



**You have downloaded a document from**  
**RE-BUŚ**  
**repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Analiza problematyki bezrobocia i rynku pracy w programach partii politycznych w wyborach parlamentarnych i prezydenckich

**Author:** Ewelina Wiszczun

**Citation style:** Wiszczun Ewelina. (2017). Analiza problematyki bezrobocia i rynku pracy w programach partii politycznych w wyborach parlamentarnych i prezydenckich. W: M. Kolczyński (red.), "Polskie wybory 2014-2015 : kontekst krajowy i międzynarodowy - przebieg rywalizacji - konsekwencje polityczne T. 2" (S. 208-231). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

**Ewelina Wiszczun**

Uniwersytet Śląski w Katowicach

# **Analiza problematyki bezrobocia i rynku pracy w programach partii politycznych w wyborach parlamentarnych i prezydenckich**

**Abstrakt:** Celem artykułu jest analiza różnic w zakresie proponowanych zmian poszczególnych partii politycznych w wyborach parlamentarnych w 2015 roku oraz głównych kandydatów w wyborach prezydenckich w 2015 roku, ponadto zasadniczo jest wskazanie grup społecznych w zakresie polityki zatrudnienia i rynku pracy, do których są skierowane proponowane deklaracje i działania. Artykuł dotyczy również analizy formuły problemu bezrobocia w programach wyborczych oraz podejścia do problematyki bezrobocia i zatrudnienia w programach wyborczych partii politycznych, w szczególności autorka skupia się na zmianach w obszarze wieku aktywności zawodowej, wynagrodzenia minimalnego w kontekście polityki zatrudnienia i rynku pracy, problematyce dualizmu rynku pracy oraz przeciwdziałaniu bezrobociu wśród ludzi młodych. W artykule wskazano różnice w zakresie proponowanych zmian poszczególnych partii politycznych i kandydatów w wyborach prezydenckich, niestety nie było możliwe określenie kosztów wszystkich deklaracji wyborczych z uwagi na niedoprecyzowanie ich w programach wyborczych. Dokonano pewnego przeformułowania problemu bezrobocia w programach wyborczych, problem „walki z bezrobociem” dotyczył tylko ludzi młodych w pozostałym zakresie został przeformułowany w kontekście „wzrostu zatrudnienia”, „tworzenia miejsc pracy” oraz „rozwoju przez zatrudnienie”.

**Słowa kluczowe:** polityka zatrudnienia, polityka rynku pracy, przeciwdziałanie bezrobociu, program partii politycznej, wybory prezydenckie, wybory parlamentarne

## Wstęp

Jednym z zadań, jakie realizuje państwo w imieniu i dla jego obywateli, jest polityka zatrudnienia i rynku pracy polegająca na oddziaływaniu na podaż i popyt na rynku pracy dla utrzymania bądź przywrócenia równowagi, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeby osiągnięcia celu zasadniczego, jakim jest wysoki poziom zatrudnienia i niski poziom bezrobocia.

Zarządzanie politykami publicznymi, w tym polityką zatrudnienia i rynku pracy wymaga od państwa następujących działań<sup>1</sup>:

1. Reformowanie instytucjonalnego otoczenia (prawnego, organizacyjnego i kulturowego) firm w celu wykreowania przewag konkurencyjnych, np. poprzez tworzenie elastyczności warunków zatrudnienia i pracy.
2. Oddziaływanie na postawy, wartości, aspiracje i interesy obywateli oraz przedsiębiorstw, jako sposób osiągania przewag konkurencyjnych poprzez zmianę zachowań społecznych.
3. Kształtowanie instytucjonalnej komplementarności, np. przez koordynowanie działań podejmowanych w różnych obszarach polityki publicznej, gdzie współpracują ze sobą podmioty społeczne oraz instytucje publiczne różnych poziomów. Tworzy się system wielopoziomowego współzarządzania, którego uczestnicy są zdolni do uczenia się oraz eksperymentowania, po to by wywołać ukierunkowaną zmianę społeczną.

Równowaga na rynku pracy jest składową ogólną równowagi ekonomicznej danego państwa. Dążenie do jej zachowania jest zadaniem stojącym wysoko w hierarchii celów polityki gospodarczej krajów o systemie rynkowym. Ze względu na znaczenie gospodarcze i społeczne oraz szczególne funkcje polityki zatrudnienia są to jedne z najistotniejszych działań podejmowanych w obszarze polityki gospodarczej i społecznej.

Celem artykułu jest analiza różnic w zakresie proponowanych zmian poszczególnych partii politycznych i kandydatów w wyborach prezydenckich oraz wskazanie grup społecznych w zakresie polityki zatrudnienia i rynku pracy, do których są skierowane proponowane deklaracje i działania, a także analiza formuły problemu bezrobocia w programach wyborczych oraz podejścia do problematyki bezrobocia i zatrudnienia w programach wyborczych partii politycznych.

---

<sup>1</sup> O.K. PEDERSEN: *Institutional Competitiveness: How Nations Came to Compete*. In: *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Eds. G. MORGAN, J.L. CAMPBELL, C. CROUCH, O.K. PEDERSEN, R. WHITLEY [et al.]. Oxford 2010, s. 625–658.

## Zagadnienia teoretyczne problematyki zatrudnienia i rynku pracy

W kontekście omawianej tematyki, jakim jest analiza polityki zatrudnienia i rynku pracy, wydaje się, że krótki zarys teoretyczny będzie przydatny dla wyciągnięcia wniosków wynikających z deklaracji i rozwiązań znajdujących się w programach partii politycznych startujących w wyborach parlamentarnych oraz wystawiających kandydatów w wyborach prezydenckich.

W studiach literaturowych możemy znaleźć rozróżnienie działań w zakresie polityki zatrudnienia i polityki rynku pracy. Jednocześnie wydaje się, iż granica między tymi terminami nie jest z analitycznego punktu widzenia przejrzysta i jednoznaczna. Jednakże omawiane terminy są ze sobą powiązane, a bardzo często również dopełniają się bądź w pewnym stopniu zastępują. Zarazem polityka zatrudnienia kojarzy się raczej z ujęciem szerszym, całościowym i kompleksowym, odnoszącym się do dłuższego horyzontu czasowego.

W nowoczesnym rozumieniu polityka zatrudnienia to całokształt środków i działań państwa, skierowanych na maksymalizację poziomu zatrudnienia i unikanie bezrobocia lub jego zwalczanie<sup>2</sup>. Polityka rynku pracy koncentruje się zazwyczaj na rozwiązywaniu doraźnych i średniookresowych problemów strukturalno-koniunkturalnych i społecznych rynku pracy, podczas gdy głównym celem polityki zatrudnienia jest pełne zatrudnienie<sup>3</sup>. Przeciwdziała ona nierównowadze na rynku pracy, nie tworząc miejsc pracy na tzw. pierwszym – pierwotnym rynku pracy.

Analizując środki wykorzystywane przez politykę państwa na rynku pracy, można zasadniczo wyróżnić dwa rodzaje instrumentów. Pierwsze to te, które zmierzają do zmniejszenia podaży siły roboczej i łagodzenia ujemnych konsekwencji społecznych bezrobocia. Drugą grupę instrumentów stanowią narzędzia mające na celu aktywizację bezrobotnych oraz zwiększenie ich szans na uzyskanie pracy.

W literaturze przyjmuje się, że występują dwa wyraźnie odmienne, różniące się modele kreacji zatrudnienia. Pierwszy z nich, typowy dla gospodarki amerykańskiej, jest związany z wysoką elastycznością płac i miejsc pracy, mobilnością przestrzenną pracowników, ograniczaniem działań związków zawodowych w obrębie zmian strukturalnych zatrudnienia<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> E. KRYŃSKA, Z. WIŚNIEWSKI: *Trzyściec tez w sprawie reformy polityki państwa na rynku pracy w Polsce*. „Polityka Społeczna” 2007, nr 9.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Z. WIŚNIEWSKI: *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*. Toruń 1999, s. 110–120.

Drugi model polityki zatrudnienia i rynku pracy występuje w krajach europejskich, a zwłaszcza w Unii Europejskiej. Charakteryzuje się on stabilizacją lub spadkiem ogólnego poziomu zatrudnienia przy umiarkowanym wzroście PKB, co często wiąże się z dość sztywnym systemem protekcji miejsc pracy<sup>5</sup>.

W trakcie analizy programów partii politycznych można odnaleźć zarówno użycie różnej terminologii w szczegółowych rozwiązaniach oraz nawiązanie do różnych modeli rozwiązywania problemów w zakresie polityki zatrudnienia i rynku pracy.

Kolejnym istotnym aspektem analizy problematyki bezrobocia i rynku pracy są opinie ekspertów w zakresie omawianego problemu w Polsce.

Eksperci OECD w raporcie „OECD Employment Outlook 2014 i 2015” ocenili Polskę pod względem jakości rynku pracy, lokując ją na 26 miejscu na 32 kraje<sup>6</sup>. Wzięto pod uwagę m.in. poziom zarobków, nierówności w pensjach, ryzyko utraty pracy i bycia bezrobotnym, świadczenia dla osób bez pracy oraz komfort pracy. Zdaniem analityków Polska ma słabe wyniki we wszystkich głównych kategoriach zestawienia: zajęła 26 miejsce (na 32 kraje) pod względem wysokości zarobków, 23 pod względem nierówności pensji, 25 jeżeli chodzi o ryzyko bezrobocia, 26 w przypadku świadczeń dla osób bez pracy, 28 pod względem wymagań pracodawców i 27 jeżeli chodzi o udzielaną pomoc, by spełnić te wymagania. Polska łączy relatywnie wysokie ryzyko bezrobocia (9,6% według metodologii OECD – z 36 krajów wziętych pod uwagę 27 ma niższe bezrobocie od naszego kraju) z niskim tzw. efektywnym ubezpieczeniem od bezrobocia, czyli odsetkiem wcześniejszych dochodów netto jakie się otrzymuje po utracie pracy (jest on w naszym kraju jednym z najniższych wśród krajów OECD – wynosi 19%)<sup>7</sup>.

Opinia ekspertów wskazuje na pięć głównych wyzwań w zakresie omawianej problematyki<sup>8</sup>:

1. Wysoka stopa bezrobocia wśród młodych ludzi – w Polsce poziom bezrobocia wśród osób młodych wynosił w marcu 26,3%, a w Unii Europejskiej 22,8%.
2. Umowy na czas określony – problemem Polski jest duża ilość umów terminowych, co czwarty Polak jest zatrudniony na podstawie umowy na czas określony. Jeśli chodzi o młodych, to odsetek ten jest znacznie większy – wynosi 55%.

---

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> *OECD Employment Outlook 2014 and 2015 – Raport*. <http://www.oecd.org/els/oecd-employment-outlook-19991266.htm> [18.01.2016].

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Ibidem.

3. Niskie pensje – jeśli chodzi o wysokość zarobków, to nasz kraj znajduje się na 26. spośród 32 miejsc.
4. Nierówności płacowe – także w tym obszarze nie radzimy sobie zbyt dobrze, Polska zajęła bowiem 23 miejsce.

W przeglądzie, który przedstawił w Warszawie Sekretarz Generalny OECD Ángel Gurría, podkreślono potrzebę podjęcia działań, które mają „na celu poprawę funkcjonowania rynku pracy, wzmocnienie konkurencyjności rynku produktowego, skuteczne przeciwdziałanie nieprzychylnym trendom demograficznym oraz poprawę krótko- i długoterminowych perspektyw gospodarczych. Polska osiągnęła znaczny postęp w restrukturyzacji gospodarki, zwiększając jej konkurencyjność oraz podnosząc jakość warunków życia do poziomu innych państw europejskich”<sup>9</sup>, zaznaczył Sekretarz Gurría. „Pomimo tych sukcesów bezrobocie w Polsce pozostaje na wysokim poziomie, a restrykcyjne przepisy na rynku produktowym wciąż utrudniają aktywność gospodarczą. Dalsze reformy są konieczne, jeśli Polska chce być postrzegana jako gospodarka innowacyjna. Według OECD, tworzenie nowych miejsc pracy oraz zmniejszenie wysokiej stopy bezrobocia w Polsce, która waha się na poziomie 10%, wymagają działań mających na celu zmniejszenie skrajnej segmentacji rynku pracy. Działania te powinny dotyczyć objęcia wszystkich umów o pracę identycznymi wymogami dokonywania składek podatkowych i społecznych, poprawy procedur rozwiązania umów oraz ograniczenia łącznego czasu trwania umowy na czas określony. Konieczna jest również poprawa jakości usług publicznych w zakresie zatrudnienia, która powinna prowadzić do zapewnienia otwartości rynku pracy dla wszystkich grup społecznych oraz usprawnienia procesu przywrócenia do pracy bezrobotnych. Należy podjąć dodatkowe działania w celu zwiększenia udziału kobiet na rynku pracy oraz utrzymania starszych pracowników na stanowiskach pracy.

Reformy rynku są niezbędne, by usprawnić proces tworzenia nowych miejsc pracy oraz wzmocnić gospodarcze perspektywy Polski, informuje OECD, wskazując na pięć koniecznych działań<sup>10</sup>:

- zniesienie barier w rozwoju przedsiębiorczości poprzez dalszą redukcję kosztów związanych z zakładaniem i zamykaniem działalności gospodarczej, takich jak zawile procedury rejestracji czy ogłoszenia upadłości;
- kontynuację prywatyzacji oraz ograniczenie własności państwowej w konkurencyjnych sektorach gospodarki;
- usprawnienie postępowań związanych z zamówieniami publicznymi w celu zapewnienia sprawiedliwej konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami państwowymi a firmami sektora prywatnego;

---

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Ibidem.

- wzmocnienie pozycji organów nadzorujących wdrażanie i egzekwowanie konkurencyjności, zwiększenie konkurencyjności w przedsiębiorstwach sieciowych<sup>11</sup>.

Analiza programów partii politycznych powinna dotyczyć omawianych powyżej zagadnień teoretycznych i praktycznych.

## **Problematyka bezrobocia i rynku pracy w programach partii politycznych w wyborach parlamentarnych i prezydenckich**

W niniejszym artykule dokonano analizy programów wyborczych partii politycznych startujących w wyborach parlamentarnych w 2015 roku, głównych kandydatów wyborów na urząd Prezydenta Polski pod kątem rozwiązań proponowanych w obszarze polityki zatrudnienia i rynku pracy.

Analiza ta ma na celu wskazanie wagi, jaką dana partia polityczna lub kandydat przywiązują do problematyki bezrobocia i rynku pracy, poprzez ukazanie znaczenia omawianej tematyki w układzie dokumentów programowych, formułę treści problemu bezrobocia i zatrudnienia w programach wyborczych oraz ocenę proponowanych rozwiązań jako możliwych do zastosowania.

Wstępna analiza programów partii politycznych oraz ich kandydatów pozwoliła na wybór tych, które znalazły istotne miejsce w poszczególnych programach oraz mają wpływ na rozwój gospodarczy i społeczny w Polsce:

1. Działania w obszarze zmian związanych z reformą systemu emerytalnego, w szczególności w zakresie spadku liczby osób pracujących w Polsce w najbliższych dekadach – działania powinny zmierzać do ograniczenia przedwczesnego odchodzenia z rynku pracy przez osoby powyżej 55. roku życia w kontekście zachodzących zmian demograficznych.
2. Opodatkowania przedsiębiorstw w zakresie zatrudnienia pracowników, czyli pozapłacowych kosztów pracy, co oznacza, że korzystny wpływ na zatrudnienie powinno mieć usunięcie barier hamujących podejmowanie legalnej pracy przez osoby o niskiej produktywności.
3. Regulacje rynku pracy w zakresie skuteczności instrumentów aktywnej polityki rynku pracy i zmiany w zakresie płacy minimalnej i dostosowania jej do warunków panujących na lokalnych rynkach pracy.
4. W niniejszym artykule dokonano analizy konkretnych deklaracji i rozwiązań, które zostały zawarte w programach oraz debatach politycznych przeprowadzonych w trakcie kampanii.

---

<sup>11</sup> Ibidem.

## Zmiany w sferze wieku aktywności zawodowej oraz zabezpieczenia społecznego w zakresie zatrudnienia

Zdaniem ekspertów, pozostawienie wieku emerytalnego na poziomie 67 lat pozwoli na złagodzenie spadku liczby pracujących ze względu na starzenie się społeczeństwa. Skutkiem starzejącego się społeczeństwa będzie w ciągu nadchodzących 25 lat ubytek 2,4 mln osób w wieku produkcyjnym, natomiast cofnięcie wieku emerytalnego do poprzedniego poziomu (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn) spowoduje, iż ubytek ten będzie prawie dwukrotnie wyższy i wyniesie aż 4,5 mln osób<sup>12</sup>. Umożliwienie przechodzenia na emeryturę pracownikom, którzy przepracowali 35 lub 40 lat, ale jednocześnie nie osiągnęli wymaganego wieku emerytalnego może zachęcać do wczesnej dezaktywizacji zawodowej osób, które stosunkowo szybko kończą szkołę i wchodzą na rynek pracy.

Jednocześnie eksperci wskazują, że obniżenie wieku emerytalnego będzie systematycznie pogarszało stabilność finansów państwa oraz zwiększy dług publiczny. Według szacunków PiS przywrócenie poprzedniego wieku emerytalnego pogorszyłoby saldo finansów publicznych o średnio około 10 mld rocznie w latach 2016–2019<sup>13</sup>. Natomiast obliczenia szacunkowe FOR wskazują, że korzyści fiskalne z tytułu wydłużania wieku emerytalnego kumulują się w czasie i dlatego skutki odwrócenia tej reformy należy analizować w dłuższym horyzoncie czasowym, a jednocześnie, że podwyższenie wieku emerytalnego do 67 lat powinno poprawić saldo finansów publicznych od 4,9 mld zł w 2016 roku do 9,5 mld zł w 2019 roku, ale już około 22 mld zł w 2025 roku. Eksperci FOR wskazują jednocześnie, że obniżeniu wieku emerytalnego saldo finansów publicznych w latach 2016–2019 pogorszy się łącznie o 32 mld zł<sup>14</sup>.

Wśród ekspertów pojawiają się głosy, iż wydłużenie wieku emerytalnego, jak też wcześniejsze ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury, może skutkować wzrostem stopy bezrobocia osób w wieku okołoemerytalnym oraz zmniejszeniem szans na podjęcie pracy przez osoby młode. W latach 2013–2014 liczba pracujących w wieku 60 lat i więcej wzrosła w Polsce o blisko 150 tys. (o ponad 18%)<sup>15</sup>. Ta wąska grupa osób odpowiada za połowę całkowitego wzrostu liczby pracujących w Polsce w ostatnich dwóch latach, drugą połowę zapewniły osoby w wieku 55–59 lat,

<sup>12</sup> A. CZEPIEL, A. ŁASZAK, R. TRZECIAKOWSKI, W. WOJCIECHOWSKI: *Ocena gospodarcza programów partii politycznych*. Raport Forum Obywatelskiego Rozwoju.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem.



co oznacza, że ten przyrost jest przede wszystkim spowodowany ograniczeniem możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury od 2009 roku<sup>16</sup>.

Choć obniżająca się wysokość emerytur w relacji do otrzymywanych wynagrodzeń będzie wzmocniać bodźce do wydłużania aktywności zawodowej, to jednak doświadczenia międzynarodowe pokazują, że większość osób zazwyczaj decyduje się na odejście z rynku pracy na emeryturę w najwcześniejszym wieku, w którym jest to możliwe. W efekcie proponowane obniżenie efektywnego wieku emerytalnego będzie pogłębiać spadek podaży pracy, który i tak będzie znaczący z przyczyn demograficznych.

W tabeli 1 przedstawiono deklaracje i rozwiązania partii politycznych odnośnie wieku aktywności zawodowej oraz zabezpieczenia społecznego w zakresie zatrudnienia.

**Tabela 1. Propozycje zmian wieku aktywności zawodowej oraz zabezpieczenia społecznego w zakresie zatrudnienia**

KORWiN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• system emerytalny bez zmian dla tych, którzy do niego przystąpili oraz utrzymanie wieku emerytalnego 67 lat;</li> <li>• likwidacja publicznego systemu emerytalnego, dobrowolność przystąpienia do prywatnego systemu emerytalnego;</li> <li>• likwidacja dotychczasowych przywilejów dla wszystkich grup zawodowych.</li> </ul>
Kukiz'15	<ul style="list-style-type: none"> <li>• referendum w sprawie wieku emerytalnego z zastrzeżeniem, że prawo nie działa wstecz;</li> <li>• wprowadzenie emerytury obywatelskiej w wysokości minimum socjalnego dla gospodarstwa emeryckiego.</li> </ul>
Nowoczesna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• utrzymanie wieku emerytalnego na poziomie 67 lat;</li> <li>• ujednoczanie systemu emerytalnego poprzez likwidację dotychczasowych przywilejów dla wszystkich grup zawodowych.</li> </ul>
Partia Razem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obniżenie wieku emerytalnego;</li> <li>• możliwość przechodzenia na emeryturę przy niskim stażu pracy.</li> </ul>
PO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• utrzymanie wieku emerytalnego na poziomie 67 lat</li> </ul>
PSL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• powiązanie przechodzenia na emeryturę ze stażem pracy;</li> <li>• wiek emerytalny po przepracowaniu 40 lat,</li> <li>• projekt emerytury obywatelskiej.</li> </ul>
PiS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obniżenie wieku emerytalnego: kobietom od 60. roku życia (przy 20 letnim stażu ubezpieczeniowym), a mężczyznom od 65. roku życia (przy 25-letnim stażu).</li> </ul>
ZL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obniżenie wieku emerytalnego;</li> <li>• możliwość przechodzenia na emeryturę po 40 latach pracy w przypadku mężczyzn, a 35 latach – w przypadku kobiet.</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie programów partii politycznych.

<sup>16</sup> Ibidem.

Analiza programów wyborczych partii politycznych wskazuje, iż kontynuację stopniowego wydłużania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do 67 lat w niezmienionej formie deklarowały Nowoczesna i PO. Programy wyborcze PSL i ZL deklarują zmianę tej reformy w taki sposób, aby umożliwić Polakom wcześniejsze odchodzenie na emeryturę uzależnione od długości ich stażu pracy, dodatkowo PSL postulował deklarację emerytury obywatelskiej bez wskazania jej wysokości. Program wyborczy PSL-u wskazywał na rozwiązanie polegające na możliwości odejścia z rynku pracy dla osób z 40-letnim stażem pracy, z kolei ZL postulowało co najmniej 40-letni staż dla mężczyzn i 35-letni dla kobiet. Również Partia Razem postulowała obniżenie wieku emerytalnego oraz przechodzenie na emeryturę przy niskim stażu pracy. Partia Kukiz'15 deklarowała obniżenie wieku emerytalnego dla kobiet do 50 lat, a dla mężczyzn do 55 lub możliwość przechodzenia na emeryturę bez względu na wiek przy co najmniej 30-letnim stażu dla kobiet i 35-letnim dla mężczyzn. Propozycja ta nie znalazła się jednak w ogłoszonym w październiku dokumencie programowym Kukiz'15, w kampanii wyborczej wskazano jedynie na postulat referendum w sprawie wieku emerytalnego, z zastrzeżeniem, że prawo nie działa wstecz. Wprowadzono również postulat emerytury obywatelskiej w wysokości minimum socjalnego dla gospodarstwa emeryckiego. Radykalnie zmieniający obecny system emerytalny postulat miał PiS, który chciał całkowitego przywrócenia wcześniejszych rozwiązań, czyli wieku emerytalnego na poziomie 60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn. Równie radykalna była partia KORWiN, postulująca pozostawienie obecnych zasad systemu emerytalnego dla tych, którzy już do niego przystąpili, natomiast dla pozostałych obywateli likwidację obowiązku przystąpienia do systemu emerytalnego oraz likwidację wszystkich przywilejów dla poszczególnych grup zawodowych. Spośród analizowanych ugrupowań politycznych gotowość do ograniczania przywilejów emerytalnych deklaruje również Nowoczesna, jej propozycja zakłada stopniowe ujednoczenie systemu emerytalnego przez obejmowanie nim nowych osób wchodzących na rynek pracy: górników, rolników oraz pozostałych, uprzywilejowanych do tej pory grup społecznych. Inne partie (PO, PiS) nie planują ograniczać przywilejów emerytalnych lub otwarcie deklarują konieczność ich utrzymania: PSL broni rolniczego systemu ubezpieczeń KRUS, z kolei ZL chce chronić przywileje emerytalne górników.

Opinie kandydatów startujących w wyborach prezydenckich najczęściej były zbieżne z stanowiskiem partii, z ramienia której kandydat startował. Jedynie w przypadku Magdaleny Ogórek zaistniała rozbieżność w deklaracjach ze stanowiskiem SLD, Bronisław Komorowski deklarował zachowanie

wanie obecnego systemu, Andrzej Duda – obniżenie wieku emerytalnego, Janusz Korwin-Mikke – likwidację dotychczasowego systemu<sup>17</sup>.

Podsumowując, każda z partii startujących w wyborach parlamentarnych w swoim programie wyborczym zawarła stanowisko dotyczące wieku aktywności zawodowej i zasad systemu zabezpieczenia społecznego w obszarze zatrudnienia: utrzymanie lub obniżenie wieku emerytalnego oraz utrzymanie bądź likwidacja przywilejów określonych grup zawodowych. Biorąc pod uwagę miejsce w programach partii politycznych oraz ilość czasu poświęconego na debaty w tej sprawie, można uznać omawiana tematykę za priorytet w kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych oraz wyborach prezydenckich.

## Wynagrodzenie minimalne w kontekście realizacji polityki zatrudnienia i rynku pracy

Wynagrodzenie minimalne stanowi kwotę wynagrodzenia, poniżej którego nie można opłacać pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy. W latach 2002–2013 Polska doświadczyła dwóch okresów zupełnie różnej polityki ustalania płacy minimalnej. W latach 2002–2007 płaca minimalna pozostawała na dość stabilnym poziomie, zarówno jeśli chodzi o wartości w kategoriach realnych, jak i relatywne względem przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. Od 2008 roku następuje zaś stosunkowo szybki wzrost płacy minimalnej. Pomiędzy 2007 a 2013 rokiem płaca minimalna w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia wzrosła z 35% do 44%<sup>18</sup>. Decyzje o wysokości płacy minimalnej są uzgadniane w Komisji Trójstronnej, na podstawie propozycji przedkładanej przez rząd. Gdy Komisja nie może dojść do porozumienia, rząd podejmuje decyzję samodzielnie. Począwszy od 2003 roku płaca minimalna nie może być niższa niż płaca z roku poprzedniego powiększona o prognozowany wzrost cen konsumpcyjnych. Od 2006 roku, jeśli płaca minimalna jest niższa niż 50% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, w roku następnym powinna zostać podniesiona o co najmniej 2/3 prognozowanego tempa nominalnego wzrostu PKB<sup>19</sup>. Płaca minimalna stanowi w 2016 roku 45,6%

<sup>17</sup> Programy polityczne kandydatów na urząd Prezydenta Polski.

<sup>18</sup> A. KAMIŃSKA, P. LEWANDOWSKI: *Wpływ płacy minimalnej na rynek pracy o znacznym odsetku zatrudnienia czasowego*. Raport Instytutu Badań Strukturalnych.

<sup>19</sup> Ibidem.

średniego wynagrodzenia za pracę<sup>20</sup>. Wpływ wzrostu płacy minimalnej na zatrudnienie jest różny wśród pracowników na umowach czasowych i na czas nieokreślony – znacznie silniejszym spadkiem wskaźników zatrudnienia reagowała grupa pracowników czasowych. Ponadto, wzrost płacy minimalnej sprzyjał rozwojowi mniej pewnych umów o pracę. Podwyższenie płacy minimalnej powodowało, że pracownicy do tej pory pracujący na stałe, częściej zatrudnieni byli na podstawie umowy czasowej. Na zmiany płacy minimalnej bardziej wrażliwe jest zatrudnienie kobiet niż mężczyzn. Szczególnie negatywnie zmiany te wpłynęły na kobiety pracujące na umowy czasowe. Kolejną grupą silnie dotkniętą zmianami płacy minimalnej są osoby młode, a także osoby o niskich i średnich kwalifikacjach. Obserwacje te są zgodne z wynikami badań w innych krajach, które pokazują, że w następstwie wzrostu płacy minimalnej utratą pracy są zagrożeni przede wszystkim pracownicy młodzi oraz pracownicy niskowyzkwalifikowani. W tabeli 2 przedstawiono deklaracje i rozwiązania partii politycznych dotyczące kwestii płacy minimalnej.

**Tabela 2. Propozycje zmian w zakresie płacy minimalnej**

KORWiN	Brak płacy minimalnej.
Kukiz'15	Brak konkretnych propozycji, wyższa płaca minimalna.
Nowoczesna	Zróżnicowanie płacy minimalnej w zależności od województwa, wydzielenie obszarów metropolitalnych, gdzie płaca minimalna byłaby wyższa.
Partia Razem	Ustalenie procentowo w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, nie tak jak do tej pory kwotowo oraz ustalenie wynagrodzenia godzinowego w wysokości 15 zł brutto – umowa na czas nieokreślony, 20 zł brutto dla wszystkich innych rodzajów umów.
PO	12 zł brutto po 2016 roku umowy cywilnoprawne w powiązaniu z nałożeniem na pracodawcę obowiązku określenia w umowie liczby godzin pracy.
PSL	Podwyższenie płacy minimalnej do 1900 zł brutto.
PiS	Podwyższenie płacy minimalnej do 1900 zł brutto.
ZL	Podwyższenie płacy minimalnej do 2500 zł brutto miesięcznie, 15 zł minimalna płaca godzinowa w przypadku umów cywilnoprawnych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie programów partii politycznych.

<sup>20</sup> Ibidem.

Analiza kampanii wyborczej w trakcie wyborów do parlamentu wskazuje, że tematyka płacy minimalnej była bardzo istotnym elementem debaty dotyczącej zatrudnienia i rynku pracy, przedstawiono liczne propozycje podniesienia płacy minimalnej. Postulaty podwyższenia płacy minimalnej przedstawiały wszystkie analizowane ugrupowania z wyjątkiem Nowoczesnej, Kukiz'15 oraz KORWiN. Propozycja PSL wskazywała na to, iż najniższe wynagrodzenie od przyszłego roku powinno wynosić 1900 zł, a ZL – aż 2500 zł miesięcznie. PiS postulował wprowadzenie płacy minimalnej na poziomie 50% średniej płacy, czyli wzrost o 4,4% w stosunku do 2016 roku, a dodatkowo proponował likwidację przepisu ograniczającego do 80% wysokość minimalnego wynagrodzenia dla osób młodych, zatrudnianych po raz pierwszy. Skutkiem silnego wzrostu płacy minimalnej byłby znaczący spadek legalnego popytu na pracę, szczególnie w regionach słabo rozwiniętych gospodarczo, gdyż w Polsce nie mamy zróżnicowania płacy minimalnej ze względu na stopień rozwoju regionów. PO i PiS postulują wprowadzenie minimalnej godzinowej stawki brutto w przypadku zatrudnienia na umowach zlecenie na poziomie 12 zł, z kolei ZL postulowała, aby ta stawka wynosiła 15 zł. Według PiS płaca minimalna miałaby być stosowana jedynie w tych umowach zlecenia, dla których można stosunkowo łatwo określić wymiar czasu pracy. Nowoczesna proponuje utrzymanie zaplanowanego poziomu płacy minimalnej przy jednoczesnym zróżnicowaniu jej poziomu według województw z wydzieleniem obszarów metropolitalnych. Zgodnie z propozycją Nowoczesnej należy dostosować poziom najniższego wynagrodzenia do warunków panujących na lokalnych rynkach pracy i realnych kosztów utrzymania.

Analizując propozycje wprowadzenia minimalnej stawki godzinowej, która nie jest rozwiązaniem nowym w Europie, ale jest wprowadzana raczej w gospodarkach wysoko rozwiniętych, na przykład w Wielkiej Brytanii, wskazuje się, że pomysł wprowadzenia stawki 12 zł za godzinę dla osób zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia może skutkować tym, iż pracodawca, wprowadzając inny sposób ustalenia stawki wynagrodzenia, taki jak dzienny, miesięczny czy kwartalny, nie będzie zobowiązany do jej płacenia.

Wśród kandydatów w wyborach prezydenckich przeważały opinie zbieżne z stanowiskiem partii, z ramienia której kandydat startował. Wszyscy kandydaci proponują podwyższenie płacy minimalnej, natomiast Janusz Korwin-Mikke deklaruje radykalne obniżenie podatków.

## Dualizm rynku pracy w kontekście zmian elastyczności i bezpieczeństwa

Jednym z istotnych problemów współczesnego rynku pracy jest fakt, że część pracowników z powodu pozapłacowych kosztów pracy trafia do odmiennych segmentów rynku pracy bez względu na to, jaką pracę wykonują. Pracownicy ze stałymi umowami o pracę cechują się wysoką ochroną przed zwolnieniem, a w efekcie także niską rotacją zatrudnienia. Z kolei pracownicy zatrudnieni na czas określony oraz pracownicy permanentnie zatrudniani na umowy cywilnoprawne cechują się niską ochroną przed zwolnieniem, a w efekcie pracodawcy mogą łatwo ich zwolnić, co przyczynia się do ich wysokiej rotacji na rynku pracy (częste okresy zatrudnienia, ale także bezrobocia). System oskładkowania pracy oraz system podatkowy nie powinny decydować o tym, czy pracodawca zatrudnia pracownika w ramach stosunku pracy czy też umowy cywilnoprawnej. W ostatnich 15 latach zaobserwowano zachodzące na polskim rynku pracy dwa komplementarne procesy, tj. spadek zatrudnienia na czas nieokreślony i wzrost liczby osób pracujących na czas określony, na podstawie umów cywilnoprawnych, bądź osób samozatrudnionych. W kontekście systemu emerytalnego, szczególną uwagę zwracają dwie ostatnie formy zatrudnienia – na podstawie umów cywilnoprawnych oraz samozatrudnienie – ze względu na szczególne zasady opłacania składek emerytalnych (charakteryzujące się zwykle niższym obciążeniem składkowym), których wysokość wpływa na wysokość przyszłego świadczenia emerytalnego. Niższe obciążenie składkowe z kolei tworzy bodźce do stosowania umów cywilnoprawnych oraz samozatrudnienia w sytuacjach, w których adekwatna jest umowa o pracę. Rozpowszechnienie zatrudnienia czasowego wystąpiło dla wszystkich grup wieku oraz dla wszystkich poziomów wykształcenia, ale najintensywniejszy wzrost wskaźników zatrudnienia czasowego nastąpił wśród osób w wieku 20–29 lat oraz wśród osób najgorzej wykształconych. Dane BAEL dla 2015 roku wskazują, że odsetek osób z wykształceniem wyższym wśród pracujących (poza rolnictwem) na czas nieokreślony wynosił ok. 38%, a wśród zatrudnionych czasowo ok. 23%<sup>21</sup>. Ponadto badania empiryczne dla krajów OECD pokazują, że pracownicy czasowi są przeciętnie opłacani gorzej niż pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony. Również dane BAEL dla roku 2015 pokazują, że wśród 10% najmniej zarabiających 6 na 10 osób pracowało czasowo (w roku 2001 były to oko-

<sup>21</sup> *Pracujący. Bezrobotni. Bierni zawodowo wg BAEL*. Raport: Główny Urząd Statystyczny. <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/> [18.01.2016].

ło 35%), dane ZUS wskazują natomiast, że średnia podstawa składki pracujących na podstawie umowy zlecenia w roku 2015 stanowiła, zarówno dla kobiet jak i mężczyzn, 1/3 podstawy składki dla pracujących na podstawie umowy o pracę<sup>22</sup>. Obowiązek odprowadzania składek od wszelkich umów zlecenia, co najmniej od wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, powstający od 1 stycznia 2016 roku, pozwoli na zmniejszenie różnicy wysokości emerytur pomiędzy pracownikami różnych segmentów rynku pracy, zakładając, że nie obniży liczby lat pracy (nie podniesie ryzyka bezrobocia) w segmencie umów cywilnoprawnych. Wpływ tej polityki ma charakter regresywny – jest tym większy im niższe są podstawy składek w segmencie umów cywilnoprawnych (w szczególności im większa jest ich różnica w stosunku do płacy minimalnej) – i z tego powodu jej wpływ jest przeciętnie większy na osoby słabo wykształcone niż na osoby dobrze wykształcone.

W tabeli 3 przedstawiono deklaracje i rozwiązania partii politycznych mające przeciwdziałać dualizmowi rynku pracy.

Analiza programów wyborczych partii politycznych wskazuje, iż prawie wszystkie komitety wyborcze zawarły w swoich programach wyborczych lub deklaracjach postulaty przeciwdziałające dualizmowi rynku pracy, oprócz PSL-u, który nie odniósł się w żadnym zakresie do tej tematyki. Komitety wyborcze partii politycznych w większości opowiadają się za oskładkowaniem umów cywilnoprawnych w takim samym stopniu jak umów o pracę. Należą do tego grona następujące partie polityczne: KORWiN, Razem, PO, PiS oraz ZL. Odmienne poglądy w tej sprawie miały komitety wyborcze partii Kukiz'15 oraz Nowoczesnej, która proponuje uelastycznienie prawa pracy i zmniejszenie ochrony zatrudnienia, co jej zdaniem wpłynie na zmniejszenie nadużywania umów cywilnoprawnych w miejsce umów o pracę, dodatkowo proponuje także deregulację zawodów, zmniejszenie restrykcyjności prawa pracy, wprowadzenie umowy projektowej, zmiany ułatwiającej rozwiązywanie umów z nierzetelnymi pracownikami oraz uregulowania dotyczące telepracy. KORWiN proponuje obniżenie opodatkowania i oskładkowania pracy oraz oskładkowanie umów cywilnoprawnych w takim samym stopniu jak umów o pracę. Partia Kukiz'15 proponuje likwidację składek na ZUS oraz zastąpienie ich jednym podatkiem na wzór brytyjski, a także opodatkowanie pracy „podatkiem personalnym” w wysokości 25–30%. PO i ZL planowały wprowadzić pełne oskładkowanie umów zleceń (ZL również umów o dzieło) na identycznych zasadach, jakie stosuje się w przypadku umów o pracę, co w ich opinii powinno ograniczyć dualizm rynku pracy oraz zaliczenie do stażu pracy okresu zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych.

---

<sup>22</sup> Ibidem.

**Tabela 3. Propozycje zmian przeciwdziałające dualizmowi rynku pracy**

KORWiN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obniżka opodatkowania i oskładkowania pracy;</li> <li>• oskładkowanie w takim samym stopniu umów cywilnoprawnych, jak umów o pracę.</li> </ul>
Kukiz'15	<ul style="list-style-type: none"> <li>• likwidacja składek na ZUS oraz zastąpienie składek ZUS i NFZ jedną płatnością na Fundusz Płac na wzór brytyjski;</li> <li>• opodatkowanie pracy podatkiem „personalnym” w wysokości 25–30%.</li> </ul>
Nowoczesna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obniżka opodatkowania i oskładkowania pracy</li> </ul>
Partia Razem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obowiązkowe umowy o pracę przy realizacji zamówień publicznych, o ile umowa cywilnoprawna nie wynika ze specyfiki konkretnego zamówienia publicznego;</li> <li>• wprowadzenie 35-godzinnego tygodnia pracy;</li> <li>• zlikwidowanie 12-miesięcznego okresu rozliczeniowego.</li> </ul>
PO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obowiązek odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne od całości wynagrodzenia (jako uzupełnienie obowiązku odprowadzania składek od umów-zleceń co najmniej od wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę od 1 stycznia 2016 roku);</li> <li>• wprowadzenie instrumentu jednolitego kontraktu, z zachowaniem uprawnień wynikających z umowy o pracę: 1 rok pracy – 1 tydzień okresu wypowiedzenia, od 1 do 3 lat – 1 miesiąc, okres wypowiedzenia z przyczyn leżących po stronie pracodawcy – 3 miesiące;</li> <li>• prawo do urlopu proporcjonalnie do przepracowanego okresu, tj. 1,5 dnia w miesiącu, od 1 do 3 lat – 20 dni urlopu, powyżej 3 lat – 26 dni;</li> <li>• zniesienie składek na ZUS i NFZ, składka na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne sfinansowana bezpośrednio z budżetu państwa.</li> </ul>
PSL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• brak</li> </ul>
PiS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oskładkowanie w takim samym stopniu umów cywilnoprawnych jak umów o pracę.</li> </ul>
ZL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oskładkowanie umów cywilnoprawnych w takim samym stopniu jak umów o pracę;</li> <li>• zniesienie oskładkowania przez pierwsze 18 miesięcy dla firm zatrudniających co najmniej 1 pracownika, odmrożenie płac w budżetówce;</li> <li>• prawo do urlopu i ubezpieczenia chorobowego dla osób zatrudnionych na umowy cywilnoprawne, stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, zatrudnienie na umowę o pracę;</li> <li>• zaliczenie stażu pracy okresu zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych.</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie programów partii politycznych.



Zgodnie z deklaracjami Ministerstwa Finansów oskładkowanie umów zleceń przyniosłoby około 1 mld złotych rocznie. Negatywne skutki podwyższenia pozapłacowych kosztów pracy dla wielkości legalnego popytu na pracę mają być rekompensowane poprzez wzrost kwoty wolnej od podatku (PiS, ZL) lub wprowadzenie składki (PO).

W celu rozwiązania innych aspektów dualizmu rynku pracy komitet wyborczy PO proponował, że „dla osób zatrudnionych na jednolitym kontrakcie docelowo zniesiemy składki na ZUS i NFZ. PIT będzie dla nich jedyną daniną, którą zapłacą z tytułu dochodów z pracy. Odpisy na ich ubezpieczenia społeczne i zdrowotne sfinansujemy bezpośrednio z budżetu państwa”<sup>23</sup>. Postulował także wprowadzenie instrumentu jednolitego kontraktu, z zachowaniem uprawnień wynikających z umowy o pracy: 1 rok pracy – tygodniowy okres wypowiedzenia, od 1 do 3 lat – miesięczny, okres wypowiedzenia z przyczyn leżących po stronie pracodawcy – 3 miesiące; prawo do urlopu proporcjonalnie do przepracowanego okresu, tj. 1,5 dnia w miesiącu, od 1 do 3 lat – 20 dni, powyżej 3 lat – 26 dni. Zabrakło jakichkolwiek wyliczeń skutków finansowych tej propozycji, było to rozwiązanie bardzo korzystne z punktu widzenia pracodawcy, ponieważ nie ponosił on żadnych kosztów pozapłacowych pracy.

Wśród innych propozycji komitetów wyborczych partii politycznych znalazła się deklaracja wprowadzenia 35-godzinnego tygodnia pracy oraz zlikwidowanie 12-miesięcznego okresu rozliczeniowego – obie zawarte w programie Partii Razem.

Deklaracja ta usprawiedliwiona jest ze względu na niską wydajność pracy w Polsce, która wynika między innymi z wysokiej liczby przepracowanych godzin. W Polsce pracuje się średnio 40–42,2 godzin tygodniowo, podobnie w Czechach, Słowacji, Rumunii, Bułgarii i Grecji, nieco mniej – 38,6–40 godzin tygodniowo – w Portugalii, Słowenii, na Węgrzech i Łotwie, 37–38,6 godzin średnio spędzają w pracy pracownicy w Hiszpanii, we Francji, Włoszech, w Finlandii, Estonii, na Litwie i w Austrii. Jeszcze krócej – 35–37 godzin – pracuje się w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Niemczech i Belgii. Średnio 30–35 godzin spędzają w pracy Irlandczycy. Jeszcze mniej mieszkańcy Holandii – 20,5–30,5 godzin<sup>24</sup>.

Proponowane zmniejszenie ilości przepracowanych godzin wydaje się nie do zrealizowania na obecnym etapie rozwoju gospodarczego Polski. Propozycja zlikwidowania 12-miesięcznego okresu rozliczeniowego nie wydaje się być uzasadniona merytorycznie, w opinii ekspertów stosowanie tego instrumentu od 2013 roku jest oceniane jako korzystne. Skutkiem stoso-

<sup>23</sup> *Program Wyborczy PO*. <http://platforma.home.pl/images/Polska-Przyszlosci-Program-PO.pdf> [19.01.2016].

<sup>24</sup> *Raport Eurostatu na temat wydajności pracy*. <http://ec.europa.eu/eurostat> [18.01.2016].

wania przedłużonego okresu rozliczeniowego czasu pracy dla pracowników zatrudnionych np. w systemie równoważnego czasu pracy może być znaczne zróżnicowanie liczby godzin przypadających do przepracowania w poszczególnych miesiącach (np. poniżej wymiaru czasu pracy na dany miesiąc).

Zjednoczona Lewica postulowała prawo do urlopu i ubezpieczenia chorobowego dla osób zatrudnionych na umowy cywilnoprawne oraz zaliczenie do stażu pracy okresu zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych, a także stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych i zatrudnienie na umowę o pracę.

## Przeciwdziałanie bezrobociu wśród ludzi młodych

Fala następujących po sobie od 2008 roku kryzysów gospodarczych dodatkowo pogorszyła sytuację wszystkich pracujących. Młodzi ludzie, nie tylko w okresie kryzysu, są bardziej niż inne grupy narażeni na bezrobocie. W Unii Europejskiej (a także w Polsce) średnia stopa bezrobocia dla grupy wiekowej 15–24 lat jest dwukrotnie wyższa od wskaźników dla całej populacji<sup>25</sup>. Powody dużego (a w czasach kryzysu dynamicznie zwiększającego się) odsetka osób bez pracy w grupie do 25. roku życia są różne, dominują jednak: brak doświadczenia zawodowego, brak dopasowania kompetencji do potrzeb pracodawców, brak rozbudowanej sieci społecznej pomagającej znaleźć atrakcyjne zatrudnienie, zbyt niskie zarobki dla osób bez doświadczenia, co zniechęca do wchodzenia na rynek pracy. Z jednej strony pracodawcy często podkreślają, że zatrudniając młode osoby bez doświadczenia, ponoszą ryzyko ich edukacji zawodowej i w związku z tym powinni mieć większą elastyczność w kształtowaniu stosunków pracy z takimi osobami. Z drugiej jednak strony umowy kontraktów czasowe i cywilnoprawne, nisko płatne, bez zabezpieczeń socjalnych niosą dla osób wchodzących na rynek pracy ryzyko zablokowania ścieżek rozwoju zawodowego przy jednoczesnym braku wystarczających środków na utrzymanie. Polacy wchodzi na rynek pracy znacznie później niż ich rówieśnicy z Europy Zachodniej (średnio 6–8 miesięcy po ukończeniu edukacji dla mężczyzn, 9–12 – dla kobiet), co sprawia, że mają mniejsze doświadczenie zawodowe i w konsekwencji większe trudności ze znalezieniem dobrej pracy po ukończeniu edukacji; późniejsze usamodzielnienie się i w konsekwencji dłuż-

---

<sup>25</sup> *Aktywność ekonomiczna ludności Polski (I kwartał 2015) – Raport*. Główny Urząd Statystyczny.

szy okres osiągania poziomu stabilności życiowej<sup>26</sup>. W związku z tym proponowane są różne programy współpracy między środowiskiem biznesu a edukacją. Pojawiają się inicjatywy mające poprawić zgodność wykształcenia z zapotrzebowaniem rynku pracy. Przy tym wszystkim należy jednak zwracać uwagę na pewne aspekty gospodarcze: Polska gospodarka to przede wszystkim mali i średni dostawcy podstawowych usług i nisko-przetworzonych towarów. Czy dostosowywanie edukacji do potrzeb takich pracodawców nie zablokuje przyszłej innowacyjności? Potrzeby pracodawców kreowane są obecnie, wykształcenie ma nam jednak pozwolić być konkurencyjnym na rynku pracy zarówno zaraz po ukończeniu edukacji, jak i kilkadziesiąt lat później.

Prognozowanie przyszłego zapotrzebowania na konkretne zawody jest niezmiernie trudne. Coraz częściej zwraca się uwagę, że ważniejsze od zdobycia konkretnych kompetencji zawodowych, umożliwiających podjęcie pracy w danym zawodzie, jest zdobywanie kompetencji miękkich (zdolności komunikacyjne, otwartość, łatwość w nawiązywaniu kontaktów, jak również umiejętności przywódcze, motywacyjne i zarządcze). Jakie są sposoby rozwiązania tego problemu? Czy funkcjonują instrumenty ułatwiające pracodawcom zatrudnienie ludzi młodych oraz inwestycje w określone sektory gospodarki? Aby gospodarka mogła wchłonąć tę szybko rosnącą podaż siły roboczej potrzebny jest wysoki wzrost gospodarczy, któremu towarzyszy równie wysokie, a biorąc pod uwagę zaległości rozwojowe Polski, zdecydowanie wyższe tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych. Istotna jest również struktura inwestycji zarówno wedle kryterium podmiotu inwestora (państwo, sektor prywatny) oraz kierunków inwestycji (infrastruktura, produkcja i usługi, w szczególności branże zaawansowane technologicznie). Polska w ostatnich 10 latach przeznaczala niecałe 20% wartości PKB na inwestycje<sup>27</sup>. Należy wzmacniać aktywne polityki rynku pracy adresowane do osób młodych na szczeblu krajowym i lokalnym, dbając o ewaluację ich efektywności. Oprócz działań na rzecz poprawy wskaźników zatrudnienia należy również mieć na względzie jakość miejsc pracy i warunki zatrudnienia dla korzystających ze wsparcia publicznych służb zatrudnienia. Trzeba poddać krytycznej ocenie te aspekty prawa pracy, które stanowią ułatwienie dla stosowania form zatrudnienia niezgodnie z ich właściwymi celami. W pierwszym rządzie odnosi się to do zapisu o możliwości rozwiązania za dwutygodniowym wypowiedzeniem bez podania przyczyn każ-

<sup>26</sup> M. PAŃKÓW: *Młodzi na rynku pracy*. Raport Instytutu Spraw Publicznych. <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/302561875.pdf> [18.01.2016].

<sup>27</sup> M. MYCK, M. KUNDERA, M. NAJSZTUB, M. OCZKOWSKA: *Programy wyborcze 2015: kto zyska, kto straci i ile to będzie kosztowało*. V Raport Przedwyborczy CenEA 13/10/2015. <http://www.cenea.org.pl/images/stories/pdf/commentaries/raport5.pdf> [18.01.2016].

dej umowy o pracę na czas określony zawieranej na dłużej niż 6 miesięcy. Należy poszukiwać kompleksowych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, które ograniczałyby segmentację rynku pracy w Polsce, poprzez bardziej symetryczne rozłożenie poziomu zabezpieczenia społecznego pomiędzy różnymi typami stosowanych umów. Należy rozważyć wprowadzenie nowych form zatrudnienia, które zapewniałyby stopniowy wzrost poziomu bezpieczeństwa socjalnego i trwałości zatrudnienia, stanowiąc jednocześnie atrakcyjną dla pracodawców alternatywę dla umów cywilnoprawnych. Należy rozważyć wprowadzenie progresji wymiaru pozapłacowych kosztów pracy, co stwarzałoby preferencyjne warunki zatrudniania osób o słabszej pozycji na rynku pracy, uzyskujących niższe dochody, w tym młodych. Nie powinno się to jednak wiązać w ich przypadku z obniżaniem poziomu bezpieczeństwa socjalnego. Za pośrednictwem publicznych służb zatrudnienia i innych instytucji rynku pracy trzeba promować legalność pracy osób młodych oraz rozpowszechniać wśród nich wiedzę na temat różnych form zatrudnienia, obowiązków pracodawcy i pracownika z nich wynikających, jak również zalet i mankamentów poszczególnych rozwiązań. Należy zadbać o stworzenie bodźców ułatwiających młodzieży trafne wybory co do ich przyszłej ścieżki rozwoju zawodowego. Wczesne doradztwo zawodowe na niższych etapach edukacji powinno iść w parze ze wzmacnianiem postaw sprzyjających przedsiębiorczości, kreatywnemu myśleniu i rozwijaniu pasji, które w przyszłości mogą stać się elementem wyuczonego zawodu.

Wobec nieuniknionych przemian w organizacji pracy i technikach zarządzania związanych z ekspansją ponadnarodowych korporacji, należy kształtować programy nauczania tak, aby zapewniały zarówno nabywanie odpowiednich umiejętności wymaganych na współczesnych stanowiskach pracy, jak i kształtowały trwałe postawy związane z samostereownością, podmiotowością i etyką zawodową. Rosnąca elastyczność rynku pracy powinna być kompensowana realnym wsparciem ze strony państwa dla osób, które z różnych powodów znalazły się w trudnej sytuacji. Koszty wczesnej interwencji będą prawdopodobnie znacznie niższe niż społeczne skutki zaniedbań w tej sferze.

W tabeli 4 przedstawiono deklaracje i rozwiązania partii politycznych w zakresie przeciwdziałania bezrobociu ludzi młodych.

Analiza programów wyborczych partii politycznych wskazuje, że tylko trzy partie polityczne zbudowały specjalny program przeciwdziałania bezrobociu młodych ludzi, są nimi PO, PiS oraz Nowoczesna, pozostałe partie nie przedstawiły całościowych rozwiązań dotyczących tego problemu.

**Tabela 4. Propozycje zmian programów przeciwdziałających bezrobociu ludzi młodych**

KORWiN	Brak konkretnego programu.
Kukiz'15	Brak konkretnego programu.
Nowoczesna	Program „Potencjał młodych” – system płatnych staży w firmach, rozwiązania zmniejszające obciążenia podatkowe, osoby do 30. roku życia zakładające działalność gospodarczą zostaną zwolnione z podatku dochodowego (dochody do pierwszego progu podatkowego) oraz ze składki ZUS przez pierwsze dwa lata działalności, dodatkowym rozwiązaniem będzie subwencja dla firm zatrudniających młodych pracowników, deregulacja zawodów, zmniejszenie restrykcyjności prawa pracy, wprowadzenie umowy projektowej, zmiany ułatwiające rozwiązywanie umów z nierzetelnymi pracownikami, uregulowania dotyczące telepracy. Brak wyliczeń finansowych.
Partia Razem	Brak konkretnego programu.
PO	Program „Grant na start” – wsparcie dla osób zatrudnionych na etacie lub na podstawie umowy cywilnoprawnej przy założeniu, że staż nie jest dłuższy niż 3 lata do wysokości 4 tys. zł. Koszt wprowadzenia 1 mld zł rocznie, 2,2 mld kolejny rok.
PSL	Brak konkretnego programu.
PiS	Program „Narodowy Program Zatrudnienia” przedsiębiorcy otrzymują możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania kosztów utworzenia nowego miejsca pracy, zwrot zapłaconego podatku osobom zatrudniającym absolwentów, pokrycie kosztów praktyki szkoleniowej, pożyczki i kredyty udzielane z Funduszu Wspomagania Zatrudnienia i Funduszu Wspierania Przedsiębiorczości Ludzi Młodych, odliczanie od podstawy opodatkowania kwoty stanowiącej równowartość jednego miejsca pracy, preferencje podatkowe dla osób zatrudniających absolwentów szkół, zwrot zapłaconego podatku dla przedsiębiorców zatrudniających absolwentów i wsparcie finansowe dla pracowników zatrudnionych na terenie małego miasta lub wsi.
ZL	Brak konkretnego programu.

Źródło: Opracowanie własne.

Program Nowoczesnej „Potencjał młodych” zawiera następujące elementy: system płatnych staży w firmach, rozwiązania zmniejszające obciążenia podatkowe, osoby do 30. roku życia zakładające działalność gospodarczą miały zostać zwolnione z podatku dochodowego (dochody do pierwszego progu podatkowego) oraz ze składki ZUS przez pierwsze dwa lata działalności. Dodatkowymi rozwiązaniami miały być: subwencja dla firm zatrudniających młodych pracowników, deregulacja zawodów, zmniejszenie

szenie restrykcyjności prawa pracy, wprowadzenie umowy projektowej, zmiany ułatwiające rozwiązywanie umów z nierzetelnymi pracownikami oraz uregulowania dotyczące telepracy.

Program PO „Grant na start” przewidywał wsparcie w wysokości do 4 tys. zł dla osób zatrudnionych na etacie lub na podstawie umowy cywilnoprawnej przy założeniu, że staż nie jest dłuższy niż 3 lata.

Radykalnie zmieniającym dotychczasowe rozwiązania jest program PiS „Narodowy Program Zatrudnienia” dotyczący realizacji całej polityki zatrudnienia, który w pewnej części dotyczy ludzi młodych. Zgodnie z założeniami tego programu przedsiębiorcy otrzymują możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania kosztów utworzenia nowego miejsca pracy, zwrot zapłaconego podatku osobom zatrudniającym absolwentów oraz pokrycie kosztów praktyki szkoleniowej. Zakłada się również pożyczki i kredyty udzielane z Funduszu Wspomagania Zatrudnienia i Funduszu Wspierania Przedsiębiorczości Ludzi Młodych oraz odliczanie od podstawy opodatkowania kwoty stanowiącej równowartość jednego miejsca pracy, a także preferencje podatkowe dla osób zatrudniających absolwentów szkół, zwrot zapłaconego podatku przedsiębiorcom zatrudniającym absolwentów i wsparcie finansowe dla pracowników zatrudnionych na terenie małego miasta lub wsi. Bardzo kosztowna jest propozycja utworzenia dwóch funduszy: Funduszu Wspomagania Zatrudnienia i Funduszu Wspierania Przedsiębiorczości Ludzi Młodych. Miałyby być one zasilane obowiązkowymi składkami płaconymi przez pracodawców w wysokości odpowiednio 2,0% i 0,5% wynagrodzenia brutto pracowników. Przy założeniu, że nowe obciążenie objęłoby jedynie firmy zatrudniające 1/3 wszystkich pracowników w Polsce (czyli ok. 3 mln osób), ich dodatkowy koszt składkowy przekroczyłby 3 mld zł rocznie. Wartym uwagi jest pomysł ulgi w przypadku zatrudniania osób młodych w postaci zredukowanych pozapłacowych obciążeń i wprowadzenie obniżonych pozapłacowych kosztów pracy po stronie pracodawcy w przypadku zatrudniania absolwentów przez pierwsze 12 miesięcy ich pracy.

## Podsumowanie

W niniejszym artykule przedstawiono szczegółową analizę deklaracji przedwyborczych partii startujących w wyborach do Sejmu oraz wybranych kandydatów biorących udział w wyborach prezydenckich. Celem było wskazanie różnic w zakresie proponowanych zmian oraz określenia grup społecznych w zakresie polityki zatrudnienia i rynku pracy, do których są

skierowane przedstawiane działania. Niestety nie było możliwe określenie kosztów wszystkich deklaracji wyborczych z uwagi na niedoprecyzowanie ich w programach wyborczych. Spośród propozycji wyborczych najszerszy zakres zmian w polityce zatrudnienia i rynku pracy zapowiada partia KORWiN. Jak wykazano, problematyka bezrobocia i zatrudnienia jest ważna i zajmuje wysokie miejsce w programach wyborczych poszczególnych partii. Dokonano pewnego przeformułowania problemu bezrobocia w programach wyborczych – problem „walki z bezrobociem” dotyczył tylko ludzi młodych, w pozostałym zakresie został przeformułowany w kontekście „wzrostu zatrudnienia”, „tworzenia miejsc pracy” oraz „rozwój przez zatrudnienie”. Odmiennie wydaje się również podejście do problematyki bezrobocia i zatrudnienia w poszczególnych programach wyborczych partii politycznych. Najwięcej uwagi tej tematyce poświęcają następujące ugrupowania: PiS, PO oraz ZL.

## Bibliografia

- Aktywność ekonomiczna ludności Polski (I kwartał 2015) – Raport*. Główny Urząd Statystyczny.
- CZEPIEL A., ŁASZAK A., TRZECIAKOWSKI R., WOJCIECHOWSKI W.: *Ocena gospodarcza programów partii politycznych*. Raport Forum Obywatelskiego Rozwoju.
- KAMIŃSKA A., LEWANDOWSKI P.: *Wpływ płacy minimalnej na rynek pracy o znacznym odsetku zatrudnienia czasowego*. Raport Instytutu Badań Strukturalnych.
- KRYŃSKA E., WIŚNIEWSKI Z.: *Trzynaście tez w sprawie reformy polityki państwa na rynku pracy w Polsce*. „Polityka Społeczna” 2007, nr 9.
- MYCK M., KUNDERA M., NAJSZTUB M., OCZKOWSKA M.: *Programy wyborcze 2015: kto zyska, kto straci i ile to będzie kosztowało*. V Raport Przedwyborczy CenEA 13/10/2015. <http://www.cenea.org.pl/images/stories/pdf/commentaries/raport5.pdf> [18.01.2016].
- OECD Employment Outlook 2014 and 2015 – Raport*. <http://www.oecd.org/els/oecd-employment-outlook-19991266.htm> [18.01.2016].
- PAŃKÓW M.: *Młodzi na rynku pracy*. Raport Instytutu Spraw Publicznych. <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/302561875.pdf> [18.01.2016].
- PEDERSEN O.K.: *Institutional Competitiveness: How Nations Came to Compete*. In: *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Eds. G. MORGAN, J.L. CAMPBELL, C. CROUCH, O.K. PEDERSEN, R. WHITLEY [et al.]. Oxford 2010, s. 625–658.
- Pracujący. Bezrobotni. Bierni zawodowo wg BAEL*. Raport: Główny Urząd Statystyczny. <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/> [18.01.2016].

*Program Wyborczy PO.* <http://platforma.home.pl/images/Polska-Przyszlosci-Program-PO.pdf> [19.01.2016].

*Raport Eurostatu na temat wydajności pracy.* <http://ec.europa.eu/eurostat> [18.01.2016].

WIŚNIEWSKI Z.: *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej.* Toruń 1999.

## **Analysis of the unemployment problem and labor market of political parties in the Parliamentary and Presidential elections in the 2015**

### **S u m m a r y**

Purpose of the article is to analyze the differences in the proposed amendments to the various political parties in the 2015 Parliamentary elections and the main candidates in the Presidential election in the 2015, moreover, it is to identify social groups in employment policy and the labor market to which proposed declarations and actions are directed. The article concerns the analysis of the formula of the unemployment problem in the election manifesto and approaches to the problems of unemployment and employment in the electoral manifestos of political parties, in particular the author of the article focuses on the changes in the scope of the working age, the minimum wage in the context of employment policy and the labor market, issues of duality in the labor market and combating unemployment among young people. The article indicates the differences in the proposed amendments to the various political parties and candidates in the presidential election, but it was not possible to determine the costs of all the declarations during the elections due to the vagueness in their election manifestos. There has been a reformulation of the problem of unemployment in the election manifestos, the problem of “fighting unemployment” applied only to young people in other respects it has been reformulated in the context of “employment growth”, “job creation” and “development through employment”.

**Key words:** employment policy, labor market policy, combating unemployment, the program of a political party, the Presidential elections, the Parliamentary elections

**Ewelina Wiszczun** – doktor, wykładowca Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa w Uniwersytecie Śląskim, ekspertka w zakresie rynku pracy, w szczególności globalnego rynku pracy, funduszy strukturalnych oraz europejskiej polityki społecznej. W ostatnich czterech latach uczestniczyła jako ekspert w 24 projektach. Współtwórca programu „Organizacji Zaangażowanej Społecznie” ([www.zaangazowanie-spoleczne.org](http://www.zaangazowanie-spoleczne.org)). Posiada duże doświadczenie, wynikające z zainteresowań naukowych i realizacji projektów na temat wdra-



żania społecznej odpowiedzialności biznesu (*CSR*) oraz *flexicurity*. Ceni sobie możliwość wykorzystania swojej wiedzy w praktyce, szczególnie poprzez współpracę z instytucjami administracji publicznej, pozarządowej i biznesu. Stypendystka naukowego programu rządowego Tajwanu w ramach stypendium 'Taiwan Fellowship Program' realizowała badania na temat „Analizy czynników wpływających na rozwój globalnego rynku pracy na Tajwanie”.