

Bogusława Puzio-Waławik

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

DEREGULACJA RYNKU PRACY JAKO INSTRUMENT POLITYKI PAŃSTWA NA RYNKU PRACY

1. Wstęp

Ogólnoswiatowy kryzys gospodarczy, z jakim mamy obecnie do czynienia, zmusza rządy państw do poszukiwania rozwiązań mających na celu zaradzenie spowolnieniu gospodarczemu, a także obniżeniu poziomu życia obywateli. Szczególnie ważne jest działanie państwa na rynku pracy, gdyż to właśnie utrata pracy powoduje gwałtowne pogorszenie się sytuacji materialnej gospodarstw domowych.

Ponieważ przedsiębiorstwa w zaistniałej sytuacji starają się obniżyć koszty produkcji, w pierwszej kolejności zmniejszają zatrudnienie, gdyż praca jest tym czynnikiem produkcji, którym w krótkim okresie najłatwiej manewrować.

Rolą państwa jest zachęcenie przedsiębiorców do większej elastyczności w kwestii zatrudnienia, do zmiany organizacji pracy w zakresie zarówno samej formy świadczenia pracy, jak i czasu pracy. Zmiany w kodeksie pracy, które przeprowadzono w Polsce w ciągu ostatnich 15 lat, pozwalają obecnie stosować nietypowe formy zatrudnienia, a to może spowodować zmniejszenie bezrobocia.

2. Istota deregulacji rynku pracy

Pojęcie deregulacji rynku pracy jest definiowane jako usuwanie ograniczeń w swobodnym działaniu rynku pracy, zwiększenie swobody działania podmiotów gospodarczych i zmniejszenie udziału państwa w zakresie zbiorowych stosunków pracy.

Wśród teoretyków i praktyków zajmujących się rynkiem pracy przeważa pogląd, że rozbudowana regulacja rynku pracy stanowi czynnik utrudniający dostosowanie wielkości zatrudnienia do zmiennych potrzeb pracodawców. W rezultacie prowadzi do wzrostu bezrobocia strukturalnego i jest jedną z przyczyn bezrobocia długookresowego. Sztywne regulacje utrudniają rozwój gospodarczy oraz restrukturyzację gospodarki, konieczną wobec szybkich zmian zachodzących na rynkach światowych, rozwoju nowoczesnych technologii i globalizacji.

Tabela 1. Instrumenty służące regulacji rynku pracy oraz wskaźniki ekonomiczne w niektórych krajach

	Hiszpania	Irlandia	Francja	Niemcy	Szwecja	Finlandia	USA	Polska
Podatki (2000 r.)	wysokie	b. niskie	wysokie	średnie	wysokie	wysokie	niskie	b. wysokie
Jednostkowy koszt pracy (1999 r.)	wysoki	niski	wysoki	wysoki	b. wysoki	b. d.	b. d.	względnie wysoki
Wydatki na aktywne programy bezrobocia	b. niskie	wysokie	wysokie	wysokie	wysokie	wysokie	niskie	niskie
Roczne tempo wzrostu zatrudnienia (1995-2000)	względnie wysokie	b. wysokie	średnie	poniżej średniego	średnie	b. wysokie	b. wysokie	b. niskie
Stopa bezrobocia (2000)	wysoka	b. niska	wysoka	średnia	niska	wysoka	b. niska	b. wysoka
Średnioroczne tempo wzrostu produktywności na 1 godzinę (1995-1999)	wysokie	b. wysokie	średnie	średnie	wysokie	wysokie	wysokie	wysokie
Stopa wzrostu PKB na 1 zatrudnio- nego (1995-1999)	b. niska	b. wysoka	średnia	względnie niska	wysoka	wysoka	wysoka	średnia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. W. Frieske, *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 43.

Przedstawione dane (zob. tab. 1) wskazują na negatywny wpływ nadmiernej regulacji na sytuację na rynku pracy. Kraje mające niskie podatki i niskie koszty pracy charakteryzują się niską stopą bezrobocia i wysoką stopą wzrostu PKB (Irlandia, USA). Z kolei kraje, w których są wysokie podatki (Polska, Hiszpania, Francja), mają wysokie bezrobocie i niższy wzrost gospodarczy niż wcześniejsza grupa krajów.

Zatem deregulacja warunkuje wzrost elastyczności rynku pracy i sprzyja ograniczeniu bezrobocia. Dotyczy to kilku kluczowych kwestii, rzutujących na obniżenie kosztów pracy i ułatwiających dostosowanie popytu na pracę do zmiennych warunków rynkowych. Są to¹:

- kształtowanie płacy minimalnej,
- prawna ochrona zatrudnienia,
- redukcja obowiązkowych zewnętrznych obciążeń kosztów pracy, czyli tzw. kli-na podatkowego,
- zbiorowe stosunki pracy (szczebel negocjacji, zakres i okres obowiązywania układów zbiorowych, uprawnień związków zawodowych).

Analizując poszczególne czynniki mające wpływ na zwiększenie elastyczności rynku pracy, stwierdzić należy, że wśród krajów Unii Europejskiej Irlandia może się wykazać najniższym opodatkowaniem dochodów niskich, czyli wynagrodzeń, które otrzymują pracownicy o najniższych kwalifikacjach, jako ci, którzy są najbardziej narażeni na bezrobocie. Najwyższe obciążenie tych dochodów utrzymuje się z kolei w krajach skandynawskich, we Włoszech i w Niemczech. Natomiast krajami, które obniżyły w 2000 r. obciążenia podatkowe dochodów niskich, są Francja, Hiszpania i Wielka Brytania. Tymczasem w Grecji nie obniżono powyższych podatków, a w Niemczech, Holandii i Luksemburgu nawet je podniesiono².

Natomiast wydaje się, że wpływ płacy minimalnej na zatrudnienie może być istotny przede wszystkim w przypadku młodzieży. Zwłaszcza istotna tu jest relacja płacy minimalnej do średniej. I tak w Japonii i w krajach anglosaskich jest ona wyraźnie niższa niż w Unii Europejskiej i niższa jest tam stopa bezrobocia młodzieży. Natomiast najwyższa relacja płacy minimalnej do średniej występuje we Francji i Holandii.

W zakresie prawnej ochrony pracy model anglosaski jest mniej restrykcyjny niż zachodnioeuropejski czy japoński i to również wiąże się z niższą stopą bezrobocia (ok. 4% w USA), podczas gdy w krajach europejskich prawna ochrona pracy jest mocno rozbudowana i towarzyszy temu wysokie bezrobocie.

W stosowanych przez pracodawców strategiach zatrudnienia coraz częściej obserwuje się wzrost zainteresowania nowymi, nietypowymi formami zatrudnienia i czasu pracy. Stosowane strategie elastycznego zatrudnienia skierowane są na:

- odejście od ustawowej regulacji czasu pracy i przejście do indywidualnego ustalania wymiaru i rozkładu czasu pracy,

¹ S. Borkowska, *Regulacja rynku pracy w Polsce a polityka gospodarcza*, [w:] *Deregulacja polskiego rynku pracy*, red. K.W. Frieske, IPiSS, Warszawa 2003, s. 30.

² Tamże, s. 34.

- zwiększenie zróżnicowania wynagrodzenia za pracę,
- ograniczenie funkcji zakładu pracy,
- zwiększenie przydatności pracowników (intensywne doszktałcanie w zakładzie pracy),
- stosowanie nowych form zatrudnienia i umów, co prowadzi do większej segmentacji rynku pracy.

W zakresie elastycznych form zatrudnienia można zauważyć następujące tendencje³:

- odchodzenie od zatrudnienia stałego, na czas nieokreślony, do zatrudnienia przejściowego, na czas określony,
- odchodzenie od zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy do zatrudnienia w częściowym wymiarze czasu pracy,
- skracanie czasu pracy w celu ograniczania bezrobocia,
- wzrost i zmienność kwalifikacji oraz przeniesienie wykonywania pracy poza zakład pracy,
- rozwój pracy na własny rachunek,
- prace zlecone itp.

Rozwój takich form pracy powoduje spadek kosztów zatrudnienia, wzrost efektywności i konkurencyjności firm, stymuluje działalność małych firm, aktywizuje edukację oraz zwiększa szanse zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Trzeba pamiętać, że praca w niepełnym wymiarze godzin nie oznacza klasycznej formy pracy na 1/2 etatu, 1/3 etatu itp., ale wiele bardzo zróżnicowanych rozkładów czasu pracy. Wśród najbardziej rozpowszechnionych w państwach Unii Europejskiej form niepełnego czasu pracy należy wymienić:

- *job-sharing* – jest to dzielenie pracy i wynagrodzenia jednego pracownika pomiędzy dwóch lub więcej pracowników,
- skrócony dzienny wymiar czasu pracy – regularna praca na niepełnym etacie, gdy dzienny czas pracy wynosi np. 4 godziny. Skrócony czas może być taki sam we wszystkie dni tygodnia lub różny w poszczególne dni,
- skrócony czas pracy o elastycznym rozkładzie w ramach poszczególnych dni (np. praca tylko 4 dni w tygodniu), tygodni (np. 3 tygodnie pracy i tydzień wolny) lub miesięcy,
- praca z uwzględnieniem długotrwałego urlopu (np. urlop wychowawczy, naukowy),
- praca na wezwanie – **pracownik świadczy pracę wtedy, gdy pracodawca jej potrzebuje** (musi być dyspozycyjny i osiągalny).

W krajach Unii Europejskiej oprócz rozszerzania się pracy w zmniejszonym wymiarze czasu nasila się proces zróżnicowania struktury czasu pracy. Coraz częściej obserwuje się zatrudnienie w nietypowych rozkładach czasowych, np. praca wieczorem, praca w nocy, praca w soboty, praca w niedziele itp. Ponadto w Unii Europejskiej występuje wypieranie zatrudnienia stałego przez zatrudnienie na czas określo-

³ S. Borkowska, *Świat pracy na przelomie wieków*, „Polityka Społeczna” 1997, nr 11-12.

ny. Średnio połowa osób, które były wcześniej bezrobotne lub bierne zawodowo, a zostały zatrudnione po 1994 r., znalazła pracę na czas określony.

Do najważniejszych pracowniczych form zatrudnienia nietypowego należy zaliczyć:

- pracę na podstawie umów terminowych (na czas określony),
- nieodpłatne oddanie pracownika do dyspozycji innego pracodawcy,
- pracę tymczasową,
- pracę na wezwanie,
- telepracę.

Zgodnie z uregulowaniami prawnymi w Unii Europejskiej umowami na czas określony są umowy, których czas trwania jest ograniczony w ten sposób, że ulegają one rozwiązaniu w razie zaistnienia pewnych obiektywnych faktów ustalonych w tej umowie, jak np. nadejście określonej daty, wystąpienie określonego zdarzenia, wykonanie określonego zadania.

Prawo polskie wyróżnia trzy rodzaje umów terminowych⁴:

- na okres próbny (do trzech miesięcy),
- na czas określony (do wskazanej w umowie daty),
- na czas wykonania określonej pracy.

Natomiast praca tymczasowa jest pracą świadczoną przez pracownika w przedsiębiorstwie, do którego skieruje go agencja pracy tymczasowej, zajmująca się tym zarobkowo. W Polsce kwestia ta jest przedmiotem bardzo świeżej i fragmentarycznej regulacji, a obszerniejsze unormowanie tej kwestii znajduje się dopiero w fazie projektu.

Z kolei nieodpłatne oddanie pracownika do dyspozycji innego pracodawcy jest regulowane przez prawo Unii Europejskiej bardzo lakonicznie i jedynie częściowo. W praktyce najczęściej polega ono na skierowaniu pracownika do wykonania określonego zadania w innym zakładzie.

Jeśli chodzi o pracę na wezwanie, to jej istotą jest obowiązek pracownika stawiania się do pracy na każde wezwanie pracodawcy. Ta forma zatrudnienia jest szczególnie atrakcyjna dla pracodawców, którzy nie potrzebują pracowników stale, lecz tylko do pewnych prac. W Unii Europejskiej, a także w Polsce, ta forma nietypowej pracy pozostaje nadal poza wyraźną regulacją prawną.

W ostatnich latach na świecie obserwuje się rozwój telepracy. Jest to kolejny rodzaj nietypowego zatrudnienia, będący efektem szybkiego rozwoju nowych technologii informacyjnych. Powodują one zasadnicze zmiany nie tylko w najbardziej technologicznie zaawansowanych dziedzinach gospodarki, ale również wpływają na przekształcenie wszystkich jej sektorów. Nowe technologie informacyjne przyspieszają przepływ informacji, przetwarzanie danych oraz prowadzą do nowego podziału pracy w przestrzeni. Wykorzystanie komputerów, Internetu i telefonii komórkowej umożliwiło oderwanie pracowników od tradycyjnego miejsca pracy oraz

⁴ M. Szyłko-Skoczny, *Sytuacja na rynku pracy u progu nowego wieku*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 1.

zastosowanie nietypowych form zatrudnienia, przede wszystkim telepracy (e-pracy), jako formy świadczenia pracy za pomocą techniki elektronicznej. Telepracę definiuje się jako formę organizacji i/lub wykonywania pracy przy wykorzystaniu technologii informacyjnych, w której zatrudniony w ramach umowy o pracę pracuje regularnie poza siedzibą firmy⁵.

3. Uelastycznianie rynku pracy w Polsce

W latach 90. w Polsce pojawiły się zjawiska charakterystyczne dla rynków pracy krajów Unii Europejskiej. Pracodawcy zaczęli, w coraz większym stopniu, stosować elastyczne formy zatrudnienia, choć jeszcze w mniejszym zakresie niż w Unii Europejskiej. Na przykład zatrudnienie w niepełnym wymiarze stanowi 10,8% ogółu zatrudnionych i dotyczy w większym stopniu kobiet (13,2%)⁶. Mało rozwinięte są inne nietypowe formy zatrudnienia, takie jak np. telepraca, praca na wezwanie itp. Natomiast bardzo częste stosowanie w latach 90. zatrudnienia na podstawie umów na czas określony, umów zlecenia i umów o dzieło spowodowało zmianę ustawodawstwa pracy i ograniczenie dopuszczalności tych umów⁷.

W Polsce wciąż jeszcze zachodzi proces dostosowywania modelu prawa pracy do wymogów współczesnej gospodarki rynkowej. Nowelizacja kodeksu pracy spowodowała zwiększenie swobody podmiotów w zakresie kształtowania warunków zatrudnienia. Pomimo tych zmian polski rynek pracy charakteryzuje się nadal daleko idącą regulacją. Zwiększenia elastyczności w sferze zatrudnienia domagają się przede wszystkim pracodawcy, wskazując, że nadmierna regulacja jest istotną barierą aktywizacji rynku pracy. Krytykują oni rozbudowaną ochronę praw pracowniczych i wysokie koszty ubezpieczeń społecznych. Wskazują, że prawo pracy nie jest dostosowane do potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw. Ponadto pracodawcy domagają się większej swobody stosowania umów na czas określony oraz nowych, nietypowych form zatrudnienia, zwiększenia limitu godzin nadliczbowych i ograniczenia wysokości dodatków za te godziny (150 godz. w skali roku – 50% wynagrodzenia za dwie pierwsze nadgodziny oraz 100% za następne)⁸, zmniejszenia kosztów zwolnień lekarskich, obniżenia płacy minimalnej, ułatwienia zwolnień pracowników, skrócenia okresu wypowiedzenia, zmniejszenia gwarancji socjalnych itp. Żądania pracodawców natrafiają na opór ze strony pracowników, którzy z kolei obawiają się utraty bezpieczeństwa socjalnego⁹.

⁵ L. Machol-Zajda, *Telepraca – nowa forma zatrudnienia*, [w:] *Deregulacja polskiego rynku pracy*, red. K.W. Frieske, IPiSS, Warszawa 2003, s. 142-143.

⁶ *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności*, GUS, Warszawa 19.03.2004, s. 6.

⁷ M. Szyłko-Skoczny, wyd. cyt.

⁸ *Kodeks pracy – komentarz*, red. T. Zieliński, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001, s. 653 i nast.

⁹ Borkowska S., *Świat pracy...*

W przypadku Polski do czynników sprzyjających deregulacji należą¹⁰:

- wysokie bezrobocie,
- akceptacja wysokiego ryzyka i niepewności,
- niechęć do struktur hierarchicznych,
- wzrost zapotrzebowania na pracowników o wysokim stopniu kwalifikacji,
- rosnąca liczba osób pracujących w sektorze prywatnym.

Z kolei do czynników zmniejszających akceptację i możliwości deregulacji należą:

- duże znaczenie kolektywizmu i bezpieczeństwa socjalnego zapewnianego przez władze państwa, co niewątpliwie stanowi dziedzictwo dawnego ustroju,
- niski poziom życia i duży odsetek ludzi ubogich, co tworzy barierę dla redukcji kosztów pracy przez obniżanie relacji płacy minimalnej do średniej, przy jednoczesnym ograniczaniu świadczeń socjalnych,
- niskie kwalifikacje sporej części pracujących,
- relatywnie silne związki zawodowe, zwłaszcza w sektorze prywatnym,
- słaby rozwój dziedzin gospodarki opartych na wiedzy.

Tabela 2. Zatrudnienie w Polsce według wymiaru czasu pracy

Wyszczególnienie	IV kwartał 2007 r.	IV kwartał 2008 r.
Ogółem:	100,0	100,0
Pracujący w wymiarze czasu:		
pełnym	90,2	91,5
niepełnym	9,8	8,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności*, GUS, Warszawa, 19.03.2009 r., s. 6.

Jak wskazuje tab. 2, pod koniec 2008 r. zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy było relatywnie niskie, zwłaszcza w porównaniu z rokiem poprzednim. Można przypuszczać, że było to efektem rozpoczynającego się kryzysu gospodarczego, który wpłynął na ograniczenie zatrudnienia we wszystkich formach.

Obciążenia kosztów pracy w Polsce są bardzo wysokie i przekraczają ich średni poziom w UE. Uwzględniając tylko podatek od wynagrodzeń, należy stwierdzić, że stanowią one 48% kosztów pracy (w UE 23,3%), a całkowite obciążenia obligatoryjne kosztów pracy stanowią 80% (w UE 53,0%). Ponadto w Polsce obserwuje się dalszy wzrost tych obciążeń na skutek likwidacji wielu ulg, zamrożenia progów dochodowych wolnych od podatku PIT, zmiany klasyfikacji kosztów uzyskania przychodów czy wreszcie w związku z podniesieniem składki pracodawców na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych¹¹.

Z kolei jednostkowe koszty pracy w Polsce znajdują się na zbliżonym poziomie jak w krajach UE (43% w 2001 r.). Ich istotną cechą jest relatywnie niski udział

¹⁰ Borkowska S., *Regulacja rynku pracy ...*, s. 46-48.

¹¹ Tamże.

wynagrodzeń efektywnych w ich strukturze – co oznacza niską motywację pracowników do poprawy efektywności pracy. Wniosek nasuwa się sam – w Polsce konieczny jest jednoczesny wzrost produktywności i zatrudnienia. Ponadto zwiększeniu elastyczności zatrudnienia sprzyja poprawa poziomu edukacji pracowników oraz większa koordynacja kształcenia z potrzebami rynku.

Kolejnym ważnym elementem mającym wpływ na stopień regulacji rynku pracy są zbiorowe stosunki pracy. Za miarę elastyczności rynku pracy w tym zakresie przyjmuje się stopień uzwiązkowienia i okres obowiązywania układów zbiorowych. Im jest on dłuższy, tym większa sztywność rynku. Uzwiązkowienie w Polsce jest niższe niż średnio w krajach UE, ale zakres pracowników objętych umowami zbiorowymi należy do najwyższych (ponad 70% ogółu pracujących), co oznacza, że możemy mówić o dużym usztywnieniu w tym obszarze regulacji.

Jeśli chodzi o nietypowe formy zatrudnienia, to są one w Polsce jeszcze słabo rozwinięte, chociaż obserwuje się rosnące zainteresowanie nimi ze strony pracodawców. Główną przeszkodę na drodze do ich szerszego zastosowania stanowią dotychczasowe praktyki pracodawców w połączeniu z niewystarczającą znajomością tych form oraz zachowawcze nastawienie pracowników i związków zawodowych. Problem sprowadza się więc w dużej mierze do promocji atypowych form przez wykazywanie ich zalet w porównaniu z zatrudnieniem tradycyjnym. Jedną z przyczyn ich niedorozwoju jest także luka technologiczna. Ponadto istotne znaczenie mają przeszkody prawne, które są systematycznie usuwane od czasu zasadniczej nowelizacji kodeksu pracy w 1996 r. Korekty przepisów powinny mieć na celu nie tylko umożliwienie bądź ułatwienie zastosowania danego rodzaju pracy nietypowej, ale także stworzenie zachęt dla pracodawców i pracowników do podejmowania takiej pracy.

W ostatnich latach zgłaszane były przez polski rząd propozycje uregulowań niektórych aspektów pracy niepełnowymiarowej w kodeksie pracy. Propozycje te miały przede wszystkim na celu dostosowanie pod tym względem prawa polskiego do wymogów prawa wspólnotowego.

4. Podsumowanie

W Polsce wciąż podejmowane są działania mające wyeliminować różnice w stopniu deregulacji rynku pracy w Polsce i w pozostałych krajach Unii Europejskiej.

Mamy rozwiązania prawne, które dopuszczają stosowanie form zatrudnienia i rozkładów czasowych takich samych jak w rozwiniętych krajach Zachodu, lecz wciąż mamy problem ze stanem wiedzy na ten temat wśród samych uczestników rynku pracy. Liczne badania przeprowadzone w Polsce w ostatnich latach przez wielu badaczy (w tym przez autorkę) wskazują na niedostateczną wiedzę na temat elastycznych form świadczenia pracy i to po stronie zarówno pracodawców, jak i pracowników. Podkreślić tu należy, że ewentualna wiedza samych pracowników sprowadza się do informacji o zmniejszonym bezpieczeństwie zatrudnienia i słabszej ochronie stosunku pracy, natomiast najczęściej nie zdają sobie oni sprawy z

tego, że uelastycznienie zatrudnienia może być swego rodzaju gwarantem utrzymania pracy, choć w formie nieco okrojonej i słabiej zabezpieczonej socjalnie. W sytuacji pogarszania się sytuacji gospodarczej zwolnienia pracowników są czymś nieuniknionym, jednak zwiększenie elastyczności zatrudnienia może temu zjawisku przynajmniej częściowo zaradzić.

Literatura

- Borkowska S., *Świat pracy na przełomie wieków*, „Polityka Społeczna” 1997, nr 11-12.
Kodeks pracy – komentarz, red. T. Zieliński, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001, s. 653 i nast.
Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności, GUS, Warszawa 19.03.2004, s. 6.
Machol-Zajda L., *Telepraca – nowa forma zatrudnienia*, [w:] *Deregulacja polskiego rynku pracy*, red. K.W. Frieske, IPISS, Warszawa 2003, s. 142-143.
Szyłko-Skoczny M., *Sytuacja na rynku pracy u progu nowego wieku*, „Polityka Społeczna” 2002, nr 1.

LABOUR MARKET DEREGULATION AS AN INSTRUMENT OF A COUNTRY’S POLICY IN THE LABOUR MARKET

Summary

In the article, the author tackles the problem of the deregulation policy in the labour market. The first part presents the situation of the elasticity in labour markets in European countries and information on the implementation of this strategy. Next, the article describes the situation in Poland, conditions and possibilities of using elastic forms of employment according to the Polish labour code. In the end, the author draws conclusions from the situation in the labour market in Poland and too little information on profits from the labour market deregulation for its participants.