbawionych części pracowniczych uprawnień, pozbawionych praw do zabezpieczenia społecznego. Zwiększanie ilości miejsc pracy nie może oznaczać obniżania zaakceptowanych i uzgodnionych standardów. Propagowanie na przykład na dużą skalę zatrudnienia na rachunek własny jako alternatywy dla zatrudnienia w ramach umowy o pracę jest do przyjęcia tylko wtedy, gdy stworzymy równoważne warunki bezpieczeństwa pracy i zabezpieczenia społecznego dla pracujących na rachunek własny. Jeśli zaś bodźcem do podjęcia pracy na rachunek własny ma być tylko możliwość niepłacenia składek na ubezpieczenia społeczne (lub płacenia ich tylko w minimalnej wysokości) to działamy na rzecz obniżenia godności pracy czy też zwiększenia tego, co w MOP nazywa się „deficytem godziwej pracy”.

Zarówno walka z bezrobociem, jak i wszelkie inne działania na rzecz zagwarantowania godziwych warunków pracy wymagają środków i nakładów. Złudzeniem jest, że można dokonać zmian strukturalnych w gospodarce, przeciwdziałając jednocześnie masowemu, długotrwałemu bezrobociu i utrzymując godziwe warunki pracy, przy jednoczesnym zmniejszeniu podatków i ograniczeniu wydatków publicznych. Wprost przeciwnie: osiągnięcie powyższych celów musi wiązać się z poważnymi wydatkami ze środków publicznych na programy wspierania zatrudnienia i tworzenia miejsc pracy, na świadczenia społeczne dla poszukujących pracy i ich rodzin oraz na różnego rodzaju usługi społeczne.

1.4. Praca w szarej strefie gospodarki

Praca w szarej strefie, zwana także pracą nierejestrowaną lub pracą na czarno, nie jest zjawiskiem występującym wyłącznie w okresie po 1989 r. Wcześniej także występowała, aczkolwiek bardziej jako tzw. „fucha” – praca dodatkowa, a nie jako jedyny rodzaj aktywności zawodowej. Obecnie zjawisko to jest rozpowszechnione i dotyczy osób, które nie mają innego, legalnego źródła utrzymania.

Praca w szarej strefie gospodarki jest działalnością na szkodę państwa, podejmowaną w celu osiągnięcia korzyści finansowych, z pominięciem zobowiązań podatkowych i ubezpieczeniowych. W przypadku pracy najemnej, jest to praca wykonywana bez nawiązania stosunku pracy pomiędzy pracownikiem a pracodawcą w formie pisemnej (umowy o pracę) i bez zabezpieczenia przez pracodawców szeregu uprawnień pracowniczych, przede wszystkim związanych z ubezpieczeniami społecznymi (zdrowotnymi, emerytalnymi, rentowymi i wypadkowymi). Korzyścią dla pracowników jest uniknięcie opodatkowania wynagrodzeń z tytułu pracy nierejestrowanej. Dla pracodawców zaś praca ta oznacza obniżenie jednostkowych kosztów pracy. W przypadku pracy na rachunek własny, prowadzący działalność gospodarczą w szarej strefie, nie realizują swoich zobowiązań finansowych wobec państwa (GUS 1999).

Rozwój pracy w szarej strefie gospodarki w Polsce wynika ze splotu kilku przyczyn. Można je sklasyfikować jako wpływające z jednej strony – na motywacje pracodawców i z drugiej – pracowników.

Pracodawcy:

- wysokie pozapłacowe koszty zatrudnienia pracowników najemnych, przede wszystkim składki na ubezpieczenia społeczne,
- ustalenie dolnego progu płacy minimalnej na poziomie dosyć wysokim w stosunku do płacy przeciętnej, co zmniejsza popyt na pracę osób o niskich kwalifikacjach i produktywności,
- niedostatki regulacji prawnych w sferze działalności gospodarczej oraz zatrudnienia cudzoziemców,
- nieskuteczna kontrola w zakresie stosunków pracy.

Pracownicy:

- trudności ze znalezieniem pracy na oficjalnym rynku prac w sytuacji przewagi likwidowanych miejsc pracy (w związku z procesami restrukturyzacji przedsiębiorstw i gospodarki) w stosunku do liczby nowych miejsc pracy,
- obawa przed utratą lub obniżeniem świadczeń emerytalno-rentowych (i niektórych zasiłków) z chwilą podjęcia pracy legalnej,

- stosunkowo niski poziom dochodów (w tym wynagrodzeń), skłaniający do poszukiwania dochodów dodatkowych,
- niski poziom potencjalnego wynagrodzenia netto w stosunku do poniesionych kosztów uzyskania tego wynagrodzenia – zjawisko *poverty trap*.

Ze względu na charakter pracy nierejestrowanej, bardzo trudno jest dokładnie określić skalę zjawiska szarej strefy zatrudnienia. Według szacunków GUS liczba pracujących w szarej strefie gospodarki nie przekroczyła 1 mln osób, zaś w stosunku do pracujących ogółem kształtowała się w latach 1994-2002 w granicach 5,1-6% (GUS – *Roczniki Statystyczne* z lat 1998-2003)⁴. Należy zauważyć, iż pogorszeniu koniunktury w Polsce od 1998 r., towarzyszył pewien wzrost zjawiska pracy nierejestrowanej. W sierpniu 1995 r. i 1998 r., GUS przeprowadził dwa podstawowe badania, pozwalające oszacować liczbę pracujących w szarej strefie gospodarki. W tym celu zastosowano specjalne ankietowe badania modułowe gospodarstw domowych w ramach badań aktywności ekonomicznej ludności (BAEL), wykorzystano statystykę pracujących na podstawie ewidencji pracodawców oraz dane o bezrobociu rejestrowanym z urzędów pracy (zob. Kałaska/Kostrubiec/ Witkowski 1996, s. 223; Kostrubiec 1999, s. 12-17). Badania te pozwalają przede wszystkim na ukazanie struktury pracujących w szarej strefie. Pracę nierejestrowaną w 1998 r. wykonywało 5,5% ogółu pracujących, 14,6% osób bezrobotnych i 2,4% biernych zawodowo. Praca ta była głównym źródłem utrzymania dla 43,5% osób w 1995 r. i dla 46,3% w 1998 r. ogółu pracujących w szarej strefie. Oznacza to, że dość znaczny odsetek pracujących nie miał innej pracy poza szarą strefą i był ona podstawowym źródłem dochodów. Dokładniejszą charakterystykę struktury pracujących w szarej strefie gospodarki zawiera tabela 10.

Tabela 10. Struktura pracujących w szarej strefie gospodarki w latach 1995 i 1998 (w % ogółu pracujących w szarej strefie)

Wyszczególnienie	1995	1998
Płeć		
Mężczyźni	64,2	69,9
Kobiety	35,8	30,1
Miejsce zamieszkania		
Miasto	52,2	50,3
Wieś	47,8	49,7
Wiek		
Do 24 lat	22,4	23,1
25-34	25,5	22,2
35-44	26,9	26,8
45-59	17,6	21,4
60 lat i więcej	7,6	6,5
Wykształcenie		
Podstawowe i niepełne	33,8	31,9
Zasadnicze zawodowe	38,4	41,6
Średnie	20,8	20,8
Policealne i wyższe	7,0	5,7

Źródło: GUS 1999, s. 35-42; GUS 1995; www.stat.gov.pl

Z danych zawartych w tabeli 10 wynika, iż w badanych latach pracę nierejestrowaną wykonywali częściej mężczyźni niż kobiety, zarówno w mieście, jak i na wsi. Wśród nieformalnie zatrudnionych nieznacznie tylko przeważali mieszkańcy miast nad mieszkańcami wsi (zwłaszcza w 1998 r.). W szarej strefie pracowali przedstawiciele wszystkich grup wiekowych. Dominowały osoby w średnim wieku (25-44 lata), stanowiąc ponad 52% w 1995 r. i 49% w 1998 r. ogółu pracujących w szarej strefie. Grupa ta obejmowała około 21% (1995) i 13% (1998) ogółu ludności w tej grupie wiekowej. Pracę nierejestrowaną wykonywali także ludzie młodzi, do 24 lat (powyżej 20%). W 1998 r. dla ponad 60% młodych ludzi z szarej strefy praca nierejestrowana była jedyną pracą. Konieczność podejmowania pracy nielegalnej przez młodzież jest odzwierciedleniem jej trudnej sytuacji na rynku pracy, zwłaszcza że również stopa bezrobocia wśród młodzieży kształtowała się w tym okresie na poziomie ponad 30%, wykazując dalsze ten-

⁴ Szacunki GUS nie obejmują całości zjawiska pracy w szarej strefie. Między innymi nie uwzględniają one działalności nielegalnej oraz w pewnym zakresie także nierejestrowanych pracodawców. Dlatego szacunki GUS bardziej odpowiadają terminowi pracy ukrytej niż nielegalnej.

dencje wzrostowe (a w 2001 r. przeszło 40%). Młodzież stanowi stosunkowo tanie źródło siły roboczej, zwłaszcza gdy nie posiada odpowiedniego przygotowania zawodowego. Brak oficjalnych miejsc pracy i chęć uzyskania jakichkolwiek dochodów skłaniają młodych do zatrudnienia w szarej strefie gospodarki.

Praca w szarej strefie gospodarki dotyczy osób o niskich kwalifikacjach, posiadających zaledwie wykształcenie podstawowe i niepełne podstawowe oraz zasadnicze zawodowe. Stanowili oni ponad 70% ogółu pracujących w tej strefie. Dla tych osób praca w szarej strefie była najczęściej zajęciem głównym. Niskie kwalifikacje ograniczają możliwości zatrudnienia na oficjalnym rynku pracy. Natomiast dla osób o wysokich i najwyższych kwalifikacjach praca nierejestrowana miała w zasadzie charakter pracy dodatkowej. Udział osób z wyższymi kwalifikacjami w szarej strefie dowodzi, iż nieformalny rynek rozszerza ofertę, która obejmuje też prace wymagające znacznych umiejętności i dużej wiedzy (np. korepetycje, tłumaczenia, usługi informatyczne). Co do rodzaju pracy nierejestrowanej dla osób o niskich kwalifikacjach, to najczęściej dotyczyła zajęć ogrodniczo-rolnych, budowlanych, remontowych, instalacyjnych, naprawczych i handlu.

Dokonując oceny pracy w szarej strefie gospodarki, należy podkreślić zarówno jej negatywne konsekwencje, jak i pewne pozytywne aspekty tego zjawiska. Do najważniejszych, ujemnych skutków występowania zjawiska pracy nierejestrowanej można zaliczyć:

- zmniejszenie potencjalnych dochodów budżetu państwa,
- powstanie nieuczciwej konkurencji dla legalnie funkcjonujących podmiotów, w postaci obniżenia płacowych i pozapłacowych kosztów pracy,
- brak motywacji do tworzenia nowych przedsiębiorstw i dodatkowych legalnych miejsc pracy w już istniejących przedsiębiorstwach,
- mało wiarygodny obraz sytuacji na rynku pracy w zakresie realnego poziomu zatrudnienia i bezrobocia, a więc faktycznej aktywności ekonomicznej ludności.

Natomiast pewne pozytywne cechy pracy w szarej strefie gospodarki wiążą się z możliwością powstania dodatkowych miejsc pracy i uzyskania dochodów z działalności, co zwiększa popyt globalny i koniunkturę gospodarki. W przypadku indywidualnych osób (bezrobotni, zasiłkobiorcy), praca nierejestrowana i związane z nią dochody umożliwiają im zapewnienie minimum egzystencji i chronią przed pogłębieniem się biedy. Młodym praca ta umożliwia niejednokrotnie opłacenie dalszej nauki. Są to jednak tylko korzyści doraźne. Zmniejszenie skali zjawiska pracy w szarej strefie gospodarki wymaga stymulacji działań sprzyjających tworzeniu miejsc pracy. Polityce tworzenia miejsc pracy poświęcony jest kolejny – czwarty rozdział raportu.

1.5. Emigracja zarobkowa i praca cudzoziemców

Polska przez około ćwierć wieku była tradycyjnym krajem emigracji (wysyłającym). Na przełomie XVIII i XIX w. były to migracje wywołane czynnikami politycznymi: koniecznością ucieczki przed represjami obcej władzy, która pozbawiła naród polski swego państwa. Jednak bardzo szybko – już w drugiej połowie XIX w. – emigracje z ziem polskich nabrały charakteru ekonomicznego. Wyjeżdżano „za chlebem” z terenów upadającego rolnictwa do uprzemysławiającego się świata zachodniego. Migracje nie ustały w okresie międzywojennym. Miały one jednak bardziej charakter pobytów okresowych. Dzięki tym wyjazdom rozładowywano problemy wysokiej podaży pracy, których zniszczona i niedorozwinięta gospodarka polska nie była w stanie zaabsorbować. Migracje pozwalały na zebranie kapitału na lepszą egzystencję i realizację marzeń o domu, większym gospodarstwie rolnym czy nowoczesniejszym warsztacie pracy na własny rachunek.

II wojna światowa przyniosła masowe wysiedlenia i przesiedlenia. Objęły one w ogromnej skali także ludność polską. Następnie migracje osłabły.

W krajach za Żelazną Kurtyną ludzie stracili swobodę poruszania się. Wyjazdy i przyjazdy były stymulowane polityką władz ze względu na określone cele polityki wewnętrznej lub zagranicznej. Sytuacja z czasem zmieniała się. W Polsce stało się to w latach 70. Przyzwolono na wyjazdy turystyczne, które przeradzały się nierzadko w wyjazdy zarobkowe.

Rozwijała się też migracja realizowana w ramach dwustronnych umów międzypaństwowych: z krajami tzw. bloku socjalistycznego, z krajami arabskimi, a także z niektórymi krajami Europy Zachodniej (np. z RFN). Umowy tego rodzaju jako instrument regulujący dostęp cudzoziemców nadal są stosowane.

W sumie – zagraniczne wyjazdy zarobkowe z Polski w ostatnich dekadach XX wieku miały bardzo różny charakter. Były to wyjazdy zarówno krótkookresowe do prac fizycznych w rolnictwie, budownictwie, czy usługach, wykonywane na ogół w okresie dłuższego urlopu, jak i wyjazdy dłuższe, podejmowane w wyniku zawarcia grupowego czy indywidualnego kontraktu z zagranicznym pracodawcą lub tylko „dogadania się”, bez formalnej umowy. Były też wyjazdy, które stanowiły *de facto* ucieczki, spowodowane przyczynami polityczno-ekonomicznymi. Znaczna skala takich wyjazdów miała miejsce w latach 80. Walki polityczne i głęboki kryzys gospodarczy były przyczyną masowych wyjazdów Polaków za granicę. Ocenia się, że w tym okresie wyjechało z Polski ponad 1 milion osób (Okólski 1994).

Radykalna zmiana polityczna 1989 r. i otwarcie granic krajów Europy Środkowej i Wschodniej wywoływało obawy zachodnich, zamożnych sąsiadów o zbyt ni napływ migrantów ze Wschodu. Skwapliwie podjęto analizy potencjału migracyjnego z tego kierunku. Publikowano wówczas prognozy o milionach emigrantów z Polski, Ukrainy oraz Rosji, które się później nie sprawdziły. W polityce migracyjnej krajów przyjmujących zaczęto stosować instrumenty limitowanego dopuszczania przybyszów z regionu Europy Środkowej i Wschodniej do swoich rynków pracy. Dotyczy to oczywiście migracji legalnej.

Procesy migracji obejmują także wyjazdy nielegalne. Mogą one być związane z nielegalnym pobytem⁵, albo jeśli legalnym – to z podejmowaniem pracy nierejestrowanej. W tym przypadku używa się terminu ukrytej (*clandestine*) migracji zarobkowej. Polacy wyjeżdżali i nadal wyjeżdżają do takiej ukrytej pracy. Główne kraje przyjmujące ich to USA, Niemcy, Austria, Wielka Brytania, Belgia, a ostatnio także Włochy. Trudno oszacować skalę tych wyjazdów. Padają tu różne liczby, np. 300 tys. osób, ale nie jest to wielkość, której szacunek ma dostatecznie pewne podstawy. Przeprowadzono natomiast kilka interesujących badań jakościowych, charakteryzujących motywację do takiej pracy i zachowania pracowników. W badaniach angielskich podkreśla się przede wszystkim determinację Polaków do szybkiego zarobku (Jordan/Duevell 2003).

Nowym zjawiskiem migracyjnym okresu transformacji jest pojawienie się na rynku pracy Polski oraz jej południowych sąsiadów przybyszów z innych krajów. Imigracja zarobkowa – to głównie imigracja ze Wschodu: krajów najbliższego sąsiedztwa oraz z Wietnamu i Chin. Skala legalnej migracji zarobkowej nie jest duża, najwyższa w Czechach (około 2% pracujących, a w Polsce 0,1%), ale tempo napływu jest dość dynamiczne. Nielegalny rynek pracy także jest tu widoczny. W Polsce formułowane są opinie, że jest on większy niż legalny. Przyjazdy mogą ulec przejściowemu zmniejszeniu, gdy w wyniku akcesji Polski oraz innych krajów regionu, dostęp do nowych krajów UE będzie mniej swobodny niż był dotychczas (wprowadzenie wiz).

Z badań empirycznych oraz analiz statystycznych wynika, że imigracja zarobkowa jest raczej korzystna. Jakże mogą być jej podstawowe efekty?

Imigracja zarobkowa jest zjawiskiem korzystnym dla pracodawców, a tym samym dla rozwoju w wymiarze mikroekonomicznym. Pozwala na pozyskanie pracownika o cechach bardziej konkurencyjnych w stosunku do pracownika rodzimego. Można mu mniej zapłacić, a uzyskać efekt pracy, co najmniej nie gorszy niż w przypadku zatrudnienia pracownika rodzimego. Jakość pracy pracowników cudzoziemskich nie jest niższa niż pracowników krajowych, a niejednokrotnie wyższa. Pokazały to przeprowadzone w Polsce badania empiryczne (Golinowska 2004). Potwierdzają to także opinie pracodawców niemieckich o polskich pracownikach budowlanych oraz sezonowych w rolnictwie (Korczyńska 2003).

Efekty zatrudniania pracowników z zagranicy nie są już tak jednoznacznie korzystne z punktu widzenia pracowników krajowych chociaż efekt długookresowy jest raczej korzystny, lecz często niedostrzegany (nieuświadamiany). Konkurencja pracowników zagranicznych, z jednej strony – może pobudzać do jej sprostania, wyzwolić chęć kształcenia i zwiększania umiejętności. Dotyczy to szczególnie zatrudniania osób z wysokimi kwalifikacjami, specjalistów. Z drugiej strony – pojawienie się pracowników z zagranicy w pewnych segmentach gospodarki wywołuje efekt od-

⁵ W USA np. związane jest to głównie z nielegalnym przejściem przez granicę, jak i przedłużaniem pobytu ponad termin uzyskanej wizy.

chodzenia pracowników krajowych z tych segmentów, nie zatrudniania się w nich. Dotyczy to szczególnie tych branż, w których praca jest trudna, przy tym albo sezonowa (rolnictwo i budownictwo), albo wymagająca stałej gotowości (usługi pielęgnacyjne, opieka nad dzieckiem, opieka zdrowotna) i nie posiadająca wysokiego prestiżu.

W sytuacji bezrobocia pracownicy krajowi (*via* związki zawodowe) wywierają zwykle presję na polityków w kierunku obrony rodzimego rynku pracy przed obcokrajowcami. Poddanie się tej presji i prowadzenie polityki obrony krajowego rynku pracy utrudnia rozwiązania bardziej elastyczne i mobilne. Przykładem kraju, który w tej dziedzinie uległ takiej presji są przede wszystkim Niemcy.

Państwo uzyskuje korzystne efekty z pracy obcokrajowców wówczas, gdy ich praca ma charakter legalny, gdy stają się podatnikami na równi z obywatelami kraju przyjmującego oraz gdy nie rodzą konfliktów na tle trudności integracyjnych z ludnością rodzimą. W sytuacji, gdy państwo prowadzi wysoce selektywną politykę imigracji, a mianowicie dopuszcza do swego rynku pracy głównie ludzi młodych, wykształconych i zdrowych, korzyści dla kraju przyjmującego mogą być największe. W praktyce polityka imigracji bierze pod uwagę w pierwszym rzędzie potrzeby pracodawców na tych rynkach pracy, gdzie brakuje chętnych do pracy. Okazuje się często, że są to miejsca pracy dla robotników o niskich kwalifikacjach, do prac sezonowych i ciężkich. Są to także miejsca pracy dla kwalifikacji specjalnych i rzadkich umiejętności. Imigracja zarobkowa pozwala wówczas zdobyć kogoś takiego, kto dla wielu polskich firm ma zasadnicze znaczenie w procesie ich dostosowywania do otwartej gospodarki, co potwierdziły badania opisane w pracy *Popyt na pracę cudzoziemców* (Golinowska (red.) 2004).

W krajach UE proces rozszerzenia na Wschód rozbudził pilną potrzebę rozpoznania możliwego przebiegu sytuacji w dziedzinie przepływu pracowników. Kraje członkowskie UE ponownie obawiają się fali migrantów ze Wschodu i tym samym nie są entuzjastycznie nastawione do integracji na równych prawach, z respektowaniem wszystkich czterech swobód wspólnego rynku, tj.: swobody przepływu kapitału, towarów, usług i siły roboczej.

Zasady podejmowania zatrudnienia przez obywateli polskich w krajach członkowskich Unii Europejskiej oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) po 1 maja 2004 r.

(stan na 15 marca 2004 r.)

Zgodnie z podpisanym Traktatem Akcesyjnym obecne państwa członkowskie mogą stosować w stosunku do obywateli polskich czasowe ograniczenia dostępu do ich rynków pracy (czyli stosować dotychczasowe zasady ich zatrudnienia na swoim terytorium) polegające na tzw. modelu 2+3+2. Wynegocjowane zasady oznaczają, że uregulowania przejściowe zostały ustanowione na okres dwóch lat (do 1 maja 2006 r.), podczas których państwa członkowskie będą mogły otwierać swoje rynki pracy na zasadach przepisów narodowych. Państwa, które po dwóch latach uznają, że chciałyby dalej utrzymać restrykcje, będą mogły to zrobić przez kolejne trzy lata. Po pięciu latach obowiązywania uregulowań przejściowych (1 maja 2009 r.), we wszystkich państwach członkowskich powinien zacząć funkcjonować swobodny przepływ pracowników. Jednakże, państwa członkowskie, które uznają, że w wyniku objęcia obywateli polskich swobodnym przepływem pracowników mogłyby wystąpić na ich rynkach pracy poważne zakłócenia, będą mogły, po wcześniejszym zawiadomieniu Komisji Europejskiej przedłużyć stosowanie ograniczeń do 1 maja 2011 r. Wszystkie powyższe uregulowania przejściowe dotyczą Polski oraz obecnych krajów członkowskich UE. Oznacza to, że obecne państwa akcesyjne (z wyjątkiem Malty i Cypru) będą stosowały w stosunku do siebie swobodny przepływ pracowników od momentu wstąpienia do UE czyli 1 maja 2004 r. Obecne państwa akcesyjne, na mocy Traktatu Akcesyjnego, mają prawo jedynie do stosowania, w przypadku wystąpienia zagrożenia destabilizacji na rynku pracy, klauzul ochronnych w celu unormowania sytuacji w danym regionie lub zawodzie.

Zgodnie z zasadami określonymi w Traktacie państwa członkowskie składają deklaracje na jakich zasadach obywatele polscy będą mogli podejmować zatrudnienie na ich obszarze.

- **Pełne otwarcie rynku pracy i natychmiastowe wprowadzenie prawa wspólnotowego. Wielka Brytania, Irlandia, Szwecja oraz pozostałe kraje akcesyjne** (z wyjątkiem Malty).

Wielka Brytania i Irlandia zapowiedziały wprowadzenie systemu monitoringu (opłata w Wielkiej Brytanii – 50 funtów).

- **Wprowadzone ułatwienia z jednoczesnymi ograniczeniami w zakresie dostępu do systemu świadczeń społecznych. Dania, Holandia, Włochy, Finlandia, Norwegia i Islandia.**

Wprowadzone bardzo różne zasady dostępu do rynku pracy. Pozwolenia na pracę zastąpiono decyzjami administracyjnymi, które można otrzymywać o wiele szybciej i łatwiej niż przed 1 maja 2004 r. Ponadto, Włochy wprowadziły 20 tys. kontyngent, do którego zezwolenia są wydawane automatycznie. Dania powiązała zgodę na pracę z prawem do pobytu. Decyzje są wydawane automatycznie jeżeli warunki pracy są zgodne z układami zbiorowymi zawartymi na terytorium tego państwa. Holandia oraz Finlandia opracowują listę branż i zawodów gdzie decyzje o zatrudnieniu będą wydawane bez konieczności „badania lokalnego rynku pracy”, co oznacza, że dostęp do zatrudnienia nie będzie limitowany. Oba państwa wpisały na tę listę prace sezonowe w rolnictwie.

- **Umowy bilateralne. Niemcy, Francja, Belgia, Hiszpania.**

Polska zawarła z tymi krajami umowy bilateralne, na podstawie których obywatele polscy mogą podejmować zatrudnienie na ich terytoriach. Zostaną one utrzymane w mocy z możliwością dalszego rozwoju. Ich funkcjonowanie zakończy się po zniesieniu ograniczeń wynikających z uregulowań przejściowych.

- **Na podstawie indywidualnych decyzji organów zatrudnienia. Austria, Portugalia, Luksemburg, Grecja, Liechtenstein.**

Zgoda na zatrudnienie może zostać wydana tylko w przypadku braku odpowiedniego kandydata posiadającego obywatelstwo obecnego państwa członkowskiego.

- **Malta**

Na mocy Traktatu Akcesyjnego ma prawo do stosowania ograniczeń w przepływie pracowników ze wszystkich innych państw członkowskich (zarówno starych, jak i nowych).

Jednocześnie mając świadomość ograniczeń wynikających z procesu starzenia się swoich społeczeństw oraz coraz częściej pojawiających się problemów związanych z niedostosowaniem kształcenia do dynamicznie zmieniających się potrzeb rynku pracy, proponują selektywne dopuszczanie obcokrajowców do swoich rynków pracy. Przede wszystkim dobrze wykształconych w dziedzinach wysokich technologii, a następnie w zakresie usług społecznych: leczniczych, pielęgnacyjnych i opiekuńczych. Stosowanie takiej polityki może oznaczać drenaż mózgów i umiejętności z kraju wysyłającego, chociaż w dzisiejszym – mobilnym kapitałowo i inwestycyjnie świecie – będzie to raczej cyrkulacja mózgów niż drenaż.

Na tle obaw krajów UE o zbyt ni napływ migrantów opracowane zostały prognozy potencjału migracyjnego⁶ ze strony nowych krajów członkowskich.

Prognozy potencjału migracyjnego opierają się na tendencjach i zależnościach wynikających z przeszłości, z okresu: 1968-1998. Początek trendu przypada na lata 60., a więc na okres, w którym Niemcy Zachodnie zaprosiły gastarbeiterów, aby zasilili swą pracę dynamicznie rozwijającą się gospodarkę Niemiec. Migracja do Niemiec była przez długi okres silnie stymulowana. Innego rodzaju wątpliwości wzbudza przyjęcie założenia, że migracja z krajów Europy Środkowej i Wschodniej, a w tym przede wszystkim z Polski ze względu na wielkość kraju i tradycyjne powiązania, będzie miała charakter migracji na stałe. Prognoza dotyczy bowiem migracji na stałe. Polskie badania migracji w okresie lat 90. (Golinowska/Marek/Rajkiewicz 1998), a więc w okresie demokratycznych przemian oraz uzyskania swobody wyjazdów, ukazują radykalnie mniejsze zainteresowanie migracjami na stałe w porównaniu z latami politycznych ograniczeń. Natomiast ciągle istnieje zainteresowanie okresowymi migracjami zarobkowymi, szczególnie z tradycyjnych regionów wyjazdów za granicę na „dorobienie się”, opartymi o rozwiniętą sieć kontaktów oraz usług migracyjnych.

To co we wspomnianej prognozie jest natomiast interesujące, to ukazanie procesu zmniejszania się presji migracyjnej ze strony krajów wysyłających na skutek wyrównywania różnic docho-

⁶ W Niemczech oraz w Austrii w ciągu ostatnich lat powstało wiele autorskich prognoz potencjału migracyjnego opisanych już dokładnie w literaturze przedmiotu. Jednak o dwóch prognozach można by powiedzieć, że mają charakter instytucjonalny; zamówione zostały przez władze, wykonane przez konsorcja renomowanych instytucji badawczych oraz wykorzystane do zajęcia stanowiska. Informacje o prognozie DIW pochodzą z referatu Herberta Brueckera – *Die Folgen der Freizuegigkeit fuer die Ost – West – Migration* wygłoszonego na konferencji „Migration in Europe” 26-27 kwietnia 2001 r. w Berlinie. Druga z głośniejszych prognoz zamówiona przez niemieckie Ministerstwo Pracy i Porządku Społecznego, opracowana została przez inne konsorcjum instytucji koordynowanych przez instytut IFO w Monachium.

dowych między ludnością krajów wysyłających i przyjmujących. Ta dynamika zawarta w modelu jest wynikiem założeń wynikających z klasycznej teorii ekonomicznej zawartej w jego konstrukcji. W klasycznej teorii ekonomicznej mamy bowiem do czynienia z procesem wyrównywania się korzyści rozwojowych między krajami i społeczeństwami.

Informacje i założenia, z których korzystano przy opracowywaniu drugiej prognozy były podobne, ale zastosowany model był nieco inny, a wyniki – całkowicie odmienne. Na przykład w odniesieniu do Polski różnica między wynikami obu prognoz jest ponad dwukrotna (patrz tabela 11). Problem różnicy wyników jest w Niemczech przedmiotem poważnej debaty metodologicznej wśród autorów i zainteresowanych. Jednak debata ta nie sięga do wielu podstaw teoretycznych przepływu pracowników.

Tabela 11. Prognozy potencjału migracyjnego z 5 krajów Europy Środkowej do Niemiec według szacunków dwóch głównych instytutów: DIW z Berlina i IFO z Monachium; warianty przeciętne (średkowe)

Kraj	Szacunki DIW w tys. osób			Szacunki IFO w tys. osób		
	W ciągu 1-5 lat	W ciągu 1-10 lat	W ciągu 1-15 lat	W ciągu 1-5 lat	W ciągu 1-10 lat	W ciągu 1-15 lat
Polska	274	442	541	535	931	1144
Rumunia	275	442	538	432	759	944
Słowacja	40	63	80	55	95	115
Czechy	46	74	91	54	89	104
Węgry	67	107	128	13	77	134
Razem	702	1128	1378	1153	2008	2465

Źródło: Wg zestawienia Hoenekoppa (2003) dokonanego na podstawie prognoz wykonanych w Niemczech (Bruecker 2001 i Sinn 2001).

W sytuacji istotnej różnicy między przewidywaniami przyszłości warto „rozejrzeć się” w różnych teoriach oraz badaniach i spróbować zrekonstruować skumulowaną wiedzę w sposób kompleksowy, wyciągając z niej wnioski dla obecnej debaty bardziej wyważone.

Wśród tych teorii, które pomagają wyjaśnić i zrozumieć naturę współczesnych migracji zarobkowych istotna jest teoria dualnego rynku pracy i coraz bardziej obecne teorie socjologiczne. Na przykład rozważania Piore pozwalają w znacznej mierze wyjaśnić dlaczego w krajach wysoko rozwiniętych, cierpiących także na znaczny poziom bezrobocia, ciągle istnieje popyt na pracę migrantów. W takich warunkach zbyt restrykcyjna polityka dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy przesuwając realizację tego popytu do szarej strefy. Z kolei teorie socjologiczne pozwalają na wyjaśnienia, jak to się dzieje, że migracje mają swą własną dynamikę w pewnym zakresie niezależnie od tego, co dzieje się w krajach wysyłających i przyjmujących. Migracje stworzyły bowiem sieć kontaktów i usług migracyjnych zorientowanych na te segmenty rynku pracy, które tradycyjnie bazują na pracy migrantów.

2. Przemiany charakteru pracy

2.1. Elastyczność zatrudnienia

Pojęcie elastyczności zatrudnienia (patrz ramka nr 1 w rozdziale I) w istocie polega na możliwości zwiększania lub redukcji zatrudnienia w firmie w zależności od warunków ekonomicznych, rynkowych i technicznych, a więc możliwości oraz umiejętności tzw. „akordeonowego zarządzania” zasobami ludzkimi.

Rozwiązania te zmierzają w istocie do ograniczenia liczby pracowników zatrudnianych na stałe. Elastyczne zatrudnienie osiąga się najczęściej w drodze zwiększenia kontraktowania pracy lub/i zatrudnienia terminowego.

Kontraktowanie pracy

Kontraktowanie pracy polega na odejściu od tradycyjnych długoterminowych umów o pracę na rzecz kontraktów na wykonanie konkretnego zadania, bez określenia dziennego limitu godzin, miejsca wykonywania zadania i dyspozycyjności osoby zatrudnionej. Kontraktowanie pracy obniża jej koszty przez ograniczenie czasu nieprzepracowanego, umożliwia zmniejszenie aparatu kontrolnego, redukuje wydatki na przygotowanie stanowiska pracy oraz systemów bezpieczeństwa i higieny pracy, a także pozwala na uniknięcie długotrwałych i kosztownych procedur zwalniania pracowników. Kontrakty podpisywane są często na prace nietypowe, występujące okazjonalnie lub wymagające specjalistycznej wiedzy. Wygasają w momencie wykonania zadania lub realizacji założonego celu. Nie pociągają za sobą dalszych zobowiązań ze strony partnerów kontraktu (tak osoby zlecającej, jak i realizującej zlecenie).

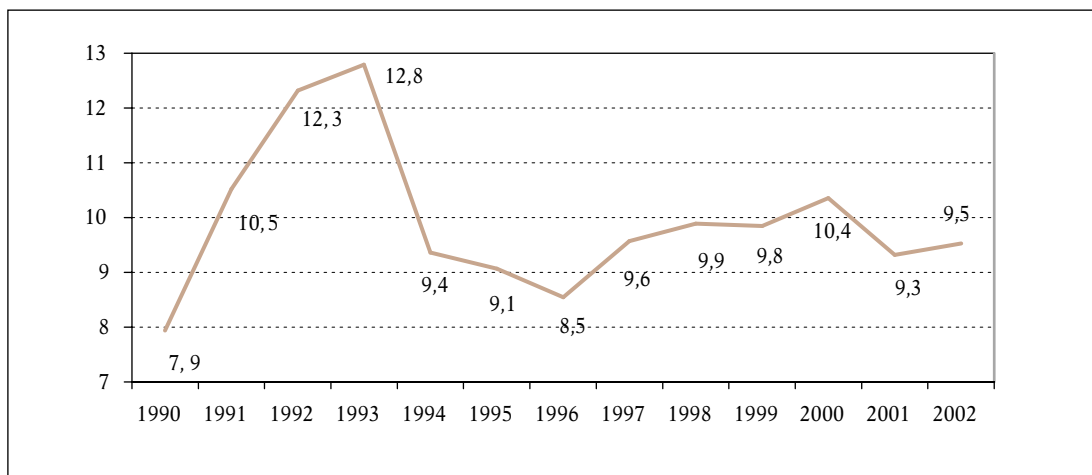
Kontrakt może dotyczyć przekazania funkcji dotychczas wykonywanej wewnątrz przedsiębiorstwa innej firmie poza nim. Wówczas mamy do czynienia z *outsourcingiem*.

W Polsce kontrakty zawierane są często z firmami wyodrębnionymi ze struktury przedsiębiorstwa (tzw. firmami-córkami) lub/i jego byłymi pracownikami, pracującymi po zmianie na własny rachunek. Wyniki badań prowadzonych na temat nietypowych form organizacji pracy w przedsiębiorstwach polskich pokazały, iż zlecenie prac firmom-córkom wykorzystywane było w 15,5% podmiotów, zaś angażowanie firm utworzonych przez byłych pracowników stosowane było w 1/5 badanych podmiotów⁷.

Zmiany organizacji pracy wykorzystujące zlecenie zadania innej firmie poprzez zawarcie z nią kontraktu może prowadzić tylko do formalnej zmiany struktury pracujących według statusu zatrudnienia, zwłaszcza jeśli jest to firma utworzona przez byłych pracowników przedsiębiorstwa. W tym przypadku tradycyjne zatrudnienie zostaje zastąpione tzw. samozatrudnieniem tych samych pracowników do wykonania tej samej pracy. Udział pracodawców i pracujących na własny rachunek (poza rolnictwem indywidualnym) w ogólnej populacji pracujących („cywilnych”⁸) w latach 1990-2002 w Polsce kształtował się zmiennie: początkowo szybko wzrastał (z 7,9% w 1990 r. do 12,8% w 1993 r.), w 1994 r. znacznie się zmniejszył (do poziomu 9,4%), w 2000 r. ukształtował się na poziomie 10,4%, zaś w 2002 r. na poziomie 9,5% (wykres 6)⁹.

Wykres 6. Udział pracodawców i pracujących na własny rachunek poza rolnictwem indywidualnym w ogólnej liczbie pracujących „cywilnych” w latach 1990-2002 (w %)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.



Ekspansja pracy na rachunek własny obserwowana w pierwszych latach transformacji była głównie rezultatem odblokowania hamulców, jakie tkwiły w gospodarce socjalistycznej. Istotną rolę odegrała tu spontaniczna reakcja na przyznanie ludziom swobody działalności gospodarczej. Obecnie mamy do czynienia z wyraźnym zahamowaniem ekspansji przedsiębiorczości indywidualnej, co każe zwrócić uwagę na nowe albo niecałkiem przezwyciężone stare bariery jej rozwoju. Należą do nich przede wszystkim: brak kapitału lub/i brak przygotowania merytorycznego,

⁷ Badania prowadzone w 2001 r. w ramach projektu badawczego realizowanego w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych finansowanego przez Komitet Badań Naukowych „Elastyczność popytu na pracę w Polsce. Analiza i metody stymulacji”.

⁸ Poza jednostkami budżetowymi resortu obrony narodowej i resortu spraw wewnętrznych i administracji oraz Urzędu Ochrony Państwa.

⁹ Wg wyliczeń na podstawie NSP udział ten w 2002 r. wynosił 11,1% (GUS 2003d).

lub/i brak umiejętności utworzenia i prowadzenia własnej działalności, lub/i brak informacji o pomocy i zobowiązaniach z tego wynikających. Znaczącej przeszkody w dalszym rozwoju różnych form samozatrudnienia upatrywać można w obawie podejmowania większego ryzyka, gdy w poprzednim okresie tradycją było stałe zatrudnienie (praca najemna) i najlepiej w jednym przedsiębiorstwie przez całe życie. Zmiana świadomości związanej z pracą w nowym systemie gospodarczym oraz dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości dokonały się w stopniu, który można ocenić jako niewystarczający.

Drugą przeszkodą jest to, że system wspierania przedsiębiorczości indywidualnej w Polsce działa mało skutecznie, gdyż jest skromny i niedofinansowany i w konsekwencji często trudno dostępny lub wręcz niedostępny.

Należy również podkreślić, iż samozatrudnienie, zwłaszcza w miejsce zatrudnienia najemnego, jakkolwiek wiąże się z szeregiem korzyści, niesie również ze sobą wiele bieżących i przyszłych zagrożeń dla pracujących. Osobom tym nie przysługują płatne urlopy, nie są szkoleni na koszt firmy, nie należy im się wynagrodzenie za nadgodziny, nie przysługuje im odzież ochronna, nie korzystają z funduszu socjalnego i innych przywilejów pracowniczych. Sami też muszą opłacać składki ubezpieczeniowe, ponieważ praca na własny rachunek wiąże się z indywidualną odpowiedzialnością za bezpieczeństwo socjalne.

Znowelizowany kodeks pracy wobec samozatrudniania byłych pracowników

Przypadki wymuszania przez pracodawców podejmowania samozatrudnienia w miejsce dotychczasowego pracowniczego stosunku pracy, powodowane chęcią obniżenia kosztów pracy poprzez przerzucenie ich na byłych pracowników, spowodowały opracowanie prawnych ograniczeń tego procederu. Niezależnie od zawarcia umowy cywilnoprawnej, wykroczeniem jest, jeżeli świadczenie pracy następuje na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem (a więc tworzy stosunek pracy). Ograniczenie takie przyjęto w nowelizacji kodeksu pracy z 1996 r. dla utrudnienia uchylania się od stosowania przepisów prawa pracy przy zatrudnianiu pracowników. Dalsze ograniczenia procederu zmuszania pracowników przez pracodawców do zakładania firm i prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek, w rzeczywistości nie różniące się niczym od normalnie świadczonej pracy, przewidziała kolejna nowelizacja kodeksu pracy w 2002 r. Nowelizacja doprecyzowała zawartą w Kodeksie pracy definicję stosunku pracy. Kodeks pracy mówił dotąd o wykonywaniu pracy na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem. W noweli dodano, że jest to praca wykonywana w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę. Jednocześnie wprowadzono zakaz zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, przy zachowaniu warunków wykonywania pracy charakterystycznych dla stosunku pracy.

W obecnych polskich warunkach zwiększanie elastyczności zatrudnienia w przedsiębiorstwach w drodze kontraktowania pracy nie wpływa jeszcze na takie przemiany struktury zatrudnienia, które jednoznacznie prowadziłyby do wzrostu udziału nowej przedsiębiorczości.

2.2. Mobilność siły roboczej

Proces mobilności zasobów pracy, zmieniający miejsce jednostek i grup w strukturach społecznych i w przestrzeni w wyniku zmian miejsca i charakteru pracy oraz pozycji zawodowej, ma wiele aspektów i pociąga za sobą wiele konsekwencji. Szczególnym problemem jest związek zachodzący między ruchliwością siły roboczej i sytuacją na rynkach pracy, a zwłaszcza tworzeniem się nierównowagi między popytem a podażą pracy. Niska mobilność zasobów pracy może bowiem przyczynić się do powstania lub/i utrwalania bezrobocia strukturalnego.

Mobilność przestrzenna

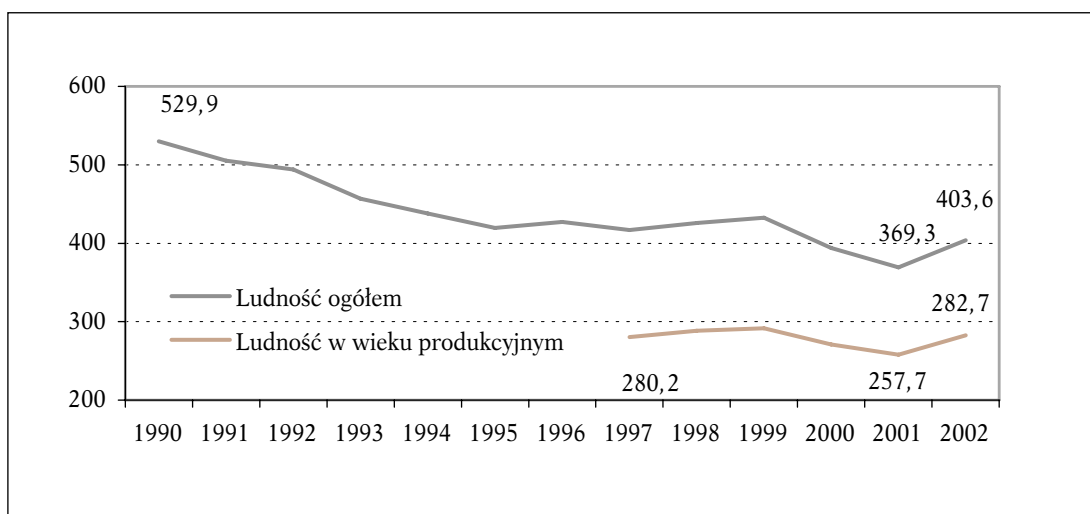
Mobilność przestrzenna prowadzi do stałej bądź okresowej zmiany miejsca zamieszkania (Holzer 1994). W odniesieniu do pracowników uwarunkowana jest najsilniej perspektywą uzyskania w nowym miejscu zamieszkania korzystniejszych warunków pracy: odpowiedniego miej-

sca pracy, wyższego wynagrodzenia, większych możliwości uruchomienia własnej firmy w porównaniu z sytuacją w dotychczasowym miejscu zamieszkania. Jest to tzw. „czynnik przyciągający”. Okoliczności te, jeśli realnie istnieją, stwarzają możliwość poprawy warunków życia, traktowanych jako odrębny czynnik stymulujący migracje. Innymi ważnymi motywami decyzji migracyjnych są uwarunkowania rodzinne oraz dążenie do podniesienia poziomu wykształcenia.

Kształtowanie się migracji wewnętrznych w Polsce przedstawia wykres 7. Migracje wewnętrzne na pobyt stały miały silną tendencję spadkową: w latach 1990-2001 liczba osób zmieniających na stałe miejsce pobytu w Polsce zmniejszyła się o 160,6 tys. (z 529,9 tys. do 369,3 tys.). Należy zwrócić uwagę, iż liczba ta uległa zmniejszeniu w stosunku do lat 80. O ile w latach 1981-1985 migracje wewnętrzne objęły 3660,8 tys. osób, w latach 1986-1990 3049,6 tys., to w latach 1991-1995 już tylko 2313,9 tys. osób, zaś w latach 1996-2000 2096,6 tys. osób (GUS 1997, GUS 2002a). Brak jest pełnych danych na temat migracji pracowników, należy jednak domniemywać, iż zmniejszały się one w podobnej skali. W latach 1997-2001 liczba osób w wieku produkcyjnym zmieniających na stałe miejsce pobytu zmniejszyła się z 280,2 tys. do 257,7 tys.

Wykres 7.
Migracje
wewnętrzne ludności
na pobyt stały
w latach 1990-2002
(w tys. osób)

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.



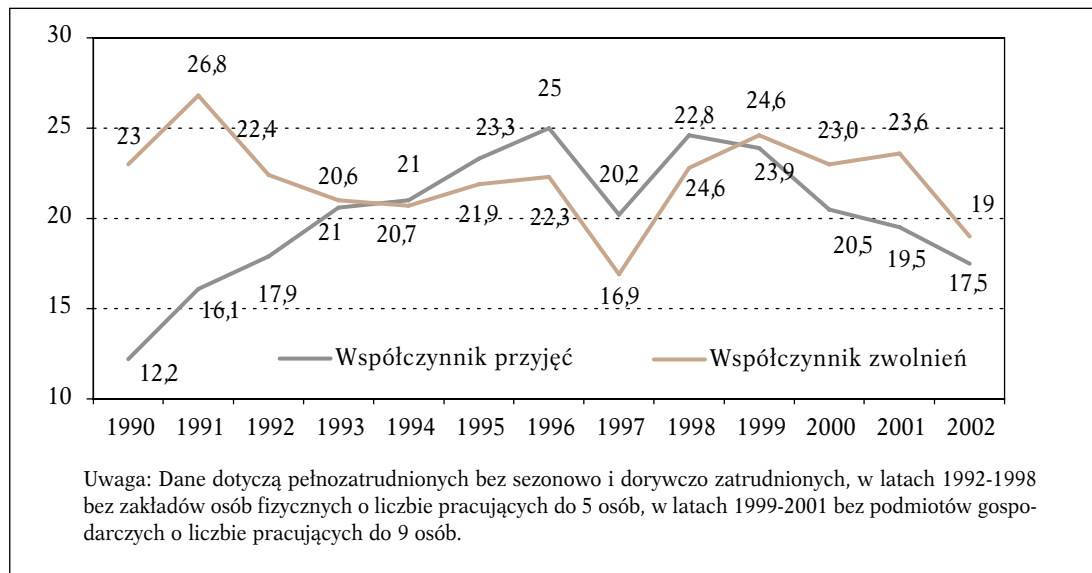
Brak ukształtowanych tradycji i panujący w tym względzie obyczaj sprawiają, iż skłonność polskich pracowników do ruchliwości przestrzennej jest ograniczona. Na uwarunkowanie powyższe nakłada się, wzmacniając efekt końcowy, permanentny niedostatek tanich mieszkań. Zmniejszenie migracji wewnętrznych miało miejsce bowiem w warunkach pogarszania się kondycji materialnej wielu gospodarstw domowych. Za pewnego rodzaju *novum* w okresie transformacji uznaje się fakt, iż trudne warunki materialne, w tym mieszkaniowe w miejscu zamieszkania przestały oddziaływać jako tzw. „czynnik wypychający” w procesie migracji wewnętrznych (Kowalewski 2000). Wpłynął na to – jak się wydaje – w największym stopniu silny wzrost kosztów przemieszczeń, na co nałożył się niedobór miejsc pracy. Lokalne i regionalne różnice w podaży i popycie na pracę nie były wystarczająco duże, by stymulować procesy migracyjne.

Niska mobilność przestrzenna zasobów pracy w Polsce jest zjawiskiem niepokojącym. Jej zwiększenie mogłoby łagodzić skutki przekształceń strukturalnych, zgodnie z modelem podążania ludzi za miejscami pracy.

Mobilność międzyzakładowa

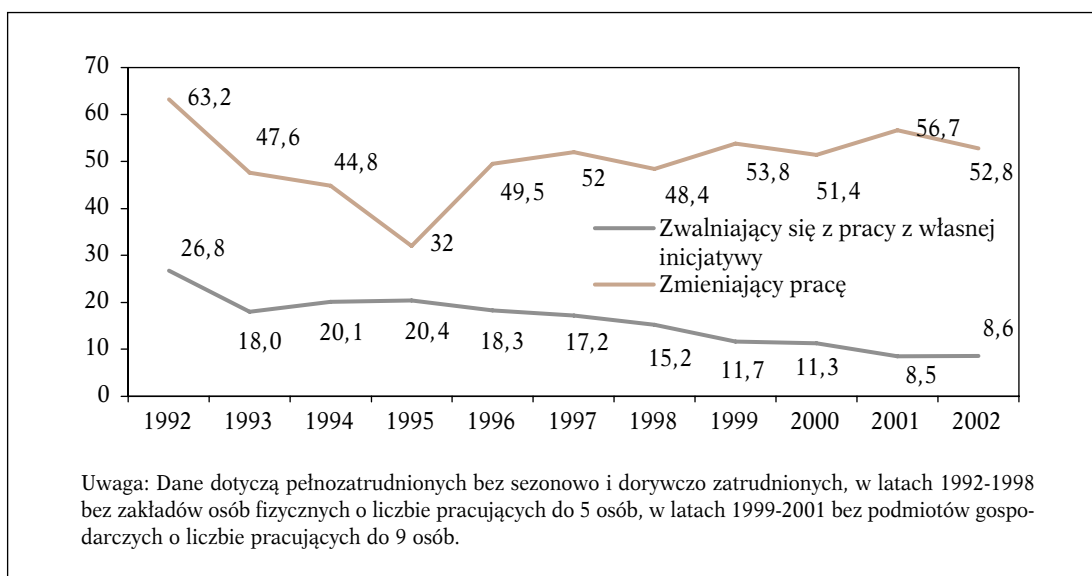
Mobilność międzyzakładowa jest formą ruchliwości pracowniczej związanej ze zmianą pracodawcy. Mobilność międzyzakładowa z punktu widzenia pracodawców jest jedną z form dostosowania zapotrzebowania na pracę do zmiennej sytuacji na rynkach produktów oraz zmian w zatrudnieniu wynikających z ruchliwości pracowników i z przyczyn naturalnych. Z kolei dla pracowników ruchliwość międzyzakładowa jest jednym ze sposobów uzyskania miejsca pracy zaspokajającego aspiracje i dążenia (w szczególności materialne) oraz dostosowania się do zmiennego popytu na pracę w gospodarce.

Analiza współczynników przyjęć i zwolnień z pracy w latach 1990-2002 wskazuje, iż największe ich nasilenie miało miejsce w latach 1995-1996 oraz 1998-1999 (wykres 8). Współczynniki te nie oddają jednak w pełni procesu ruchliwości zasobów pracy wynikających z inicjatywy samych pracujących. Ruchliwość międzyzakładową lepiej można poznać analizując udziały osób przyjmowanych do pracy po jej zmianie, a zwłaszcza zwalnianych się z pracy z własnej inicjatywy (wykres 9).



Wykres 8.
Współczynniki
przyjęć i zwolnień
z pracy w latach
1990-2002 (w %)

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.



Wykres 9.
Udział zwalnianych
się z własnej
inicjatywy wśród
ogółu zwolnionych
z pracy i udział
zmieniających pracę
wśród
przyjmowanych
do pracy w latach
1992-2002 (w %)

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.

Od 1995 r. rośnie udział osób zmieniających pracę w zbiorowości przyjmowanych do pracy, ale jednocześnie znacząco maleje udział osób zwalnianych się z inicjatywy własnej w zbiorowości zwolnionych z pracy. Świadczy to o pewnym osłabieniu procesów ruchliwości międzyzakładowej w tym okresie.

Badania przeprowadzone w końcu ubiegłej dekady wykazały, iż mobilność międzyzakładowa w Polsce była stosunkowo – jak na warunki panujące na rynku pracy – niska. Wyższa mobilność występowała jedynie w określonych kategoriach podaży pracy (wśród młodzieży, osób nisko wykształconych, pracowników małych firm), głównie tych, które mają trudności z dostępem do wysoko płatnych, stabilnych miejsc pracy. Zaobserwowano przy tym duże zróżnicowanie płynności w obu sektorach własnościowych i w firmach różnej wielkości. W przedsiębiorstwach dużych, zwłaszcza w sektorze publicznym, ruchliwość pracownicza była o wiele mniejsza niż w małych firmach, które funkcjonują przede wszystkim w sektorze prywatnym (Kukulak-Dolata 2000).

Mobilność zawodowa

Mobilność zawodowa, czyli zmiana wykonywanych zawodów dokonuje się pod wpływem jakościowych zmian popytu na pracę. Z kolei zmiany popytu dokonują się na skutek jednoczesnego oddziaływania:

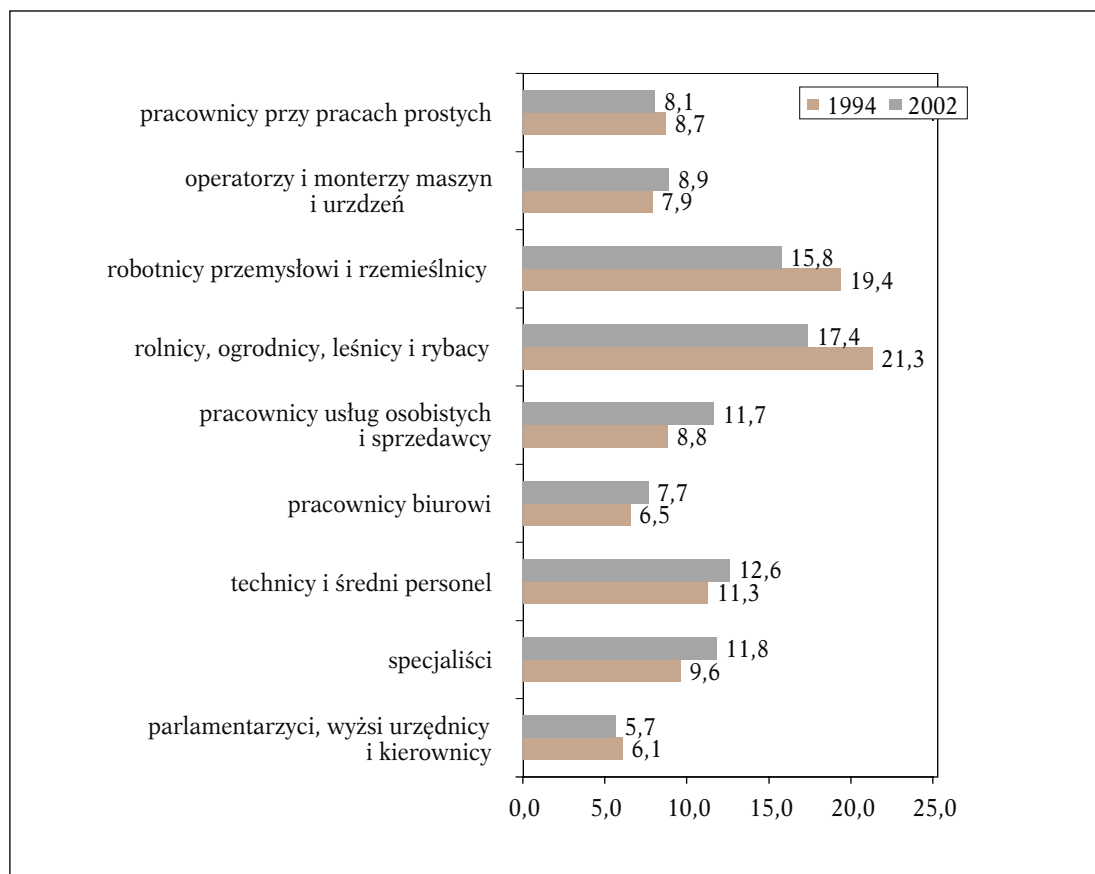
- zmian strukturalnych w gospodarce wywołanych procesem włączania się w międzynarodowy podział pracy i zwiększania efektywności gospodarowania oraz
- postępu technicznego i technologicznego.

Zwrócić trzeba szczególną uwagę na ostatni czynnik jako ten, który będzie silnie oddziaływał na strukturalne zmiany zapotrzebowania na pracę w dającej się przewidzieć przyszłości. Rozwój technik i technologii produkcyjnych i informacyjnych, postęp techniczny miał co prawda miejsce zawsze, ale obecnie rozwój ten ma charakter wyraźnie przyspieszony. Nowe technologie wymagają wyższego poziomu kwalifikacji zawodowych oraz kwalifikacji ogólnych, nie związanych z pojedynczym zakładem, produktem czy technologią. Dyfuzja nowych rozwiązań technologicznych, którym towarzyszą nowe formy organizacji pracy, zmniejsza zapotrzebowanie na kadry nisko- i niewykwalifikowane.

Zmiany jakościowe popytu na pracę wyraźnie mają miejsce w krajach wysoko rozwiniętych. Występują również w Polsce zmuszając pracowników do zwiększenia ruchliwości zawodowej.

Ruchliwość zawodowa jest częścią mobilności pracowniczej stosunkowo najtrudniej dającą się zidentyfikować za pomocą powszechnie dostępnych danych statystycznych. Pewnego przybliżenia wiedzy na jej temat dostarcza BAEL, umożliwiając dokonanie analizy zmian w strukturze pracujących według głównych grup zawodowych. W latach 1994-2002 wzrósł wśród pracujących udział specjalistów, techników i średniego personelu, pracowników usług osobistych i sprzedawców, pracowników biurowych oraz operatorów i monterów maszyn i urządzeń (wykres 10). Zmniejszył się natomiast udział pracowników przy pracach prostych, robotników przemysłowych i rzemieślników oraz rolników, ogrodników, leśników i rybaków. Wzrosło zatem zapotrzebowanie na zawody wymagające wysokich kwalifikacji i te, które pozwalają na świadczenie usług dla ludności i dla firm.

Wykres 10.
Struktura
pracujących według
wybranych grup
zawodów w 1994 r.
i 2002 r. (w %)



Źródło: GUS, BAEL 2002 i 2003.

Analiza wzrostu zatrudnienia w latach 1997-2000 dokonana na podstawie BAEL wskazuje, iż w okresie tym stosunkowo najszybciej wzrastało zapotrzebowanie na następujące grupy zawodów (Karpiński/Paradysz/Penconek 2002):

- operatorzy zautomatyzowanych linii produkcyjnych i robotów przemysłowych w przemyśle elektromaszynowym,
- informatycy,
- robotnicy poligrafii i pokrewni,
- nauczyciele szkół specjalnych,
- techniczny personel obsługi komputerów.

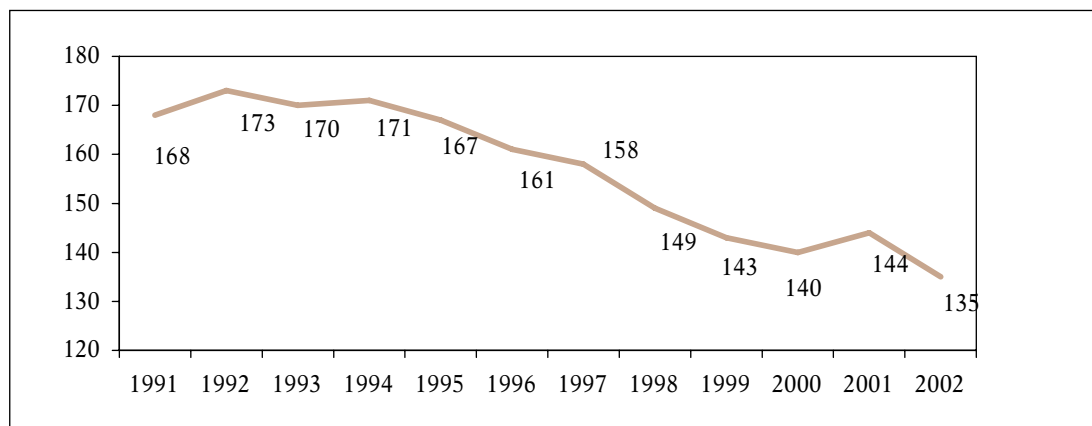
Analizowana w tym miejscu struktura pracujących pokazuje skalę i zakres mobilności zawodowej. Badania szczegółowe wykazały jednak, iż ruchliwość zawodowa polskich zasobów pracy w istocie jest niewielka, dominuje tendencja do stabilizacji, a poszczególne kategorie społeczno-zawodowe wykazują znaczny stopień zamknięcia (Rokicka/Starosta 2000).

Na niedostatek wymaganej na rynku pracy mobilności zawodowej wskazuje i to, że przy obecnym wysokim poziomie bezrobocia firmy mają poważne trudności w pozyskiwaniu pracowników dysponujących określonymi umiejętnościami, szczególnie wykwalifikowanych robotników, pracowników ze znajomością języków obcych, specjalistów w dziedzinie marketingu oraz w zakresie obsługi komputera, a także specjalistów w dziedzinie finansów i innych. Niedobór kadr zgłosiło 13,9 tys. (23,2%) spośród 60 tys. przedsiębiorstw objętych przez GUS badaniem popytu na pracę w okresie styczeń-wrzesień 2000 r. Najwięcej (niemal połowa jednostek rejestrujących niedobór kadrowe) zgłaszało zapotrzebowanie na robotników wykwalifikowanych, następnie pracowników ze znajomością języków obcych (19,6%) i specjalistów w dziedzinie marketingu (18,2%) (GUS 2001, s. 66).

2.3. Warunki pracy

Środowisko pracy generuje wiele zagrożeń dla zdrowia i życia, choć – jak pokazują dane statystyczne – tylko niespełna 10% wydarzeń wypadkowych ma tam miejsce (Kędzia/Świder 2003). Transformacja gospodarcza w Polsce nie pogorszyła warunków pracy. Stan bezpieczeństwa i higieny pracy nie uległ niekorzystnym zmianom (Koradecka 2002, 2002a). Świadczą o tym takie wskaźniki jak liczba zatrudnionych w warunkach zagrożenia czynnikami szkodliwymi dla zdrowia oraz liczba poszkodowanych w wypadkach przy pracy na 1000 zatrudnionych.

W latach 1992-2000 liczba zatrudnionych w warunkach zagrożenia czynnikami szkodliwymi dla zdrowia na 1000 zatrudnionych zmniejszała się systematycznie (wykres 11).



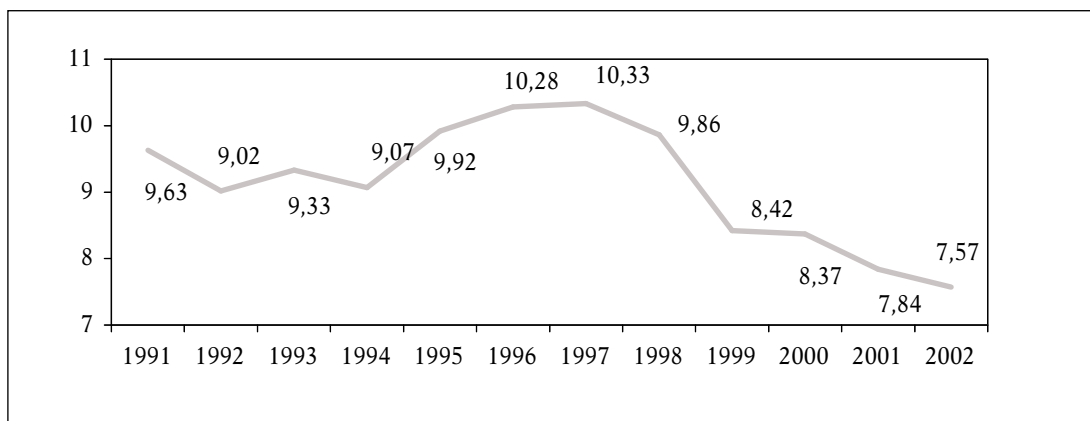
Wykres 11.
Zatrudnieni
w warunkach
zagrożenia na 1000
zatrudnionych

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.

Z kolei wskaźnik poszkodowanych w wypadkach przy pracy na 1000 pracujących (poza rolnictwem indywidualnym) wzrastał w latach 1991-1997 do poziomu 10,33, następnie zaś malał i w 2002 r. osiągnął poziom 7,57 (wykres 12).

Wykres 12.
Poszkodowani
w wypadkach przy
pracy na 1000
pracujących (poza
gospodarstwami
indywidualnymi w
rolnictwie)

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.



Należy podkreślić, iż w tym czasie wskaźnik wypadków śmiertelnych zmalał. Przyczyną około połowy wypadków przy pracy (w 2002 r. 52,2%) jest nieprawidłowe zachowanie się pracownika, a około 13-14% (w 2002 r. 13,1%) – niewłaściwa organizacja pracy lub niewłaściwie przygotowane stanowisko pracy. Około 2/3 przyczyn wypadków przy pracy wynika z niewystarczającej wiedzy i przygotowania tak pracodawców, jak i pracobiorców. W tej sytuacji niezwykle ważne jest tworzenie takich rozwiązań systemowych w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, które wymuszają odpowiednie zachowania stron umów o pracę. W latach 90. stworzono – także pod wpływem regulacji UE – podstawy nowoczesnego systemu ochrony pracy obejmującego między innymi (Koradecka 2002a):

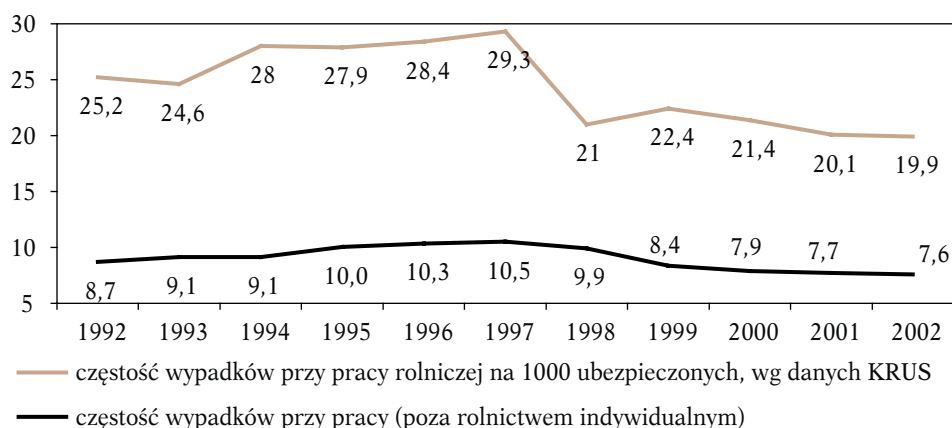
- Identyfikację zagrożeń w środowisku pracy.
- Normy regulujące procedury oceny ryzyka zawodowego oraz zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy (prace nad tym zagadnieniem jeszcze trwają).
- Wdrożenie zgodnego z wymaganiami norm europejskich systemu badań i certyfikacji spełniania wymagań bezpieczeństwa i higieny pracy w odniesieniu do maszyn, urządzeń oraz środków ochrony indywidualnej i zbiorowej.
- Uruchomienie systemu edukacji i szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia.

Istnieją dwa podstawowe zagrożenia dla zachowania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy w Polsce (Koradecka 2002). Pierwszym z nich jest rosnące bezrobocie, które nie skłania pracodawców do zachowania wymaganych standardów bezpieczeństwa – z jednej strony, a z drugiej – powoduje akceptację niekorzystnych warunków pracy przez pracowników. Drugim są zmiany zachodzące na rynku pracy, a przede wszystkim – wzrost znaczenia pracy w nietypowych formach zatrudnienia (w niepełnym wymiarze czasu, samozatrudnieniu i pracy tymczasowej) oraz zmiany organizacji pracy (kontraktowanie). Chodzi tu zwłaszcza o kwestie związane z przekazywaniem wynajmowanym pracownikom (firmom) zadań niebezpiecznych, możliwość wystąpienia dezorganizacji pracy, trudności we właściwym przeszkoleniu osób świadczących pracę oraz osłabieniu pozycji pracowników realizujących zlecane zadania. Zmiany form zatrudnienia i organizacji pracy skutkują również wzrostem liczby małych i średnich przedsiębiorstw, których walory gospodarcze są znane, ale w których warunki pracy są nie zawsze adekwatne do wymagań bezpieczeństwa i higieny pracy. Wyniki badań Państwowej Inspekcji Pracy przeprowadzonych w 2001 r. wskazały na niski poziom bezpieczeństwa i higieny pracy w małych zakładach, przy czym najwięcej nieprawidłowości wiązało się z bezpośrednim zagrożeniem dla zdrowia lub życia pracowników. Dotyczyło to zwłaszcza urządzeń i instalacji elektrycznych, maszyn i urządzeń technicznych, składowania i magazynowania surowców i materiałów oraz badań i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia. Ponadto w 65% kontrolowanych zakładów pracownicy nie zostali poinformowani o ryzyku, jakie wiąże się z wykonywaną pracą (Państwowa Inspekcja Pracy 2002).

Poważnym problemem w zakresie tworzenia bezpieczeństwa w środowisku pracy był brak powiązania między przyczynami złych warunków pracy, a ich skutkami w postaci różnicowania składki od przedsiębiorstw w zależności od stanu bezpieczeństwa i higieny pracy. Od 1 stycznia 2003 r. składka na ubezpieczenie wypadkowe jest zróżnicowana w zależności od ryzyka wypadku w miejscu pracy (wynosi od 0,4% do 8,12%).

Bezpieczeństwo pracy w rolnictwie

Rolnictwo jest w Polsce źródłem licznych wypadków przy pracy. Wskaźnik częstości wypadków przy pracy rolniczej wśród ubezpieczonych rolników jest ponad dwukrotnie wyższy w porównaniu z analogicznym wskaźnikiem w pozostałych działach gospodarki (patrz wykres 13). Pełne dane o wypadkowości w rolnictwie wskazałyby na jeszcze wyższą skalę zjawiska. Statystyką objęci są bowiem jedynie rolnicy ubezpieczeni w KRUS, czyli około 37% (cyt. za PIP www.pip.gov.pl/Infor/spraw2003/sprw-int/spr02-5.htm) ogólnej liczby rolników indywidualnych. W 2002 r. do KRUS zgłoszono 51 495 wypadków, z których 45 275 uznano za wypadek przy pracy rolniczej. Natomiast wg wstępnych danych GUS liczba poszkodowanych w pozostałych działach gospodarki wyniosła 80 494 osoby. Ta informacja też nie jest pełna, ponieważ sprawozdawczość GUS obejmuje tylko wypadki w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 9 osób.



Uwaga: Od 1 stycznia 1998 r. działa w KRUS inny system orzecznictwa, co może mieć wpływ na wyraźną zmianę tendencji od tego momentu.

Wykres 13. Częstość wypadków przy pracy rolniczej

Źródło: MGPIPS, *Ocena stanu bezpieczeństwa i higieny pracy*, wydania z odpowiednich lat.

Przyczyny wysokiej wypadkowości w rolnictwie nie zmieniają od wielu lat. Prawie połowa wypadków ma miejsce na skutek upadku, a kilkanaście – na skutek pochwycenia czy uderzenia przez ruchome części maszyn i urządzeń technicznych. Liczne wypadki mają też miejsce przy pracach związanych z obsługą zwierząt. Analiza wypadkowości rolniczej zwraca uwagę na stosowanie przestarzałych i wyeksploatowanych maszyn i urządzeń oraz użytkowanie niezabezpieczonego sprzętu, często własnej produkcji. Ponadto obejścia gospodarskie nie zawsze są odpowiednio zabezpieczone. Zdarza się zbyt często lekceważenie zagrożeń. Jednak zjawiskiem budzącym szczególny niepokój jest powierzanie niebezpiecznych prac rolniczych dzieciom. Wypadkom w gospodarstwach rolnych ulega co roku ponad 1000 dzieci do lat 15.

Źródło: MGPIPS 2003a.

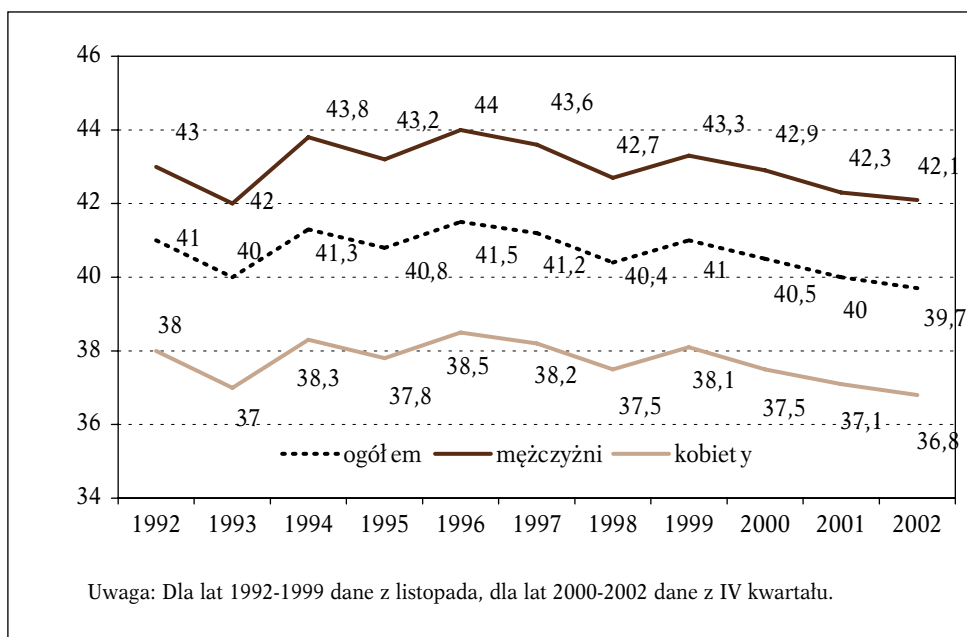
2.4. Czas pracy

Do końca grudnia 2002 r. w Polsce czas pracy nie mógł wynosić więcej niż 8 godzin na dobę i przeciętnie 42 godziny na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym, nie przekraczającym trzech miesięcy (z zastrzeżeniem dotyczącym pracy w ruchu ciągłym oraz pracy kierowców transportu i komunikacji samochodowej). Od 1 stycznia 2003 r. znowelizowany Kodeks pracy przewiduje, że czas pracy nie może przekraczać 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w pięciodniowym tygodniu pracy. Dopuszczalne jest zwiększenie tego wymiaru czasu pracy w jednym

tygodniu, gdy jest on bilansowany w innym, w ramach okresu rozliczeniowego wydłużonego do 4 miesięcy¹⁰. Rozluźnianie sztywnych ram dziennego czasu pracy i wprowadzanie coraz dłuższych okresów rozliczeniowych jest świadectwem występowania symptomów deregulacji czasu pracy (Strzezińska, 2002, s. 101).

W Polsce w latach 1992-2002 przeciętna liczba przepracowanych godzin w tygodniu w pracy głównej i dodatkowej wyniosła średnio 40,7. W badanym okresie stosunkowo najdłużej pracowano w 1996 r. (41,5 godzin w tygodniu), najkrócej zaś w 2002 r. (39,7 godzin) (wykres 14). Mężczyźni w tym okresie pracowali w tygodniu średnio 43 godziny – przeciętnie o 5,3 godziny dłużej niż kobiety. Różnica ta była największa w latach 1994-1997 (od 5,4 do 5,5 godziny), zaś najmniejsza w latach 1992-1993 (5 godzin).

Wykres 14.
Przeciętna liczba godzin przepracowanych w pracy głównej i dodatkowej w tygodniu w latach 1992-2002



Źródło: GUS, BAEL 2002 i 2003.

Stosunkowo najwięcej czasu poświęcali pracy pracodawcy i pracujący na własny rachunek (w latach 1997-2002 średnio 40,8 godziny, a więc o 0,9 godziny więcej niż pracownicy najemni), najmniej zaś pomagający członkowie rodzin (tabela 12).

Tabela 12. Przeciętna liczba godzin przepracowanych w tygodniu w pracy głównej według statusu zatrudnienia w latach 1997-2002

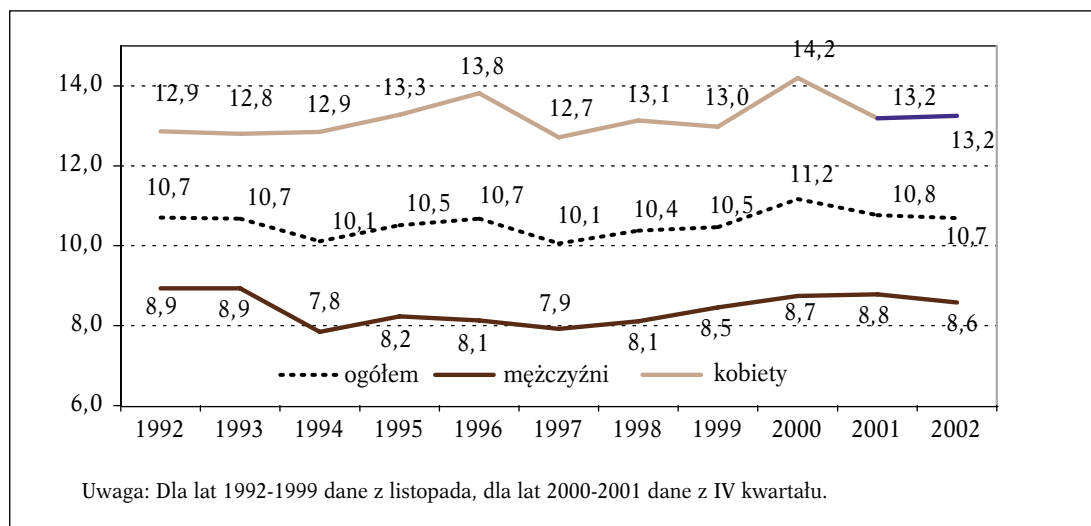
Wyszczególnienie	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Średnio 1997-2002
Ogółem	40,1	39,4	39,9	39,5	39,0	38,8	39,5
w tym: Pracownicy najemni	40,9	40,3	39,9	39,8	39,6	39,1	39,9
Pracodawcy i pracujący na własny rachunek	40,8	39,6	42	41,3	40,3	40,5	40,8
Pomagający członkowie rodzin	28,3	27,3	31,6	28,4	26,9	28,5	28,5

Źródło: GUS, BAEL 2002 i 2003.

¹⁰ Istnieje przy tym możliwość wydłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy (w granicach do 6 miesięcy) w niektórych branżach lub w niektórych rodzajach działalności, a jeżeli dodatkowo w tych branżach i rodzajach działalności występują nietypowe warunki organizacyjne lub techniczne mające wpływ na przebieg procesu pracy, istnieje możliwość wydłużenia okresu rozliczeniowego do 12 miesięcy. Wprowadzenie dłuższego, niż podstawowy, okresu rozliczeniowego czasu pracy jest możliwe w drodze układu zbiorowego pracy lub za zgodą zakładowej organizacji związkowej. Pracodawca, u którego nie działają związki zawodowe może wprowadzić dłuższy okres rozliczeniowy, po uprzednim zawiadomieniu właściwego inspektora pracy.

W latach 1999-2002 obserwuje się trend spadkowy długości czasu przepracowanego w tygodniu. W tym okresie liczba godzin przepracowanych w pracy głównej i dodatkowej zmalała łącznie o 1,3. Nieco mniej, bo o 1,1 zmalała liczba godzin przepracowanych w tygodniu w pracy głównej. Ma to pewien związek z udziałem w ogólnej liczbie pracujących osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu.

Odsetek pracujących w niepełnym wymiarze czasu¹¹ w Polsce w latach 1992-2002 był dość stabilny i kształtował się (średnio) na poziomie 10,6%, przy czym najniższą wartość osiągnął w 1997 r. (10,1%), zaś najwyższą w 2000 r. (11,2%) (wykres 15). Jego poziom miał niewielką tendencję rosnącą właśnie w tym czasie, następnie zmalał i w 2002 r. wyniósł 10,7%.



Wykres 15.
Udział pracujących w niepełnym wymiarze czasu w ogólnej liczbie pracujących w latach 1992-2002

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS, BAEL 2003.

Uważa się, iż kobiety z racji realizowanych przez siebie funkcji pozazawodowych są szczególnie skłonne do podejmowania pracy w niepełnym wymiarze czasu. Dane to potwierdzają:

- Udział kobiet pracujących w niepełnym wymiarze czasu w ogólnej liczbie pracujących kobiet był wyższy w całym badanym okresie niż analogiczny w zbiorowości pracujących mężczyzn. Średnie odsetki w badanym okresie dla obu zbiorowości ukształtowały się na poziomie (odpowiednio): 13,2% i 8,4%;
- Wśród pracujących w niepełnym wymiarze czasu przeważały kobiety, średnio udział ich wynosił 56,1%, najwyższy był w 1996 r. (58%), zaś najniższy w 1992 r. i 1993 r. (54,2% w obu latach).

Względna stabilność odsetka osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu wskazuje na niewielką skłonność do rozszerzania stosowania tej formy zatrudnienia w Polsce. Można to tłumaczyć ogólnie niskim poziomem płac i zamożności oraz niewielkimi zasobami oszczędności społeczeństwa, co utrudnia akceptację zatrudnienia świadczonego przez krótki okres, za część wynagrodzenia. Ponadto, osoby pracujące w ten sposób często odczuwają, że są pracownikami „drugiej kategorii” – najchętniej zwalnianymi i pozbawianymi wielu przywilejów pracowniczych. Z kolei pracodawcy, jeżeli decydują się na zatrudnienie pracownika, to przy wysokich stałych kosztach pracy, skłonni są raczej stosować politykę polegającą na maksymalizacji czasu pracy przy możliwie minimalnej liczbie zatrudnionych.

Wyniki badań wskazują, iż pracujący w niepełnym wymiarze czasu kierowali się głównie motywami pozaekonomicznymi. W IV kwartale 2002 r. ponad 1/3 tej zbiorowości (dokładnie 34,4%) taki wymiar czasu pracy po prostu odpowiadał, w przypadku 15,4% praca w niepełnym wymiarze czasu spowodowana była ich chorobą lub niepełnosprawnością, dla 9,5% nauką w szkole lub na kursie, zaś 6,1% świadczyła ją z przyczyn osobistych (rodzinnych). Niemożność znalezienia pracy w pełnym wymiarze czasu była przyczyną jej podjęcia dla ponad 1/4 (dokładnie 28,2%) tak pracujących.

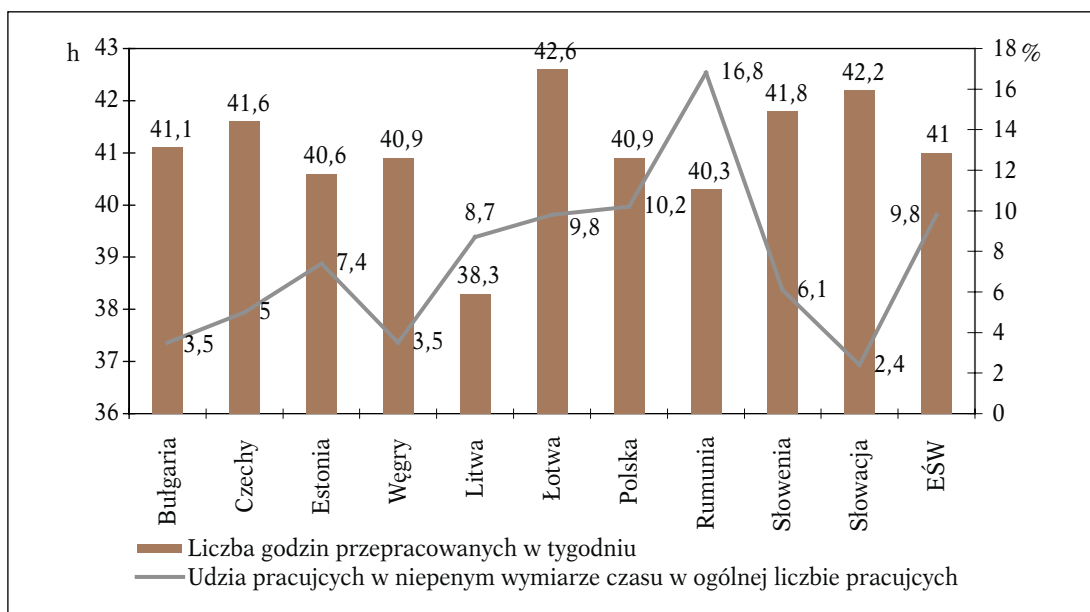
¹¹ Charakterystyczny dla prawa polskiego jest brak spójnej, systemowej regulacji pracy niepełnowymiarowej, która nawet nie ma formalnej definicji. Przyjmuje się, że z prawnego punktu widzenia czas pracy niepełnowymiarowej jest krótszy od normalnego czasu pracy porównywalnego pracownika zatrudnionego na pełnym etacie. Pojęcie niepełnego wymiaru czasu pracy odnosi się zatem do różnych sytuacji, w których jego wymiar jest niższy niż normalnie stosowany w określonych warunkach przy pracy danego rodzaju (Chobot 1998, s. 171).

Niewielkie są różnice w motywach podejmowania pracy w niepełnym wymiarze czasu między zbiorowościami mężczyzn i kobiet. Z prawie identyczną częstotliwością w obu populacjach występuje motyw niemożności znalezienia pracy w pełnym wymiarze czasu: 27,7% mężczyzn i 28,6% kobiet. Nieco rzadziej skłania kobiety do pracy w niepełnym wymiarze czasu nauka w szkole lub na kursie (6,8% wobec 10,7% mężczyzn) oraz choroba czy niepełnosprawność (11,8% wobec 20,2% pracujących tak mężczyzn). 1/3 kobiet i mężczyzn pracuje w niepełnym wymiarze czasu bo to im odpowiada. Jedyną istotną różnicą jest, iż mężczyźni znacznie rzadziej podejmują taką pracę z powodów osobistych (rodziny) (0,8%), co natomiast jest istotne dla 10,3% kobiet¹².

W Polsce liczba godzin przepracowanych w tygodniu jest mniejsza niż średnia w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, wyższy natomiast jest odsetek osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu (wykres 16).

Wykres 16.
Liczba godzin przepracowanych w tygodniu i odsetek pracujących w niepełnym wymiarze czasu w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w 2001 r.

Źródło: European Commission 2002.



Krócej niż w Polsce pracuje się w Estonii, Rumunii i na Litwie, zaś wyższy odsetek pracujących w niepełnym wymiarze czasu występuje jedynie w Rumunii.

2.5. Nowe formy zatrudnienia

Do nowych, rozwijających się form zatrudnienia w Polsce zaliczyć należy przede wszystkim pracę tymczasową oraz telepracę.

Praca tymczasowa

Praca tymczasowa jest jedną z form szerszego zjawiska nazywanego „wypożyczaniem” pracownika. Wyraża się ona zawarciem umowy – między pracodawcą użytkownikiem, pracownikiem i firmą wypożyczającą. Umowy te mogą przewidywać wykonanie konkretnego zadania, ekspertyzy czy usługi. Pracownicy są najczęściej zatrudniani na krótkie okresy w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy. Praca tymczasowa jest pracą świadczoną przez pracownika w miejscu wskazanym przez pracodawcę użytkownika, do którego kieruje go agencja pracy tymczasowej, zajmująca się tym zarobkowo. Najistotniejszym powodem sięgania do pracy tymczasowej w podmiotach gospodarczych jest potrzeba zastąpienia pracowników zatrudnionych na stałe, nieobecnych z powodu choroby, urlopu lub z innych przyczyn. Powodem drugim jest konieczność uzupełnienia zatrudnienia stałego w warunkach okresowych wzrostów zapotrzebowania na produkty i usługi.

¹² Źródło: GUS 2003, obliczenia własne.

W Polsce obecnie praca tymczasowa jest przedmiotem początkowej regulacji prawnej. Nowa ustawa ma sprzyjać racjonalizacji i uelastycznieniu polityki zatrudnienia w firmach, gdy chodzi o realizację ich okresowo zwiększonych zadań lub zadań, które nie mogą być wykonane przez własnych pracowników. Dzięki możliwości korzystania z pracy pracowników agencji pracy tymczasowej, firmy będą mogły, bez zobowiązań wynikających z tytułu samodzielnego zatrudnienia pracownika, zaspokajać potrzeby kadrowe w sytuacjach, które nie uzasadniają trwałego zwiększenia własnego stanu zatrudnienia. Upowszechnienie takiej formy zatrudnienia powinno wpłynąć na zmniejszenie bezrobocia i pracy w szarej strefie, ograniczenie wydatków budżetowych na świadczenia dla bezrobotnych, a także sprzyjać zwiększeniu atrakcyjności polskiej oferty dla inwestorów zagranicznych, co może przyczynić się do zwiększenia jej konkurencyjności. Ustawowe usankcjonowanie pracy tymczasowej poprawia i stabilizuje sytuację prawną osób dotychczas wykonujących taką pracę. W warunkach nowej regulacji prawnej będą one miały zagwarantowany status pracowniczy. Dotychczas agencje pracy tymczasowej zawierały z osobami, które były kierowane do wykonywania pracy tymczasowej, wyłącznie umowy cywilnoprawne.

Telepraca

Telepraca jest najnowszą formą świadczenia pracy na odległość za pośrednictwem komputera i łączy telefonicznych, a więc wykonywanej przy pomocy nowoczesnych technik informatycznych i telekomunikacyjnych, w dowolnej odległości od miejsca, gdzie jest tradycyjnie rozliczana¹³. Zważywszy na jej rosnące znaczenie w krajach wysoko rozwiniętych, wydaje się również najważniejszą perspektywnie formą nietypowego zatrudnienia w Polsce (Bednarski/Machol-Zajda 2002).

Telepraca ma duże znaczenie przy zwiększaniu szans na rynku pracy kobiet, osób niepełnosprawnych czy mieszkańców regionów słabo rozwiniętych. Stać się może substytutem migracji wahań dla osób, które z różnych przyczyn są im niechętnie lub podjąć ich nie mogą oraz migracji zarobkowych krajowych i międzynarodowych, bo zasięg jej jest praktycznie nieograniczony. Podjęcie tej formy zatrudnienia jest oczywiście możliwe pod warunkiem posiadania dostępu do nowoczesnych technik komunikacyjnych (zwłaszcza Internetu) i umiejętności korzystania z nich.

Zakres stosowania telepracy w Polsce jest obecnie niewielki. Wyniki badań prowadzonych na temat nietypowych form zatrudnienia w przedsiębiorstwach pokazały, iż stosowana była zaledwie w 2,3% ogółu badanych firm¹⁴. Przyczyny tego zjawiska w Polsce to przede wszystkim ciągłe problemy związane z dostępnością odpowiednich narzędzi technicznych (głównie w wymiarze finansowym) oraz parametrami sieci przesyłowych, a także kwalifikacjami ludzi. Ta ostatnia kwestia dotyczy zarówno potencjalnych wykonawców telepracy, jak i kierowników, którzy nie rozumieją do końca korzyści z tej formy zatrudnienia i nie umieją jej organizować. Nie bez znaczenia są też obawy o ochronę danych, a także brak stosownych regulacji prawnych na tym obszarze. Z tego powodu telepraca budzi niepokój zatrudnionych i związków zawodowych. W grę wchodzi też bariery psychologiczne związane, na przykład, z poczuciem izolacji pracownika wykonującego swoje zadania w domu (Bednarski/Machol-Zajda 2003).

3. Uwarunkowania tendencji występujących na rynku pracy

Tendencje występujące na rynku pracy wynikają z oddziaływania wielu różnorodnych czynników. W tej części raportu uwaga została zwrócona na trzy podstawowe czynniki: podaż zasó-

¹³ Telepraca oparta jest na systemach zarówno pełnego, jak i częściowego wymiaru czasu pracy. Umowa z osobą wykonującą swe zadania w ramach telepracy może być również realizowana w formie umowy agencyjnej, kontraktu lub działalności gospodarczej. Mogą być nią objęte różne dziedziny działalności.

¹⁴ Badania prowadzone w 2001 r. w ramach projektu badawczego realizowanego w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych finansowanego przez Komitet Badań Naukowych „Elastyczność popytu na pracę w Polsce. Analiza i metody stymulacji”.

bów pracy, wzrost gospodarczy oraz restrukturyzację przemysłu, kształtujących ogólną sytuację na polskim rynku pracy.

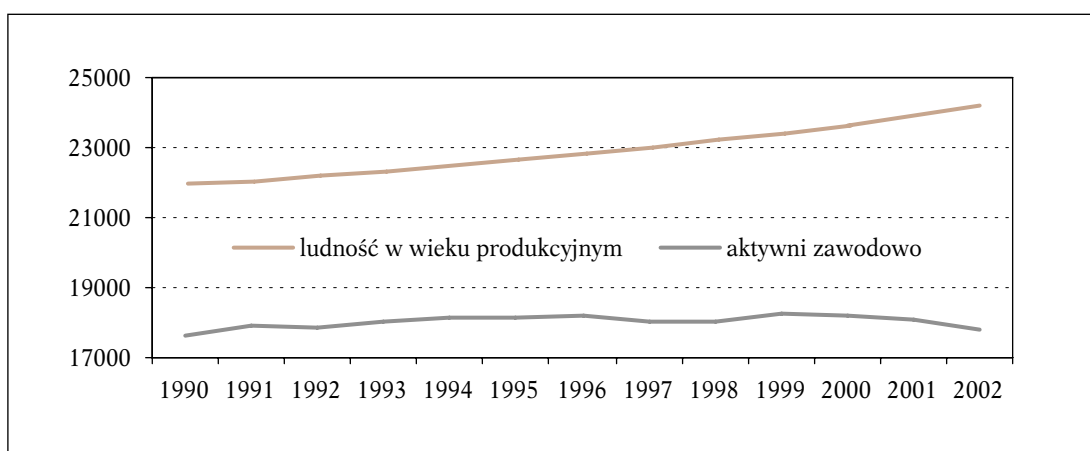
3.1. Zmiany demograficzne i podażowa strona rynku pracy

Podażową stronę rynku pracy stanowią zasoby pracy, które analizujemy przez takie kategorie, jak: ludność w wieku produkcyjnym oraz ludność w wieku 15 lat i więcej. Kształtowanie się tych wielkości jest wynikiem przebiegu procesów demograficznych. W dotychczasowym okresie transformacji obydwie te wielkości wykazywały dosyć silne tendencje wzrostowe. W latach 1989-2002 liczba ludności w wieku produkcyjnym wzrosła o ponad 2 300 tys. osób, zaś liczba ludności w wieku 15 lat i więcej wzrosła w latach 1992-2002 o ponad 2 700 tys. osób. Procesy demograficzne sprzyjały więc przyrostowi zasobów pracy.

Kształtowanie się podaży pracy wynikało nie tylko z tendencji demograficznych, ale również z oddziaływania szeregu procesów wpływających na dezaktywizację ludności: wcześniejsze emerytury, wydłużenie okresu kształcenia, wzrost wskaźnika skolaryzacji, czy wpływających na dodatkową aktywizację zawodową, wzmocnioną np. chęcią uzyskania lepszych świadczeń społecznych, czy też migracjami zagranicznymi ludności. Z danych statystycznych wynika, że trend współczynnika aktywności zawodowej ludności, wskazujący na stopień ekonomicznego wykorzystania potencjalnych zasobów pracy, był w okresie transformacji malejący. Z danych BAEL wynika, że współczynnik ten obniżył się z poziomu 61,7% w listopadzie 1992 r. do poziomu 55,0% w IV kwartale 2002 r. (GUS, BAEL 2003, s. XXXV-XXXVI). W rezultacie takich tendencji w okresie transformacji liczba ludności aktywnej zawodowo wykazywała nieduży trend wzrostowy (por. wykres 17, pokazujący tendencje w grupie ludności w wieku produkcyjnym i ludności aktywnej zawodowo na podstawie danych pochodzących ze sprawozdawczości statystycznej).

Wykres 17.
Liczba ludności w wieku produkcyjnym i aktywnej zawodowo w Polsce w latach 1990-2002 (w tys. osób)

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.



Tendencje dotyczące podażowej strony rynku pracy nie kształtowały się jednolicie w całym dotychczasowym okresie transformacji. Można wyodrębnić trzy podokresy, analogicznie jak w przypadku omawianych wcześniej zmian w zakresie zatrudnienia i bezrobocia. W latach 1990-1993 wystąpił niezbyt duży przyrost ludności w wieku produkcyjnym (zob. tab. 14), ale mimo tego zanotowano znaczny przyrost liczby ludności aktywnej zawodowo (o ponad 260 tys. osób), przede wszystkim z powodu zwiększonej aktywizacji zawodowej (o ponad 1 650 tys. osób) (Witkowski 2002, s. 9). Było to związane z hojnymi i łatwo dostępnymi zasiłkami dla bezrobotnych, które zachęcały do rejestracji w urzędach pracy także tych, którzy w istocie nie byli zainteresowani podjęciem pracy. W latach 1994-1997 przyrost liczby ludności aktywnej zawodowo był nieznaczny (o niecałe 50 tys. osób), pomimo silniejszych zmian demograficznych (liczba ludności w wieku produkcyjnym wzrosła o ponad 680 tys. osób). Związane to było z wysoką skalą dezaktywizacji zawodowej ludności (o ponad 1 mln osób) i zmniejszoną dodatkową aktywizacją zawodową w związku z zaostrzeniem wymagań uprawniających do otrzymania zasiłku dla bezrobotnych (Witkowski 2002, s. 9). Natomiast w latach 1998-2002, pomimo dużego przyrostu liczby lud-

ności w wieku produkcyjnym (o prawie 1,2 mln osób), nastąpił spadek liczby ludności aktywnej zawodowo (o ponad 200 tys. osób), głównie z powodu zwiększonej dezaktywizacji zawodowej związanej z wprowadzeniem zasiłków i świadczeń przedemerytalnych (Witkowski 2002, s. 11).

Tabela 13. Zmiany podaży strony rynku pracy w Polsce w latach 1990-2002 (w tys. osób)

Lata	Przyrost ludności w wieku produkcyjnym	Przyrost ludności aktywnej zawodowo ^a
1990-1993	+442,3	+262,0
1994-1997	+681,5	+47,0
1998-2002	+1184,0	-282,0
1990-2002	+2308,4	+27,0

a – ludność aktywną zawodowo obliczono jako sumę pracujących i bezrobotnych zarejestrowanych
Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.

Podsumowując należy stwierdzić, że zwiększona w okresie transformacji podaż siły roboczej wpływała na sytuację na rynku pracy, ale nie odgrywała decydującej roli.

3.2. Wzrost gospodarczy

Z dotychczasowych rozważań wynika, że podażowa strona rynku pracy nie wpływała na sytuację na tym rynku w sposób rozstrzygający. Wniosek ten sugeruje istotną rolę strony popytowej.

Popyt na pracę zależy od szeregu czynników. Ich opis zawierają liczne teorie ekonomiczne. W naszej analizie ograniczymy się do przebadania związku popytu na pracę i rozmiaru produkcji. Związek ten eksponowany jest zarówno w ekonomii neoklasycznej, akcentującej długookresowe zależności między tymi wielkościami, jak i w ekonomii keynesistowskiej, podkreślającej zależności krótkookresowe. Tabela 14 zawiera dane statystyczne o zmianach niektórych składników agregatowego popytu i ich determinantów, mających istotne znaczenie dla kształtowania się produkcji w gospodarce.

Tabela 14. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne w ujęciu realnym w Polsce w latach 1990-2001 (w % w stosunku do roku poprzedniego)

Rok	Inwestycje	Spożycie	Ekspert netto	Kurs dolara USA	Kurs marki niemieckiej	Podaż pieniądza M2
1990	-10,1	-11,7		-1,0		-55,5
1991	-4,1	7,5	-112,9	-34,7	-35,6	-11,8
1992	0,4	3,5	-340,9	-10,4	-3,1	13,7
1993	2,3	4,8	-72,1	-1,5	-8,0	4,2
1994	8,1	3,9	7,7	-5,0	-3,6	7,6
1995	17,1	3,3	-41,3	-16,7	-6,0	5,5
1996	19,2	7,2	-107,6	-7,0	-11,8	8,8
1997	22,2	6,1	-30,4	5,6	-8,4	14,8
1998	15,3	4,2	-13,7	-4,9	-5,8	11,9
1999	5,9	4,4	11,7	6,0	1,0	11,7
2000	1,4	2,4	-4,0	-0,5	-13,9	3,8
2001	-8,5	1,8	17,9	-10,8	-13,3	7,7
2002	-10,0	2,8	2,4	-7,6	b.d.	-3,2*

* dotyczy M3

Źródło: Obliczenia własne. GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat; GUS, *Biuletyn Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.

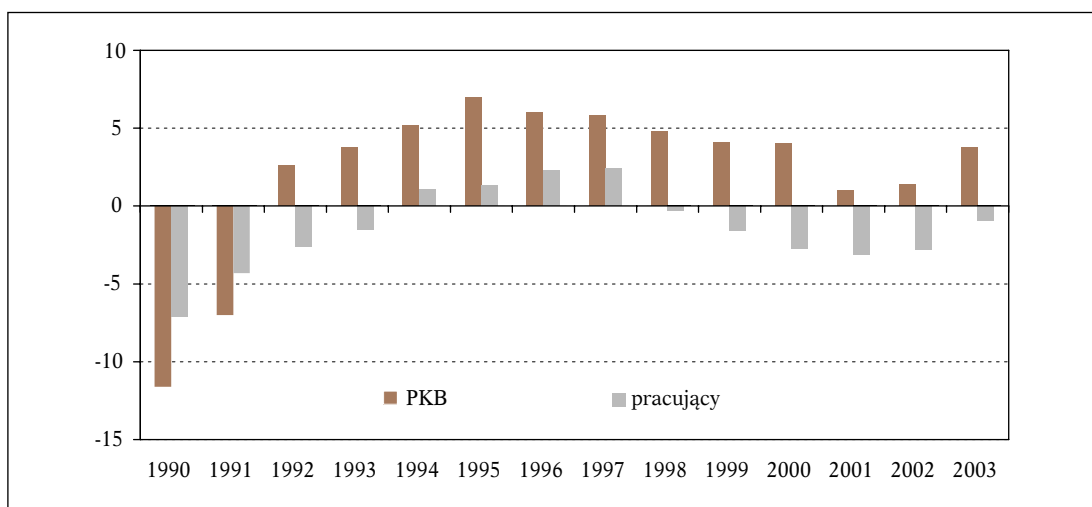
Z tabeli 14 wynika, po pierwsze, że silnym wahaniom podlegał popyt inwestycyjny. Najsilniejsza dynamika inwestycji występowała w latach 1994-1998, natomiast znacznie gorsze z tego punktu widzenia były lata 1990-1993 i 1999-2002. Po drugie, wahania spożycia były znacznie słabsze, choć i w tym przypadku najwyższa dynamika wzrostu przypadła na lata 1996-1997.

Po trzecie, należy zauważyć, że tendencje zmian popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego są w znacznym stopniu związane z dynamiką zmian realnej podaży pieniądza w gospodarce. Po czwarte, eksport netto wykazywał w większości lat badanego okresu tendencje spadkowe, przyczyniając się do obniżania agregatowego popytu i produkcji. Pewien wpływ na takie tendencje miał wzrost realnego kursu walutowego złotówki, jaki zaznaczył się wyraźnie w badanym okresie (por. kurs dolara i marki w tabeli 15).

Wykres 18 zawiera zestawienie stóp wzrostu PKB i stóp wzrostu liczby pracujących obliczonych na podstawie danych ze sprawozdawczości statystycznej. Z wykresu wynika, po pierwsze, że w latach 1990-1991 PKB i liczba pracujących spadały, ale spadek liczby pracujących był słabszy. Oznacza to, że narosło w poprzednim systemie gospodarczym zjawisko nadmiernego zatrudnienia zwiększyło jeszcze swe rozmiary w tym okresie. Po drugie, w latach 1992-1993 występował spadek liczby pracujących połączony ze wzrostem PKB. Można to tłumaczyć procesami racjonalizacji zatrudnienia w przedsiębiorstwach i likwidacją ukrytego bezrobocia. Po trzecie, lata 1994-1997 to okres szybkiego wzrostu gospodarczego połączony ze wzrostem liczby pracujących, jednakże słabszym od wzrostu PKB. Po czwarte, począwszy od 1998 r. nastąpiło wyraźne osłabienie dynamiki wzrostu gospodarczego, które przełożyło się na spadek liczby pracujących.

Wykres 18.
Stopa wzrostu PKB
i stopa wzrostu
liczby pracujących
w Polsce w latach
1990-2002
(w % w stosunku do
roku poprzedniego)

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat.



Z powyższych obserwacji wynika, że dynamika wzrostu PKB wywierała istotny wpływ na kształtowanie się liczby pracujących. Zmiany liczby pracujących były jednakże znacznie słabsze od zmian PKB. Dopiero stosunkowo wysoki wzrost PKB przekładał się na wzrost liczby pracujących. Można więc powiedzieć, że w okresie transformacji wystąpiły w polskiej gospodarce tendencje do bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego (zwłaszcza w latach 1998-2002).

Tendencje do bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego występują również w innych krajach transformacji. W tabeli 15 przedstawiono granice bezzatrudnieniowego wzrostu PKB w niektórych krajach. Oszacowano je na podstawie ekonometrycznych zależności pomiędzy zatrudnieniem a PKB w latach 1990-1999 (Kwiatkowski/Roszkowska/Tokarski 2003). Z tabeli wynika, że między krajami

Tabela 15. Granice bezzatrudnieniowego wzrostu PKB w wybranych krajach transformacji Europy Centralnej w latach 90.

Kraj	Wzrost PKB w % rocznie
Czechy	2,5
Estonia	12,7
Węgry	6,2
Litwa	4,5
Łotwa	10,2
Polska	4,2
Słowenia	6,0
Słowacja	5,3

Źródło: Kwiatkowski/Roszkowska/Tokarski 2003.

transformacji występują pod tym względem istotne różnice. Najniższy próg bezzatrudnieniowego wzrostu PKB miał miejsce w Czechach (2,5%); wskaźnik dla Polski (4,2%) mieści się w grupie wskaźników umiarkowanych, ale porównując go ze wskaźnikami w krajach wysoko rozwiniętych (np. w krajach UE kształtowały się one w latach 90. w przedziale 1-3%) należy uznać ten wskaźnik za relatywnie wysoki.

Tendencje do bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego wynikają z oddziaływania szeregu czynników. Można tutaj wymienić silną presję konkurencyjną na przedsiębiorstwa wywołującą redukcję kosztów pracy, wdrażanie nowoczesnego postępu technicznego wypierającego siłę roboczą z produkcji, szybki rozwój dziedzin nowoczesnych o niskiej pracochłonności oraz zahamowanie rozwoju dziedzin tradycyjnych o wysokiej pracochłonności, wdrażanie nowoczesnych metod zarządzania. Czynniki te prowadzą do wzrostu wydajności pracy, mającego istotne implikacje dla sytuacji na rynku pracy. Tendencje do bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego mogą być również wspierane przez ograniczenia w elastyczności rynku pracy.

Tabela 16 zawiera dane o średniorocznych stopach wzrostu PKB, zatrudnienia i wydajności pracy w wybranych krajach transformacji w latach 90. Okres ten podzielono na dwa podokresy: spadku PKB i wzrostu PKB w poszczególnych krajach. Z punktu widzenia naszej analizy szczególnie istotne są podokresy wzrostu PKB.

Tabela 16. Średnioroczne stopy wzrostu PKB, zatrudnienia i wydajności pracy w wybranych krajach transformacji Europy Centralnej w latach 90. (w %)

Kraj	Lata	Stopa wzrostu PKB	Stopa wzrostu zatrudnienia	Stopa wzrostu wydajności pracy
Czechy	1990-1992	- 4,4	-3,0	-1,4
	1993-1999	1,5	-0,8	2,3
Estonia	1990-1994	- 8,5	-3,7	-4,8
	1995-1999	4,5	-2,4	6,8
Węgry	1990-1993	- 4,8	-7,5	2,7
	1994-1999	3,3	-0,1	3,3
Litwa	1990-1994	-11,2	-2,5	- 8,8
	1995-1999	3,2	-0,3	3,5
Łotwa	1990-1993	-14,3	-3,8	-10,6
	1994-1999	2,8	-2,4	5,1
Polska	1990-1991	-9,3	-5,1	-4,2
	1992-1999	5,0	0,1	5,0
Słowenia	1990-1992	-7,5	-5,7	-1,8
	1993-1999	4,2	-0,6	4,8
Słowacja	1990-1993	-6,8	-40	-2,8
	1994-1999	5,0	-1,3	6,3

Źródło: UNECE 2001.

Z tabeli 16 wynika, że we wszystkich analizowanych krajach w okresach wzrostu PKB występowały stosunkowo silne tendencje do wzrostu wydajności pracy. W rezultacie procesom wzrostu PKB towarzyszyły tendencje do spadku zatrudnienia, które oczywiście nie mogły pozostać bez wpływu na sytuację na rynku pracy.

3.3. Restrukturyzacja gospodarki

Jednym z czynników determinujących sytuację na rynku pracy jest restrukturyzacja gospodarki. Dokonująca się w Polsce głęboka restrukturyzacja podyktowana jest aspiracjami modernizacyjnymi. Modernizacja struktur gospodarczych polega na wzroście udziału sektora prywatnego w gospodarce, przeobrażeniach struktury gospodarczej w kierunku rozwoju dziedzin nowoczesnych, wprowadzeniu postępu technicznego, wzrostu wytwarzania nowych i jakościowo lepszych produktów, doskonaleniu struktury organizacyjnej i systemu zarządzania, a także podnoszeniu poziomu kwalifikacji i wykształcenia społeczeństwa (Sapijaszka 1997, s. 6 i dalsze; Nalepa 1999, s. 27).

Spójrzmy na procesy restrukturyzacji z perspektywy zmian w strukturze przemysłu. Dane ilustrujące zmiany w latach 1992-2002 zawiera tabela 17.

Tabela 17. Struktura pracujących w przemyśle w Polsce w latach 1992 i 2002 (w %)

Przemysł	1992	2002	Zmiana (w %)
Ogółem	100	100	X
Górnictwo i kopalnictwo	12,0	7,2	-4,8
Przetwórstwo przemysłowe	81,2	84,5	3,3
Produkcja artykułów spożywczych i napojów	13,0	16,4	3,4
Produkcja wyrobów tytoniowych	0,3	0,3	0,0
Włókiennictwo	5,2	3,0	-2,2
Produkcja odzieży i wyrobów futrzanych	7,4	6,9	-0,5
Produkcja skór i wyrobów z nich	0,7	1,6	0,9
Produkcja drewna i wyrobów z drewna	3,6	4,7	1,1
Działalność wydawnicza i poligraficzna	2,0	3,2	1,2
Produkcja celulozowo-papiernicza	1,0	1,3	0,3
Produkcja koksu, przetworów ropy naftowej	0,6	0,6	0,0
Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych	3,7	3,5	-0,2
Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	2,3	4,3	2,0
Produkcja metali	4,4	2,5	-1,9
Produkcja wyrobów z metali	4,9	7,2	2,3
Produkcja maszyn i urządzeń	8,7	6,6	-2,1
Produkcja pojazdów mechanicznych, przyczep i naczep	2,9	2,8	-0,1
Produkcja mebli, pozostała działalność produkcyjna	4,4	5,9	1,5
Produkcja maszyn biurowych i komputerowych	0,2	0,2	0,0
Produkcja sprzętu i urządzeń radiowych, telewizyjnych i telekomunikacyjnych	1,9	1,0	-0,9
Produkcja instrumentów medycznych, precyzyjnych i optycznych, zegarów i zegarków	0,3	1,7	1,4
Zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz i wodę	6,7	8,2	1,5

Źródło: GUS 1996a s. 122-123; GUS 2003d.

Jaki obraz wyłania się z zestawionych informacji?

Po pierwsze, następuje spadek udziału pracujących w dziedzinach uważanych za schyłkowe lub zanikające. Należy do nich przede wszystkim górnictwo i kopalnictwo, w których liczba pracujących zmniejszyła się o około 241 tys. osób (zwłaszcza w wyniku zwolnień grupowych). Jest to przede wszystkim związane z odchodzeniem od tradycyjnych źródeł energii w kierunku źródeł bardziej efektywnych i ekologicznych.

Po drugie, wyraźny jest spadek znaczenia dziedzin zaliczanych do przemysłu lekkiego. Liczba pracujących we włókiennictwie, produkcji odzieży i wyrobach futrzarskich zmniejszyła się w badanym okresie o około 190 tys. osób. Nie są to dziedziny zaliczane do nowoczesnych, a zatem spadek ich znaczenia w przemyśle ogółem można ocenić jako korzystny z punktu widzenia jego modernizacji strukturalnej. Warto jednak zauważyć, że są to dziedziny wysoce pracochłonne, stąd też ich istnienie ma znaczenie z punktu widzenia sytuacji na rynku pracy.

Po trzecie, spadek udziału pracujących występuje również w niektórych przemysłach zaliczanych do nowoczesnych, a mianowicie w produkcji maszyn i urządzeń, przemyśle chemicznym i produkcji metali. Było to spowodowane niskim stopniem ich nowoczesności i niską konkurencyjnością w stosunku do wyrobów importowanych.

Po czwarte, można zaobserwować wyraźny wzrost znaczenia tzw. przemysłów konsumpcyjnych, zwłaszcza produkcji artykułów spożywczych i napojów, produkcji mebli, produkcji drewna i wyrobów z drewna, wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych. Produkcja tych wyrobów może stanowić w przyszłości specjalizację eksportową Polski.

Po piąte, w strukturze przemysłu znikomy jest udział pracujących w tzw. przemysłach wysokich technologii, takich jak: produkcja maszyn biurowych i komputerów, produkcja sprzętu i urządzeń radiowych, telewizyjnych i telekomunikacyjnych, produkcja instrumentów medycznych, precyzyjnych i optycznych (1,7% ogółu pracujących w przemyśle w 2002 r.). Jest to zjawie-

sko niekorzystne, zwłaszcza na tle szybkiego tempa rozwoju tych dziedzin w krajach rozwiniętych. Mają one decydujące znaczenie dla cywilizacji informacyjnej, ekspansji eksportowej i tempa wzrostu gospodarki.

Oceniając wpływ restrukturyzacji na sytuację na rynku pracy należy uwzględnić dwa aspekty:

- aspekt wpływu na poziom zatrudnienia i bezrobocia,
- aspekt wpływu na procesy realokacji siły roboczej między dziedzinami gospodarki.

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

Związana z procesem restrukturyzacji realokacja siły roboczej między dziedzinami gospodarki może wywoływać niedostosowania strukturalne między podażową i popytową stroną rynku pracy, prowadząc do bezrobocia strukturalnego. Tendencje takie zauważalne są w polskiej gospodarce. Nie musiałyby być one tak silne, gdyby dostosowania strukturalne podażowej strony rynku pracy do strony popytowej były szybsze. Wymagałoby to zwiększenia mobilności siły roboczej, zwłaszcza mobilności zawodowej, kwalifikacyjnej i przestrzennej. W poprawie tej mobilności można upatrywać istotny czynnik osłabiający negatywny wpływ procesów restrukturyzacji na niedopasowania strukturalne na rynku pracy.

Wnioski

Dotychczasowym procesom transformacji systemowej towarzyszą zjawiska niepełnego wykorzystania zasobów pracy i jawne bezrobocie. Stopa pracujących (*employment rate*) wynosi obecnie około 54% i obniżyła się w stosunku do lat 1989-1990 przeciętnie o ponad 10 punktów procentowych, wykazując przy tym pewne wahania koniunkturalne (wzrastała w latach 1994-1998), ale nigdy nie osiągnęła poziomu z okresu przedtransformacyjnego. Porównania z okresem sprzed 1990 r. nie są wprawdzie do końca uprawnione ze względu na występujące w tamtej epoce zjawisko ukrytego bezrobocia, ale z perspektywy społecznej problem ten jest postrzegany jako ograniczenie dostępu do pracy.

Obniżenie wskaźnika pracujących kobiet jest mniejsze niż mężczyzn, chociaż trzeba pamiętać, że wskaźnik pracujących kobiet w Polsce był zawsze – i pozostał nadal – niższy niż w innych krajach postkomunistycznych.

Rewersem spadku pracujących jest, z jednej strony – otwarte bezrobocie, a z drugiej – wysoka skala osób biernych zawodowo (szczególnie rencistów i wcześniejszych emerytów).

W dotychczasowym okresie transformacji tendencje w zakresie podażowej strony rynku pracy, czyli znaczący wzrost nowych zasobów pracy, potęgowały skalę bezrobocia choć nie odgrywały wiodącej roli w jego kształtowaniu się. Do połowy obecnej dekady trzeba liczyć się z podobnymi tendencjami w tym zakresie.

Kluczową rolę w kształtowaniu bezrobocia odegrało osłabienie popytu na pracę. Był on silnie związany z dwoma rodzajami czynników: koniunkturalnymi oraz podejmowanymi działaniami restrukturyzacyjnymi w gospodarce. Pod koniec dekady lat 90. na skutek nałożenia się oddziaływania obu grup czynników, mamy w Polsce do czynienia z tzw. drugą falą bezrobocia. Jednocześnie przyspieszenie wzrostu gospodarczego, które jest zwykle ważnym czynnikiem umożliwiającym redukcję bezrobocia, okazało się czynnikiem działającym niedostatecznie. W okresie transformacji ujawniły się bowiem tendencje do bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego. Popra-

wie sytuacji na rynku pracy mógłby sprzyjać rozwój dziedzin o stosunkowo wysokiej pracochłonności.

Na rynku pracy dokonały się istotne zmiany strukturalne. Szybki rozwój sektora prywatnego, wzrost przeciętnego poziomu wykształcenia, a także rozwój działu usług, przybliżają strukturę pracujących w polskiej gospodarce do struktur w krajach rozwiniętych. Niepokojące jest natomiast zahamowanie zmian zatrudnienia w rolnictwie.

Charakterystyczną cechą rynku pracy w okresie transformacji jest rozszerzenie szarej strefy zatrudnienia. Niepokoi zwłaszcza znaczny udział w tej strefie młodych pracowników z wyższym wykształceniem.

Mimo że w Polsce, tradycyjnym kraju emigracji, zmalała liczba wyjazdów na stałe, to nadal mamy do czynienia z zainteresowaniem pracowników okresowymi wyjazdami zarobkowymi za granicę. Trudna sytuacja na polskim rynku pracy oraz istnienie trwałego popytu na pracę Polaków w pewnych segmentach gospodarki krajów przyjmujących, sprzyjać będzie podtrzymaniu tego zainteresowania. Jednocześnie na polskim rynku pracy pojawili się obcokrajowcy, głównie z krajów postsowieckich (przede wszystkim z Ukrainy) oraz z Wietnamu. Skutecznie zagospodarowują liczne nisze polskiego rynku pracy.

W okresie transformacji dokonały się wyraźne zmiany w charakterze wykonywanej pracy. Nastąpił rozwój pracy terminowej, dorywczej i tymczasowej. Rozwinęły się zjawiska kontrakowania pracy i innych bardziej elastycznych form zatrudnienia. Rozwijają się one żywiołowo, bardziej pod wpływem trudnej sytuacji na rynku pracy niż pod wpływem dostępnych regulacji, chociaż także i w tej dziedzinie dokonały się istotne zmiany, o których więcej w następnym rozdziale raportu.