Autor, podejmując ważny i ciekawy temat, wykazał wysokie umiejętności analizy naukowej i z powodzeniem zrealizował swoje zamierzenie badawcze. Jest to oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, dotychczas niewystarczająco rozpoznanego [...]. Trzeba w szczególności podkreślić szerokie osadzenie tematu w teorii ekonomii i najnowszej literaturze światowej pozwalającej uchwycić prawidłowo istotę procesów przystosowawczych na rynkach pracy oraz ich determinanty, wykorzystanie bogatej bazy danych statystycznych w celu identyfikacji cech dostosowań rynków pracy w okresach gorszej koniunktury, wykorzystanie różnorodnych informacji faktograficznych o programach i instrumentach polityki państwa w okresie globalnego kryzysu, zastosowanie różnorodnych metod badawczych w rozprawie, od najprostszych do bardziej zaawansowanych, m.in. ekonometrycznych.

Prof. dr hab. Eugeniusz Kwiatkowski

Tematyka monografii zasługuje na szczególne wyróżnienie ze względu na znaczenie pogłębionych badań empirycznych dla właściwego rozpoznania reakcji rynków pracy na różnego rodzaju szoki popytowe i podażowe oraz potrzebę właściwego wyboru działań i instrumentów stymulujących procesy dostosowawcze. Wartość publikacji w aspekcie naukowym istotnie podnoszą przegląd i autorska analiza teorii rynku pracy [...]. Monografię charakteryzuje oryginalność naukowa w części teoretycznej i empirycznej oraz nowatorski wkład do dorobku naukowego w dyscyplinie „ekonomia" w części empirycznej. Wyróżnia ją istotny wkład koncepcyjny i badawczy Autora oraz poziom rozważań intelektualnych.

Prof. dr hab. Bogumiła Mucha-Leszko

9 788377 848548

UMCS WYDAWNICTWO

Piotr Maleszyk - Rynki pracy państw Unii Europejskiej w okresie kryzysu

Piotr Maleszyk

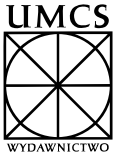
Rynki pracy państw Unii Europejskiej w okresie kryzysu

Procesy dostosowawcze i działanie antykyzysowe

UMCS

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ

Rynki pracy państw Unii Europejskiej w okresie kryzysu


UMCS
WYDAWNICTWO

Piotr Maleszyk

Rynki pracy państw Unii Europejskiej w okresie kryzysu

Procesy dostosowawcze i działanie antykyzysowe

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
LUBLIN 2016

Recenzenci
prof. dr hab. Eugeniusz Kwiatkowski, prof. dr hab. Bogumiła Mucha-Leszko

Redakcja wydawnicza
Lech Maliszewski

Redakcja techniczna
Aneta Okuń

Skład i łamanie
Robert Kryński

Projekt okładki i stron tytułowych
Michał Piesto

© Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016

ISBN 978-83-7784-854-8

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
20-031 Lublin, ul. Idziego Radziszewskiego 11
tel. 81 537 53 04
www.wydawnictwo.umcs.lublin.pl
e-mail: sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl

Dział Handlowy
tel./faks 81 537 53 02
Księgarnia internetowa: www.wydawnictwo.umcs.eu
e-mail: wydawnictwo@umcs.eu

Drukarnia „Elpil", ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce

RYNKI PRACY PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ W KRYZYSIE

Piotr Maleszyk

RYNKI PRACY
państw Unii Europejskiej w kryzysie

Procesy dostosowawcze
i działania antykryzysowe

Lublin 2016

Spis treści

Wstęp 9

Rozdział I. Dostosowania na rynku pracy do wahań rozmiarów produkcji – aspekty teoretyczne i doświadczenia międzynarodowe 19
1. Wahania koniunktury gospodarczej a zmienność bezrobocia 19
2. Wpływ zróżnicowanych rodzajowo szoków gospodarczych na funkcjonowanie rynków pracy 31
3. Rodzaje dostosowań na rynkach pracy do zmniejszenia rozmiarów produkcji w głównych nurtach teoretycznych 44
4. Instytucjonalne determinanty elastyczności rynku pracy 63
5. Interwencja państwa na rynku pracy w okresach recesji 81

Rozdział II. Dostosowania na europejskich rynkach pracy w następstwie obniżenia ogólnej aktywności gospodarczej 91
1. Gospodarcze uwarunkowania zmian na europejskich rynkach pracy w okresie kryzysu gospodarczego. 91
2. Dostosowania na rynkach pracy do zmniejszonej dynamiki wzrostu gospodarczego 104
   2.1. Dostosowania zatrudnienia w państwach członkowskich Unii Europejskiej 104
      2.1.1. Wrażliwość zatrudnienia na zmiany produktu krajowego 104
      2.1.2. Sektorowe zróżnicowanie zmian zatrudnienia a wstrząs realokacyjny 107
      2.1.3. Dostosowania zatrudnienia w różnych segmentach siły roboczej 113
   2.2. Przepływy między zatrudnieniem a bezrobociem 128
   2.3. Dostosowania czasu pracy 133
   2.4. Dostosowania wydajności pracy 138
   2.5. Dostosowania płac 144

2.6. Zmiany podaży pracy 153
3. Próba weryfikacji ekonometrycznej 159
4. Podsumowanie 165

Rozdział III. Instytucjonalne uwarunkowania dostosowań na europejskich rynkach pracy 169
1. Różnice instytucjonalne między krajami członkowskimi UE 171
2. Rola instytucji w kształtowaniu procesów dostosowawczych na rynkach pracy 171
2.1. Instytucje a wykorzystanie elastyczności zatrudnienia 171
2.2. Instytucje a wykorzystanie elastyczności czasu pracy 180
2.3. Instytucje a wykorzystanie elastyczności funkcjonalnej 186
2.4. Instytucje a elastyczność płac 189
2.5. Instytucje a elastyczność podaży pracy 199
3. Próba weryfikacji ekonometrycznej 202
4. Dostosowania a modele ładu instytucjonalnego rynków pracy w wybranych państwach członkowskich 207
4.1. Niemcy 207
4.2. Hiszpania 214
4.3. Wielka Brytania 221
4.4. Dania 226
4.5. Polska 231
5. Znaczenie instytucji dla funkcjonowania rynków pracy w okresie wychodzenia z kryzysu 237
6. Podsumowanie 252

Rozdział IV. Działania antykryzysowe a przebieg dostosowań na europejskich rynkach pracy 257
1. Działania Unii Europejskiej ograniczające skutki kryzysu na rynkach pracy 257
2. Główne kierunki stabilizacyjnej polityki makroekonomicznej państw członkowskich 271
2.1. Polityka pieniężna 271
2.2. Polityka fiskalna 274
3. Główne kierunki antykryzysowej polityki na rynkach pracy państw UE 281
3.1. Wykorzystanie systemów skróconego czasu pracy 281
3.2. Zmiany pozapłacowych kosztów pracy 288
3.3. Modyfikacje aktywnej polityki rynku pracy 292

3.4. Dostosowania pasywnej polityki rynku pracy 302
4. Skutki działań antykryzysowych dla funkcjonowania rynków pracy w okresie wychodzenia z kryzysu. 312
5. Podsumowanie 328

Wnioski 333

Aneks 343

Bibliografia 419

Wykaz tabel 439
Wykaz rysunków 443
Wykaz ramek 447

Wstęp

Sytuacja na rynkach pracy w okresie globalnego kryzysu finansowo–gospodarczego ponownie stała się jednym z najważniejszych problemów społecznych i gospodarczych Unii Europejskiej. Zapoczątkowana kryzysem na rynkach finansowych recesja gospodarcza z lat 2008–2009 doprowadziła do gwałtownego spadku zatrudnienia oraz wzrostu stopy bezrobocia do rekordowych poziomów z pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Z drugiej strony, spadek zatrudnienia w Unii Europejskiej w następstwie recesji 2008–2009 okazał się znacznie mniejszy niż można by było tego oczekiwać po głębokości recesji, nawet uwzględniając zjawisko, że zmienne dotyczące rynku pracy są opóźnione w stosunku do zmian tempa wzrostu gospodarczego. Negatywny wpływ spadków produkcji na zatrudnienie został złagodzony zmniejszeniem czasu pracy i godzinowej wydajności pracy, a powszechnie wykorzystywaną przez pracodawców strategią było przechowywanie pracowników. Pewną rolę w podtrzymaniu popytu na pracę odegrało również obniżenie dynamiki płac, jednak redukcje wynagrodzeń okazały się mniej popularną strategią. Szczególnie zastanawiająca jest jednak odmienność procesów przystosowawczych na rynkach pracy poszczególnych państw członkowskich. O ile różnice pod względem głębokości wystąpienia recesji oraz jej okresu były umiarkowane na tle doświadczeń historycznych, o tyle reakcje rynków pracy mierzone zmianą zatrudnienia czy stopy bezrobocia okazały się znacznie bardziej zróżnicowane[1]. Co więcej, głębokość spadków produkcji w niewielkim stopniu tłumaczy różnice w zmianach zatrudnienia w poszczególnych państwach członkowskich UE. Na

[1] Zob. np. OECD, *Employment Outlook 2010*, s. 29–31.

tym tle nasuwa się więc pytanie, jakie czynniki zdecydowały o zróżnicowanej wrażliwości rynków pracy na zjawiska kryzysowe?

Istnieją także inne powody podjęcia analizy mechanizmów dostosowawczych na rynkach pracy państw UE w warunkach kryzysowych. Po pierwsze, analiza tak głębokiego załamania koniunktury gospodarczej może dostarczyć nowych informacji o funkcjonowaniu rynków pracy w okresach głębokiej recesji. Recesja gospodarcza z lat 2008–2009 była najdotkliwsza po II wojnie światowej, poważniejsza niż spadki produkcji w następstwie szoków podażowych w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Tymczasem te ostatnie doprowadziły do silnego wzrostu bezrobocia w wielu państwach Europy Zachodniej, utrzymującego się na wysokim poziomie aż do połowy lat dziewięćdziesiątych. Wnioskowanie o obecnej sytuacji na europejskich rynkach pracy na podstawie analogii do tamtych wydarzeń może być jednak zawodne, gdyż inny jest charakter szoku gospodarczego oddziałującego na zatrudnienie i bezrobocie, a współczesne rynki pracy są niepodobne do tych z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, choćby za sprawą przeprowadzonych reform instytucjonalnych zwiększających ich elastyczność. Po drugie, cechy obecnego kryzysu finansowo-gospodarczego pozwalają na rozpoznanie wpływu, jaki na funkcjonowanie rynków pracy wywierają procesy zachodzące na rynku dóbr czy rynku finansowym, na przykład występowanie systemowego kryzysu bankowego, pęknięcie bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości czy załamanie popytu zagranicznego. Po trzecie, cennym osiągnięciem może być zbadanie instytucji rynku pracy w nowych uwarunkowaniach gospodarczych. W dotychczasowych ocenach rozwiązań instytucjonalnych dominował pogląd o potrzebie zwiększenia elastyczności rynku pracy, utożsamianej często z koniecznością jego deregulacji. W poszczególnych państwach reformy rynku pracy miały jednak zróżnicowane kierunek i tempo, a wiele realizowanych zmian miało na celu adaptację rynków pracy do długookresowych wyzwań natury strukturalnej. Między krajowymi rynkami pracy wciąż występują głębokie różnice instytucjonalne, a badania podjęte w rozprawie mogą pozwolić na ponowną ocenę instytucji rynku pracy. Po czwarte, w odpowiedzi na kryzysowe zjawiska gospodarcze państwa członkowskie prowadziły aktywną politykę gospodarczą stabilizującą produkcję i zatrudnienie. Niektóre instrumenty polityki wobec rynku pracy miały nowatorski charakter wobec tradycyjnych instrumentów stabilizacyjnych. Podjęcie próby oceny skuteczności interwencji państwa na rynku pracy może zatem doprowadzić do ustaleń istotnych ze względu na

skuteczność polityki państwa wobec rynku pracy. Po piąte, oryginalnym podejściem w badaniach jest koncentracja na interakcjach, zarówno między poszczególnymi instytucjami rynku pracy, jak i między instytucjami, szokami gospodarczymi a dyskrecjonalną polityką gospodarczą. W dotychczasowych analizach podejmujących tę problematykę interakcje analizowano przede wszystkim z perspektywy ich wpływu na długookresową równowagę na rynku pracy. Po szóste, potrzebę podjęcia wnikliwej analizy procesów dostosowawczych uzasadnia również aktualna sytuacja gospodarcza. Wysoki poziom bezrobocia stanowi obecnie najbardziej dotkliwy problem społeczno-ekonomiczny wielu państw, a pogłębiające się różnice w sytuacji gospodarczej krajów członkowskich są zagrożeniem dla stabilności Unii Europejskiej, w szczególności – unii walutowej. Po siódme, w polskiej literaturze wciąż brakuje opracowania, które w wyczerpujący i całościowy sposób wyjaśniałoby mechanizmy dostosowawcze na rynkach pracy krajów członkowskich Unii Europejskiej do recesji 2008–2009.

Głównym celem badawczym jest rozpoznanie mechanizmu dostosowań na rynkach pracy państw członkowskich UE do recesji gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem czynników wywołujących różne reakcje rynków na pogorszenie dynamiki wzrostu gospodarczego oraz towarzyszących im działań antykryzysowych i na tym tle sformułowanie opinii na temat możliwych zagrożeń powrotu zatrudnienia i bezrobocia do poziomów sprzed kryzysu. Dla zrealizowania celu głównego zostały wyodrębnione następujące cele szczegółowe, sprowadzające się do:

1) rozważenia modelowych dostosowań rynku pracy do wahań rozmiarów produkcji oraz wskazania wpływu instytucji i aktywnej polityki gospodarczej na zmienność agregatów rynku pracy, na podstawie dorobku nauk ekonomicznych i dotychczasowych doświadczeń krajów wysoko rozwiniętych (rozdział I);
2) rozpoznania reakcji rynków pracy państw członkowskich na zmniejszenie dynamiki wzrostu gospodarczego oraz zbadania siły i rodzaju wstrząsu gospodarczego jako przesłanek wyjaśniających różnice w dostosowaniach zachodzących na rynkach pracy państw członkowskich (rozdział II);
3) ukazania mechanizmów oddziaływania rozwiązań instytucjonalnych na przebieg procesów dostosowawczych na rynkach pracy do recesji gospodarczej (rozdział III);
4) dokonania przeglądu narzędzi polityki gospodarczej, zastosowanych w celu ograniczenia cyklicznego spadku zatrudnienia oraz oceny ich wpływu na

występowanie różnic w dostosowaniach rynków pracy poszczególnych państw członkowskich (rozdział IV);

5) sformułowania opinii na temat zmian zachodzących na rynkach pracy w okresie niskiej koniunktury przez rozpoznanie związków między analizowanymi dostosowaniami a możliwymi zagrożeniami na europejskich rynkach pracy w średnim okresie (rozdziały II, III i IV).

Zakres rzeczowy analiz koncentruje się na dostosowaniach na rynkach pracy państw członkowskich UE do recesji gospodarczej 2008-2009 oraz ich uwarunkowaniach, wśród których uwzględniono w szczególności cechy wstrząsów gospodarczych, instytucje rynku pracy, realizowane działania antykryzysowe oraz interakcje wymienionych czynników.

W ramach prezentacji zakresu rzeczowego rozprawy zasadne wydaje się sformułowanie trzech dodatkowych uwag o charakterze porządkującym. Pierwsza z nich dotyczy sformułowania „recesja 2008–2009". Choć jest ona wygodnym i powszechnie stosowanym w literaturze pojęciem, nie oddaje precyzyjnie czasu trwania recesji w poszczególnych państwach członkowskich UE. W większości z nich wystąpiła ona w tych właśnie latach, jednak w niektórych ujemną dynamikę produkcji odnotowano już w roku 2007, lub też jej trwanie przedłużyło się do 2010 roku. W pracy używa się również terminów posiadających szerszy niż „recesja" zakres znaczeniowy. Są to: „kryzys gospodarczy" oraz „niska koniunktura gospodarcza". Określenia „kryzys gospodarczy" lub „kryzys" obejmują zarówno zjawiska kryzysowe na rynkach finansowych, jak i załamanie aktywności gospodarczej w sferze realnej. Z kolei pojęcie „niska koniunktura gospodarcza" oznacza spadkową fazę cyklu koniunkturalnego, przejawiającą się m.in. spadkiem wzrostu gospodarczego lub spowolnieniem jego tempa, wzrostem bezrobocia czy obniżeniem dochodów ludności.

Po drugie, zależność między wielkością produkcji a poziomem zatrudnienia może być analizowana dwukierunkowo. Z jednej strony praca jest czynnikiem produkcji, a więc przyczynia się do wzrostu gospodarczego. W takim ujęciu to wzrost gospodarczy jest w centrum zainteresowania, wysoki poziom bezrobocia oznacza utratę produkcji wynikającą z niepełnego wykorzystania czynnika pracy, a wiodącą rolę we wzroście gospodarczym (w krajach wysoko rozwiniętych) przypisuje się poziomowi kapitału ludzkiego. Znaczenie podażowej strony rynku pracy dla możliwości produkcyjnych gospodarki jest przedmiotem wnikliwych analiz w teoriach wzrostu gospodarczego, które zasadniczo dotyczą procesów zachodzących w długim okresie. Zależność mię-

dzy dynamiką produktu krajowego a zatrudnieniem można rozpatrywać także w przeciwnym kierunku, gdzie poziom produkcji i popyt na dobra są determinantą zgłaszanego popytu na pracę. W centrum analizy znajduje się sytuacja na rynku pracy, natomiast dynamika wzrostu gospodarczego, jak również szerzej rozumiana sytuacja na rynku dóbr i usług, stanowią ważne uwarunkowanie procesów zachodzących na rynku pracy. Zaprezentowane ujęcie, charakterystyczne dla zwolenników nurtu keynesistowskiego, jest bardziej zasadne w analizie cyklicznych fluktuacji na rynku pracy w krótkim i średnim okresie, kiedy możliwości podażowe gospodarki nie podlegają znaczącym zmianom, a główne przyczyny zmienności bezrobocia wiążą się z wahaniami popytu na pracę. Taka perspektywa badawcza została przyjęta w niniejszej rozprawie.

Trzecia uwaga odnosi się do używanego w pracy określenia „odporność" rynku pracy, opisującego reakcję rynku pracy na zjawiska kryzysowe. W rozprawie przyjęto, że przez wysoką odporność rynku pracy rozumie się stabilność zatrudnienia w warunkach recesji, natomiast niska odporność (bądź wrażliwość) tego rynku oznaczają wysoką elastyczność zatrudnienia względem spadku produktu krajowego brutto.

Wyznaczenie ram czasowych rozprawy było zdeterminowane założeniem, że realizacja stawianych w rozprawie celów wymaga przyjęcia perspektywy krótkookresowej. W tradycyjnym ujęciu, w krótkim okresie możliwości podażowe gospodarki są traktowane jako stałe, a przedmiotem zainteresowania są cykliczne fluktuacje produkcji wokół długookresowego trendu, wynikające przede wszystkim z wahań globalnego poziomu popytu. Z perspektywy badania rynku pracy jest to okres, w którym rynek ten jest wytrącany z równowagi przejściowymi wstrząsami gospodarczymi[2]. Mając to na uwadze, analizą mechanizmów dostosowawczych na rynku pracy w zasadniczej części rozdziałów drugiego, trzeciego i czwartego objęto lata 2008-2011.

---

[2] W średnim horyzoncie czasowym gospodarka powraca do wielkości produkcji wyznaczonej przez podaż czynników produkcji. Z kolei w długim okresie wszystkie czynniki produkcji mogą ulec zmianie, a przedmiotem zainteresowania są modele wzrostu gospodarczego. Jest to okres pozwalający na pełne dostosowanie cen i płac. W ekonomii pracy zagadnieniami długiego okresu są na przykład wysokość stopy bezrobocia w równowadze oraz jej determinanty, czy efekty inwestycji w kapitał ludzki. Por. Np. O. Blanchard, A. Amighini, F. Giavazzi, *Macroeconomics. A European Perspective,* Prentice Hall 2010*,* s. 27; D. Snower, *Evaluating unemployment policies: what do underlying theories tell us?,* [w:] *Unemployment policy. Government Options for the Labour Market*, red. D. Snower, G. de la Dehesa, Cambridge University Press, 1996, s. 23.

Tak określone ramy czasowe wydają się najbardziej zasadne podczas realizacji celu pracy z kilku powodów. Przede wszystkim, wybór zakresu czasowego został podyktowany chronologią zjawisk kryzysowych. Zapoczątkowany w Stanach Zjednoczonych kryzys finansowy, który osiągnął największe nasilenie w latach 2007–2008, wszedł w globalną fazę we wrześniu 2008 roku po upadku banku Lehman Brothers. Kryzys ten szybko przeniósł się do sektora realnego, wywołując recesję gospodarczą także w Unii Europejskiej. Okres ujemnej dynamiki produktu krajowego brutto trwał od II kwartału 2008 r. do II kwartału 2009 r., a ujemnej dynamiki zatrudnienia – od III kwartału 2008 r. do I kwartału 2010 roku. Należy jednak mieć na uwadze zagregowany charakter tych danych. Zróżnicowanie dynamiki zatrudnienia w przekroju branżowym, jak również między poszczególnymi państwami członkowskimi, stanowi argument wskazujący na zasadność włączenia roku 2011 do analizy. Zakończenie analizy zmian właśnie na roku 2011 jest również uzasadnione faktem, że po krótkim okresie względnej stabilizacji gospodarki europejskie weszły w kolejną fazą kryzysu gospodarczego, określaną najczęściej mianem kryzysu zadłużeniowego. Efekty drugiego etapu kryzysu na rynkach pracy zaczęły być dostrzegalne w II połowie 2011 roku, a wyraźne pogorszenie nastąpiło na przełomie lat 2011 i 2012. Kolejne zakłócenia gospodarcze (kryzys grecki, reperkusje konfliktu rosyjsko-ukraińskiego czy załamanie na rynku akcji w Chinach) mogą przyczynić się do wydłużenia okresu niskiej koniunktury. Zakończenie analizy dostosowań na rynkach pracy w 2011 roku wydaje się słuszne także dlatego, że skutki recesji z lat 2008–2009 na rynkach pracy zmaterializowały się relatywnie szybko na tle doświadczeń historycznych.

W niektórych przypadkach podjęto jednak decyzję o odstąpieniu od tak określonych ram czasowych. W analizie wskaźników makroekonomicznych przeprowadzonej w rozdziale drugim niekiedy cofano się o kilka lat po to, by ukazać zmiany kryzysowe na tle tendencji występujących w latach poprzedzających recesję. Było to podyktowane z jednej strony potrzebą sformułowania opinii o skali zmian tych wskaźników w latach malejącej koniunktury, a z drugiej – poszukiwaniem związków między dostosowaniami zachodzącymi podczas kryzysu ze zjawiskami występującymi w okresie wysokiej koniunktury poprzedzającej kryzys. Cofnięcie się do okresu przed kryzysem miało miejsce także w rozdziale trzecim, gdy wyjaśnień procesów dostosowawczych poszukiwano w zmianach instytucjonalnych dokonywanych przed 2008 rokiem. Zakres czasowy wydłużano natomiast o lata 2012 i 2013 wtedy, gdy celem

analizy było sformułowanie opinii na temat możliwych przeszkód w powrocie zatrudnienia i bezrobocia do poziomów sprzed kryzysu.

Zakres przestrzenny monografii obejmie 27 państw członkowskich UE, choć w niektórych sytuacjach ograniczenia w dostępności danych powodowały zawężenie grupy analizowanych krajów. W celach porównawczych analizą objęto Unię Europejską jako całość. W punkcie czwartym rozdziału trzeciego analizowano modele instytucjonalne rynków pracy występujące w pięciu państwach członkowskich: Niemczech, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Danii i Polsce. Wybór ten podyktowany został: wielkością rynku pracy (preferowano kraje duże), modelem rynku pracy (starano się uwzględnić zróżnicowanie instytucjonalne krajów UE) oraz specyfiką zachodzących dostosowań na rynku pracy (kraje charakteryzowała zróżnicowana odporność rynków pracy).

Monografia składała się z czterech rozdziałów. W rozdziale pierwszym dokonano syntezy dorobku teoretycznego oraz doświadczeń krajów wysoko rozwiniętych w zakresie procesów dostosowawczych na rynku pracy do wahań wzrostu gospodarczego mierzonego dynamiką produktu krajowego brutto. Punktem wyjścia była analiza zmienności bezrobocia. Dokonano przeglądu teorii bezrobocia, przybliżono typologię bezrobocia równowagi i nierównowagi oraz mechanizmy histerezy, w rezultacie których cykliczny wzrost bezrobocia może doprowadzić do trwałego wzrostu bezrobocia równowagi. Następnie uwagę skoncentrowano na rodzajach szoków gospodarczych i ich oddziaływaniu na rynek pracy. Analizowano też złożone procesy dostosowawcze na rynku pracy, przedstawiając główne elementy dorobku różnych nurtów ekonomicznych, a następnie weryfikujące je najważniejsze ustalenia badań empirycznych. W części pierwszej monografii odniesiono się także do aspektów teoretycznych i doświadczeń państw rozwiniętych dotyczących instytucji rynku pracy i ich znaczenia dla kształtowania adaptacyjności rynku pracy do szoków ekonomicznych. Dopełnieniem rozważań teoretycznych jest prezentacja poglądów na temat kierunków oddziaływania polityki gospodarczej na rynki pracy w okresach niskiej koniunktury gospodarczej.

Rozdział drugi wypełnia analiza procesów dostosowawczych na rynkach pracy państw członkowskich UE w następstwie recesji 2008-2009. Analizę rozpoczęto od zidentyfikowania najważniejszych, w odniesieniu do rynku pracy, gospodarczych uwarunkowań procesów dostosowawczych: zmian tempa wzrostu PKB oraz charakteru wywołujących je wstrząsów gospodarczych. W drugiej, największej części rozdziału, w sposób pogłębiony zaprezentowano

dostosowania zatrudnienia, przepływy na rynku pracy, zmiany czasu pracy, wydajności, płac i podaży pracy zachodzące do 2011 roku. W centrum uwagi znalazły się dostosowania obserwowane w krótkim okresie, jednak analizując reakcje poszczególnych agregatów akcentowano także ich wpływ na funkcjonowanie rynków pracy w średnim horyzoncie czasowym. Analiza charakteru szoków gospodarczych oraz mechanizmów dostosowawczych pozwoliła na zidentyfikowanie czynników determinujących wrażliwość bądź odporność rynków pracy na spadki produkcji, które objęto weryfikacją ilościową z wykorzystaniem modelu regresji wielorakiej.

Rozdział trzeci poświęcony jest analizie ładu instytucjonalnego na rynkach pracy państw członkowskich, który – przez kształtowanie stopnia i rodzaju elastyczności (sztywności) rynku pracy, może stanowić istotne uwarunkowanie dostosowań zachodzących na rynku pracy do recesji gospodarczej z lat 2008-2009. W pierwszym punkcie zaprezentowano typologię modeli instytucjonalnych rynku pracy w UE, stanowiącą punkt odniesienia w analizie porównawczej krajów członkowskich. Następnie podjęto próbę identyfikacji znaczenia rozwiązań instytucjonalnych dla poszczególnych rodzajów elastyczności rynku pracy: zatrudnienia, czasu pracy, funkcjonalnej, płac oraz podaży pracy. W kolejnym punkcie dokonano ilościowej weryfikacji wpływu wybranych czynników instytucjonalnych na wrażliwość rynku pracy, posługując się wieloczynnikową analizą kowariancji. Uznano jednak, że poprzestanie na takim podejściu mogłoby umniejszać znaczenie interakcji między poszczególnymi instytucjami dla rodzaju zachodzących dostosowań. Aby wypełnić tę lukę, w kolejnej części rozdziału procesy dostosowawcze zostały zestawione ze strukturą instytucjonalną pięciu wybranych państw członkowskich UE, reprezentujących różne modele rynków pracy: Niemiec, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Danii i Polski. Analizę uzupełniają rozważania poświęcone potencjalnym mechanizmom oddziaływania instytucji rynku pracy na poziom bezrobocia równowagi oraz dynamikę zatrudnienia w okresie wychodzenia z kryzysu, przy uwzględnieniu reform realizowanych po 2011 roku.

W rozdziale czwartym zaprezentowano główne kierunki realizowanej przez państwa członkowskie aktywnej polityki gospodarczej pod względem ich oddziaływania na procesy dostosowawcze na krajowych rynkach pracy. W pierwszej kolejności dokonano przeglądu działań Unii Europejskiej ograniczających skutki kryzysu na rynkach pracy. Główną część rozdziału stanowi analiza polityki gospodarczej państw członkowskich, dotycząca najpierw

głównych kierunków polityki makroekonomicznej (pieniężnej i fiskalnej), następnie działań antykryzysowych ukierunkowanych na rynki pracy, obejmujących kolejno: wykorzystanie systemów skróconego czasu pracy, zmiany opodatkowania pracy oraz dostosowania aktywnej i pasywnej polityki rynku pracy. W kolejnym punkcie podjęto natomiast próbę rozpoznania skutków dyskrecjonalnych działań ujawniających się w średnim horyzoncie czasowym i mających istotne znaczenie dla kompleksowej oceny realizowanych działań antykryzysowych.

We wnioskach końcowych zawarto podsumowanie wyników rozważań akcentujące najważniejsze osiągnięcia oraz trudności napotkane w trakcie realizowanych badań. Elementem tej części monografii są także propozycje dotyczące kierunków dalszych badań w zakresie funkcjonowania rynków pracy państw członkowskich Unii Europejskiej.

Rozdział I

Dostosowania na rynku pracy do wahań rozmiarów produkcji – aspekty teoretyczne i doświadczenia międzynarodowe

1. Wahania koniunktury gospodarczej a zmienność bezrobocia

Związek między wzrostem gospodarczym a sytuacją na rynku pracy mierzoną stopą bezrobocia został po raz pierwszy udokumentowany przez **A. Okuna**[1]. Na podstawie analizy wahań produktu narodowego i stopy bezrobocia w gospodarce amerykańskiej w latach pięćdziesiątych Okun oszacował, że każdemu odchyleniu stopy wzrostu gospodarczego w górę (dół) od normalnej stopy wzrostu o 1 p.p. towarzyszył spadek (wzrost) stopy bezrobocia o 0,3 p.p., a wzrost bezrobocia o każdy dodatkowy p.p. powyżej poziomu 4%, dla którego Okun założył istnienie równowagi na rynku pracy zapewniającej optymalne wykorzystanie czynnika pracy, jest równoznaczny z ubytkiem realnego produktu narodowego[2] wielkości około 3 p.p.[3]. Obliczenia wykorzystujące nowsze dane skłoniły ekonomistów do wniosku, że z upływem czasu bezrobocie stało się mniej wrażliwe na wahania tempa wzrostu gospodarczego, a strata produkcji

---

1 Istnienie tej zależności zauważano oczywiście znacznie wcześniej: wrażliwość bezrobocia na wahania koniunktury stanowiła centralny element poglądów Keynesa, a możliwość krótkotrwałego wzrostu bezrobocia w następstwie cyklicznych wahań gospodarki dopuszczali również przedstawiciele ekonomii neoklasycznej. Zob. np. E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wyd. PWN, Warszawa 2002, s. 99–120.

2 W swoich obliczeniach A. Okun używał miary Produktu Narodowego Brutto. Obecnie stosowana jest miara Produktu Krajowego Brutto.

3 A. Okun, *Potential GNP: Its Measurement and Significance*, „Proceedings of the Business and Economics Statistics Section" 1962, s. 98–104.

towarzysząca wzrostowi stopy bezrobocia o jednostkę wynosi około 2–2,5 p.p.[4]. Według E. Halla i J. Taylora, ujemna zależność wzrostu produktu krajowego i stopy bezrobocia jest jednym z najbardziej wiarygodnych uogólnień, jakie sformułowali makroekonomiści[5]. Prawo Okuna jest jednak jedynie prostą statystyczną relacją produktu i bezrobocia. Badania dowodzą, że ilościowy związek między wzrostem gospodarczym a bezrobociem jest niestabilny, zwłaszcza w krótkim okresie[6]. Co więcej, cykliczne wahania produkcji nie są dominującą przyczyną fluktuacji bezrobocia. Okazuje się, że w krajach europejskich stopa bezrobocia wykazywała się większą zmiennością między tymi samymi stadiami różnych cyklów koniunkturalnych niż między szczytem a dnem tego samego cyklu[7], a ponad połowę zmienności bezrobocia od lat sześćdziesiątych do początków lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku wyjaśniają zmiany instytucjonalne[8]. Zasadne wydaje się więc pytanie, na ile zmiany na rynkach pracy w okresach recesji są przejściowe i mają charakter cykliczny, a w jakim stopniu mogą wiązać się z nasileniem zjawisk o charakterze strukturalnym. W rozstrzygnięciu tych kwestii użyteczna może być identyfikacja rodzajów bezrobocia.

Całkowite bezrobocie może zostać dezagregowane na bezrobocie równowagi – niewrażliwe na koniunkturę, wynikające ze strukturalnych cech rynku pracy i rynku dóbr, oraz na bezrobocie nierównowagi, będące konsekwencją wahań poziomu globalnego popytu i aktywności gospodarczej. W odniesieniu do klasycznych rodzajów bezrobocia, do bezrobocia równowagi zalicza się zazwyczaj bezrobocie frykcyjne i strukturalne, natomiast bezrobocie nierównowagi utożsamia się z bezrobociem cyklicznym[9]. Bezrobocie frykcyjne wynika

---

4 Por. np. D. Romer, *Makroekonomia dla zaawansowanych,* Wyd. PWN, Warszawa 2000, s. 173; R. Ehrenberg, R. Smith, *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*, Prentice Hall, 2009, s. 527.

5 R. Hall, J. Taylor, *Makroekonomia*, Wyd. PWN, Warszawa 2007, s. 211.

6 Zob. np. E. Knotek, *How useful is Okun's Law?,* „Economic Review", Federal Reserve Bank of Kansas City, 2007, no 4, s. 73–103; P. Maleszyk, *Analiza związków produktu krajowego i bezrobocia wybranych krajów OECD w okresie globalnego kryzysu gospodarczego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2014, nr 166, s. 31–42.

7 N. Adnett, *European Labour Markets: analysis and policy,* Longman, London-New York 1997, s. 202.

8 R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market,* Oxford University Press, New York 2005, s. xxvii.

9 Por. M. Socha, U. Sztanderska, *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Wyd. PWN, Warszawa 2000, s. 15; W. Jarmołowicz, B. Woźniak, *Polityka makroekonomiczna wobec*

z naturalnej dynamiki rynku pracy w gospodarce rynkowej, na którą składają się m.in. zmiany miejsca pracy przez pracowników, wejścia na rynek kolejnych roczników absolwentów czy odejścia z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego, a także tworzenie i likwidowanie stanowisk pracy czy całych przedsiębiorstw. Rynek pracy cechuje heterogeniczność i niedostateczna przejrzystość, dlatego proces zajmowania miejsc pracy nie jest natychmiastowy. Innymi słowy, rynek pracy charakteryzują „frykcje" (*frictions*), czyli pewne tarcia wynikające z braku pełnej informacji o rynku, wymagające przezwyciężenia przez proces poszukiwań trwający jakiś czas. W rezultacie, pewna liczba osób bezrobotnych i wolnych miejsc pracy będzie występowała nawet w sytuacji równowagi na rynku pracy przy pełnym zatrudnieniu[10]. Bezrobocie strukturalne interpretuje się natomiast jako rezultat niedopasowania struktury podaży siły roboczej do struktury popytu na pracę w aspekcie branżowym, kwalifikacyjnym lub geograficznym[11]. Niedopasowania *(mismatch)* powstają w następstwie zmian strukturalnych zarówno po stronie popytowej, jak i podażowej rynku pracy. Zmiany struktury popytu na pracę zależą od zmian popytu na produkty, postępu technicznego, procesów restrukturyzacji przedsiębiorstw i gospodarki oraz procesów globalizacji i integracji. Przekształcenia podaży pracy są natomiast uwarunkowane procesami edukacji i kształcenia, istniejącymi stawkami i rozkładem płac oraz procesami migracyjnymi[12]. Zarówno bezrobocie frykcyjne, jak i bezrobocie strukturalne są wyczerpująco opisane w literaturze przedmiotu[13].

W nowszej literaturze kategorię bezrobocia równowagi najczęściej łączy się z teorią naturalnej stopy bezrobocia, sformułowaną w ramach kierunku

---

bezrobocia równowagi i nierównowagi, [w:] *Przemiany na współczesnym rynku pracy*, W. Jarmołowicz [red.], Wyd. Fundacja Naukowa, Poznań 2008, s. 42; E. Kryńska [red.], *Polski rynek pracy. Niedopasowania strukturalne,* Wyd. IPiSS, Warszawa 2004, s. 14.

10 Zob. Ch. Pissarides, *Teoria bezrobocia w stanie równowagi*, Wyd. PWE, Warszawa 2012, s. 5.

11 W niektórych koncepcjach bezrobocie strukturalne utożsamia się z bezrobociem równowagi na rynku pracy. W takim ujęciu zalicza się do niego również bezrobocie frykcyjne i bezrobocie instytucjonalne.

12 Por. np. E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, s. 48; R. Ehrenberg, R. Smith, *Modern...*, s. 508–510.

13 Wśród polskojęzycznych publikacji szczególną uwagę należy zwrócić na cytowane już monografie: E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*; M. Socha i U. Sztanderska, *Strukturalne podstawy...*, a także na nowsze prace: *Bezrobocie równowagi w gospodarce polskiej*, W. Kwiatkowska [red.], Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009 oraz L. Kucharski, *Bezrobocie równowagi w Polsce. Ujęcie teoretyczne i empiryczne,* Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.

monetarystycznego przez Friedmana i Phelpsa[14], oraz teorią NAIRU, w której zauważalne są wpływy keynesizmu. **Naturalna stopa bezrobocia** została zdefiniowana przez Friedmana jako „taki poziom bezrobocia, który mógłby być oparty na walrasowskim systemie równań równowagi ogólnej, pod warunkiem, że wmontowane byłyby w ten system faktyczne właściwości strukturalne rynku pracy i rynków towarowych, uwzględniające niedoskonałości rynków, stochastyczną zmienność popytu i podaży, koszty gromadzenia informacji o wolnych miejscach pracy i o wolnej sile roboczej, koszty jej mobilności itp."[15]. Naturalna stopa bezrobocia jest zatem wielkością charakterystyczną dla równowagi zarówno na rynku pracy, jak i w całej gospodarce. Jej wysokość w długim okresie jest determinowana wyłącznie przez czynniki realne, związane z niedoskonałym funkcjonowaniem rynków, a nie przez zmiany czynników pieniężnych, co zostało uwypuklone przez Friedmana użyciem terminu „stopa naturalna". W gospodarce wolnorynkowej w stanie równowagi zawsze będzie więc istniał pewien poziom bezrobocia wynikający z istnienia frykcji i niedopasowań strukturalnych na rynku pracy. Naturalna stopa określa najniższy poziom bezrobocia możliwy do utrzymania bez wzrostu inflacji. W długim okresie nie występuje zatem wymienność między inflacją i bezrobociem, a wszelkie zakłócenia, polegające na wystąpieniu krótkookresowych szoków popytowych czy błędnych oczekiwań inflacyjnych, będą powodowały tylko tymczasowe odchylenia bezrobocia, po czym nastąpi samoczynny powrót do poziomu naturalnego[16].

Nieco inną charakterystykę bezrobocia równowagi zaprezentowali ekonomiści brytyjscy: R. Layard, S. Nickell i R. Jackman, którzy odegrali ważną rolę w sformułowaniu koncepcji **NAIRU** *(Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment)*. Istotną różnicą jest inne rozumienie stanu równowagi. W przeciwieństwie do bezrobocia naturalnego, poziom NAIRU nie jest równoznaczny z istnieniem równowagi na rynku pracy oznaczającej stan pełnego

---

[14] Dalsze rozważania zostaną oparte na częściej podejmowanym w literaturze ujęciu M. Friedmana. Poglądy Phelpsa można znaleźć w pracy: E. S. Phelps, *Philips Curves, Inflation Expactations and Optimal Unemployment Over Time*, „Economica", vol. 34, August 1967.

[15] M. Friedman, *The Role of Monetary Policy,* „The American Economic Review", t. 58, tłum. polskie w: *Teoria i polityka stabilizacji koniunktury. Wybór tekstów*, opr. A. Szeworski, PWE, Warszawa 1975, s. 271.

[16] Por. M. Friedman, *The Role of...*, s. 270–276; zob. też: E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, s. 143–147; W. Jarmołowicz, B. Woźniak, *Polityka makroekonomiczna...*, s. 38–39.

zatrudnienia. Równowaga jest rozumiana jedynie jako taki stan gospodarki, przy którym następuje stabilizacja procesów inflacyjnych. W punkcie równowagi rzeczywiste płace i ceny zgadzają się z oczekiwaniami, a płace realne oferowane przez firmy z płacami postulowanymi przez pracowników. Przy bezrobociu poniżej NAIRU nadmierna presja płacowa wywoła wzrost inflacji, natomiast przy bezrobociu powyżej NAIRU presja płacowa będzie słaba, prowadząc do dezinflacji. Taka zależność między bezrobociem a zmianami inflacji to znana w literaturze krótkookresowa krzywa Philipsa. Jeśli w analizie uwzględnimy wzrost produktywności, stabilizacja inflacji na poziomie bezrobocia równowagi nastąpi, gdy uzgodnione przez pracodawców i pracowników tempo wzrostu płac realnych odpowiada dynamice produktywności. Wzrost płac przewyższający tempo wzrostu wydajności przyczyni się do przyspieszenia inflacji, natomiast odwrotna sytuacja spowoduje wyhamowanie procesów inflacyjnych[17]. Koncepcja NAIRU nie zakłada tym samym działania mechanizmów oczyszczających rynek pracy, a jedynie istnienie sił sprowadzających bezrobocie do poziomu NAIRU. Można więc stwierdzić, że różnice między koncepcją stopy naturalnej a NAIRU dotyczą ich mikropodstaw. O ile Friedman zakładał wysoką efektywność mechanizmu rynkowego, o tyle twórcy NAIRU akcentowali niedoskonałą konkurencję na rynkach siły roboczej i rynkach dóbr[18]. Kolejną implikacją takiego pojmowania stanu równowagi jest możliwość przymusowego charakteru bezrobocia równowagi, podczas gdy koncepcja Friedmana zakładała jego dobrowolność.

Istotnym elementem teorii NAIRU jest wyeksponowanie zmienności bezrobocia równowagi w długim okresie oraz pogłębiona analiza jego determinant. Na tle literatury przedmiotu prace Layarda, Nickella i Jackmana zawierają obszerny katalog determinant długookresowej stopy NAIRU[19]. Ekonomiści zaliczyli do nich zarówno rozwiązania instytucjonalne: regulacje dotyczące zasiłków dla bezrobotnych, działalność związków zawodowych i model negocjacji płacowych,

---

17 Zob. więcej: R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, *Unemployment...*, s. 8–14; R. Layard, S. Nickell, *Combatting Unemployment,* Oxford University Press*,* New York 2011, s. 54–57.

18 Por. B. Snowdown, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomii,* Wyd. PWN, Warszawa 1998, s. 340.

19 Por. S. Nickell, R. Layard, *Labor market institutions and economic performance,* [w:] *Handbook of Labor Economics*, O. Ashenfelter, D. Card [red.], vol. 3, Elsevier, 1999, s. 3029-3084; S. Nickell, *A Picture of European Unemployment: Success and Failure*, „CEP Discussion Papers" 2003, no 0577; R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, *Unemployment...*; R. Layard, S. Nickell, *Combatting...*

aktywną polityka rynku pracy i prawną ochronę zatrudnienia, jak również intensywność poszukiwań pracy przez bezrobotnych oraz niedopasowania strukturalne. Wskazują przy tym na dwa mechanizmy oddziaływania determinant NAIRU. Po pierwsze, są to czynniki utrzymujące tempo wzrostu płac realnych powyżej bądź poniżej poziomu wyznaczonego przez dynamikę produktywności w gospodarce. Po drugie, znaczenie mają zmienne wpływające na szybkość dopasowań bezrobotnych i wolnych miejsc pracy, które ostatecznie również oddziałują na tempo zmian płac realnych. Weryfikując przyczyny utrzymywania się wysokiego bezrobocia równowagi w niektórych krajach europejskich w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, Layard i in. prezentowali wyniki regresji dla krajów OECD. Największy wpływ na wysokość NAIRU miały czynniki związane z działalnością związków zawodowych i modelem negocjacji płacowych oraz regulacjami pomocy udzielanej bezrobotnym[20]. Późniejsze badania Scarpetty i Nickella przyniosły podobne rezultaty, wskazując również na pewną rolę poziomu prawnej ochrony zatrudnienia czy wysokości opodatkowania pracy[21]. Kolejne analizy przyczyn wzrostu bezrobocia równowagi i jego zróżnicowania dowodziły znaczenia nie tylko zaprezentowanych instytucji rynku pracy, ale również interakcji między nimi[22]. Potwierdzono również, że wpływ na NAIRU mogą mieć instytucje niezwiązane ściśle z rynkiem pracy, jak np. poziom regulacji rynku produktów[23]. Niektórzy ekonomiści wskazywali na związek NAIRU z funkcjonowaniem rynku nieruchomości i jego oddziaływaniem na poziom mobilności[24], a także ze zmianami struktury wiekowej siły roboczej[25] czy poziomem realnej stopy procentowej[26].

---

20 R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, *Unemployment...*, s. 55; S. Nickell, R. Layard, *Labor market ...*, s. 3053.

21 S. Scarpetta, *Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: a cross-country study,* „OECD Economic Studies" 1996, no 2, s. 43–96; S. Nickell, *Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America,* „Journal of Economic Perspectives" 1997, no 3, s. 55–74.

22 M. Belot, J. van Ours, *Unemployment and Labor Market Institutions: An Empirical Analysis,* „Centre for Economic Research Discussion Papers" 2001, no 50.

23 T. Boeri, G. Nicoletti, S. Scarpetta, *Regulation and Labour Market Performance,* „IGIER Working Papers" 2000, no 158.

24 J. Oswald, *Thoughts on NAIRU,* „Journal of Economic Perspectives" 1997, vol. 11, no 1, s. 227–228.

25 J. Stiglitz, *Reflections on the Natural Rate Hypothesis,* „Journal of Economic Perspectives" 1997, vol. 11, no 1, 11, s. 3–10.

26 E. Phelps, *Structural Slumps: The Modern Equilibrium Theory of Employment, Interest and Assets,* Harvard University Press, 1994.

Problematyka **bezrobocia nierównowagi** w ostatnich latach była mniej popularnym przedmiotem badań niż bezrobocie równowagi. W literaturze ten rodzaj bezrobocia tradycyjnie łączy się z nurtem keynesistowskim, a jego poziom w gospodarkach rynkowych utożsamia się z wysokością bezrobocia cyklicznego[27], związanego z okresowym osłabieniem popytu na rynku dóbr. Pogorszenie koniunktury, znajdujące wyraz w ogólnym spadku produkcji lub spowolnionym jej wzroście, pociąga za sobą zmniejszenie popytu na pracę i wzrost bezrobocia. W warunkach obniżonej aktywności ekonomicznej napływy do bezrobocia są większe niż odpływy, a dysproporcja między liczbą bezrobotnych i liczbą wolnych miejsc pracy rośnie. Współcześnie problem bezrobocia nierównowagi nie jest analizowany jako odrębna kwestia, lecz łącznie z kategorią bezrobocia równowagi w ramach przejściowych odchyleń rzeczywistego bezrobocia od poziomu równowagi. Skoro oba typy bezrobocia nie są wielkościami obserwowalnymi, ich wysokość jest uzależniona od sposobu rozumienia równowagi oraz przyjętych metod szacowania. Metody wyznaczania bezrobocia równowagi, pozwalające zarazem na oszacowanie bezrobocia nierównowagi, można podzielić na cztery kategorie[28]:

1) **metody wykorzystujące krzywą Phillipsa uwzględniającą oczekiwania**. Wyznaczenie stopy bezrobocia równowagi tożsamej z NAIRU polega na estymacji równań krótkookresowej krzywej Phillipsa, rozwiązywanej przy takich poziomach bezrobocia, przy których inflacja jest stabilna, a następnie wprowadzenie do równania parametrów odzwierciedlających oczekiwania inflacyjne. Wyznaczenie NAIRU pozwala obliczyć wartość odchylenia poziomu rzeczywistego bezrobocia od poziomu bezrobocia równowagi;
2) **metody oparte na analizie przepływów siły roboczej**. W metodach tych bezrobocie równowagi jest definiowane jako stopa bezrobocia w warunkach stanu stacjonarnego, czyli w sytuacji, gdy napływy do bezrobocia są równe odpływom. Oszacowanie poziomu bezrobocia nierównowagi polega zatem najpierw na wyznaczeniu hipotetycznej stopy bezrobocia, przy której liczba osób, które straciły pracę w danym okresie, jest równa

---

[27] Por. np. E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, s. 58; W. Jarmołowicz, B. Woźniak, *Polityka makroekonomiczna...*, s. 42.

[28] M. Socha, U. Sztanderska, *Strukturalne podstawy...*, s. 148–154; P. Kaczorowski, L. Kucharski, K. Myślińska, *Metody pomiaru bezrobocia równowagi,* [w:] *Bezrobocie równowagi...*, s. 49–72.

liczbie osób, które w tym okresie zatrudnienie znalazły, a następnie na odjęciu tak wyznaczonej stopy od rzeczywistej;

3) **Metody wykorzystujące krzywą Beveridge'a**. Równowaga na rynku pracy oznacza w tym przypadku sytuację, w której liczba bezrobotnych i wakatów są sobie równe. Wyznaczenie bezrobocia nierównowagi polega najpierw na estymacji równania krzywej Beveridge'a, potem na obliczeniu stopy bezrobocia równowagi tj. znajdującej się na linii 45 stopni, a następnie na obliczeniu odchylenia poziomu rzeczywistego bezrobocia od poziomu bezrobocia równowagi;
4) **metody oparte na szacunkach produkcji potencjalnej.** Wykorzystują one prawo Okuna i utożsamiają bezrobocie równowagi z takim stopniem wykorzystania zdolności wytwórczych, które charakteryzuje produkt potencjalny.

Przedstawiona typologia bezrobocia mogłaby skłaniać do wniosku, że w kontekście badania skutków recesji na rynkach pracy na uwagę zasługuje tylko bezrobocie cykliczne. W rzeczywistości poziom stopy bezrobocia w równowadze zależy także od wahań rzeczywistej stopy bezrobocia, a jej wzrost w okresie recesji może doprowadzić do utrwalenia bezrobocia na podwyższonym poziomie przez **mechanizmy histerezy**. Koncepcje histerezy bezrobocia zostały rozwinięte w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku, w odpowiedzi na uporczywe utrzymywanie się wysokiego bezrobocia w wielu krajach europejskich, przede wszystkim we Francji, Wielkiej Brytanii, Niemczech, Włoszech, Belgii i Holandii. Zgodnie z dominującymi ówcześnie poglądami ekonomii neoklasycznej, po ustąpieniu szoków bezrobocie powinno wrócić do poziomu równowagi. Wbrew tym sugestiom, bezrobocie utrzymywało się na wysokim poziomie i wykazywało małą wrażliwość na poprawę koniunktury. Co więcej, jego wysoki poziom przestał oddziaływać w kierunku spadku inflacji płacowej. Wzrost bezrobocia równowagi powinien być jednak wywołany strukturalnymi zmianami rynku pracy, będącymi rezultatem np. wzmocnienia pozycji związków zawodowych czy zwiększenia wysokości zasiłków. Tymczasem analizy dowodziły, że takie zmiany instytucjonalne albo nie miały miejsca, albo postępowały w kierunku odwrotnym, co powinno prowadzić do obniżenia bezrobocia równowagi[29]. Poszukiwania wyjaśnień tej sytuacji doprowadziły ekonomistów do sformułowania teorii histerezy bezrobocia.

---

[29] Por. N. Adnett, *European...*, s. 218–223; O. Blanchard, J. Wolfers, *The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: the Aggregate Evidence*, „NBER

Histereza jest pojęciem zapożyczonym z fizyki i oznacza zależność aktualnego stanu od stanów, które pojawiły się wcześniej. Analogicznie, dla teorii histerezy bezrobocia kluczowe jest stwierdzenie, że poziom bezrobocia równowagi nie zależy tylko od aktualnego kształtu czynników realnych, ale również od historii faktycznego poziomu bezrobocia[30]. Inaczej rzecz ujmując, tymczasowy wzrost bezrobocia w następstwie szoków gospodarczych może – przez mechanizmy utrwalające je na podwyższonym poziomie – doprowadzić do trwałego wzrostu bezrobocia równowagi. Teoria histerezy została rozwinięta w drugiej połowie lat osiemdziesiątych w ramach nurtu nowej ekonomii keynesistowskiej. Do najważniejszych grup modeli histerezy wskazywanych w literaturze przedmiotu należy zaliczyć: modele ubytku kapitału rzeczowego, ubytku kapitału ludzkiego oraz insider-outsider[31].

W **modelach ubytku kapitału rzeczowego** utrwalenie bezrobocia na wyższym poziomie wiąże się ze zmniejszeniem kapitału rzeczowego w okresach recesji. Zgodnie z tym rozumowaniem, w następstwie obniżenia stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych przedsiębiorcy z upływem czasu pozbywają się części zainstalowanych wcześniej maszyn i urządzeń oraz ograniczają zakupy nowych dóbr kapitałowych. Kiedy następuje ożywienie gospodarcze, z powodu niższego poziomu mocy wytwórczych popyt na pracę nie może szybko powrócić do poprzedniego poziomu. W literaturze przedmiotu wyjaśnienia histerezy oparte na ubytku kapitału rzeczowego spotkały się jednak z wieloma zastrzeżeniami zarówno natury teoretycznej, jak i empirycznej, z powodu których dominuje przekonanie o ich niewielkiej roli w tłumaczeniu zmienności bezrobocia równowagi[32].

Working Paper" 1999, no 7282, s. 12–16.

30 O. Blanchard, L. Summers, *Hysteresis and the European Unemployment Problem*, „NBER Working Paper" 1986, no 1950, s. 1.

31 Zob. O. Blanchard, L. Summers, *Hysteresis and the...*; O. Blanchard, L. Summers, *Hysteresis in Unemployment,* „NBER Working Paper" 1988, no 2035; A. Lindbeck, D. Snower*, The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment,* The MIT Press, Cambridge 1989. W literaturze polskojęzycznej wyczerpujący przegląd teorii histerezy można znaleźć w pracach: A. Wojtyna, *Czy Polsce grozi efekt histerezy*?, „Gospodarka Narodowa" 1994, nr 9, s. 1–10; E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, s. 204–224.

32 Uwagi krytyczne można znaleźć np. w pracach: O. Blanchard, L. Summers, *Hysteresis and the...*, s. 14; Ch. Bean, *European Unemployment: A Survey,* „Journal of Economic Literature" 1994, nr 2, s. 612–614 czy N. Adnett, *European...*, s. 226.

Większe znaczenie przypisuje się wyjaśnieniom odnoszącym się do **erozji kapitału ludzkiego** wskutek długotrwałego pozostawania bez pracy, co obniża szanse bezrobotnych na zdobycie zatrudnienia. Osoby zwolnione z upływem czasu nie mają możliwości podtrzymywania i uaktualniania swoich kwalifikacji, coraz bardziej tracąc kontakt ze środowiskiem pracy. Deprecjacji kwalifikacji zawodowych może towarzyszyć utrata motywacji i zniechęcenie, prowadzące do obniżenia intensywności poszukiwań pracy, co w literaturze określa się mianem efektu zniechęconego pracownika *(discouraged worker effect)*. Efekt ten może być tym większy, im łatwiej dostępne i hojniejsze są różnego rodzaju zasiłki, co może prowadzić do wykształcenia syndromu uzależnienia od pomocy społecznej[33]. Długi okres pozostawania bez pracy może również zmniejszać szansę zatrudnienia, jeśli pracodawcy biorą tę informację pod uwagę podczas rekrutacji, traktując ją jako sygnał niższej wydajności kandydata (tzw. *screening device*)[34]. Wskazane mechanizmy powodują, że nawet wysoki poziom bezrobocia może w niewielkim stopniu wpływać na kształtowanie się płac, co jest równoznaczne ze wzrostem bezrobocia równowagi.

Badania empiryczne generalnie potwierdzają negatywny wpływ długiego pozostawania bez pracy zarówno na szanse znalezienia zatrudnienia, jak i wysokość uzyskiwanych wynagrodzeń[35]. Okazuje się jednak, że po uwzględnieniu zróżnicowania struktury bezrobotnych negatywny wpływ czasu pozostawania bez pracy na szanse zatrudnienia jest mniejszy, a w niektórych badaniach panelowych okazuje się okazuje się nieistotny[36]. Dość prawdopodobne wydaje się wyjaśnienie, że z upływem czasu intensywność poszukiwań co prawda maleje, jednak negatywny wpływ tego czynnika na szanse wyjścia z bezrobocia może być łagodzony lepszą znajomością ofert rynkowych i zmniejszeniem oczekiwań płacowych bezrobotnego. Wpływ na występowanie międzynarodowych różnic może mieć również kontekst kulturowy, jak postawy społeczne wobec pracy. Jednocześnie istnieją dowody na silny negatywny wpływ długiego

---

33 R. Layard, *Preventing long-term unemployment: an economic analysis*, [w:] *Unemployment policy. Government Options...*, op. cit., s. 334–335.

34 Zob. O. Blanchard, P. Diamond, *Ranking, Unemployment Duration, and Wages,* „The Review of Economic Studies" 1994, no 3.

35 Przegląd badań można znaleźć np. w: R. Layard, S. Nickell, *Combatting...*, s. 59–60; P. Cahuc, A. Zylberberg, *Labor economics*, The MIT Press, London, 2004, s. 477–478 czy A. Wojtyna, *Czy Polsce...*, s. 6.

36 P. Pedersen, N. Westergird-Nielsen, *Unemployment: a Review of the Evidence from Panel Data*, „OECD Economic Studies" 1993, no 20, s. 75–77.

pozostawania młodzieży bez pracy. Istnieje szereg badań empirycznych dowodzących, że młodzież rozpoczynająca karierę w okresie boomów znajduje się w wyraźnie lepszej sytuacji niż ta wchodząca na rynek pracy podczas recesji, a okresy bezrobocia na początku kariery zawodowej mogą wywierać negatywny wpływ na funkcjonowanie jednostki na rynku pracy w całym cyklu życia[37]. Gorsze położenie absolwentów poszukujących zatrudnienia w okresach recesji tłumaczy się przede wszystkim negatywnym oddziaływaniem bezrobocia na psychikę młodzieży (tzw. *scarrying effect*), gdyż utrata kwalifikacji nie powinna być dotkliwa ze względu na niewielkie doświadczenie zawodowe lub jego zupełny brak.

Kolejnych wyjaśnień histerezy bezrobocia dostarczają **modele insider-outsider,** odwołujące się do funkcjonowania rokowań płacowych. Na szczególną uwagę zasługuje model przedstawiony przez Lindbecka i Snowera[38]. Jego istotą jest dostrzeżenie zróżnicowanego oddziaływania poszczególnych uczestników podażowej strony rynku pracy na proces kształtowania płac. Insiderzy stanowią grupę pracowników o dużej sile negocjacyjnej, z kolei outsiderzy mają niewielki wpływ na wysokość wynagrodzeń. Warto zwrócić uwagę na fakt, że kategorie insiderów i outsiderów nie są tożsame z podziałem siły roboczej na zatrudnionych i bezrobotnych: osoby bezrobotne przez pewien czas mogą zachowywać pewien wpływ na proces ustalania płac, a część zatrudnionych ze względu na brak siły przetargowej w negocjacjach płacowych należy zaliczyć do outsiderów. W swoich rozważaniach Lindbeck i Snower skupiają jednak uwagę na outsiderach – bezrobotnych.

Uprzywilejowana pozycja insiderów wynika z wysokich kosztów rotacji załogi. Zwolnienie insiderów i zatrudnienie na ich miejsce outsiderów jest dla pracodawców kosztowne z wielu powodów. Po pierwsze, zwalniając pracowników ponoszą koszty wynikające z silnej prawnej ochrony zatrudnienia, związane np. z długimi okresami wypowiedzenia czy koniecznością wypłaty odpraw. Po drugie, w warunkach istnienia silnych związków zawodowych pracodawca naraża się na długotrwałe negocjacje, obniżenie morale pozostałej załogi prowadzące do spadków wydajności lub nawet strajku. Po trzecie,

---

[37] Zob. S. Burgess, C. Propper, H. Rees, A. Shearer, *The class of 1981: the effects of early career un employment on subsequent unemployment experiences,* „Labour Economics" 2003, no 10, s. 291–309; T. Mrotz, T. Savage, *The long-term effects of youth unemployment*, „Journal of Human Resources" 2006, no 41, s. 259–293.

[38] Zob. A. Lindbeck, D. Snower, *The Insider-Outsider Theory of Employment...*, s. 1–12.

insiderzy dysponują kapitałem specyficznym, związanym z danym miejscem pracy. Pracodawca zatrudniając w jego miejsce outsidera ponosi straty wynikające z wydatków poniesionych w przeszłości na przeszkolenie zwalnianego insidera, wydatków na przeszkolenie outsidera i kosztów przejściowego obniżenia wydajności nowego pracownika podczas przyuczania na danym stanowisku pracy. Po czwarte, w warunkach niepełnej informacji na rynku pracy pracodawca ponosi koszty związane z poszukiwaniem nowego pracownika. Wysokie koszty rotacji załogi wzmacniają pozycję insiderów, co w rezultacie może skłonić pracodawcę do akceptacji wzrostu płac powyżej poziomu rynkowego – takiego, jaki skłonni byliby zaakceptować outsiderzy. Im silniejsza jest pozycja insiderów i wyższe są koszty zwalniania i zatrudniania, tym większa może być różnica między wynagrodzeniami w przedsiębiorstwie a płacami rynkowymi. Różnica w sile negocjacyjnej obu grup prowadzi do wystąpienia mechanizmów histerezy utrwalających recesyjny wzrost bezrobocia. W okresie ożywienia wzrost popytu na towary nie musi doprowadzić do spadku bezrobocia, gdyż reprezentujący swoje interesy insiderzy będą zainteresowani nie zwiększeniem zatrudnienia, lecz własnych płac. Wykorzystując swoją siłę przetargową są w stanie doprowadzić do wzrostu wynagrodzeń powyżej poziomu zapewniającego powrót do poprzedniego poziomu zatrudnienia. Nawet akceptowanie przez outsiderów obniżonych płac może nie wystarczyć do zdobycia zatrudnienia. W skali makroekonomicznej takie procesy mogą doprowadzić do trwałego wzrostu bezrobocia, które będzie miało przymusowy charakter[39].

Badania empiryczne, zarówno dotyczące aktywności insiderów, jak i te odnoszące się do postępowania outsiderów, przytoczone w trakcie analizy modeli ubytku kapitału, generalnie potwierdzają występowanie zaprezentowanych tu mechanizmów ograniczających spadek bezrobocia w okresie ożywienia[40]. Istnieją oczywiście czynniki ograniczające występowanie mechanizmów histerezy, np. kreacja nowych przedsiębiorstw. Także niektóre założenia modeli

---

[39] Por. E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, s. 218–220; A. Lindbeck, D. Snower, *The insider-outsider theory: a survey,* „IZA Discussion Paper" 2002, no 534 s. 5–8.

[40] Zob. Ch. Bean, *European Unemployment...*, s. 603–608; L. Ball, *Aggregate Demand and Long-Run Unemployment,* „Brooking Papers on Economic Activity" 1999, no 2; L. Ball, *Hysteresis in unemployment: old and new evidence*, „NBER Working Paper" 2009, no 14818.

zostały uznane za zbyt silne nawet przez samych twórców teorii histerezy[41]. Niemniej ich cennym wkładem jest z pewnością dostrzeżenie roli czynników wewnętrznych w procesie ustalania płac w przedsiębiorstwach, podkreślenie heterogeniczności podażowej strony rynku pracy oraz wpływu kosztów rotacji załogi na mechanizmy dostosowawcze na rynku pracy. Najważniejszym wnioskiem z badań nad histerezą bezrobocia jest dostrzeżenie, że poziom bezrobocia równowagi może zmieniać się nie tylko pod wpływem czynników realnych, ale także w następstwie cyklicznych wahań gospodarczych. Wzrost bezrobocia w następstwie szoków gospodarczych może więc być trwalszy, niż uważali do tej pory ekonomiści nurtu neoklasycznego.

2. Wpływ zróżnicowanych rodzajowo szoków gospodarczych na funkcjonowanie rynków pracy

Funkcjonowanie rynku pracy w cyklu koniunkturalnym pozostaje w ścisłej zależności z charakterem szoków gospodarczych, jakim poddawany jest ten rynek. Wstrząsy gospodarcze, rozumiane jako gwałtowne zmiany warunków równowagi, wywołują najpierw dostosowania na rynku produktów. W zależności od rodzaju zakłóceń, należy tu wskazać przede wszystkim na dostosowania poziomu oraz struktury produkcji, choć mogą występować również inne skutki, np. zmiany cen. Zmiany produkcji nie pozostają bez wpływu na rynek pracy, wywołując reakcję zarówno zatrudnienia i bezrobocia, jak też i płac, czasu pracy i wydajności. W tej części pracy uwaga zostanie skoncentrowana na problematyce szoków gospodarczych i mechanizmów ich oddziaływania na rynek pracy.

W literaturze opisywanych jest wiele różnorodnych szoków ekonomicznych. Klasyfikuje się je najczęściej na podstawie rodzaju zdarzenia będącego źródłem zaburzenia. Można je porządkować również według innych kryteriów, jak choćby ze względu na zasięg oddziaływania, czas trwania lub to, czy dany wstrząs pochodzi spoza gospodarki narodowej czy też powstał w jej obrębie.

---

41 Zob. np. A. Lindbeck, *Unemployment and Macroeconomic,* MIT Press, 1995*,* s. 129; O. Blanchard, *European unemployment: the evolution of facts and ideas*, „NBER Working Paper" 2005, no 11750, s. 16.

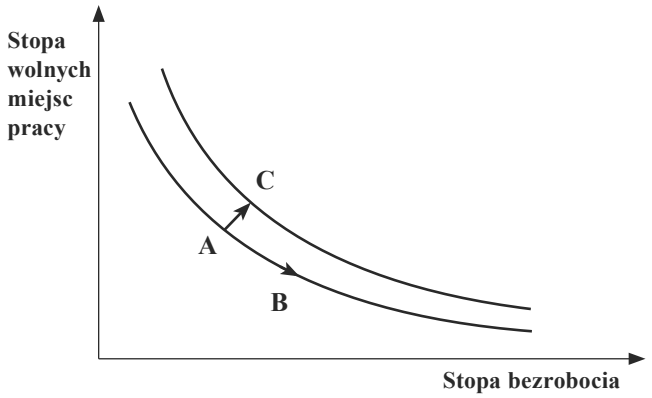
Prezentowanie kompletnej typologii tych zjawisk nie wydaje się jednak zasadne z perspektywy niniejszej pracy. Ekonomiści zajmujący się rynkiem pracy zwracają szczególną uwagę na rozróżnienie wstrząsów ogólnej aktywności gospodarczej i wstrząsów realokacyjnych oraz szoków podażowych i popytowych.

W sytuacji powstania **wstrząsu ogólnej aktywności** zmiany produkcji powinny dotyczyć wielu sektorów i mieć przeciwny kierunek w fazie ekspansji i recesji. Ich konsekwencją będą cykliczne wahania zatrudnienia i bezrobocia. Natomiast w sytuacji **szoku realokacyjnego** spadkom produkcji w jednych sektorach towarzyszą wzrosty w innych, co wywołuje konieczność realokacji siły roboczej. Rozróżnienia między szokiem ogólnej aktywności a realokacyjnym można dokonać przy zastosowaniu koncepcji krzywej Beveridge'a, wyjaśniającej związki między liczbą bezrobotnych i liczbą wolnych miejsc pracy.

Punktem wyjścia tej koncepcji jest stwierdzenie, że wskutek dynamicznych zmian zachodzących w gospodarce zawsze istnieje pewna liczba zarówno bezrobotnych, jak i wolnych miejsc pracy. Jednoczesne występowanie bezrobocia i wakatów wynika z niedoskonałości rynku pracy, charakteryzującego się istnieniem frykcji i niedopasowań strukturalnych. Nawiązując do teorii poszukiwań i dopasowań na rynku pracy, położenie krzywej Beveridge'a można interpretować jako kombinację bezrobocia i wolnych miejsc pracy cechującą się określoną efektywnością dopasowań[42]. W następstwie wstrząsu ogólnej aktywności gospodarczej stopy bezrobocia i wolnych miejsc pracy zmieniają się w przeciwnych kierunkach. Oznacza to przesunięcie wzdłuż krzywej Beveridge'a, bez zmiany jej położenia. Jeśli mamy do czynienia z szokiem negatywnym, jego konsekwencją jest spadek popytu na pracę, a rosnącemu bezrobociu towarzyszy zmniejszenie stopy wolnych miejsc pracy. Na rysunku 1 odzwierciedla to przesunięcie z punktu A do B wzdłuż krzywej. Taka zmiana oznacza przede wszystkim wzrost bezrobocia nierównowagi, utożsamianego z bezrobociem cyklicznym. W rozważaniach wykorzystujących krzywą Beveridge'a nie podejmuje się kwestii źródła zakłóceń, jednak dostrzega się, że mogą one dotyczyć zarówno uwarunkowań popytowych, jak i podażowych. Wstrząsy realokacyjne (strukturalne) powodują zachodzące w tym samym kierunku zmiany stopy bezrobocia i wakatów. Znajduje to wyraz w przesunięciu całej krzywej: jej

[42] Bardziej formalną postać funkcji dopasowań można znaleźć np. w pracy: J. Stasiak, T. Tokarski, *Analiza odpływów z bezrobocia. Funkcja dopasowań,* [w:] Przepływy siły roboczej a efekty aktywnej polityki państwa na rynku pracy, E. Kwiatkowski [red.], Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego 1996, s. 79–82.

przybliżaniu bądź oddalaniu się od początku układu współrzędnych. Takie przesunięcia mogą być rezultatem dwóch procesów, przy czym dla uproszczenia zostaną one przedstawione w odniesieniu do sytuacji wstrząsu strukturalnego. Po pierwsze, jednoczesny wzrost bezrobocia i zwiększenie liczby wolnych miejsc pracy mogą być następstwem przyspieszenia zmian struktury popytu na rynku produktów, spowodowanych zmianami preferencji czy technologii. W ich wyniku pewne miejsca pracy przestają być produktywne i są likwidowane, a tworzone są nowe. Przyspieszenie zmian struktury popytu na pracę pociąga za sobą konieczność realokacji siły roboczej, czego rezultatem są większe niedopasowania strukturalne. Drugim powodem jednoczesnego wzrostu bezrobocia i zwiększenia liczby wakatów mogą być obniżenie intensywności poszukiwań



Rys. 1. Zmiany stopy wolnych miejsc pracy i bezrobocia w następstwie różnych szoków gospodarczych

Objaśnienia: stopa wolnych miejsc pracy stanowi relację liczby wolnych miejsc pracy do liczby aktywnych zawodowo.

Źródło: opracowanie własne.

osób pozostających bez pracy, skutkujące spadkiem efektywności dopasowań i zmniejszeniem liczby wolnych miejsc pracy. W obu przypadkach znajdzie to wyraz w przejściu z punktu A do C (por. Rys. 1). Powstające w ten sposób bezrobocie ma charakter frykcyjny i strukturalny[43].

[43] Por. R. Jackman, Ch. Pissarides, S. Savouri, *Labour Market Policies and Unemployment in the OECD*, „CEP Discussion Papers" 1990, no 11, s. 463; O. Blanchard, P. Diamond, *The Beveridge Curve,* „Brooking Papers of Economic Activity" 1989, no 1, s. 6–8; E. Kwiatkowski, *Bezrobocie....*, s. 61–65.

Rozstrzygnięcie, czy wzrost bezrobocia podczas recesji jest wynikiem szoku agregatowego, czy realokacyjnego, w praktyce wzbudza wiele kontrowersji. Wątpliwości dotyczą tego, jakie relatywne znaczenie dla wahań cyklicznych mają poszczególne typy wstrząsów. Analizując literaturę przedmiotu możemy wyróżnić trzy główne stanowiska. Według pierwszego, główną siłą napędową wahań cyklicznych w gospodarce, w tym również przyczyną zmienności bezrobocia, są szokowe zmiany w strukturze produkcji *(sectoral shift hypothesis)*. Taką hipotezę wysunął D. Lilien. W swoich badaniach empirycznych udowadniał, że co najmniej połowa cyklicznej zmienności bezrobocia w Stanach Zjednoczonych w okresie powojennym miała swoje źródło w przesunięciach popytu między poszczególnymi sektorami. Zakłócenia sektorowe powodują konieczność międzysektorowych przesunięć siły roboczej, jednak proces ten wymaga czasu, co jest przyczyną wzrostu bezrobocia w okresie recesji i jego powolnego spadku w okresie ożywienia gospodarczego[44]. Zgodnie z przeciwnym stanowiskiem, główną siłą napędową wahań cyklicznych w gospodarce, w tym również na rynku pracy, są wstrząsy ogólnej aktywności *(normal cycle hypothesis)*. Taki pogląd, podważający wyliczenia Liliena, zaprezentowali najpierw Abraham i Katz, a następnie Blanchard i Diamond oraz Brainard i Cutler[45]. Abraham i Katz udowodnili, że niejednakowe spadki zatrudnienia w przekroju sektorów i branż nie są – jak twierdził Lilien – dowodem zmian realokacyjnych, ale odzwierciedleniem niejednakowego wpływu zagregowanych wstrząsów popytowych na poszczególne rodzaje działalności gospodarczej. Zauważają również, że w sytuacji opisanej przez Liliena liczba wakatów w okresie recesji i następującego po niej ożywienia powinna być wysoka, tymczasem w rzeczywistości jest odwrotnie. Współcześnie największym uznaniem wśród ekonomistów cieszy się pogląd, że główną siłą napędową wahań cyklicznych są wstrząsy agregatowe, jednak w okresach niskiej koniunktury zmiany struktury popytu na pracę są większe niż w okresach boomów *(reallocation timing hypothesis)*. Nowsze badania dowodzą, że w okresach wysokiej koniunktury przedsiębiorstwa są zorientowane przede wszystkim na zwiększanie produkcji,

---

44 D. Lilien, *Sectoral Shifts and Cyclical Unemployment*, „Journal of Political Economy" 1982, no 4, s. 777–793.

45 K. Abraham, L. Katz, *Cyclical unemployment: Sectoral Shift or Aggregate disturbances?*, „Journal of Political Economy" 1986, no 3, s. 507–522; O. Blanchard, P. Diamond, *The Beveridge...*; S. Brainard, D. Cutler, *Sectoral Shifts and Cyclical Unemployment Reconsidered,* „NBER Working Paper" 1990, no 3491.

dlatego bodźce dokonywania kosztownych i czasochłonnych procesów reorganizacji produkcji są słabe. Inaczej jest w okresach recesji, gdy presja na wzrost produkcji i sprzedaży zanika, a silniejsze stają się bodźce do redukcji kosztów. Oznacza to, że przedsiębiorstwa mogą być bardziej skłonne do dokonywania restrukturyzacji w okresach niskiej koniunktury, kiedy alternatywne koszty takich działań są niższe[46].

Podsumowując przeprowadzoną dyskusję warto przytoczyć wyniki empiryczne niektórych badań, w których podjęto próbę oszacowania relatywnego znaczenia czynników strukturalnych i cyklicznych dla wahań bezrobocia. Borjas wskazuje, że wstrząsy realokacyjne mogą wyjaśniać około 25–40 % zmienności bezrobocia[47]. Dla poszczególnych recesji wartość ta jest jednak zróżnicowana[48]. Brainard i Cutler zauważają, że ogólna stopa bezrobocia w gospodarce amerykańskiej wykazuje znacznie większą zmienność niż ta wynikająca ze zmian strukturalnych. Wskazują tym samym na szoki ogólnej aktywności gospodarczej jako główną przyczynę fluktuacji bezrobocia w krótkim okresie[49]. Podobne wnioski formułują Balmaseda, Dolado i Lopez-Salido dla 16 krajów OECD[50]. Warto zwrócić uwagę także na brak konsensu zarówno co do pomiaru realokacji, jak i uzyskiwanych szacunków cyklicznych i strukturalnych komponentów bezrobocia[51].

Z perspektywy badania rynku pracy istotna jest także identyfikacja **szoków podażowych i popytowych**. W przypadku wstrząsów podażowych dynamika produkcji i inflacja zmieniają się w przeciwnych kierunkach, natomiast podczas zakłóceń popytowych – w kierunkach zgodnych. Recesja może więc wynikać odpowiednio albo z załamania się opłacalności produkcji na skutek wzrostu

---

46 Więcej na ten temat: S. Davis, J. Haltiwanger, *Gross Job Creation, Gross Job Destruction and Employment Reallocation*, „Quarterly Journal of Economics" 1992, no 3; R. Caballero, M. Hammour, *On the Timing and Efficiency of Creative Destruction*, „Quarterly Journal of Economics" 1996, no 3.

47 G. Borjas, *Labor Economics,* McGraw-Hill Irwin, 2005*,* s. 502.

48 Zob. np. E. Groshen, S. Potter, *Has Structural Change Contributed to a Jobless Recovery?*, „Current Issues in Economics and Finance" 2003, no 8, s. 4.

49 S. Brainard, D. Cutler, *op. cit.*, s. 40.

50 M. Balmaseda, J. Dolado, J. Lopez-Salido, *The dynamic effects of shocks to labour markets: evidence from OECD countries,* „Oxford Economic Papers" 2000, no 52*,* s. 22.

51 Por. S. Schuh, R. Triest, *Job Reallocation And The Business Cycle: New Facts An Old Debate*, „Center for Economic Studies Working Papers" 1998; J. Chen, P. Kannan, P. Loungani, B. Trehan, *New Evidence on Cyclical and Structural Sources of Unemployment*, „IMF Working Paper" 2011, no 11/106.

cen czynników produkcji, albo ze spadku łącznego popytu na towary. Należy jednak mieć na uwadze, że choć rozważania teoretyczne izolują wpływ obu rodzajów szoków na rynek pracy, to w rzeczywistości mechanizmy popytowe i podażowe w czystej postaci – na skutek mechanizmów kumulacyjnych – nie występują.

Negatywny szok podażowy, oznaczający wzrost kosztów produkcji, może być przejściowy lub trwały. Według ekonomii głównego nurtu, negatywny wstrząs podażowy może prowadzić do stagflacji: jednoczesnego obniżenia produkcji i wzrostu ogólnego poziomu cen. Generalnie przyjmuje się, że krótkookresowymi konsekwencjami tych szoków na rynku pracy jest wzrost stopy bezrobocia i obniżenie płac realnych. Przebieg procesów dostosowawczych jest jednak w istotny sposób uwarunkowany rodzajem zdarzenia wywołującego wstrząs gospodarczy. Spośród zakłóceń podażowych, w literaturze tradycyjnie wymienia się szoki produktywności (w tym szoki technologiczne), wstrząsy cenowe wynikające ze zmiany cen dóbr importowanych oraz szoki wynikające ze zmian wysokości obciążeń podatkowych nakładanych na pracę[52].

Wystąpienie **szoku produktywności** wywołanego zmianą technologiczną powoduje zwiększenie dynamiki produktywności, natomiast trudno wyobrazić sobie efekty postępu technicznego oddziałujące w kierunku przeciwnym[53]. W literaturze przedmiotu panuje dobrze ugruntowane przekonanie, że pozytywny szok podażowy wywołany zmianą technologiczną nie prowadzi do wzrostu bezrobocia w długim okresie. Nawet jeśli szok produktywności może prowadzić do przejściowej wzmożonej destrukcji miejsc pracy i wzrostu bezrobocia, to z czasem efekty wstrząsu skutkujące wypieraniem siły roboczej ustępują efektom kapitalizacji, wpływającym korzystnie na kreację miejsc pracy w długim okresie. Inaczej rzecz ujmując, szoki technologiczne w długim okresie prowadzą do realokacji siły roboczej, nie powodują natomiast zmniejszenia popytu na pracę. Trwałymi konsekwencjami szoków jest natomiast podniesie-

---

52 Bardziej obszerną klasyfikację i omówienie szoków podażowych można znaleźć w pracy: A. Lindbeck, *Unemployment...*, s. 75–92.

53 Wprawdzie szkoła realnego cyklu koniunkturalnego wyjaśniała przyczyny wahań cyklicznych losowymi zmianami technologicznymi, jednak przyjęcie technologicznego regresu jako przyczyny recesji nie uzyskało aprobaty zdecydowanej większości ekonomistów. Por. np. D. Snower, *Evaluating unemployment policies: what do underlying theories tell us?,* [w:] *Unemployment policy...*, op. cit., s. 19–20.

nie poziomu produktywności oraz wynagrodzeń realnych[54]. Szoki technologiczne mające swoje źródło w powstaniu i dyfuzji innowacji nie powinny być wykorzystywane także w tłumaczeniu krótkookresowych wahań bezrobocia. Dyfuzja technologii jest procesem stosunkowo powolnym, a wywołane nią zmiany produktywności i zatrudnienia mogą okazać się silne w odniesieniu do indywidualnych firm czy nawet branż, a nie całej gospodarki[55].

Warto również wskazać na źródła negatywnego szoku produktywności, niezwiązane z postępem technicznym. Wpływ na obniżenie produktywności mogą mieć regulacje prawne nakładające restrykcje na korzystanie z określonych technologii, np. w celu ochrony zdrowia pracowników czy środowiska naturalnego, a także wzrost barier handlowych ograniczający korzyści ze specjalizacji w wysoko produktywnych rodzajach działalności gospodarczej[56]. Możliwa jest również sytuacja zmniejszenia dynamiki produktywności w dłuższym horyzoncie czasowym, np. na skutek niższych inwestycji w edukację czy badania i rozwój. Spadek produktywności przy założeniu sztywności płac w krótkim okresie powoduje zwiększenie udziału kosztów pracy w cenie produktu *(product wage)*, co prowadzi do obniżenia popytu na pracę i wzrostu bezrobocia. W długim okresie – dostosowania płac powinny jednak doprowadzić do zmniejszenia udziału kosztów pracy w cenie produktu i powrotu popytu na pracę do poziomu równowagi. Szoki produktywności nie powinny więc wywierać trwałego wpływu na wysokość stopy bezrobocia.

W przeciwieństwie do szoków technologicznych, negatywne szoki podażowe wynikające ze **wzrostu cen dóbr importowanych** powodują znacznie szybszą reakcję agregatów makroekonomicznych, gdyż wstrząs cenowy dotyka w podobny sposób wszystkie podmioty gospodarcze jednocześnie. Rezultatem negatywnego wstrząsu cenowego na rynku produktów jest spadek produkcji, wzrost ogólnego poziomu cen i obniżenie produktywności. W następstwie szoku głównym dostosowaniem na rynku pracy w krótkim okresie jest ob-

---

54 Zob. P. Cahuc, A. Zylberberg, *Labor...*, s. 565–582; P. Cahuc, A. Zylberberg, *The Natural Survival of Work. Job Creation and Job Destruction in a Growing Economy,* MIT Press, Cambridge-London 2006, 8–9. Obszerne rozważania na ten temat w języku polskim prezentuje publikacja: *Zmiana technologiczna na polskim rynku pracy*, M. Bukowski, J. Zawistowski [red.], MPiPS, Warszawa 2008.

55 Zob. A. Lindbeck, *Unemployment...*, s. 77–79.

56 Por. N. Mankiw, *Principles of Economics,* South-Western Cengage Learning, Mason 2012, s. 734; B. Snowdown, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty...*, s. 277.

niżenie popytu na pracę z powodu sztywności płac nominalnych. Na skutek rosnącej inflacji maleją jednak płace realne, co – zwłaszcza w warunkach rosnących oczekiwań inflacyjnych – może prowadzić do wysuwania śmielszych postulatów płacowych. Dopóki pracownicy będą bronić realnego poziomu wynagrodzeń w relacji do spodziewanego wzrostu cen, opłacalność produkcji będzie pogarszać się jeszcze bardziej i prowadzić do rzeczywistego wzrostu inflacji. Taka sytuacja, określana mianem spirali cenowo-płacowej, powinna jednak w pewnym momencie ustąpić z powodu rosnącej presji na obniżenie płac, wywołanej niższym poziomem produkcji i rosnącym bezrobociem.

Kolejną przyczyną pogorszenia opłacalności produkcji może być **zwiększenie opodatkowania pracy**. Ekonomiści są zgodni, że w długim okresie wzrost pozapłacowych kosztów pracy nie powoduje obniżenia popytu na pracę, gdyż ich ciężar zostaje przenoszony na pracowników w formie niższych płac[57]. Inaczej rzecz ujmując, negatywny szok podażowy wywołany wzrostem opodatkowania pracy zostanie zaabsorbowany zmniejszeniem dynamiki płac, nie przyczyniając się do wzrostu bezrobocia równowagi. Takie dostosowanie wynika z przyjęcia założeń o długookresowej elastyczności płac i nieelastyczności podaży pracy w odniesieniu do wynagrodzenia. Analizy empiryczne potwierdzają, że podaż pracy typowego pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy wykazuje niewielką wrażliwość na większe obciążenia podatkowe. Pewne grupy podaży pracy charakteryzuje jednak wyższa elastyczność względem wzrostu podatków. Dotyczy to osób pracujących z wysokimi dochodami, pracujących o niskich dochodach posiadających uprawnienia do zasiłków przysługujących pracującym, zbliżających się do wieku emerytalnego oraz rozważających wejście na rynek pracy[58]. Inaczej niż w długim okresie, w krótkim horyzoncie czasowym wzrost podatków może prowadzić do przejściowego zmniejszenia zatrudnienia z powodu sztywności płac. Skala i trwałość wpływu wzrostu podatków na zatrudnienie i bezrobocie zależą od elastyczności popytu na pracę i płac: im niższa elastyczność popytu na pracę, tym mniejszy spadek popytu na pracę; z kolei im niższa elastyczność płac, tym dłuższy powrót zatrudnienia do poziomu równowagi. W analizie krótkookresowych konsekwencji zwiększenia obciążeń istotne znaczenie ma rodzaj podwyższanych podatków.

---

57 Por. R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, *Unemployment*..., s. 31; T. Boeri, J. van Ours, *Ekonomia*..., s. 125-129.

58 R. Disney, *The impact of Tax and Welfare Policies on Employment and Unemployment in OECD Countries,* „IMF Working Paper" 2000, no 164, s. 34–35.

Wzrost opodatkowania pracy obciążający pracodawców może prowadzić do obniżenia zgłaszanego popytu na pracę, natomiast wzrost opodatkowania pracy części płaconej przez pracownika bez podniesienia całkowitych kosztów pracy oddziałuje na dochody pracowników[59].

Obok zakłóceń podażowych, przyczyną fluktuacji na rynku pracy mogą być również **wstrząsy popytowe**. Spadek zagregowanego popytu na produkty przy danym poziomie płac może wynikać z ograniczenia konsumpcji gospodarstw domowych, zmniejszenia inwestycji przedsiębiorstw, redukcji wydatków rządowych czy pogorszenia relacji między eksportem a importem. W tradycyjnych poglądach nawiązujących do teorii Keynesa, niższy popyt powoduje spadek cen oraz obniżenie poziomu produkcji i zatrudnienia. Mechanizm transmisji spadku popytu na towary na obniżenie popytu na pracę wynika z przyjętych założeń o elastyczności cen i sztywności płac w krótkim okresie. W ekonomii głównego nurtu wskazuje się, że powstała w ten sposób nierównowaga powinna być jednak przejściowa. W dłuższym okresie oczekiwania inflacyjne adaptują się do niższego poziomu cen, co przekłada się na obniżenie poziomu wynagrodzeń uzgadnianych w negocjacjach płacowych. Zmniejszenie kosztów pracy poprawia opłacalność działalności gospodarczej i skłania przedsiębiorstwa do zwiększenia produkcji i zatrudnienia. W ten sposób gospodarka powinna osiągnąć poziomy produkcji i zatrudnienia sprzed wstrząsu, przy nominalnym spadku cen i płac. Oznacza to, że w długim okresie negatywny wstrząs popytowy powinien mieć wpływ wyłącznie na zmienne nominalne, nie oddziałując na zmienne realne[60]. W poglądach nowych keynesistów zakłada się nie tylko sztywność płac, ale także cen. Szoki gospodarcze, w warunkach krótkookresowych sztywności na rynku produktów i rynku pracy, prowadzą do znacznych fluktuacji na rynku pracy, a procesy dostosowawcze zachodzą powoli[61].

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że bezrobocie powstałe w następstwie szoków podażowych i szoków popytowych będzie różniło się pod względem powiązań z procesami inflacyjnymi. W ocenie dominującego rodzaju szoku oddziałującego na rynek pracy użyteczna może być **koncepcja krzywej Philipsa**. Krzywa ta ewoluowała od rozpoznanej przez Phillipsa empirycznej zależności między bezrobociem a inflacją płacową, uzasadnioną później od

---

59 Por. Lindbeck, *Unemployment...*, s. 91.

60 Zob. np. N. Mankiw, *Principles of...*, s. 741–744; A. Lindbeck, *Unemployment...*, s. 95–96.

61 Por. np. A. Wojtyna, *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii,* Wyd. PWN, Warszawa 2000, s. 198.

strony teoretycznej przez R. Lipsey'a, przez jej rozwinięcie do zależności bezrobocia i ogólnego poziomu cen w gospodarce dokonane przez P. Samuelsona i R. Solowa, po krytykę ze strony przedstawicieli monetarystów czy nowej ekonomii klasycznej[62]. Obecnie w literaturze dominuje pogląd, że w długim okresie nie istnieje wymienność inflacji i bezrobocia, a położenie krzywej Phillipsa jest pionowe, natomiast w okresie krótkim wymienność jest możliwa, a krzywa Phillipsa wsparta oczekiwaniami inflacyjnymi jest nachylona ujemnie.

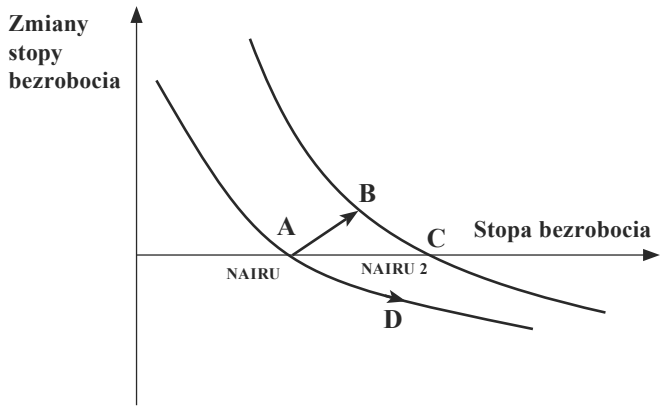
Analizę skutków negatywnego szoku podażowego na bezrobocie i inflację w krótkim okresie warto przeprowadzić na przykładzie negatywnego wstrząsu cenowego. Szok ten prowadzi do jednoczesnego wzrostu bezrobocia i inflacji, co na rysunku 2, przedstawiającym krzywą Philipsa wspartą oczekiwaniami, będzie oznaczało przejście z punktu A do punktu B i przesunięcie całej krzywej w prawo. Warto zauważyć, że w rezultacie szoku nastąpi przewyższające wzrost faktycznej stopy bezrobocia podwyższenie bezrobocia w równowadze do poziomu NAIRU 2.

Zmiana ta wynika z przyjętej definicji NAIRU, w której równowaga oznacza stan gospodarki, przy którym następuje stabilizacja procesów inflacyjnych w sytuacji uzasadnionego ekonomicznie wzrostu płac. Skoro w następstwie negatywnego szoku cenowego relacja między poziomem produktywności i poziomem płac ulega pogorszeniu, zachowanie tak rozumianej równowagi wymaga zneutralizowania rosnącej presji płacowej przejściowym wzrostem NAIRU. Natomiast w dłuższym okresie efekty wstrząsu powinny zostać zaabsorbowane zmniejszeniem dynamiki płac realnych, sprowadzając „krótkookresowe" NAIRU do poziomu długookresowej równowagi w punkcie A[63].

---

62 Szerszą prezentację poglądów na zależność inflacji i bezrobocia można znaleźć w pracach: E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, s. 140–147; Ł. Arendt, *Krzywa Philipsa i NAIRU – teoria i praktyka,* „Acta Universitatis Lodziensis" 2007, Folia Oeconomica 207, s. 22–28.

63 Więcej na ten temat: R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, *Unemployment...*, s. 31–34, 107–109.



Rys. 2. Wpływ szoków podażowych i popytowych na bezrobocie i inflację

Źródło: opracowanie własne.

Rezultatem negatywnych wstrząsów popytowych jest natomiast jednoczesny wzrost bezrobocia i spadek inflacji. Odzwierciedleniem tej sytuacji na rysunku 2 będzie przesunięcie wzdłuż krzywej Philipsa w prawo do punktu D. Wyższe bezrobocie będzie wynikało ze wzrostu bezrobocia nierównowagi, natomiast położenie całej krzywej i poziom NAIRU nie ulegają zmianie. Z upływem czasu procesy dostosowawcze powinny sprowadzić bezrobocie z powrotem do poziomu równowagi w punkcie A, gdyż wyższe bezrobocie nierównowagi będzie oddziaływało na zmniejszenie dynamiki płac i cen.

Rozważania teoretyczne warto zestawić z rezultatami badań empirycznych zmian bezrobocia na skutek szoków podażowych i popytowych. Interesujących wniosków dostarczają zwłaszcza prace: Blancharda i Quaha dla gospodarki amerykańskiej oraz Balmasedy, Dolado i Lopez-Salido dla wybranych krajów OECD[64].

Na podstawie przeprowadzonych obliczeń Blanchard i Quah potwierdzili, że w następstwie wstrząsów popytowych produkcja i bezrobocie zmieniają się w przeciwnych kierunkach, przy czym krzywe określające poziom produkcji i stopy bezrobocia przybierają postać charakterystycznych „garbów", o przebiegu przypominającym swoje lustrzane odbicie. Związek między zmianami

[64] O. Blanchard, D. Quah, *The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances*, „The American Economic Review" 1989, vol. 79, no 4, s. 655–673; M. Balmaseda, J. Dolado, J. Lopez-Salido, *The dynamic...* s. 3–23.

produkcji i bezrobocia mierzony wskaźnikiem Okuna jest silniejszy niż w przypadku zakłóceń podażowych czy tendencji długookresowych. Wpływ szoku mierzony poziomem produkcji i stopy bezrobocia materializuje się dość szybko, osiągając maksimum po 2–4 kwartałach, po czym następuje stopniowe wygaszanie efektów wstrząsu, które ustępują po 3–5 latach. Natomiast wpływ zakłóceń podażowych materializuje się stopniowo, a szczytowa reakcja produkcji i bezrobocia następuje po 8 kwartałach. Przebieg krzywych określających poziom produkcji i wysokość stopy bezrobocia jest bardziej płaski, przy czym wrażliwość stopy bezrobocia na wahania produkcji jest znacznie mniejsza niż w przypadku szoków popytowych. Jak już zaznaczono, wstrząsy podażowe mają trwały wpływ na poziom produkcji. Wzrost bezrobocia jest przejściowy, jednak ustępuje po około 5 latach, zatem dłużej niż po szoku popytowym. Autorzy wykazali również, że w krótkim okresie główną przyczyną zmienności bezrobocia są wstrząsy popytowe, przy niewielkim znaczeniu zakłóceń podażowych. W uogólnianiu tych wyników należy jednak zachować pewną ostrożność, gdyż wnioski dotyczą gospodarki amerykańskiej, dość powszechnie uważanej za bardziej elastyczną niż większość gospodarek europejskich.

Z perspektywy europejskiej, większą użyteczność mają wyniki uzyskane w pracy Balmaseda i in., w której dokonano analizy wpływu szoków popytowych i podażowych na poziom produkcji, płac realnych i bezrobocia dla 16 krajów OECD w okresie 1950–1996, prezentując pełne wyniki dla Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Niemiec i Francji. Autorzy dodatkowo dzielą zakłócenia podażowe na wstrząsy produktywności i podaży pracy. Na podstawie analizy doszli do wniosku, że żaden typ wstrząsów nie wywołuje trwałych zmian poziomu bezrobocia. Wyniki dla USA są w zasadzie identyczne do tych uzyskanych przez Blanchard i Quaha, a dostosowania w Wielkiej Brytanii są zbliżone do tych zachodzących w gospodarce amerykańskiej. W stosunku do Niemiec i Francji można jednak zauważyć istotne różnice w absorpcji szoków. W następstwie wstrząsów popytowych zmiany bezrobocia – w stosunku do zmian produkcji – są nieco łagodniejsze niż w gospodarce amerykańskiej czy brytyjskiej, jednak absorpcja szoków trwa o 4–8 kwartałów dłużej. Podobne różnice występują w przypadku adaptacji do szoków produktywności, natomiast największe dysproporcje dotyczą wygaszania szoków podaży pracy. Autorzy udowodnili także, że jedynie szoki produktywności mają wpływ na poziom płac realnych w długim okresie. Dostosowania płac do zakłóceń podażowych w USA trwają co prawda krócej, jednak różnice są mniejsze niż w przypadku

bezrobocia i wynoszą około 4 kwartałów. Zasadnicza różnica dotyczy natomiast kierunku reakcji płac na szok popytowy: w gospodarkach europejskich zmieniają się one antycyklicznie, natomiast w USA – procyklicznie. Okazało się również, że wpływ poszczególnych rodzajów wstrząsów na zmienność produkcji, płac i bezrobocia zależy od przyjętego horyzontu czasowego. Fluktuacje produkcji w długim okresie są w przeważającej mierze wywołane wstrząsami produktywności, natomiast szoki popytowe pełnią ważną rolę w krótkim okresie, zwłaszcza w USA i Wielkiej Brytanii[65]. Szoki produktywności są najważniejszą determinantą zmienności płac realnych w krótkim okresie i w zasadzie jedyną w długim. Natomiast wyraźne rozbieżności między poszczególnymi krajami dotyczą fluktuacji bezrobocia. W USA krótkookresowe zmiany bezrobocia wynikają w około 2/3 z zakłóceń popytowych. W Niemczech znaczenie zakłóceń popytowych i podażowych w krótkim okresie jest bardziej wyrównane, z kolei w Wielkiej Brytanii i Francji przeważający wpływ na zmienność bezrobocia mają zakłócenia produktywności. Także po uwzględnieniu pozostałych badanych krajów OECD nie można wskazać na wyraźną dominację jednego typu zakłóceń: spośród wszystkich 16 krajów OECD, w krótkim okresie, znaczenie szoków popytowych było największe w ośmiu krajach, produktywności – w sześciu, a podaży pracy – w dwóch. Wraz z wydłużaniem się horyzontu czasowego analizy zwiększa się relatywne znaczenie szoków produktywności, a zmniejsza rola szoków popytowych.

Przegląd ujęć teoretycznych i analiz empirycznych potwierdza zatem potrzebę uwzględnienia przyczyn wstrząsów gospodarczych w badaniach procesów dostosowawczych zachodzących na rynku pracy. Mechanizmy dostosowawcze są jednak zdeterminowane nie tylko rodzajem wstrząsów, jakim poddawany jest rynek pracy, ale również, a może przede wszystkim, strukturalnymi własnościami tego rynku. Poglądy na ten temat wzbudzają wciąż liczne kontrowersje wśród zwolenników różnych szkół w ekonomii i stanowią przedmiot rozważań w kolejnej części pracy.

---

[65] W modelu wektorowej autoregresji (VAR) Balmaseda i in. przyjmują następujące horyzonty czasowe: dla krótkiego okresu – 1 rok, średniego – 5 lat, długiego – dążący do nieskończoności.

3. Rodzaje dostosowań na rynkach pracy do zmniejszania rozmiarów produkcji w głównych nurtach teoretycznych

W kontekście ewolucji badań ekonomicznych nad cyklicznymi wahaniami na rynku pracy można zauważyć, że przez długi okres koncentrowały się one na kwestii bezrobocia, znacznie mniej uwagi poświęcając innym agregatom makroekonomicznym. Bardziej całościowe spojrzenie na mechanizmy dostosowawcze na rynku pracy wymaga jednak analizy wahań wartości wielu agregatów makroekonomicznych w cyklu koniunkturalnym: zatrudnienia[66], płac, czasu pracy, wydajności i podaży pracy. W celu przedstawienia najważniejszych elementów dorobku nauk ekonomicznych dotyczących mechanizmów dostosowawczych rynku pracy warto prześledzić poglądy na temat funkcjonowania tego rynku najpierw w ujęciach neoklasycznym i keynesistowskim, a potem w kolejnych nurtach ekonomii.

Zwolennicy **ekonomii neoklasycznej** dostrzegali możliwość powstania rozbieżności między podażą pracy i popytem na pracę wskutek cyklicznych wahań gospodarki. Powstająca w ten sposób nierównowaga miała jednak być krótkotrwała ze względu na działanie sił rynkowych zapewniających ustalenie pełnego zatrudnienia. Podstawowym mechanizmem kształtowania równowagi na rynku pracy jest giętkość płac realnych. W tym ujęciu przyjęto również istnienie doskonale konkurencyjnych rynków, pełnej informacji i doskonale mobilnej siły roboczej. W okresie malejącej koniunktury wzrost bezrobocia powoduje zaostrzenie walki konkurencyjnej o istniejące miejsca pracy, co w warunkach istnienia elastycznych płac wywołuje obniżkę płac nominalnych, które – przy zakładanym wolniejszym tempie spadku cen – doprowadziłoby do redukcji płac realnych. Procykliczna reakcja płac będzie miała dwojakie konsekwencje. Po pierwsze, zmniejszenie udziału płac w kosztach produkcji, oznaczający większą opłacalność zaangażowania czynnika pracy w produkcję, spowoduje wzrost zgłaszanego popytu na pracę. Po drugie, niższe płace doprowadzą do zmniejszenia podaży pracy. Taka reakcja podaży pracy wynika z przyjęcia założenia o przewadze działania efektu substytucyjnego nad efek-

[66] W pracy przyjęto, że kategoria „zatrudnienie" odnosi się do liczby zatrudnionych, „czas pracy" – do średniego tygodniowego czasu pracy przypadającego na osobę w zatrudnieniu, natomiast iloczyn liczby zatrudnionych i średniego tygodniowego czasu pracy określa się jako całkowite nakłady pracy lub całkowitą liczbę przepracowanych godzin.

tem dochodowym w kluczowym dla procesów dostosowawczych przedziale płac[67]. Postulat dodatniego nachylenia krzywej podaży pracy względem osi płac realnych stanowi charakterystyczny element poglądów tego nurtu. Warto w tym miejscu także zauważyć, że w tradycyjnym ujęciu neoklasycznym nie rozróżniano, czy obniżenie podaży odbywa się przez całkowitą rezygnację z zatrudnienia czy redukcję liczby przepracowanych godzin. Opisane dostosowania płac, popytu na pracę i podaży pracy będą zachodzić tak długo, aż stawki płac osiągną poziom zapewniający równowagę na rynku pracy. Dłuższe utrzymywanie się nierównowagi może wynikać z zakłóceń mechanizmu wolnorynkowego, które neoklasycy dostrzegali przede wszystkim w działalności związków zawodowych, istnieniu systemu ubezpieczeń od bezrobocia czy zbyt wysokiej płacy minimalnej. Zaprzeczali natomiast możliwości ukształtowania się poziomu ogólnego popytu na poziomie niedostatecznym dla zapewnienia pełnego zatrudnienia, wierząc w Prawo Saya i skuteczność mechanizmu stopy procentowej[68].

Spojrzenie neoklasyków na procesy przystosowawcze stało się przedmiotem ostrych kontrowersji, zwłaszcza ze względu na utrzymywanie się wysokiego bezrobocia w wyniku wielkiego kryzysu lat 1929-1933. Poglądy negujące postulaty doktryny neoklasycznej zostały zaprezentowane przez **J. M. Keynesa**. Zasadnicze zastrzeżenie, jakie sformułował Keynes wobec poglądów neoklasycznych, dotyczy skuteczności obniżenia płac jako mechanizmu eliminującego bezrobocie. Uważał, że w krótkim okresie głównym czynnikiem decydującym o poziomie zatrudnienia nie są płace, lecz popyt na rynku dóbr, obejmujący popyt konsumpcyjny i inwestycyjny. Zbyt niski poziom popytu, odpowiedzialny za powstawanie bezrobocia, ma związek przede wszystkim z niestabilnością inwestycji. O ile neoklasycy wierzyli, że mechanizm stopy procentowej zapewnia zrównanie inwestycji i oszczędności, o tyle Keynes odrzucał ten pogląd. Jego zdaniem wysokość inwestycji zależy nie tylko od stopy procentowej, ale

---

67 Efekt substytucyjny polega na wzroście podaży pracy w wyniku bodźcowego oddziaływania wzrostu płac, ze względu na to że czas wolny staje się droższy w kategoriach utraconego dochodu. Natomiast efekt dochodowy oznacza spadek podaży pracy wraz ze wzrostem dochodów, ze względu na możliwość zakupu więcej dóbr i zwiększenia preferencji czasu wolnego.

68 Zob. B. Snowdown, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty...*, s. 52–65; E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, s. 103–107; W. Jarmołowicz, K. Szarzec, *Funkcjonowanie rynku pracy w świetle współczesnych doktryn ekonomicznych*, [w:] *Przemiany na współczesnym...*, s. 16–17; N. Adnett, *European...*, s. 48.

przede wszystkim od oczekiwanej rentowności inwestycji. Oczekiwania te są zmienne ze względu na niepewność przedsiębiorców dotyczącą przyszłości, co przyczynia się do gwałtownych fluktuacji inwestycji, a w rezultacie do niestabilności ogólnego poziomu popytu. Zakłócenia inwestycji wywołują – przez mechanizm mnożnikowy – spotęgowane wahania poziomu produkcji. Zgodnie z rozumowaniem Keynesa, załamanie inwestycji i spadek łącznego popytu na towary pociąga za sobą obniżenie produkcji i zatrudnienia, a także obniżkę cen. W swoich poglądach na procesy przystosowawcze Keynes realistycznie przyjmuje założenie sztywnych płac nominalnych, akceptując istnienie silnej niechęci pracowników do zaakceptowania redukcji płac. Przy sztywnych płacach nominalnych realna wielkość wynagrodzeń rośnie, a na rynku pracy pojawia się nadwyżka podaży pracy nad popytem na siłę roboczą. Różnicy między poglądami tradycyjnej ekonomii neoklasycznej a tezami Keynesa nie można jednak sprowadzać do odmiennego spojrzenia na reakcję płac. Keynes dowodził, że nawet zgoda pracowników na obniżenie płac nominalnych nic by nie dała, gdyż pociągnęłaby za sobą obniżenie popytu i dalszy spadek cen, co nie pozwoliłoby na zmniejszenie płac realnych. Z tego powodu bezrobocie powstałe w okresach recesji ma charakter przymusowy. Zdaniem Keynesa kluczowym czynnikiem wzrostu zatrudnienia jest zwiększenie popytu, osiągane przede wszystkim przez wzrost inwestycji[69].

Warto również zwrócić uwagę na poglądy Keynesa dotyczące podaży pracy. Odrzucał on neoklasyczne założenie, według którego podaż pracy jest kształtowana przez maksymalizację użyteczności konsumpcji i czasu wolnego, implikujące wrażliwość podaży na wysokość płac. Jego zdaniem w warunkach niewystarczającego popytu bezrobotni są skłonni podjąć pracę przy typowym dla rynku pracy poziomie płac realnych. Taki pogląd można interpretować jako przyjęcie założenia doskonałej elastyczności podaży pracy w warunkach niepełnego zatrudnienia, choć taka interpretacja poglądów Keynesa wzbudza wiele kontrowersji[70].

Główne myśli tradycyjnej ekonomii neoklasycznej i keynesistowskiej stanowią często punkt odniesienia późniejszych teorii, oferujących bardziej rozwinięte wyjaśnienia cyklicznych wahań na rynku pracy. Poglądy Keynesa

---

69 E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*,s. 113–127; B. Snowdown, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty...*, s. 73–76, 119–120; A. Wojtyna, *Ewolucja keynesizmu...*, s. 73–74.

70 T. Tokarski, *Statystyczna analiza regionalnego zróżnicowania wydajności pracy, zatrudnienia i bezrobocia w Polsce,* Wyd. PTE, Warszawa 2005, s. 48–49.

dominowały do końca lat sześćdziesiątych, oddziałując zarówno na rozwój myśli ekonomicznej, jak i prowadzoną przez rządy politykę gospodarczą. W latach siedemdziesiątych nastąpiło odrodzenie poglądów nawiązujących do ujęć neoklasycznych. Przyczyniły się do tego niektóre prace teoretyczne kwestionujące teorię Keynesa, a przede wszystkim pogorszenie sytuacji gospodarczej i doświadczenie stagflacji. Kolejne szkoły ekonomiczne, nawiązujące do ujęcia neoklasycznego, to: monetaryzm, nowa ekonomia klasyczna i szkoła realnego cyklu koniunkturalnego.

Poglądy **monetarystów** zostaną przedstawione na podstawie artykułu Miltona Friedmana o roli polityki pieniężnej, w którym znalazły się elementy teorii naturalnej stopy bezrobocia[71]. W swojej koncepcji Friedman zakładał istnienie skutecznych mechanizmów rynkowych sprowadzających stopę bezrobocia do poziomu naturalnego. W jego wyjaśnieniach fluktuacji agregatów rynku pracy najważniejsze jest rozróżnienie między płacami nominalnymi i realnymi oraz założenie, że pracodawcy i pracownicy w negocjacjach płacowych są zainteresowani wysokością płac realnych. Aby osiągnąć pożądane tempo płac, pracodawcy i pracownicy włączają przewidywania dotyczące przyszłej inflacji. Oczekiwania te są formułowane na podstawie przeszłych wartości inflacji i mają charakter adaptacyjny. Friedman rozważał reakcję rynku pracy na ekspansywną politykę pieniężną przy bezrobociu na poziomie stopy naturalnej. Wskazywał, że w takiej sytuacji producenci starają się reagować na wzrost ogólnego popytu przez zwiększanie produkcji, pracownicy przez wydłużenie godzin pracy, a bezrobotni biorąc zajęcia ofiarowane obecnie według poprzednich płac nominalnych. Ze względu na szybszą reakcję cen na rynku produktów niż płac na wzrost popytu otrzymywane płace realne będą malały. Oczekiwania inflacyjne mają jednak charakter adaptacyjny, zatem pracownicy z czasem dostosują je do faktycznego wzrostu cen, domagając się odpowiednio wyższego wzrostu płac nominalnych. Płace realne i zatrudnienie wrócą do poprzednich poziomów, a jedynym długofalowym efektem będzie większa inflacja. Zgodnie z poglądami Friedmana, zmienność bezrobocia, zatrudnienia i płac realnych wynika więc z istnienia iluzji pieniężnej. Tempo dostosowań na rynku pracy zależy od szybkości, z jaką adaptacyjne oczekiwania uczestników rynku uwzględnią nową stopę inflacji. Dzięki zmianie tych oczekiwań, procesy dostosowawcze zachodzące na rynku mogą samoczynnie

[71] Zob. M. Friedman, *The Role of...*, s. 260–284.

doprowadzić do równowagi. Friedman przyznawał jednak, że są to procesy długotrwałe. Odwołując się do obserwacji danych historycznych i własnej intuicji sugerował, że początkowe efekty wyższego i nieprzewidzianego wzrostu inflacji na rynku pracy mogą utrzymywać się od około dwóch do pięciu lat, po czym następuje powolny powrót bezrobocia do poziomu równowagi.

Postulaty **nowej szkoły klasycznej** utożsamia się często z poglądami Roberta Lucasa, jej czołowego przedstawiciela, natomiast funkcjonowanie rynku pracy opisuje model Lucasa-Rappinga. Podstawą nowego podejścia neoklasycznego jest jednoczesne uznanie 3 hipotez[72]:

1) **Hipotezy racjonalnych oczekiwań** – zgodnie z którą podmioty gospodarcze, w tym także uczestnicy negocjacji płacowych, wykorzystują jak najlepiej wszelkie powszechnie dostępne informacje określające daną zmienną ekonomiczną. W przeciwieństwie do oczekiwań adaptacyjnych, opartych wyłącznie na danych z przeszłości, są one „zwrócone do przodu".
2) **Hipotezy ciągłości opróżniania się rynków** – która implikuje, że ceny i płace są na tyle wolne, że mogą dostosowywać się natychmiast. W wyniku optymalnych reakcji popytu i podaży na zmieniające się ceny i płace gospodarka w zasadzie znajduje się w ciągłym stanie równowagi (krótko- i długookresowej).
3) **Hipotezy łącznej podaży** – która zakłada racjonalne i optymalne decyzje podmiotów oraz wrażliwość wielkości zgłaszanej podaży na poziom cen. W odniesieniu do rynku pracy oznacza, że pracobiorcy będą maksymalizować użyteczność konsumpcji i czasu wolnego względem przewidywanej płacy. Jeśli bieżąca płaca jest wyższa, są skłonni pracować więcej oczekując, że wezmą sobie więcej czasu wolnego, gdy płace będą niższe. Taka sytuacja oznacza substytucję międzyokresową pracy i czasu wolnego *(intertemporal substitution)*.

Przytoczone hipotezy rzutują na wyjaśnienia wahań produkcji i agregatów rynku pracy. Obniżenie aktywności gospodarczej może być wywołane głównie nieprzewidzianymi zmianami podaży pieniądza, które w terminologii Lucasa są określane jako „niespodzianki pieniężne". Szoki antycypowane nie spowodują nawet przejściowych odchyleń poziomów bezrobocia czy płac od poziomów równowagi. Główną siłą sprawczą fluktuacji na rynku pracy są błędy w racjonalnie kształtowanych oczekiwaniach płacowych. Jeśli pracobiorcy

[72] B. Snowdown, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty...*, s. 199–206.

mylnie uznają, że płace realne zmniejszyły się, zareagują obniżeniem podaży pracy. Kiedy jednak uświadomią sobie rzeczywiste relacje cen i płac, rynek pracy szybko powróci do równowagi. W warunkach giętkich płac i zmiennej podaży pracy bezrobocie będzie odzwierciedleniem optymalnych decyzji pracobiorców, którzy dokonują substytucji między pracą a czasem wolnym w odpowiedzi na zmiany bieżących i oczekiwanych płac realnych[73]. Zgodnie z zaprezentowaną linią rozumowania, wzrost bezrobocia w okresach recesji wynikałby z faktu, że pracownicy dobrowolnie rezygnują z pracy uznając płace za zbyt niskie. Pogodzenie silnych cyklicznych fluktuacji zatrudnienia i bezrobocia z relatywnie niską zmiennością płac realnych wymaga jednak istnienia bardzo silnej wrażliwości podaży na wahania wynagrodzeń.

Słabości wyjaśnień cyklicznych wahań gospodarki opartych na „niespodziankach pieniężnych" doprowadziły do rozwinięcia **teorii realnego cyklu koniunkturalnego**. Głównym wkładem tej szkoły było wyjaśnienie przyczyn fluktuacji realnymi szokami podażowymi. Tym samym odrzucano tłumaczenia oparte na zmienności podaży pieniądza czy niestabilności popytu globalnego. Niemały wpływ na popularność tego kierunku wywarły wstrząsy podażowe w latach siedemdziesiątych. Według szkoły realnego cyklu, głównym czynnikiem podażowym odpowiedzialnym w długim okresie za niestabilność gospodarki są nieregularne zmiany tempa postępu technicznego, prowadzące do znacznych wahań produkcyjności kapitału i pracy. Jej przedstawiciele podważyli również tradycyjne postrzeganie cykli koniunkturalnych. Ich zdaniem zmiany produkcji mają charakter błądzenia losowego. To, co wygląda jak fluktuacje produkcji wokół trendu, w rzeczywistości miało być fluktuacjami samego trendu spowodowanego serią trwałych wstrząsów, przy czym każdy wstrząs miał wyznaczać nową ścieżkę wzrostu. Co więcej, takie wahania produkcji miały być optymalne w sensie Pareto, zatem działania państwa zmniejszające tę niestabilność prowadziłyby do obniżenia dobrobytu[74].

Przedstawiciele tej teorii podtrzymali poglądy neoklasyków na fluktuacje zachodzące na rynku pracy, zakładając racjonalność uczestników rynku, giętkość cen i płac zapewniającą równowagę w krótkim i długim okresie oraz substytucję międzyokresową podaży pracy. Pewnym rozwinięciem poglądów na

---

[73] B. Snowdown, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty...*, s. 206–225; E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, s. 146.

[74] B. Snowdown, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty...*, s. 253–257; B. Snowdown, H. Vane, *Rozmowy z wybitnymi ekonomistami,* Wyd. Bellona, Warszawa 2003, s. 63–69.

substytucję międzyokresową było dostrzeżenie znaczenia wysokości realnych stóp procentowych. Bodźcem skłaniającym do zmniejszenia podaży pracy byłyby więc nie tylko wysokość płacy niższa od oczekiwań, ale również spadek realnych stóp procentowych, ponieważ w jego wyniku wartość dochodów zarobionych w bieżącym okresie maleje względem dochodów otrzymywanych w okresach wysokiej realnej stopy procentowej[75]. Przedstawiciele obu szkół na ogół nie precyzowali, czy międzyokresowa substytucja podaży pracy w okresach recesji ma się przejawiać rezygnacją z aktywności zawodowej, czy obniżeniem liczby przepracowanych godzin. Wydaje się jednak, że nie przykładali oni zbyt dużej wagi do cyklicznych wahań tygodniowego czasu pracy. Lilien i Hall, wyraźnie nawiązując do neoklasycznego pojmowania rynku pracy, podają szereg argumentów uzasadniających niewielką skalę redukcji czasu pracy w okresach recesji. Po pierwsze, system ubezpieczeń od bezrobocia rekompensuje okresy pozostawania bez pracy, ale najczęściej nie subsydiuje rozwiązań skracających tygodniowy czas pracy. Po drugie, stałe koszty pracy, jak koszty wyposażenia czy dojazdu do pracy, stają się relatywnie wyższe przy skróconym czasie pracy. Po trzecie, zastosowanie określonych technologii produkcyjnych może wykluczać skracanie czasu produkcji lub czynić takie przedsięwzięcie nieopłacalnym. Po czwarte, recesje, postrzegane jako okresy silnych przesunięć popytu między poszczególnymi sektorami, wywołują konieczność realokacji siły roboczej. W takich warunkach efektywnym rozwiązaniem jest zwolnienie pracownika, a nie skrócenie jego czasu pracy[76].

Teoria realnego cyklu koniunkturalnego zawiera oryginalne i zarazem kontrowersyjne spojrzenie na funkcjonowanie wydajności pracy, cen i płac w cyklu koniunkturalnym. Postulowano w niej silnie procykliczną zmienność wydajności pracy, interpretowaną jako wynik niedających się zaobserwować wstrząsów technologicznych. Takie tłumaczenie wahań produktywności, wraz z interpretacją recesji jako okresów regresu technologicznego, stało się przedmiotem krytyki ze strony nowej ekonomii keynesistowskiej. Z kolei ceny miały zmieniać się w kierunku przeciwnym do wahań produkcji. Pogląd ten, przeciwny do ustaleń keynesistów, monetarystów czy przedstawicieli nowej ekonomii klasycznej, wynikał z przyjęcia szoków podażowych jako przyczyny

[75] B. Snowdown, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty...*, s. 257, 261.

[76] D. Lilien, R. Hall, *Cyclical Fluctuations in the Labour Market,* [w:] *Handbook of Labour Economics*, t. 2, R. Layard, O. Ashenfelter [red.], Elsevier, 1987, s. 1006–1007.

niestabilności gospodarki. Zmiany produktywności i cen w cyklu oraz założenie o elastycznych płacach implikowały procykliczne zmiany płac realnych[77].

Krytyka poglądów Keynesa ze strony przedstawicieli monetaryzmu, a zwłaszcza nowej ekonomii klasycznej i szkoły realnego cyklu koniunkturalnego, okazała się katalizatorem **nowej ekonomii keynesistowskiej**. W przeciwieństwie do nowej ekonomii klasycznej, przedstawiciele tej szkoły zakładają, że przedsiębiorstwa są cenotwórcze i monopolistyczne. G. Mankiw wskazuje, że pod etykietą nowego keynesizmu kryje się wielu ekonomistów zajmujących się obszernym obszarem badawczym. Jeśli istnieje jakaś jedna wspólna cecha tego nurtu, to jest nią przekonanie, że fluktuacje gospodarcze odzwierciedlają nie zmiany technologii i gustów, optymalne ze względu na kryterium efektywności Pareto, ale jakiś rodzaj ułomności rynku na wielką skalę[78]. Ta „ułomność rynku na wielką skalę", oznaczająca w skali makroekonomicznej powolność dostosowań gospodarki do oddziałujących na nią wstrząsów, miała wynikać z krótkookresowej sztywności cen i płac. W warunkach sztywnych cen i płac, czynniki nominalne mają wpływ na procesy realne, a szoki gospodarcze prowadzą do znacznych fluktuacji na rynku pracy. Głównym problemem teoretycznym zajmującym przedstawicieli tego nurtu stało się rozpoznanie, w jaki sposób lepkość cen i płac może wynikać z optymalnych zachowań jednostek[79]. Skoro przyczyny lepkości cen leżą poza rynkiem pracy, uwagę skoncentrowano na poglądach dotyczących płac.

Dojrzałe modele nowej ekonomii keynesistowskiej[80] miały tłumaczyć, dlaczego w okresach recesji płace nie spadają, a bezrobocie ma charakter przymusowy. Problem ten można sformułować również jako poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, dlaczego bezrobotni nie są w stanie „przelicytować

---

77 Por. B. Snowdown, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty...*, s. 271–279.

78 N. Mankiw, *A Quick Refresher Course in Macroeconomics*, „Journal of Economic Literature" 1990, no 28, s. 1654.

79 Zob. A. Wojtyna, *Ewolucja keynesizmu...*, s. 198–203; B. Snowdown, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty...*, s. 303–304. Warto zwrócić uwagę, że wyjaśniając przebieg cyklu koniunkturalnego nowi keynesiści większą wagę przywiązywali do sztywności cen na rynku produktów niż sztywności płac, co stanowi istotną zmianę wobec tradycyjnego keynesizmu, zakładającego giętkość cen.

80 Wcześniejsze modele: nominalnych kontraktów płacowych oraz kontraktów nieformalnych, zostały opisane w pracach: A. Wojtyna, *Ewolucja keynesizmu...*, s. 214–225 oraz I. Bludnik, *Neokeynesizm. Analiza krytyczna*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010, s. 72–105.

w dół" pracujących, doprowadzając tym samym do przywrócenia równowagi na rynku pracy. Wyjaśnień dostarczają komplementarne wobec siebie teorie: płacy wydajnościowej oraz insider-outsider. W pierwszej lepkość płac jest tłumaczona postępowaniem pracodawców, w drugiej akcent położono na źródła siły przetargowej pracowników.

Istotą **teorii płacy wydajnościowej** jest założenie dodatniego związku między wysokością płac a wydajnością pracy, przy czym przynajmniej w pewnym przedziale wysokości płac ich wzrost wywołuje ponadproporcjonalne zwiększenie produktywności. Optymalna płaca, maksymalizująca wydajność względem płac, może ukształtować się powyżej poziomu zapewniającego oczyszczenie rynku pracy. Ważnym wkładem teorii jest wskazanie, że taka sytuacja wynika z racjonalnego zachowania pracodawców, a nie przyczyn związanych z pracobiorcami czy działalnością państwa. Dążąc do utrzymania motywującej funkcji płac, nawet w okresach recesji pracodawcy nie będą skłonni obniżyć stawek płac obawiając się znacznych spadków wydajności pracy. W głównych modelach płac wydajnościowych wskazuje się na szereg przyczyn, dla których pracodawcy są skłonni utrzymywać płace powyżej poziomu zapewniającego równowagę na rynku pracy.

Po pierwsze, wysokie płace mają przeciwdziałać „obijaniu się" pracowników (*shirking models*). „Obijanie się" pracowników może być racjonalną postawą w warunkach słabej kontroli ze strony pracodawców, równych płac w danym zawodzie, stanu bliskiego pełnemu zatrudnieniu na rynku pracy czy istnienia hojnych zasiłków dla bezrobotnych, gdyż w takich warunkach ryzyko ewentualnej utraty pracy i koszty z tym związane są bardzo niskie. Z tych względów pracodawcy są gotowi raczej podnieść płace, niż zdecydować się na wysokie koszty kontroli, aby maksymalizować relację wydajności do ponoszonych nakładów. Odnosząc modele bumelowania do warunków recesji, warto poczynić dwa spostrzeżenia. Z jednej strony wydaje się, że prezentowane wyjaśnienia lepiej przystają do okresów dobrej koniunktury. Podczas recesji szanse znalezienia pracy maleją, zatem większa dotkliwość utraty zatrudnienia może zniechęcać pracowników do „obijania się". Jednak z drugiej, sugestie zawarte w modelach mogą wskazywać, że zastosowanie selektywnych zwolnień przy niezmienionych płacach powinno być lepszą strategią przeciwdziałania „obijaniu się" niż redukcje wynagrodzeń. Po drugie, zaoferowanie wysokich płac może obniżyć koszty rotacji załogi. W modelach rotacji załogi eksponuje się koszty nadmiernej fluktuacji kadr, związanych z rekrutacją nowych pracow-

ników, ich przeszkoleniem oraz przejściowym obniżeniem wydajności nowego pracownika podczas przyuczania do pracy na nowym stanowisku. Z modeli tych wynika, że redukcja płac w okresie recesji mogłaby skłonić niektórych pracowników, zwłaszcza tych najwyżej wykwalifikowanych, do kosztownej dla pracodawcy rezygnacji z pracy. Prawdopodobieństwo takiego postępowania pracobiorców może nie być wysokie w okresie recesji, ale powinno rosnąć wraz z poprawą sytuacji na rynku pracy. Po trzecie, stosowanie płac wydajnościowych może pomóc w przyciągnięciu jak najlepszych kandydatów podczas rekrutacji. W modelach negatywnej selekcji wskazano, że dysponowanie niepełną informacją o wydajności potencjalnych pracowników może skłaniać pracodawcę do zaoferowania wyższych stawek płac, które przyciągną najlepszych kandydatów. Ich wyższa produktywność powinna w przyszłości zrekompensować wyższe koszty płacowe. W modelach przyjęto więc założenie, że oczekiwania płacowe kandydatów zmieniają się wprost proporcjonalne do posiadanych zdolności i kwalifikacji. Zgodnie z prezentowanym kierunkiem myślenia, obniżenie płacy w reakcji na niekorzystny szok gospodarczy mogłoby spowodować, że w pierwszej kolejności rezygnowaliby z pracy najlepsi pracownicy. Po czwarte, pracodawcy mogą kierować się motywacjami wynikającymi z utrwalonych w świadomości społecznej norm właściwego postępowania. W modelach socjologicznych sprawiedliwe traktowanie pracownika ma wpływ na ukształtowanie norm i zwyczajów w firmie, sprzyjających większej lojalności pracowników i ich zaangażowaniu w pracach grupowych. Przesłanką takiego postępowania pracodawców jest dostrzeżenie specyficznych cech siły roboczej, jak posiadanie preferencji, odczuć, motywacji, a także wrażliwość na sprawiedliwe i niesprawiedliwe traktowanie, jak również ich znaczenie dla osiąganej produktywności. Obniżenie płac w następstwie pogorszenia koniunktury mogłoby być uznane za niesprawiedliwe traktowanie, co wpływałoby negatywnie na postawy pracobiorców. Normy społeczne mogą także tłumaczyć niechęć pracodawców do przyjmowania nowych pracowników i oferowania im płac niższych od tych, które otrzymują aktualnie zatrudnieni za wykonanie tej samej pracy[81].

Warto w tym miejscu uczynić dodatkową uwagę odnośnie kosztów rotacji załogi. Ich wpływ zarówno na proces ustalania płac, jak również na cykliczną

[81] Por. A. Wojtyna, *Ewolucja keynesizmu...*, s. 227–231, E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, s. 183–196; I. Bludnik, *Neokeynesizm....,* s. 106–148.

zmienność innych agregatów rynku pracy, akcentują przedstawiciele nowej ekonomii keynesistowskiej oraz ekonomii instytucjonalnej. Ich zdaniem, istnienie wysokich kosztów rotacji załogi może zniechęcać pracodawców do natychmiastowego dostosowania zatrudnienia do wahań popytu. Uzasadniając ten pogląd dowodzili, że koszty transakcyjne zwolnienia pracowników w sytuacji przejściowego spadku popytu wraz z kosztami ich ponownego zatrudnienia w momencie zwiększenia zamówień mogą okazać się wyższe od kosztów wynagrodzeń tych pracowników. W okresach przejściowego spadku produkcji bardziej efektywną strategią będzie więc zatrzymanie pracowników w przedsiębiorstwie, co może odbywać się zarówno przy wykorzystaniu różnych form skracania czasu pracy, jak i przy niezmienionej liczbie przepracowanych godzin. Takie postępowanie pracodawców w literaturze jest określane jako przechowywanie siły roboczej *(labour hoarding)*, ewentualnie „chomikowanie" pracowników. Przechowywanie pracowników implikuje łagodniejsze zmiany zatrudnienia w następstwie wahań popytu. Przedstawiciele nowej ekonomii keynesistowskiej tłumaczyli w ten sposób również krótkookresowe wahania produktywności, krytykując stanowisko szkoły realnego cyklu koniunkturalnego uznające je za konsekwencje zmian technologicznych[82].

Wyjaśnienie niemożności obniżenia płac do poziomu oczyszczającego rynek dostarcza również **teoria insider-outsider**. Zgodnie z reprezentującymi ją modelami, płace nie mogą obniżyć się do poziomu zapewniającego pełne zatrudnienie z powodu postępowania pracobiorców-insiderów, wykorzystujących swoją silną pozycję przetargową do utrzymywania wysokich płac. Zasadnicze założenia koncepcji zostały przedstawione w części pracy poświęconej histerezie bezrobocia. Z perspektywy prowadzonych rozważań można zwrócić uwagę, że modele insider-outsider wyjaśniające histerezę bezrobocia nie oferowały wyjaśnień, dlaczego w okresie recesji optymalnym dostosowaniem przedsiębiorstw miałyby być zwolnienia pracowników, a nie redukcje płac realnych. Trudno przecież zakładać, że w sytuacji recesji pracownicy będą bardziej skłonni zaakceptować selektywne zwolnienia, oznaczające ryzyko utraty korzystnego statusu insidera, niż obniżenie płac. Należy jednak zwrócić uwagę, że w swoim modelu Lindbeck i Snower wyróżnili nie tylko insiderów i outsiderów, ale również grupę nowo zatrudnionych, niedoświadczonych pracowników, którzy nabywają

[82] Por. B. Snowdown, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty...*, s. 276–277.

status insidera dopiero po pewnym czasie[83]. Jeżeli rozwinie się to spostrzeżenie dzięki przyjęciu realistycznych założeń o występowaniu dysproporcji pod względem siły przetargowej między pracownikami, wynikających ze zróżnicowania stażu pracy, to insiderzy z wieloletnim stażem pracy mogą być bardziej skłonni zaakceptować zwolnienia według reguły senioratu, gwarantujące im utrzymanie wysokich płac. Prawdopodobieństwo takiego scenariusza rośnie, jeśli pracodawca przyjmuje założenie o wzroście produktywności pracowników wraz ze stażem pracy bądź odwołuje się do norm sprawiedliwego postępowania właściwych dla modeli socjologicznych. Racjonalność selektywnych zwolnień według kryterium produktywności może być wysoka także wówczas, gdy pracodawca jest w stanie zidentyfikować indywidualną wydajność zatrudnionych osób. Takie postępowanie pracodawców jest spójne z poglądem, że w okresach niskiej koniunktury bodźce do redukcji kosztów i restrukturyzacji są większe niż w okresach boomów *(reallocation timing hypothesis)*.

Podczas analizy procesów dostosowawczych na rynku pracy warto uwzględniać nie tylko heterogeniczność siły roboczej, ale i różne własności poszczególnych segmentów rynku pracy. Takie wyjaśnienia oferują **teorie segmentacyjne**, reprezentujące instytucjonalne ujęcie funkcjonowania rynku pracy. Wspólnym elementem tych teorii jest dostrzeżenie stosunkowo trwałych podziałów rynku pracy na segmenty, różniące się właściwościami miejsc pracy, mechanizmami kształtowania wynagrodzeń czy ryzykiem utraty pracy. Podkreślano w nich odrębność poszczególnych części rynku, przejawiającą się istnieniem różnego rodzaju barier ograniczających dostępność miejsc pracy dla siły roboczej. Występowanie tych ograniczeń uznawano nie tyle za następstwo restrykcyjnych regulacji prawnych, co za immanentną cechę rynku pracy związaną z jego strukturalnymi własnościami. O ile w ujęciach neoklasycznych odmienne właściwości miejsc pracy traktowano jako rezultat różnego wyposażenia siły roboczej w kapitał ludzki, o tyle w teoriach segmentacyjnych podważano ten pogląd, uznając, że silne zróżnicowanie pod względem wysokości płac, stabilności zatrudnienia czy możliwości awansu wynika przede wszystkim z przynależności do określonego segmentu rynku pracy. Inaczej rzecz ujmując, struktura miejsc pracy jest traktowana jako dana, uzależniona bardziej od cech

[83] A. Lindbeck, D. Snower, *The Insider-Outsider theory of Employment...*, s. 3.

i preferencji pracodawców niż atrybutów pracowników[84]. Poszczególne segmenty charakteryzują się również innym przebiegiem dostosowań do wahań tempa wzrostu gospodarczego. Kwestia ta stanowiła przedmiot wnikliwej analizy w koncepcji dualnego rynku pracy.

W koncepcji dualnego rynku pracy wprowadzono rozróżnienie na rynek „pierwotny" *(primary sector)* i rynek „wtórny" *(secondary sector)*. Segment pierwotny oferuje „dobre" miejsca pracy głównie w dużych, silnych rynkowo i dochodowych przedsiębiorstwach. Pracujący w tym sektorze mają gwarancję stałości zatrudnienia, wyższe płace, dostęp do dodatkowych świadczeń, stworzone warunki awansowania i podnoszenia kwalifikacji oraz korzystne warunki pracy. W segmencie wtórnym powstają „złe" miejsca pracy, tworzone częściej w przedsiębiorstwach małych i średnich, mniej dochodowych i bardziej wrażliwych na wahania popytu. Charakteryzują je: niestabilność zatrudnienia, niskie płace, brak możliwości szkoleń czy awansu oraz skromne warunki pracy. W sektorze pierwotnym istnieją określone ramy instytucjonalne kształtujące proces ustalania wynagrodzeń, które – ze względu na niemożność identyfikacji indywidualnej produktywności krańcowej – nie odzwierciedlają wielkości nakładów pracy pojedynczych pracobiorców. Koszty rotacji zatrudnionych w nim pracowników są relatywnie wysokie, zatem pracodawcy są zainteresowani długookresowymi kontraktami. Sektor wtórny jest słabo uregulowany, a koszty związane z zatrudnieniem i zwalnianiem są niskie. Warto zwrócić uwagę, że linia podziału na dobre i złe miejsca pracy przebiega nie tylko między dużymi i małymi podmiotami, czy różnymi rodzajami branż, ale również wewnątrz przedsiębiorstw. Pracowników zakładowego rynku pracy można podzielić na dwie grupy: część zasadniczą – „trzon załogi" oraz część marginesową[85].

Taka struktura rynku pracy będzie determinowała kształt procesów dostosowawczych do wahań popytu. Zatrudnienie w sektorze pierwotnym powinno być stosunkowo stabilne w cyklu koniunkturalnym. Pracodawcy powinni wykazywać większą skłonność do oferowania tej grupie pracowników płac wydajnościowych, a także do ich przechowywania w razie spadku popytu. Koszty dostosowań poniosą pracownicy sektora wtórnego, traktowani jako bufor na wypadek złej koniunktury, przy czym reakcja pracodawców będzie

---

84 E. Kryńska, *Segmentacja rynku pracy*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996, s. 8, 14–22.

85 Por. E. Kryńska, *Segmentacja rynku...*, s. 83–103

polegać głównie na zwiększeniu liczby zwolnień, a nie na redukcji płac. W warunkach niepewności i niestabilności popytu pracodawcy będą też dążyli do zmiany struktury zakładowego rynku pracy w kierunku zwiększenia udziału miejsc pracy właściwych dla sektora wtórnego[86]. Wykształcenie dualnego rynku pracy ze znaczną liczbą miejsc pracy w sektorze wtórnym powinno prowadzić do bardziej procyklicznej reakcji zatrudnienia. Płace w każdym segmencie powinny być mało wrażliwe na zmianę koniunktury, a wahania agregatowe wynikałyby przede wszystkim ze zmiany proporcji między liczbą zatrudnionych w segmencie dobrych, lepiej płatnych miejsc pracy, a segmentem wtórnym, z nisko płatnymi stanowiskami. Przechowywanie siły roboczej w segmencie pierwotnym powinno oddziaływać w kierunku procyklicznych zmian wydajności. Inne mogą być również wzorce przepływów w obu segmentach: w sektorze pierwotnym główny ciężar dostosowań do recesji powinien polegać na wstrzymaniu zatrudnienia, a w przypadku sektora wtórnego – na zwiększeniu liczby zwolnień.

Dokonując przeglądu współczesnych kierunków badań nad funkcjonowaniem rynku pracy, warto zwrócić uwagę na **teorię poszukiwań** *(job search theory).* Badania prowadzone w ramach teorii poszukiwań dotyczą interakcji między pracodawcami a pracownikami na rynku pracy charakteryzującym się istnieniem frykcji, których przezwyciężenie wymaga czasochłonnego procesu poszukiwań. W tym ujęciu recesje można scharakteryzować jako takie warunki ekonomiczne, w których trudno znaleźć pracę. Należy jednak zauważyć, że o ile modele oparte na teorii poszukiwań dobrze tłumaczą związki między procesem poszukiwań, tworzeniem i likwidacją stanowisk oraz przepływami na rynku pracy, o tyle mają duży problem z odzwierciedleniem cyklicznej zmienności agregatów rynku pracy. Modele poszukiwań generują niewielkie i krótkotrwałe cykliczne zmiany zatrudnienia i bezrobocia, co stoi w sprzeczności z faktami empirycznymi. Analizując ten problem R. Shimer reasumuje, że proces poszukiwań sam w sobie nie wydaje się istotny dla analizy zmian cyklicznych. Zauważa natomiast potencjał tych modeli w odwzorowaniu i wyjaśnieniu zmienności płac w cyklu koniunkturalnym. Istnienie frykcji i związanych z nimi kosztów poszukiwań powoduje, że zawarcie transakcji na rynku między poszukującym pracy a pracodawcą implikuje powstanie dodat-

[86] Por. G. Saint-Paul, *Dual Labor Markets. A Macroeconomic Perspective,* The MIT Press, 1996, s. 54, 81–92.

niej renty, która może być dzielona między strony transakcji. Istnienie tej renty może oddziaływać na zwiększenie sztywności płac i stabilizacji zatrudnienia, na podobnej zasadzie jak koszty zatrudnienia i zwalniania w neokeynesowskim modelu rotacji załogi. Badania w tym zakresie znajdują się jednak wciąż na dość wczesnym etapie i dotyczą niemal wyłącznie amerykańskiego rynku pracy[87].

Interesujące wyjaśnienia cyklicznych wahań zatrudnienia i bezrobocia na rynku pracy zapewnia **metoda przepływów** *(flow approach)*, również rozwijana w nurcie teorii poszukiwań. Podstawą analizy przepływów na rynku pracy jest ustalenie wielkości strumieni osób przechodzących między zatrudnieniem, bezrobociem i biernością zawodową w kolejnych okresach (miesiącach, kwartałach, względnie latach), oraz określenie roli poszczególnych strumieni w kształtowaniu zmian odpowiednich zasobów. Wzrost bezrobocia w kolejnych punktach czasu może wynikać albo ze zwiększenia napływu do tej grupy, albo ze zmniejszenia odpływu, albo też z równoczesnego zwiększenia napływu i zmniejszenia odpływu. Dynamikę rynku pracy można więc opisać w kategoriach prawdopodobieństwa przejścia z jednego stanu do drugiego w przedziale czasowym przyjętym w badaniu, które określa się mianem „stóp hazardu". Dynamiczny rynek pracy charakteryzują znaczne przepływy (wysokie stopy hazardu), natomiast na rynku stagnacyjnym są one relatywnie niewielkie. Początkowo szacowano je na podstawie danych mikroekonomicznych uzyskanych na podstawie badań panelowych, posługując się albo informacjami o podaży pracy, albo danymi z przedsiębiorstw. W nowszych pracach wykorzystuje się dane o zagregowanym zatrudnieniu i bezrobociu, przetwarzane na podstawie rygorystycznych procedur ekonometrycznych[88]. Uzyskiwane wyniki pozwalają na ustalenie, w jakim stopniu zmiany zatrudnienia i bezrobocia w okresie recesji są związane z zahamowaniem zatrudniania nowych pracowników, a w jakim z nasileniem zwolnień. Ustalenie kierunków przepływów pozwala na bardziej kompleksową ocenę procesów dostosowawczych oraz formułowanie skuteczniejszych środków ograniczania bezrobocia.

---

87 Por. R. Shimer, *Labor Markets and Business Cycles*, Princeton University Press, 2010, s. ix–xi, R. Rogerson, R. Shimer, *Search in Macroeconomic Models of the Labor Market,* [w:] *Handbook of Labor Economics*, O. Ashenfelter, D. Card [red.], t. 4A, Elsevier, 2011, s. 624, 662–691.

88 Bardziej wyczerpującego opisu sposobów pomiaru przepływów na rynku pracy dokonali Gąska i Lewandowski w raporcie: *Zatrudnienie w Polsce 2009,* M. Bukowski [red.], Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2010, s. 97.

Zestawiając ze sobą różne poglądy teoretyczne można zauważyć, że wiele wyjaśnień cyklicznych własności rynku pracy wzajemnie się wyklucza. Dotyczy to zwłaszcza konfliktu między nową ekonomią klasyczną i szkołą realnego cyklu koniunkturalnego z jednej strony, a nurtem nowej ekonomii keynesistowskiej z drugiej. Warto więc zestawić ustalenia teoretyczne z rezultatami badań empirycznych cyklicznych dostosowań zatrudnienia i bezrobocia, podaży pracy, czasu pracy, wydajności i płac.

Zatrudnienie i bezrobocie odznaczają się wysoką cykliczną zmiennością. Wzrost bezrobocia w okresach recesji wynika zarówno ze zwiększenia przepływów z zatrudnienia do bezrobocia, jak i zmniejszenia odpływów z bezrobocia do zatrudnienia, przy czym relatywne znaczenie tych przepływów dla wyników zagregowanych różni się zarówno w zależności od kraju, jak i przyjętych metod badawczych[89]. W wielu pozycjach literatury przedmiotu wskazuje się, że cykliczna zmienność zatrudnienia i bezrobocia jest znacznie większa niż w modelach ekonomicznych zakładających istnienie mechanizmów skutecznie oczyszczających rynek[90]. Powrót zatrudnienia i bezrobocia do poziomów sprzed wystąpienia szoków gospodarczych trwa kilka lat, przy czym w dużych gospodarkach europejskich proces ten trwał dłuższej niż w USA[91].

Zmiany podaży pracy mają umiarkowanie procykliczny charakter, jednak spadki aktywności zawodowej następują dopiero w rezultacie silnego pogorszenia koniunktury. Nie są również na tyle wysokie, by potwierdzić hipotezę substytucji międzyokresowej[92]. Znaczenie migracji między krajami europejskimi jako mechanizmu adaptacji do wstrząsów jest również niewielkie, co wynika przede wszystkim z różnic kulturowych i językowych[93]. W rezultacie, redukcji zatrudnienia w okresach recesji z reguły towarzyszy zbliżone zwiększenie liczby bezrobotnych. Zidentyfikowano dwa przeciwstawne mechanizmy zmian

---

89 Zob. M. Elsby, B. Hobijn, A. Sahin, *Unemployment Dynamics in the OECD,* „NBER Working Paper" 2008.

90 Przegląd prac teoretyczno-empirycznych można znaleźć w pracach: B. Snowdown, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty...*, s. 276 oraz R. Shimer, *Labor Markets...*, s. ix.

91 Por. np. M. Balmaseda, J. Dolado, J. Lopez-Salido, *The dynamic...*, O. Blanchard, *European unemployment...*

92 Zob. R., Layard, S. Nickell, R. Jackman, *Unemployment...*, s. 512; P. Cahuc, A. Zylberberg, *Labor...*, s. 23–24.

93 *OECD*, *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent Experiences from OECD Countries and the European Union*, 2012, OECD Publishing, s. 85.

podaży na skutek pogorszenia sytuacji gospodarczej, inne niż proponowane w modelach nowej ekonomii klasycznej. Z jednej strony, nieskuteczność długotrwałego poszukiwania pracy może prowadzić do wystąpienia tzw. efektu zniechęconego pracownika *(discouraged-worker effect)*, skłaniając bezrobotnych do wycofania się z rynku pracy. Ponadto, osoby starsze mogą podjąć decyzję o przejściu na wcześniejszą emeryturę, a młodsze – o kontynuowaniu edukacji. Z drugiej, utrata pracy przez głównego żywiciela rodziny może skłonić do aktywności zawodowej pozostałych członków rodziny, co określa się mianem „efektu przyłączenia" *(added worker effect)*. Wrażliwość zagregowanej podaży pracy na pogorszenie sytuacji gospodarczej zależy od tego, który efekt przeważa. O ile w Stanach Zjednoczonych podaż pracy okazywała się stosunkowo niewrażliwa na czynniki cykliczne, o tyle w krajach europejskich istniały pod tym względem znaczne różnice, które w dużej mierze miały związek z istnieniem rozwiązań w programach emerytalnych ułatwiających wcześniejsze odchodzenie na emeryturę oraz z wysokością i dostępnością świadczeń na wypadek bezrobocia czy niesprawności[94].

Substytucja międzyokresowa nie wyjaśnia także krótkookresowych fluktuacji czasu pracy. Zmniejszenie liczby przepracowanych godzin przez pracujących w okresach niskiej koniunktury ma swoje źródło nie w zmianach preferencji pracowników co do użyteczności pracy i czasu wolnego, lecz w wahaniach popytu na pracę[95]. Dostosowania popytu na pracę w czasie recesji odbywają się jednak przede wszystkim przez redukcje liczby zatrudnionych. Lilien i Hall oszacowali, że w typowej recesji w USA nie więcej jak ¼ redukcji całkowitej liczby przepracowanych godzin w gospodarce wynika ze zmniejszenia tygodniowego czasu pracy[96]. Do podobnych wniosków doszli Rogerson i Shimer, analizując wahania zatrudnienia i czasu pracy w USA oraz 16 krajach OECD w okresie 1965–2008. Okazało się także, że o ile zmiany zatrudnienia i czasu pracy w USA są ze sobą dość wyraźnie skorelowane, o tyle w krajach europejskich wskaźniki korelacji są bardzo niskie[97]. Wydaje się, że można zaoferować

---

94 E. Wasmer, *Links between labor supply and unemployment: theory and empirics*, „Journal of Population Economics" 2009, no 3; R. Duval, M. Eris, D. Furceri, *The Effects of Downturns on Labour Force Participation: Evidence and Causes*, „OECD Economics Department Working Papers" 2011, no 875.

95 R. Ehrenberg, R. Smith, *Modern...*, s. 169.

96 D. Lilien, R. Hall, *Cyclical Fluctuations...*, s. 1006.

97 R. Rogerson, R. Shimer, *Search in...*, s. 626–628.

dwa wyjaśnienia tych różnic. Po pierwsze, cykliczne zmiany czasu pracy, stanowiące wczesne dostosowanie do pogorszenia koniunktury, mogą w warunkach wyższych kosztów rotacji załogi bardziej wyprzedzać zwolnienia, które z kolei są bardziej opóźnione w stosunku do zmian produkcji. Po drugie, zmienność czasu pracy w wielu krajach europejskich może w większym stopniu wynikać ze zmian regulacji czasu pracy.

Wydajność pracy w okresach recesji obniża się. Przyczyny procyklicznej reakcji wydajności nie są jednoznaczne i zależą od charakteru szoków gospodarczych. W warunkach dominacji zakłóceń podażowych spadki wydajności mają swoje źródło w czynnikach pogarszających opłacalność produkcji. Natomiast w warunkach negatywnych szoków popytowych zwiększa się znaczenie wyjaśnień opartych na przechowywaniu siły roboczej[98].

Badania empiryczne wprawdzie nie przynoszą jednoznacznego rozstrzygnięcia co do kierunku zmian płac realnych w cyklu koniunkturalnym, wnoszą jednak wiele cennych ustaleń dotyczących wpływu różnych okoliczności na uzyskiwane wyniki. Po pierwsze, kierunek zmian płac zależy w dużej mierze od rodzaju szoków gospodarczych wywołujących recesję. Wstrząsy podażowe z reguły wywołują bardziej procykliczną reakcję płac, natomiast popytowe – acykliczną lub antycykliczną[99]. Po drugie, agregatowe dane o dynamice wynagrodzeń są wrażliwe na efekty kompozycyjne, wynikające ze zmiany struktury zatrudnionych ze względu na wysokość wynagrodzeń. Na przykład znaczne redukcje zatrudnienia pracowników o niskich kwalifikacjach i płacach w okresach recesji mogą oddziaływać w kierunku statystycznego wzrostu płac[100]. Po trzecie, rezultaty badań empirycznych są bardzo wrażliwe na dobór miar wykorzystywanych w badaniu i stosowaną metodykę badań. W przeglądowym artykule poświęconym temu zagadnieniu, Abraham i Haltiwanger wskazują na znaczenie takich kwestii, jak wybór miary płac, zakres czasowy badania, częstotliwość danych (dane roczne, kwartalne itd.), dobór wskaźnika cyklicznych wahań gospodarki stanowiącego punkt odniesienia wobec zmienności płac realnych (np. PKB, produkcja przemysłowa, zatrud-

---

98 Przegląd badań empirycznych można znaleźć w pracy: P. Strzelecki, R. Wyszyński, K. Saczuk, *Zjawisko chomikowania pracy w polskich przedsiębiorstwach po okresie transformacji,* „Bank i Kredyt" 2009, nr 6, s. 82.

99 M. Balmaseda, J. Dolado, J. Lopez-Salido, *The dynamic...*, s. 11.

100 Zob. więcej: K. Abraham, J. Haltiwanger, *Real Wages and the Business Cycle Source*, „Journal of Economic Literature" 1995, no 3, s. 1243.

nienie), wybór deflatora płac nominalnych (indeks cen konsumpcyjnych czy produkcyjnych) czy sposób wyeliminowania trendów z danych[101]. Po czwarte, między poszczególnymi krajami dają się zauważyć wyraźne różnice w reakcji płac na wahania aktywności gospodarczej. Badania empiryczne wskazują, że kraje europejskie generalnie charakteryzują się znacznie większą sztywnością płac realnych niż USA, przy czym w obrębie tych pierwszych również występują różnice. Warto również zwrócić uwagę na odmienną reakcję płac w USA na szoki popytowe. Balmaseda, Dolado i Lopez-Salido zauważają, że z wyjątkiem USA wszystkie kraje OECD objęte badaniem charakteryzowała antycykliczna reakcja płac w krótkim okresie, natomiast płace na amerykańskim rynku pracy reagowały procyklicznie. Mogło to, ich zdaniem, stanowić przyczynę większej popularności szkoły realnego cyklu koniunkturalnego w USA niż w Europie, gdzie uznanie zdobyły teorie nowej ekonomii keynesistowskiej[102]. Dokonując syntezy przeprowadzanych badań można przyjąć, że płace realne są mało wrażliwe na pogorszenie sytuacji gospodarczej. Kraje europejskie charakteryzują się usztywnieniem płac od dołu *(downward wage rigidity)*, a kierunek zmian podczas recesji zależy od wypadkowej oddziaływania wielu czynników.

Zaprezentowane rozważania prowadzą do wniosku, że w analizie koniunkturalnych wahań na niedoskonałych rynkach pracy bardziej użyteczne są poglądy nawiązujące do nurtu keynesistowskiego. Ujęcia te, a w szczególności nowa ekonomia keynesowska, przywiązują znacznie więcej uwagi do zjawisk zachodzących na rynku pracy i dość dobrze tłumaczą zaprezentowane fakty empiryczne dotyczące zmian zatrudnienia, płac, podaży pracy i wydajności w okresach recesji. Niezwykle celna wydaje się uwaga Greenwalda i Stiglitza, że „żaden model nie tłumaczy z powodzeniem wszystkich danych, jednak model nowokeynesowski czyni to lepiej niż tradycyjny model keynesowski czy model realnego cyklu koniunkturalnego"[103].

---

101 *Ibidem*, s. 1221.

102 M. Balmaseda, J. Dolado, J. Lopez-Salido, *The dynamic...*, s. 11, 19–21.

103 B. Snowdown, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty...*, s. 342

4. Instytucjonalne determinanty elastyczności rynku pracy

Dotychczasowa analiza ujęć teoretycznych i wyników badań empirycznych prowadzi do wniosku, że adaptacyjność rynku pracy do zmieniających się warunków gospodarczych jest ograniczona. Co więcej, reakcje tego rynku w poszczególnych krajach okazują się bardzo zróżnicowane. W literaturze przedmiotu zdolności przystosowawcze rynku do zmieniających się uwarunkowań określa się pojęciem „elastyczności". W ujęciu makroekonomicznym elastyczność rynku pracy można definiować jako zdolność do odzyskania równowagi w następstwie szoków gospodarczych. Tak rozumiana elastyczność w istotnej mierze zależy od elastyczności w ujęciu mikroekonomicznym, czyli możliwości dostosowawczych poszczególnych przedsiębiorstw w zakresie polityki personalnej oraz zaspokojenia potrzeb życiowych pracujących i poszukujących pracy[104]. Ekonomiści rozróżniają różne typy elastyczności kształtujące przebieg procesów dostosowawczych. Są to[105]:

1) **elastyczność zatrudnienia** – określająca zdolność przystosowawczą liczby zatrudnionych do zmieniających się warunków gospodarczych. Wysoka elastyczność zatrudnienia będzie sprzyjała silniejszym i szybszym redukcjom zatrudnionych w okresach recesji, ale również szybszym i wyższym wzrostom zatrudnienia w reakcji na poprawę koniunktury;
2) **elastyczność czasu pracy** – oznaczająca zakres swobody w ustalaniu czasu pracy osób zatrudnionych. Wysoka elastyczność czasu pracy może sprzyjać stosowaniu różnych form skróconego czasu pracy, pozwalając na uniknięcie zwolnień w okresach spadku popytu;

---

104 Por. Z. Wiśniewski, *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1999, s. 42. Na uwagę zasługuje również typologia elastyczności zaproponowana przez E. Kryńską i E. Kwiatkowskiego. Wyszczególnili oni elastyczność popytowej, podażowej strony rynku pracy oraz płac, a w ramach elastyczności popytowej – elastyczność zatrudnienia: zewnętrzną numeryczną, wewnętrzną – numeryczną (z wykorzystaniem długości czasu pracy) oraz wewnętrzną – funkcjonalną. Zob. więcej: E. Kryńska, E. Kwiatkowski, *Podstawy wiedzy o rynku pracy*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 170–196.

105 Por. *ibidem,* s. 42–44, E. Kwiatkowski, *Elastyczność popytu na pracę w teoriach rynku pracy,* [w:] *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, E. Kryńska [red.], Wyd. IPiSS, Warszawa 2003 s. 20–22.

3) **elastyczność funkcjonalna** – określająca zdolność przedsiębiorstw do efektywnego wykorzystania potencjału pracy przy zmieniających się warunkach produkcji. W okresach recesji wykorzystanie tej elastyczności przez pracodawców będzie wiązało się ze zmianami organizacyjnymi, oznaczającymi dla pracowników wykonywanie zadań innych od dotychczasowych. Wysoka elastyczność funkcjonalna będzie przyczyniała się do łagodzenia spadków zatrudnienia w okresach recesji, choć może temu towarzyszyć obniżenie wydajności pracy;
4) **elastyczność płac** – obejmująca możliwości dostosowania wysokości wynagrodzeń w przedsiębiorstwach do sytuacji gospodarczej. W ujęciu makroekonomicznym wysoka elastyczność płac będzie prowadziła do redukcji bądź zmniejszenia tempa wzrostu płac w odpowiedzi na pogorszenie koniunktury;
5) **elastyczność podaży pracy** – która może być rozumiana w dwojaki sposób: bądź jako wrażliwość rozmiarów podaży pracy na sytuację gospodarczą, w tym na zmiany płac, bądź też jako zdolności przystosowawcze siły roboczej do zmieniającej się struktury popytu na pracę, określane także jako mobilność siły roboczej. W pierwszym ujęciu wysoka elastyczność w okresach recesji będzie przejawiała się zmniejszeniem liczby aktywnych zawodowo, w drugim natomiast – szybką realokacją siły roboczej, pozwalającą na zmniejszenie niedopasowań strukturalnych na rynku pracy.

W dotychczasowej analizie przebiegu procesów dostosowawczych na rynkach pracy w okresach malejącej koniunktury za bardziej wiarygodne uznawano wyjaśnienia akcentujące występowanie niedoskonałej konkurencji i przymusowego bezrobocia, niemożność szybkiego oczyszczania się rynku oraz niską elastyczność płac w krótkim okresie. Ogólnie rzecz ujmując, rynek pracy charakteryzuje się niską elastycznością. Znacznie trudniejszym zadaniem jest natomiast wskazanie przyczyn takiego stanu. Z pewnością można zaoferować wiele wyjaśnień odwołując się do specyficznych cech rynku pracy na tle innych rynków, wynikających z nierozerwalności pracy ludzkiej i świadczących ją osób. Sprawiają one, że rynek pracy charakteryzuje się istnieniem niełatwych do przezwyciężenia frykcji i niedopasowań strukturalnych. Można ją również tłumaczyć odnosząc się do poglądów nowych keynesistów wskazujących, jak optymalne zachowania pracodawców i pracowników na poziomie przedsiębiorstwa mogą prowadzić do powstawania i utrzymywania się nierównowagi makroekonomicznej na rynku pracy. Największą uwagę w literaturze poświęcono

jednak przeanalizowaniu wpływu, jaki na elastyczność tego rynku wywierają systemy praw, norm lub konwencji, tworzących określone ograniczenia i bodźce zmieniające indywidualne decyzje dotyczące pracy i wynagrodzenia. Systemy te, ukształtowane przede wszystkim przez prawne regulacje tworzone przez państwo, określa się mianem „instytucji rynku pracy"[106], a ich znaczenie dla procesów gospodarczych akcentują przedstawiciele ekonomii instytucjonalnej. Instytucje powstają, by zmniejszać niepewność przez uporządkowanie relacji międzyludzkich, a wpływają na rynek pracy przez kształtowanie kosztów transakcyjnych[107]. Instytucjonalna obudowa rynku pracy oddziałuje na kształt procesów dostosowawczych w następstwie szoków gospodarczych, a różnice instytucjonalne są wskazywane jako kluczowy czynnik wyjaśniający odmienny przebieg tych procesów w poszczególnych krajach[108]. Do najważniejszych instytucji rynku pracy można zaliczyć: poziom prawnej ochrony zatrudnienia, regulacje czasu pracy, funkcjonowanie związków zawodowych i model negocjacji zbiorowych, płacę minimalną, opodatkowanie pracy oraz pasywną i aktywną politykę rynku pracy.

Analiza znaczenia oddziaływania wymienionych instytucji na funkcjonowanie rynku pracy wymaga sformułowania kilku uwag, przedstawiających opisywany problem badawczy w szerszym kontekście. Po pierwsze, warto podkreślić dużo szerszy zakres znaczeniowy pojęcia „instytucji" w ekonomii. Na system instytucjonalny składają się nie tylko regulacje prawne, ale także wewnętrzne regulacje w przedsiębiorstwach, stopień przestrzegania ustalonych reguł przez uczestników procesów gospodarczych, a także zasady kształtujące interakcje społeczne[109]. Wyodrębnienie wpływu nieformalnych reguł instytucjonalnych na procesy dostosowawcze, w tym w szczególności na

---

106 Por. T. Boeri, J. van Ours, *Ekonomia niedoskonałych...*, s. 29–30.

107 I. Ostój, *Formalne i nieformalne instytucje rynku pracy,* Wyd. UE w Katowicach, Katowice 2012, s. 14–17.

108 Por. np.: S. Nickell, L. Nunziata, W. Ochel, *Unemployment in the OECD since the 1960s. What Do We Know?,* „The Economic Journal" 2005, no 500; A. Bassanini, R. Duval, *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, „OECD Social, Employment and Migration Working Papers" 2006, no 35; O. Blanchard, *European Unemployment...*

109 Więcej na ten temat: W. Jarmołowicz, B. Woźniak-Jęchorek, *Instytucje rynku pracy wobec zmian w koniunkturze gospodarczej,* [w:] *Rynek pracy a koniunktura gospodarcza*, W. Jarmołowicz [red.], Wyd. Forum Naukowe, Poznań 2011, s. 82–85; I. Ostój, *Formalne i nieformalne...*, s. 117–139.

ich międzynarodowe zróżnicowanie, jest jednak niezwykle trudnym zadaniem badawczym, wymagającym szeroko zakrojonych badań mikroekonomicznych. Po drugie, wymienione instytucje rynku pracy nie stanowią pełnego katalogu regulacji wywierających wpływ na funkcjonowanie tego rynku. Na rynek pracy pośrednio oddziałują także instytucje rynku dóbr warunkujące rozpoczynanie, prowadzenie i zamykanie działalności gospodarczej. Ekonomiści zwracają także uwagę na instytucjonalne uwarunkowania poziomu konkurencyjności na rynku dóbr czy sztywności nominalnych i realnych cen produktów, a także na funkcjonowanie rynków finansowych oraz procedury upadłościowe[110]. Z kolei niektóre aspekty funkcjonowania rynku nieruchomości mogą oddziaływać na mobilność przestrzenną siły roboczej, wpływającą na możliwości adaptacyjne podażowej strony rynku pracy. Po trzecie, oddziaływanie wymienionych instytucji rynku pracy nie ogranicza się tylko do wpływu na cykliczną zmienność rynków pracy. Głównym kierunkiem badań dotyczących instytucji było wyjaśnienie ich wpływu na poziom bezrobocia równowagi, a zarazem wytłumaczenie istnienia trwałych międzynarodowych różnic w wysokości stopy bezrobocia[111]. Instytucje stanowią zatem niezwykle istotne uwarunkowanie funkcjonowania rynku pracy zarówno w krótkim, jak i długim okresie.

Prawna ochrona zatrudnienia *(employment protection legislation – EPL)* jest zbiorem obowiązkowych restrykcji rządzących zwolnieniami pracowników[112]. Restrykcje te powodują, że pracodawca dokonujący zwolnień ponosi dodatkowe koszty dwojakiego rodzaju. Pierwszą grupę stanowią dodatkowe transfery na rzecz pracowników, wynikające z istnienia odpraw i okresów wypowiedzenia. Drugą natomiast są koszty proceduralne i procesowe ponoszone na rzecz osób trzecich, na przykład koszty postępowania sądowego w razie sporów ze zwalnianym pracownikiem. Zazwyczaj dodatkowe restrykcje wiążą się z dokonywaniem zwolnień grupowych. Ustanowienie regulacji ochronnych uzasadnia się potrzebą zabezpieczenia zatrudnienia i dochodów pracobiorców,

---

110 Więcej na ten temat: A. Wojtyna, *Ewolucja keynesizmu...*, s. 236–264; P. Lewandowski, G. Koloch, A. Regulski, *Elastyczność rynków dóbr i pracy w Polsce na tle wybranych krajów europejskich,* Instytut Badań Strukturalnych, 2008, s. 17-20, http://ibs.org.pl/site/upload/publikacje/Elastycznosc_rynku_dobr_i_pracy_IBS_NBP.pdf [dostęp: 02.08.2013].

111 Wyczerpujący przegląd tych badań można znaleźć w pracy: A. Szymańska, *Instytucjonalne uwarunkowania elastyczności rynku pracy w krajach OECD,* Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013, s. 163–177.

112 P. Cahuc, A. Zylberberg, *Labor...*, s. 734.

charakteryzujących się słabszą pozycją rynkową względem pracodawców[113]. Prawna ochrona zatrudnienia wpływa na funkcjonowanie rynku pracy przede wszystkim przez zwiększenie kosztów rotacji załogi. W analizach teoretycznych wskazuje się, że wysokie koszty zwalniania przyczyniają się do zmniejszenia zwolnień, jednocześnie jednak zwiększają ostrożność pracodawców w przyjmowaniu nowych pracowników. Oznacza to wykształcenie bardziej stagnacyjnego rynku pracy, z niższymi przepływami oraz dłuższym przeciętnym trwaniem bezrobocia. W okresach krótkim i średnim restrykcyjne regulacje powinny zmniejszyć cykliczną zmienność zatrudnienia i bezrobocia, nie wpływając na długookresowy poziom tych agregatów[114].

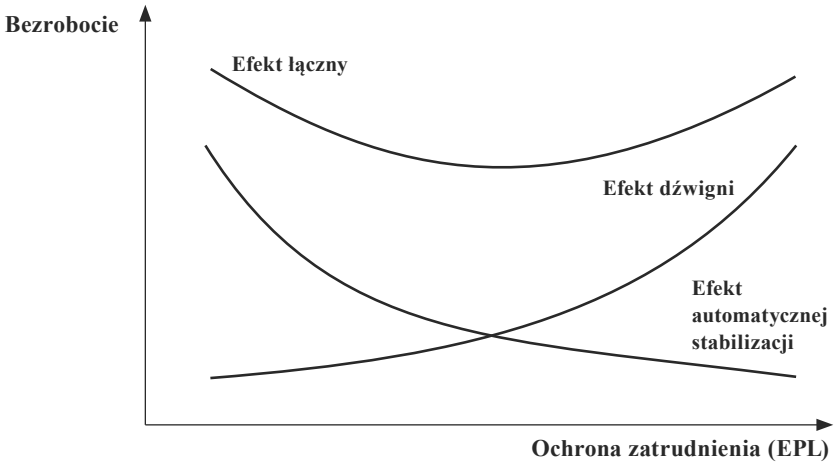
Bardziej wnikliwa analiza adaptacji rynków pracy do negatywnych wstrząsów gospodarczych wskazuje na dwojaki wpływ regulacji ochronnych na dostosowania zatrudnienia. Z jednej strony, wysoki poziom EPL łagodzi redukcje zatrudnienia w okresach recesji. Takie oddziaływanie można określić jako efekt automatycznej stabilizacji. Zatrzymywanie pracowników może jednak prowadzić do pogorszenia sytuacji finansowej przedsiębiorstw i zwiększenia ryzyka bankructwa. W sytuacji, gdy zwolnienia stają się konieczne dla przetrwania przedsiębiorstw, bardziej kosztowne i długotrwałe procedury mogą doprowadzić do większych redukcji zatrudnienia niż przy liberalnych regulacjach. Powiększanie bezrobocia w rezultacie zmniejszenia zysków przedsiębiorstw można określić jako efekt dźwigni[115]. Negatywny wpływ restrykcyjnej EPL na popyt na pracę powinien być silniejszy w przypadku podmiotów o słabej kondycji finansowej, funkcjonujących w warunkach silnej konkurencji, a także w branżach o niewielkich możliwościach wykorzystania elastyczności funkcjonalnej. Znaczenie efektów stabilizacji i dźwigni w zależności od restrykcyjności ochrony zatrudnienia przedstawiono na rysunku 3. Łączne oddziaływanie tych efektów powoduje, że najmniejsze redukcje zatrudnienia w okresach recesji powinny występować na rynkach pracy o średnim poziomie ochrony.

---

113 Por. T. Boeri, J. van Ours, *Ekonomia...*, s. 255–256.

114 Więcej na ten temat: A. Bassanini, A. Garnelo, P. Marianna, S. Martin, *Institutional Determinants of Worker Flows: A Cross-Country/Cross-Industry Approach,* „OECD Social, Employment and Migration Working Papers" 2010, no 107, s. 11–12; T. Boeri, J. van Ours, *Ekonomia...*,s. 261–274.

115 Por. E. Kwiatkowski, P. Włodarczyk, *Wpływ prawnej ochrony zatrudnienia na rynek pracy w warunkach negatywnego szoku ekonomicznego,* „Gospodarka Narodowa" 2012, nr 11–12, s. 11–12.



Rys. 3. Oddziaływanie prawnej ochrony zatrudnienia na liczbę zwolnień w okresach recesji

Źródło: opracowanie własne na podstawie E. Kwiatkowski, P. Włodarczyk, *Wpływ prawnej ochrony zatrudnienia na rynek pracy w warunkach negatywnego szoku ekonomicznego,* „Gospodarka Narodowa" 2012, nr 11–12, s. 12.

Analizując wpływ ochrony zatrudnienia na absorpcję negatywnych wstrząsów warto rozważyć, jakie czynniki mogą decydować o sile opisanych efektów i ostatecznej skali redukcji zatrudnienia. Wiele wskazuje na to, że znaczenie regulacji ochronnych dla dostosowań zatrudnienia zależy nie tylko od ich restrykcyjności, ale również od charakterystyki wstrząsu gospodarczego oraz elastyczności płac i czasu pracy. W warunkach wstrząsu strukturalnego nadmiernie restrykcyjna ochrona zatrudnienia będzie opóźniać procesy dostosowawcze, ponieważ stanowi przeszkodę w koniecznej realokacji siły roboczej z mniej do bardziej efektywnych podmiotów i sektorów. Tym samym zmiany strukturalne zachodzą wolniej i stają się bardziej kosztowne, co może negatywnie oddziaływać na długookresowe tempo produktywności. W tej sytuacji restrykcyjnej EPL nie towarzyszy efekt stabilizacyjny, zwiększa się natomiast efekt dźwigni. W warunkach intensywnych procesów realokacyjnych niski poziom EPL wydaje się więc bardziej optymalny dla zapewnienia wysokiego zatrudnienia. Dla absorpcji negatywnych wstrząsów podażowych decydujące znaczenie mają dostosowania płac realnych. Wzrost bezrobocia będzie więc większy i bardziej długotrwały w sytuacji dużej sztywności płac. Bardziej

restrykcyjna ochrona zatrudnienia może wzmacniać pozycję negocjacyjną pracowników i przyczyniać się do wysuwania śmielszych postulatów płacowych. Ostateczny rezultat oddziaływania EPL na zatrudnienie zależy jednak przede wszystkim od przebiegu procesu negocjacji płacowych. Inaczej przedstawia się wpływ EPL na zatrudnienie i bezrobocie w sytuacji negatywnych wstrząsów popytowych. Zakłócenia popytowe mają charakter przejściowy i nie powodują zmian poziomu bezrobocia równowagi. W warunkach tymczasowych spadków produkcji większy wpływ na zatrudnienie wydaje się mieć efekt stabilizacyjny EPL. Restrykcyjne regulacje powodują, że zwolnienia na krótki okres są zbyt kosztowne, a bardziej racjonalną strategią staje się przechowywanie pracowników oraz wykorzystanie innych rodzajów elastyczności. W pewnych warunkach efekt dźwigni może okazać się jednak silniejszy. Taka sytuacja może mieć miejsce, gdy niskiej elastyczności zatrudnienia towarzyszą sztywne płace i restrykcyjne regulacje uniemożliwiające dostosowanie czasu pracy. Ponadto niekorzystny wpływ wysokiego poziomu EPL na zatrudnienie może zwiększać się wraz z przedłużaniem się okresu niskiej koniunktury, gdy utrzymujący się niski popyt zniechęca pracodawców do przechowywania pracowników.

Pewne znaczenie dla przebiegu procesów dostosowawczych mają **regulacje czasu pracy**, decydujące o stopniu elastyczności czasu pracy. Istnieją dwie grupy form elastyczności czasu pracy[116]. Pierwsza wiąże się z ogólnym wymiarem czasu pracy. Jej wykorzystanie w okresach zmniejszenia popytu przejawia się najpierw ograniczeniem liczby przepracowanych nadgodzin, a następnie zmniejszeniem podstawowego czasu pracy. Jednym ze sposobów uniknięcia zwolnień może być dzielenie się pracą *(work sharing)*, przy czym w niektórych krajach część wynagrodzenia traconego w okresie skróconego czasu pracy jest rekompensowana środkami pochodzącymi z systemów ubezpieczenia od bezrobocia. Drugą grupę stanowią działania zmieniające organizację czasu pracy, przy danym jej wymiarze. W czasie niskiej koniunktury może to oznaczać np. wydłużenie okresów rozliczeniowych czy wykorzystanie różnego rodzaju urlopów.

Wysoka elastyczność czasu pracy będzie łagodziła recesyjny spadek zatrudnienia. Z reguły zmniejszenie liczby przepracowanych godzin jest w krótkim okresie mniej kosztowną strategią niż zwolnienia, dlatego cykliczne zmiany czasu pracy wyprzedzają dostosowania liczby zatrudnionych. Racjonalność

[116] Por. Z. Hajn, *Elastyczność popytu na pracę w Polsce. Aspekty prawne,* [w:] *Elastyczne formy...*, s. 80–96.

wykorzystania elastyczności czasu pracy jest uwarunkowana charakterystyką występujących szoków. Uniknięcie zwolnień dzięki zmniejszeniu czasu pracy może być korzystnym rozwiązaniem wówczas, gdy spodziewany jest szybki powrót popytu do poprzednich poziomów. Jak już wykazano, adaptacja do negatywnych szoków relokacyjnych i podażowych wymaga dostosowań odpowiednio zatrudnienia i płac realnych. W warunkach takich wstrząsów, zmniejszenie czasu pracy może więc co najwyżej pozwolić pracodawcom na zyskanie czasu potrzebnego na takie działania przystosowawcze.

Kolejną instytucją wpływającą na kształt procesów dostosowawczych są **związki zawodowe.** W badaniach dotyczących długiego okresu szczególną uwagę zwraca się na skalę presji płacowej wywieranej przez związki zawodowe, jaka oddziałuje na wielkość bezrobocia równowagi. Natomiast w kontekście procesów dostosowawczych w cyklu koniunkturalnym, ich działalność może wpływać na skalę wzrostu bezrobocia w następstwie negatywnych wstrząsów gospodarczych oraz długość okresu adaptacji do szoku. Ostateczny wpływ związków zawodowych na elastyczność rynku pracy zależy od ich siły przetargowej oraz zakresu przedmiotowego negocjacji.

Reprezentacje pracowników dysponujące dużą siłą przetargową będą oczekiwały od pracodawców poniesienia kosztów dostosowań do malejącej koniunktury, natomiast przy słabej pozycji związków pracodawcy mogą łatwiej przenosić ciężar dostosowań na pracowników. Badania empiryczne dowodzą, że znaczenie związków zawodowych zależy od dwóch czynników: stopy uzwiązkowienia (czyli odsetka pracowników należących do związków zawodowych) oraz stopy objęcia pracowników umowami zbiorowymi (udziału pracowników, których umowy są regulowane przez porozumienia zbiorowe negocjowane przez związki). Stopa uzwiązkowienia jest uważana za mniej ważny czynnik niż stopa objęcia pracowników umowami zbiorowymi. Z kolei duża dysproporcja między tymi dwoma wielkościami może dodatkowo przyczyniać się do wzrostu presji płacowej[117].

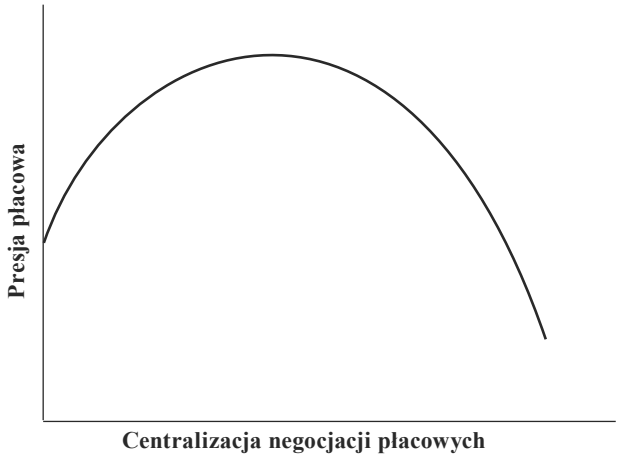
Wpływ związków zawodowych na rynek pracy zależy również od przedmiotu negocjacji między pracodawcą a pracownikami. W standardowych modelach negocjacji zbiorowych przyjmuje się, że związki zawodowe i organizacje pracodawców negocjują jedynie wysokość płac, która następnie jest

[117] T. Boeri, J. van Ours, *Ekonomia...*, s. 85–87; P. Lewandowski, G. Koloch, A. Regulski, *Elastyczność rynków...*, s. 13.

przyjmowana za daną przez indywidualnych przedsiębiorców. Mając prawo do zarządzania swoim przedsiębiorstwem *(right to manage)*, pracodawcy wybierają poziom zatrudnienia maksymalizujący zysk w odniesieniu do wynegocjowanego odgórnie poziomu płac. W tych modelach wynagrodzenia będą tym wyższe, im większa będzie siła przetargowa związków. Prowadzi to do obniżenia ogólnego poziomu zatrudnienia, co jednak nie musi oznaczać zwiększenia ryzyka bezrobocia dla związkowców, gdyż może się ono odbywać przez ograniczenie nowych przyjęć. W modelach kontraktów efektywnych *(efficient bargaining models)* przyjmuje się natomiast, że przedmiotem negocjacji są jednocześnie płace i zatrudnienie. Negocjacje w modelach efektywnych kontraktów będą prowadziły – przy porównywalnej sile związków – do niższych płac, lecz wyższego zatrudnienia niż w modelach *right to manage*, a uzgodnione kombinacje płac i zatrudnienia powinny być bardziej efektywne w sensie Pareto[118]. Zgodnie z modelami kontraktów efektywnych, w okresach recesji można oczekiwać większej gotowości związków do wykorzystania elastyczności płac czy czasu pracy w celu ochrony istniejącego zatrudnienia. Wydaje się, że modele te bardziej oddają realia współczesnego dialogu społecznego, zwłaszcza w okresach recesji, kiedy nadmierne aspiracje płacowe mogą prowadzić nie tylko do wstrzymania zatrudnienia nowych pracowników, ale także do zwolnień pracowników czy nawet bankructwa pracodawcy.

Makroekonomiczne efekty rokowań pracodawców i pracowników zależą od **struktury negocjacji płacowych.** Zgodnie z hipotezą wysuniętą przez Calmforsa i Driffila, obniżeniu oczekiwań płacowych w celu utrzymania zatrudnienia podczas recesji będzie sprzyjać albo silnie zdecentralizowany model negocjacji, w których decyzje zapadają na szczeblu pojedynczych przedsiębiorstw, albo model scentralizowany, z porozumieniami zawieranymi na szczeblu krajowym. Najgorsze rezultaty uzyskuje się przy zastosowaniu modeli pośrednich, z negocjacjami prowadzonymi na poziomie branżowym. Opisaną zależność między stopniem centralizacji rokowań a presją płacową prezentuje rysunek 4.

[118] *Ibidem,* s. 90-95; R. Ehrenberg, R. Smith, *Modern...*, s. 451-456.



Rys. 4. Oddziaływanie prawnej ochrony zatrudnienia na liczbę zwolnień w okresach recesji

Źródło: L. Calmfors, J. Driffil, *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance,* „Economic Policy" 1988, nr 6, s. 15.

Calmfros i Driffil tłumaczyli uzyskane przez siebie wyniki w następujący sposób. Kiedy negocjacje są prowadzone na szczeblu pojedynczego przedsiębiorstwa (bez koordynacji z innymi podmiotami), presja konkurencyjna ze strony innych podmiotów powoduje, że popyt na pracę i zyski przedsiębiorstwa są bardziej wrażliwe na zmianę płac. W takich warunkach żądania płacowe związków są ograniczone, gdyż następstwem nieuzasadnionego ekonomicznie wzrostu wynagrodzeń byłby wzrost cen produktów prowadzący w konsekwencji do spadku produkcji i zatrudnienia. Natomiast wzrost płac uzgadniany dla wszystkich przedsiębiorstw danej branży powinien być bardziej neutralny dla pozycji konkurencyjnej poszczególnych podmiotów, co może zachęcać związki do wyższych żądań płacowych. Żądania płacowe związków mogą ponadto wzmacniać regulacje prawne ograniczające dostęp do określonych zawodów czy branż. Branżowe związki zawodowe będą więc bardziej skłonne do zabezpieczenia płac swoich pracowników. Nie będą natomiast zbytnio zainteresowane szansami zatrudnieniowymi poszukujących pracy, licząc, że znajdą oni pracę w innych sektorach gospodarki. Poza tym, poszczególne związki mogą rywalizować między sobą o członków przelicytowując swoje żądania płacowe. Z drugiej strony, w kierunku ograniczenia postulatów płacowych branżowych

związków zawodowych powinno oddziaływać funkcjonowanie w warunkach silnej konkurencji zagranicznej. Sytuacja zmienia się, gdy negocjacje odbywają się na poziomie centralnym. Wysoki wzrost płac będzie prowadził do spadku zatrudnienia i wzrostu bezrobocia, gdyż pracownicy nie mogą znaleźć innego zatrudnienia w sektorach z niższymi płacami. W tej sytuacji centrale związkowe stają się współodpowiedzialne za bezrobocie, co powinno obniżać postulaty płacowe[119]. Motywacja związków do reprezentowania interesów bezrobotnych będzie silna zwłaszcza wówczas, gdy są one bezpośrednio zaangażowane w zarządzanie zasiłkami dla bezrobotnych (tzw. system gandawski). Centralizacja negocjacji rozwiązuje również problem wzajemnego przelicytowywania postulatów płacowych przez poszczególne związki.

Problemy związane z rywalizacją związków i niedostatecznym uwzględnianiem interesów bezrobotnych mogą zostać łagodzone przez koordynację negocjacji płacowych. Okazuje się, że wyższa koordynacja może mieć większe znaczenie dla wyników makroekonomicznych niż stopa uzwiązkowienia czy objęcia układami zbiorowymi. W krajach o wysokim poziomie koordynacji i dużym stopniu uzwiązkowienia podtrzymanie zatrudnienia w okresie recesji przez zaakceptowanie niższych płac jest bardziej prawdopodobne niż w tych o niskim stopniu koordynacji i uzwiązkowienia[120].

Choć tłumaczenia oferowane przez Calmforsa i Driffila wydają się przekonujące, przydatność zaprezentowanych ujęć teoretycznych w wyjaśnianiu przebiegu negocjacji płacowych należy współcześnie uznać za ograniczoną. Wiele nowszych badań empirycznych nie potwierdza hipotezy Calmforsa-Driffila[121]. W przeglądowym artykule poświęconym instytucjom rynku pracy Freeman stwierdza, że hipoteza ta stanowi raczej opis zależności występującej w pewnym okresie, niż generalną zasadę opisującą rezultaty funkcjonowania tych instytucji[122]. Modele negocjacji zbiorowych w poszczególnych krajach cechują się własną specyfiką, będąc raczej przedmiotem analizy socjologii ekonomicznej[123].

---

119 Por. L. Calmfors, J. Driffil, *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance,* „Economic Policy" 1988, no 6, s. 31–47.

120 T. Boeri, J. van Ours, *Ekonomia...*, s. 107–108.

121 Zob. przegląd literatury w pracy: T. Aidt, Z. Tzannatos, *The Cost and Benefits of Collective Bargaining,* „Cambridge Working Papers in Economics" 2005, no 0541.

122 R. Freeman, *Labor market institutions around the world*, „NBER Working Papers" 2007, no 13242, s. 23.

123 P. Lewandowski, G. Koloch, A. Regulski, *Elastyczność rynków...*, s. 13.

Pewien wpływ na procesy dostosowawcze w krótkim i średnim okresie może mieć również **płaca minimalna**. Konsekwencją ustanowienia płacy minimalnej jest usztywnienie płac od dołu. Jej wpływ na funkcjonowanie rynku pracy w długim okresie jest przedmiotem sporów teoretycznych, a badania empiryczne nie dostarczają dowodów na jej wpływ na poziom zatrudnienia i bezrobocia[124]. Natomiast z perspektywy analizy cyklicznych wahań na rynku pracy istnienie płacy minimalnej może ograniczać możliwości obniżania wynagrodzeń w okresach recesji, przyczyniając się do większych spadków popytu na pracę. Zazwyczaj płacę minimalną pobiera jednak niewielki odsetek osób, a tylko w odniesieniu do tych pracujących można wskazywać na płacę minimalną jako przyczynę usztywnienia płac. W średnim okresie jej wysoki poziom może stanowić przeszkodę w zatrudnieniu bezrobotnych w okresie poprawy koniunktury, zwłaszcza jeśli w czasie bezrobocia nastąpiły znaczne straty kapitału ludzkiego. Negatywne skutki nadmiernie wysokiej płacy minimalnej mogą być odczuwane przede wszystkim przez osoby młode i o niskiej produktywności[125].

Jeszcze bardziej niejednoznaczne wydaje się znaczenie wysokości **opodatkowania pracy**. W badaniach empirycznych pozapłacowe koszty pracy z reguły nie są zaliczane do głównych determinant bezrobocia równowagi, a w długim okresie negatywny szok podażowy w postaci wzrostu pozapłacowych kosztów pracy nie powoduje obniżenia popytu na pracę, gdyż dodatkowe obciążenia zostaną przeniesione na pracowników w formie niższych płac. Opodatkowanie pracy może mieć negatywny wpływ na wielkość zgłaszanej podaży pracy, jednak dopiero w warunkach istnienia hojnego systemu świadczeń dla bezrobotnych, gdy duże obciążenia podatkowe obniżają atrakcyjność dochodów z pracy wobec dochodów niezarobkowych[126]. Główne kierunki rozważań konsekwencji opodatkowania pracy nie są więc powiązane z cyklicznymi zmianami na rynku pracy. Pewnego wpływu na procesy dostosowawcze można doszukiwać się w interakcji pozapłacowych kosztów z płacą minimalną. Znaczne obciążenia podatkowe na poziomie płacy minimalnej po stronie pracodawcy oznaczają

---

124 Por. np. J. Dolado, F. Kramarz, S. Machin, A. Manning, D. Margolis, C. Teulings, *The economic impact of minimum wages in Europe*, „Economic policy" 1996, no 11, s. 319–372.

125 O. Blanchard, J. Wolfers, *The Role of...*, s. 19.

126 Ch. Pissarides, *The impact of employment tax cuts on unemployment and wages; The role of unemployment benefits and tax structure*, „European Economic Review" 1998, no 1, s. 178–179.

wyższe minimalne koszty pracy, których nie można obniżyć podczas recesji. W średnim okresie wysoki poziom opodatkowania w okolicach płacy minimalnej może także pogorszyć perspektywy zatrudnieniowe osób pozostających bez pracy, zwłaszcza długotrwale bezrobotnych i bez kwalifikacji.

Istotny wpływ na funkcjonowanie rynku pracy, szczególnie na procesy przystosowawcze po podażowej stronie rynku pracy, mają regulacje dotyczące **zasiłków dla bezrobotnych.** Na wstępie rozważań warto zaznaczyć trzy kwestie. Po pierwsze, zasiłki dla bezrobotnych, mające z reguły charakter ubezpieczeniowy, nie są jedynym instrumentem pasywnej polityki rynku pracy ukierunkowanej na łagodzenie negatywnych skutków bezrobocia. Dochody z pracy mogą również zastępować inne świadczenia, np. z pomocy społecznej. Na podażową stronę rynku pracy w okresach recesji może oddziaływać również dostępność świadczeń emerytalnych czy rentowych. Po drugie, system świadczeń dla bezrobotnych powinien być oceniany wielowymiarowo. Na procesy dostosowawcze wpływa nie tylko wysokość zasiłków dla bezrobotnych względem dochodów z pracy (tzw. stopa zastąpienia – *replacement ratio*), ale również długość otrzymywania świadczeń i restrykcyjność kryteriów ich uzyskania. Istotny w porównaniach międzynarodowych będzie również odsetek osób spełniających kryteria konieczne dla uzyskania zasiłku w ogólnej liczbie bezrobotnych[127]. Po trzecie, odpowiednio skonstruowany system zabezpieczający przed bezrobociem jest korzystny ze względu na efektywność rynku pracy. Zasiłki pozwalają bezrobotnemu na poświęcenie pewnego czasu na poszukiwanie pracy, potrzebnego na przezwyciężenie istniejących frykcji. Taka sytuacja będzie wpływała korzystnie na efektywność dopasowań, co może – przez większą produktywność i trwałość osiągniętego dopasowania – prowadzić do obniżenia bezrobocia w długim okresie[128].

Oddziaływanie zasiłków na funkcjonowanie rynku pracy w okresie niskiej koniunktury należy analizować z punktu widzenia bezrobotnych oraz pracujących. Z perspektywy bezrobotnych, uzyskiwanie świadczenia wpływa na decyzje dotyczące poszukiwania pracy. Wysoka stopa zastąpienia oraz długi okres pobierania zasiłku zwiększają wymagania bezrobotnych odnośnie warunków zatrudnienia (w tym zwłaszcza oczekiwanej płacy progowej) oraz zmniejszają intensywność poszukiwań, co wpływa na wydłużenie okresu

127 Por. R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, *Unemployment*..., s. 49–50

128 T. Boeri, J. van Ours, *Ekonomia*..., s. 312–313.

trwania bezrobocia. Badania empiryczne dowodzą, że spośród tych dwóch czynników, znaczenie długości uprawnienia do zasiłku jest większe niż stopy zastąpienia[129]. Niekorzystne efekty hojnego systemu ubezpieczenia od bezrobocia mogą zostać złagodzone wprowadzeniem bardziej restrykcyjnych kryteriów otrzymywania pomocy, takich jak wymóg posiadania minimalnego stażu pracy, obowiązek udokumentowanie aktywności w poszukiwaniu pracy czy przyjęcia oferty pracy z publicznych służb zatrudnienia. Natomiast z punktu widzenia pracujących, istnienie hojnych zasiłków oznacza mniejszą dotkliwość bezrobocia, co może zachęcać do wysuwania śmielszych postulatów płacowych w negocjacjach z pracodawcą[130].

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że w okresach niskiej koniunktury liberalny system ubezpieczenia od bezrobocia, zapewniający zwalnianym wysokie zasiłki dostępne przez długi okres, będzie ograniczał elastyczność rynku pracy, przede wszystkim elastyczność podaży i płac, a także utrwalał wysoki poziom bezrobocia. Ostateczna ocena efektów systemu zasiłków powinna jednak uwzględniać przynajmniej dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, badania empiryczne wykorzystujące modele regresji, w których wahania stopy bezrobocia były objaśnianie zmianami stopy zastąpienia, mogą przeszacować wpływ wysokości zasiłków na czas trwania bezrobocia. Taka sytuacja wynika z problemu odwróconej przyczynowości – to wzrost bezrobocia w okresach recesji często skłania rządy do przyjęcia bardziej hojnych systemów zasiłków, a nie odwrotnie. W rezultacie wyniki badań opartych na danych makroekonomicznych bez korekt uwzględniających endogeniczność stóp zastąpienia powinny być traktowane raczej jako górna granica wpływu zasiłków na bezrobocie[131]. Po drugie, istnienie hojnego systemu zasiłków będzie stabilizować konsumpcję, prowadząc do mniejszych recesyjnych spadków produkcji i zatrudnienia niż w gospodarce z niskimi i krótko dostępnymi zasiłkami dostępnymi dla niewielkiej liczby osób. Znaczenie systemu zasiłków jako automatycznego stabilizatora koniunktury będzie korzystne przede wszystkim podczas recesji wywołanych negatywnymi wstrząsami popytowymi.

---

129 P. Fredriksson, B. Holmlund, *Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research*, „Journal of Economic Surveys" 2006, vol. 20, no 3, s. 357–386.

130 T. Boeri, J. van Ours, *Ekonomia...*, s. 292–301; R. Layard, S. Nickell, *Combatting...*, s. 78.

131 T. Boeri, J. van Ours, *Ekonomia...*, s. 307–308.

Istotną rolę w kształtowaniu elastyczności rynku pracy przypisuje się również **aktywnej polityce rynku pracy** *(active labour market policy – ALMP).* W literaturze istnieje wiele definicji tej polityki. Calmfors określa ją jako instrumenty skierowane do bezrobotnych mające na celu poprawę funkcjonowania rynku pracy[132]. Podobnie definiują ją Cahuc i Zylberberg, wskazując, że jej rolą jest zwiększenie zatrudnienia i płac osób, którym trudno odnaleźć się na rynku pracy[133]. Z kolei Boeri i van Ours stwierdzają, że stanowi ona część kompleksowej strategii mającej na celu pomoc w przepływach z bezrobocia lub bierności zawodowej do zatrudnienia, zapewniając płynne przejścia z jednej pracy do drugiej[134]. Osiągnięciu tych celów służą instrumenty, które można podzielić na[135]:

1) **usługi publicznych służb zatrudnienia** – obejmujące pośrednictwo pracy, doradztwo i poradnictwo zawodowe, a także administrowanie systemem zasiłków dla bezrobotnych;
2) **szkolenia** – zapewniające bezrobotnym i niektórym grupom zatrudnionych możliwość zdobycia kwalifikacji dostosowanych do potrzeb rynku pracy;
3) **subsydiowanie zatrudnienia** – obejmujące publiczne programy zatrudnienia, subsydia dla przedsiębiorstw pozwalające na utworzenie nowych lub utrzymanie zagrożonych miejsc pracy oraz pożyczki dla bezrobotnych na założenie własnej działalności gospodarczej.

Jak można zauważyć, zasadniczym celem ALMP jest podtrzymanie efektywnej podaży przez aktywizację poszukujących pracy oraz wyposażenie ich w potrzebne kwalifikacje. Można powiedzieć, że pełni ona funkcję „mostu" prowadzącego do przyszłego zatrudnienia[136]. Instrumenty tej polityki są ukierunkowane na zwiększenie podaży pracy i podniesienie jej jakości, a nie bezpośrednio na wzrost popytu na pracę. Odnosząc się do typologii bezrobocia można stwierdzić, że głównym celem aktywnej polityki będzie ograniczenie bezrobocia frykcyjnego i strukturalnego przez poprawę efektywności dopasowań

---

132 L. Calmfors, *Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features,* „OECD Economic Studies" 1994, no 22, s. 8.

133 P. Cahuc, A. Zylberberg, *Labor...*, *op. cit.,* s. 635–636.

134 T. Boeri, J. van Ours, *Ekonomia...*, *op. cit.,* s. 321.

135 Por. L. Calmfors, *Active Labour...*, *op. cit.,* s.8; E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, *op. cit.,* s. 301.

136 Por. *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, Z. Wiśniewski, K. Zawadzki [red.], WUP-UMK, Toruń 2010, s. 18–19.

bezrobotnych i wolnych miejsc pracy. Korzystne efekty podażowe aktywnej polityki rynku pracy w postaci niższego bezrobocia równowagi i podniesienia produktywności zatrudnionych powinny w długim okresie przyczyniać się do wyższego wzrostu gospodarczego. Natomiast w krótkim horyzoncie czasowym wahania zatrudnienia i bezrobocia wynikają w przeważającej mierze z fluktuacji popytu[137]. W warunkach recesji spadki zatrudnienia są efektem zwiększenia liczby zwolnień i zmniejszenia liczby nowych przyjęć, co prowadzi do wzrostu bezrobocia cyklicznego. W takich warunkach nie należy oczekiwać, by zastosowanie instrumentów ALMP znacząco zmniejszyło przepływy z zatrudnienia do bezrobocia[138]. Aktywna polityka może odegrać jednak pewną rolę w procesach dostosowawczych zarówno w krótkim, jak i średnim okresie. Jej oddziaływanie polega przede wszystkim na:

1) **zmniejszaniu presji płacowej**. Wzrost aktywności poszukiwań pracy i podniesienie kwalifikacji dzięki szkoleniom czy pracy subsydiowanej powodują, że bezrobotni stają się bardziej efektywni w konkurowaniu o miejsca pracy z osobami zatrudnionymi, a koszt zastąpienia insiderów bezrobotnymi obniża się[139];
2) **ograniczaniu negatywnego oddziaływania długiego okresu pozostawania bez pracy**. Uczestnictwo w szkoleniach czy pracy subsydiowanej może zapobiegać zniechęceniu osób pozostających bez pracy czy erozji kapitału ludzkiego. Szczególnie istotne mogą okazać się formy pomocy skierowane do młodzieży, łagodzące negatywne oddziaływanie bezrobocia na psychikę młodzieży *(tzw. scarrying effect)*;
3) **wspieraniu procesu realokacji siły roboczej**. Podczas recesji z reguły następuje zwiększenie intensywności procesów restrukturyzacji, a pewna liczba miejsc pracy jest tworzona nawet w okresach recesji. Wykorzystanie aktywnych form pomocy bezrobotnym powinno poprawiać elastyczność podaży pracy i zmniejszać powstające niedopasowania strukturalne;
4) **łagodzeniu nadużycia świadczeń dla bezrobotnych.** Testowanie gotowości zatrudnienia przez proponowanie uczestnictwa w różnych formach pracy subsydiowanej czy szkoleniach może ograniczyć niekorzystny wpływ hojnych i długo dostępnych zasiłków na procesy dostosowawcze;

---

137 Rozważania na ten temat znajdują się w rozdziale I, punkcie 1.3.

138 Por. J. Martin, *What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences*, „OECD Economic Studies" 2000, no 30, s. 107.

139 L. Calmfors, *Active Labour...*, s. 16–17.

5) **stabilizowaniu globalnego popytu.** Jeśli uczestnictwo w programach ALMP wiąże się z uzyskaniem świadczeń pieniężnych, a kryteria dostępności instrumentów polityki są z góry ustalone (np. wiążą się z upływem określonego czasu pozostawania bez pracy), to aktywna polityka rynku pracy będzie stabilizowała popyt osób pozostających bez pracy w podobny sposób jak klasyczne automatyczne stabilizatory koniunktury;
6) **stabilizowaniu zatrudnienia przez pracę subsydiowaną.** W okresach recesji subsydiowanie zatrudnienia może wprawdzie ograniczyć wzrost bezrobocia, jednak możliwości jego wykorzystania w celach stabilizacyjnych są ograniczone z kilku przyczyn. Po pierwsze, podtrzymywanie popytu na pracę może być efektywne w sytuacji krótkookresowych negatywnych szoków popytowych, natomiast nie wydaje się być uzasadnione ekonomicznie w odniesieniu do wstrząsów podażowych czy strukturalnych. Po drugie, subsydiowanie zatrudnienia jest bardzo kosztowne, dlatego użycie takich instrumentów powinno być starannie zaplanowane, kierowane na stosunkowo nieliczną grupę docelową i ograniczone w czasie. Po trzecie, efekty zatrudnieniowe tych programów mogą okazać się niewielkie w odniesieniu do kosztów, zwłaszcza gdy okres niskiej koniunktury wydłuża się. Dzieje się tak z powodu występowania efektów zewnętrznych[140]:
   - efektu „jałowego biegu" *(dead-weight effect)* – który występuje wówczas, gdy uczestnicy programów dostaliby lub utrzymaliby pracę również w przypadku braku subsydiów;
   - efektu substytucji *(substitution effect)* – polegającego na tym, że uczestnicy programów pracy subsydiowanej zastępują osoby nieuczestniczące w programach;
   - efektu zastąpienia *(displacement effect)* – mającego miejsce wówczas, gdy rozwój aktywnych programów wypiera z rynku przedsiębiorstwa niekorzystające z subsydiów. W ten sposób zatrudnienie subsydiowane w podmiotach korzystających z pomocy zwiększa się kosztem regularnego zatrudnienia w pozostałych przedsiębiorstwach.

Podsumowując przeprowadzone rozważania warto odwołać się do wyników analiz ekonometrycznych. Analizując interakcje między szokami a instytucjami rynku pracy Blanchard i Wolfers wykazali, że wzrost bezrobocia w następstwie negatywnych wstrząsów gospodarczych jest większy w warunkach wysokiej

[140] Por. L. Calmfors *Active Labour...*, s. 17–18; E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, s. 315.

stopy zastąpienia i długiego okresu przyznawania zasiłków dla bezrobotnych, wysokiego opodatkowania płacy, wysokiej stopy objęcia pracowników umowami zbiorowymi oraz wysokiej stopy uzwiązkowienia, przy czym dla ostatniej zmiennej objaśniającej wyniki nie są istotne statystycznie. Natomiast wysokie nakłady na aktywną politykę rynku pracy, a w szczególności centralizacja negocjacji zbiorowych, łagodzą cykliczny wzrost bezrobocia[141]. Także Bassanini i Duval dowodzą istotnego znaczenia instytucji dla elastyczności rynku pracy. Główną rolę w potęgowaniu wzrostu bezrobocia przypisują wysokim zasiłkom dla bezrobotnych, natomiast wysoki stopień koordynacji negocjacji zbiorowych uznają za czynnik łagodzący redukcje zatrudnienia. Mniejsze znaczenie dla stabilizacji zatrudnienia przypisują aktywnej polityce rynku pracy oraz silnej ochronie zatrudnienia, przy czym wskazują że restrykcyjne regulacje zwolnień wydłużają proces adaptacji do szoku[142]. Niemniej badania ekonometryczne wykorzystujące analizę regresji powinny być interpretowane z dużą ostrożnością. Warto sformułować w tym miejscu trzy zastrzeżenia. Pierwsze z nich dotyczy problemu odwróconej przyczynowości. Na przykład, występowanie korelacji między skalą wzrostów bezrobocia w wyniku wstrząsów gospodarczych i wysokością zasiłków dla bezrobotnych może wynikać nie tylko z negatywnego wpływu wysokich zasiłków na dynamikę bezrobocia, ale również decyzji zwiększenia zasiłków w reakcji na rosnące bezrobocie. Po drugie, w analizach ilościowych niełatwo uwzględnić zróżnicowanie rodzajowe wstrząsów gospodarczych, które istotnie determinuje znaczenie instytucji dla procesów dostosowawczych. Trzecie zastrzeżenie dotyczy istnienia interakcji między instytucjami. Wzajemna współzależność instytucji utrudnia ilościową weryfikację ich oddziaływania na procesy dostosowawcze. Skoro instytucje nigdy nie funkcjonują w oderwaniu od siebie, ograniczenie analizy do bezpośredniego wpływu jednej z nich może prowadzić do mylnych wniosków.

---

141 O. Blanchard, J. Wolfers, *The Role of...*, s. 24–27.

142 A. Bassanini, R. Duval, *Employment Patterns...*, s. 39.

5. Interwencja państwa na rynku pracy w okresach recesji

Istotnym czynnikiem kształtującym przebieg procesów dostosowawczych na rynku pracy w okresach recesji jest aktywna polityka państwa. W poszczególnych nurtach teoretycznych poglądy na temat możliwości prowadzenia polityki stabilizacyjnej zapewniającej osiągnięcie równowagi na rynku pracy są jednak bardzo zróżnicowane, a brak konsensu wynika z odmiennego spojrzenia na przyczyny i charakter bezrobocia oraz mechanizmy kształtujące przebieg procesów dostosowawczych. Różnorodność tych poglądów znajduje wyraz w wielości klasyfikacji polityki państwa wobec rynku pracy, co utrudnia precyzyjne wskazanie tych rodzajów aktywności państwa, które mają największe znaczenie dla przebiegu dostosowań na rynku pracy w okresie malejącej koniunktury. Największe różnice występują między kontynuatorami teorii klasycznych a zwolennikami poglądów Keynesa.

Według przedstawicieli **ekonomii neoklasycznej** gospodarkę wolnorynkową cechują skuteczne mechanizmy samoregulacji, w której bezrobocie jest nieuniknionym zjawiskiem i ma charakter dobrowolny. Zakłócenia gospodarcze o charakterze popytowym albo powodują nieznaczne i przejściowe odchylenie rzeczywistego bezrobocia od poziomu naturalnego (monetaryzm), albo w ogóle nie są traktowane jako przyczyna bezrobocia (nowa ekonomia klasyczna i szkoła realnego cyklu koniunkturalnego)[143]. Przedstawiciele tego nurtu analizują procesy gospodarcze w długim horyzoncie czasowym, koncentrując uwagę na podażowej stronie gospodarki. W sytuacji zakłóceń podażowych najlepszym regulatorem jest mechanizm wolnorynkowy, natomiast prowadzenie dyskrecjonalnej polityki gospodarczej zakłóca rynkowe procesy dostosowawcze, przyczyniając się wydłużenia i pogłębienia recesji. Ustabilizowaniu gospodarki ma służyć prowadzenie przewidywalnej polityki opartej na regułach, nieograniczającej działania mechanizmu rynkowego. Z tej perspektywy rolą państwa na rynku pracy powinno być stworzenie ładu instytucjonalnego pozwalającego na sprawne funkcjonowanie mechanizmu rynkowego, który zapewni wysoką elastyczność rynku pracy, w tym w szczególności elastyczność płac. Interwencja państwa jedynie pogorszy adaptacyjność rynku pracy do

[143] Bardziej wyczerpujące omówienie poglądów tych szkół zostało zaprezentowane w rozdziale I, punkcie 2.

szoków gospodarczych. Elementy takiego pojmowania roli państwa można odnaleźć w polityce podażowej, instytucjonalnej czy polityce deregulacji[144]. Z kolei przedstawiciele **ekonomii keynesistowskiej** upatrują przyczyn niestabilności gospodarczej we fluktuacjach popytu. Niedostateczny popyt na towary powoduje wzrost bezrobocia o charakterze przymusowym. Keynesiści nie podzielają optymizmu neoklasyków co do zdolności samoregulacyjnych gospodarki. Niedoskonała konkurencja, sztywność cen i w szczególności sztywność płac wydłużają procesy dostosowawcze do wstrząsów popytowych i powodują duże fluktuacje zatrudnienia. Zwolennicy tego ujęcia skupiają więc swoją uwagę na procesach gospodarczych w krótkim horyzoncie czasowym. Ich zdaniem w okresach recesji państwo powinno ograniczać bezrobocie cykliczne prowadząc aktywną politykę gospodarczą stymulującą popyt[145].

Dla uporządkowania analizy pomocny może być podział polityki państwa na **politykę rynku pracy i politykę zatrudnienia**, dokonany na podstawie określenia celów i instrumentów. Polityka rynku pracy wykorzystuje instrumenty mikroekonomiczne i jest nakierowana głównie na rozwiązywanie problemów strukturalnych rynku pracy oraz poprawianie skuteczności jego funkcjonowania. W ramach tej polityki wyodrębnia się część aktywną i pasywną, przy czym dominującą rolę w ograniczaniu bezrobocia przypisuje się aktywnej polityce rynku pracy. Znaczenie aktywnej i pasywnej polityki rynku pracy dla procesów dostosowawczych opisano szerzej w części pracy poświęconej instytucjonalnym determinantom elastyczności czasu pracy. Na tym etapie rozważań warto poświęcić więcej uwagi polityce zatrudnienia. Jej zadaniem jest oddziaływanie na ogólny poziom zatrudnienia w gospodarce, a w szczególności osiągnięcie stanu pełnego zatrudnienia. Realizacji tego celu służą narzędzia o charakterze makroekonomicznym, oddziałujące na podażową bądź popytową stronę gospodarki[146].

Wybór między narzędziami popytowymi a podażowymi zależy od przyjętych poglądów teoretycznych i rodzaju zakłóceń gospodarczych. Wykorzy-

---

144 Por. R. Barczyk, *Teoria i praktyka polityki antycyklicznej,* Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004, s. 109–110; D. Snower, *Evaluating unemployment...*, s. 16–20, 27–36.

145 Szersza analiza poglądów ujęć keynesistowskich została zaprezentowana w rozdziale I, punkt 2.

146 Por. np. Z. Wiśniewki, *Kierunki i skutki...*, s. 29–39; E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, s. 237–238, W. Jarmołowicz, M. Knapińska, *Polityka zatrudnienia a polityka rynku pracy – aspekty teoretyczne i realizacyjne,* [w:] Przemiany na współczesnym..., s. 71–73.

stanie **instrumentów podażowych** zalecają zwolennicy ujęć neoklasycznych, zwłaszcza nutu ekonomii podaży. Polityka podażowa ma za zadanie poprawę zdolności produkcyjnych w gospodarce, zwiększenie jej zdolności do zmian oraz poprawę wydajności pracy. Makroekonomiczna polityka podażowa składa się z następujących elementów[147]:

- konsekwentnie prowadzonej antyinflacyjnej polityki pieniężnej, która przez stabilność cen zapewnia neutralność pieniądza w odniesieniu do decyzji ekonomicznych;
- ograniczonej polityki fiskalnej, w której obniżanie podatków i wydatków państwa korzystnie wpływa na ceny relatywne, zachęcając do wydajniejszej pracy, oszczędzania i inwestowania;
- polityki płac zapewniającej wzrost wynagrodzeń adekwatny do dynamiki wydajności pracy;
- polityki wspierania konkurencji i likwidacji barier w działalności gospodarczej;
- polityki popierania rozwoju badań i technologii, wspierającej długookresowy wzrost gospodarczy.

Przedstawiona charakterystyka pozwala zauważyć, że polityka podażowa jest nastawiona na realizację celów długookresowych. Instrumenty tej polityki, w tym zwłaszcza instrumenty polityki pieniężnej i fiskalnej, nie powinny być wykorzystywane w celu stabilizacji koniunkturalnych wahań zatrudnienia i bezrobocia. Podażowe narzędzia polityki zatrudnienia są ukierunkowane – podobnie jak instrumenty polityki rynku pracy – na ograniczanie bezrobocia w równowadze. Należy jednak zauważyć, że zastosowanie niektórych narzędzi tej polityki może przynieść efekty krótko- i średniookresowe, oddziałując na procesy dostosowawcze na rynku pracy w okresach malejącej koniunktury.

Najważniejszą rolę w odniesieniu do cyklicznej zmienności rynku pracy pełni polityka płac, kształtująca elastyczność wynagrodzeń. W warunkach spadającej produkcji i redukcji czasu pracy powinna ona umożliwić obniżenie płac adekwatne do spadków wydajności. Natomiast jej zadaniem w okresie ożywienia będzie zagwarantowanie, że poprawa wydajności będzie wykorzystana przede wszystkim na tworzenie nowych miejsc pracy, a nie na podwyżki wynagrodzeń. Realizacja takiej polityki napotyka jednak na dwie przeszkody praktyczne. Po pierwsze, w negocjacjach płacowych należy uwzględnić

[147] R. Barczyk, *Teoria i praktyka...,* s. 229–233.

prognozy dotyczące tempa wzrostu wydajności, które mogą – zwłaszcza w okresach zwrotnych wahań cyklicznych – znacznie różnić się od zmian rzeczywistych. Po drugie, państwo ma ograniczone możliwości ingerencji w rynkowy proces ustalania płac. Związki pracowników i pracodawców cieszą się znaczną autonomią, a wynegocjowane przez nie stawki mogą różnić się od wartości oczyszczających rynek[148]. Layard, Nickell i Jackman wskazują, że stosowanie administracyjnych limitów wzrostu płac usztywnia strukturę płac, przyczyniając się do hamowania procesów realokacji siły roboczej i wzrostu bezrobocia strukturalnego. Rekomendują natomiast stosowanie podatku od nadmiernego wzrostu wynagrodzeń, zwłaszcza w warunkach negatywnych wstrząsów podażowych[149]. Obok polityki płac, pozytywny wpływ na popyt na pracę w okresach recesji mogą wywierać redukcje opodatkowania pracy czy ograniczenie regulacji na rynku produktów, natomiast złagodzenie restrykcji prawnych w sferze zatrudnienia może przyczynić się do większego wzrostu bezrobocia w następstwie szoków gospodarczych[150].

Analizując podażowe narzędzia polityki zatrudnienia warto podkreślić znaczenie rodzaju wstrząsów gospodarczych dla ich skuteczności. Efektywność polityki podażowej będzie duża w sytuacji, gdy głównym źródłem recesji jest negatywny szok podażowy, a stabilizacja zatrudnienia zależy przede wszystkim od utrzymania korzystnej relacji dynamiki produktywności i płac realnych. Ograniczenie kosztownych regulacji i obciążeń podatkowych może przyczynić się do złagodzenia wpływu negatywnych szoków na produktywność, natomiast polityka płacowa może przyspieszyć konieczne dla absorpcji szoku dostosowania płacowe. Polityka podażowa podnosi również adaptacyjność rynków pracy do zmian strukturalnych w gospodarce. Sprzyjające konkurencyjności regulacje rynku produktów, niska restrykcyjność prawa pracy, stabilna inflacja czy niewielkie obciążenia podatkowe korzystnie oddziałują na tempo realokacji siły roboczej i związane z nią koszty. Sytuacja wygląda inaczej podczas recesji wywołanych szokiem popytowym. Wprawdzie zastosowanie niektórych narzędzi podażowych, jak obniżenie podatków, może prowadzić również do wystąpienia korzystnych efektów popytowych, jednak w sytuacji takich wstrząsów polityka podażowa nie przyczynia się do stabilizacji popytu na pracę.

148 *Ibidem,* s. 211–217, 229.

149 R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, *Unemployment*..., s. 483–490.

150 Kwestie te zostały szerzej omówione w rozdziale I punkt 3.

Stabilizowaniu zatrudnienia w warunkach cyklicznego spadku popytu może natomiast sprzyjać zastosowanie **popytowych narzędzi polityki zatrudnienia**. O ile instrumenty podażowe miały prowadzić do wzrostu zatrudnienia przez zwiększenie możliwości produkcyjnych, to narzędzia popytowe mają osiągnąć ten cel przez zapewnienie pełnego wykorzystania możliwości produkcyjnych. Stan niepełnego wykorzystania czynników produkcji, wynikający z niewystarczającego popytu na rynku produktów, jest typowy dla gospodarek znajdujących się w recesji wywołanej negatywnym szokiem popytowym. Można więc stwierdzić, że zadaniem popytowej polityki zatrudnienia jest ograniczenie bezrobocia nierównowagi przez pobudzanie popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego. Jego realizacja wymaga podejmowania dyskrecjonalnych działań w odpowiedzi na wahania koniunktury gospodarczej. Argumentów uzasadniających aktywne zaangażowanie państwa w procesy gospodarcze dostarczają zwolennicy ujęć keynesistowskich.

Zdaniem zwolenników ekonomii keynesistowskiej ważną rolę w pobudzaniu globalnego popytu i ograniczania bezrobocia nierównowagi pełni ekspansywna polityka pieniężna i fiskalna. Prowadzenie ekspansywnej polityki pieniężnej w okresie niskiej koniunktury prowadzi do obniżenia rynkowej stopy procentowej, która powinna stymulować inwestycje. Wzrost popytu inwestycyjnego powinien – przez mechanizm mnożnikowy – przyczynić się do zwiększenia ogólnego poziomu popytu, produkcji i zatrudnienia. Zwolennicy tego nurtu wskazują jednak na ograniczenia zaprezentowanego mechanizmu w niektórych szczególnych sytuacjach. Po pierwsze, przy bardzo wysokiej preferencji przez podmioty gospodarcze posiadania pieniądza gotówkowego popyt na pieniądz staje się niewrażliwy na zmianę stopy procentowej. W takiej sytuacji wzrost podaży pieniądza nie doprowadzi do obniżenia stopy procentowej, lecz zostanie wchłonięty przez zasoby spekulacyjne. Przypadek ten określa się jako pułapkę płynności. Po drugie, doprowadzenie do obniżenia rynkowej stopy procentowej nie musi przełożyć się na wzrost inwestycji. W procesie podejmowania decyzji inwestycyjnych oczekiwania przedsiębiorców dotyczące przyszłej koniunktury gospodarczej są ważniejsze niż wysokość bieżącej stopy procentowej. Niewrażliwość inwestycji na obniżkę stóp procentowych jest określany mianem pułapki inwestycji[151]. Warto zauważyć, że w warunkach recesji wysoka niestabilność

[151] Więcej na ten temat: B. Snowdown, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty...*, s. 74–75, 113–117; E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, s. 243–246.

gospodarcza i pogarszające się oczekiwania mogą prowadzić do wzrostu preferencji płynności i odłożenia decyzji inwestycyjnych, obniżając skuteczność polityki pieniężnej w stabilizowaniu popytu i zatrudnienia. Z tych względów zwolennicy tradycyjnej ekonomii keynesistowskiej uznają politykę fiskalną za bardziej skuteczną w stabilizowaniu koniunktury, zwłaszcza w okresach recesji.

Realizacja ekspansywnej polityki fiskalnej w okresach recesji może odbywać się przez oddziaływanie na dochody i wydatki budżetowe. Stabilizowanie globalnego popytu i zatrudnienia przy użyciu polityki podatkowej może być realizowane za pomocą obniżenia stawek podatkowych, zmniejszenia podstawy opodatkowania czy wprowadzenia zwolnień podatkowych. Wykorzystanie wydatków budżetowych w ramach polityki antycyklicznej będzie natomiast polegało na zwiększeniu wydatków osobowych i socjalnych, stabilizujących popyt konsumpcyjny, oraz wzrostu inwestycji publicznych i subwencji dla podmiotów gospodarczych, stymulujących popyt inwestycyjny. Według zwolenników tradycyjnego keynesizmu, wydatki budżetowe pobudzające inwestycje są najlepszym instrumentem wpływającym na stabilizowanie koniunktury, gdyż całość wydatków jest przeznaczonych na inwestycje, a siła działania mechanizmów mnożnikowych jest stosunkowo duża. Popytotwórcze skutki ekspansji wydatków socjalnych czy zmniejszenia obciążeń podatkowych są natomiast mniej pewne i zależą od tego, czy dodatkowe środki zostaną przeznaczone na konsumpcję i inwestycje, czy na zwiększenie oszczędności[152]. Kolejne szkoły ekonomiczne bardzo różniły się w poglądach na skuteczność aktywnej polityki fiskalnej w stymulowaniu produkcji i zatrudnienia w okresie niskiej koniunktury. Rozważania teoretyczne, poparte badaniami empirycznymi, wskazują na istnienie wielu czynników warunkujących jej efektywność. W szczególności należy odpowiedzieć na pytania[153]:

1) **Jakie jest źródło recesji gospodarczej?** Narzędzia popytowe polityki zatrudnienia będą bardziej skuteczne w warunkach negatywnych szoków popytowych, znacznych rezerw niewykorzystanych mocy produkcyjnych i rosnącego bezrobocia nierównowagi.
2) **Jaka jest wrażliwość stóp procentowych na ekspansję fiskalną?** Jeśli jest ona duża, to finansowanie wzrostu wydatków budżetowych rosnącym

[152] Zob. np. R. Barczyk, *Teoria i praktyka...,* s. 147-148, 159–160.

[153] Por. R. Hemming, M. Kell, S. Mahfouz, *The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity – A Review of the Literature,* „IMF Working Paper" 2002, no 208.

deficytem skutkuje wzrostem stopy procentowej, który ograniczy inwestycje prywatne. Takie zjawisko określa się mianem efektu wypychania *(crowding-out effect)*. Ekspansywna polityka fiskalna może być natomiast efektywna w warunkach występowania pułapki płynności.

3) **Jaka jest otwartość gospodarki i wrażliwość kursu walutowego?** Przy dużej otwartości gospodarczej wzrost wydatków budżetowych może prowadzić nie do zwiększenia produkcji krajowej, lecz wzrostu importu. W takiej sytuacji korzystniejsze może być zmniejszenie obciążeń podatkowych, które oddziałuje tylko na podmioty krajowe. Skuteczność ekspansywnej polityki fiskalnej zależy również od przepływów kapitałowych. Jeśli ekspansja fiskalna spowoduje wzrost stopy procentowej, to przy bardzo wysokiej mobilności kapitału i wrażliwości tych przepływów na wysokość stóp procentowych nastąpi napływ kapitału zagranicznego. Będący jego rezultatem wzrost kursu walutowego (zakładając działanie efektu Marshalla-Lernera) oddziałuje negatywnie na produkcję i zatrudnienie, co może osłabić lub nawet zneutralizować skutki ekspansywnej polityki fiskalnej.
4) **Jaki jest kierunek prowadzonej polityki pieniężnej?** Prowadzenie ekspansywnej polityki pieniężnej może powstrzymać wzrost stopy procentowej i umocnienie waluty krajowej, zwiększając efektywność ekspansywnej polityki fiskalnej.
5) **Jaka jest wrażliwość cen na prowadzoną politykę fiskalną?** Aby zapobiec inflacjogennym skutkom polityki fiskalnej, struktura popytu stymulowanego przez wydatki państwa powinna być zgodna ze strukturą popytu, który ulega zmniejszeniu w rezultacie szoku gospodarczego. Inaczej rzecz ujmując, pomoc państwa powinna być skierowana do sektorów najbardziej dotkniętych spadkiem popytu, o największych niewykorzystanych rezerwach mocy produkcyjnych. W warunkach ograniczeń podażowych ekspansja fiskalna będzie natomiast prowadziła nie do stabilizowania popytu, lecz do wzrostu inflacji.
6) **Jaki jest poziom długu publicznego?** Przy wysokim poziomie zadłużenia ekspansywna polityka fiskalna może prowadzić do zwiększenia ryzyka i kosztu obsługi zadłużenia, a także do zwiększenia niepewności gospodarczej, co niekorzystnie wpływa na decyzje przedsiębiorstw i konsumentów. Istotnym czynnikiem staje się również wiarygodność rządu realizującego politykę gospodarczą.

7) **Jakie czynniki determinują decyzje przedsiębiorstw i gospodarstw domowych?** Reakcje inwestycji, konsumpcji i oszczędności na ekspansywną politykę fiskalną zależą od wielu czynników trudnych do jednoznacznej oceny, takich jak poziom płynności, sposób, w jaki formułowane są oczekiwania, awersja do ryzyka. W warunkach głębokiej recesji reakcją podmiotów gospodarczych może być formułowanie bardziej pesymistycznych oczekiwań dotyczących koniunktury, zmniejszenie skłonności do ryzyka i zwiększenie preferencji płynności, co poprawia efektywność ekspansji fiskalnej, w tym zwłaszcza wzrostu wydatków inwestycyjnych. Natomiast skuteczność polityki fiskalnej będzie niewielka, gdy oczekiwania są formułowane w sposób racjonalny (hipoteza racjonalnych oczekiwań), a oddziaływanie na konsumpcję bieżącego wzrostu dochodów będzie zniwelowane oczekiwanym zwiększeniem obciążeń podatkowych w przyszłości (hipoteza ekwiwalencji ricardiańskiej).
8) **Jakie są podażowe efekty ekspansywnej polityki fiskalnej?** Jeśli ekspansja fiskalna będzie korzystnie oddziaływała na możliwości produkcyjne gospodarki, to efekty mnożnikowe powinny być większe. Efekty podażowe mogą zapewnić np. obniżenie podatków, inwestycje w infrastrukturę czy kapitał ludzki. Istotne jest również oddziaływanie ekspansywnej polityki fiskalnej na poziom realnej stopy procentowej. Wzrost stopy wywołany zbyt dużymi wydatkami budżetowymi może zmniejszyć akumulację kapitału, co w krótkim okresie będzie wywierało negatywny wpływ na zatrudnienie, a w długim – na produktywność i wzrost gospodarczy. Efektywność stymulacji fiskalnej zależy więc nie tylko od skali ekspansji fiskalnej, ale również od struktury pakietu stymulacyjnego.

Analizując determinanty efektywności interwencyjnej polityki fiskalnej warto zwrócić uwagę na czynniki instytucjonalne utrudniające jej skuteczną realizację, akcentowane przede wszystkim przez zwolenników ujęć neoklasycznych. Zaprojektowanie, przyjęcie i wejście w życie zmian legislacyjnych w programach budżetowych jest funkcją procesu politycznego i z reguły wymaga długiego czasu. Pełny cykl realizacji ekspansywnej polityki fiskalnej obejmuje również czas, jaki upływa między uruchomieniem działania instrumentów a reakcją globalnego popytu. Efekty tej polityki mogą więc pojawić się zbyt późno i w rezultacie nie tylko nie przyczynią się do stabilizowania wahań cyklicznych, lecz nawet mogą spowodować ich potęgowanie. Efektywność tej polityki mogą także zmniejszać czynniki polityczne. Na przykład, politycy

i wyborcy mogą być zainteresowani osiągnięciem doraźnych korzyści przez zwiększenie deficytu, przerzucając ciężar spłaty zadłużenia na kolejne rządy bądź przyszłe pokolenia. Niektóre instytucje w sferze budżetowej mogą także funkcjonować w sposób prowadzący do stałego wzrostu wydatków, a proces rozdysponowania wydatków i przywilejów podatkowych może prowadzić do konfliktów różnych grup społecznych i branż[154].

Rozważając efektywność makroekonomicznej polityki zatrudnienia warto nawiązać do teorii histerezy bezrobocia. Jednym z argumentów wysuwanych przez krytyków aktywnej polityki gospodarczej była niewrażliwość wysokiego bezrobocia na ożywienie gospodarcze i politykę stymulowania popytu w krajach europejskich w latach osiemdziesiątych. Teorie histerezy bezrobocia mogą tłumaczyć, dlaczego stymulowanie popytu nie doprowadziło do oczekiwanych redukcji bezrobocia, lecz do wzrostu płac i cen. W warunkach wzrostu bezrobocia równowagi, stosowanie narzędzi popytowych nie przyniesie oczekiwanych rezultatów, a bardziej skuteczne będą instrumenty aktywnej polityki rynku pracy czy makroekonomicznej polityki podażowej (zwł. polityka płac). Z drugiej strony, występowanie mechanizmów histerezy stanowi jednak argument za stosowaniem polityki stabilizacyjnej oddziałującej na popyt w celu niedopuszczenia do recesyjnego wzrostu bezrobocia. Wprowadzone w porę popytowe narzędzia stabilizujące popyt na pracę mogą zapobiec utrwaleniu bezrobocia na podwyższonym poziomie[155].

Zaprezentowane rozważania wydają się wyjaśniać, dlaczego makroekonomiczna polityka zatrudnienia wzbudza ogromne kontrowersje wśród teoretyków i polityków gospodarczych. W makroekonomii przed wybuchem globalnego kryzysu gospodarczego istniała jednak duża zgodność co do ogólnych kierunków polityki państwa. Powszechnie uznawano, że rządy nie powinny próbować „dostrajać" swoich gospodarek przy użyciu narzędzi dyskrecjonalnej polityki popytowej, by utrzymać produkcję i zatrudnienie blisko pełnego zatrudnienia. Wielu ekonomistów zgadzało się co do tego, że stabilizujące oddziaływanie aktywnej polityki fiskalnej jest co najwyżej bardzo ograniczone i że stabilizująca rola polityki fiskalnej tkwi w automatycznych stabilizatorach koniunktury.

---

154 Por. np. R. Hemming, M. Kell, S. Mahfouz, *The Effectiveness...*, s. 10, L. Patrzałek, *Polityka budżetowa,* [w:] *Polityka gospodarcza*, B. Winiarski [red.], Wyd. PWN, Warszawa 2006, s. 393.

155 Por. Ch. Bean, *The role of demand-management policies in reducing unemployment,* [w:] *Unemployment policy...*, s. 94–96; N. Adnett, *European...*, s. 229–230.

Główną rolę w stabilizacji makroekonomicznej powinna odgrywać polityka pieniężna, której podstawowym celem jest nie osiągnięcie pełnego zatrudnienia, lecz niska i stabilna inflacja. Toczące się dyskusje dotyczyły kwestii, w jakim stopniu polityka pieniężna powinna opierać się na regułach, a w jakim na działaniach dostrajających[156]. Ingerencja państwa na rynku pracy sprowadzała się więc przede wszystkim do prowadzenia polityki rynku pracy oraz tworzenia rozwiązań instytucjonalnych sprzyjających zwiększeniu zatrudnienia.

[156] B. Snowdown, H. Vane, *Rozmowy z wybitnymi...*, Wyd. Bellona, Warszawa 2003, s. 125.

Rozdział II

Dostosowania na europejskich rynkach pracy w następstwie obniżenia ogólnej aktywności gospodarczej

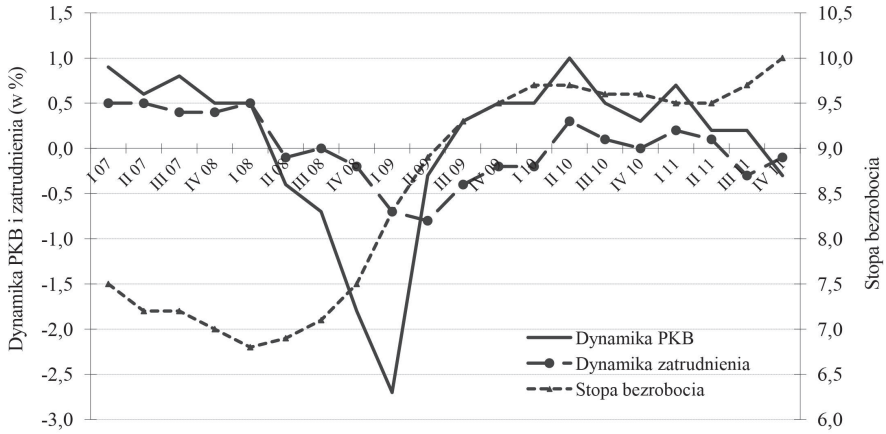
1. Gospodarcze uwarunkowania zmian na europejskich rynkach pracy w okresie kryzysu gospodarczego

Zapoczątkowany w Stanach Zjednoczonych kryzys finansowy szybko przeniósł się do sektora realnego i osiągnął zasięg globalny, powodując recesję gospodarczą także w Unii Europejskiej[1]. Pierwsze spadki produkcji odnotowano w II kwartale 2008, a podczas trwającej do połowy 2009 roku recesji PKB skurczył się łącznie o 5,8%. Jak można zauważyć na rysunku 5, spadki produkcji szybko przełożyły się na pogorszenie sytuacji na rynkach pracy. Zgodnie z przeprowadzonymi rozważaniami teoretycznymi, rozpoznanie zmian na rynkach pracy państw członkowskich UE wymaga zbadania ich gospodarczych uwarunkowań, z których za najważniejsze uznano dynamikę wzrostu gospodarczego oraz rodzaj szoku gospodarczego wywołującego spadki produkcji.

Zasadniczym czynnikiem wpływającym na przebieg procesów dostosowawczych na rynkach pracy jest sytuacja na rynku produktów, mierzona **dynamiką produktu krajowego brutto**. Nawiązując do prawa Okuna można stwierdzić, że zróżnicowane zmiany zatrudnienia i bezrobocia oraz na rynkach pracy państw członkowskich mogły być rezultatem różnic w wielkości spadków produkcji. Pewne znaczenie dla zmian popytu na pracę może mieć

[1] Przedstawione uwarunkowania dotyczą zjawisk zachodzących w pierwszej fazie kryzysu gospodarczego. Periodyzacja kryzysu gospodarczego została dokonana we wstępie pracy.

również czas trwania recesji. Podczas długich okresów niskiej koniunktury prawdopodobieństwo zwolnień rośnie, gdyż w przypadku występowania równie głębokich lecz krócej trwających spadków produkcji, przedsiębiorstwa będą bardziej skłonne przechowywać pracowników ze względu na wysokie koszty rotacji załogi.



Rys. 5. Kwartalna dynamika PKB i zatrudnienia (zmiana k/k) oraz stopa bezrobocia w Unii Europejskiej w okresie 2007–2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, rachunki narodowe (PKB, zatrudnienie) oraz badanie aktywności ekonomicznej ludności (stopa bezrobocia). Dane wyrównane sezonowo.

Analiza zmian produkcji w latach 2007–2010 (por. tabela 5 w aneksie) pozwala na sformułowanie szeregu wniosków. Po pierwsze, recesja w krajach Unii Europejskiej była zjawiskiem powszechnym, a spadki produkcji były mocno zsynchronizowane. W latach 2008–2009 wszystkie państwa członkowskie Unii odnotowały okresy ujemnej dynamiki PKB, a 24 krajów – techniczną recesję. Recesji uniknęły Polska, Bułgaria i Słowacja, jednak w przypadku dwóch ostatnich krajów spadki produkcji w pojedynczym kwartale okazały się bardzo dotkliwe. Ujemna dynamika produktu krajowego dotyczyła przede wszystkim lat 2008 i 2009, a w 23 krajach najniższy poziom PKB został osiągnięty w 2009 roku. W siedmiu krajach członkowskich (Dania, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Węgry, Malta, Portugalia) spadki produkcji występowały w 2007 roku, jednak nawet tam najwyższe poziomy produkcji przed wybuchem kryzysu gospodarczego odnotowano nie wcześniej niż w IV

kwartale 2007. Jedynie w Rumunii i Grecji najniższy poziom produkcji osiągnięto w 2010 roku, przy czym w przypadku Grecji dane Eurostatu za 2011 rok dowodzą dalszego pogłębiania się recesji.

Po drugie, spadki produkcji w państwach członkowskich trwały długo. Zgodnie z szacunkami przedstawionymi w pracy *Claessens, Kose* i *Terrones,* przeciętna długość recesji w 21 krajach OECD w okresie 1960–2007 wynosiła niespełna 4 kwartały[2]. Natomiast recesja 2008–2009 w większości państw UE trwała od 4 do 6 kwartałów. Co więcej, w wielu gospodarkach obok okresu recesji odnotowywano pojedyncze kwartały ujemnej dynamiki produkcji lub nawet drugą techniczną recesję. W takich sytuacjach jej przebieg nie przybiera najczęściej występującego kształtu litery V, lecz bardziej przypomina litery W lub U. Oznacza to, że faktyczny okres niskiej aktywności gospodarczej był dłuższy od czasu trwania technicznej recesji. Wydłużenie okresu niskiej koniunktury wzmacnia jego negatywne oddziaływanie na zatrudnienie, gdyż w przypadku występowania równie głębokich, lecz krócej trwających recesji, przedsiębiorstwa mogą przetrzymywać pracowników.

Po trzecie, recesja 2008–2009 charakteryzowała się bardzo dotkliwymi spadkami produktu krajowego. Na podstawie analizy krańcowych wielkości produktu krajowego[3] można stwierdzić, że niemal wszystkie kraje członkowskie doświadczyły głębokich spadków, przy czym produkcja zmniejszyła przeciętnie o 8,1%. Tymczasem podczas historycznych epizodów recesji w grupie krajów OECD średni ubytek PKB wynosił niespełna 2%[4]. Pod względem głębokości recesji wyróżnia się:

1) **kraje o relatywnie niewielkich spadkach produkcji.** Są to gospodarki o spadku produkcji poniżej 3%. Do tej grupy należy zaliczyć przede wszystkim Polskę, w przypadku której można mówić jedynie o spowolnieniu gospodarczym, a także Cypr;

---

2 S. Claessens, M.A. Kose, M.E. Terrones, *What Happens During Recessions, Crunches and Busts*, „IMF Working Paper" 2008, no 274, s. 6–7.

3 Należy zwrócić uwagę, że wskazanie okresów ujemnej dynamiki PKB oraz najwyższego i najniższego poziomu produkcji, określanych w tabeli jako szczyt i dno, nie należy utożsamiać z wyznaczeniem przebiegu i punktów zwrotnych cyklu koniunkturalnego. Zakres cyklicznych zmian aktywności gospodarczej jest znacznie szerszy i obejmuje również m.in. dochody, sprzedaż detaliczną czy zatrudnienie. Dopiero wzięcie pod uwagę wielu wielkości ekonomicznych pozwala na określenie punktów zwrotnych cyklu.

4 S. Claessens, M.A. Kose, M.E. Terrones, *What Happens...*, s. 6–7.

2) **kraje o głębokich spadkach produkcji,** choć płytszych niż w Unii Europejskiej ogółem. W przypadku tych gospodarek spadek PKB przekroczył już 4%. Są to: Portugalia, Belgia, Francja, Hiszpania, Holandia, Austria, Malta i Czechy;
3) **kraje o bardzo głębokich spadkach produktu krajowego**. Są to gospodarki, w których produkcja obniżyła się bardziej niż w UE ogółem, jednak spadki nie osiągnęły wielkości dwucyfrowych. W tej najliczniejszej grupie znalazły się: Niemcy, Wielka Brytania, Włochy, Szwecja, Luksemburg, Dania, Bułgaria, Węgry, Słowacja, Rumunia i Słowenia;
4) **kraje dotknięte depresją gospodarczą**. W tej grupie spadki produkcji osiągnęły wielkość dwucyfrową. Są to: Finlandia, Grecja, Irlandia oraz trzy kraje nadbałtyckie.

W literaturze istnieje dość duży konsens dotyczący katalogu **przyczyn kryzysu**, jednak ich relatywne znaczenie oraz charakter występujących między nimi współzależności wzbudzają ogromne kontrowersje. Z perspektywy badacza zmian na rynkach pracy szczegółowa prezentacja przyczyn kryzysu gospodarczego nie wydaje się celowa. Ponadto, literatura podejmująca ten problem badawczy jest już stosunkowo bogata[5]. Wystarczy poprzestać na bardzo ogólnym stwierdzeniu, że kryzys „jest rezultatem interakcji ośmiu silnych czynników: bańki na rynku nieruchomości, eksplozji długu, słabości finansowej banków, nieumiejętnej wyceny ryzyka, błędu w polityce pieniężnej, nadmiernej skłonności do oszczędzania w Chinach i w niektórych innych krajach, pobłażliwości i niekompetencji instytucji regulujących oraz uległości agencji ratingowych"[6]. Szczególną uwagę warto skoncentrować na tych cechach zjawisk kryzysowych, które wywierały największy wpływ na funkcjonowanie rynków pracy.

W rozważaniach teoretycznych wykazano, że istotne znaczenie zarówno dla procesów dostosowawczych na rynku pracy, jak i kierunku prowadzonej

---

[5] Z wielu prac poświęconych tej problematyce warto wskazać szczególnie na pozycje: J. Taylor, *Zrozumieć kryzys finansowy,* Wyd. PWN, Warszawa 2010; E. Roubini, S. Mihm, *Ekonomia kryzysu,* Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2011; J. Stiglitz, *Freefall. Jazda bez trzymanki*, Wyd. PTE, Warszawa 2010; A. Sławiński, *Przyczyny globalnego kryzysu bankowego*, [w:] *Nauki społeczne wobec kryzysu na rynkach finansowych*, S. Sztaba, J. Osiński [red.], Wyd. SGH, Warszawa 2009, s. 33–58.

[6] R. Bootle, *The Trouble with Markets. Saving Capitalism from Itself*, Nicholas Brealey Publishing, London, 2009, s. 8; za: A. Wojtyna, *Gospodarki wschodzące w obliczu kryzysu finansowego*, „Gospodarka Narodowa" 2010, nr 9, s. 28.

polityki gospodarczej, ma **rodzaj szoku gospodarczego**. Nasilenie zmian strukturalnych w okresie niskiej koniunktury zostanie zbadane w dalszej części analizy, poświęconej dostosowaniom zatrudnienia. W tym miejscu warto natomiast rozstrzygnąć relatywne znaczenie czynników popytowych i podażowych jako źródeł negatywnego wstrząsu gospodarczego. Analiza przyczyn kryzysu finansowego i jego transmisji do gospodarki realnej wskazuje, że globalna recesja była spowodowana przede wszystkim negatywnym szokiem popytowym. Sytuacja finansowa banków uległa gwałtownemu pogorszeniu, a wyparowanie gigantycznej kwoty pieniądza kredytowego w gospodarce oznaczało negatywny impuls popytowy[7]. Spadek popytu wynikał także z obniżenia konsumpcji właścicieli nieruchomości i posiadaczy papierów wartościowych, którzy ponieśli straty w następstwie głębokiego spadku cen tych aktywów. Do załamania popytu przyczyniły się również silne spadki inwestycji w sektorze budowlanym[8]. W krajach, w których sytuacja na rynku nieruchomości i w sektorze bankowym okazała się relatywnie stabilna, główną przyczyną recesji okazał się negatywny szok popytowy wywołany spadkiem popytu zagranicznego oraz obniżeniem inwestycji przedsiębiorstw wskutek pogorszenia ocen i prognoz sytuacji gospodarczej.

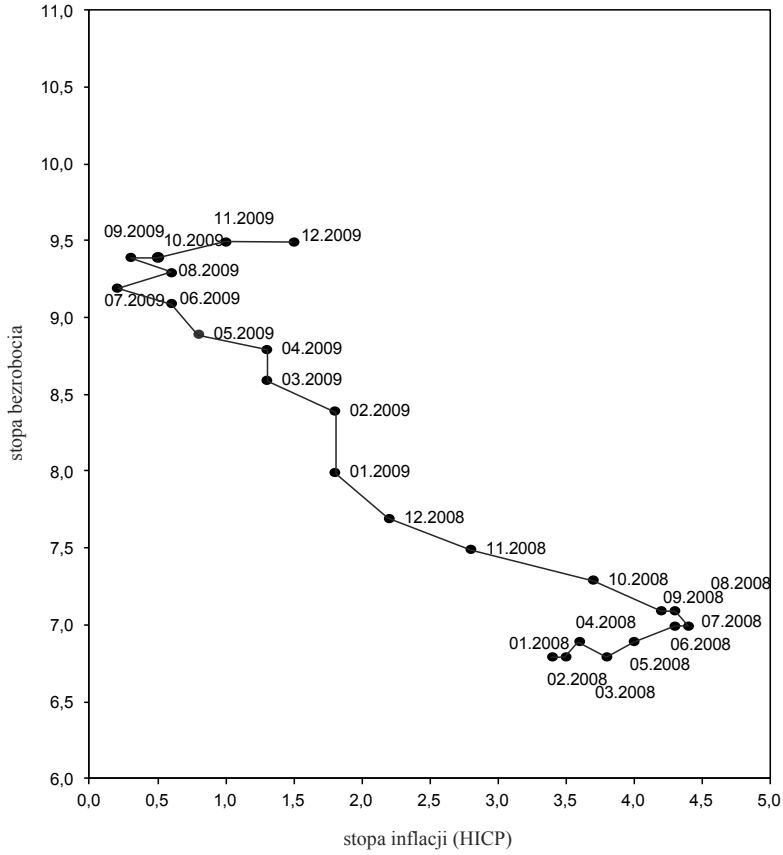
Potwierdzenia tezy o dominacji czynników popytowych dostarcza także analiza procesów inflacyjnych. W połowie 2008 roku średnioroczne tempo wzrostu cen mierzone wskaźnikiem cen konsumpcyjnych (HICP) przekraczało 4%, głównie na skutek rosnących cen paliw, energii i żywności. W okresie recesji nastąpiły znaczące spadki cen tych produktów oraz osłabienie ogólnej presji inflacyjnej. Od maja do października 2009 roku wskaźnik HICP kształtował się poniżej poziomu 1%, a w strefie euro odnotowano deflację. Podczas recesji silnej dezinflacji doświadczyły niemal wszystkie państwa członkowskie. Inflacja pozostała stosunkowo stabilna jedynie w Polsce, w Rumunii pomimo spadku pozostała na dość wysokim poziomie, a na Węgrzech obniżyła się na przełomie 2008 i 2009 roku, po czym ponownie zaczęła rosnąć. Takie zmiany ogólnego poziomu cen oznaczają, że w okresie najbardziej dynamicznego wzrostu bez-

---

[7] R. Barczyk, M. Lubiński, K. Konopczak, K. Marczewski, *Synchronizacja wahań koniunkturalnych. Mechanizmy i konsekwencje,* Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010, s. 188.

[8] Por. N. Mankiw, *Principles of Economics,* s. 746–748; R. Hall, M. Lieberman, *Economics. Principles and Applications,* South-Western Cengage Learning, Mason 2010, s. 455–457.

robocia, inflacja i bezrobocie zmieniały się w przeciwnych kierunkach (por. Rys. 6). Zaistniałą sytuację można interpretować jako przesunięcie wzdłuż krótkookresowej krzywej Philipsa, co oznacza szok popytowy.



Rys. 6. Ewolucja inflacji i bezrobocia w Unii Europejskiej w okresie styczeń 2008–grudzień 2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Kolejnym argumentem świadczącym o popytowym charakterze wstrząsu gospodarczego jest wyraźne zmniejszenie wskaźnika wykorzystania mocy produkcyjnych w europejskim przemyśle. W III kwartale 2009 roku poziom wykorzystania mocy produkcyjnych w większości działów produkcji był najniższy od początku lat dziewięćdziesiątych, a spośród 21 działów produkcji,

jedynie w dwóch był on wyższy od przeciętnej wartości w okresie 1990–2009. W 18 działach wykorzystywano mniej niż 80% mocy produkcyjnych, przy czym największe spadki popytu dotknęły produkcję metali oraz pojazdów samochodowych (por. tabela 6 w aneksie).

Wpływ na obniżenie aktywności gospodarczej mogły mieć także zakłócenia podażowe wynikające z ograniczenia dostępności kredytu. Wiele wskazuje jednak na to, że miały one relatywnie niewielki wpływ na załamanie inwestycji i wejście gospodarek europejskich w recesję. Przeprowadzone w okresie letnim 2009 roku badania ankietowe przedsiębiorstw w krajach Unii pokazały, że w większości firm odczuwających pogorszenie koniunktury jako przyczynę trudności wskazywano spadek popytu, kolejną okazały się problemy z uzyskaniem należności od klientów, natomiast ograniczeń w finansowaniu działalności doświadczał mniej niż co piąty badany podmiot[9]. Co więcej, wolumen kredytów dla przedsiębiorstw niefinansowych zaczął maleć dopiero jesienią 2009 roku, a zmniejszenie akcji kredytowej wynikało nie tylko z procesu delewarowania banków, lecz również z ograniczenia popytu na kredyt[10]. Czynniki podażowe nie odgrywały więc istotnej roli podczas recesji 2008-2009, choć ich wpływ mógł narastać w kolejnych latach.

Dominująca rola szoku popytowego jako źródła recesji gospodarczej ma duże znaczenie zarówno dla przebiegu procesów dostosowawczych, jak i kierunku prowadzonej polityki gospodarczej. Na podstawie rozważań teoretycznych można dojść do wniosku, że rosnące bezrobocie miało charakter cykliczny i wynikało z pogłębiania się nierównowagi na rynku pracy. Związek między spadkiem produkcji a wzrostem bezrobocia powinien być silniejszy niż w przypadku szoków podażowych, przy mniejszych opóźnieniach reakcji bezrobocia oraz szybszej adaptacji do szoku gospodarczego. Inaczej rzecz ujmując, wpływ szoku popytowego na produkcję i zatrudnienie powinien okazać się krótkotrwały, a wzrost bezrobocia – przejściowy. Co więcej, negatywne oddziaływanie tymczasowego spadku popytu na zatrudnienie może zostać złagodzone przez przechowywanie pracowników oraz wykorzystanie popytowych narzędzi polityki zatrudnienia. Biorąc pod uwagę specyfikę obecnego kryzysu gospodarczego, poprzestanie na takiej interpretacji wydaje się jednak

[9] *European Central Bank*, *Labour market adjustments to the recession in the Euro Area,* „ECB Monthly Bulletin" 2010, no 7, s. 60.

[10] *European Commission*, *Product Market Review 2010–2011,* „European Economy" 2010, no 8, s. 78, 85.

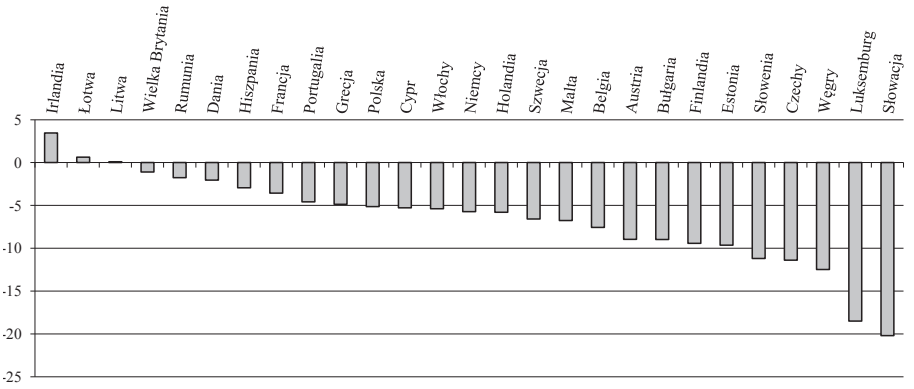
niewystarczające przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, wiele wskazuje na to, że dla przebiegu procesów dostosowawczych na rynkach pracy krajów Unii istotny był nie tylko popytowy charakter szoku, ale także – źródło spadku popytu. Po drugie, dostosowania popytu na pracę mogły różnić się w zależności od tego, czy w danej gospodarce występowały zakłócenia w sektorze bankowym.

O ile kraje członkowskie UE charakteryzowały się wysoką synchronizacją spadków produkcji i popytowym charakterem wstrząsu gospodarczego, o tyle przyczyny załamania popytu były już różne. W niektórych gospodarkach główną przyczyną spadków produkcji było **załamanie eksportu**, wywołane spadkiem popytu zagranicznego i zakłóceniami w międzynarodowym łańcuchu dostaw[11]. W okresie II kw. 2008–II kw. 2009 wolumen eksportu krajów Unii Europejskiej zmniejszył się łącznie o 15%, niemal trzykrotnie bardziej niż unijny PKB[12]. Takie źródło szoku oddziaływało na formułowane oczekiwania dotyczące długości recesji: przedsiębiorstwa mogły spodziewać się szybkiego ustąpienia zakłóceń. W rezultacie bodźce do redukcji zatrudnienia były ograniczone, gdyż zwalnianie pracowników na silnie zinstytucjonalizowanych rynkach pracy jest procesem kosztownym i długotrwałym. W sytuacji szybkiego powrotu popytu eksporterzy narażają się na również na dalsze koszty związane z rekrutacją i szkoleniem nowych pracowników oraz problemy z terminowym realizowaniem rosnących zamówień przy ograniczonej liczbie załogi. Załamanie eksportu rzeczywiście można uznać za krótkotrwałe – pod koniec 2010 roku poziom eksportu powrócił do wartości sprzed recesji 2008–2009. W przedstawionej sytuacji bardziej opłacalną strategią było więc przechowywanie siły roboczej. Cykliczna zmiana eksportu w państwach członkowskich była generalnie znacznie większa od zmian produkcji, jednak między poszczególnymi krajami są widoczne istotne różnice (por. Rys. 7). Podczas recesji 2008–2009 udział eksportu w PKB Słowacji, Luksemburga, Węgrzech, Czech i Słowenii zmniejszył się o więcej niż 10 p.p., natomiast w Estonii, Finlandii, Bułgarii, Austrii, Belgii, Malcie, Szwecji, Holandii, Niemczech, Włoszech, Cyprze i Polsce – o więcej niż 5 p.p. W tych krajach załamanie popytu zagranicznego należy uznać za ważne źródło recesji gospodarczej.

---

11 Por. H. Escaith, N. Lindenberg, S. Miroudot, *International Supply Chains and Trade Elasticity in Times of Global Crisis,* „WTO Working Paper" 2010, no ERSD-2010-08, s. 28.

12 Dane Eurostatu.



Rys. 7. Zmiana udziału eksportu towarów i usług w produkcie krajowym brutto krajów członkowskich UE w okresie I kw. 2008–II kw. 2009, [w p.p.]

Objaśnienia: dane dla Grecji i Irlandii stanowią wielkość szacunkową.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, rachunki narodowe.

Procesy dostosowawcze będą przebiegały inaczej w sytuacji silnego spadku popytu wewnętrznego wywołanego **załamaniem na rynku nieruchomości** w następstwie pęknięcia bańki spekulacyjnej. Załamanie w budownictwie prowadzi do silnych i stosunkowo trwałych spadków zatrudnienia, co wynika z szeregu powodów. Po pierwsze, branżę charakteryzuje wysoka pracochłonność produkcji. Po drugie, wiele z wykonywanych prac nie wymaga wysokich i trudnych do zdobycia kwalifikacji, co osłabia bodźce do przetrzymywania siły roboczej. Po trzecie, zakłócenia na rynku nieruchomości oddziałują nie tylko na sektor budowlany, ale również na wiele branż kooperujących. O ile budownictwo w rozwiniętych krajach UE stanowiło przed kryzysem 7–10% produktu krajowego, to jego udział wraz z branżami kooperującymi był szacowany już na 15–16%[13]. Po czwarte, w przeciwieństwie do zmian w produkcji eksportowej, spadek produkcji w budownictwie miał – zgodnie z oczekiwaniami formułowanymi na początku kryzysu – znacznie bardziej trwały charakter: wartość dodana brutto tej branży w Unii Europejskiej pod koniec 2011 roku była o 15% niższa niż na początku 2008 roku, nie wykazując przy tym tendencji wzrostowych.

[13] D. Myers, *Construction Economics: A New Approach,* Taylor & Francis, London and New York, 2008, s. 217.

Identyfikacji krajów doświadczających pęknięcia bańki spekulacyjnej można dokonać na podstawie dwóch kryteriów: wahań cen nieruchomości oraz zmiany wartości dodanej brutto w budownictwie. Należy jednak zwrócić uwagę, że choć istotną cechą baniek spekulacyjnych jest nieuzasadniony czynnikami fundamentalnymi wzrost cen, to z punktu widzenia oddziaływania turbulencji na rynku nieruchomości na rynek pracy istotniejszym kryterium będą wahania wartości dodanej. W tabeli 1 przedstawiono kraje charakteryzujące się bądź

Tab.1. Wahania produkcji w budownictwie i cen nieruchomości w wybranych krajach UE

Kraje	Zmiana udziału budownictwa w WDB, [w p.p.][1]	Wzrost cen nieruchomości przed kryzysem, [w %][2]	Spadek cen nieruchomości w okresie kryzysu, [w %][3]
Irlandia	–9,4	36,9%	–39,5%
Grecja	–6,4	(.)	–14,5% [4]
Cypr	–5,8	(.)	–21,6%
Litwa	–5,3	(.)	–38,3%
Łotwa	–5,1	(.)	–49,8%
Estonia	–4,8	(.)	–43,6%
Hiszpania	–4,7	(.)	–21,9%
Rumunia	–3	(.)	–48,2% [4]
Bułgaria	–2,8	(.)	–37,9%
Słowenia	–2,5	(.)	–10,4%
Węgry	–1,5	(.)	–22,9%
Dania	–1,4	44,7%	–23,3%
Słowacja	–1,1	(.)	–21,4%
Wielka Brytania	–0,8	38,7%	–14,7%
Malta	–0,6	93,8% [4]	–10,7%

Objaśnienia: (.) – Brak danych; [1] Obliczona jako różnica między najwyższym udziałem w okresie 2003–2008, a najniższym w okresie 2008–2011; [2] Całkowita zmiana indeksu cen nieruchomości *(house price index)* w latach 2003–2007, skorygowanego o wzrost cen konsumpcyjnych; [3] Całkowita zmiana urealnionego indeksu cen nieruchomości w latach 2009–2011; [4] Dane stanowią wielkość szacunkową.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych danych Eurostatu.

największymi spadkami udziału budownictwa w wartości dodanej brutto, bądź najsilniejszymi spadkami cen oraz – jeśli takie dane były gromadzone – najsilniejszym wzrostem w okresie przedkryzysowym. Na jej podstawie można stwierdzić, że załamanie w branży budowlanej wystąpiło w Irlandii, Grecji, Cyprze, krajach nadbałtyckich, Hiszpanii, Rumunii i Bułgarii. Pogorszenie sytuacji w branży odczuły jednak także pozostałe kraje członkowskie, bądź przez większy niż w pozostałych branżach spadek wartości dodanej brutto, bądź przez silny spadek cen nieruchomości.

Wpływ na przebieg procesów dostosowawczych na rynku pracy może mieć również fakt, że w wielu krajach recesji gospodarczej towarzyszył **systemowy kryzys bankowy**[14]. W obszernej monografii poświęconej kryzysom finansowym Reinhard i Rogoff zauważają, że wzrost bezrobocia towarzyszący recesjom następującym po poważnych kryzysach bankowych, którym towarzyszy załamanie na rynku nieruchomości, jest silniejszy i bardziej długotrwały niż w następstwie recesji niepoprzedzonych eskalacją ryzyka systemowego[15]. Badania wyjaśniające zależności między zakłóceniami na rynkach finansowych a dostosowaniami na rynku pracy znajdują się na stosunkowo wczesnym etapie. Warto jednak zwrócić uwagę na interesujące spostrzeżenia zawarte w pracy Boeriego, Garibaldiego i Moena. Punktem wyjścia ich rozważań jest teza, że firmy w większym stopniu wykorzystujące dźwignię finansową są bardziej narażone na skutki kryzysów bankowych. W rezultacie kryzysu kredytowego doświadczają poważniejszych problemów z płynnością, które przekładają się na konieczność ograniczenia działalności i utrzymywanych miejsc pracy. Korzystając z prostego modelu poszukiwań z endogenicznym finansowaniem, Autorzy udowadniają, że przedsiębiorstwa (a także całe sektory) o wysokich wskaźnikach lewarowania charakteryzują się ponadproporcjonalnie wysokim wskaźnikiem destrukcji

---

[14] Systemowy kryzys bankowy *(systemic banking crisis)* oznacza poważne zaburzenia systemu bankowego, podczas którego sektor przedsiębiorstw i sektor finansowy doświadczają wielu upadłości, a instytucje finansowe i przedsiębiorstwa mają wielkie trudności z terminową spłatą zobowiązań. W rezultacie, rosną szybko kwoty niespłacanych pożyczek, a cały system bankowy bądź znaczna jego część cierpią na brak kapitału. Por. L. Laeven, F. Valencia, *Systemic Banking Crises: A New Database,*" IMF Working Paper" 2008, no 224, s. 5.

[15] C. Reinhart., K. Rogoff, *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly,* Princeton University Press, Princeton 2009, s. 224–230.

miejsc pracy. Wyniki te potwierdzają także przytoczone przez nich badania mikroekonomiczne[16].

Wielkość zadłużenia firm może mieć konsekwencje nie tylko na początkową skalę redukcji zatrudnienia, ale również na możliwości odbudowania popytu na pracę. Cennych spostrzeżeń na ten temat dostarcza hipoteza kryzysu bilansowego *(balance-sheet crisis),* sformułowana przez R. Koo na podstawie obserwacji doświadczeń Japonii. Według Koo, długotrwały charakter recesji w Japonii w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku wynikał nie tyle z ograniczenia podaży kredytu przez banki, ile raczej ze zmniejszenia zapotrzebowania na kredyt zgłaszanego przez przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe. Przedsiębiorstwa podejmowały decyzję o oddłużaniu dążąc do jak najszybszego zmniejszenia wielkości zobowiązań i poprawy ich relacji względem dochodów. Chęć naprawy bilansów wyjaśniała, dlaczego nie były one skłonne do korzystania z niemal zerowego kosztu kredytu[17]. Takie postępowanie, racjonalne z perspektywy mikroekonomicznej, w skali ogólnogospodarczej prowadzi do przedłużania się recesji, w tym również utrzymywania się niskiego popytu na pracę i wysokiego bezrobocia. Porównując aktualne tendencje makroekonomiczne USA i niektórych krajów Unii Europejskiej z sytuacją Japonii, Koo dostrzega wysokie ryzyko scenariusza „straconej dekady" gospodarek zachodnich[18]. Dążenie do poprawy bilansów należy więc jednak uznać za jedną z możliwych barier wzrostu popytu na pracę w średnim okresie w krajach o wysokim zadłużeniu przedsiębiorstw.

Identyfikacja systemowego kryzysu bankowego w krajach UE wymaga przyjęcia określonych kryteriów. Laeven i Valencia uznali, że zakłócenia w sektorze bankowym miały charakter systemowy, gdy spełnione zostały łącznie dwa kryteria: wystąpienie poważnych problemów finansowych w systemie bankowym (jak upadłości banków, poniesienie wysokich strat czy likwidacje banków) oraz przeprowadzenie interwencji publicznej na dużą skalę (np. dzia-

---

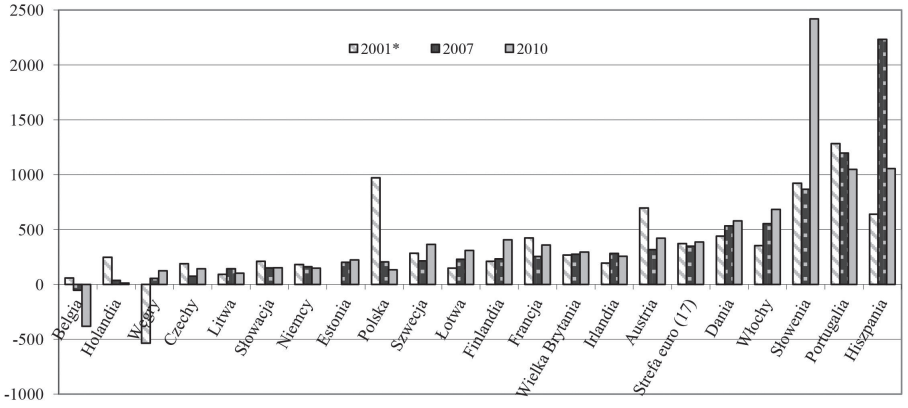
16 T. Boeri, P. Garibaldi, E. Moen, *The Labor Market Consequences of Adverse Financial Shocks,* „IZA Discussion Papers" 2012, no 6826.

17 Por. A. Ząbkowicz, *Po pęknięciu bańki spekulacyjnej: konsekwencje pogorszenia bilansów firm nie-finansowych na przykładzie Japonii,* [w:] *Polityka gospodarcza wobec globalnego kryzysu ekonomicznego*, K. Pająk, J. Tumidajewicz [red.], Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 136–140.

18 R. Koo, *The world in balance sheet recession: causes, cure, and politics*, „Real-world economics review" 2011, no 58; http://www.paecon.net/PAEReview/issue58/Koo58.pdf, [dostęp: 12.12.2013].

łania pozwalające na odzyskanie płynności, wysokie koszty restrukturyzacji banków, nacjonalizacje, wykup aktywów czy udzielanie gwarancji). Według ich oceny, w latach 2007–2009 systemowy kryzys bankowy wystąpił w: Wielkiej Brytanii (począwszy od roku 2007) oraz Austrii, Belgii, Irlandii, Luksemburgu, Holandii, Danii, Niemczech i Łotwie (od 2008 roku). Wskazali również kraje na pograniczu kryzysu: Francję, Grecję, Węgry, Portugalię, Słowenię, Hiszpanię i Szwecję[19].

Oceny ekspozycji na negatywne konsekwencje nadmiernego wykorzystywania dźwigni finansowej można dokonać analizując zadłużenie netto przedsiębiorstw sektora niefinansowego w relacji do ich dochodów po opodatkowaniu. Informacje na ten temat, dostępne dla większości krajów UE, zostały przedstawione na rysunku 8. Dane pozwalają na zestawienie zadłużenia podczas kulminacji boomu gospodarczego poprzedzającego kryzys (2007 rok)



Rys. 8. Relacja zadłużenia netto do dochodów przedsiębiorstw niefinansowych strefy euro i krajów członkowskich Unii Europejskiej w wybranych latach, [w %]

Objaśnienia: brak danych dla Estonii za 2001 r.; dane dla Irlandii i Słowenii pochodzą z 2002 r., a Danii – z 2003 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

[19] L. Laeven, F. Valencia, *Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly,* „IMF Working Paper" 2010, no 146, s. 6–9.

z poziomami zadłużenia sprzed okresu wysokiej aktywności gospodarczej oraz po recesji 2008–2009. Zadłużenie przedsiębiorstw mogło wywierać niekorzystny wpływ na popyt na pracę przede wszystkim w Hiszpanii, charakteryzującej się najwyższym poziomem zobowiązań i dużą dynamiką ich przyrostu. Wysoki poziom zadłużenia miał miejsce również w Portugalii, Słowenii, Włoszech i Danii, a znaczące zwiększenie zobowiązań w okresie wysokiej koniunktury poprzedzającej kryzys nastąpił na Węgrzech, Włoszech, Danii, Irlandii, Łotwie i Litwie. W 2010 roku zadłużenie w relacji do dochodów przedsiębiorstw wzrosło w 14 krajach, najsilniej w Słowenii, Finlandii, Szwecji, Austrii i Francji. W przeprowadzonej analizie wskazano cechy kryzysu gospodarczego, które mogły wywierać wpływ na przebieg procesów dostosowawczych na rynku pracy: znaczną głębokość i długotrwałość recesji 2008–2009, popytowy charakter szoku gospodarczego, silne spadki eksportu, pęknięcie bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości, poważne zakłócenia w systemach bankowych oraz wysoki poziom zadłużenia przedsiębiorstw. W dalszej części pracy zostaną rozpoznane reakcje rynków pracy na opisane zakłócenia gospodarcze.

2. Dostosowania na rynkach pracy do zmniejszonej dynamiki wzrostu gospodarczego

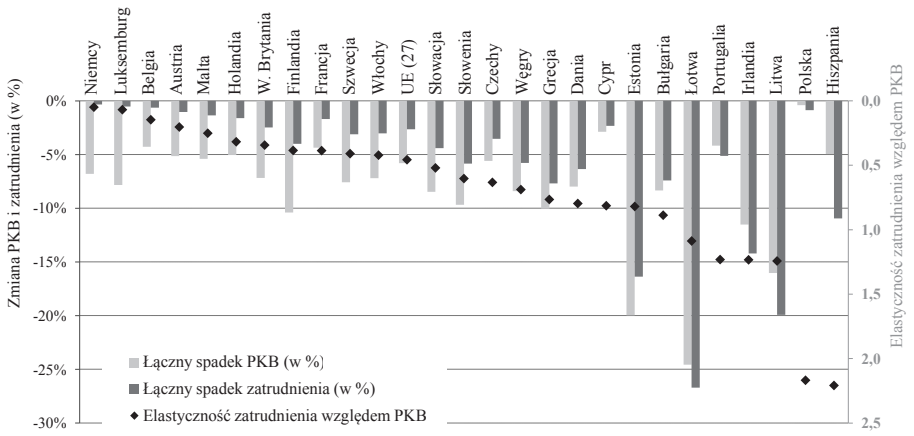
2.1. Dostosowania zatrudnienia w państwach członkowskich Unii Europejskiej

2.1.1. Wrażliwość zatrudnienia na zmiany produktu krajowego

Doświadczenia minionych recesji pozwalają stwierdzić, że popyt na pracę w cyklu koniunkturalnym odznacza się dużą, procykliczną zmiennością, a jego ograniczenie odbywa się przede wszystkim przez zmniejszenie liczby zatrudnionych. Pierwszym etapem badania procesów dostosowawczych będzie więc określenie reakcji zatrudnienia na zmiany produktu krajowego w Unii Europejskiej i krajach członkowskich, przy czym zidentyfikowane zostaną zarówno ilościowe relacje między zmianami tych agregatów, jak i wielkość opóźnień zmian zatrudnienia wobec spadków produkcji.

Procentowe spadki zatrudnienia w Unii Europejskiej okazały się łagodniejsze od spadków produkcji podczas recesji 2008–2009: spadkowi PKB o 5,8% towarzyszyła redukcja zatrudnienia o 2,65%. Prosty wskaźnik elastyczności zatrudnienia wobec produktu krajowego wyniósł więc 0,46. W przekroju państw członkowskich wystąpiło jednak silne zróżnicowanie (por. Rys. 9), co potwierdza, że dynamika zatrudnienia nie jest prostą funkcją tempa wzrostu gospodarczego. Niską wartość tego wskaźnika można interpretować jako przejaw odporności rynku pracy na zjawiska kryzysowe, a wysoką – jako oznakę jego wrażliwości na spadki PKB. Kraje członkowskie możemy podzielić na:

1) **kraje o niskiej elastyczności zatrudnienia wobec spadku produktu krajowego**. W tych gospodarkach relacja zmian zatrudnienia i produktu krajowego była mniejsza niż w Unii ogółem. W tej najliczniejszej grupie znalazły się: Niemcy, Luksemburg, Belgia, Austria, Malta, Holandia, Wielka Brytania, Finlandia, Francja, Szwecja i Włochy;



Rys. 9. Procentowy spadek PKB i zatrudnienia oraz wskaźniki elastyczności zatrudnienia względem PKB w Unii Europejskiej i państwach członkowskich

Objaśnienia: (1) Łączny spadek wielkości PKB dla poszczególnych państw podczas recesji 2008–2009 wyznaczono jako procentową różnicę między wielkością minimalną PKB w okresie I kw. 2009–IV kw. 2010 a maksymalną w okresie I kw. 2007– IV kw. 2008. Łączny spadek zatrudnienia obliczono w analogiczny sposób, przy czym ze względu na opóźnienia przedział dla wielkości minimalnej wydłużono do II kwartału 2011. (2) W przypadku Polski za minimalny poziom PKB przyjęto w jedynym kwartale spadku produkcji, natomiast szczyt – w kwartale poprzedzającym. (3) Brak danych dla Rumunii.

Źródło: opracowanie własne na podstawie odsezonowanych danych Eurostatu, rachunki narodowe.

2) **kraje o umiarkowanej elastyczności zatrudnienia wobec spadku produktu krajowego.** W przypadku tych gospodarek wskaźnik elastyczności przewyższał poziom ustalony dla Unii Europejskiej ogółem, jednak nie przekroczył jedności. Są to: Słowacja, Słowenia, Czechy, Węgry, Grecja, Dania, Cypr, Estonia oraz Bułgaria;
3) **kraje o wysokiej elastyczności zatrudnienia wobec spadku produktu krajowego**. Są to gospodarki, w których procentowy spadek zatrudnienia okazał się większy niż spadek PKB. Do tej grupy zaliczono: Łotwę, Portugalię, Irlandię i Litwę, a także – charakteryzujące się ekstremalnie wysoką na tle UE wrażliwością zatrudnienia, Polskę i Hiszpanię.

Między krajami ze wskazanych grup można zauważyć różnice w skali spadków produkcji, przy czym nie wyjaśniają jednak one zróżnicowanych reakcji zatrudnienia. W gospodarkach o niskiej wrażliwości zatrudnienia na pogorszenie koniunktury gospodarczej łączne spadki produktu krajowego wahały się między niespełna 4,3% dla Belgii a 10,4% dla Finlandii, przy czym średnio PKB zmniejszył się o 6,5%. Wśród krajów o umiarkowanej wrażliwości zatrudnienia PKB obniżył się w granicach od 2,9% na Cyprze do 20% w Estonii, przy średniej wynoszącej 10,4%. W grupie krajów o najwyższej koniunkturalnej wrażliwości zrealizowanego popytu na pracę łączne spadki produktu krajowego wynosiły od 0,4% w Polsce do blisko 25% na Łotwie, przy średnim spadku o 10,3%. Głębokość recesji mogła więc okazać się jednym z czynników wpływających na większą wrażliwość zatrudnienia na zmiany produkcji, z pewnością jednak nie należy jej przypisywać decydującego znaczenia dla opisywanej zależności.

Analizując opóźnienia reakcji zatrudnienia na recesyjne spadki można stwierdzić, że skutki pogorszenia sytuacji na rynku produktów dość szybko zmaterializowały się na rynkach pracy. W Unii Europejskiej ogółem nieznaczne obniżenie zatrudnienia odnotowano wraz z pojawieniem się ujemnej dynamiki produktu krajowego w II kwartale 2008, najsilniejsze spadki miały miejsce w I i II kwartale 2009, z kolei ostatni kwartał ujemnej dynamiki zatrudnienia nastąpił w I kwartale 2010 roku – pół roku po wyjściu Unii z recesji. Podobnego wniosku dostarcza analiza korelacji zmian PKB i zatrudnienia. Zmiany zatrudnienia w okresie I kwartał 2008–IV kwartał 2011 najsilniej reagowały na spadki produkcji w dwóch poprzedzających kwartałach. Umiarkowana korelacja zatrudnienia z dynamiką wzrostu gospodarczego występuje również w tym samym kwartale, oraz z opóźnieniem 3 kwartałów, natomiast przy

przesunięciu o więcej niż 4 kwartały związek korelacyjny zanika[20]. Niewielkie opóźnienia w reakcji zatrudnienia dotyczą również niemal wszystkich państw członkowskich. Na podstawie wskaźników korelacji można stwierdzić, że w 13 krajach najsilniejsze reakcje zatrudnienia miały miejsce kwartał po spadkach produkcji, w 9 krajach – po 2 kwartałach, a w 3 – w tym samym kwartale. Większe opóźnienia dotyczyły jedynie Grecji, Polski i Litwy. Na niewielkie opóźnienia reakcji popytu na pracę na wzrost gospodarczy wskazuje również fakt, że w 16 z 27 krajów członkowskich najniższe poziomy zatrudnienia odnotowano do I kwartału 2010 włącznie. W Danii, Irlandii, Hiszpanii, we Włoszech i na Litwie ujemne tendencje trwały wprawdzie dłużej, jednak spadki zatrudnienia po I kwartale 2010 wynosiły jedynie od 5% do 20% całkowitej zmiany. Silne obniżenie popytu na pracę w kolejnych kwartałach miało miejsce przede wszystkim w Grecji i Rumunii (ponad 2/3 całkowitego spadku zatrudnienia), a w mniejszym stopniu także w Bułgarii, Portugalii i Słowenii (około 1/3) oraz Łotwie (około ¼). Na podstawie analizy można sformułować dwa spostrzeżenia. Po pierwsze, najbardziej adekwatnym przedziałem czasowym dla analizy porównawczej dostosowań zatrudnienia w poszczególnych krajach do recesji 2008–2009 wydaje się okres I kwartał 2008–I kwartał 2010. Po drugie, szybka reakcja zatrudnienia i bezrobocia na tempo wzrostu gospodarczego jest bardziej charakterystyczna dla negatywnych szoków popytowych, co pozostaje w zgodzie z wcześniejszymi spostrzeżeniami dotyczącymi przyczyn recesji 2008–2009.

2.1.2. Sektorowe zróżnicowanie zmian zatrudnienia a wstrząs realokacyjny

Badając procesy dostosowawcze na rynku pracy warto określić, czy spadek zatrudnienia i towarzyszący mu wzrost bezrobocia mają charakter cykliczny, czy strukturalny. Inaczej rzecz ujmując, rozpoznanie zmian na rynkach pracy wymaga identyfikacji charakteru wstrząsów gospodarczych oddziałujących na zatrudnienie i bezrobocie. W sytuacji negatywnego szoku realokacyjnego należy spodziewać się obniżenia zatrudnienia i wzrostu bezrobocia równowagi, wynikającego z rosnącego niedopasowania struktury popytu i podaży pracy. Natomiast konsekwencją negatywnego szoku ogólnej aktywności gospodar-

[20] Wyniki obliczeń zamieszczono w tabeli 7 znajdującej się w aneksie.

czej jest również spadek zatrudnienia, któremu towarzyszy cykliczny wzrost bezrobocia nierównowagi. Cykliczne spadki popytu na pracę powinny znaleźć odzwierciedlenie w zmniejszeniu liczby wakatów, natomiast szoki realokacyjne powinny prowadzić do likwidacji miejsc pracy w sektorach schyłkowych, przy większej kreacji nowych miejsc pracy w sektorach wzrostu.

Charakterystyczną cechą dostosowań rynku pracy do recesji 2008-2009 jest **silne sektorowe zróżnicowanie zmian zatrudnienia**. Chociaż w badanym przedziale czasowym niemal we wszystkich sekcjach odnotowano okresy ujemnej dynamiki zatrudnienia, to największe spadki dotyczyły budownictwa i przemysłu, charakteryzujących się relatywnie wysoką pracochłonnością (por. Rys. 34 w aneksie). W okresie od I kwartału 2008 do I kwartału 2010 – w którym odnotowano ujemną dynamikę zatrudnienia ogółem – zatrudnienie w tych branżach zmniejszyło się odpowiednio o 9,7% i 8,9%. Jeżeli weźmiemy pod uwagę liczbę zatrudnionych w wielkościach absolutnych, to w przemyśle zmniejszyła się ona o 3,5 miliona osób, a w budownictwie – o 1,7 miliona, co razem stanowiło około 90% zmiany netto zatrudnienia we wszystkich sektorach. Zatrudnienie w rolnictwie znacząco zmniejszyło się, jednak w latach dobrej koniunktury gospodarczej poprzedzającej kryzys popyt na pracę w tym sektorze obniżał się w podobnym tempie. Takie zmiany należy więc przypisać nie skutkom recesji, lecz następstwom zmian strukturalnych. Natomiast w branżach usługowych popyt na pracę okazał się znacznie bardziej odporny na zjawiska kryzysowe: w sekcjach „handel, transport, zakwaterowanie i gastronomia" oraz „obsługa rynku nieruchomości" zarejestrowano spadki na poziomie około 2%, natomiast w sekcji „działalność finansowa i ubezpieczeniowa" nie odnotowano znaczącego zmniejszenia zatrudnienia, pomimo problemów sektora bankowego w wielu państwach członkowskich. Pozytywny wpływ na zatrudnienie ogółem wywierał natomiast wzrost popytu na pracę w sektorze publicznym: liczba pracujących w grupie sekcji „administracja publiczna i obrona narodowa, edukacja, opieka zdrowotna i pomoc społeczna" w ciągu analizowanych dwóch lat zwiększyła się o blisko 3%, a w wielkościach absolutnych – o 1,4 miliona. Na poziomie państw członkowskich również można zauważyć podobne tendencje: spadki popytu koncentrowały się w przemyśle i budownictwie, przy znacznie bardziej stabilnym zatrudnieniu w usługach.

Bardziej sformalizowaną analizę zmian struktury popytu na pracę można przeprowadzić wykorzystując zaproponowany przez D. Liliena **indeks niedopasowań sektorowych (INS).** Można go opisać wzorem[21]:

$$INS = \sqrt{\sum_i \frac{L_{it}}{L_t}\left(\frac{L_{it} - L_{it-1}}{L_{it}} - \frac{L_t - L_{t-1}}{L_t}\right)^2}$$

gdzie: L_{it} – liczba pracujących w sektorze *i* w danym okresie *t*, L_t – łączna liczba pracujących w gospodarce w danym okresie *t*.

W obliczeniach wykorzystano dane Eurostatu przedstawiające liczbę pracujących w przekroju 10 branż[22]. Na podstawie danych dla UE ogółem można stwierdzić, że w 2009 roku, w którym odnotowano największe spadki popytu na pracę, sektorowe zróżnicowanie dynamiki pracujących wyraźnie wzrosło na tle lat przedkryzysowych. O ile w okresie 2005–2008 przeciętna wartość tego indeksu wynosiła 1,7%, o tyle w 2009 roku zwiększyła się do 2,75%. Jednak wartości wskaźnika dla lat 2010 i 2011 nie odbiegały już znacząco od tych charakteryzujących okres wysokiej koniunktury. Podobne tendencje charakteryzują zmiany indeksu dla poszczególnych państw członkowskich. Najsilniejsze sektorowe zróżnicowanie pracujących odnotowano w gospodarkach o największych spadkach popytu na pracę, a mianowicie w Irlandii, krajach nadbałtyckich i Hiszpanii. W dużych krajach członkowskich wzrost wartości indeksu w latach niskiej koniunktury był porównywalny (Włochy, Wielka Brytania i Francja) bądź niższy (Niemcy, Polska) od zmian dla całej Unii. Ponadto w krajach, w których w latach 2010–2011 nastąpiła stabilizacja zatrudnienia, wartość indeksu zmniejszyła się do poziomów sprzed recesji.

Mając na uwadze krytykę hipotezy przesunięć sektorowych Liliena można stwierdzić, że udokumentowany wzrost wartości indeksu w okresie recesji nie oznacza wystąpienia szoku realokacyjnego i wzrostu niedopasowań strukturalnych na rynku pracy, a jedynie niejednakową dynamikę zatrudnienia w poszczególnych branżach. Przedstawione tendencje mogą być także rezultatem negatywnego szoku gospodarczego o zróżnicowanym wpływie na poszcze-

[21] Por. K. Myślińska, *Niedopasowania strukturalne na rynku pracy a bezrobocie równowagi w Polsce*, [w:] *Bezrobocie równowagi...*, s. 206.

[22] Wyniki obliczeń odnoszących się do Unii Europejskiej oraz państw członkowskich zaprezentowano w tabeli 8 w aneksie.

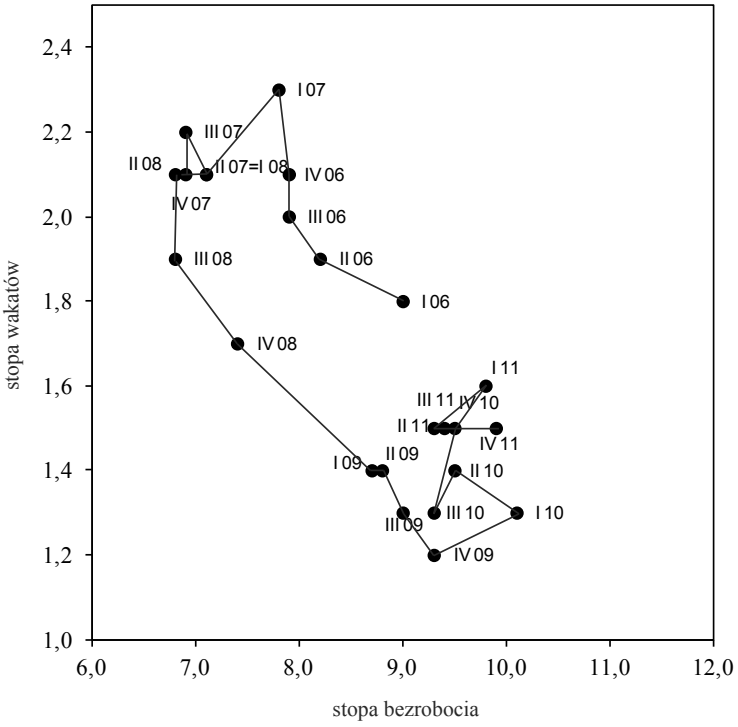
gólne branże, szczególnie biorąc pod uwagę wyższą wrażliwość przemysłu na cykliczne wahania koniunktury gospodarczej. Taką interpretację mogą potwierdzać spadki wartości indeksów w okresie stabilizacji koniunktury na rynku pracy po 2009 roku.

Kontrowersje związane z oceną wahań indeksu Liliena, w tym szczególnie tych zachodzących w krótkim okresie, skłaniają do identyfikowania cyklicznych i strukturalnych zmian na rynku pracy za pomocą **krzywej Beveridge'a.** Na rysunku 10 przedstawiono ewolucję stopy wakatów i stopy bezrobocia dla Unii Europejskiej. Analizę rozszerzono o dane z lat 2006 i 2007, charakteryzujących się wysoką koniunkturą na rynku pracy. Na jej podstawie można stwierdzić, że w okresie od II kwartału 2008 do IV kwartału 2009 następował jednoczesny spadek stopy wakatów i wzrost stopy bezrobocia. Linia łącząca dane kwartalne przybiera położenie analogiczne do teoretycznego przebiegu krzywej Beveridge'a. Taki kierunek przesunięcia wskazuje, że spadek popytu na pracę w następstwie recesji 2008-2009 był wywołany negatywnym wstrząsem agregatowym, a nie szokiem realokacyjnym. W tym okresie nastąpił więc wzrost bezrobocia nierównowagi. Warto także zauważyć, że kombinacje stopy wakatów i bezrobocia w 2008 roku generalnie znajdują się bliżej środka układu współrzędnych niż w analogicznych kwartałach lat 2006 i 2007. Można to interpretować jako poprawę efektywności dopasowań w okresie poprzedzającym recesję.

W okresie słabego ożywienia na rynku pracy stopa wakatów nieco rosła, podczas gdy bezrobocie utrzymywało się na wysokim poziomie. Wzrost stopy wolnych miejsc pracy w latach 2010 i 2011 przy stosunkowo stabilnym poziomie bezrobocia mógłby być zinterpretowany jako zwiększenie niedopasowań strukturalnych i przesunięcie całej krzywej w prawo. Podobne sugestie są prezentowane w tych opracowaniach Komisji Europejskiej, w których wzrost stopy bezrobocia równowagi dla UE w latach 2008–2011 oszacowano na 0,8 p.p., przy całkowitym wzroście bezrobocia wynoszącym 2,6 p.p.[23]. Taka interpretacja może jednak prowadzić do przeszacowania wpływu zmian struktury popytu na pracę na równowagę na rynku pracy z dwóch powodów. Po pierwsze, wzrost stopy bezrobocia w równowadze nie musiał wynikać z szoku realokacyjnego prowadzącego do wzrostu niedopasowania struktury podaży i popytu na pracę. Obniżenie efektywności dopasowań mogło być konsekwencją negatywnego

[23] *European Commission*, *Labour Market Developments in Europe 2012*, s. 17.

wpływu długiego okresu pozostawania bez pracy na intensywność poszukiwań oraz posiadany kapitał ludzki (histereza), czy też wynikać z niekorzystnych zmian instytucjonalnych, np. zmniejszenia wydatków na pośrednictwo pracy.



Rys. 10. Krzywa Beveridge'a dla Unii Europejskiej w okresie I kw. 2006–IV kw. 2011

Objaśnienia: stopa wakatów stanowi odsetek wolnych miejsc pracy w stosunku do sumy pracujących i wolnych miejsc pracy. Szacunkowe dane Eurostatu dotyczące wakatów dla lat 2006–2008 uwzględniają wszystkie sekcje gospodarki według nomenklatury NACE Rev. 1.1, natomiast dla lat 2009–2011 obejmują sekcje B–S według NACE Rev. 2. (z wyłączeniem rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i rybactwa).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, dane niewyrównane sezonowo.

Stąd wzrost bezrobocia równowagi wywołany wyłącznie nasileniem zmian strukturalnych powinien być niższy. Po drugie, przedstawione zmiany stopy wakatów i bezrobocia nie muszą oznaczać obniżenia efektywności dopasowań, lecz szybszą reakcję wakatów na poprawę koniunktury gospodarczej. W okresie

ożywienia firmy mogą szybciej dostosować docelowy poziom rekrutacji, jednak zatrudnienie kandydata jest opóźnione w czasie na skutek czasochłonnego procesu dopasowań. Takie zastrzeżenia wydają się wiarygodne biorąc pod uwagę doświadczenia historyczne. W okresach po minionych recesjach kombinacje wakatów i bezrobocia oddalały się od środka układu współrzędnych, jednak późniejsze szacunki wskazywały, że zmiana bezrobocia NAIRU była mniej więcej o połowę mniejsza niż sugerowało to początkowe przesunięcie krzywej[24]. Szybsza reakcja wakatów na zmiany ogólnej aktywności gospodarczej była widoczna również w początkowym okresie recesji 2008–2009 – obniżenie stopy wakatów miało miejsce już w III kwartale 2008 roku, kiedy nie odnotowano jeszcze spadku zatrudnienia i wzrostu bezrobocia. Między największymi państwami członkowskimi widoczne są różnice w ewolucji relacji wakatów i bezrobocia[25]. W Niemczech miał miejsce wprawdzie wyraźny spadek stopy wakatów, jednak bezrobocie w latach 2008–2009 pozostało stabilne, po czym nastąpiło jego zmniejszenie. W stosunku do lat 2006–2007 kombinacje stóp wakatów i bezrobocia znalazły się bliżej środka układu współrzędnych, co oznacza rosnącą efektywność dopasowań i poprawę funkcjonowania rynku pracy. W Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech i Polsce w latach 2008-2010 nastąpił jednoczesny spadek stopy wakatów i wzrost bezrobocia, co można interpretować jako wystąpienie negatywnego szoku aktywności gospodarczej. W roku 2011 stopy wakatów pozostały niskie w Wielkiej Brytanii i Polsce. Z kolei we Włoszech, a zwłaszcza Francji, wartość tego wskaźnika zwiększyła się, przy utrzymującym się wysokim bezrobociu. W tych gospodarkach prawdopodobieństwo nasilenia zmian strukturalnych wydaje się więc nieco większe, choć należy wziąć pod uwagę zastrzeżenia przedstawione podczas analizy przeprowadzonej dla Unii Europejskiej ogółem. Na szczególną uwagę zasługuje sytuacja w Hiszpanii, w której rosnącemu w szybkim tempie bezrobociu towarzyszyła najpierw stabilna, a następnie rosnąca stopa wakatów. Wzrost niedopasowań

[24] M. Daly, B. Hobijn, A. Sahin, R. Valetta, *Rynki pracy w modelu poszukiwań i dopasowań: czy naturalna stopa bezrobocia rzeczywiście wzrosła?,* „Gospodarka Narodowa" 2012, nr 11–12, s. 153–156. Wyczerpujące rozważania poświęcone ograniczeniom w interpretacji przesunięć krzywej Beveridge'a w szacowaniu zmian bezrobocia strukturalnego są zaprezentowane w artykule: P. Diamond, *Cyclical Unemployment, Structural Unemployment,* „IMF Economic Review" 2013, no 61(3), s. 410–455.

[25] Graficzną prezentację tych tendencji dla 6 największych krajów UE umieszczono w aneksie (Rys. 35)

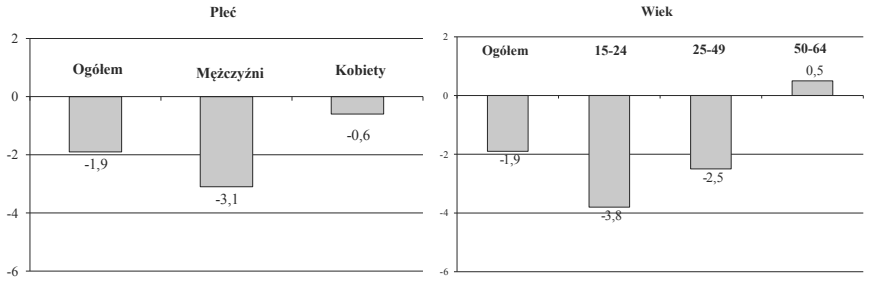
strukturalnych w tym kraju należy powiązać z pęknięciem bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości, w wyniku czego część zmian w zatrudnieniu ma charakter strukturalnej korekty po latach nadmiernego wzrostu sektora. We wszystkich pozostałych krajach członkowskich, dla których dostępne są dane Eurostatu[26], w przedziale czasowym 2008–2009 odnotowano okresy jednoczesnego zmniejszenia liczby wolnych miejsc pracy i wzrostu bezrobocia. Na tej podstawie można dojść do wniosku, że również na krajowych rynkach pracy spadek zatrudnienia w pierwszej fazie kryzysu wynikał przede wszystkim ze zmian cyklicznych. Z kolei „normalne" poziomy indeksów niedopasowań strukturalnych i niskie stopy wakatów w latach 2010 i 2011 pozwalają stwierdzić, że tempo zmian strukturalnych w okresie słabego ożywienia nie było wysokie. Nie można jednak wykluczyć, że sektorowe niejednakowe tempo zmian popytu na pracę okaże się bardziej długotrwałe, a zróżnicowana dynamika zatrudnienia w okresie ożywienia doprowadzi do wzrostu bezrobocia strukturalnego.

2.1.3. Dostosowania zatrudnienia w różnych segmentach siły roboczej

Badaniu dostosowań zatrudnienia w okresie niskiej koniunktury powinno również towarzyszyć pytanie, jakie grupy pracujących były w szczególny sposób narażone na utratę zatrudnienia. Znalezienie odpowiedzi pozwala nie tylko na przybliżenie zmian na rynkach pracy, ale może również przyczyniać się do wyjaśnienia związków między wzrostem gospodarczym a reakcją rynku pracy, w tym w szczególności zatrudnienia. Istotne wydają się tutaj zwłaszcza dwie kwestie. Po pierwsze, jeśli między poszczególnymi grupami siły roboczej istniały znaczne dysproporcje ryzyka utraty pracy, to – zgodnie z ustaleniami w teoriach segmentacyjnych – może to być przejawem wykształcenia dualnego rynku pracy. Po drugie, wskazanie grup siły roboczej najbardziej dotkniętych negatywnymi konsekwencjami recesji gospodarczej pozwoli na określenie ryzyka wystąpienia mechanizmów histerezy bezrobocia, osłabiających wrażliwość zatrudnienia i bezrobocia na ożywienie gospodarcze. W prezentowanej analizie strukturę zatrudnienia przeanalizowano według cech demograficznych (wiek i płeć), kwalifikacyjnych (wykształcenie, zawód), formy zatrudnienia i uzyskiwanej płacy.

[26] Brak danych dla Belgii, Austrii i Malty.

W okresie ujemnej dynamiki zatrudnienia w całej Unii Europejskiej spadek popytu na pracę **w większym stopniu dotyczył zatrudnienia mężczyzn niż kobiet** (por. Rys. 11). Taką sytuację należy wiązać z koncentracją spadków zatrudnienia w przemyśle i budownictwie, charakteryzujących się wyraźną przewagą zatrudnienia mężczyzn. Z drugiej strony, w administracji, edukacji, opiece zdrowotnej i pomocy społecznej,



Rys. 11. Zmiany stopy zatrudnienia według płci i wieku w Unii Europejskiej w okresie I kw. 2008–I kw. 2010, [w p.p.]

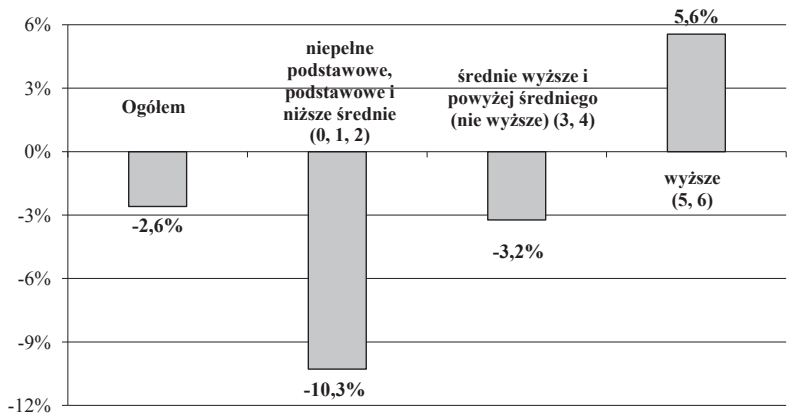
Objaśnienia: stopa zatrudnienia ogółem odnosi się do osób w wieku 15–64.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, badanie aktywności ekonomicznej ludności.

gdzie dominuje zatrudnienie kobiet, popyt na pracę wzrastał. Silniejsze spadki zatrudnienia wśród mężczyzn wystąpiły we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Rumunii. Największa różnica między zmianami stóp zatrudnienia mężczyzn i kobiet, wynosząca w badanym okresie 8 i więcej p.p., występowała w krajach nadbałtyckich, Hiszpanii, i Irlandii, charakteryzujących się dotkliwymi spadkami popytu na pracę w budownictwie. Okazuje się także, że konsekwencje kryzysu na rynku pracy były najbardziej dotkliwe dla **młodych pracowników** (por. Rys. 11). W tej grupie wiekowej spadek popytu na pracę mierzony zmianą stopy zatrudnienia był dwukrotnie większy niż dla ogółu osób w wieku produkcyjnym. Pewnym zaskoczeniem w stosunku do doświadczeń minionych recesji jest natomiast wzrost popytu w grupie osób po 50 roku życia. Bardziej szczegółowa analiza dla 5-letnich przedziałów wiekowych potwierdza, że wraz ze wzrostem wieku zatrudnionych spadki stóp zatrudnienia były coraz łagodniejsze. Ta tendencja charakteryzuje większość państw członkowskich. Jedynie w Bułgarii, Grecji, Francji, na Litwie, Węgrzech, w Polsce, Rumunii i Sło-

wenii stopa zatrudnienia najbardziej zmniejszyła się w grupie wiekowej 25–49, jednak również i tu w najgorszej sytuacji znalazły się osoby do 34 roku życia.

Różnice w zmianie wielkości zatrudnienia można również rozpoznać analizując strukturę tej grupy według **wykształcenia czy zawodu**. Spadek zrealizowanego popytu na pracę dotyczył osób z niskim i średnim wykształceniem, natomiast zatrudnienie osób z wykształceniem wyższym (ukończone studia licencjackie lub magisterskie) wyraźnie zwiększyło się (Rys. 12). Transformacja struktury pracujących w kierunku wyższego wykształcenia zachodziła w zdecydowanie szybszym tempie niż w poprzednich latach. Zaprezentowane dysproporcje w ryzyku utraty zatrudnienia występowały w poszczególnych krajach członkowskich. W 24 krajach (na 27) najsilniejsze spadki zatrudnienia odnotowano wśród osób



Rys. 12. Zmiany zatrudnienia w Unii Europejskiej w okresie I kw. 2008–I kw. 2010 według wykształcenia, [w %]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

z najniższym wykształceniem, a jedynie w Belgii, na Cyprze i w Rumunii najbardziej ucierpiały osoby z wykształceniem średnim.Skutki recesji niejednakowo oddziaływały na poszczególne **grupy zawodowe** (por. Rys. 36 w aneksie). Największe spadki zatrudnienia dotyczyły pracowników fizycznych (*blue-collar workers*): robotników przemysłowych i rzemieślników (–10,1%), operatorów i monterów maszyn i urządzeń (–8,9%) oraz pracowników przy pracach prostych (–4,8%). Popyt na pracę pracowników umysłowych *(white-collar workers)* okazał się mniej wrażliwy na pogorszenie koniunktury, przy

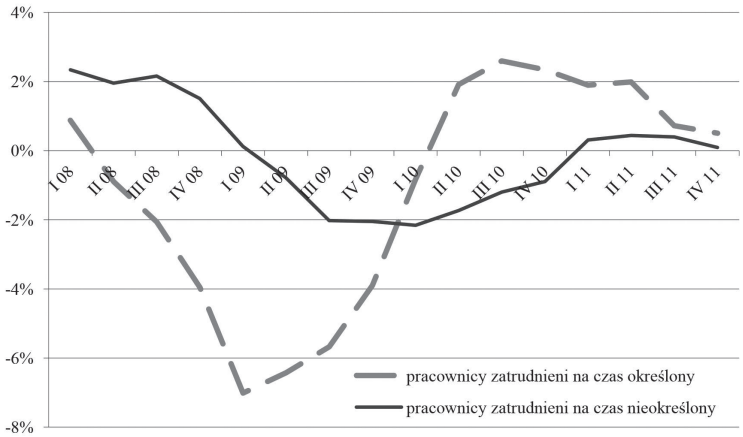
czym godne uwagi jest wciąż rosnące zapotrzebowanie na pracę specjalistów (+3,2%) oraz pracowników usług i sprzedawców (+0,9%). Podobne tendencje można zauważyć w poszczególnych krajach członkowskich, choć warto zwrócić uwagę na kilka odstępstw od tej prawidłowości. We Włoszech, Czechach, na Cyprze i w Holandii zatrudnienie specjalistów zmniejszyło się bardziej od zatrudnienia ogółem, natomiast w Czechach, Danii, Irlandii, Luksemburgu, Rumunii i krajach nadbałtyckich występowały dwucyfrowe spadki zatrudnienia w grupie przedstawicieli władz, wyższych urzędników i kierowników. Generalnie można stwierdzić, że w krajach o silniejszej recesji i głębszych spadkach popytu na pracę popyt na pracowników umysłowych również się zmniejszał, choć w mniejszym stopniu niż na pracowników fizycznych.

Zróżnicowana dynamika zatrudnienia poszczególnych segmentów siły roboczej może wywierać wpływ na **funkcjonowanie rynków pracy w średnim okresie**. Po pierwsze, warto zwrócić uwagę na konsekwencje silnej koncentracji spadków popytu na pracę w grupie młodzieży. Z jednej strony, młodzież nie posiada z reguły znaczącego kapitału specyficznego, dlatego utrata kapitału ludzkiego nie powinna być dotkliwa. Z drugiej jednak, okresy bezrobocia na początku kariery zawodowej oddziałują negatywnie na psychikę tych osób (tzw. *scarrying effects*), czego skutkiem może być zarówno większe ryzyko doświadczenia kolejnych epizodów bezrobocia, jak i mniejsza wysokość otrzymywanych płac. Po drugie, poszczególne grupy charakteryzuje zróżnicowana ekspozycja na efekty histerezy bezrobocia, wynikające z ubytku kapitału ludzkiego wskutek długotrwałego pozostawania bez pracy. Znaczna część spadku popytu na pracę dotyczyła osób dysponujących niskimi kwalifikacjami, wykonujących proste prace. W tej grupie straty kapitału ludzkiego nie powinny być duże, a jego odbudowanie stosunkowo mało kosztowne. Natomiast erozja kapitału może okazać się znacząca wśród przedstawicieli grup zawodowych wymagających wyższego poziomu kwalifikacji, jak robotnicy w bardziej zaawansowanych technologicznie branżach przemysłu, operatorzy maszyn, wyżsi urzędnicy i kierownicy, średni personel czy pracownicy biurowi.

Interesującym aspektem zmienności zatrudnienia jest jego zróżnicowanie w zależności od **formy zatrudnienia**[27]. W Unii Europejskiej dostosowania pra-

[27] Według terminologii używanej przez Eurostat, ogół zatrudnionych dzielimy na pracowników oraz pracujących na własny rachunek (samozatrudnionych). W tej pierwszej kategorii możemy wyróżnić bądź pracujących na czas określony i nieokreślony, bądź pracujących w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy. Pracownika uważa się za za-

cujących na **umowach na czas określony** były szybsze i zdecydowanie silniejsze niż w grupie pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony (Rys. 13). Ujemną roczną dynamikę osób zatrudnionych na umowach terminowych odnotowano już w II kwartale 2008, podczas gdy liczba pracujących na umowach stałych zaczęła się zmniejszać dopiero rok później. Natomiast wzrost zatrudnienia pracowników z umowami czasowymi wyprzedził zmiany pracujących na stałe o 3 kwartały. Dostosowania zatrudnionych na umowach czasowych były również znacznie silniejsze. W okresie I kwartał 2008–I kwartał 2010 liczba pracujących w tym segmencie zmniejszyła się łącznie o 7,8%, przy zmniejszeniu o 2% w grupie pracowników z umowami stałymi. Konsekwencją większej wrażliwości zatrudnienia na czas określony było zmniejszenie odpowiedniego udziału w ogólnej liczbie pracujących z 14,6% w 2007 roku do 13,6% dwa lata później. Dostosowania w tej grupie były również silnie skoncentrowane sektorowo: całkowita zmiana netto była rezultatem redukcji zatrudnienia w przemyśle i budownictwie.

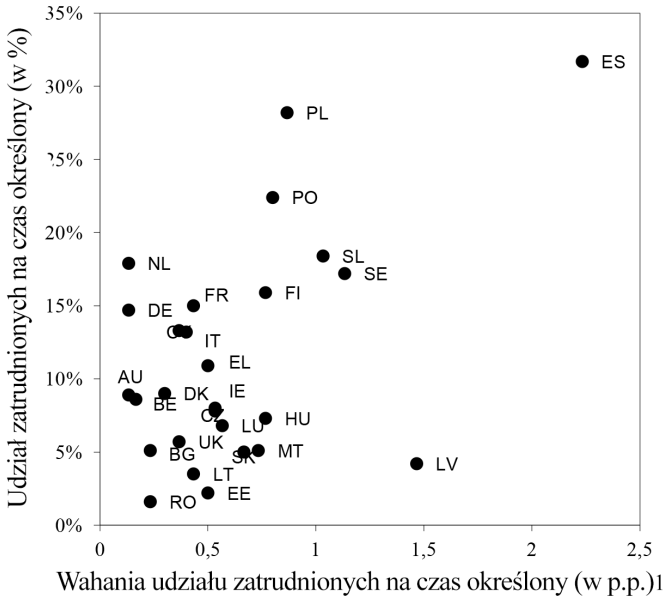


Rys. 13. Roczne procentowe zmiany pracujących w Unii Europejskiej według typów kontraktów w okresie I kw. 2008–IV kw. 2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, badanie aktywności ekonomicznej ludności.

trudnionego na czas określony (tymczasowo), jeśli pracodawca i pracownik uzgadniają, że koniec zatrudnienia jest określony czynnikami obiektywnymi, takimi jak określona data, wykonanie zlecenia lub powrót tymczasowo zastępowanego pracownika. Por. *Eurostat*, *Dane dotyczące zatrudnienia, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Employment_statistics/pl,* [dostęp: 16.02.2014].

Cykliczna zmienność osób pracujących na umowach czasowych była większa niż pracujących na stałe także w przeważającej większości krajów członkowskich. Znalazło to wyraz najpierw w zauważalnym zmniejszeniu udziału tego zatrudnienia w ogólnej liczbie pracujących, a następnie – w zależności od zmian ogólnej aktywności gospodarczej – jego stabilizacji lub zwiększeniu. Jedynie w Grecji, Irlandii, na Węgrzech, w Estonii i Austrii udział tej grupy systematycznie rósł, pomimo malejącego ogólnego popytu na pracę. Aby właściwie ocenić zróżnicowanie cyklicznej zmienności segmentów pracowników zatrudnionych na umowach czasowych i stałych, należy wziąć pod uwagę zarówno amplitudę wahań udziału pracujących na umowach tymczasowych, jak również ich udział w ogólnej liczbie pracujących. Zmienność pracujących na czas określony będzie



Rys. 14. Udział zatrudnionych na czas określony w krajach członkowskich UE w 2007 r. i jego zmiany w latach 2007–2010

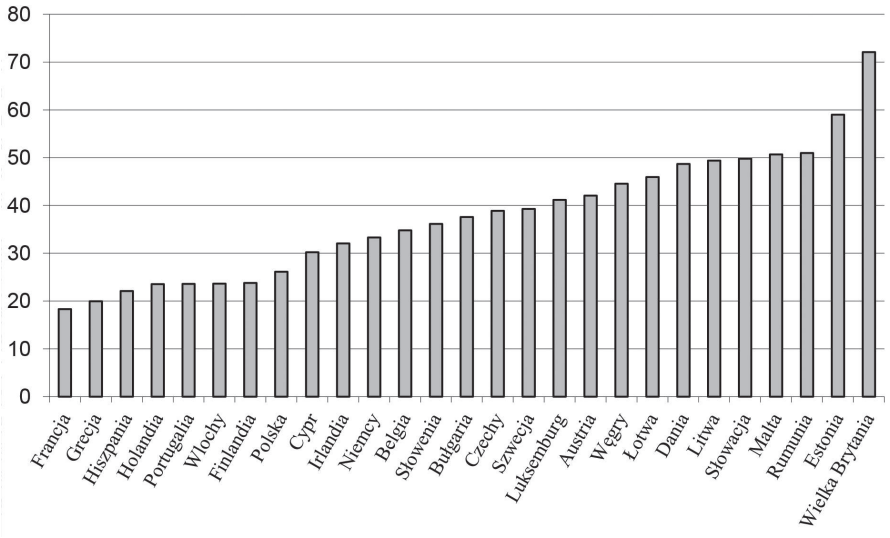
Objaśnienia: [1] wahania udziału zatrudnienia wyrażają średnioroczne zmiany udziału zatrudnionych na czas określony w ogólnej liczbie pracujących w latach 2007–2010, wyrażone w wartościach bezwzględnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, badanie aktywności ekonomicznej ludności.

ważnym mechanizmem dostosowawczym na rynkach pracy tych krajów, w których silne wahania udziału tej grupy w pracujących ogółem występowały w warunkach dużego rozpowszechnienia tego typu kontraktów. Na podstawie danych przedstawionych na rysunku 14 można wskazać kraje o bardzo dużym znaczeniu dostosowań liczby pracujących na umowach czasowych. W Hiszpanii, a w dalszej kolejności również w Polsce, Portugalii, Słowenii, Szwecji i Finlandii, udział tego segmentu wśród pracujących ogółem był duży, a cykliczne wahania na tle pracujących na stałe – bardzo silne. Natomiast niewielkie znaczenie redukcji zatrudnienia tymczasowego jako mechanizmu dostosowawczego charakteryzowało: Austrię, Belgię, Niemcy, Holandię, Rumunię, Bułgarię, Litwę, Estonię oraz Wielką Brytanię.

Wyjaśniając różnice w cyklicznej zmienności zatrudnionych na umowach czasowych i stałych, warto poczynić kilka spostrzeżeń. Po pierwsze, większa koniunkturalna wrażliwość liczby pracujących na czas określony jest konsekwencją wyższej elastyczności tego typu zatrudnienia. Nieprzedłużanie zatrudnienia pracowników, którym kończy się umowa na czas określony, z perspektywy pracodawcy należy do najmniej kosztownych sposobów dostosowania popytu na pracę. Także zwalnianie tych pracowników przed wygaśnięciem umowy jest mniej kosztowne niż w przypadku pracujących na stałe ze względu na niższy poziom prawnej ochrony zatrudnienia na czas określony. Po drugie, pracujący na umowach tymczasowych to przede wszystkim osoby młode. W 2007 roku co trzeci pracujący w tej grupie miał mniej niż 25 lat, natomiast 40% liczyło 25–39 lat. Na tej podstawie można dojść do wniosku, że najbardziej narażeni na zwolnienie byli pracownicy z najkrótszym stażem pracy, a zarazem charakteryzujący się niskim kapitałem specyficznym uzyskanym w danej firmie. Ważną rolę w selektywnych zwolnieniach mogła więc pełnić reguła senioratu. Po trzecie, tak znaczące dysproporcje w dostosowaniach liczby pracujących na umowach tymczasowych i stałych wydają się wskazywać, że wielu pracodawców traktuje zatrudnianie na umowach tymczasowych nie tyle jako możliwość weryfikacji produktywności pracowników, ile przede wszystkim jako zabezpieczenie się na wypadek nieoczekiwanych zmian popytu. Stabilność zatrudnienia pracowników tworzących „trzon" załogi przy dużym ryzyku zwolnienia pracujących na czas określony, stanowiących „bufor koniunkturalny", może wskazywać na wykształcenie dualnego rynku pracy. Przejawem dualnej struktury rynku pracy jest jednak nie tylko wysoka cykliczna zmienność zatrudnionych na umowach czasowych,

ale także ograniczone możliwości przejścia z segmentu tymczasowych do stałych miejsc pracy. Informacji na ten temat dostarczają badania panelowe przeprowadzane przez Eurostat w ramach badania dochodów i warunków życia (SILC). Na rysunku 15 przedstawiono dane o zmianie sytuacji pracujących w krajach członkowskich według statusu umowy pozwalające na ustalenie, jaka część pracowników tymczasowych uzyskała stałe zatrudnienie w ciągu minionego roku. Na tej podstawie można stwierdzić, że w okresie 2006–2010 najmniejsze szanse przejścia z segmentu zatrudnienia tymczasowego do stałego mieli pracujący we Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Portugalii, Włoszech, Finlandii i Polsce. Generalnie małe prawdopodobieństwo uzyskania stałego zatrudnienia występuje jednak w większości krajów członkowskich. Można również zauważyć, że w krajach o wysokiej cyklicznej zmienności zatrudnienia czasowego szanse uzyskania stałej umowy zazwyczaj są niewielkie, co potwierdza wykształcenie dualnej struktury rynków pracy. Po czwarte, warto zwrócić uwagę na jednoczesny spadek zatrudnienia stałego i wzrost tymczasowego, mający



Rys. 15. Odsetek pracowników tymczasowych uzyskujących stałe zatrudnienie w krajach członkowskich Unii Europejskiej

Objaśnienia: wartość stanowi średnią rocznych danych w latach 2006–2010. Dla Niemiec i Grecji dostępne są dane z lat 2006–2009; dla Bułgarii: 2007–2010; dla Rumunii: 2009–2010; dla Irlandii z 2007 r.; dla Danii i Wielkiej Brytanii – z 2010 r.

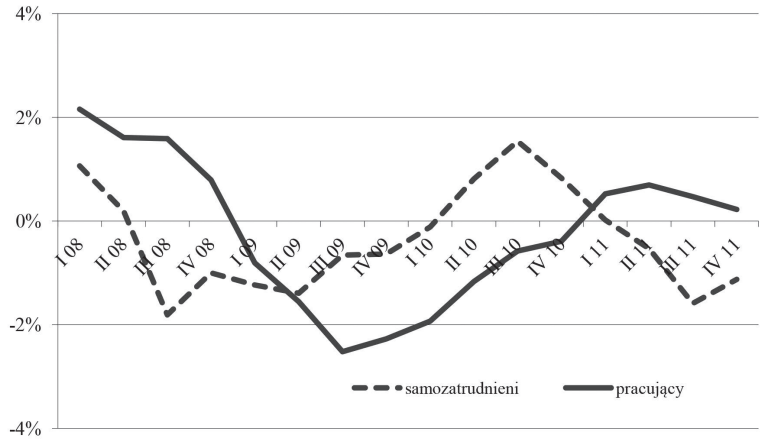
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

miejsce w 2010 roku. Taka sytuacja może wynikać z faktu, że w warunkach dużej niepewności gospodarczej, towarzyszącej słabemu ożywieniu, reakcją pracodawców na zwiększenie liczby zamówień było przede wszystkim zwiększenie zatrudnienia czasowego, przy jednoczesnym utrzymywaniu lub ograniczaniu liczby pracujących na stałe, co również wskazuje na dualną strukturę pracy. Takie tendencje mogą w istotny sposób wpływać na funkcjonowanie rynków pracy w okresie ożywienia. Wykorzystywanie elastycznych form zatrudnienia może umożliwić szybkie dostosowanie zatrudnienia w następstwie wzrostu popytu, co jest mniej kosztowne niż zatrudnianie na stałe, zatem może determinować bardziej prozatrudnieniowy wzrost gospodarczy. Konsekwencją upowszechnienia tych umów może być także zwiększenie prawdopodobieństwa przejścia z bezrobocia do zatrudnienia, ograniczające bezrobocie długookresowe i związane z tym zjawiskiem efekty histerezy. Z drugiej strony, niestabilność zatrudnienia i niskie wynagrodzenia mogą utrwalać niepewność na rynku pracy i zniechęcać gospodarstwa domowe do zwiększenia konsumpcji, co z kolei może determinować słabość ożywienia gospodarczego i jeszcze bardziej opóźniać tworzenie stałych miejsc pracy. Wydaje się, że bilans tych efektów będzie w istotnej mierze zależał od oczekiwań podmiotów gospodarczych i źródeł ożywienia gospodarczego. W sytuacji wyraźnej poprawy nastrojów inwestycyjnych i silnego wzrostu popytu zewnętrznego bilans tych umów może okazać się korzystniejszy niż w razie dużej niepewności gospodarczej i uzależnienia decyzji inwestycyjnych od wzrostu popytu konsumpcyjnego[28]. Koniunkturalne zmniejszenie liczby **samozatrudnionych** w Unii Europejskiej okazało się łagodniejsze i wyprzedzało dostosowania liczby pracujących (por. Rys. 16). Wczesne dostosowania osób pracujących na własny rachunek również świadczą o wysokiej elastyczności tej formy zatrudnienia. Natomiast na relatywnie niewielki spadek mogły wpływać takie czynniki, jak mały odsetek samozatrudnionych w sektorze przemysłowym, wyższa elastyczność funkcjonalna samozatrudnionych oraz tendencja do zastępowania pracy własnych pracowników usługami świadczonymi przez zewnętrzne podmioty[29].

---

[28] Więcej o przyczynach i konsekwencjach dualnej struktury rynku pracy – por. rozdz. III punkty 2.1 i 3.2.

[29] Na rosnącą skalę zjawiska „ukrywania" stosunku pracy pod postacią innych stosunków umownych (w tym samozatrudnienia) zwróciła uwagę konferencja ogólna MOP na sesji w 2006 roku. Zob. *International Labour Organization, Recommendation concerning the employment relationship*, Geneva, 15 June 2006, no 198.

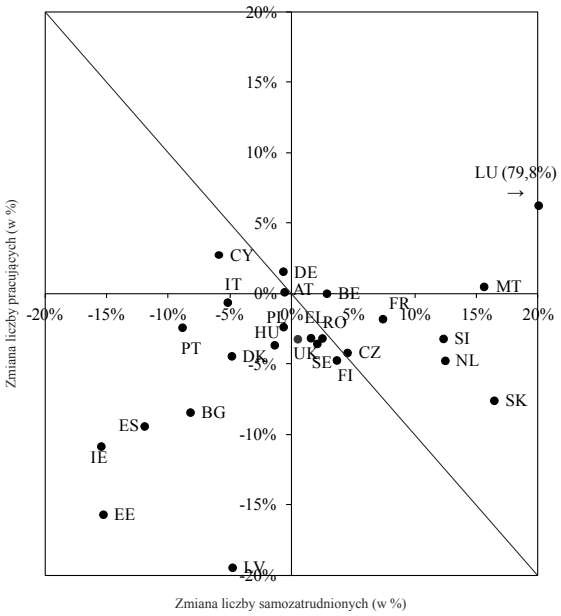


Rys. 16. Roczne zmiany liczby pracujących i samozatrudnionych w Unii Europejskiej (27) w okresie I kw. 2008-IV kw. 2011, [w %]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, badanie aktywności ekonomicznej ludności.

Dostosowania liczby osób pracujących na własny rachunek były silnie zróżnicowane w krajach członkowskich. Inaczej niż w przypadku umów czasowych, różnice w udziale samozatrudnionych w zatrudnieniu ogółem nie są tak znaczące, jak w przypadku umów na czas określony. W Unii Europejskiej, udział tego segmentu kształtuje się na poziomie około 15%, przy czym wyraźnie wyższy poziom, przekraczający 20%, dotyczy krajów południowych (Grecja, Portugalia, Włochy oraz Rumunia) i wynika z relatywnie większego znaczenia rolnictwa[30]. Znaczenie dostosowań liczby samozatrudnionych jako mechanizmu dostosowawczego przedstawiono na rysunku 17, zestawiając ze sobą zmiany samozatrudnionych i pracujących. Kraje o podobnych zmianach obu grup zatrudnionych są położone w pobliżu linii przecinającej układ współrzędnych pod kątem 45 stopni, natomiast dysproporcje w sytuacji obu grup znajdują odzwierciedlenie w zwiększającym się oddaleniu od tej linii. Można zauważyć, że w najliczniejszej grupie krajów procentowe zmiany osób pracujących na własny rachunek łagodziły spadek popytu na pracę. Taka sytuacja

[30] Por. *European Commission*, *Employment in Europe 2010*, s. 88.



Rys. 17. Zmiana liczby samozatrudnionych i pracowników w okresie I kw. 2008–I kw. 2010, [w %]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, badanie aktywności ekonomicznej ludności.

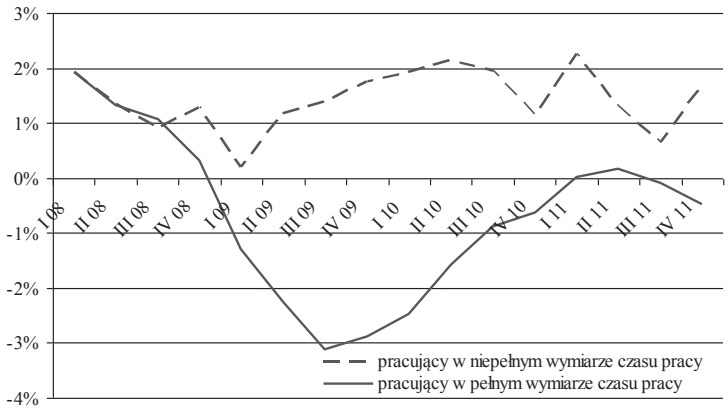
miała miejsce w szczególności w Luksemburgu, Słowacji, na Malcie, w Holandii, Słowenii, Francji i na Łotwie. Z kolei wyraźnie negatywny wpływ liczby osób pracujących na własny rachunek na zatrudnienie ogółem wystąpił w Irlandii, Portugalii, Włoszech i na Cyprze. Warto podjąć refleksję nad przyczynami różnic w dostosowaniach liczby samozatrudnionych między krajami członkowskimi. Generalnie nie były one wynikiem różnic w wydatkach na wspieranie samozatrudnienia w ramach aktywnej polityki rynku pracy[31]. Wiele natomiast wskazuje na to, że zwiększenie liczby osób pracujących na własny rachunek często wynikało z nadużywania tej formy w sytuacjach istnienia podległości względem pracodawcy, typowej dla umów o pracę[32]. Do takich praktyk skłaniały zarówno

[31] Dostosowania aktywnej polityki rynku pracy w okresie kryzysu przedstawiono w rozdziale IV punkt 2.2.3.

[32] Por. np. C. Román, E. Congregado, J. Millán, *The Role of Labor Market Institutions on Entrepreneurship Dynamics in Times of Crisis: Evidence from European Countries*,

niższy poziom ochrony prawnej takiej umowy, jak i możliwość redukcji kosztów pracy, wynikająca z niższego poziomu ochrony socjalnej samozatrudnionych. Bardziej wnikliwa analiza przyczyn odmiennych zmian liczby samozatrudnionych wymagałaby uwzględnienia specyfiki tego segmentu w poszczególnych krajach, wynikającej z różnic w strukturze rodzajowej przedsiębiorstw czy instytucjonalnych uwarunkowań prowadzenia działalności gospodarczej.

Znaczące dysproporcje dotyczą również zmian liczby osób pracujących **w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy.** O ile w latach 2009 i 2010 dynamika pracujących na pełny etat w Unii Europejskiej była ujemna, o tyle liczba osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy nieprzerwanie zwiększała się (por. Rys. 18). Okazuje się przy tym, że pomimo dominacji kobiet w tej grupie, liczba zatrudnionych kobiet i mężczyzn w analizowanym okresie zwiększyła się o zbliżoną wartość. Odmienne tendencje w obu segmentach pracowników łagodziły zmniejszenie liczby zatrudnionych w stosunku do spadku popytu na pracę wyrażonego całkowitą liczbą przepracowanych godzin.

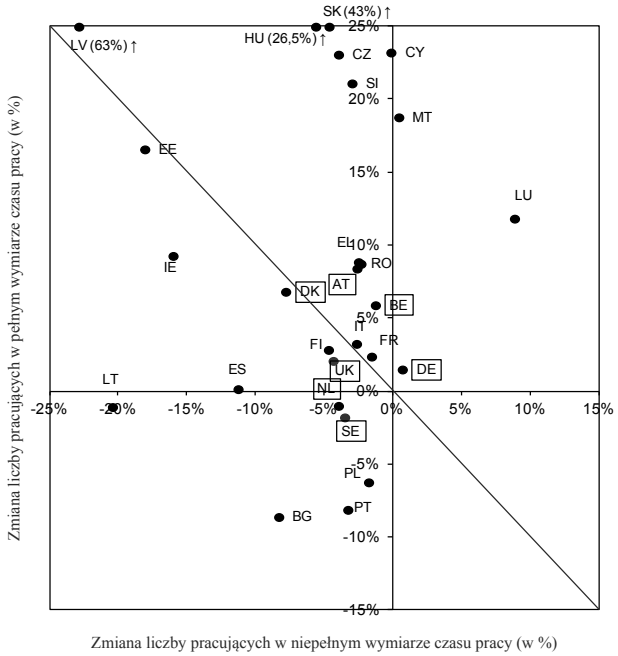


Rys. 18. Roczne zmiany liczby pracujących w Unii Europejskiej według wymiaru czasu pracy w okresie I kw. 2008–IV kw. 2011, [w %]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, badanie aktywności ekonomicznej ludności.

„Advances in the Study of Entrepreneurship, Innovation & Economic Growth" 2011, no 22, s. 161–183; *Eurofound*, *Self-employed workers: industrial relations and working conditions*, 2010; *European Construction Industry Federation*, *Self-employment and bogus self-employment*, http://www.fiec.eu/en/themes-72/self-employment-and-bogus-self-employment.aspx, [dostęp: 21.02.2014].

W zdecydowanej większości państw członkowskich dynamika pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy wpływała dodatnio na zmiany zatrudnienia. Na rysunku 19 zestawiono zmiany liczby pracujących w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy, przy czym położenie powyżej linii przecinającej układ współrzędnych pod kątem 45 stopni oznacza większą dynamikę pracujących niż na pełny etat. Najwyższy wzrost odnotowano na: Łotwie, Słowacji, Węgrzech, Cyprze, w Czechach, Słowenii, na Malcie i w Estonii. W wymienionych krajach udział tego typu umów był jednak dość niski i kształtował się w granicach 2–8% (dane za 2007 rok). W ocenie wpływu dostosowań pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy na zatrudnienie ogółem należy uwzględniać także silne dysproporcje między krajami



Rys. 19. Zmiana liczby pracujących w pełnym oraz niepełnym wymiarze czasu pracy w okresie I kw. 2008-I kw. 2010, w [%]

Objaśnienia: Oznaczenia krajów o udziale umów w niepełnym wymiarze czasu pracy przekraczającym 20% zostały ujęte w ramkę.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, badanie aktywności ekonomicznej ludności.

Unii w udziale procentowym tej grupy w ogólnej liczbie pracowników, który przed kryzysem wahał się od 1,5% w Bułgarii do 46,3% w Holandii. Biorąc pod uwagę oba kryteria można dojść do wniosku, że wykorzystanie zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy stanowiło ważny mechanizm dostosowawczy przede wszystkim w następujących krajach: Łotwie, Luksemburgu, Malcie, Austrii, Słowenii, Irlandii, Danii, Cyprze, Belgii, Estonii, Słowacji, Węgrzech i Czechach. W tej grupie znajdują się zarówno kraje o wysokich, jak i niskich spadkach popytu na pracę i zróżnicowanej wrażliwości zatrudnienia na spadki produkcji.

Wydaje się, że można wskazać trzy zasadnicze powody dużej dynamiki pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy. Po pierwsze, w okresie niskiej aktywności gospodarczej popularną strategią pozwalającą na utrzymanie zatrudnienia było dzielenie pracy, co odbywało się między innymi przez ograniczenie wymiaru czasu pracy. Potwierdzają to dane o odsetku zatrudnionych na część etatu, deklarujących gotowość pracy w pełnym wymiarze czasu pracy. W latach 2007–2011 wzrósł on z 22,4% do 26,1%, a w Irlandii, Hiszpanii, na Cyprze, Łotwie, w Grecji, Włoszech, na Węgrzech i Słowacji odnotowano zwiększenie udziału tych osób o więcej niż 10 p.p. Po drugie, większa dynamika tej grupy na tle pracujących na pełen etat wynikała również z faktu, że przed recesją jedynie 10% pracujących na część etatu zatrudniano w przemyśle i budownictwie, w których spadek popytu na pracę okazał się największy. Po trzecie, taka sytuacja po części mogła być również wynikiem wzrostu popularności tej formy zatrudnienia w dłuższym okresie; udział pracujących na część etatu w Unii Europejskiej rośnie nieprzerwanie od połowy lat dziewięćdziesiątych.

Interesujących informacji na temat tendencji na rynku pracy w okresie niskiej koniunktury dostarcza analiza zmian zatrudnienia według kryterium **wysokości płac**. Kompleksowe badania na ten temat przeprowadziła Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound). Jego wyniki wskazują, że w Unii Europejskiej największe spadki zatrudnienia dotknęły pracowników znajdujących się w 2 i 3 (środkowym) kwintylu rozkładu wynagrodzeń. W 1 (najniższym) i 4 kwintylu spadki zatrudnienia były niewielkie, natomiast w 5 (najwyższym) kwintylu liczba miejsc pracy zwiększyła się, pomimo recesji. W okresie wysokiej koniunktury sprzed kryzysu, dynamika pracujących w 2 i 3 kwintylu płac również była najmniejsza. Zmiany na rynkach pracy w okresie niskiej koniunktury przyczyniły się więc do przyspieszenia procesu polaryzacji wynagrodzeń. Takie tendencje dominowały również w większości

państw członkowskich. Informacje na ten temat przedstawiono w tabeli 2. W analizie wyszczególniono 4 główne kierunki zmian:

1) **przesunięcie w stronę wyższych płac**: wzrost zatrudnienia skupia się w kwintylach wysokich płac;
2) **konwergencja**: wzrost zatrudnienia w środkowych kwintylach przy mniejszej i zbliżonej do siebie dynamice w skrajnych;
3) **przesunięcie w stronę niższych płac**: spadek zatrudnienia skupia się w kwintylach wysokich płac;
4) **polaryzacja**: spadek zatrudnienia w środkowych kwintylach przy większej i zbliżonej do siebie dynamice w skrajnych.

Tab. 2. Kierunki zmian zatrudnienia w zależności od wysokości otrzymywanych wynagrodzeń w krajach Unii Europejskiej w okresie II kw. 2008–II kw. 2010

Kierunek zmian płac	Kraje członkowskie
przesunięcie w stronę wyższych płac	Niemcy, Luksemburg, Szwecja, Słowacja
konwergencja	-
przesunięcie w stronę niższych płac	Dania, Czechy, Węgry, Włochy, Litwa
polaryzacja	Bułgaria, Cypr, Hiszpania, Francja, Grecja, Irlandia, Łotwa, Portugalia, Słowenia, Wielka Brytania
polaryzacja z przesunięciem w stronę wyższych płac	Austria, Belgia, Finlandia, Holandia, Polska
polaryzacja z przesunięciem w stronę niższych płac.	Rumunia

Objaśnienia: w klasyfikacji pominięto Estonię (spadki zatrudnienia we wszystkich kwintylach, najsilniejsze w 1 i 4) oraz Maltę (wzrost zatrudnienia w 2 i 5 kwintylu przy spadkach w pozostałych).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurofound, *Shifts in the job structure In Europe during the Great Recession*, 2011, s. 18–21.

Wprowadzono również dwie kategorie pośrednie: polaryzacja z przesunięciem w stronę wyższych płac oraz polaryzacja z przesunięciem w stronę niższych płac. W okresie malejącego popytu na pracę w żadnym z krajów nie odnotowano konwergencji płac. Przesunięcie w stronę wyższych płac oraz polaryzację z przesunięciem w stronę wyższych płac odnotowano generalnie w krajach charakteryzujących się korzystniejszą sytuacją na rynku pracy, o re-

latywnie niewielkich spadkach popytu na pracę lub/oraz niskiej wrażliwości zatrudnienia na spadki produkcji. Natomiast polaryzacja, przesunięcie w stronę niższych płac oraz sytuacja pośrednia miały miejsce przede wszystkim w gospodarkach o wyższych spadkach zatrudnienia i/lub jego wyższej cyklicznej wrażliwości na spadki produkcji.

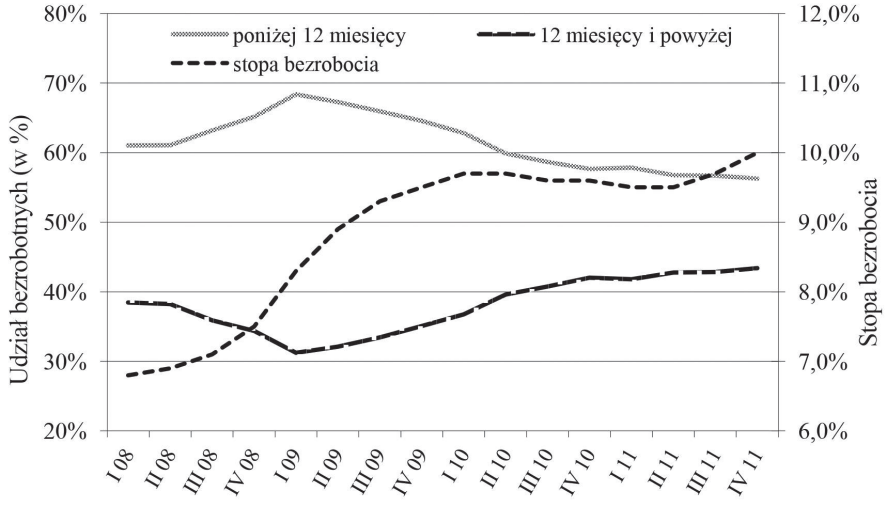
2.2. Przepływy między zatrudnieniem a bezrobociem

W zaprezentowanej dotychczas analizie dostosowań zatrudnienia wykorzystywano wielkości zasobowe, prezentujące poziom danego zjawiska w określonym momencie. Aby pełniej zaprezentować procesy dostosowawcze zachodzące na rynkach pracy Unii Europejskiej, warto poszerzyć dotychczasowe rozważania o analizę przepływów między zatrudnieniem i bezrobociem[33]. Analiza dynamiki rynków pracy Unii Europejskiej obejmie najpierw zmiany struktury bezrobotnych według czasu pozostawania bez pracy, następnie przyjęcia i zwolnienia rejestrowane w bazie Europejskiego Centrum Monitorowania Zmian oraz szacunkowe stopy napływu i odpływu z zatrudnienia.

Zmiana **struktury bezrobotnych według czasu pozostawania bez pracy** pozwala wnioskować o napływach i odpływach z bezrobocia. Jeżeli w warunkach obniżenia aktywności gospodarczej udział bezrobotnych pozostających bez pracy przez krótki okres zwiększa się, to główną przyczyną wzrostu bezrobocia będą rosnące napływy do bezrobocia. Natomiast zwiększenie się udziału bezrobotnych długookresowo można interpretować jako skutek zmniejszenia odpływu z bezrobocia. Na podstawie rysunku 20, przedstawiającego zmiany struktury bezrobotnych w Unii Europejskiej według czasu pozostawania bez pracy, okres niskiej koniunktury na rynku można podzielić na dwa etapy. Między II kwartałem 2008 a I kwartałem 2009 roku udział bezrobotnych pozostających bez pracy poniżej 12 miesięcy dynamicznie zwiększał się. Takie zmiany wskazują, że w początkowym okresie kryzysu główną przyczyną rosnącego bezrobocia było zwiększenie odpływów z zatrudnienia. Biorąc pod uwagę szybkie tempo wzrostu stopy bezrobocia można zakładać, że wynikało

[33] Napływy i odpływy z bierności zawodowej są zdecydowanie mniejsze. Poglądy na temat ich cyklicznych własności zostały przedstawione w punkcie poświęconemu dostosowaniom podaży pracy.

to głównie z nasilenia zwolnień. W drugim etapie udział bezrobotnych pozostających bez pracy poniżej 12 miesięcy zmniejszał się, za to narastał problem bezrobocia długoterminowego. Z upływem czasu rosnąca stopa bezrobocia w coraz większym stopniu wynikała więc z wydłużenia okresu pozostawania w tym zasobie, co można interpretować jako zmniejszenie szans na uzyskanie zatrudnienia.



Rys. 20. Zmiany struktury bezrobotnych według czasu pozostawania bez pracy oraz stopa bezrobocia w Unii Europejskiej (27) w okresie I kw. 2008–IV kw. 2011

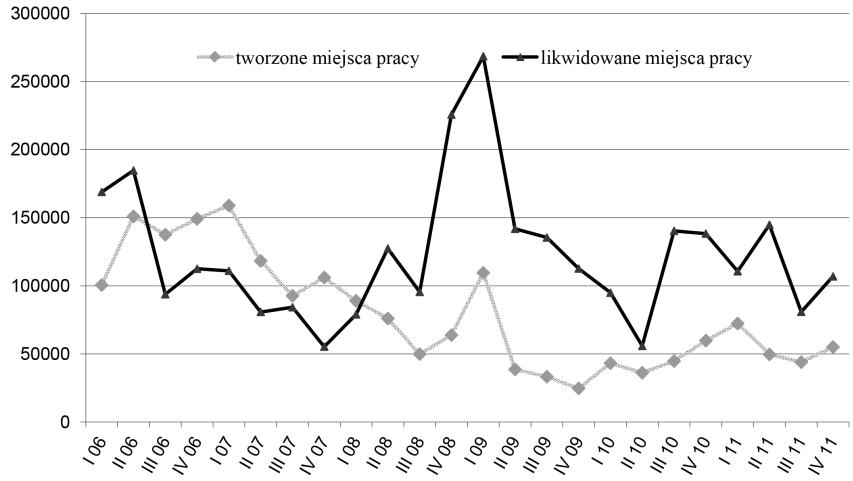
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, badanie aktywności ekonomicznej ludności.

Zaprezentowany wzorzec dostosowań dotyczył niemal wszystkich krajów członkowskich[34]. W okresie I kw. 2008–I kw. 2009 odsetek osób pozostających bez pracy poniżej 12 miesięcy zwiększył się we wszystkich krajach z wyjątkiem Hiszpanii i Litwy. W ciągu dwóch kolejnych lat udział bezrobotnych powyżej 12 miesięcy wzrósł we wszystkich krajach Unii. Szczególnie wysoki wzrost długotrwałego bezrobocia miał miejsce w Irlandii, krajach nadbałtyckich i Hiszpanii. Kraje te doświadczyły jednocześnie bardzo silnego spadku zatrudnienia

[34] Graficzna prezentacja tendencji w 6 największych krajach UE została zamieszczona w aneksie (Rys. 37).

i wzrostu bezrobocia. Tak silny wzrost bezrobocia długookresowego zwiększa ryzyko histerezy bezrobocia w następstwie erozji kwalifikacji oraz obniżenia motywacji i morale, co skutkuje niższą intensywnością poszukiwań pracy.

Kolejnym źródłem informacji o przepływach na rynku pracy są dane gromadzone przez **Europejskie Centrum Monitorowania Zmian**, działające w ramach Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy. Dane te obejmują ogłoszenia o utworzeniu bądź likwidacji co najmniej 100 miejsc pracy oraz decyzje kadrowe dużych firm (zatrudniających powyżej 250 osób) powodujące zmiany zatrudnienia o co najmniej 10%. Informacje o tworzonych i likwidowanych stanowiskach w UE w okresie I kw. 2006–IV kw. 2011 przedstawiono na rysunku 21. Choć dane obejmują tylko niewielki fragment przepływów między zatrudnieniem a bezrobociem, to wyraźnie wskazują na nasilenie procesu likwidacji stanowisk pracy pod koniec 2008 i w pierwszej połowie 2009 roku, kiedy odnotowano największe spadki produkcji. Liczba tworzonych miejsc pracy zarówno w okresie recesji 2008–2009, jak i w kolejnych kwartałach, była z kolei mniejsza niż w poprzednich latach.



Rys. 21. Ogłoszenia o utworzeniu i likwidacji stanowisk pracy w Unii Europejskiej (27) w okresie I kw. 2006–IV kw. 2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Europejskiego Centrum Monitorowania Zmian; http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/index.php?template=stats, [dostęp: 11.02.2014].

Informacje o przepływach między zatrudnieniem a bezrobociem można uzyskać także przez **oszacowanie stóp hazardu**: odpływu z zatrudnienia (stopa separacji – *job separation rate*) oraz napływu do zatrudnienia (stopa przyjęć – *job finding rate*), na podstawie zagregowanych danych o zatrudnieniu, bezrobociu i liczbie bezrobotnych pozostających bez pracy poniżej 3 miesięcy[35]. Oszacowane zmiany stóp hazardu dla Unii Europejskiej dokumentują tendencje spójne z wynikami analizy struktury bezrobocia według czasu pozostawania bez pracy czy danych Europejskiego Centrum Monitorowania Zmian. W początkowym okresie niskiej koniunktury bezrobocie rosło przede wszystkim w rezultacie zwiększenia przepływów z zatrudnienia do bezrobocia. Kwartalna stopa odpływu z zatrudnienia silnie rosła z 0,6% na początku 2008 do 1% w I kwartale 2009 roku. W kolejnych kwartałach zmniejszyła się, jednak do końca 2011 roku utrzymała się na wyższym poziomie niż przed kryzysem, oscylując w pobliżu wartości 0,8%. Cykliczne zmiany prawdopodobieństwa znalezienia pracy były łagodniejsze: stopa napływu do zatrudnienia w 2008 roku utrzymywała się na poziomie około 8,5%, po czym zaczęła obniżać się do minimalnego poziomu 7% w III kwartale 2009 roku. W kolejnych kwartałach prawdopodobieństwo znalezienia pracy pozostało na zbliżonym poziomie[36]. Interpretując te wyniki należy jednak mieć na uwadze, że skala zwolnień podczas recesji w rzeczywistości była większa, niż wskazuje na to wzrost stopy separacji. Wynika to z faktu, że przepływy z zatrudnienia do bezrobocia można podzielić na zwolnienia *(layoffs)* i dobrowolne odejścia *(quits)*. Są one traktowane łącznie, jednak kierunek ich zmian w przebiegu cyklu koniunkturalnego jest przeciwny: liczba zwolnień w okresach recesji zwiększa się, a dobrowolnych odejść – zmniejsza. Warto także zauważyć, że obniżenie stopy przyjęć w okresach niskiej koniunktury może wynikać nie tylko ze zmniejszenia liczby przyjęć wyrażonej w wielkościach absolutnych, ale również ze zwiększenia liczby bezrobotnych. Inaczej rzecz ujmując, przy

[35] Stopę separacji stanowi relacja liczby osób przechodzących z zatrudnienia do bezrobocia w danym kwartale do całkowitej liczby zatrudnionych w poprzednim kwartale, a stopę przyjęć – relacja liczby osób przechodzących z bezrobocia do zatrudnienia w danym kwartale do całkowitej liczby bezrobotnych w poprzednim kwartale. Prezentowane tu szacunki Komisji Europejskiej zostały oparte na metodzie opracowanej przez M. Elsby, B. Hobijn, A. Sahin, którzy rozwinęli metodę Shimera i dostosowali ją do realiów europejskich. Zob. M. Elsby, B. Hobijn, A. Sahin, *Unemployment Dynamics...*

[36] *European Commission*, *Labour Market Developments in Europe 2013*, s. 25.

zwiększającej się liczbie bezrobotnych stopa przyjęć może maleć, pomimo stabilnych (w wielkościach absolutnych) przepływów z bezrobocia do zatrudnienia. Można stwierdzić, że podczas recesji główną przyczyną wzrostu bezrobocia było zwiększenie zwolnień, a od połowy 2009 roku wysokie bezrobocie było konsekwencją zarówno zwiększonego prawdopodobieństwa utraty pracy, jak i małych szans na jej znalezienie. Analiza potwierdza również, że opóźnienia dostosowań popytu na pracę do zmian produkcji były niewielkie.

W okresie kryzysu kraje członkowskie charakteryzowały się zróżnicowanymi wzorcami przepływów. Największe spadki szans na znalezienie pracy odnotowano w Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Irlandii oraz krajach nadbałtyckich. Jednocześnie stopa odpływów z bezrobocia przed kryzysem należała w tych krajach do najwyższych spośród państw UE. Z kolei prawdopodobieństwo utraty pracy najbardziej rosło w Irlandii, krajach nadbałtyckich, Danii i Finlandii[37]. Biorąc pod uwagę relatywne znaczenie zmian stóp hazardu, kraje zostały przyporządkowane w zależności od tego, czy wzrost bezrobocia wynikał w decydującej mierze ze wzrostu stopy separacji, obniżenia stopy przyjęć, czy zbliżonych zmian obu stóp hazardu. Następnie wzorce przepływów zestawiono z łącznymi spadkami zatrudnienia (por. Tab. 3). Okazuje się, że cykliczny spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia w krajach Unii wynikały częściej ze wzrostu prawdopodobieństwa utraty pracy niż ze zmniejszenia szans na jej znalezienie. Na dwunastu krajowych rynkach pracy wzrost bezrobocia wynikał przede wszystkim ze wzrostu stopy separacji, a na jedenastu – zarówno ze wzrostu stopy separacji, jak i obniżenia stopy przyjęć. Interpretując te dane należy również uwzględnić krytyczne uwagi zaprezentowane przy analizie stóp hazardu dla Unii Europejskiej, wskazujące na większe znaczenie zwolnień oraz mniejszą rolę zmian szans znalezienia zatrudnienia, niż wynikałoby to ze zmian stóp hazardu. Zestawienie wzorców przepływów z łącznymi spadkami zatrudnienia ukazuje silną heterogeniczność mechanizmów dostosowawczych. Na wysokim poziomie ogólności można stwierdzić, że wśród krajów o silnych spadkach popytu na pracę odnotowano wyraźne zwiększenie ryzyka utraty pracy, natomiast w krajach o łagodnych spadkach zatrudnienia relatywnie większą rolę odgrywało obniżenie stopy przyjęć do pracy.

[37] *European Commission*, *Labour Market Developments in Europe 2012*, s. 24.

Tab. 3. Wzorce przepływów a odporność rynków pracy krajów UE w okresie niskiej koniunktury gospodarczej

Cecha		Wzorce przepływów		
		Wzrost stopy separacji	*Wzrost stopy separacji i spadek stopy przyjęć*	*Spadek stopy przyjęć*
Łączny spadek zatrudnienia	*powyżej 5%*	Rumunia Portugalia Słowenia Dania Grecja Estonia	Irlandia Łotwa Litwa Węgry Bułgaria	Hiszpania
	od 2,5 do 5%	Szwecja Czechy	Włochy Finlandia Słowacja	
	poniżej 2,5%	Belgia Holandia	Luksemburg Francja Polska Austria Cypr	Malta Wielka Brytania

Objaśnienia: Podstawą klasyfikacji do poszczególnych grup były zmiany obu stóp hazardu, przy czym ich średni poziom w latach 2008–2010 zestawiono z analogiczną wielkością dla okresu 2005–2007. Pomocniczą informacją były zmiany stóp hazardu w poszczególnych kwartałach badanego okresu. W klasyfikacji nie uwzględniono Niemiec, w których w okresie 2008–2010 średnie odpływy z zatrudnienia zmniejszyły się, a napływy – zwiększyły się.

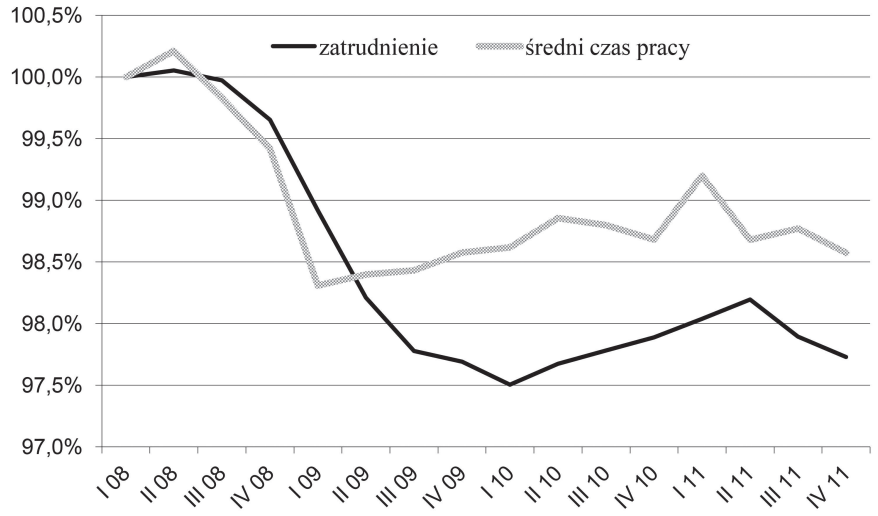
Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, *Labour Market Developments in Europe 2011*, s. 27; European Commission, *Labour Market Developments in Europe 2013*, s. 25.

2.3. Dostosowania czasu pracy

Zmniejszenie popytu na pracę w okresach recesji może dokonywać się nie tylko przez zmniejszenie liczby zatrudnionych, ale również zmniejszenie czasu pracy. Ustalenia na podstawie doświadczeń minionych recesji w krajach rozwiniętych potwierdzają, że tygodniowy czas pracy zmienia się procyklicznie i wyprzedza zwolnienia, które są bardziej opóźnione w stosunku do zmian produkcji, a jego

cykliczny spadek stanowi około ¼ obniżenia całkowitych nakładów pracy[38]. Analiza procesów dostosowawczych powinna więc uwzględniać zmiany czasu pracy, a różnice w jego dostosowaniach między poszczególnymi krajami mogą mieć istotne znaczenie dla wyjaśnienia zróżnicowanych reakcji zatrudnienia i bezrobocia na wahania produkcji.

Zmniejszenie popytu na pracę w Unii Europejskiej doprowadziło do silnych procyklicznych dostosowań czasu pracy (Rys. 22). Redukcje czasu pracy wyprzedzały cykliczne zmiany zatrudnienia, jednak nie były to znaczne różnice. Zmniejszenie czasu pracy wyprzedzało pierwszy wyraźny spadek zatrudnienia zaledwie o kwartał, natomiast najniższy poziom czasu pracy osiągnięto cztery kwartały przed minimalnym poziomem zatrudnienia. Niewielką różnicę w czasie między reakcją zatrudnienia i czasu pracy można interpretować jako oznakę stosunkowo wysokiej elastyczności zatrudnienia. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że na tle doświadczeń historycznych redukcje czasu pracy okazały się bardzo ważnym mechanizmem dostosowania popytu na pracę. W okresie I kw. 2008–I kw. 2009 redukcje tygodniowego czasu pracy



Rys. 22. Dezagregacja zmian całkowitych nakładów pracy w Unii Europejskiej (27) na liczbę zatrudnionych i czas pracy

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, rachunki narodowe.

[38] R. Rogerson, R. Shimer, *Search in Macroeconomic...*, s. 626–628.

stanowiły aż 60% łącznego obniżenia nakładów pracy. Biorąc pod uwagę całkowity okres ujemnej dynamiki nakładów pracy (II kw. 2008-I kw. 2010) okazuje się, że wkład zmniejszenia czasu pracy wyniósł 39%, w istotnej mierze amortyzując cykliczne zmiany zatrudnienia i bezrobocia. Na podstawie danych pochodzących z badania aktywności ekonomicznej ludności można również stwierdzić, że do I kw. 2009 zmniejszenie czasu pracy wynikało w podobnej mierze ze zmniejszenia liczby przepracowanych godzin pracowników pełno- i niepełnoetatowych, jak i upowszechnienia zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy. W kolejnych kwartałach redukcja czasu pracy przypadającego na pracownika wynikała natomiast ze wzrostu udziału pracujących w niepełnym wymiarze w zatrudnieniu ogółem.

Zmniejszenie średniego czasu pracy w Unii Europejskiej ogółem nastąpiło niemal we wszystkich **sekcjach działalności gospodarczej**. Największe zmiany nastąpiły w przemyśle, w którym czas pracy w okresie 1 kwartał 2008–1 kwartał 2009 zmniejszył się aż o 4,3%. Natomiast w budownictwie średni czas pracy w tym samym okresie zmniejszył się o 1,5%, co stanowiło około jednej czwartej całkowitego spadku nakładów pracy. W tym sektorze głównym mechanizmem dostosowawczym było więc dostosowanie zatrudnienia. Wykorzystanie elastyczności zatrudnienia można również zauważyć w obsłudze rynku nieruchomości, gdzie niewielkie zmniejszenie średniego czasu pracy (–0,4%) stanowiły jedynie około jednej dziesiątej łącznego spadku nakładów pracy. Niska elastyczność czasu pracy w branżach związanych z rynkiem nieruchomości jest spójna z wcześniejszym spostrzeżeniem, że w krajach doświadczających pęknięcia bańki spekulacyjnej na tym rynku, wrażliwość zatrudnienia na spadki produktu krajowego była duża. Wśród pozostałych sektorów znaczące zmniejszenie średniego czasu pracy odnotowano w sekcjach: działalność finansowa i ubezpieczeniowa (–2,1%); handel, transport, zakwaterowanie i gastronomia (–1,5%); działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (–1,4%).

Zmiany czasu pracy stanowiły ważny mechanizm dostosowawczy w większości krajów członkowskich. Na podstawie wyników **dekompozycji zmian całkowitego nakładu pracy** na zmiany liczby zatrudnionych i średniego czasu pracy w krajach członkowskich (por. Rys. 38 w aneksie) można dojść do kilku wniosków. Po pierwsze, w zdecydowanej większości krajów zmiany czasu pracy miały charakter procykliczny. Antycykliczne dostosowania czasu pracy w okresie recesji nastąpiły jedynie w Grecji i Hiszpanii, natomiast w Szwecji

i Danii czas pracy okazał się mało wrażliwy na pogorszenie koniunktury. Po drugie, głębokość redukcji czasu pracy w krajach członkowskich okazała się bardzo zróżnicowana. Największe zmniejszenia średniej liczby przepracowanych godzin miały miejsce w Słowenii, na Łotwie, w Bułgarii, Austrii, Estonii, na Litwie, w Portugalii, Niemczech i Wielkiej Brytanii. W tych gospodarkach redukcje czasu pracy w okresie I kwartał 2008–I kwartał 2010 wahały się od 2% w Wielkiej Brytanii i Niemczech do 7,6% w Słowenii. Umiarkowane zmiany czasu pracy (od –0,6 do –1,4%) nastąpiły we Włoszech, Irlandii, Francji, na Węgrzech, w Polsce, na Cyprze i w Holandii. Natomiast w Czechach, Słowacji, Finlandii w początkowym okresie malejącej koniunktury przeciętny czas pracy najpierw zmniejszył się o około 2%, po czym zwiększył ponad poziom z początku 2008 roku. Po trzecie, w okresie recesji pracodawcy powszechnie wykorzystywali strategię przetrzymywania siły roboczej jako alternatywę dla zwolnień. W wielu krajach członkowskich zmniejszenie liczby przepracowanych godzin przypadających na pracownika do I kwartału 2010 stanowiło więcej niż 1/3 całkowitego spadku nakładów pracy. W Niemczech, Austrii, na Malcie i w Polsce obniżenie łącznych nakładów pracy dokonało się wyłącznie przez dostosowania średniego czasu pracy. W Słowenii zmniejszenie czasu pracy tłumaczy ¾ spadku łącznych nakładów pracy, w Bułgarii – powyżej 50%, w Wielkiej Brytanii i Francji – około 45%, a w Portugalii, Włoszech czy Holandii – powyżej 1/3. Jednocześnie w początkowym okresie kryzysu gospodarczego zmniejszenie czasu pracy w tych gospodarkach stanowiło co najmniej połowę spadku nakładów pracy ogółem. Po czwarte, redukcje średniego czasu pracy w krajach członkowskich są słabo skorelowane z rozmiarem spadków produkcji. Wydaje się, że wykorzystywanie elastyczności czasu pracy nie zależało od głębokości recesji. Po piąte, kraje, w których zmiany czasu pracy okazały się ważnym mechanizmem dostosowania popytu na pracę, generalnie charakteryzowały się niską wrażliwością zatrudnienia na zmiany produktu krajowego. W Niemczech, Austrii i na Malcie współczynnik elastyczności względem PKB nie przekroczył 0,25, a w Holandii, Wielkiej Brytanii, Finlandii, Francji czy Włoszech oscylował między 0,32 a 0,42 i był mniejszy od wartości dla Unii Europejskiej (0,46). Natomiast w krajach o relatywnie niewielkim znaczeniu dostosowań czasu pracy, tj.: Hiszpanii, Danii, Grecji, Irlandii czy Węgrzech, współczynnik elastyczności zatrudnienia był wysoki. Podobna sytuacja dotyczy krajów nadbałtyckich, w których co prawda średni czas pracy wyraźnie się zmniejszył, jednak stanowiło to niewielką część zmiany łącznych

nakładów pracy. Jedynie w Bułgarii, Portugalii, Polsce i Szwecji nie widać związku między zmianami średniego czasu pracy a wrażliwością zatrudnienia na zmiany produktu krajowego. W pierwszych trzech krajach wrażliwość zatrudnienia na spadki produkcji okazała się wysoka pomimo antycyklicznej zmiany średniego czasu pracy. W odniesieniu do Bułgarii i Portugalii taką sytuację można tłumaczyć silnymi spadkami zatrudnienia po I kwartale 2010, jakie nie zostały złagodzone dalszym zmniejszeniem czasu pracy. Natomiast w przypadku Polski wysoki wskaźnik elastyczności zatrudnienia obliczono na podstawie bardzo niewielkich i krótkotrwałych spadków produkcji i zatrudnienia, stąd w jego interpretacji należy zachować ostrożność. Odmienna sytuacja miała miejsce w Szwecji, gdzie – pomimo acyklicznej reakcji czasu pracy – zmiany zatrudnienia okazały się niewielkie biorąc pod uwagę głębokość recesji. W tym przypadku wyjaśnienia należy szukać w innych czynnikach, w szczególności reformach instytucji rynku pracy realizowanych w latach 2007–2009[39]. Po szóste, kwartalne dane o nakładach pracy nie są dostępne dla Belgii, Luksemburga, Rumunii i Malty, jednak dla pierwszych trzech z nich dostępne są dane roczne, na podstawie których również można sformułować pewne ogólne wnioski o przebiegu procesów dostosowawczych (por. tabela 9 w aneksie). Jak można zauważyć, we wszystkich trzech gospodarkach nastąpiły procyklicznie zmiany czasu pracy, które w różnym stopniu amortyzowały zmiany zatrudnienia. W Luksemburgu dostosowania popytu na pracę odbywały się wyłącznie wskutek zmniejszenia średniego czasu pracy, podczas gdy zatrudnienie utrzymało dodatnią dynamikę. Również w Belgii elastyczność czasu pracy okazała się głównym mechanizmem dostosowawczym, a spadki zatrudnienia były bardzo łagodne. Natomiast w Rumunii zmniejszenie popytu na pracę dokonało się przede wszystkim przez spadek zatrudnienia, który odpowiadał za około 70% łącznego spadku nakładów pracy w latach 2009–2010.

Na koniec warto także zwrócić uwagę, że w większości krajów członkowskich średni czas pracy pozostał na obniżonym poziomie także w 2011 roku. Taka sytuacja miała miejsce w Belgii, Bułgarii, Niemczech, Estonii, Irlandii, Francji, Włoszech, na Cyprze, Łotwie, Litwie, w Luksemburgu, na Węgrzech, w Holandii, Austrii, Polsce, Portugalii, Rumunii, Słowenii i Wielkiej Brytanii. Istnienie znaczących rezerw zwiększenia czasu pracy może oznaczać, że w po-

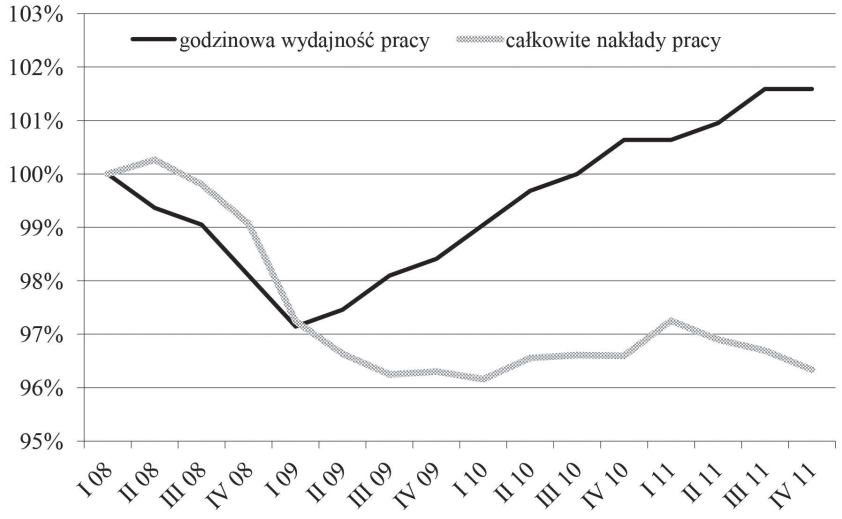
[39] Zob. więcej: H. Bennmarker, L. Calmfors, A. Svensson, *Wage Formation and the Swedish Labour Market Reforms 2007–2009*, „Finanspolitiska rådet" 2011, no 1.

czątkowej fazie ożywienia wzrost popytu na pracę będzie odbywał się przede wszystkim przez wydłużenie czasu pracy, opóźniając tym samym cykliczny wzrost zatrudnienia.

2.4. Dostosowania wydajności pracy

Na podstawie doświadczeń empirycznych krajów wysoko rozwiniętych ustalono, że wydajność pracy zachowuje się procyklicznie. Zgodnie z poglądami przedstawicieli nowej ekonomii keynesistowskiej, obniżenie produktywności siły roboczej w okresach recesji wynika z decyzji pracodawców, którzy spodziewając się wzrostu aktywności gospodarczej są skłonni przechowywać nadwyżkę pracowników ze względu na wysokie koszty rotacji załogi. Należy przy tym wskazać na dwie możliwości „chomikowania" pracowników: przy wykorzystaniu różnych sposobów skracania czasu pracy oraz przy niezmienionym czasie pracy. W obu przypadkach konsekwencją w skali makroekonomicznej będzie obniżenie przeciętnej wydajności pracy. Rozróżnienie tych możliwości jest istotne, gdyż koszty wykorzystania elastyczności czasu pracy zazwyczaj w większym stopniu ponoszą pracownicy, akceptujący niższe płace, przymusowe urlopy lub konieczność przepracowania dodatkowych godzin w okresie wzrostu popytu. Natomiast przechowywanie pracowników przy niezmienionym czasie pracy obciąża pracodawców, którzy ponoszą niezmienione koszty pracy przy niższym poziomie produkcji. Taka strategia powinna prowadzić do obniżenia godzinowej wydajności pracy (wyrażonej w wielkościach realnych), stąd właśnie ta kategoria została przeanalizowana w dalszej części podrozdziału. Badając procesy dostosowawcze warto określić kierunek zmian, podjąć próbę wytłumaczenia rozpoznanych tendencji, a także określić, czy różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi mogły tłumaczyć zróżnicowaną wrażliwość zatrudnienia na wahania produkcji.

W okresie malejącej koniunktury wydajność pracy w Unii Europejskiej zachowywała się silnie procyklicznie (por. Rys. 23). Po osiągnięciu swojego maksimum w I kw. 2008, w ciągu kolejnego roku zmniejszyła się aż o 2,9%. Dla porównania, przeciętna roczna dynamika wydajności w okresie I kw. 2000–IV kw. 2007 wyniosła +1,6%, a w najgorszym pod tym względem II kw. 2005 pozostała dodatnia, wynosząc + 0,8%. Cykliczne zmiany wydajności wyprzedzały zarówno zmiany łącznych nakładów pracy, jak i dostosowania zatrudnienia.



Rys. 23. Zmiany godzinowej wydajności pracy na tle zmian łącznych nakładów pracy w Unii Europejskiej (27) w okresie 2008–2011 (I kw. 2008=100%)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, rachunki narodowe.

Rozważając znaczenie zmian wydajności dla przebiegu procesów dostosowawczych należy zastanowić się, w jakim stopniu łagodziły one cykliczny spadek całkowitych nakładów pracy, w tym zmniejszenie liczby zatrudnionych. Informacji na ten temat może dostarczyć **dekompozycja produktu krajowego** na iloczyn łącznych nakładów pracy (całkowitej liczby przepracowanych godzin) i godzinowej produktywności. Na podstawie obliczeń można stwierdzić, że w okresie od I kwartału 2008 do I kwartału 2009 obniżenie godzinowej wydajności pracy stanowiło połowę cyklicznego spadku produkcji Unii Europejskiej. Z dokonanej w poprzednim punkcie dezagregacji łącznych nakładów wynika, że kolejne 30% spadku produkcji wynikało ze zmniejszenia średniego czasu pracy, a tylko 20% – zmniejszenia zatrudnienia. Dostosowania wydajności stanowiły więc niezwykle istotny mechanizm dostosowawczy, amortyzujący spadkowe tendencje zatrudnienia. Tak silne zmiany wydajności potwierdzają, że „chomikowanie" pracowników było powszechnie stosowaną strategią przystosowawczą.

Począwszy od II kwartału 2009 roku, wydajność pracy systematycznie rosła, podczas gdy nakłady pracy w dalszym ciągu zmniejszały się. Takie

tendencje również wydają się spójne z hipotezą przechowywania pracowników. Z upływem czasu bodźce do „chomikowania" siły roboczej maleją, gdyż koszty wynagrodzeń zaczynają przewyższać alternatywne koszty rotacji załogi. W warunkach wciąż niskiego popytu na rynku dóbr, duża presja konkurencyjna i malejąca zyskowność osłabiają bodźce do przetrzymywania nadwyżki pracowników. Można również zakładać, że wraz z upływem czasu od momentu wystąpienia nieoczekiwanego szoku, przedsiębiorstwa uzyskiwały coraz więcej informacji pozwalających na prognozowanie zamówień, które umożliwiały podjęcie decyzji o koniecznych dostosowaniach zatrudnienia. Duża dynamika produktywności w tym okresie może potwierdzać hipotezę o nasileniu procesów restrukturyzacji przedsiębiorstw w okresach niskiej koniunktury gospodarczej (*reallocation timing hypothesis)*, kiedy presja na wzrost produkcji i sprzedaży zanika, natomiast zwiększają się bodźce do redukcji kosztów.

Dynamika godzinowej wydajności pracy okazała się silnie **zróżnicowana sektorowo** (por. tabela 10 w aneksie). W początkowym okresie kryzysu gospodarczego jej największe zmniejszenie odnotowano w przemyśle, działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej oraz handlu, transporcie, zakwaterowaniu i gastronomii. Są to jednocześnie sekcje, w których redukcje wydajności stanowiły ważny mechanizm adaptacji do zmniejszenia produkcji. Dezagregacja produkcji na całkowite nakłady pracy i godzinową wydajność ukazuje, że w okresie I kw. 2008–I kw. 2009 obniżenie wydajności w przemyśle stanowiło połowę zmian produkcji, a we wspomnianych sekcjach usługowych – około 70%. Mniejsze znaczenie dla procesów dostosowawczych miało obniżenie wydajności w budownictwie, które tłumaczyło około 1/3 zmian produkcji. Z kolei w obsłudze rynku nieruchomości godzinowa wydajność w analogicznym okresie rosła, przy jednoczesnym wyraźnym spadku zatrudnienia przekraczającym 3%. W sekcjach związanych z rynkiem nieruchomości głównym kierunkiem dostosowań okazały się więc nie obniżenie wydajności, lecz zmiany zatrudnienia, co może tłumaczyć większą wrażliwość zatrudnienia na spadki produkcji w krajach dotkniętych załamaniem tego rynku.

Dodatkowych informacji o zjawisku przechowywania pracowników dostarczają **badania ankietowe.** Ze względu na skalę badania, na szczególną uwagę zasługuje analiza przeprowadzona przez OECD, obejmująca próbę ponad 230 tys. przedsiębiorstw w dziesięciu krajach europejskich: Belgii, Cze-

chach, Finlandii, Francji, Niemczech, Włoszech, Holandii, Hiszpanii, Szwecji i Wielkiej Brytanii[40]. Jej celem było rozpoznanie czynników oddziałujących na skalę przetrzymywania pracowników w okresie recesji 2008–2009. Wyniki badania pozwoliły na sformułowanie następujących wniosków:

1) Wahania produktywności są większe w firmach bez zadłużenia zewnętrznego niż w przedsiębiorstwach posiadających takie zobowiązania. Podmioty nieposiadające zadłużenia mają więc większe możliwości przechowywania pracowników. Wyniki te są spójne z poglądem, że w krajach charakteryzujących się wysokim zadłużeniem sektora przedsiębiorstw, wrażliwość zatrudnienia na zmiany produkcji jest wyższa.
2) Wahania produktywności maleją wraz ze wzrostem wielkości przedsiębiorstwa. Interpretacja obserwowanej zależności nie jest jednak oczywista. Bardziej intensywne „chomikowanie" pracowników w małych firmach może być tłumaczone na przykład większym znaczeniem zasad sprawiedliwego traktowania wynikającym z istnienia indywidualnych relacji między pracodawcą a pracownikami, akcentowanych w modelach socjologicznych, czy też generalnie niższym poziomem zadłużenia tych podmiotów.
3) Stopień zaawansowania technologicznego produkcji jest pozytywnie skorelowany z tendencjami do przetrzymywania pracowników. Firmy w sektorach wysokich technologii w większym stopniu zatrudniają wykwalifikowanych pracowników na umowach stałych, dla których koszty rotacji są wyższe. Zachętą do przechowywania pracowników mogą być także poniesione w przeszłości nakłady na szkolenia, a także wysoka wydajność pracowników, zwiększająca akceptowalny ubytek produktywności.
4) Wahania produktywności są większe w sektorach „wiedzochłonnych". Związek ten wynika z wyższych kosztów rotacji doświadczonych pracowników, posiadających wysoki, trudny do zastąpienia kapitał specyficzny.
5) Nie rozpoznano zależności między nasileniem przechowywania siły roboczej a orientacją eksportową przedsiębiorstw.

Niemal wszystkie państwa członkowskie odnotowały ujemną dynamikę godzinowej wydajności pracy w początkowym okresie kryzysu gospodarczego (por. Rys. 39 w aneksie). Wzrost wydajności w okresie I kw. 2008–I kw. 2009 nastąpił jedynie w Hiszpanii, Polsce, Irlandii i Słowenii, a w Bułgarii i na Cyprze jej poziom nie uległ zmianie. Interpretując te dane należy jednak

[40] *OECD, Employment Outlook 2010*, s. 40–42.

wziąć pod uwagę dodatnią dynamikę produktywności w dłuższym okresie: przeciętny roczny wzrost godzinowej produktywności w okresie 2001–2012 wynosił 1,2% dla starych państw członkowskich i 3,5% dla nowych[41]. Jedynie w Hiszpanii tempo wzrostu wydajności pracy w początkowym okresie recesji przekraczało średnią; na Cyprze i w Irlandii jej dynamika była mniejsza o około 1 p.p.; natomiast w Portugalii, Polsce i Słowenii – o około 2 p.p. W pozostałych krajach zmiany wydajności pracy okazały się silnie procykliczne, przy dynamice mniejszej o 3 p.p. i więcej od długookresowego tempa zmian wydajności, przy czym największe odchylenia wśród nowych członków UE odnotowano na Litwie, Łotwie, Węgrzech i Słowacji, a w grupie starych krajów członkowskich – w Finlandii, Szwecji, Niemczech i Wielkiej Brytanii.

Rozważając wpływ zmian wydajności na dynamikę popytu na pracę, warto odnieść zaprezentowane dostosowania do zmian produktu krajowego i całkowitych nakładów pracy. Szczegółowe informacje na temat sytuacji w państwach członkowskich znajdują się na rysunku 39, przedstawiającym dekompozycję zmian produktu krajowego brutto na zmiany godzinowej wydajności i całkowitych nakładów pracy w okresie I kw. 2008–I kw. 2009 oraz I kw. 2009–I kw. 2010. Analiza pozwoliła na ustalenie, że w początkowym okresie kryzysu spadki wydajności silnie amortyzowały dostosowania popytu na pracę w większości krajów członkowskich. W okresie I kw. 2008–I kw. 2009, w 12 krajach obniżenie wydajności pracy stanowiło powyżej 50% zmiany produktu krajowego, a w kolejnych trzech – powyżej 1/3. W przeważającej mierze są to kraje o relatywnie niskiej wrażliwości zatrudnienia na zmiany PKB. Silne procykliczne wahania wydajności, łagodzące wpływ spadków produktu krajowego na popyt na pracę, można było zaobserwować także w Belgii, Luksemburgu i Rumunii, dla których z powodu braku danych kwartalnych analizowano dane roczne (por. tabela 11 w aneksie). Wysoką wrażliwością zatrudnienia pomimo głębokich spadków wydajności w początkowym okresie kryzysu charakteryzowały się jedynie Dania, Grecja, Litwa i Łotwa, co wynikało z silnych spadków popytu na pracę po I kw. 2009 roku. Z kolei w krajach o niewielkich spadkach (do 10% zmiany PKB) lub wzroście wydajności pracy wrażliwość zatrudnienia na spadki produkcji była wysoka. Odmienny przebieg procesów dostosowawczych występował jedynie w Pol-

[41] Dane kwartalne rok do roku. Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, rachunki narodowe.

sce i na Cyprze, gdzie całkowite nakłady pracy nie obniżyły się ze względu na stosunkowo niewielkie i krótkotrwałe spadki produkcji. Warto również zauważyć, że choć w większości krajów od połowy 2009 roku nastąpiła szybka poprawa godzinowej wydajności pracy, to w niektórych gospodarkach jej poziom pozostawał obniżony w r. 2010 i r. 2011. Największe rezerwy wzrostu wydajności pracy występują w Finlandii, na Węgrzech, w Wielkiej Brytanii, Holandii, Włoszech i Niemczech. Z jednej strony taka sytuacja wpływała dodatnio na dynamikę popytu na pracę w okresie niskiej aktywności gospodarczej, z drugiej jednak wzrost gospodarczy w początkowej fazie ożywienia może odbywać się głównie przez wykorzystanie tych rezerw, co oznacza jego bezzatrudnieniowy charakter. Analiza dynamiki produktywności w 24 krajach OECD podczas 85 minionych recesji potwierdza, że w przypadkach szczególnie silnych spadków wydajności pracy, ożywieniu towarzyszył bardzo wysoki wzrost produktywności przy słabym wzroście zatrudnienia[42].

W dotychczasowych rozważaniach przyjęto, zgodnie z argumentacją ekonomii neokeynesowskiej, że spadki produktywności w okresie niskiej koniunktury gospodarczej wynikają z przechowywania siły roboczej przez pracodawców. Warto jednak zastanowić się, czy mogły istnieć **inne przyczyny procyklicznych zmian wydajności**. Zwolennicy szkoły realnego cyklu koniunkturalnego interpretowali ten fakt jako wynik niedających się zaobserwować wstrząsów technologicznych. Ponadto, spadek produktywności mógłby być wynikiem pogorszenia konkurencyjności na rynku dóbr, czy realokacji siły roboczej między poszczególnymi gałęziami gospodarki, różniącymi się produktywnością. Takie tłumaczenia spadków produktywności wydają się jednak mało wiarygodne z kilku powodów. Po pierwsze, recesja gospodarcza 2008-2009 była wywołana przede wszystkim negatywnym szokiem popytowym, natomiast zakłócenia podażowe – wskazywane przez zwolenników szkoły realnego cyklu koniunkturalnego jako zasadnicze źródło wahań cyklicznych – nie miały na tym etapie kryzysu istotnego znaczenia. Po drugie, szokowe zmiany gospodarcze wywołane wprowadzeniem nowych technologii powinny oddziaływać w kierunku wzrostu produktywności, natomiast trudno wyobrazić sobie zmiany technologiczne oddziałujące w kierunku przeciwnym. Ponadto, hipotetyczny wstrząs technologiczny powinien być wyjątkowo silny, krótkotrwały i obejmujący swoim zasięgiem niemal wszystkie państwa członkowskie. Trudno

[42] *OECD, Employment Outlook 2010*, s. 76–77.

wyobrazić sobie szybką dyfuzję technologii między poszczególnymi firmami i całymi branżami, wywołującą w skali makroekonomicznej głęboki spadek produktywności trwający zaledwie cztery kwartały. Po trzecie, szybkość i powszechność zmian produktywności podważają również wpływ ewentualnych restrykcji, których wprowadzenie doprowadziłoby do pogorszenia konkurencyjności przedsiębiorstw. Regulacje te musiałyby być wprowadzone w okresie poprzedzającym kryzys, charakteryzować się nadzwyczajną restrykcyjnością i szerokim zasięgiem oraz obejmować zarówno wiele sektorów, jak i wszystkie (lub prawie wszystkie) kraje członkowskie. Po czwarte, dotychczasowa analiza nie wskazuje również na występowanie intensywnych procesów realokacji siły roboczej między poszczególnymi gałęziami gospodarki. Co więcej, opisane spadki produktywności wymagałyby, by realokacja odbywała się od sektorów bardziej wydajnych do mniej produktywnych, a także niezwykle szybkiego tempa tych procesów. Przeprowadzona analiza zmian zatrudnienia w różnych przekrojach wyklucza taką możliwość. W końcu po piąte, powszechność przechowywania siły roboczej w początkowym okresie recesji gospodarczej potwierdzają wyniki badań ankietowych.

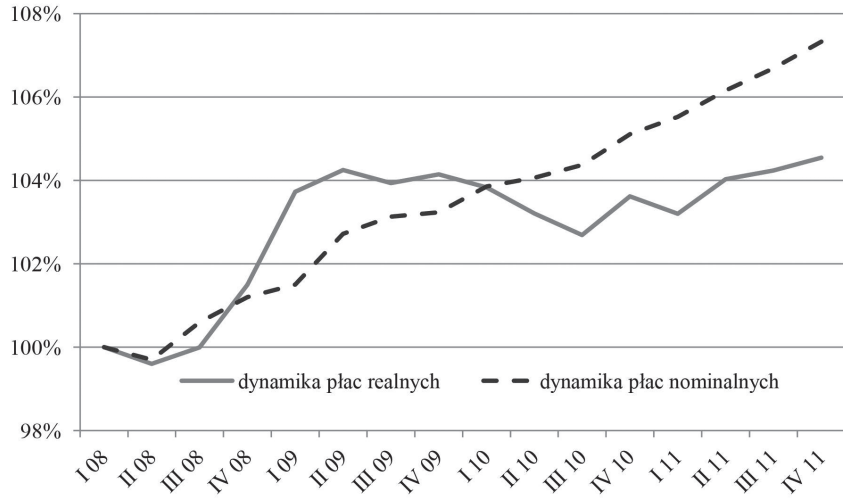
2.5. Dostosowania płac

Istotnym czynnikiem determinującym przebieg procesów dostosowawczych na rynku pracy jest elastyczność płac. Poglądy na cykliczną wrażliwość płac, w tym szczególnie na powody ich ograniczonej elastyczności, stanowią jedną z najważniejszych różnic między zwolennikami ujęć nawiązujących do ekonomii neoklasycznej i keynesistowskiej. W pierwszej kolejności należy więc odpowiedzieć na pytanie, czy w reakcji na obniżenie koniunktury płace obniżyły się, czy pozostały sztywne, a następnie podjąć próbę wyjaśnienia procesów dostosowawczych.

Na podstawie danych dla Unii Europejskiej można stwierdzić, że **dynamika płac nominalnych** okazała się generalnie mało wrażliwa na pogorszenie koniunktury gospodarczej[43]. Płace nieprzerwanie rosły od połowy 2008

[43] W analizie posłużono się danymi zaklasyfikowanymi przez Eurostat jako „wynagrodzenia podstawowe wraz z dodatkami" (*wages and salaries),* wchodzącymi w skład indeksu kosztów pracy *(labour cost index)* przedstawiającego całkowite godzinowe koszty pracy ponoszone na utrzymanie pracowników.

do końca 2011 roku, a krótkotrwałe spowolnienie tempa wzrostu nastąpiło dopiero w III kwartale 2009 roku (por. Rys. 24). Pomimo silnego sektorowego zróżnicowania oddziaływania kryzysu, wzrost płac miał miejsce w każdym z trzech wielkich sektorów gospodarczych. Co więcej, we wskazanym okresie wzrost wynagrodzeń w przemyśle i budownictwie, najbardziej dotkniętych spadkami produkcji i zatrudnienia, wyraźnie przewyższył wzrost w usługach.



Rys. 24. Dynamika płac nominalnych i realnych w Unii Europejskiej (27) w okresie 2008–2011 (I kw. 2008=100%)

Objaśnienia: dane odnoszą się do przemysłu, budownictwa i usług (sekcje B-S NACE Rev. 2). Do urealnienia dynamiki płac wykorzystano indeks cen PKB.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Dla procesów zachodzących na rynku pracy bardziej istotne są jednak **płace realne**, które podczas recesji zmieniały się antycyklicznie (Rys. 24). Było to wynikiem utrzymania dodatniego tempa wzrostu płac nominalnych przy szybkim tempie dezinflacji, towarzyszącej spadkowi popytu. W warunkach malejącej stopy inflacji obniżenie płac realnych wymaga bowiem relatywnie większego spadku dynamiki wynagrodzeń. Dopiero od połowy 2009 roku wzrost inflacji i zmniejszenie dynamiki nominalnych wynagrodzeń przyczyniły się najpierw do zahamowania wzrostu, a potem do obniżenia płac realnych.

Pod koniec 2010 roku płace znów zaczęły rosnąć, jednak znacznie wolniej niż w latach 2008 i 2009.

Dynamika płac w analizowanym okresie była duża także na tle bardziej długookresowych tendencji. Okazuje się, że średnioroczny wzrost płac w grupie krajów należących do Unii Europejskiej (27) w okresie 2001–2007 wyniósł 3,4% w ujęciu nominalnym oraz 1,4% w realnym[44]. Natomiast w 2008 roku zarówno płace nominalne, jak i realne rosły wyraźnie szybciej na tle dłuższego okresu (odpowiednio o 4% i 3,8%), do czego przyczynił się zwłaszcza wysoki wzrost wynagrodzeń w I kwartale. Potwierdza to wniosek o acyklicznych zmianach płac nominalnych i antycyklicznej reakcji płac realnych.

Utrzymanie większej dynamiki płac w okresie recesji mogło wynikać nie tyle z niskiej elastyczności płac, ile z występowania **efektów kompozycyjnych.** Można rozważyć sytuację, w której wielu pracodawców zamroziło bądź obniżyło wysokość wynagrodzeń, jednak koncentracja zwolnień w grupie pracowników o niższych wynagrodzeniach przyczyniła się do braku zmian średniej dynamiki płac. Analiza dostosowań zatrudnienia wykazała, że w Unii Europejskiej ogółem największe spadki zatrudnienia dotyczyły pracujących znajdujących się w 2 i 3 (środkowym) kwintylu płac. Na tej podstawie można dojść do wniosku, że efekty kompozycyjne rzeczywiście oddziaływały w kierunku wzrostu średniego poziomu płac, jednak ich wpływ należy uznać za niewielki. Spośród państw członkowskich, głębokie spadki zatrudnienia skoncentrowane w grupie osób o niskich płacach wystąpiły przede wszystkim w Irlandii. Efekty kompozycyjne w tym kraju miały więc silny wpływ na dynamikę płac ogółem. W Luksemburgu, Szwecji, Finlandii, Słowacji oraz na Litwie wpływ efektów kompozycyjnych można uznać za umiarkowany, przy czym w tym ostatnim przypadku oddziaływały one nie w kierunku statystycznego wzrostu, lecz spadku wysokości płac. W odniesieniu do pozostałych krajów można stwierdzić niewielkie znaczenie zmian kompozycyjnych, dlatego dane o dynamice płac można traktować jako stosunkowo wiarygodną informację o poziomie elastyczności wynagrodzeń[45].

W większości krajów członkowskich UE malejącemu popytowi na pracę towarzyszył wzrost płac, zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym (por.

---

[44] Dane sprzed 2008 roku są ograniczone tylko do sektora przedsiębiorstw.

[45] *Por. Eurofound, Shifts in the job structure In Europe during the Great Recession*, 2011, s. 19.

Rys. 40 w aneksie). Zmniejszenie nominalnych wynagrodzeń w okresie I kwartał 2008–I kwartał 2010 nastąpiło jedynie w krajach nadbałtyckich[46]. W Grecji i Wielkiej Brytanii spadek płac nominalnych miał miejsce w okresie I kwartał 2008–I kwartał 2009, natomiast w kolejnym roku niewielki spadek odnotowano jedynie w Austrii. W większości krajów zmniejszenie tempa wzrostu płac nastąpiło dopiero po I kwartale 2009 roku, co dowodzi silnej inercji wynagrodzeń. Dynamika płac nominalnych w większości krajów okazała się więc mało wrażliwa na spadki produkcji. Co więcej, w przeważającej liczbie krajów tempo wzrostu płac nominalnych w okresie niskiej koniunktury nie zmieniło się znacząco w porównaniu z okresem przed kryzysem. W Belgii, Bułgarii, Danii, Niemczech, Grecji, Włoszech i Słowenii tempo średniorocznego wzrostu płac nominalnych w okresie I kwartał 2008–I kwartał 2010 nawet przewyższał przeciętną dynamikę z lat 2005–2007. Znaczne zmniejszenie tempa wzrostu wynagrodzeń miało natomiast miejsce w krajach nadbałtyckich, w których w okresie przegrzania koniunktury przed recesją płace rosły w tempie 15–20% rocznie.

Dla dynamiki popytu na pracę podstawowe znaczenie mają jednak zmiany płac realnych. Spośród 26 państw członkowskich (brak danych dla Irlandii), w okresie I kw. 2008–I kw. 2010 płace realne rosły, pomimo spadków PKB w 21 krajach. W Bułgarii, Słowacji, Słowenii, Czechach, Rumunii i Hiszpanii wzrost w analizowanym okresie przekroczył 5%. Jednocześnie kraje te charakteryzowały się relatywnie wysoką wrażliwością zatrudnienia na zmiany produkcji[47]. Spadek realnych wynagrodzeń w tym okresie nastąpił w Wielkiej Brytanii, na Malcie i w krajach nadbałtyckich. W pierwszych dwóch krajach takie dostosowania przyczyniły się do złagodzenia cyklicznych spadków popytu na pracę. Odmienna sytuacja miała miejsce w krajach nadbałtyckich, co można tłumaczyć z jednej strony wyjątkową dotkliwością recesji gospodarczej, a z drugiej – silną korektą po latach bardzo wysokiego wzrostu płac

[46] Do tych krajów należy zaliczyć także Irlandię, w przypadku której brakuje wprawdzie danych w bazie Eurostatu, jednak badania ankietowe pracodawców prowadzone przez irlandzki urząd statystyczny potwierdzają ujemną dynamikę płac. Zob. K. Walsh, *Wage bill change in Ireland during recession - how have employers reacted to the downturn*, „Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland" 2012, vol. XLI, s. 39–70.

[47] Jedynie w przypadku Rumunii brak danych kwartalnych uniemożliwił obliczenie porównywalnego wskaźnika elastyczności zatrudnienia wobec zmian produktu krajowego brutto.

w okresie przed kryzysem. W pozostałych 15 krajach wzrost płac w okresie I kw. 2008–I kw. 2010 roku wahał się w przedziale od 5% w Finlandii do 0% na Węgrzech i był słabo skorelowany z wrażliwością zatrudnienia na zmiany PKB.

Wyniki analizy przeprowadzonej na podstawie danych zagregowanych warto skonfrontować z danymi mikroekonomicznymi. Informacje o polityce płacowej pracodawców uzyskano w badaniu ankietowym europejskich przedsiębiorstw w ramach projektu **sieci Eurosystemu ds. dynamiki płac** *(Wage Dynamics Network - WDN)*, przeprowadzonym w miesiącach letnich 2009 roku. Badaniem objęto około 5700 firm z 9 krajów: Austrii, Belgii, Czech, Estonii, Francji, Włoch, Holandii, Polski i Hiszpanii[48]. W pierwszym etapie badania ankietowani kierownicy wskazywali na główną strategię obniżania kosztów w ich firmach wybraną spośród sześciu następujących możliwości: obniżenie płac zasadniczych, obniżenie elastycznych składników wynagrodzeń, zwolnienia osób zatrudnionych na umowach stałych, zwolnienia osób zatrudnionych na umowach czasowych, zmniejszenie czasu pracy oraz dostosowanie innych kosztów niż koszty pracy. Okazało się, że dostosowania płac były najmniej popularną wiodącą strategią obniżania kosztów: cięcia płac zasadniczych wybrało 1,2% ankietowanych, a redukcje dodatkowych składników wynagrodzeń – 9,8%. W przekroju badanych krajów, cięcia płac zasadniczych okazały się popularną strategią jedynie w Estonii, natomiast w pozostałych tę strategię stosowano jako wiodącą w mniej niż 2% przedsiębiorstw. Badanie pozwoliło również na rozpoznanie zmian w strategiach dostosowawczych w zależności od siły szoku w ocenie kierowników. Nawet w grupie przedsiębiorstw najbardziej dotkniętych skutkami kryzysu, doświadczających silnego negatywnego szoku popytowego oraz znacznych trudności w realizacji zobowiązań kredytowych, na cięcia płac podstawowych zdecydowało się zaledwie 2,4% pracodawców.

Kolejnym etapem badania było uzyskanie informacji o polityce płacowej również tych pracodawców, którzy nie wskazali dostosowań wynagrodzeń jako wiodącej strategii. W tym celu ankietowanym kierownikom zadano

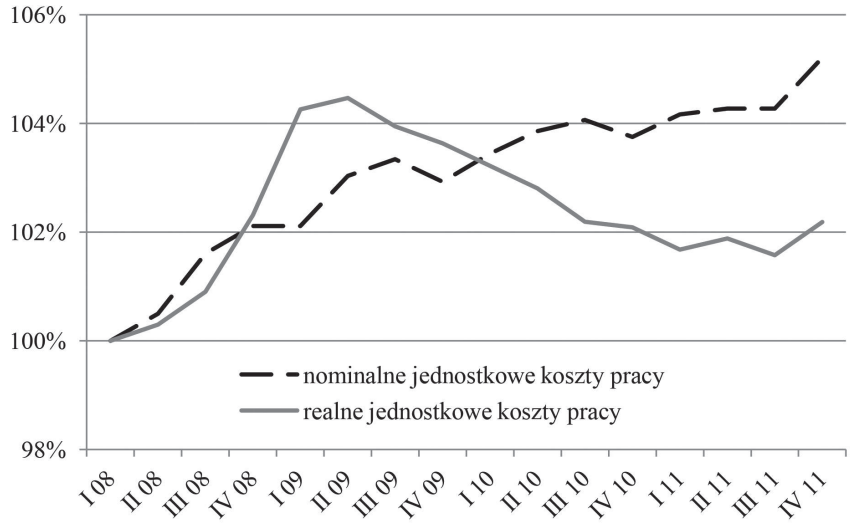
[48] Uzyskane odpowiedzi zostały zaprezentowane w tabeli 12 zamieszczonej w aneksie. Warto zwrócić uwagę, że opisane badanie stanowiło drugą edycję szerszego projektu. W pierwszej przepadano przedsiębiorstwa z 17 krajów, a na podstawie uzyskanych wyników do drugiej edycji wyselekcjonowano kraje w ten sposób, by uzyskać porównywalne zróżnicowanie dostosowań płacowych.

pytanie o stosowanie cięć podstawowych bądź dodatkowych składników wynagrodzeń w okresie recesji 2008–2009, a w przypadku odpowiedzi twierdzącej – o zakres pracowników, wobec których takie działania miały miejsce. Ponadto, rezultaty badania z 2009 roku porównano z odpowiedziami z roku 2007, odnoszącymi się do okresu 2003–2007 (por. tabela 12 w aneksie). Na ich podstawie można stwierdzić, że cięcia płac nominalnych są rzadkością nie tylko w okresach wysokiej koniunktury, ale również głębokiej recesji. Takie dostosowania miały miejsce jedynie w nieco ponad 3% badanych firm i obejmowały niespełna 2% pracowników, przy czym plany kierowników nie wskazywały na nasilenie redukcji płac w kolejnych kwartałach. Podczas recesji 2008–2009 znacznie częściej decydowano się natomiast na zamrożenie płac. Zastosowano je w 1/3 ankietowanych firm, a podwyżki nie otrzymał co trzeci pracownik. Wyniki w poszczególnych krajach również wskazują na generalnie niską wrażliwość płac nominalnych na pogorszenie koniunktury. W starych krajach członkowskich Unii cięcia płac nominalnych były mało popularne, a także obejmowały znikomy udział pracowników. W Polsce i Czechach zdarzały się częściej, jednak wyniki nie różnią się znacząco od tych sprzed kryzysu. Wyjątkiem jest Estonia, w której cięcia płac nominalnych w okresie recesji występowały powszechnie. O ile pracodawcy sporadycznie obniżali wynagrodzenia, o tyle zamrożenie płac było znacznie częściej stosowanym rozwiązaniem, zarówno w nowych, jak i starych krajach członkowskich. Najpowszechniej wykorzystywano je we Francji, Estonii, Czechach oraz Włoszech. Popularność zamrażania wynagrodzeń była natomiast niewielka w Austrii, Holandii i Belgii, w których – wbrew ugruntowanym w literaturze prawidłowościom – redukcje zatrudnienia w okresie recesji również okazały się łagodne.

Oceniając wpływ wzrostu płac na popyt na pracę należy również ustalić, czy znajduje on uzasadnienie w poprawie produktywności. W warunkach równowagi na rynku pracy, dynamika płac powinna być równa dynamice wydajności pracy, co jest równoznaczne z utrzymywaniem się **realnych jednostkowych kosztów pracy** *(real unit labour costs - RULC)* na stałym poziomie[49]. W Unii Europejskiej realne jednostkowe koszty pracy silnie rosły począwszy od III

[49] W ujęciu nominalnym jednostkowe koszty pracy oznaczają wysokość płac nominalnych przypadającą na jednostkę produkcji, natomiast w ujęciu realnym są skorygowane o wzrost cen.

kwartału 2008 do połowy 2009 roku (por. Rys. 25). Taka sytuacja oznacza zwiększenie udziału kosztów pracy w produkcji ogółem i pogorszenie opłacalności produkcji, które powinno oddziaływać w kierunku obniżenia popytu na pracę. Silny wzrost RULC wynikał z jednoczesnego oddziaływania dwóch czynników: głębokich spadków



Rys. 25. Dynamika nominalnych i realnych jednostkowych kosztów pracy w Unii Europejskiej (27) w okresie 2008–2011 (I kw. 2008=100%)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, rachunki narodowe.

produktywności, będących konsekwencją przechowywania siły roboczej, a także większej dynamiki płac realnych. Powolne dostosowanie płac nominalnych do malejącego tempa wzrostu cen doprowadziło do tego, że jednostkowe koszty pracy w ujęciu realnym rosły szybciej niż w nominalnym. W II połowie 2009 roku nastąpiło odwrócenie tych tendencji, wynikające przede wszystkim z silnej poprawy produktywności, choć w pewnym stopniu także ze zmniejszenia dynamiki płac realnych. Warto jednak zwrócić uwagę, że pod koniec badanego okresu poziom RULC w dalszym ciągu przewyższał wartość z początku 2008 roku. Zgodnie z teorią bezrobocia NAIRU, wzrost wynagrodzeń przewyższający dynamikę produktywności w dłuższym okresie powinien prowadzić do obniżenia popytu na pracę i wzrostu bezrobocia

równowagi. W warunkach obecnego kryzysu gospodarczego taka sytuacja wydaje się jednak mało prawdopodobna. Czynniki najbardziej przyczyniające się do wzrostu RULC: przetrzymywanie siły roboczej oraz malejące tempo wzrostu cen – miały charakter tymczasowy. Co więcej, w latach poprzedzających kryzys realne jednostkowe koszty pracy charakteryzowała tendencja malejąca: w okresie od I kw. 2005 do I kw. 2008 roku jednostkowe koszty zmniejszyły się łącznie o 2,1%, co powinno przyczynić się do zamortyzowania negatywnego wpływu ich późniejszego wzrostu na bezrobocie równowagi.

Interesujących spostrzeżeń dostarcza również analiza tendencji realnych jednostkowych kosztów pracy w przekroju państw członkowskich (por. rysunek 41 i tabela 13 w aneksie). Po pierwsze, zmiany RULC w okresie od I kw. do 2008 do I kw. 2011 przebiegały, podobnie jak w UE ogółem, w dwóch etapach. W początkowym okresie kryzysu, tj. do I kw. 2009, wszystkie kraje doświadczyły silnych wzrostów jednostkowych kosztów, natomiast w kolejnych kwartałach odnotowano zmiany w przeciwnym kierunku. Po drugie, skala wahań w przekroju państw UE była silne zróżnicowana. W początkowym okresie kryzysu, silny wzrost RULC na tle zmian w UE ogółem miał miejsce w Luksemburgu, Słowacji, Irlandii, Finlandii, Słowenii, Niemczech i Bułgarii, relatywnie niewielki przyrost odnotowano w Polsce, Hiszpanii, na Łotwie i w Szwecji, a w Czechach jednostkowe koszty obniżyły się. W kolejnych okresach dominowała tendencja odwrotna, przy czym największe spadki RULC nastąpiły w krajach bałtyckich, Irlandii, na Malcie, w Luksemburgu i Danii. Po trzecie, w całym analizowanym okresie, tj. od 2008 do 2011 roku, większość krajów odnotowała wzrost RULC. W 16 krajach jednostkowe koszty wzrosły, przy czym w 8 z nich przyrost przekroczył 3%, natomiast spadek RULC miał miejsce w 11 krajach. Po czwarte, zestawiając zmiany RULC i cykliczną wrażliwość zatrudnienia można dojść do wniosku, że w analizowanym okresie nie widać wyraźnego związku między obiema kategoriami. Taka sytuacja wydaje się potwierdzać spostrzeżenia zwolenników nowej ekonomii keynesistowskiej, że w krótkim okresie niedoskonałe rynki pracy nie oczyszczają się, a mechanizmy dostosowawcze są złożone. Jednak w dłuższym okresie, gospodarki charakteryzujące się wzrostem jednostkowych kosztów pracy mogą doświadczyć spadku popytu na pracę i wzrostu bezrobocia równowagi. Wskazanie krajów o większym ryzyku takich zmian wymaga jednak analizy zmian RULC zarówno w okresie przedkryzysowym, jak i w okresie po I kwartale

2011, w którym nastąpiło ponowne osłabienie aktywności gospodarczej. Po piąte, w większości państw członkowskich w okresie I kw. 2005–I kw. 2008 nastąpił spadek RULC. To spostrzeżenie niesie ze sobą dwie implikacje ważne dla zrozumienia procesów dostosowawczych na rynku pracy. Z perspektywy długookresowej, łączny efekt spadku jednostkowych kosztów przed kryzysem i ich wzrostu w latach kryzysu wydaje się być neutralny w stosunku do poziomu bezrobocia równowagi. Inaczej rzecz ujmując, wzrost RULC w okresie kryzysu nie powinien doprowadzić do podniesienia stopy NAIRU ze względu na odwrotne zmiany w okresie przedkryzysowym. Natomiast z perspektywy dostosowań w krótkim okresie można zauważyć, że kraje o spadkach RULC przed kryzysem charakteryzowały się niższą wrażliwością zatrudnienia niż te, w których jednostkowe koszty rosły. Wydaje się, że istnieje związek między dynamiką tych kosztów a możliwościami przechowywania siły roboczej w okresie recesji. Ujemna dynamika RULC przed kryzysem oznaczała poprawę relacji między produktywnością a wynagrodzeniem, co powinno wywierać korzystny wpływ na opłacalność produkcji. Na płaszczyźnie mikroekonomicznej wyższa marża między sprzedażą wytworzonych dóbr a kosztami pracy oznaczała istnienie pewnej rezerwy, dzięki której pracodawcy mogli zaakceptować większą obniżkę wydajności i przetrzymywać siłę roboczą w okresie spadku popytu. Natomiast silne wzrosty RULC przed kryzysem mogły doprowadzić do tego, że recesyjny spadek popytu wymusił podjęcie intensywnych działań restrukturyzacyjnych prowadzących do poprawy opłacalności, w tym do znacznych redukcji zatrudnienia.

W przeprowadzonej analizie wykazano, że dynamika płac nominalnych okazała się mało wrażliwa na pogorszenie koniunktury, z kolei płace realne w okresie recesji gospodarczej zmieniały się antycyklicznie. Zgodnie z poglądami ekonomii głównego nurtu, takie dostosowania płac powinny oddziaływać w kierunku silniejszych redukcji popytu na pracę. Specyficzne cechy recesji 2008–2009 powodują jednak, że redukcje wynagrodzeń niekoniecznie mogły oddziaływać łagodząco na zmiany popytu na pracę. Uzasadnienie takiego stanowiska jest inspirowane poglądami ekonomii keynesistowskiej. Spadek dynamiki płac nominalnych mógłby – w warunkach szybkiego tempa dezinflacji – oddziaływać w kierunku dalszego zmniejszenia oczekiwań inflacyjnych i w rezultacie do nasilenia tendencji deflacyjnych. Oznaczałoby to daleko idące konsekwencje zarówno dla popytu na pracę, jak i wzrostu gospodarczego. Po pierwsze, obniżenie płac nominalnych w warunkach spadającego tempa

wzrostu cen nie doprowadzi do spadku płac realnych. Po drugie, pogłębienie tendencji deflacyjnych w sytuacji zerowych stóp procentowych oznacza wzrost realnych stóp procentowych, który z kolei negatywnie oddziałuje na wydatki gospodarstw domowych i inwestycje przedsiębiorstw, prowadząc do utrwalenia tendencji deflacyjnych. Taki scenariusz stanowi odwrotność klasycznej spirali cenowo-płacowej. Warto również mieć na uwadze utrzymujący się wysoki stopień zadłużenia zarówno przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, jak i rządów. Niemożność doprowadzenia do spadku realnych stóp procentowych oznacza wysokie koszty spłaty zadłużenia, co również powinno wywierać negatywny wpływ na poziom wydatków i inwestycji, a w rezultacie także na popyt na pracę. Z drugiej strony, konsekwencją cięć płac nominalnych mogą być nie tylko spadek popytu wewnętrznego, ale również poprawa opłacalności eksportu netto. Ten korzystny efekt może być jednak ograniczony, jeśli wysokie realne stopy procentowe doprowadzą do aprecjacji waluty krajowej. Zatem wpływ cięć nominalnych na produkcję i zatrudnienie będzie zależał od tego, który efekt okaże się przeważający. Wydaje się, że spadki płac mogłyby okazać się nieco bardziej skuteczne w stabilizowaniu zatrudnienia w niewielkich gospodarkach, silnie uzależnionych od zagranicznej wymiany handlowej, natomiast cięcia płac nominalnych w krajach o dużym znaczeniu popytu wewnętrznego dla wzrostu gospodarczego mogłyby nie tyle łagodzić, co pogłębiać spadki produkcji i zatrudnienia.

2.6. Zmiany podaży pracy

Niski poziom aktywności gospodarczej oddziałuje nie tylko na rozmiar popytu na pracę, ale również na podażową stronę rynku pracy. Niekorzystna sytuacja gospodarcza może skłonić część siły roboczej do wycofania się z rynku pracy: osoby starsze mogą zdecydować o wcześniejszym przejściu na emeryturę, osoby młode o kontynuowaniu edukacji, natomiast osoby bezrobotne – zniechęcone niewielkimi szansami na uzyskanie zatrudnienia – mogą zrezygnować z aktywnego poszukiwania zatrudnienia. Pogarszająca się sytuacja materialna gospodarstw domowych może oddziaływać w przeciwnym kierunku, skłaniając dotychczas biernych zawodowo do aktywności zawodowej. Spadek podaży pracy może również być konsekwencją emigracji osób w wieku aktywności zawodowej. Decyzje osób o zmianie statusu wobec

rynku pracy mają często trwałe konsekwencje, dlatego zmiany podaży pracy są istotne dla długookresowego funkcjonowania rynku pracy i poziomu produkcji potencjalnej.

Inaczej niż w okresach poprzednich recesji, aktywność zawodowa w Unii Europejskiej rosła pomimo obniżenia aktywności gospodarczej. Wskaźnik aktywności zawodowej osób w przedziale wiekowym 15–64 zwiększył się z 70,8% w 2008 roku do 71,2% w roku 2011. Wzrost aktywności zawodowej nasilał wprawdzie zjawisko bezrobocia, jednak w znacznie mniejszym stopniu niż spadek popytu na pracę. Potwierdza to dekompozycja przyrostu stopy bezrobocia na zmiany spowodowane zmniejszeniem liczby zatrudnionych (popyt na pracę) i wzrostem aktywności zawodowej (podaż pracy). Z łącznego wzrostu bezrobocia o 2,6 p.p. w latach 2008–2011, 2,1 p.p. tłumaczy spadek popytu na pracę, a 0,5 p.p. – wzrost podaży pracy[50]. Jak można zauważyć na rysunku 26, wskaźnik aktywności zawodowej rósł nieco wolniej niż w okresie 2001–2008. Na spowolnienie tempa wzrostu aktywności wpływ miała przede wszystkim sytuacja młodzieży. Można przypuszczać, że niewielkie szanse znalezienia pracy skłaniały młodych ludzi do kontynuowania edukacji. W pozostałych grupach wiekowych wskaźnik aktywności zawodowej rósł w podobnym tempie, jak przed kryzysem. Na uwagę zasługuje bardzo wysoki – pomimo dotkliwości recesji – wzrost aktywności osób starszych. Jest to wyraźny kontrast na tle minionych okresów niskiej koniunktury, kiedy to osoby starsze chętnie wycofywały się z rynku pracy, korzystając z uprawnień emerytalnych[51]. Wzrost partycypacji osób starszych był przede wszystkim konsekwencją przeprowadzonych reform systemów emerytalnych[52]. Na decyzję o pozostaniu na rynku pracy mogły wpływać również trudności w uzyskaniu zatrudnienia innych członków rodziny pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym, zwłaszcza osób młodych[53]. Wzrost podaży siły roboczej osób starszych należy ocenić

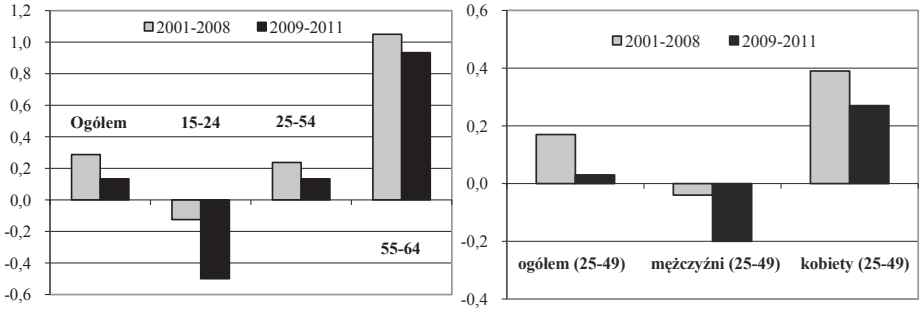
---

50 Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, badanie aktywności ekonomicznej ludności.

51 Por. R. Duval, M. Eris, D. Furceri, *The Effects of Downturns...*

52 Bardziej szczegółową analizę tej kwestii zaprezentowano w rozdziale III punkt 2.5.

53 Według danych z bazy Eurostatu, w 2007 roku w Unii Europejskiej 37% osób w wieku 25–29 mieszkało wspólnie z rodzicami, przy czym odsetek ten wzrósł w okresie kryzysu. W przekroju państw członkowskich istniały pod tym względem wyraźne dysproporcje: najmniejszy odsetek osób m**łodych mieszkających wspólnie z** rodzicami występował w krajach skandynawskich, najwyższy – w krajach śródziemnomorskich.



Rys. 26. Średnioroczne zmiany wskaźnika aktywności zawodowej w Unii Europejskiej (27) w latach 2001–2008 i 2009–2011 w różnych grupach, [w p.p.]

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, badanie aktywności ekonomicznej ludności.

pozytywnie. Ewentualna dezaktywizacja mogłaby wprawdzie łagodzić nieco problem bezrobocia, jednak wysokie długookresowe koszty – w postaci rosnących pozapłacowych kosztów pracy dla finansowania systemu emerytalnego, a także obniżenia produkcji potencjalnej – znacznie przewyższają krótkookresowe korzyści.

W kierunku zwiększenia zasobów siły roboczej może oddziaływać **efekt przyłączenia.** Najczęściej sprowadza się on do sytuacji, w której dotychczas niepracujące zamężne kobiety wchodzą na rynek pracy, gdy ich mężowie tracą pracę. Występowanie efektu przyłączenia powinno prowadzić do wzrostu aktywności zawodowej kobiet. Jak można zauważyć na rysunku 26, aktywność zawodowa kobiet w wieku 25–49 lat w okresie 2009–2011 wyraźnie wzrosła, pomimo niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Na podstawie danych zagregowanych trudno jednak rozstrzygnąć, czy jest to konsekwencja efektu przyłączenia, czy wynika to z utrzymania się długookresowych tendencji rosnącej aktywności zawodowej kobiet. Występowanie efektu przyłączenia potwierdzają jednak wyniki analiz Komisji Europejskiej. W grupie zamężnych kobiet z dziećmi, wzrost wskaźnika aktywności zawodowej w okresie niskiej koniunktury okazał się 3-krotnie wyższy niż dla pozostałych kategorii kobiet. Wykazano również, że wzrostowi stopy bezrobocia mężczyzn o 1 p.p. towarzyszył wzrost aktywności zawodowej zamężnych kobiet z dziećmi

o 0,2 p.p., natomiast aktywność pozostałych kobiet nie wykazała istotnych zmian[54].

Zmiany aktywności zawodowej zależą również od postawy osób poszukujących pracy. Wysokie bezrobocie, a przede wszystkim niska kreacja nowych miejsc pracy, mogą zniechęcać bezrobotnych do aktywnego poszukiwania zatrudnienia (**efekt zniechęconego pracownika).** Na podstawie danych o biernych zawodowo chcących pracować, lecz nieposzukujących pracy można wnioskować, że w okresie niskiej koniunktury efekt zniechęconego pracownika rzeczywiście wystąpił. O ile w 2008 osoby o takiej charakterystyce stanowiły 14,3% nieaktywnych zawodowo, o tyle w 2011 – już 15,7%. Warto dodać, że okresie przed kryzysem (lata 2005–2008), relacja ta utrzymywała się w zasadzie na stałym poziomie. Efekt zniechęconego pracownika oddziałuje negatywnie na sprawność funkcjonowania rynku pracy. W krótkim okresie obniża on wprawdzie statystyczną wysokość stopy bezrobocia, jednak w dłuższym horyzoncie czasowym ponowne przyłączenie tych osób do rynku pracy może być utrudnione. Na podstawie doświadczeń historycznych można zakładać, że wśród części zniechęconych nastąpi utrwalenie postaw zachowawczych, ograniczające podażowe możliwości gospodarki. Nawet w sytuacji ich powrotu na rynek pracy – wraz z poprawą koniunktury – brak kontaktu z tym rynkiem może wydłużać czas potrzebny do znalezienia zatrudnienia oraz zwiększać koszty pomocy w ramach aktywnej polityki rynku pracy.

Na podstawie analizy zmian aktywności zawodowej w krajach członkowskich (por. tabela 14 w aneksie) można stwierdzić, że w większości z nich podaż pracy rosła lub utrzymywała się na zbliżonym poziomie. W 14 państwach aktywność zawodowa ogółem rosła, pomimo niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, choć z reguły nieco wolniej niż przed kryzysem. Tendencje te oznaczają, że zwiększenie liczby bezrobotnych w tych gospodarkach okazało się silniejsze niż zmniejszenie zatrudnienia. W pozostałych krajach aktywność zawodowa obniżyła się, jednak silnie procykliczna zmiana miała miejsce jedynie w Irlandii, Bułgarii, na Łotwie i w Słowenii. Znacznie bardziej powszechne były spadki aktywności wśród młodzieży. Miały one miejsce w 23 państwach, a minimalny wzrost wskaźnika odnotowano jedynie w Niemczech, Polsce, Rumunii i Szwecji. Aktywność zawodowa osób starszych rosła w 19 krajach

[54] *European Commission*, *Labour Market Developments in Europe 2011*, s. 11.

Unii; wśród pozostałych, silne tendencje w kierunku dezaktywizacji wystąpiły jedynie na Łotwie. W 16 gospodarkach rosła aktywność kobiet w wieku 25–49, najsilniej na Litwie, Malcie i w Rumunii.

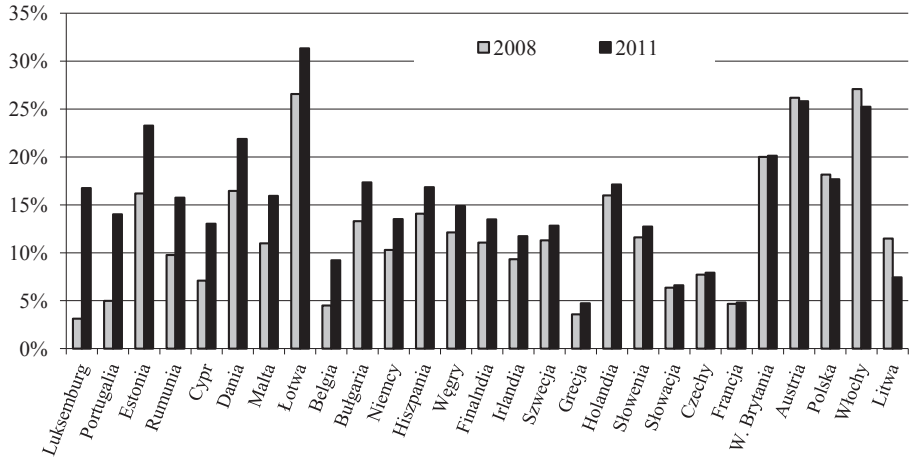
W większości krajów członkowskich obniżenie koniunktury prowadziło do wystąpienia efektu zniechęconego pracownika. Między 2008 rokiem a 2011 rokiem udział biernych zawodowo chcących pracować, lecz nieposzukujących pracy zwiększył się w 23 krajach UE (por. Rys. 27). Największe przyrosty miały miejsce w Luksemburgu, Portugalii i Estonii, nieco mniejsze na Cyprze, w Danii, na Malcie, Łotwie i w Belgii. Można zakładać, że w tych krajach pogorszenie sytuacji na rynku pracy było większe, niż wskazywały na to zmiany stopy bezrobocia.

Zmiany podaży pracy w reakcji na obniżenie aktywności gospodarczej mogą wynikać także z procesów **migracji**, zarówno między poszczególnymi krajami członkowskimi, jak i Unią a krajami trzecimi. Relatywnie silniejszy spadek popytu na pracę i wzrost bezrobocia na krajowym rynku na tle innych gospodarek mógł stanowić czynnik wypychający z danej gospodarki, oddziałujący w kierunku zwiększenia się emigracji i ograniczenia imigracji. Precyzyjne porównanie strumieni migracji przed i w czasie kryzysu jest jednak utrudnione z powodu zmian w metodyce, definicjach i źródłach danych wykorzystywanych do opracowywania statystyk dotyczących migracji i obywatelstwa, wprowadzanych w 2008 i 2009 roku[55].Również sam pomiar migracji jest skomplikowany, szczególnie w odniesieniu do emigracji. Pomimo tych ograniczeń, analiza danych dostępnych w bazie Eurostat i opracowań analitycznych pozwala na rozpoznanie pewnych ogólnych tendencji[56]:

---

55 Zob. *Eurostat*, *Statystyki dotyczące migracji i populacji migrantów*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/pl, [dostęp: 23.04.2014].

56 *European Commission*, *Employment and Social Developments in Europe 2011*, s. 245–286; OECD, *Free Movement of Workers...*, s. 71–97; J. Koehler, F. Laczko, C. Aghazarm, J. Schad, *Migration and the Economic Crisis in the European Union: Implications for Policy*, International Organization for Migration, 2010, s. 12–26; D. Holland, T. Fic, A. Rincon-Aznar, L. Stokes, P. Paluchowski, *Labour mobility within the EU – The impact of enlargement and the functioning of the transitional arrangements*, National Institute of Economic and Social Research, London 2011, s. 99–102.



Rys. 27. Udział osób gotowych do podjęcia zatrudnienia, lecz nieposzukujących pracy, w ogólnej liczbie biernych zawodowo w krajach UE w latach 2008 i 2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, badanie aktywności ekonomicznej ludności.

1) Największe znaczenie dla procesów migracyjnych w UE miało zmniejszenie napływu osób z krajów trzecich. W porównaniu z okresem 2003-2008, w latach 2009–2010 napływy netto do Unii zmniejszyły się mniej więcej 3-krotnie. Wciąż jednak poziom emigracji z krajów trzecich przewyższał poziom imigracji, a obywatele krajów nienależących do UE stanowili większość wśród obcokrajowców żyjących na terenie państw członkowskich.
2) Przepływy osób z nowych do starych krajów członkowskich uległy zmniejszeniu. W odniesieniu do krajów UE 10, liczba osób emigrujących do krajów starej Unii w 2009 roku była tylko nieznacznie większa od liczby imigrantów, natomiast w kolejnym roku odpływy netto ponownie zwiększyły się, jednak do poziomów niższych niż w latach przed kryzysem. Emigracja z krajów UE 2 (Rumunia i Bułgaria) utrzymała się na dość wysokim poziomie na tle tendencji sprzed kryzysu, jednak była 2–3-krotnie mniejsza niż w rekordowym 2007 roku. Szacunki ekonometryczne przeprowadzone w pracy Hollanda i in. wskazują, że recesja gospodarcza spowodowała zmniejszenie salda migracji z krajów UE 8 (UE 10 bez Cypru i Malty) o 2/3, a z UE 2 – o połowę.

3) Nie odnotowano znaczącego zwiększenia przepływów od starych do nowych państw członkowskich. Migracje powrotne obywateli nowych krajów członkowskich nie okazały się więc powszechnym zjawiskiem.
4) Silne spadki imigracji odnotowano zwłaszcza w tych krajach, w których napływy osób przed kryzysem były bardzo duże, tj. w Hiszpanii, Irlandii i Włoszech, a w mniejszym stopniu – w Wielkiej Brytanii. Natomiast w Niemczech napływy zwiększały się, a w Austrii i Holandii pozostały relatywnie stabilne. Można zakładać, że stwierdzone tendencje wynikają zarówno z odmiennej sytuacji na rynkach pracy, jak i różnej polityki wobec migrantów z nowych krajów członkowskich.
5) W niektórych krajach kryzys gospodarczy doprowadził do nasilenia emigracji. Sytuacja ta miała miejsce przede w krajach najsilniej dotkniętych kryzysem na rynkach pracy: Łotwie, Litwie, Irlandii oraz Hiszpanii. Wiele wskazuje na to, że w Irlandii i Hiszpanii nasilenie emigracji dotyczyło nie tylko zamieszkałych w tym kraju cudzoziemców, ale również własnych obywateli.

Oceniając znaczenie procesów migracyjnych dla sytuacji na rynku pracy można dojść do wniosku, że odgrywały one istotną rolę w przebiegu procesów dostosowawczych przede wszystkim w Irlandii, na Łotwie, Litwie i w Hiszpanii, oddziałując w kierunku spowolnienia tempa wzrostu podaży pracy. W pozostałych krajach procesy migracyjne nie wpłynęły istotnie na rozmiar zasobów siły roboczej.

3. Próba weryfikacji ekonometrycznej

Weryfikacja zależności między cechami wstrząsów gospodarczych a wrażliwością rynków pracy napotyka na dwie zasadnicze przeszkody. Po pierwsze, zakres czasowy i przestrzenny prowadzonej analizy ogranicza dostępne metody badawcze. Druga przeszkoda wynika natomiast z istnienia wielu współzależności między poszczególnymi zmiennymi. W analizach efektów szoków na rynku pracy najczęściej wykorzystuje się obecnie modele wektorowej autoregresji (VAR), a zwłaszcza funkcję reakcji na impuls, będącą postacią strukturalnego modelu wektorowej autoregresji (SVAR). Modele klasy VAR pozwalają

na odejście od odgórnego podziału zmiennych na objaśniane i objaśniające oraz restrykcyjnego założenia braku korelacji między badanymi zmiennymi[57]. W prowadzonych badaniach liczba obserwacji jest jednak niewystarczająca dla przeprowadzenia takiej analizy. Dlatego zdecydowano się na wykorzystanie **regresji wielorakiej**.

W skonstruowanym modelu **zmienną objaśnianą** jest współczynnik elastyczności zatrudnienia na zmiany PKB, który stanowi miarę wrażliwości/odporności rynku pracy na spadki produkcji. Zaletą takiej konstrukcji zmiennej objaśnianej wobec analizy powiązań dynamiki produkcji i zatrudnienia w poszczególnych kwartałach są uniknięcie problemu opóźnień oraz czytelna interpretacja. Ograniczenie wynika natomiast z relatywnie niewielkiej liczby obserwacji, przez co należy zachować ostrożność podczas wyciągania wniosków. Dane potrzebne do obliczenia tego wskaźnika były dostępne dla wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Rumunii, której nie brano pod uwagę w dalszych obliczeniach. Prowadzona analiza cech wstrząsu gospodarczego pozwoliła na zaproponowanie następujących **zmiennych objaśniających:**

- zmiany udziału eksportu w PKB w okresie I kw. 2008–II kw. 2009 (X1). Analiza mechanizmów dostosowawczych pozwoliła na sformułowanie hipotezy, że zewnętrzny charakter szoku popytowego, przejawiający się dużym spadkiem udziału eksportu w PKB, zwiększał odporność rynku pracy na spadki PKB;
- spadku udziału wartości dodanej w budownictwie, obliczonego jako różnicę między największym udziałem w okresie 2003–2008, a najmniejszym w okresie 2008–2011 (X2). Analiza mechanizmów dostosowawczych pozwoliła na sformułowanie hipotezy, że występowanie bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości, przejawiającej się dużym spadkiem udziału budownictwa w łącznej wartości dodanej brutto, zwiększało wrażliwość rynku pracy na spadki PKB[58];

---

[57] Wyczerpujące informacje o tych modelach można znaleźć w pracy: E. Kusideł, *Modele wektorowo-autoregresyjne VAR: metodologia i zastosowania*, [w:] *Dane panelowe i modelowanie wielowymiarowe w badaniach ekonomicznych*, B. Suchecki [red.], Absolwent, 2000.

[58] W trakcie badań ilościowych przetestowano również model, w którym przy pomocy analizy zmiennych składowych skonstruowano zmienną objaśniającą odzwierciedlającą nie tylko spadek udziału budownictwa w WDB, ale również spadek cen nieruchomości w okresie kryzysu. Taka zmienna okazała się istotna, jednak zrezygnowano z prezentacji

- relacji zadłużenia netto do dochodów przedsiębiorstw niefinansowych w 2007 roku (X3). Im większe zadłużenie firm, tym większe powinny być spadki popytu na pracę w sytuacji ograniczenia możliwości finansowania zadłużenia przedsiębiorstw w okresie kryzysu. W przypadku krajów, dla których dane o zadłużeniu nie były dostępne (tj. Grecja, Bułgaria, Cypr, Malta i Luksemburg), brakujące wartości zastąpiono średnią dla pozostałych państw UE.

Analiza procesów dostosowawczych na rynku pracy pozwoliła na zaproponowanie trzech kolejnych zmiennych objaśniających. Są to:

- występowanie dualnej struktury rynku pracy (X4), której miarą jest iloczyn udziału zatrudnionych na umowach czasowych w 2007 roku i sumy rocznych wahań tego udziału (wartości bezwzględne) w latach 2008–2010. Występowanie dualnego rynku pracy (duży udział zatrudnionych na umowach czasowych i duże wahania udziału tego segmentu w stosunku do ogólnej liczby pracujących) powinno nasilać wrażliwość rynku pracy na wstrząsy gospodarcze[59];
- zmiana jednostkowych kosztów pracy w ciągu trzech lat poprzedzających kryzys (X5). Dla 23 krajów, dla których dostępne były dane kwartalne, zmiana dotyczyła okresu I kw. 2005–I kw. 2008. Dla pozostałych czterech państw wzięto pod uwagę zmianę w okresie 2004–2007. Analiza mechanizmów dostosowawczych pozwoliła na sformułowanie hipotezy, że spadek tych kosztów przed kryzysem zwiększał odporność rynków pracy na spadki produkcji.
- zmiana płac realnych (X6), wyrażona jako procentowa zmiana w okresie I kw. 2008–I kw. 2010. Brakującą wartość dla Irlandii zastąpiono średnią dla pozostałych państw UE. Duża dynamika płac realnych powinna zwiększać wrażliwość rynku pracy.

---

takiej wersji modelu, gdyż jego rozbudowaniu nie towarzyszyły ani wzrost istotności tej zmiennej, ani poprawa dopasowania całego modelu.

[59] W trakcie badań przetestowano również model, w którym przy pomocy analizy zmiennych składowych skonstruowano zmienną objaśniającą odzwierciedlającą zarówno opisany miernik, jak i odsetek pracowników tymczasowych uzyskujących stałe zatrudnienie w ciągu roku. Taka zmienna okazała się istotna, jednak zrezygnowano z prezentacji takiej wersji modelu, gdyż jego rozbudowaniu nie towarzyszyły ani wzrost istotności tej zmiennej, ani poprawa dopasowania całego modelu.

W ramach pierwszego etapu badań obliczono **współczynniki korelacji liniowej Pearsona** między poszczególnymi zmiennymi, celem wstępnej weryfikacji doboru zmiennych do modelu. Analiza współczynników korelacji (por. ramka 1 zamieszczona w aneksie, punkt II) pozwala na sformułowanie następujących uwag:

1) między zmiennymi X3 i X4 występuje silna korelacja dodatnia (0,84);
2) między zmiennymi X1 i X2 występuje umiarkowana ujemna korelacja (–0,44);
3) między zmienną X6 a zmienną Y nie występuje zależność korelacyjna (0,06). Model regresji z tą zmienną charakteryzuje się gorszym dopasowaniem, a ona sama okazuje się nieistotna (por. ramka 1 w aneksie, punkt III). Na tej podstawie zmienna X6 została usunięta z modelu.

Weryfikując dopasowanie równania regresji przeanalizowano wartości przewidywane i rzeczywiste zmiennej objaśnianej, aby uniknąć sytuacji, w której model jest nadmiernie uwarunkowany przez pojedyncze wartości znacząco różniące się (odstające) od próby (por. ramka 1 w aneksie, punkt IV). Przypadkiem odstającym, dla którego wartości przewidywane zmiennej objaśnianej wyraźnie różniły się od rzeczywistych, okazała się Polska. W jej przypadku wskaźnik elastyczności zatrudnienia wobec zmian produktu krajowego wyniósł 2,17, jednak – ze względu na niewielkie spadki produkcji i zatrudnienia, w interpretacji otrzymanej wartości należy zachować daleko idącą ostrożność. Na tej podstawie wyłączono Polskę z dalszej analizy. Z kolei analiza wykresu reszt, na którym obserwacje układają się wzdłuż prostej, potwierdza spełnienie założenia o normalności reszt.

W celu dokonania optymalnego wyboru zmiennych objaśniających posłużono się procedurą regresji krokowej wstecznej. Zakłada ona kolejne (krokowe) usuwanie ze zbudowanego modelu tych zmiennych, które w danym kroku mają najmniej istotny wpływ na zmienną zależną, aż do uzyskania najlepszego[60]. Punktem wyjścia był model składający się z pięciu zmiennych objaśniających: X1, X2, X3, X4 i X5. Wprowadzając zmienne do modelu wykorzystano test F (Fishera-Snedocora), przy czym za wielkości progowe przyjęto F wprowadzenia równe 11 i F usunięcia równe 10. Szczegółowe wyniki obliczeń zostały przedstawione w ramce 1 w aneksie, w punkcie V.

[60] Zob. np. A. Stanisz, *Przystępny kurs statystyki*, t. 2, Wyd. Statsoft, Kraków 2007, s. 143–166.

W ostatecznym modelu regresji istotne okazały się dwie zmienne objaśniające: X2 i X4. Otrzymano model następującej postaci:

$$Y = 0{,}231 - 0{,}113*X2 + 65{,}197*X4$$

Współczynnik determinacji oszacowanego modelu, informujący, jaką część zmienności Y wyjaśnia model, wynosi 77,4%. Model okazał się istotny, na co wskazuje wysoka wartość statystyki F, natomiast niska wartość statystyki p potwierdza jego dobre dopasowanie. Przeprowadzony test Durbina-Watsona potwierdził brak autokorelacji reszt. Model ten nie charakteryzuje się nadmiarowością, co potwierdzają wysokie wartości tolerancji dla X2 i X4 oraz wartości współczynników korelacji cząstkowej, opisujące „czysty" wkład tych zmiennych w wyjaśnienie zmiennej Y (por. ramka 1 w aneksie, punkt VI).

Dokonując **ekonomicznej interpretacji otrzymanych wyników** można sformułować następujące uwagi. Po pierwsze, statystycznie istotny wpływ na wrażliwość rynku pracy mają: spadek udziału budownictwa w wartości dodanej brutto (X2) oraz występowanie dualnej struktury rynku pracy (X4). Uwzględniając znaki współczynników przy X2 i X4 oraz wartości zmiennych wziętych do modelu można zatem stwierdzić, że silniejszy spadek udziału budownictwa w WDB (tj. załamanie na rynku nieruchomości) oraz występowanie dualnej struktury rynku pracy prowadziły do zwiększenia wrażliwości rynku pracy, mierzonej wartością spadków zatrudnienia względem spadków PKB.

Po drugie, brak zmiennej X3 w modelu nie oznacza, że wielkość zadłużenia przedsiębiorstw nie miała wpływu na wrażliwość rynku pracy. Między zmiennymi X3 i X4 występuje silna korelacja dodatnia (0,84), z powodu której w procedurze regresji krokowej wybrana została zmienna X4, silniej skorelowana ze zmienną objaśnianą Y. Na podstawie analizy mechanizmów procesów dostosowawczych należałoby wykluczyć występowanie podobieństwa znaczeniowego predykatorów (nadmiarowość). Współliniowość zadłużenia firm i dualnej struktury rynku pracy może być przyczynkiem do dalszych badań nad przyczynami takiego zjawiska. Można np. rozważać hipotezę: czy ryzyko towarzyszące lewarowaniu nie skłania przedsiębiorstwa do ograniczenia ryzyka związanego z zatrudnieniem pracowników przez stosowanie bardziej elastycznych umów z pracownikami w miejsce zatrudnienia stałego?

Po trzecie, brak zmiennej X1 w modelu nie oznacza, że skala spadku eksportu w relacji do PKB, informująca o znaczeniu zewnętrznego szoku popytowego jako źródła recesji, nie miała wpływu na wrażliwość rynku pracy. Między zmiennymi X1 i X2 występuje umiarkowana ujemna korelacja (–0,44), z powodu której w procedurze regresji krokowej wybrana została zmienna X2, silniej skorelowana ze zmienną objaśnianą Y. Występowanie tej korelacji można uzasadnić odnosząc się do własności szoków gospodarczych. Pęknięcie bańki na rynku nieruchomości skutkuje wystąpieniem silnego negatywnego impulsu popytowego. Tym samym głównym źródłem recesji jest negatywny szok popytowy o charakterze wewnętrznym, co jest sytuacją przeciwną do wstrząsu wywołanego przede wszystkim załamaniem popytu zagranicznego, skutkującego silnym spadkiem eksportu. Zatem zmienna X2 odzwierciedla nie tylko występowanie bańki, ale zawiera także informację o wewnętrznym bądź zewnętrznym charakterze wstrząsu popytowego.

Po czwarte, osiągnięcie dobrego dopasowania modelu wymagało usunięcia z niego kolejnej zmiennej – dynamiki jednostkowych kosztów pracy przed kryzysem. Wydaje się, że może to wynikać z faktu, że spadek jednostkowych kosztów pracy przed kryzysem może wynikać nie tylko ze wzrostu marż pracodawców, ale i innych czynników, np. efektów postępu technicznego. Wydaje się więc, że aby uzyskać satysfakcjonujące wyniki pozwalające na identyfikację zależności między skłonnością pracodawców do przechowywania siły roboczej a zmianami jednostkowych kosztów pracy, należy sięgnąć do danych mikroekonomicznych na poziomie branży czy nawet przedsiębiorstw.

Po piąte, brak zmiany płac realnych (X6) w modelu może mieć różne przyczyny. Jedną z nich może być sygnalizowany już problem doboru właściwej zmiennej opisującej cykliczną zmienność płac. Brak istotnego wpływu płac realnych na wrażliwość rynku pracy może jednak potwierdzać, że w okresach głębokiej recesji osłabienie dynamiki płac niekoniecznie musi prowadzić do zmniejszenia spadków popytu na pracę, co jest bliskie keynesistowskim poglądom na funkcjonowanie rynku pracy.

4. Podsumowanie

Przeprowadzona w rozdziale analiza empiryczna pozwoliła na rozpoznanie mechanizmów dostosowań na rynkach pracy państw członkowskich UE do recesji gospodarczej, identyfikację zakłóceń gospodarczych wywierających wpływ na różnice w procesach dostosowawczych, a także na ocenę możliwych przeszkód we wzroście bezrobocia równowagi.

Spadek zatrudnienia zarówno w Unii Europejskiej ogółem, jak i w większości krajów członkowskich, okazał się znacznie płytszy niż można by było tego oczekiwać po głębokości recesji. Jednocześnie skutki pogorszenia sytuacji na rynku produktów dość szybko zmaterializowały się na rynkach pracy, co wskazuje na ich relatywnie wysoką elastyczność na tle doświadczeń historycznych. Zmiany na rynku pracy były konsekwencją wystąpienia negatywnego szoku popytowego, który wywierał niejednakowy wpływ na poszczególne rodzaje działalności gospodarczej. Największe spadki popytu na pracę odnotowano w budownictwie i przemyśle. Na utratę zatrudnienia relatywnie bardziej narażeni byli mężczyźni, osoby młode, pracownicy fizyczni oraz osoby z niskim i średnim wykształceniem. Stwierdzono również, że spadki zatrudnienia dotyczyły w przeważającym stopniu 2 i 3 (środkowego) kwintyla płac, zwiększając polaryzację wynagrodzeń. W zdecydowanej większości krajów członkowskich początkowo główną przyczyną wzrostu bezrobocia okazało się zwiększenie liczby zwolnień. Natomiast z upływem czasu zwiększona liczba osób pozostających bez pracy wynikała zarówno z podwyższonego prawdopodobieństwa utraty pracy, jak i zmniejszenia szans jej znalezienia.

Rynki pracy krajów członkowskich charakteryzowały się zróżnicowanymi procesami dostosowawczymi do szoku gospodarczego, przejawiającymi się dysproporcjami w zmienności różnych segmentów zatrudnienia, czasu pracy, wydajności, płac realnych czy podaży pracy[61]. Główne wnioski z przeprowadzonej analizy można ująć następująco:

1) Charakterystyczną cechą procesów dostosowawczych w większości krajów członkowskich była zmiana liczby pracujących na umowach na czas określony wcześniejsza i zdecydowanie silniejsza niż osób posiadających

[61] Uproszczone podsumowanie różnic w procesach dostosowawczych dla wszystkich państw członkowskich zostało zamieszczone w aneksie w formie tabelarycznej (Tab. 15).

umowę na czas nieokreślony. W krajach o dużym odsetku pracujących na umowach czasowych wysoka elastyczność tego segmentu istotnie przyczyniała się do wyższej wrażliwości zatrudnienia ogółem na zmiany produktu krajowego. Głębokie dysproporcje w cyklicznej zmienności obu rodzajów zatrudnienia, występujące na niektórych krajowych rynkach pracy, mogą być sygnałem wykształcenia dualnej struktury rynku pracy.

2) Dostosowania liczby osób samozatrudnionych i pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy z reguły łagodziły cykliczne spadki zatrudnienia ogółem.
3) W Unii Europejskiej ogółem oraz w większości krajów członkowskich wystąpiły silne procykliczne zmiany czasu pracy i wydajności, które okazały się istotnym mechanizmem łagodzącym spadki zatrudnienia. Takie dostosowania wynikały z powszechnego stosowania strategii przechowywania pracowników, jaka okazała się najbardziej popularna w przemyśle, natomiast w budownictwie miała znaczenie drugorzędne.
4) Dynamika wynagrodzeń w zdecydowanej większości krajów okazała się mało wrażliwa na obniżenie koniunktury gospodarczej. Wpływ dostosowań płac na popyt na pracę w warunkach dotkliwego negatywnego szoku popytowego nie jest jednak jednoznaczny.
5) Malejąca wydajność pracy przy dodatniej dynamice płac realnych prowadziła w wielu krajach do silnego wzrostu realnych jednostkowych kosztów pracy, który jednak miał charakter przejściowy i nie prowadził do ograniczenia popytu na pracę. Można natomiast zauważyć, że w krajach charakteryzujących się rosnącymi realnymi jednostkowymi kosztami pracy w latach poprzedzających kryzys wrażliwość zatrudnienia na spadki produkcji była relatywnie wyższa.
6) Inaczej niż podczas minionych recesji, podaż pracy w Unii Europejskiej ogółem i w większości krajów członkowskich rosła pomimo obniżenia aktywności gospodarczej, przede wszystkim w następstwie wzrostu aktywności zawodowych osób starszych. W rezultacie, zwiększenie liczby bezrobotnych okazało się większe od zmniejszenia liczby zatrudnionych, pogłębiając nierównowagę na rynku pracy.

Przedmiotem prowadzonej analizy były również mechanizmy prowadzące do wzrostu bezrobocia równowagi. Na podstawie analizy sektorowego zróżnicowania dynamiki zatrudnienia, indeksu niedopasowań strukturalnych oraz przesunięć krzywej Beverdige'a można dojść do wniosku, że spadek zatrudnienia

zarówno w Unii Europejskiej ogółem, jak i w poszczególnych krajach członkowskich, był przede wszystkim rezultatem wstrząsu ogólnej aktywności gospodarczej, przy czym popyt na pracę w poszczególnych sektorach charakteryzował się zróżnicowaną wrażliwością na zjawiska kryzysowe. Nie ma więc dowodów na wystąpienie szoku realokacyjnego, prowadzącego do wzrostu bezrobocia strukturalnego. Istnieje jednak ryzyko wzrostu niedopasowań strukturalnych w okresie wychodzenia z kryzysu, zwłaszcza w krajach doświadczających załamania rynku nieruchomości o wysokim wzroście zatrudnienia w budownictwie przypadającym na lata przed kryzysem. Warto podkreślić, że po okresie przechowywania pracowników kosztem obniżenia opłacalności produkcji do połowy 2009 roku, nastąpił dynamiczny wzrost wydajności pracy, który można interpretować jako przejaw intensyfikacji procesów restrukturyzacyjnych.

Na podstawie obserwacji zmian na rynku pracy do 2011 roku można stwierdzić, że zagrożenie wzrostem bezrobocia równowagi wskutek wystąpienia mechanizmów histerezy również nie wydaje się duże. Analiza jednostkowych kosztów pracy prowadzi do wniosku, że w większości krajów nie stwierdzono tendencji wskazujących na występowanie nadmiernej presji płacowej, natomiast w nielicznych krajach o rosnących jednostkowych kosztach pracy cykliczny wzrost bezrobocia okazał się niski. Istnieje natomiast umiarkowane ryzyko histerezy wynikającej ze strat kapitału ludzkiego wskutek długotrwałego pozostawania bez pracy, przy czym ubytek kapitału może okazać się znaczący w przypadku pracowników wymagających odpowiedniego poziomu kwalifikacji. Istotnym zagrożeniem długookresowym mogą okazać się natomiast konsekwencje doświadczenia epizodów bezrobocia przez młodzież. W kierunku opóźnienia wzrostu zatrudnienia w okresie ożywienia gospodarczego może oddziaływać występowanie znacznych rezerw zwiększenia czasu pracy w większości krajów, czy istniejące w niektórych gospodarkach rezerwy zwiększenia wydajności pracy. Ich występowanie jest jednak konsekwencją powszechnego przechowywania pracowników, jakie pozwoliło ograniczyć spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia, zapobiegając tym samym histerezie bezrobocia. Niejednoznaczne konsekwencje dla funkcjonowania rynków pracy w dłuższym okresie ma natomiast upowszechnienie zatrudnienia na czas określony: z jednej strony wysoka elastyczność tych umów może zachęcać do tworzenia nowych miejsc pracy w okresie ożywienia, z drugiej – ich upowszechnienie może zmniejszać dynamikę konsumpcji i tempo akumulacji kapitału ludzkiego, co będzie miało negatywny wpływ na wzrost gospodarczy.

W rozdziale podjęto również próbę rozpoznania tych cech wstrząsu gospodarczego, które miały wpływ na odporność rynku pracy na zjawiska kryzysowe. Analiza mechanizmów dostosowawczych pozwoliła na sformułowanie wniosku, że wrażliwość zatrudnienia na zmiany PKB była większa wówczas, gdy recesja była długa, towarzyszyły jej poważne zakłócenia w systemach bankowych oraz załamanie na rynku nieruchomości, a poziom zadłużenia przedsiębiorstw przed kryzysem był wysoki. Recesje wywołane przede wszystkim spadkiem popytu zagranicznego prowadziły natomiast do łagodniejszych spadków zatrudnienia. Analiza regresji potwierdziła, że negatywne wstrząsy wewnętrzne, podczas których nastąpiło załamanie na rynku nieruchomości, wywoływały silniejsze spadki zatrudnienia niż szoki wywołane załamaniem eksportu. Udokumentowano także, że dualna struktura rynku pracy zwielokrotniła wpływ spadków produktu krajowego na zatrudnienie. Biorąc pod uwagę otrzymane wyniki, wysoce prawdopodobny wydaje się również negatywny wpływ wysokiego zadłużenia sektora przedsiębiorstw przed kryzysem na odporność rynku pracy.

Rozdział III

Instytucjonalne uwarunkowania dostosowań na europejskich rynkach pracy

1. Różnice instytucjonalne między krajami członkowskimi UE

Charakterystyczną cechą rynków pracy krajów europejskich jest generalnie wysoki poziom instytucjonalizacji, który wywiera wpływ również na cykliczne dostosowania na tych rynkach. W przekroju samych państw członkowskich widoczne są jednak w tym zakresie głębokie różnice, które znalazły wyraz w wyodrębnianiu różnych modeli instytucjonalnych. Najczęściej spotykana w literaturze typologia obejmuje cztery modele[1]:

1) **skandynawski** – z pokaźnymi nakładami na aktywną politykę rynku pracy i wysokim opodatkowaniem pracy, a także ochroną pracobiorców za pomocą hojnych zasiłków dla bezrobotnych przy utrzymaniu niskiego poziomu ochrony zatrudnienia. W krajach skandynawskich istnieją silne związki zawodowe, jednak ich zaangażowanie w administrowanie systemem zasiłków dla bezrobotnych obniża presję płacową. Taki ład instytucjonalny jest kosztowny i przyczynia się do spłaszczenia struktury dochodowej, jednak zapewnia wysoką elastyczność zatrudnienia, płac i podaży pracy. Do tej grupy można zaliczyć Szwecję, Danią i Finlandię;

---

[1] Por. np. *Welfare and Employment in a United Europe,* G. Bertola, T. Boeri, G. Nicoletti [red.], The MIT Press, Cambridge-London 2001, s. 50–53; W. Arts, J. Gelissen, *Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report,* „Journal of European social policy" 2002, no 12(2), s. 149–150; T. Boeri, *Institutional Reforms and Dualism in European Labor Markets,* [w:] *Handbook...*, s. 1178.

2) **anglosaski** – charakteryzuje istnienie słabych związków i zdecentralizowanych negocjacji płacowych, a także niskiego opodatkowania i liberalnej ochrony zatrudnienia, które umożliwiają tworzenie większej liczby nisko płatnych miejsc pracy. W tym modelu zatrudnienie i płace są stosunkowo wrażliwe na zmianę warunków gospodarczych. Taki model charakteryzuje Wielką Brytanię i Irlandię;
3) **kontynentalny** – zabezpieczający pracobiorców zarówno hojnymi zasiłkami, jak i restrykcyjną ochroną zatrudnienia. Charakteryzuje się dość wysokimi obciążeniami podatkowymi oraz malejącą stopą uzwiązkowienia przy wysokiej stopie objęcia układami zbiorowymi. W takich warunkach elastyczność zatrudnienia i płac jest ograniczona. Kraje o modelu kontynentalnym to: Niemcy, Francja, Belgia, Holandia[2], Luksemburg i Austria;
4) **śródziemnomorski** – polega głównie na restrykcyjnej prawnej ochronie zatrudnienia, przy niskich zasiłkach i niewielkich nakładach na aktywną politykę rynku pracy. Negocjacje płacowe są silnie scentralizowane i przyczyniają się do silnego spłaszczenia płac, przynajmniej w sektorze formalnym. Model śródziemnomorski charakteryzuje więc niska elastyczność rynku pracy. Taki ład instytucjonalny występuje we Włoszech, Hiszpanii, Portugalii i Grecji.

Warto zauważyć, że przedstawiona typologia trafnie oddawała różnice instytucjonalne w Unii Europejskiej pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Od tamtego okresu kraje członkowskie przeprowadziły jednak szereg reform, ukierunkowanych generalnie na zwiększenie elastyczności rynków pracy. Wydaje się, że modele: skandynawski, anglosaski i śródziemnomorski wciąż dobrze oddają specyfikę krajów członkowskich na tle różnic instytucjonalnych w Unii Europejskiej. Natomiast kraje Europy kontynentalnej okazują się być wewnętrznie najbardziej zróżnicowaną grupą[3]. Co więcej, grupę dwunastu nowych krajów członkowskich również charakteryzują duże różnice, a rozwiązania w poszczególnych krajach nie wpisują się w typologię modeli funkcjonujących w krajach UE15[4]. Warto tu postawić pytania, jakie były mechanizmy procesów

---

[2] W wielu opracowaniach Holandię uznawano za kraj reprezentujący model skandynawski, jednak obecnie – zdaniem autora – występowanie relatywnie wysoki poziom ochrony zatrudnienia stałego oraz niskiej stopy uzwiązkowienia, przy nadwyżkowym znacznym objęciu układami zbiorowymi, przybliża ją do modelu kontynentalnego.

[3] T. Boeri, *Institutional Reforms and Dualism...*, s. 1179–1180.

[4] P. Lewandowski, G. Koloch, A. Regulski, *Elastyczność rynków...*

dostosowawczych na rynkach pracy o różnej strukturze instytucjonalnej i czy odmienne rozwiązania instytucjonalne mogły tłumaczyć różnice w przebiegu tych procesów w poszczególnych krajach. W szczególności, interesujące może być ustalenie, jakie rozwiązania instytucjonalne przyczyniły się do odporności rynków pracy w okresie recesji, a jakie pogłębiały ich wrażliwość na spadki produkcji. Przeprowadzona w dalszej części analiza została poświęcona znaczeniu rozwiązań instytucjonalnych dla poszczególnych rodzajów elastyczności rynku pracy: zatrudnienia, czasu pracy, funkcjonalnej, płac oraz podaży pracy. Poprzestanie na takim podejściu mogłoby jednak umniejszać znaczenie interakcji między poszczególnymi instytucjami dla rodzaju zachodzących dostosowań. Aby wypełnić tę lukę, w kolejnej części rozdziału procesy dostosowawcze zostały zestawione ze strukturą instytucjonalną pięciu wybranych państw członkowskich UE, reprezentujących różne modele rynków pracy. Analizę uzupełniają rozważania poświęcone potencjalnym mechanizmom oddziaływania instytucji rynku pracy na poziom bezrobocia równowagi oraz dynamikę zatrudnienia w okresie wychodzenia z kryzysu.

2. Rola instytucji w kształtowaniu procesów dostosowawczych na rynkach pracy

2.1. Instytucje a wykorzystanie elastyczności zatrudnienia

Instytucje rynku pracy wpływają na możliwość dostosowania zatrudnionych w przedsiębiorstwach do zmieniających się warunków gospodarczych. Z rozważań teoretycznych i doświadczeń empirycznych krajów wysoko rozwiniętych wynika, że największe znaczenie dla elastyczności zatrudnienia ma prawna ochrona zatrudnienia. Co więcej, istotny wpływ na procesy dostosowawcze wywiera nie tylko ogólny poziom ochrony zatrudnienia, ale również konfiguracja poziomów ochrony pracowników stałych i tymczasowych. Nieco uwagi warto poświęcić także roli aktywnej polityki rynku pracy, która może przyczyniać się do stabilizowania zatrudnienia przez subsydiowanie miejsc pracy.

Na podstawie rozważań teoretycznych można oczekiwać, że najłagodniejsze spadki zatrudnienia w okresach recesji powinny występować na rynkach

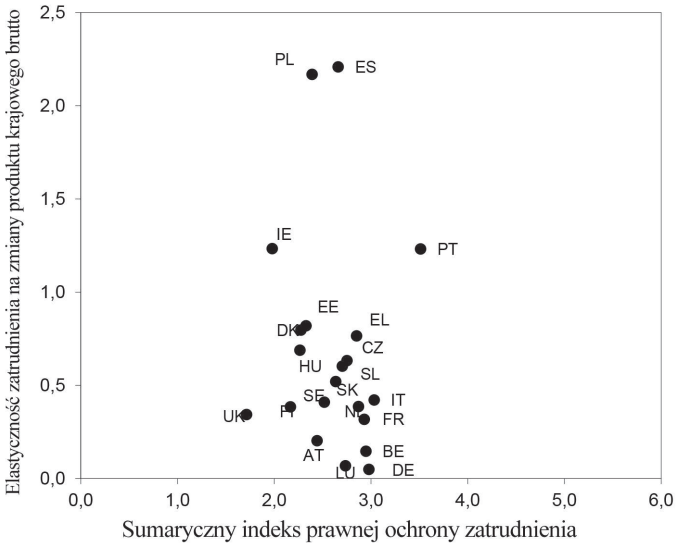
pracy o średnim poziomie **prawnej ochrony zatrudnienia**. Zbyt niski poziom ochrony powinien powodować, że dostosowania na rynku pracy odbywają się przede wszystkim przez zwolnienia, natomiast zbyt wysoki będzie prowadził do pogorszenia sytuacji finansowej przedsiębiorstw, a w rezultacie – do większych spadków popytu na pracę. W celu weryfikacji tych hipotez, poziom prawnej ochrony zatrudnienia, mierzony wskaźnikiem prawnej ochrony zatrudnienia *(Employment Protection Legislation Index)* opracowanym przez OECD[5], zestawiono ze wskaźnikami elastyczności zatrudnienia wobec spadków produktu krajowego, jakie przyjęto jako miarę elastyczności zatrudnienia. Dostępne dane dla 21 państw członkowskich zestawiono na rysunku 28. Najbardziej restrykcyjny poziom prawnej ochrony zatrudnienia występował w dwóch krajach o modelu śródziemnomorskim: Portugalii i Włoszech, natomiast relatywnie liberalne regulacje występowały w krajach anglosaskich: Wielkiej Brytanii i Irlandii. W pozostałych 17 krajach członkowskich poziom wskaźnika EPL w sześciostopniowej skali osiągał wartości od 2 do 3. Natomiast pod względem odporności rynku pracy różnice między krajami są zdecydowanie większe, przy czym nie istnieje zależność liniowa między elastycznością zatrudnienia a restrykcyjnością prawa pracy[6]. Należy jednak zauważyć, że wartości indeksu EPL dla krajów UE w przedziale od 2 do 3 w sześciostopniowej skali należy interpretować jako umiarkowany poziom ochrony, zarówno na tle grupy 41 krajów, dla których dostępne są dane OECD, jak i biorąc pod uwagę wartości indeksu z przeszłości[7].

---

5 Warto zwrócić uwagę, że począwszy od 2008 roku podczas kalkulacji indeksu bierze się pod uwagę nie tylko restrykcyjność norm prawnych powszechnie obowiązujących, ale również funkcjonowanie systemu negocjacji zbiorowych, który także wpływa na ostateczny poziom kosztów zwolnień pracowników. Kolejną nowością jest branie pod uwagę nie tylko norm prawnych, ale również możliwości ich egzekwowania w postępowaniu sądowym. Więcej informacji na temat konstrukcji najnowszej wersji indeksu można znaleźć w opracowaniu: D. Venn, *Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators*, „OECD Social, Employment and Migration Working Papers" 2009, no 89.

6 Wskaźnik korelacji liniowej wynosi –0,09.

7 Warto zwrócić uwagę na wyniki badań E. Kwiatkowskiego i P. Włodarczyka, którzy rozpoznali istnienie takiej zależności w przypadku większej i bardziej niejednorodnej pod względem EPL grupy krajów OECD. Zob: E. Kwiatkowski, P. Włodarczyk, *Wpływ prawnej...*, s. 1–23.



Rys. 28. Sumaryczny indeks prawnej ochrony zatrudnienia i elastyczność zatrudnienia względem zmiany produktu krajowego brutto w państwach UE

Objaśnienia: Wartości indeksu odnoszą się do roku 2008. Restrykcyjność EPL oceniana jest w skali od 0 (brak ochrony) do 6 (największa ochrona). Indeks został obliczony według metodologii z lat 2008-2013. Brak danych dla Cypru, Malty, Rumunii, Bułgarii, Litwy oraz Łotwy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD i Eurostatu

Jednocześnie zmiany zatrudnienia w większości krajów członkowskich okazały się łagodne zarówno na tle innych krajów, jak i historycznych epizodów recesji. Wydaje się więc, że dane empiryczne potwierdzają przypuszczenie, że najłagodniejsze spadki zatrudnienia powinny występować na rynkach pracy o średnim poziomie ochrony.Więcej informacji o związkach między poziomem prawnej ochrony zatrudnienia a przebiegiem procesów dostosowawczych może dostarczyć analiza trzech wskaźników cząstkowych sumarycznego indeksu EPL: ochrony zatrudnienia na czas nieokreślony, regulacji zatrudnienia na czas nieokreślony, dodatkowych restrykcji w przypadku dokonywania zwolnień grupowych (por. tabela 16 w aneksie). Ich zestawienie z elastycznością zatrudnienia również nie pozwala na sformułowanie jednoznacznych wniosków. W grupie krajów o niskiej wrażliwości zatrudnienia znajdowały się zarówno te z niskim poziomem różnych elementów prawnej ochrony (Wielka Brytania, Finlandia), jak i z relatywnie

restrykcyjną ochroną (Włochy, Francja, Niemcy). Także grupa krajów o silnych cyklicznych spadkach zatrudnienia okazuje się wewnętrznie niejednorodna pod względem EPL. Analiza regresji wielorakiej z trzema subindeksami jako zmiennymi objaśniającymi także potwierdza brak wpływu poziomu subindeksów EPL na wrażliwość rynków pracy [8]. Uzyskane wyniki mogłyby skłaniać do stwierdzenia, że jej wpływ na zróżnicowanie procesów dostosowawczych był znikomy, a większą rolę mogą odgrywać czynniki bądź związane z rodzajem zakłóceń gospodarczych, bądź oddziaływanie innych instytucji rynku pracy lub dyskrecjonalnej polityki państwa. Wydaje się jednak, że brak statystycznie istotnych wyników można tłumaczyć z jednej strony złożonością mechanizmów dostosowawczych, a z drugiej – konstrukcją samego wskaźnika EPL.

Najpierw warto poświęcić nieco uwagi wyjaśnieniom odnoszącym się do złożoności mechanizmów dostosowawczych. W toku analizy ustalono, że skutki recesji na krajowych rynkach pracy zmaterializowały się dość szybko w ciągu 3–4 kwartałów, jednak zmiany zatrudnienia dotyczyły przede wszystkim segmentu pracowników na umowach czasowych, charakteryzującego się znacznie wyższą elastycznością. Wysoką cykliczną wrażliwość zatrudnienia na czas określony, przy znacznie mniejszych i bardziej opóźnionych zmianach liczby pracujących na umowach stałych, można tłumaczyć dualną strukturą rynków pracy. Od początku lat dziewięćdziesiątych w wielu krajach europejskich wprowadzano zmiany legislacyjne ukierunkowane na wzrost elastyczności zatrudnienia. Ze względu na silne bariery polityczne, reformy liberalizujące EPL miały jednak charakter dwutorowy: zmniejszały prawną ochronę umów nowo zatrudnianych pracowników, podczas gdy regulacje obejmujące pracujących na umowach stałych pozostawały niezmienione. Powstałe w ten sposób różnice w poziomie ochrony prawnej poszczególnych segmentów siły roboczej doprowadziły do silnych dysproporcji w kosztach zatrudniania i zwalniania w zależności od typu umowy. Konsekwencją tego był wzrost zatrudnienia na różnego rodzaju umowach tymczasowych, przy jednoczesnym ograniczeniu przepływów z zatrudnienia czasowego do stałego. Oznaczało to wyodrębnienie dwóch segmentów na rynku pracy: 1) zatrudnionych na stałe – o niskiej elastyczności zatrudnienia, 2) zatrudnionych na umowach czasowych, o wysokiej wrażliwości na zmiany koniunkturalne[9]. W latach 1990–2008 największe

[8] Obliczenia zostały zamieszczone w aneksie w ramce 2.

[9] Por. T. Boeri, *Institutional Reforms and Dualism...*, s. 1184–1188.

obniżenie wskaźnika EPL dla zatrudnienia tymczasowego, przy niewielkich zmianach indeksu dla pracowników stałych, miało miejsce w Szwecji, Włoszech, Niemczech, Belgii i Grecji. Zmianom tym towarzyszył silny wzrost zatrudnienia na czas określony. Z kolei w Hiszpanii, najczęściej wskazywanej jako przykład dualnego rynku pracy, różnica w poziomie ochrony doprowadziła do dynamicznego wzrostu zatrudnienia tymczasowego jeszcze w latach osiemdziesiątych, a silna segmentacja rynku pracy stanowiła jeden z głównych powodów najwyższej w UE cyklicznej wrażliwości zatrudnienia. Dowodzą tego choćby wyniki analizy zamieszczone w pracy Bentolila, Cahuc, Dolado i Barbanchon udowadniających, że wzrost bezrobocia okazałby się niższy o 45%, gdyby Hiszpania posiadała taką ochronę prawną, jaką ma Francja[10]. Dualna struktura rynku pracy występuje również w Portugalii, charakteryzującej się bardzo wysoką ochroną zatrudnienia stałego, a wśród nowych krajów członkowskich – w Polsce i Słowenii. Reasumując można stwierdzić, że poziom prawnej ochrony zatrudnienia nie wpływał wprawdzie bezpośrednio na wrażliwość zatrudnienia w okresie kryzysu, jednak oddziaływał na elastyczność zatrudnienia w sposób pośredni – przez ukształtowanie rynku o dużym udziale pracowników tymczasowych, relatywnie słabo chronionych na tle zatrudnionych na stałe. Kolejną konsekwencją takich mechanizmów zależności między EPL a elastycznością zatrudnienia jest fakt, że wpływ na procesy dostosowawcze wywierał nie tylko poziom ochrony w momencie recesyjnych spadków zatrudnienia, ale również poziom EPL i jego zmiany w przeszłości.

Trudności w rozpoznaniu związków między poziomem EPL a elastycznością zatrudnienia wynikają także z konstrukcji wskaźnika opracowywanego przez OECD. Przede wszystkim, indeks dla pracowników tymczasowych – w przeciwieństwie do wskaźnika EPL dla umów stałych – nie oddaje kosztów związanych z rozwiązaniem tych umów, lecz jedynie obostrzenia dotyczące ich używania, takie jak: wymogi uzasadnienia przypadków ich stosowania, maksymalna liczba oraz czas trwania następujących po sobie umów, zakres wymogów stawianych Agencjom Pracy Tymczasowej. Zestawienie obu cząstkowych indeksów nie pozwala więc na określenie istniejących dysproporcji w ochronie obu segmentów pracowników przed zwolnieniem. Interpretację sumarycznego wskaźnika EPL dodatkowo zniekształca fakt, że obu wskaź-

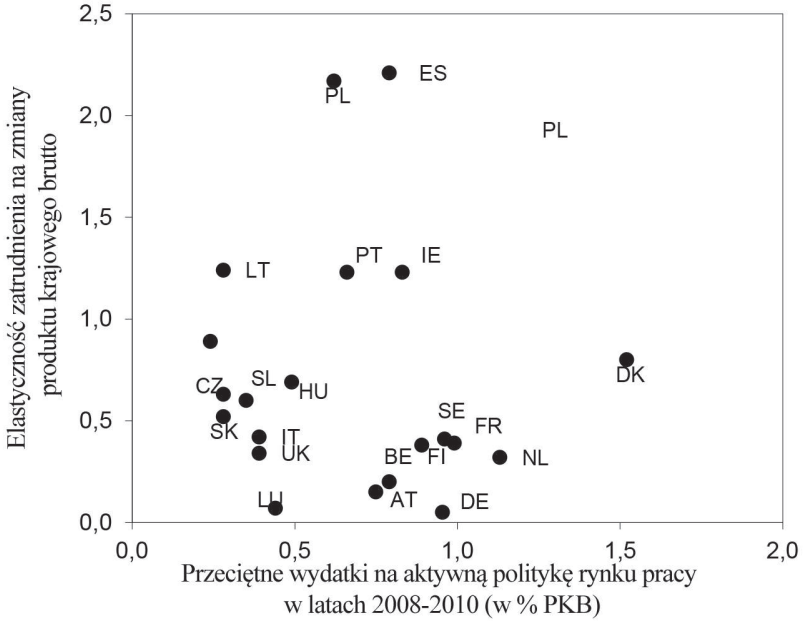
[10] S. Bentolila, P. Cahuc, J. Dolado, T. Le Barbanchon, *Two-Tier Labor Markets in the Great Recession: France vs. Spain*, „The Economic Journal" 2012, no 122, s. F155–F187.

nikom cząstkowym przypisano stałe wagi, podczas gdy udział pracujących na umowach czasowych jest silnie zróżnicowany w poszczególnych krajach. Kolejne ograniczenie w mierzeniu elastyczności zatrudnienia za pomocą indeksu wynika z tego, że w jego konstrukcji nie bierze się pod uwagę regulacji samozatrudnienia. Tymczasem – jak wykazano w części poświęconej dostosowaniom zatrudnienia w różnych segmentach siły roboczej – duża zmienność liczby osób pracujących na własny rachunek stanowiły konsekwencję strategii przystosowawczej przedsiębiorstw, które zastępowały swoich pracowników osobami prowadzącymi działalność gospodarczą. Wykształcenie segmentu osób samozatrudnionych, pozostających jednak w zależności ekonomicznej od jednego pracodawcy, może pogłębiać dualną strukturę rynków pracy krajów członkowskich UE i zmieniać cykliczną wrażliwość zatrudnienia. Słabości indeksu wynikają również z jego zagregowanego charakteru, tymczasem o rzeczywistej restrykcyjności prawnej ochrony zatrudnienia mogą zdecydować pojedyncze rozwiązania. Na przykład, można wyobrazić sobie sytuację, gdy okres wypowiedzenia jest krótki, a odprawy – niewielkie, jednak bardzo szeroka i niejednoznaczna definicja zwolnienia niezgodnego z prawem interpretowana na korzyść pracowników przez orzecznictwo sądowe bardzo ograniczy faktyczne możliwości zwolnienia i podniesie związane z tym koszty. Tymczasem odczyt zagregowanego indeksu dla pracujących na stałe nie przekroczy wielkości przeciętnych.

Kolejną instytucją, którą warto analizować pod kątem oddziaływania na odporność rynku pracy, jest **aktywna polityka rynku pracy**. Większość krajów członkowskich w reakcji na kryzys gospodarczy dokonała modyfikacji tej polityki, co zostanie przedstawione w dalszej części pracy poświęconej działaniom antykryzysowym. Identyfikując instytucjonalne determinanty dostosowań zatrudnienia ograniczono się do dwóch kwestii. Po pierwsze, zbadano występowanie zależności korelacyjnej między wydatkami na aktywną politykę rynku pracy a wrażliwością zatrudnienia w przekroju krajów członkowskich. Po drugie, podjęto próbę rozpoznania mechanizmów zależności między aktywną polityką a wrażliwością zatrudnienia, biorąc pod uwagę dotychczasowe ustalenia dotyczące zarówno teoretycznych aspektów tej zależności, jak i własności recesji 2008–2009 oraz procesów dostosowawczych na rynkach pracy.

Zestawienie wydatków na aktywną politykę rynku pracy z wrażliwością zatrudnienia nie wskazuje na istnienie zależności korelacyjnej (por. Rys. 29).

Można jednak zauważyć, że w krajach o wysokich wydatkach na ALMP, reprezentujących model skandynawski i kontynentalny, elastyczność zatrudnienia była generalnie niska. Jedynie w Danii wrażliwość zatrudnienia okazała się dość wysoka. W krajach o niewielkiej roli ALMP, w tym w większości nowych państw Unii, wrażliwość zatrudnienia była zazwyczaj umiarkowana lub wysoka. Na tej podstawie nie można więc wykluczyć, że wysokie wydatki na aktywną



Rys. 29. Wydatki na aktywną politykę rynku pracy i elastyczność zatrudnienia względem zmian produktu krajowego brutto w państwach UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

politykę zwiększały odporność rynków pracy na zjawiska kryzysowe. Przybliżenie roli tej polityki wymaga pogłębionej analizy mechanizmów zależności między jej instrumentami a cykliczną wrażliwością zatrudnienia. Należy przy tym podkreślić, że – zgodnie z literaturą przedmiotu – celem tej polityki jest poprawa efektywności dopasowań na rynku pracy przez podtrzymanie efektywnej podaży pracy, a nie stabilizowanie popytu na pracę w warunkach negatywnego szoku popytowego. Na podstawie rozważań teoretycznych można wskazać jednak na pewne mechanizmy, w wyniku których instrumenty ALMP

mogą przyczyniać się również do łagodzenia recesyjnych spadków zatrudnienia w krótkim horyzoncie czasowym. Oddziaływanie to może odbywać się przez obniżanie presji płacowej, wspieranie realokacji siły roboczej, stabilizowanie popytu konsumpcyjnego oraz stabilizowanie zatrudnienia przez subsydiowanie pracy. Warto poświęcić nieco uwagi rozważeniu roli tych mechanizmów w przebiegu procesów dostosowawczych w następstwie recesji 2008–2009. Zgodnie z pierwszym mechanizmem, wzrost aktywności poszukiwań pracy i podniesienie kwalifikacji przez szkolenia czy pracę subsydiowaną powodują, że bezrobotni stają się bardziej efektywni w konkurowaniu o miejsca pracy z osobami zatrudnionymi. W okresach recesji pracujący powinni więc być bardziej skłonni do akceptacji obniżenia płac, a pracodawcy mniej chętni do oferowania płac wydajnościowych. Występowanie takiego efektu w okresie recesji 2008-2009 wydaje się jednak mało prawdopodobne przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, w krajach o wysokich nakładach na instrumenty aktywne, tj.: skandynawskich i kontynentalnych, dynamika wynagrodzeń była relatywnie wysoka i nie różniła się znacząco od wynagrodzeń w krajach charakteryzujących się niskimi wydatkami na tę politykę. Także badania ankietowe przedsiębiorstw potwierdziły, że w krajach o rozbudowanej aktywnej polityce cięcia wynagrodzeń występowały sporadycznie. Po drugie, pomimo dużych wydatków na aktywną politykę, w krajach kontynentalnych i skandynawskich powszechnie stosuje się płacę wydajnościową[11]. W konsekwencji, nieelastyczność płac w czasie recesji należy przypisać nie tylko mechanizmom występującym po stronie podażowej rynku pracy, ale polityce płacowej pracodawców. Reasumując, wpływ rozbudowanej aktywnej polityki rynku pracy na elastyczność płac wydaje się znikomy.

Łagodzenie recesyjnych spadków zatrudnienia dzięki wsparciu realokacji siły roboczej również wydaje się mało istotnym mechanizmem wpływu aktywnej polityki na elastyczność zatrudnienia. Jak wykazano w analizie dostosowań zatrudnienia, recesję wywołał silny negatywny szok popytowy, a wzrost bezrobocia miał przede wszystkim charakter cykliczny. W warunkach bardzo dużego zmniejszenia liczby wolnych miejsc pracy, możliwości obniżenia bezrobocia przez skrócenie okresu poszukiwania nowego zatrudnienia

[11] P. Du Caju, T. Kosma, M. Lawless, J. Messina, T. Rõõm, *Why Firms Avoid Cutting Wages: Survey Evidence from European Firms*, „Central Bank of Ireland Research Technical Papers" 2013, s. 17.

dzięki sprawnemu pośrednictwu pracy należy uznać za bardzo niewielkie. Choć wpływ kryzysu na poszczególne branże nie był jednakowy i pełna ocena rozmiarów zmian strukturalnych będzie możliwa po zakończeniu kryzysu, to ewentualne procesy realokacyjne mogą być możliwe dopiero w momencie wyraźnego zwiększenia liczby wolnych miejsc pracy w rozwijających się branżach. Tymczasem w pierwszych latach kryzysu taka sytuacja nie miała miejsca.

W warunkach przejściowego negatywnego szoku popytowego znacznie bardziej prawdopodobne wydaje się wystąpienie dwóch kolejnych mechanizmów: stabilizowania popytu konsumpcyjnego oraz stabilizowanie zatrudnienia w wyniku subsydiowania pracy. Uzyskiwanie świadczeń pieniężnych przez zwiększającą się liczbę bezrobotnych uczestniczących w szkoleniach będzie stabilizowało popyt w podobny sposób, jak zasiłek dla bezrobotnych. Efekt stabilizacyjny będzie w tym wypadku dotyczył zarówno wzrostu gospodarczego, jak i zatrudnienia, bez bezpośredniego wpływu na elastyczność zatrudnienia wobec zmian produktu krajowego. Z kolei publiczne programy zatrudnienia oraz subsydiowanie zagrożonych lub nowo tworzonych miejsc pracy mogą bezpośrednio przyczyniać się do łagodzenia cyklicznego spadku zatrudnienia i wzrostu bezrobocia, oddziałując na elastyczność zatrudnienia w skali makroekonomicznej. Większość krajów członkowskich w reakcji na kryzys gospodarczy dokonała modyfikacji instrumentów tej polityki, które szczegółowo zostaną przeanalizowane w części poświęconej działaniom antykryzysowym. Identyfikując instytucjonalne determinanty dostosowań zatrudnienia ograniczono się zatem do ustalenia zakresu subsydiowania zatrudnienia przed kryzysem oraz w latach 2009–2010, które charakteryzowały się największym spadkiem zatrudnienia. W tym celu zsumowano środki na następujące kategorie aktywnej polityki: zachęty zatrudnieniowe, w tym rotację pracy i podział pracy (kategoria 4), wspieranie zatrudnienia bezrobotnych i rehabilitacji osób niepełnosprawnych (kategoria 5), bezpośrednie tworzenie miejsc pracy (kategoria 6) oraz wspieranie podejmowania działalności gospodarczej (kategoria 7). Na podstawie otrzymanych wyników (por. tabela 26 w aneksie) można wyciągnąć szereg wniosków. Po pierwsze, zarówno między poszczególnymi krajami UE, jak i grupami tych krajów reprezentujących różne modele instytucjonalne, występowały wyraźne różnice w nakładach na różne formy subsydiowania zatrudnienia. Po drugie, znaczący wzrost nakładów na subsydia zatrudnieniowe przekraczający 0,2% PKB dotyczył tylko trzech krajów: Danii, Polski i Węgier, z których tylko Danię charakteryzuje

tradycyjnie rozbudowana aktywna polityka. Po trzecie, zmiany nakładów nie były skorelowane z elastycznością zatrudnienia względem zmian produktu krajowego. Na tym etapie rozważań uprawnione wydaje się więc stwierdzenie, że sam fakt istnienia mniej czy bardziej rozbudowanej aktywnej polityki w instytucjonalnej obudowie rynku pracy nie przesądzał o wysokiej lub niskiej elastyczności zatrudnienia.

2.2. Instytucje a wykorzystanie elastyczności czasu pracy

Charakterystyczną cechą procesów dostosowawczych na rynkach pracy większości krajów Unii było wykorzystanie elastyczności czasu pracy, przejawiające się zarówno w silnych spadkach procentowych liczby przepracowanych godzin przypadających na pracownika, jak i w dużym udziale zmian średniego czasu pracy w obniżeniu całkowitych nakładów pracy. Możliwości stosowania tej formy przechowywania pracowników są w istotnej mierze zdeterminowane instytucjonalnie. Kraje Unii Europejskiej na tle innych gospodarek charakteryzuje generalnie duża liczba regulacji czasu pracy, które mają zapewniać osiąganie równowagi między celami społecznymi – przede wszystkim godzeniem obowiązków zawodowych i rodzinnych – a celami gospodarczymi utożsamianymi z zapewnieniem wysokiej elastyczności produkcji. Ważna rola elastyczności czasu pracy jest również konsekwencją generalnie wysokiego poziomu prawnej ochrony zatrudnienia, co sprawia, że dostosowania siły roboczej na krańcu intensywnym stają się mniej kosztowne od dostosowań na krańcu ekstensywnym. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że możliwość dostosowania czasu pracy do zmieniających się warunków gospodarczych jest zdeterminowana nie tylko istniejącymi rozwiązaniami legislacyjnymi, ale także ustaleniami między pracodawcą a reprezentacjami pracowników podczas negocjacji zbiorowych, przy czym wpływ związków zawodowych na czas pracy jest większy w starych państwach członkowskich reprezentujących modele: skandynawski, kontynentalny i śródziemnomorski. W rezultacie, różnice w elastyczności czasu pracy występują nie tylko w przekroju krajów członkowskich, ale również sektorów i grup zawodowych, co ogranicza możliwość dokonania porównań międzynarodowych. Pomimo tych trudności, warto podjąć próbę rozpoznania rozwiązań, które wpływają na ten rodzaj elastyczności. W szczególności, silnym redukcjom czasu pracy w okresie niskiej

koniunktury mogły sprzyjać: liberalne normy dotyczące pracy w godzinach ponadwymiarowych, długi okres rozliczeniowy czasu pracy i indywidualne konta czasu pracy oraz istnienie regulacji pozwalających na dzielenie pracy.

Zmniejszenie liczby godzin nadliczbowych stanowi najszybszy i najmniej kosztowny sposób dostosowania nakładów pracy do wahań popytu. Można więc zakładać, że liberalne przepisy dotyczące nadgodzin oraz wysoka popularność ich stosowania w przedsiębiorstwach będą prowadziły do większych redukcji czasu pracy oraz łagodniejszych spadków zatrudnienia w okresie recesji. Niestety dane gromadzone przez Eurostat nie pozwalają na oszacowanie, jaka część zmniejszenia czasu pracy wynika z redukcji godzin nadliczbowych. Zróżnicowanie tego zjawiska w krajach członkowskich można ocenić na podstawie wyników jednorazowego badania organizacji i rozkładu czasu pracy z 2004 roku. Największa liczba nadgodzin w przeliczeniu na pracownika występowała wtedy w Wielkiej Brytanii, Holandii, Austrii, na Łotwie, w Czechach, Słowenii i Belgii. Jednocześnie są to kraje, w których redukcje czasu pracy – przynajmniej w początkowym okresie recesji – okazały się znaczące. Natomiast w Hiszpanii, Bułgarii, Grecji, Danii, Rumunii, Polsce i na Litwie praca w godzinach nadliczbowych miała relatywnie niewielkie znaczenie, przy czym jedynie Bułgaria i Litwa odnotowały znaczące redukcje czasu pracy.

Posługiwanie się godzinami nadliczbowymi w celu dostosowania do wahań popytu jest uwarunkowane **prawnymi regulacjami podstawowego i maksymalnego czasu pracy.** Na podstawie ich analizy (por. tabela 17 w aneksie) można stwierdzić, że w 2009 roku w krajach członkowskich dominował 40-godzinny tydzień pracy, przy czym istniała możliwość wydłużenia czasu pracy w zależności od potrzeb produkcyjnych, najczęściej do 48 godzin tygodniowo. W 10 państwach członkowskich obowiązywał dłuższy, nawet 4-miesięczny okres rozliczeniowy godzin ponadwymiarowych, dodatkowo zwiększający elastyczność czasu pracy. Jednak nawet w pozostałych krajach, gdzie generalną zasadą było obowiązywanie maksymalnie 48-godzinnego tygodnia pracy, w szczególnych sytuacjach dopuszczano rozliczanie czasu pracy w dłuższych okresach referencyjnych. Warto także zwrócić uwagę, że w większości krajów maksymalna liczba nadgodzin nie stanowiła różnicy między normalnym a maksymalnym czasem pracy, lecz została ustalona w dodatkowych limitach. Wykorzystywanie pracy w godzinach nadliczbowych z reguły wiązało się ze wzrostem kosztów pracy o 25–50%. Na dużym poziomie ogólności można więc stwierdzić, że regulacje pracy w godzinach ponadwymiarowych

w większości krajów europejskich pozwalały na dostosowanie podmiotów gospodarczych do krótkookresowych wahań popytu. Między poszczególnymi krajami członkowskimi widoczne są jednak różnice w ich restrykcyjności. Oceniając ustawowe limity oraz premie za nadgodziny można stwierdzić, że liberalne regulacje prawne występowały przede wszystkim w Danii, Niemczech, Irlandii, Francji, Włoszech, na Cyprze, w Holandii, Słowenii, Szwecji i Wielkiej Brytanii. W niektórych z tych państw (np. w krajach anglosaskich) pracodawcy posiadają bardzo dużą swobodę w określaniu czasu pracy, w innych brak restrykcji określonych w kodeksach wynika z dużej roli porozumień zbiorowych w określaniu czasu pracy (np. w Danii, Niemczech czy Holandii). Można również wskazać kraje o znacznych ograniczeniach pracy w godzinach nadliczbowych: Hiszpanię (niski limit), oraz Rumunię, Litwę i Łotwę (wysoka premia). O ile jednak w Hiszpanii i Rumunii zmiany czasu pracy nie odegrały – zgodnie z przewidywaniami – istotnej roli w łagodzeniu zmian zatrudnienia, to w wymienionych krajach nadbałtyckich wyrażone procentowo redukcje czasu pracy należały do największych w Unii. Taką sytuację można wiązać z faktem, że w 2009 roku premie za pracę w każdym z tych krajów wzrosły o 100 p.p., co – obok niekorzystnej sytuacji gospodarczej – również oddziaływało w kierunku zmniejszenia liczby przepracowanych godzin.

Elastyczność czasu pracy może zostać zwiększona również przez **wydłużenie okresu rozliczeniowego podstawowego czasu pracy**. Dłuższe okresy rozliczeniowe występują przede wszystkim w starych krajach członkowskich, a duże znaczenie przy ich ustalaniu mają negocjacje zbiorowe. W Austrii, Finlandii, Francji, Grecji, Luksemburgu oraz Hiszpanii średni tygodniowy czas pracy mógł być ustalany w okresie referencyjnym nie dłuższym niż rok. W Niemczech średni dzienny czas pracy nie mógł przekroczyć 8 godzin w okresie 24 tygodni lub 6 miesięcy; na Malcie okres rozliczeniowy wynosił 17 tygodni, a w Szwecji – cztery tygodnie. W Danii, Wielkiej Brytanii, Holandii i na Cyprze zapewnieniu elastyczności czasu pracy sprzyjał braku kodeksowej normy tygodniowego czasu pracy wraz z przyjęciem okresu referencyjnego w odniesieniu do maksymalnego ustawowego czasu pracy[12]. Warto również zwrócić uwagę na tendencję do wydłużania okresów rozliczeniowych w reakcji na kryzys gospodarczy. Takie zmiany w swoim prawodawstwie wprowadziły

[12] *ILO, TRAVAIL legal databases*; http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.sectionChoice?p_structure= [dostęp: 12.06.2014].

np. Polska, Węgry czy Rumunia, natomiast w krajach Europy Zachodniej jego wydłużenie było uzależnione od wyniku negocjacji organizacji pracodawców i pracowników[13].

Bardziej zaawansowaną formą wspierania elastyczności czasu pracy jest tworzenie **indywidualnych kont czasu pracy**. Konta pozwalają – podobnie jak dłuższe okresy rozliczeniowe – na bardziej swobodne dysponowanie pracą w okresach referencyjnych, jednak w znacznie dłuższym horyzoncie czasowym, wynoszącym od kilku miesięcy do wielu lat. Gromadzenie dodatkowych godzin na koncie pozwala na wydłużenie płatnego urlopu wypoczynkowego czy związanego ze sprawowaniem opieki, a w przypadku osób starszych – na wcześniejsze przejście na emeryturę[14]. Okres wysokiej koniunktury przed kryzysem sprzyjał akumulacji znacznej liczby godzin, dlatego ich wykorzystanie w okresie kryzysu stanowiło alternatywę wobec zwolnień czy dzielenia pracy. Rezultaty Europejskiego Badania Przedsiębiorstw z 2009 roku pokazują, że indywidualne konta pracy były stosowane przede wszystkim w zakładach pracy w Danii (30% podmiotów), Szwecji (18%), Finlandii (13%), Niemczech (12%), Austrii (11%) i Holandii (8%). W pozostałych krajach, a szczególnie u nowych członków UE, były one stosowane sporadycznie[15]. Dostosowania podczas recesji 2008-2009 pokazały, że stosowanie indywidualnych kont z reguły przekładało się na silniejsze redukcje czasu pracy w skali makroekonomicznej. W Niemczech, Austrii, Holandii i Finlandii zmniejszenie liczby przepracowanych godzin rzeczywiście amortyzowało zmiany zatrudnienia, natomiast w Danii i Szwecji zmiany czasu pracy okazały się acykliczne, co można tłumaczyć stosowaniem redukcji czasu pracy jeszcze w 2007 roku.

Decydujące znaczenie dla wysokiej elastyczności czasu pracy w okresie recesji 2008–2009 miały rozwiązania pozwalające na **dzielenie pracy** *(work-sharing)*. Dzielenie pracy polega na obniżeniu łącznych nakładów pracy, tj. zmniejszenie całkowitej liczby godzin przepracowanych przez wszystkich pracowników,

---

13 S. Clauwaert, I. Schömann, *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*." „ETUI Working Papers", 2012.04, s. 10; V. Glassner, M. Keune, *Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn*, „ILO Dialogue Working Paper" 2010, no 10.

14 *International Labour Organization*, *Working time in the 21st century. Report for discussion at the Tripartite Meeting of Experts on Working-time Arrangements,* Geneva 2011, s. 51.

15 A. Riedman, G. van Gyes, A. Roman, K. Kerkhofs, S. Bechmann, *European Company Survey 2009: Overview*, Eurofound, 2010, s. 7.

przez zmniejszenie czasu pracy, co pozwala na uniknięcie zwolnień. Może ono polegać zarówno na skróceniu tygodniowego czasu pracy, jak i na zawieszeniu świadczenia pracy przez pewien okres i utrzymaniu stosunku pracy – czyli sytuacji zbliżonej do tymczasowego zwolnienia *(temporary layoff)*[16]. Skróceniu czasu pracy towarzyszy proporcjonalne obniżenie wynagrodzeń, pozwalające na obniżenie kosztów pracy. Korzyścią dla pracodawców jest uniknięcie kosztów zwolnień, zatrzymanie cennego i trudnego do zastąpienia kapitału ludzkiego oraz zwiększenie morale siły roboczej; natomiast dla pracownika – utrzymanie zatrudnienia. Z perspektywy pracodawcy dzielenie pracy wcale nie musi okazać się strategią bardziej efektywną od selektywnych zwolnień. Racjonalność tego rozwiązania zmniejsza się wraz ze wzrostem stałych kosztów zatrudnienia, niezależnych od liczby przepracowanych godzin. Co więcej, zmiana organizacji czasu pracy przy stosowaniu niektórych technologii produkcji może okazać się kosztowna. Ograniczenia tej strategii wynikają również z ustaleń teorii płac wydajnościowych: zastosowanie selektywnych zwolnień przy jednoczesnym utrzymaniu wysokości wynagrodzeń może okazać się lepszym rozwiązaniem pod względem podtrzymania produktywności niż obniżenie płac towarzyszące dzieleniu pracy. Z punktu widzenia pracownika, dzielenie pracy jest wprawdzie korzystniejsze od zwolnienia, jednak w warunkach istnienia hojnych świadczeń dla bezrobotnych bodźce do dzielenia pracy mogą okazać się słabsze. Z tych względów zwiększenie opłacalności dzielenia pracy w stosunku do zwolnień będzie niejednokrotnie wymagało subsydiowania takich rozwiązań przez państwo. Instrumenty polityki rynku pracy subsydiujące dzielenie pracy określa się mianem „systemów skróconego czasu pracy" *(short-time working schemes – STWS)*.

Przed nadejściem kryzysu gospodarczego **systemy skróconego czasu pracy** występowały w 13 z 27 krajów członkowskich Unii, a liczba ich uczestników stanowiła – z wyjątkiem Belgii – znikomy odsetek pracujących (por. tabela 18 w aneksie). W reakcji na kryzys wprowadzono, we wszystkich państwach posiadających STWS, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, daleko idące modyfikacje systemów, ukierunkowane na zwiększenie dostępności pomocy oraz oferowanego wsparcia finansowego. W dziewięciu krajach wprowadzono

[16] Zob. *Work Sharing During the Great Recession: New Developments and Beyond*, J. Messenger, N. Ghosheh [red.], Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton 2013, s. 3–4; A. Hijzen, D. Venn, *The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008–2009 Recession*, „OECD Social, Employment and Migration Working Papers" 2011, no 115, s. 6.

nowe systemy, jednak z reguły były one mniej hojne i wymagały spełnienia bardziej restrykcyjnych kryteriów w porównaniu z systemami istniejącymi przed kryzysem w innych krajach. Na tym tle należy zauważyć, że choć systemy skróconego czasu pracy są częścią instytucji regulacji czasu pracy, to jednak o ich ostatecznej postaci i wpływie na procesy dostosowawcze w przeważającej mierze decydowały dyskrecjonalne zmiany przedsięwzięte w ramach działań antykryzysowych. W tym miejscu rozważania zostaną zatem ograniczone do przedstawienia najważniejszych efektów tych systemów[17]. W okresie recesji, systemy objęły znaczną grupę osób pracujących przede wszystkim w Belgii, Niemczech, Włoszech i Luksemburgu. Jednocześnie są to kraje o silnych redukcjach czasu pracy i wysokiej odporności rynku pracy. Wszystkie gospodarki, w których systemy objęły co najmniej 1% pracowników, charakteryzowały się co najmniej umiarkowanymi redukacjami czasu pracy, a wysoką wrażliwość zatrudnienia odnotowano jedynie w dotkniętej depresją Irlandii. Z kolei w krajach o acyklicznych lub antycyklicznych zmianach czasu pracy systemy albo nie funkcjonowały (Grecja i Szwecja), albo cieszyły się niewielkim zainteresowaniem pracodawców (Hiszpania i Dania).

Na koniec warto zwrócić uwagę na istotną rolę interakcji regulacji czasu pracy z innymi rozwiązaniami instytucjonalnymi[18]. Zachętą do wykorzystywania elastyczności czasu pracy będą wysokie koszty rotacji załogi, kształtowane w istotnej mierze restrykcyjnością prawnej ochrony zatrudnienia. Większe bodźce do redukowania czasu pracy, w tym stosowania pracy skróconej, występowały również w tych krajach, w których rozwiązania instytucjonalne ograniczały możliwość dostosowania płac. W rezultacie, powodzenie w wykorzystaniu elastyczności czasu pracy w celu łagodzenia wzrostu bezrobocia było możliwe przede wszystkim w ładzie instytucjonalnym typowym dla modelu kontynentalnego.

---

17 Bardziej wyczerpująca analiza znajduje się w punkcie rozdziale IV, punkcie 3.1.

18 Por. T. Boeri, H. Brucker, *Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession,* „IZA Discussion Papers" 2011, no 5635, s. 16–17.

2.3. Instytucje a wykorzystanie elastyczności funkcjonalnej

W okresie recesji 2008–2009, pracodawcy mogli przechowywać pracowników nie tylko zmniejszając czas pracy, ale również wykorzystując elastyczność funkcjonalną. Z perspektywy makroekonomicznej, wysoki poziom tej elastyczności powinien prowadzić do łagodniejszych spadków całkowitych nakładów pracy kosztem przejściowego obniżenia godzinowej wydajności pracy. Identyfikacja instytucji oddziałujących na elastyczność funkcjonalną nie jest jednak zadaniem prostym. Na tle pozostałych rodzajów elastyczności, zdolność do dokonywania zmian organizacyjnych, oznaczających dla pracowników wykonywanie zadań innych od dotychczasowych, jest w relatywnie mniejszym stopniu zdeterminowana regulacjami prawnymi. Jej wykorzystanie zależy w znacznej mierze od modelu zarządzania i elastyczności struktury organizacyjnej, jak również od wyedukowania i wszechstronności siły roboczej. Instytucjonalnymi uwarunkowaniami tej elastyczności będą więc przede wszystkim nieformalne reguły kształtujące relacje pracodawców i pracowników[19]. Reguły te, wynikające z przyjętego przez pracodawców i pracowników systemu wartości, mogą określać na przykład poziom zaangażowania pracowników w wykonywaną pracę, gotowość pracowników do zmiany pełnionych obowiązków oraz przekwalifikowania się czy skłonność pracodawców do podnoszenia kwalifikacji pracowników. Trudność w badaniu tego rodzaju nieformalnych instytucji polega na tym, że – w przeciwieństwie do prawnej ochrony zatrudnienia czy aktywnej polityki rynku pracy – nie są one bezpośrednio obserwowalne. Można jedynie przypuszczać, że w krajach, w których stosowanie rozwiązań świadczących o wysokiej elastyczności funkcjonalnej stanowi powszechną praktykę, istnieją sprzyjające temu społeczne normy określające stosunki między pracodawcami a pracownikami.

Wykorzystanie elastyczności funkcjonalnej można ocenić na podstawie wyników **europejskiego badania warunków pracy** *(European Working Condition Survey)*. Liczba odpowiedzi twierdzących udzielonych przez pracowników na pytanie o stosowanie **rotacji zadań** pozwala na rozpoznanie stosowania elastyczności wewnętrznej w przedsiębiorstwach krajów Unii, a odpowiedzi na pytania o udział w szkoleniach oraz czy praca wymaga uczenia się nowych

[19] Zob. W. Eichhorst, P. Marx, V. Tobsch, *Institutional Arrangements, Employment Performance and the Quality of Work,* „IZA Discussion Papers" 2009, no 4595, s. 7–14.

rzeczy pozwalają na ocenę intensywności procesu akumulacji kwalifikacji, także istotnego dla wykorzystania tego rodzaju elastyczności[20]. Biorąc pod uwagę stosowanie rotacji zadań w 2010 roku, można wyróżnić cztery grupy krajów:

1) kraje, w których stosowanie rotacji zadań było relatywnie częstą praktyką. Należy tu wskazać przede wszystkim Danię i Słowenię, w których odpowiedzi twierdzącej udzieliło mniej więcej 2/3 ankietowanych, a w dalszej kolejności także Holandię, Austrię, Niemcy, Finlandię i Szwecję. Warto również zwrócić uwagę na kraje, gdzie w okresie niskiej koniunktury rotację zadań wykorzystywano znacznie częściej niż w poprzedniej edycji badania w 2005 roku: Słowenię, a następnie Niemcy i Austrię;
2) kraje o umiarkowanej popularności rotacji zadań. Są to: Bułgaria, Irlandia, Litwa, Estonia, Wielka Brytania oraz Belgia;
3) kraje o raczej niskiej popularności rotacji zadań. Do tej grupy można zaliczyć: Słowację, Maltę, Rumunię, Czechy, Łotwę, Luksemburg i Francję;
4) kraje, w których rotacja zadań była stosowana rzadko. W Hiszpanii, Grecji, na Cyprze, we Włoszech, na Węgrzech, w Portugalii oraz Polsce odpowiedzi twierdzącej udzielił nie więcej niż co czwarty respondent.

Wyraźne różnice w przekroju państw członkowskich można zaobserwować również w intensywności **akumulacji kapitału ludzkiego**. Biorąc pod uwagę zarówno odpowiedzi odnośnie udziału pracowników w szkoleniach, jak i odnośnie konieczności uczenia się przez nich nowych rzeczy, można wyróżnić cztery następujące grupy krajów członkowskich:

1) kraje o bardzo silnej orientacji na podnoszenie kwalifikacji pracowników. Są to: Finlandia, Szwecja, Słowenia, Dania, Austria, Wielka Brytania i Holandia;
2) kraje o umiarkowanie silnej orientacji na podnoszenie kwalifikacji pracowników. Do tej grupy można zaliczyć: Irlandię, Estonię, Belgię, Słowację, Maltę i Luksemburg;
3) kraje o raczej niskiej orientacji na podnoszenie kwalifikacji pracowników. Można tu wskazać: Czechy, Łotwę, Niemcy, Polskę, Francję, Hiszpanię i Cypr;
4) kraje o najniższej intensywności podnoszenia kwalifikacji pracowników. Są to: Litwa, Włochy, Węgry, Portugalia, Rumunia, Grecja oraz Bułgaria.

[20] Wyniki dla państw członkowskich zostały zamieszczone w tabeli 19, znajdującej się w aneksie.

Interpretacja otrzymanych wyników prowadzi do interesujących wniosków. Okazuje się, że różnice w stosowaniu elastyczności funkcjonalnej dość wyraźnie pokrywają się z typologią modeli rynku pracy. Wysoką elastycznością wewnętrzną charakteryzują się przede wszystkim kraje o modelu skandynawskim, a także niektóre kraje kontynentalne, jak Holandia, Austria czy Niemcy. Na przeciwnym biegunie znajdują się kraje o modelu śródziemnomorskim oraz Francja. Nowe kraje członkowskie odznaczały się generalnie niższą elastycznością funkcjonalną. Jednocześnie dysproporcje między członkami UE są na tyle wyraźne, że tłumaczenie ich różnicami w strukturze rodzajowej działalności gospodarczej wydaje się mało wiarygodne. Można zatem przypuszczać, że istotną część zróżnicowania wyjaśniają odmienne instytucje nieformalne. Informacje z badania warunków pracy świadczą także o istnieniu wyraźnego związku między elastycznością funkcjonalną a podnoszeniem kwalifikacji przez pracowników: najbardziej intensywne procesy zwiększania kapitału ludzkiego, szczególnie tych z aktywną rolą pracodawcy, występują w krajach skandynawskich i anglosaskich. W krajach śródziemnomorskich akumulacja kapitału ludzkiego jest natomiast niska. Wyniki są spójne z przypuszczeniem, że pracodawcy, którzy przeznaczyli wysokie nakłady na podnoszenie kwalifikacji swoich pracowników, będą bardziej skłonni do przechowywania swoich pracowników w okresie niskiej koniunktury. Wysokie inwestycje w kapitał ludzki świadczą również o ukierunkowaniu pracodawców na długotrwałą i stabilną współpracę z pracownikami, co również powinno przekładać się na ograniczanie zwolnień i preferowanie dostosowań na krańcu intensywnym. Ponadto, różnice w elastyczności funkcjonalnej mogą wynikać z odmiennej efektywności systemów edukacji. Kraje skandynawskie, a także niektóre kraje kontynentalne (Belgia, Austria czy Holandia) charakteryzują się wysokimi wydatkami na kształcenie dzieci i młodzieży. Natomiast w krajach śródziemnomorskich oraz w większości nowych krajów członkowskich nakłady na edukację są wyraźnie niższe[21].

Różnice w wykorzystaniu elastyczności funkcjonalnej przez przedsiębiorstwa w krajach UE powinny znaleźć odzwierciedlenie w dostosowaniach agregatów makroekonomicznych: powszechne stosowanie rotacji zadań zamiast zwolnień oddziałuje w kierunku łagodzenia zmniejszenia całkowitych nakładów pracy względem zmian PKB, kosztem przejściowego obniżenia godzinowej wydajności

[21] Na podstawie danych Eurostatu z lat 2000–2011.

pracy. Analizując dostosowania w okresie recesji 2008–2009 można zauważyć, że w większości krajów o najwyższej popularności rotacji zadań redukcje całkowitych nakładów pracy względem zmian PKB rzeczywiście okazały się najniższe na tle UE, przy relatywnie silnych spadkach godzinowej wydajności pracy w początkowej fazie kryzysu. Taka sytuacja miała miejsce w krajach skandynawskich, Holandii oraz Niemczech. Analogicznie, w większości krajów o najniższej elastyczności funkcjonalnej (zwłaszcza w Hiszpanii, Portugalii, Polsce oraz na Cyprze) dostosowania odbywały się niemal wyłącznie przez redukcje zatrudnienia i czasu pracy. Elastyczność funkcjonalną można więc zaliczyć do czynników wpływających na międzynarodowe różnice w dostosowaniach popytu na pracę podczas recesji 2008–2009.

2.4. Instytucje a elastyczność płac

Doświadczenia krajów europejskich potwierdzają, że nawet podczas dotkliwej recesji wykorzystanie elastyczności płac z reguły nie stanowi głównego mechanizmu dostosowawczego. W literaturze dominuje pogląd, że elastyczność płac jest zdeterminowana instytucjami rynku pracy, a w szczególności – instytucjonalną obudową rokowań płacowych: siłą związków zawodowych, znaczeniem układów zbiorowych, poziomem negocjacji płacowych oraz ich koordynacją czy też stosowaniem mechanizmu automatycznej indeksacji płac. Rozważania dotyczące przyczyn usztywnienia płac od dołu powinny również uwzględniać działanie instytucji prawnej ochrony zatrudnienia oraz płacy minimalnej.

Instytucjonalna obudowa negocjacji płacowych jest silnie zróżnicowana w państwach członkowskich Unii Europejskiej[22]. Głębokie różnice dotyczą w szczególności udziału pracowników objętych układami zbiorowymi oraz centralizacji i koordynacji rokowań zbiorowych. Natomiast udział procentowy pracowników należących do związków zawodowych w większości krajów jest dość niski i nie przekracza już 50%. Od końca lat siedemdziesiątych w krajach europejskich następuje systematyczny spadek przynależności związkowej,

[22] Szczegółowe dane na ten temat, obejmujące: stopę uzwiązkowienia, stopę objęcia układami zbiorowymi, poziom koordynacji i centralizacji rokowań płacowych, przedstawiono w tabeli 20 umieszczonej w aneksie.

któremu jednak nie towarzyszy proporcjonalne zmniejszenie objęcia pracowników układami zbiorowymi. W rezultacie w wielu krajach związki zawodowe negocjują płace również dla dużej grupy osób nienależących do organizacji pracowniczych. Największe nadwyżkowe objęcie pracowników układami zbiorowymi, przekraczające 60% ogółu pracujących, występuje we Francji, Austrii, Portugalii, Słowenii i Holandii. Interpretując tą sytuację można wnioskować, że stopa uzwiązkowienia jest obecnie czynnikiem wpływającym na elastyczność płac mniej ważnym od stopy objęcia układami zbiorowymi.

Analiza informacji o instytucjonalnej obudowie rokowań płacowych posłużyła do podziału państw członkowskich na dwie grupy. Pierwszą z nich tworzą kraje o niskim poziomie instytucjonalizacji rokowań płacowych, w których wynagrodzenia większości pracowników nie są uregulowane porozumieniami zbiorowymi, a negocjacje płacowe są prowadzone przede wszystkim na poziomie zakładów czy przedsiębiorstw. Do tej grupy należą Wielka Brytania oraz nowe kraje członkowskie bez Słowenii, Cypru i Malty. Drugą grupę tworzą kraje o silnie uregulowanym procesie ustalania płac. Udział pracowników objętych porozumieniami zbiorowymi przekracza tutaj 50%, a negocjacje są bardziej scentralizowane, prowadzone najczęściej na szczeblu branżowym, ponadto towarzyszy im koordynacja. Do tej grupy należą stare kraje członkowskie (bez Wielkiej Brytanii), a także Słowenia. Można do nich zaliczyć również Cypr i Maltę, które wprawdzie charakteryzuje zdecentralizowany model negocjacji zbiorowych, jednak silna pozycja związków oraz rozwiązania legislacyjne wywierają znaczny wpływ na proces ustalania płac.

Warto zadać pytanie, jak kształtowała się dynamika płac w krajach o różnych modelach negocjacji płacowych. Zestawienie mierników instytucji z wynikami analizy dostosowań płac pozwala stwierdzić, że większą cykliczną wrażliwością płac, zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym, charakteryzowały się kraje o relatywnie małym znaczeniu związków zawodowych i zdecentralizowanym modelu negocjacji. Ujemną dynamiką płac realnych charakteryzowały się kraje nadbałtyckie, Wielka Brytania oraz Malta. Spadek płac nominalnych przy silnym ograniczeniu dynamiki realnych wynagrodzeń stwierdzono również w Irlandii. W tych gospodarkach elastyczność płac można więc uznać za wysoką. W niektórych nowych krajach członkowskich o bardzo wysokim wzroście wynagrodzeń w początkowym okresie kryzysu, tj. Słowacji, Czechach oraz Rumunii, dynamika płac po I kw. 2009 roku silnie wyhamowała, co również wskazuje na umiarkowany poziom elastyczności płac. Natomiast w krajach

o silnej instytucjonalizacji procesu ustalania wynagrodzeń płace generalnie wykazywały się niższą elastycznością. Okazuje się więc, że bardziej scentralizowane negocjacje, prowadzone najczęściej na poziomie branżowym, nie zapewniły zmniejszenia dynamiki wynagrodzeń porównywalnego z krajami o niskim poziomie regulacji, nawet jeśli towarzyszyła im silna koordynacja. Na szczególną uwagę zasługuje przypadek Hiszpanii, w której – pomimo bardzo niekorzystnej sytuacji na rynku pracy – odnotowano znaczący wzrost płac nominalnych i realnych. Biorąc pod uwagę niewielki wpływ zmian kompozycyjnych na przeciętny poziom wynagrodzeń, taką sytuację można tłumaczyć jedynie wysoką sztywnością wynagrodzeń. Nieelastyczność płac w tym kraju stanowiła więc istotny czynnik pogłębiający spadek popytu na pracę. Także w pozostałych krajach o silnej instytucjonalizacji dynamika płac nominalnych i realnych pozostawała dodatnia. Duże tempo wzrostu płac miało miejsce w Słowenii, na Cyprze, w Belgii, Holandii, Grecji, Włoszech i Finlandii, przy czym w ostatnim przypadku wzrost płac częściowo wynikał z wystąpienia relatywnie silnych efektów kompozycyjnych. Natomiast nieco wyższa elastyczność płac, zwłaszcza po I kwartale 2009 roku, występowała w Luksemburgu, Austrii, Niemczech, Danii oraz Szwecji. Jednocześnie są to kraje o nieco silniejszym – na tle pozostałych krajów – oddziaływaniu zmian kompozycyjnych na wzrost płac, a także – z wyjątkiem Luksemburga – wysokiej koordynacji negocjacji.

Różnice w elastyczności płac w obrębie krajów o wysokim poziomie instytucjonalizacji mogą prowadzić do wniosku, że znaczenie istotne dla elastyczności płac miały również inne rozwiązania instytucjonalne. Jedną z ważnych regulacji determinujących elastyczność wynagrodzeń była indeksacja wynagrodzeń na podstawie wskaźnika inflacji. W okresie recesji 2008–2009 formalny system automatycznej indeksacji płac występował w Belgii, Luksemburgu, na Cyprze oraz Malcie. W Hiszpanii oraz Słowenii automatyczna indeksacja również obejmowała znaczną część pracujących, jednak wynikała nie z rozwiązań legislacyjnych, lecz z zawieranych porozumień zbiorowych[23]. Prowadziło to do silnego usztywnienia płac realnych. Jej negatywny wpływ na elastyczność płac był tym większy, że indeksacja odbywa się z reguły na

[23] *Eurofound*, *Wage indexation in the European Union*. *Background paper*, 2010, s. 4–9; European Central Bank, *Wage Dynamics in Europe. Final report of The Wage Dynamics Network (WDN),* 2009, s. 4.

podstawie wskaźnika przeszłej inflacji, a ta w latach 2007–2008 pozostawała na podwyższonym poziomie. Zaprezentowane dane dotyczce dynamiki płac potwierdzają, że kraje stosujące indeksację z reguły charakteryzowały się relatywnie mocnym tempem wzrostu płac na tle pozostałych państw UE. Wydaje się również, że rozpowszechnienie indeksacji może tłumaczyć, dlaczego wysoka koordynacja w Belgii, Słowenii i Hiszpanii nie doprowadziła do osłabienia dynamiki wynagrodzeń. Kolejnym zasługującym na uwagę rozwiązaniem było wykorzystywanie tzw. otwartych klauzul *(opening clauses)* w porozumieniach branżowych. Pozwalały one na modyfikację uzgodnionych układów i dostosowanie ich do sytuacji konkretnego przedsiębiorstwa na mocy porozumienia pracodawcy i reprezentacji pracowników. Najbardziej powszechnie stosowano je w Szwecji, Danii oraz Niemczech[24]. Różne badania dowodzą, że ich wykorzystywanie w niemieckich firmach ograniczało destrukcję miejsc pracy zarówno dzięki łatwiejszemu stosowaniu różnych form elastyczności czasu pracy (zwłaszcza wprowadzania systemów skróconego czasu pracy), jak i zmniejszeniu tempa wzrostu płac[25]. Można wskazać również na inne możliwe determinanty elastyczności płac. Kraje skandynawskie charakteryzują się bardzo wysokim poziomem uzwiązkowienia pracowników, a w konsekwencji – relatywnie niewielkim objęciem nadwyżkowym, co powinno przyczyniać się do łagodzenia postulatów płacowych wysuwanych przez związki zawodowe. Z kolei w Austrii, Holandii, Portugalii i Słowenii sektor rządowy bezpośrednio zaangażował się w proces ustalania płac w ramach dialogu trójstronnego, co mogło przyczyniać się do porozumienia związków i pracodawców w kwestii płac i zatrudnienia. Efekty negocjacji płacowych pracodawców i pracowników mogły zależeć również od instytucji nieformalnych. Na przykład dość niski wzrost płac w Austrii czy Niemczech mógł być konsekwencją tradycyjnie silnej orientacji istniejącego w tych krajach systemu korporacyjnego na osiągnięcie wysokiej konkurencyjności[26].

---

[24] Źródło: baza ICTWSS; http://www.uva-aias.net/208; [dostęp: 27.04.2015].

[25] Zob. np: T. Brändle, W. Heinbach, *Opening clauses in collective bargaining agreements: More flexibility to save jobs?,* „IAW-Diskussionspapiere" 2010, no 67; P. Ellguth, H. Gerner, J. Stegmaier, *Wage bargaining in Germany: The role of works councils and opening clauses,* „IAB Discussion Paper" 2012, no 5.

[26] W. Eichhorst, V. Escudero, P. Marx, S. Tobin, *The Impact of the Crisis on Employment and the Role of Labour Market Institutions*, „IZA Discussion Papers" 2010, no 5320, s. 22.

Wysoka elastyczność płac w krajach o słabej pozycji związków zawodowych może sugerować, że – inaczej niż w modelach kontraktów efektywnych *(efficient bargaining models)* – przedmiotem negocjacji były przede wszystkim płace, a nie zatrudnienie. Wydaje się jednak, że taki wniosek byłby nadmiernym i nieco mylącym uproszczeniem. W wytycznych przyjętych w grudniu 2008 r. Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (EKZZ) zachęcała związki do przyjęcia ofensywnej strategii negocjacyjnej, która miałaby zapewnić wzrost płac rekompensujący straty wynikające z osłabienia siły nabywczej wynagrodzeń w wyniku wzrostu cen ropy naftowej i inflacji w 2008 roku. Wskazywała przy tym na malejący udział płac w PKB w sektorze przemysłowym przy rosnących zyskach przedsiębiorstw w ostatnich latach, co – ich zdaniem – nie przełożyło się na zwiększenie dynamiki inwestycji. Potrzebę zapewnienia realnego wzrostu płac uzasadniano również koniecznością pobudzenia konsumpcji wobec oczekiwanych tendencji deflacyjnych. W dokumencie EKZZ nie podjęto natomiast problemu likwidacji miejsc pracy i wzrostu bezrobocia[27]. W 2009 roku, kiedy rozmiary kryzysu i jego konsekwencje zatrudnieniowe stały się bardziej widoczne, przedmiotem negocjacji stały się jednocześnie płace i zatrudnienie, a tempo wzrostu płac zmniejszyło się. Na podstawie analizy negocjacji zbiorowych prowadzonych w 2009 roku można dojść do wniosku, że gotowość reprezentacji pracowników do ustępstw w zamian za utrzymanie istniejących miejsc pracy wzrosła, choć konsens z reguły był bardzo trudny do osiągnięcia. W niektórych krajach (Finlandii, Holandii, Szwecji, Niemczech, Belgii, Włoszech czy Francji) zawarto porozumienia na poziomie sektorowym lub międzysektorowym, zmierzające do ochrony poziomu zatrudnienia przez wykorzystanie różnego rodzaju elastyczności. Należy jednak stwierdzić, że ewentualne obniżenie wynagrodzeń było najczęściej konsekwencją różnych form skracania czasu pracy, natomiast cięcia płac nominalnych należały do rzadkości[28].

Niska elastyczność płac w krajach o dużej centralizacji rokowań płacowych (zwłaszcza w Słowenii, Hiszpanii, Belgii, Grecji, Finlandii oraz Belgii) jest niespójna z **hipotezą Calmforsa-Driffila**. Wydaje się, że stosunkowo niska

---

[27] *European Trade Union Confederation*, *ETUC Resolution on the salary campaign and guidelines for collective bargaining coordination in 2009*, http://www.etuc.org/documents/etuc-resolution-salary-campaign-and-guidelines-collective-bargaining-coordination-2009#.U8zeD0CNHng, [dostęp: 21.07.2014].

[28] Por. V. Glassner, M. Keune, *Negotiating the crisis...*

elastyczność płac w krajach o dużej centralizacji w okresie kryzysu może wynikać z kilku powodów. Przede wszystkim udowodniono, że elastyczność płac realnych, rozumiana jako ich wrażliwość na poziom i zmiany bezrobocia, jest znacznie wyższa w okresach wysokiej koniunktury niż podczas recesji[29]. Co więcej, elastyczność płac realnych jest wyraźnie niższa w warunkach bardzo niskiej inflacji, wskutek usztywnienia płac nominalnych od dołu[30]. Wydaje się więc, że centralizacja negocjacji przynosi lepsze rezultaty w warunkach wysokiej koniunktury oraz negatywnych szoków podażowych. Wystąpienie u-kształtnej zależności między presją płacową a centralizacją będzie więc uzależnione od przebiegu wahań koniunkturalnych i źródeł wahań cyklicznych w badanym okresie. Kolejny powód wynika z faktu, że dominującym trendem w ostatnich latach była decentralizacja negocjacji płacowych. Takie zmiany nastąpiły na przykład w krajach skandynawskich (w których do lat osiemdziesiątych dominował scentralizowany model negocjacji), a także w Austrii, Niemczech czy Hiszpanii. Konsekwencją tych zmian było zmniejszenie różnic w poziomie centralizacji i koordynacji między silnie zinstytucjonalizowanymi krajami europejskimi. W rezultacie, znaczenie tego czynnika w wyjaśnieniu różnic w dostosowaniach może obecnie być mniejsze niż w przeszłości, a większą rolę zaczęły odgrywać inne rozwiązania instytucjonalne.

Pewne znaczenie dla elastyczności płac mógł mieć również poziom **prawnej ochrony zatrudnienia.** Zgodnie z ustaleniami teoretycznymi, bardziej restrykcyjna EPL może – przez wzrost kosztów zwolnień pracowników - wzmacniać ich pozycję w negocjacjach płacowych i przyczyniać się do wysuwania wyższych postulatów płacowych. Analizując dynamikę płac w okresie recesji rzeczywiście można zauważyć, że kraje o słabszej prawnej ochronie zatrudnienia generalnie charakteryzowały się wyższą elastycznością płac. Podobne konkluzje wynikają z badań Eurosystemu ds. dynamiki płac na przełomie lat 2007 i 2008[31]. Nie musi to jednak oznaczać istnienia opisanej zależności przyczynowo-skutkowej między poziomem EPL a presją płacową pracowników. Z reguły silniejsza

---

29 Zob. np. J. Messina, C. Strozzi, J. Turunen, *Real Wages Over the Business Cycle, OECD. Evidence from the Time and Frequency Domains*, „ECB Working Paper" 2009, no 1003; F. Heinz, A. Rusinowa, *How Flexible are Real Wages in EU Countires? A Panel Investigation*, „ECB Working Paper" 2011, no 1360.

30 F. Heinz, A. Rusinowa, *How Flexible are...*

31 M. Druant, S. Fabiani, G. Kezdi, A. Lamo, F. Martins, R. Sabbatini, *How are firm's wages and prices linked: Survey evidence in Europe,* „ECB Working Papers" 2009, no 1084.

prawna ochrona zatrudnienia współwystępuje z silną regulacją negocjacji płacowych, dlatego wyodrębnienie wpływu tej instytucji jest utrudnione. Co więcej, biorąc pod uwagę całościowe procesy dostosowawcze, bardziej prawdopodobny wydaje się nieco inny mechanizm związków między poziomem EPL a elastycznością płac. W warunkach restrykcyjnej EPL pracodawcy byli skłonni zwiększać zatrudnienie pracowników tymczasowych, o niskim poziomie ochrony. W okresie kryzysu gospodarczego wybierali raczej dostosowanie liczby zatrudnionych tymczasowo niż zmiany zatrudnienia i płac stałych pracowników[32]. W rezultacie sztywność płac w krajach o dualnej strukturze rynków pracy wynikała nie tylko z nadmiernych roszczeń płacowych chronionych pracowników, ale również z optymalnych decyzji pracodawców na rynkach pracy o dualnej strukturze, do wykształcenia której przyczyniły się dwutorowe reformy EPL.

Możliwą przyczyną ograniczenia elastyczności płac od dołu jest również **płaca minimalna**. Zgodnie z poglądami nawiązującymi do ekonomii neoklasycznej, niemożność zmniejszenia wynagrodzeń poniżej poziomu płacy minimalnej będzie prowadziła do większych spadków popytu na pracę w okresie recesji. Należy jednak zauważyć, że taki mechanizm będzie dotyczył tylko najmniej produktywnych pracowników, otrzymujących wynagrodzenie równe lub niewiele wyższe od płacy minimalnej. Można więc zakładać, że jej wpływ na procesy dostosowawcze w okresie kryzysu był znaczący jedynie w tych krajach, w których płaca minimalna okazała się wysoka w relacji do rynkowego rozkładu wynagrodzeń, a jednocześnie gdzie odnotowano silne spadki zatrudnienia w grupie najniżej zarabiających.

Podczas recesji 2008–2009, w 20 krajach obowiązywała płaca minimalna, ustalana bądź ustawowo, bądź przez negocjacje zbiorowe na szczeblu centralnym[33]. Do oceny wysokości płacy minimalnej względem rynkowego rozkładu wynagrodzeń wykorzystano trzy informacje: relację płacy minimalnej do me-

---

[32] Por. S. Fabiani, A. Lamo, J. Messina, T. Room, *Firm Adjustment during times of crisis*, ECB-CEPR, 2010; https://www.ecb.europa.eu/events/conferences/shared/pdf/labourmarket/messinafinal.pdf??9bd651a8b309acbc2959c68f657c2e7c [dostęp: 9.07.2014].

[33] W pozostałych, tj. krajach skandynawskich, Austrii, Niemczech, Włoszech i na Cyprze, krajowa płaca minimalna nie istniała, jednak minimalny poziom wynagrodzenia mógł zostać ustalony na poziomie branż czy grup zawodowych, a także dla pracowników w danym wieku czy zamieszkujących określony region. Por. *ILO, TRAVAIL database*; http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.sectionChoice?p_structure= [dostęp: 12.06.2014].

diany wynagrodzeń, procent osób otrzymujących minimalne wynagrodzenie oraz relację płacy minimalnej do górnego pułapu wynagrodzeń zatrudnionych znajdujących się w najniższym decylu[34]. Najwyższą płacę minimalną w stosunku do mediany ustanowiono we Francji, Bułgarii i Portugalii (relacja powyżej 55%), a także Holandii, Luksemburgu, Słowenii i Grecji (powyżej 50%). W świetle badań OECD, stanowiska Międzynarodowej Organizacji Pracy czy Komitetu Niezależnych Ekspertów Rady Europy, a także poglądów wyrażanych podczas dyskusji dotyczących wypracowania wspólnego podejścia w kwestii płacy minimalnej toczących się w instytucjach UE, relację na poziomie około 50% mediany można uznać za dość niską[35]. Ze względu na ocenę wpływu płacy minimalnej na sztywność płac, lepszą metodą byłoby wskazanie, jaki procent osób otrzymuje minimalne wynagrodzenie. Niestety najważniejsze międzynarodowe bazy gromadzące dane o płacy minimalnej w krajach europejskich (Eurostat, OECD, ILO oraz EIRO – *European Industrial Relations Observatory*) nie dysponują takimi informacjami. Niepełne dane na ten temat, dotyczące 11 państw, zgromadzono w trakcie badań Eurosystemu ds. dynamiki płac. We Francji i Luksemburgu przekraczał on wielkość dwucyfrową, na Litwie i Węgrzech wynosił około 8%, w Portugalii – 7%, natomiast w pozostałych krajach wynosił 5% lub mniej. Substytutem dla tych danych może być jednak zestawienie płacy minimalnej z górnym pułapem wynagrodzeń zatrudnionych znajdujących się w najniższym decylu[36]. Relację wyraźnie niższą od jedności można interpretować jako dowód na niski poziom płacy minimalnej w relacji do rynkowego rozkładu płac, natomiast wartości bliskie 100% oznaczają relatywnie większy odsetek osób otrzymujących wynagrodzenie bliskie minimalnemu. Na tej podstawie można dojść do wniosku, że stosunkowo duża grupa osób otrzymywała wynagrodzenie w pobliżu płacy minimalnej w Buł-

[34] Ze względu na dostępność danych analiza dotyczy stanu na 2006 rok. Informacje dotyczące wszystkich państw posiadających płacę minimalną zostały zamieszczone w tabeli 21 znajdującej się w aneksie.

[35] Por. np. Z. Jacukowicz, *Analiza minimalnego wynagrodzenia za pracę*, Wyd. IPiSS, Warszawa 2007, s. 120–125; T. Liszcz, *Prawo Pracy,* Wyd. LexisNexis, Warszawa 2014, s. 89; F. E. Macías, C. Vacas-Soriano, *A Coordinated EU Minimum Wage Policy?* Draft Report by Eurofound, Dublin 2013.

[36] Informacje o rozkładzie płac pochodzą z Europejskiego Badania Struktury Wynagrodzeń *(Structure of Earnings Survey),* którego ostatnia edycja przed wybuchem kryzysu gospodarczego została przeprowadzona w 2006 roku. Prezentowane dane dotyczą zatrudnionych pełnym wymiarze czasu pracy.

garii, Portugalii, na Litwie i w Słowenii (relacja płacy do 1 decyla przekracza 90%), a także na Łotwie, w Luksemburgu, Francji, Holandii i na Węgrzech (odpowiednio powyżej 85%). Reasumując można stwierdzić, że z wyjątkiem Francji, Luksemburga, Portugalii i Bułgarii, płaca minimalna była ustanowiona na niskim poziomie względem rynkowego rozkładu wynagrodzeń.

Negatywny wpływ wysokiej płacy minimalnej na popyt na pracę mógł występować jedynie w odniesieniu do osób otrzymujących niskie wynagrodzenia. Tymczasem analiza dostosowań zatrudnienia wykazała, że w Unii Europejskiej ogółem największy spadek popytu na pracę dotyczył osób znajdujących się w 2 i 3 kwintylu rozkładu wynagrodzeń, natomiast w przypadku 1 kwintyla zmiana wyniosła niespełna –0,5%. Silny spadek zatrudnienia w grupie najmniej zarabiających wystąpił jedynie w Irlandii, Estonii i Luksemburgu (o około 8%), Słowacji (blisko 6%), a nieco mniejszy także w Bułgarii, Hiszpanii i Portugalii (około 4%) oraz na Litwie i Malcie (3%). W pozostałych krajach w segmencie niskich płac odnotowano minimalny spadek lub wzrost zatrudnienia. Zestawiając te informacje z analizą wysokości płacy minimalnej można dojść do wniosku, że umiarkowany wpływ tej regulacji na elastyczność płac i popyt na pracę mógł rzeczywiście mieć miejsce jedynie w Bułgarii, Portugalii oraz na Litwie. Oba warunki zostały spełnione również w przypadku Luksemburga, jednak tam spadek zatrudnienia ogółem okazał się minimalny. W odniesieniu do pozostałych krajów można stwierdzić, że negatywny wpływ płacy minimalnej na popyt na pracę przez usztywnienie płac od dołu był nieistotny[37].

[37] Pewne zastrzeżenia mogą co prawda wzbudzać ograniczenia związane z danymi wykorzystanymi do analizy. Informacje pochodzące z Europejskiego Badania Struktury Wynagrodzeń dotyczą podmiotów zatrudniających co najmniej 10 pracowników, tymczasem płace w mikroprzedsiębiorstwach z reguły są niższe. Faktyczna liczba pracowników otrzymujących wynagrodzenie zbliżone do płacy minimalnej jest więc wyższa. Z drugiej strony, w większości krajów obowiązuje obniżony poziom wynagrodzenia minimalnego dla młodych albo niedoświadczonych pracowników. Ponadto, cześć osób otrzymuje podstawową płacę minimalną powiększoną o dodatkowe płatności (premie, bonusy itp.). Te czynniki będą ograniczały negatywne oddziaływanie płacy minimalnej na elastyczność płac i popyt na pracę. Należy także zauważyć, że część pracowników przed kryzysem mogła otrzymywać płacę minimalną poniżej swojej produktywności. W takiej sytuacji istniejąca renta amortyzowała wzrost jednostkowych kosztów pracy, wynikający z obniżenia produkcji przy stałym wynagrodzeniu na poziomie płacy minimalnej. Bilans tych czynników nie wydaje się więc mieć wpływu na wniosek o nikłym znaczeniu płacy minimalnej dla procesów dostosowawczych.

W dotychczasowych rozważaniach uwagę zwracano na te instytucje rynku pracy, które ograniczały swobodę pracodawców w dostosowaniu wysokości płac do malejącej produkcji. Warto jednak zaznaczyć, że – zgodnie z argumentacją nowej ekonomii keynesistowskiej – niska elastyczność płac na mogła być konsekwencją **decyzji samych pracodawców**. Na szczególną uwagę zasługują trzy mechanizmy, których występowanie potwierdziły badania Eurosystemu ds. dynamiki płac[38]. Po pierwsze, przeszkodą w obniżeniu płac realnych są interakcje sztywności nominalnych cen i płac. Wyniki badań wykazały, że blisko 90% pracodawców w krajach unijnych zmienia płace nie częściej niż raz w roku, a przeciętny czas trwania kontraktu płacowego wynosi 15 miesięcy. Tymczasem średni okres utrzymywania stabilnych cen jest znacznie krótszy i wynosi 9,5 miesiąca. Kontrakty płacowe trwają dłużej we wszystkich krajach europejskich należących do sieci badawczej Eurosystemu ds. dynamiki płac[39]. Długi okres trwania kontraktów przyczyniał się do usztywnienia płac nominalnych, a rzadsze dostosowanie wynagrodzeń niż cen, zwłaszcza w warunkach nasilonego procesu dezinflacji podczas recesji 2008–2009, istotnie ograniczało możliwość dostosowania płac realnych. Po drugie, wyniki badań potwierdzają ustalenia teorii płacy wydajnościowej. Ankietowani pracodawcy jako dwa główne powody unikania cięć wynagrodzeń wskazali obawę o morale i wydajność pracowników oraz zagrożenie odejściem najbardziej produktywnych pracowników (po 86% odpowiedzi). Prawna ochrona zatrudnienia i układy zbiorowe okazały się dopiero trzecim co do ważności powodem nieobniżania płac nominalnych (74% wskazań), przy czym znacznie częściej były typowane przez pracodawców krajów strefy euro (85%) niż spoza niej (43%). Jednak nawet na silnie regulowanych rynkach pracy krajów strefy euro powody wskazywane w teorii płac wydajnościowych były wybierane częściej, jedynie w Hiszpanii instytucje formalne okazały się najważniejszą przeszkodą w obniżaniu wynagrodzeń[40]. Po trzecie, pracodawcy nie oferują niższych płac nowo zatrudnianym pracownikom. Podczas ustalania wysokości płac system wynagrodzeń istniejący w przedsiębiorstwach okazuje

---

38 Badanie realizowano na przełomie lat 2007/2008 w 17 krajach UE: Austrii, Belgii, Czechach, Estonii, Francji, Grecji, Węgrzech, Włoszech, Irlandii, Litwie, Luksemburgu, Holandii, Polsce, Portugalii, Słowenii, Słowacji i Hiszpanii.

39 M. Druant, S. Fabiani, G. Kezdi, A. Lamo, F. Martins, R. Sabbatini, *How are firms'...*, s. 12.

40 P. Du Caju, T. Kosma, M. Lawless, J. Messina, T. Rõõm, *Why Firms Avoid...*, s. 17.

się relatywnie ważniejszy od sytuacji na zewnętrznym rynku pracy, ponieważ pracodawcy przykładają dużą wagę do socjologicznych norm sprawiedliwego traktowania oraz obawiają się obniżenia efektywności pracowników[41]. Działanie opisanych mechanizmów może więc wyjaśniać, dlaczego głębokim różnicom instytucjonalnym w przekroju państw członkowskich towarzyszą stosunkowo niewielkie dysproporcje w elastyczności płac.

2.5. Instytucje a elastyczność podaży pracy

Dotychczasowa analiza koncentrowała się na instytucjonalnych uwarunkowaniach tych rodzajów elastyczności, które – w ujęciu mikroekonomicznym – kształtowały przede wszystkim działania przystosowawcze podejmowane przez pracodawców. Rozwiązania instytucjonalne oddziałują jednak również na elastyczność podaży pracy. Najważniejszymi instytucjami wpływającymi na decyzje osób w wieku aktywności zawodowej o zmianie statusu na rynku pracy są zasiłki dla bezrobotnych oraz programy emerytalne i rentowe.

Analiza literatury przedmiotu pozwoliła na ustalenie, że hojny **system świadczeń z tytułu bezrobocia** będzie obniżał intensywność poszukiwań bezrobotnych i podwyższał ich oczekiwania odnośnie warunków zatrudnienia (w tym zwłaszcza wysokości wynagrodzeń). Taka sytuacja będzie prowadziła do zmniejszenia mobilności siły roboczej, przyczyniając się do ograniczenia rozmiarów efektywnej podaży pracy i wzrostu bezrobocia równowagi. Opisany mechanizm oddziaływania zasiłków na podażową stronę rynku pracy może ograniczyć spadek bezrobocia i wzrost zatrudnienia w okresie wychodzenia z kryzysu. Sytuacja wygląda jednak inaczej w okresie pogłębiania się nierównowagi na rynku pracy. Jak udowodniono, recesja gospodarcza lat 2008–2009 była wywołana silnym negatywnym szokiem popytowym, a recesyjny wzrost bezrobocia wynikał nie z nadmiernych wymagań bezrobotnych, lecz ze wzrostu destrukcji i zmniejszenia kreacji nowych miejsc pracy, co razem doprowadziło do znacznego spadku popytu na pracę. Nie wydaje się również, aby istnienie hojnych zasiłków wpływało na procesy dostosowawcze przez ograniczenie

[41] K. Galuscak, M. Keeney, D. Nicolitsas, F. Smets, P. Strzelecki, M. Vodopivec, *The determinants of Wages of Newly Hired Employees. Survey Evidence in Interal versus External Factors,* „EBC Working Papers" 2010, no 1153.

skłonności pracobiorców do akceptacji obniżek wynagrodzeń. W większości krajów europejskich system ubezpieczenia od bezrobocia gwarantował zasiłek przez okres do 1 roku, a przeciętne stopy zastąpienia netto wynosiły od 40% do 70%, co – biorąc pod uwagę malejące szanse na ponowne znalezienie zatrudnienia – trudno uznać za korzystną alternatywę wobec utrzymania miejsca pracy, nawet przy redukcji wynagrodzeń. Można więc przyjąć, że o ile regulacje zasiłków dla bezrobotnych powinny być brane pod uwagę podczas analizy zagrożeń średniookresowych, to w okresie narastającej nierównowagi nie miały większego znaczenia dla procesów zachodzących po podażowej stronie rynku pracy.

Nieco uwagi warto natomiast poświęcić **programom emerytalnym i rentowym**, gdyż decyzje o przejściu na emeryturę lub rentę w okresach recesji z reguły oznaczają trwałe opuszczenie rynku pracy. W przeszłości, powszechne wykorzystywanie wcześniejszych emerytur w celu łagodzenia problemu bezrobocia osób starszych (tzw. miękki system emerytalny), a także dość liberalne kryteria przyznawania rent inwalidzkich prowadziły do silnych cyklicznych spadków podaży pracy w wielu krajach rozwiniętych[42]. Natomiast w okresie obecnego kryzysu aktywność zawodowa okazała się mało wrażliwa na obniżenie aktywności gospodarczej, głównie za sprawą utrzymania wzrostowego trendu aktywności osób starszych. Rosnąca partycypacja osób starszych była przede wszystkim konsekwencją wcześniejszych reform systemów emerytalnych, które – przez nagradzanie dłuższej aktywności zawodowej osób pracujących – miały zapewnić stabilność finansów publicznych w kontekście procesów starzenia się ludności. **Zmiany w systemach emerytalnych** państw członkowskich w latach 1997–2007, mające ograniczać dezaktywizację osób starszych, polegały przede wszystkim na[43]:

1) wprowadzeniu silniejszego powiązania między liczbą przepracowanych lat a wysokością świadczenia. Najczęściej wydłużano okres brany pod uwagę podczas kalkulacji wysokości emerytury lub zwiększano staż pracy wymagany do uzyskania pełnego świadczenia. W niektórych krajach (Węgry, Szwecja, Polska, Łotwa, Estonia, Litwa i Słowacja) publiczne programy

[42] Por. R. Duval, *The retirement effects of old-age pension and early retirement schemes in OECD countries*, „OECD Economics Department Working Papers" 2003, no 370.

[43] Por. A. Arpaia, K. Dybczak, F. Pierini, *Assessing the Short-Term Impact of Pension Reforms on Older Workers' Participation Rates in the EU: A Diff-in-Diff Approach*, „European Economy Economic Papers" 2009, no 385, s. 9–13.

emerytalne oparto – przynajmniej częściowo – na systemie zdefiniowanej składki, w którym wysokość kapitału emerytalnego bezpośrednio zależy od wielkości dochodów i stażu składkowego;

2) ograniczeniu możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Takie reformy przedsięwzięto w 19 państwach UE. Przeważnie wprowadzano bardziej restrykcyjne wymogi uprawniające do otrzymania wcześniejszych emerytur, podwyższano minimalny wiek, a także zmniejszano wysokość świadczeń;
3) podnoszeniu standardowego wieku emerytalnego oraz zrównaniu go dla mężczyzn i kobiet;
4) stworzeniu bodźców do wydłużania aktywności zawodowej powyżej wieku emerytalnego, np. przez silniejszy przyrost wysokości świadczenia po przekroczeniu wieku emerytalnego, możliwość łączenia pracy zawodowej z pobieraniem części świadczenia czy zachęty podatkowe.

Poza tym, w krajach posiadających kapitałowe filary systemu emerytalnego czynnikiem ograniczającym dezaktywizację były silne spadki cen akcji na rynkach kapitałowych, obniżające wartość wypłat emerytalnych.

Na podstawie analizy dostosowań podaży osób starszych w okresie kryzysu gospodarczego można jednak wskazać grupę krajów o malejącej aktywności zawodowej osób starszych. Najsilniejsze spadki miały miejsce na Łotwie i w Rumunii, nieco mniejsze odnotowano również w Grecji, Słowenii, Portugalii oraz Estonii. Warto zadać pytanie, czy w tych krajach istniały bardziej liberalne programy emerytalne pozwalające na wcześniejsze opuszczenie rynku pracy. W odniesieniu do Łotwy i Rumunii można zauważyć, że od roku 1997 do wybuchu kryzysu nie dokonano zmian w istniejących systemach wcześniejszych emerytur, a pułap wieku emerytalnego był na relatywnie niskim poziomie. Na Łotwie wcześniejszą emeryturę można było uzyskać na dwa lata przed standardowym wiekiem emerytalnym (pod warunkiem osiągnięcia 30-letniego stażu ubezpieczeniowego), który wynosił 62 lata dla mężczyzn i 61 dla kobiet. W Rumunii dostęp do wcześniejszych emerytur miały osoby maksymalnie na 5 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego, ustanowionego na poziomie 65 lat dla mężczyzn i 60 dla kobiet. Również pozostałe kraje charakteryzujące się spadkiem aktywności osób starszych – Grecja, Portugalia, Estonia i Słowenia – posiadały programy emerytalne umożliwiające wczesne opuszczenie rynku pracy. Dostępność wcześniejszych emerytur była wysoka w Grecji, Portugalii i Estonii, a niski pułap standardowego wieku emerytalnego – w Słowenii

i Estonii[44]. Można więc stwierdzić, że w krajach o największych spadkach podaży pracy osób starszych regulacje emerytalne sprzyjały wczesnemu odejściu z rynku pracy.

Kolejnym sposobem na wyjście z rynku pracy może być **uzyskanie renty.** Niestety, w bazie Eurostatu nie są gromadzone informacje o beneficjentach tych świadczeń, natomiast takie dane są dostępne w bazie OECD dla 21 krajów UE należących do tej organizacji. Okazuje się, że liczba beneficjentów rent w okresie niskiej koniunktury w większości krajów nie uległa znaczącej zmianie. Według szacunku dotyczącego Unii Europejskiej ogółem, stosunek rencistów do osób w wieku aktywności zawodowej zmniejszył się z 6,3% w 2007 roku do 6,2% w roku 2010. W 10 krajach ta relacja zmniejszyła się, a jej zwiększenie odnotowano w 11 państwach. Zwiększenie liczby rencistów odnotowano przede wszystkim w Estonii (o 2,6 p.p.), a nieco mniejsze również w Grecji (0,9 p.p.), Belgii (0,8), Irlandii (0,7) i Słowenii (0,6).

Warto wspomnieć, że w kierunku ograniczania dezaktywizacji osób starszych oddziaływały także zmiany instytucjonalne dokonywane w okresie malejącej aktywności gospodarczej, nierzadko wynikające z rosnącej presji fiskalnej w następstwie kryzysu. W latach 2008–2011 dostęp do wcześniejszych emerytur ograniczono w Belgii, Danii, Grecji, Polsce, Rumunii, Słowacji oraz Hiszpanii, a zmiany w kierunku łączenia emerytury z pracą zawodową przeprowadzono w Holandii i Szwecji[45].

3. Próba weryfikacji ekonometrycznej

Weryfikacja zależności między rozwiązaniami instytucjonalnymi a wrażliwością rynków pracy napotyka na przynajmniej trzy przeszkody. Po pierwsze, obrany

---

[44] *Ibidem* oraz: *European Commission, LABREF database*, http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/economic_reforms/labref/ [dostęp: 24.07.2014].

[45] Zob. więcej: *European Commission, LABREF database*; D. Natali, F. Stamati, *Reforming pensions in Europe: a comparative country analysis*, „ETUI Working Paper" 2013.08; W. Eichhorst, M. Gerard, M. Kendzia, C. Mayrhuber, C. Nielsen, G. Rünstler, T. Url, *Pension Systems in the EU – Contingent Liabilities and Assets in the Public and Private Sector*, „IZA Research Report" 2011, no 42.

zakres czasowy i przestrzenny prowadzonej analizy wyklucza możliwość zastosowania niektórych metod badawczych[46]. Po drugie, między poszczególnymi zmiennymi instytucjonalnymi występuje silna współliniowość. Okazuje się, że rozwiązania instytucjonalne nie występują w dowolnych, przypadkowych konfiguracjach. Na przykład, wysoki poziom instytucjonalizacji rokowań płacowych częściej współwystępuje z hojną aktywną polityką rynku pracy oraz relatywnie bardziej restrykcyjną prawną ochroną zatrudnienia. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy poszukiwać w ewolucji modeli polityki społecznej w tych krajach, co stanowi raczej przedmiot analizy innych dziedzin nauki, np. socjologii polityki. Co więcej, instytucje rynku pracy w rzeczywistości nie funkcjonują w oderwaniu od siebie, lecz oddziaływanie jednej instytucji może modyfikować efekty innych. Na przykład, jak zauważają T. Boeri i J. van Ours, aktywna polityka rynku pracy została wprowadzona również dlatego, by zmniejszyć demotywujące oddziaływanie hojnych zasiłków dla bezrobotnych[47]. Korelacje cząstkowe między parami instytucji mogą wynikać także z istnienia innych czynników, wpływających na obie instytucje. W tym miejscu należy stwierdzić za A. Bassaninim i R. Duvalem, że nie istnieje skuteczna metoda statystyczna pozwalająca na przezwyciężenie problemu współliniowości i wzajemnych interakcji instytucji rynku pracy[48]. Po trzecie, każda próba konstrukcji miernika istniejących rozwiązań instytucjonalnych niesie za sobą ogromne uproszczenia i może stać się przedmiotem wielu kontrowersji. Metoda zastosowana w prezentowanych badaniach również nie jest wolna od tej krytyki.

Podejmując próbę ilościowej weryfikacji zależności między instytucjami rynku pracy a wrażliwością tego rynku zdecydowano się na wykorzystanie **analizy kowariancji**. Na tle zaprezentowanych przeszkód, jej zaletami są zwłaszcza: możliwość identyfikacji wpływu zmiennej objaśniającej na objaśnianą w warunkach niewielkiej liczebności próby oraz możliwość jednoczesnego zbadania zmiennych ilościowych (ciągłych) i jakościowych (występujących w skali przedziałowej). W analizie kowariancji **zmienną objaśnianą** jest współczynnik elastyczności zatrudnienia na zmiany PKB, który stanowi miarę wrażliwości/odporności rynku pracy na spadki produkcji[49]. Współczynnik

[46] Szerszą dyskusję na ten temat zaprezentowano w rozdziale II punkt 3.

[47] Zob. więcej: T. Boeri, J. van Ours, *Ekonomia...*, s. 344–360.

[48] Więcej na ten temat: A. Bassanini, R. Duval, *Employment Patterns...*, s. 28–29.

[49] Zalety i wady takiego doboru zmiennej objaśnianej zostały przedstawione w rozdziale II punkt 3.

ten jest zmienną ilościową. Przeprowadzona analiza instytucjonalnych uwarunkowań procesów dostosowawczych pozwoliła na zaproponowanie trzech **zmiennych objaśniających**, odróżniających się od typowych miar instytucji rynku pracy powszechnie wykorzystywanych w literaturze. Są to[50]:

- elastyczność czasu pracy (X1; zmienna jakościowa). Analiza mechanizmów dostosowawczych pozwoliła na sformułowanie hipotezy, że modyfikacje w zakresie systemów skróconego czasu pracy, rozpowszechnienie indywidualnych kont czasu pracy oraz liberalne regulacje w zakresie długości okresu rozliczeniowego i pracy w godzinach nadliczbowych zwiększały odporność rynku pracy na zjawiska kryzysowe. Na potrzeby analizy opracowano prosty indeks elastyczności czasu pracy, zawierający informację o wymienionych rozwiązaniach w zakresie regulacji czasu pracy[51]. Po przetestowaniu modeli różniących się zakresem wartości indeksu ostatecznie zdecydowano się na łatwo interpretowalny podział krajów członkowskich na dwie grupy: o relatywnie wysokiej (X1 = 1) i relatywnie niskiej (X1 = 0) elastyczności czasu pracy[52];
- elastyczność funkcjonalna (X2; zmienna ilościowa). Analiza mechanizmów dostosowawczych pozwoliła na sformułowanie hipotezy, że stosowanie rotacji zadań wymagających różnych kwalifikacji oraz silna orientacja na podnoszenie kwalifikacji pracowników zmniejszały skalę zwolnień w reakcji na recesję, zwiększając tym samym odporność rynku pracy. Informacje w tym zakresie posłużyły do konstrukcji prostego miernika elastyczności funkcjonalnej[53]
- poziom instytucjonalizacji rokowań płacowych (X3; zmienna jakościowa). Analiza mechanizmów dostosowawczych pozwoliła na sformułowanie hipotezy, że w krajach o relatywnie niskim poziomie instytucjonalizacji płace okazały się bardziej wrażliwe na obniżenie koniunktury, co powinno

---

50 Wśród zmiennych nie znalazła się elastyczność zatrudnienia, o której w dużej mierze decyduje poziom prawnej ochrony zatrudnienia. W rozprawie wskazano jednak, że prawna ochrona zatrudnienia oddziaływała na wrażliwość rynku pracy przez wykształcenie dualnej struktury rynku pracy, której istotny wpływ na wrażliwość rynku pracy wykazano w modelu zaprezentowanym w rozdziale II punkt 3.

51 Procedura konstrukcji tego wskaźnika znajduje się w ramce 3 w aneksie.

52 Testowano też bardziej rozbudowaną skalę, w której zmienna X1 przyjmowała wartości od 0 do 5, jednak analiza kowariancji i analiza średnich nie pokazała istotnych różnic pomiędzy tak zaproponowaną skalą.

53 Procedura konstrukcji tego wskaźnika znajduje się w ramce 3 w aneksie.

przyczyniać się do zwiększenia odporności rynku pracy. Już na etapie analizy jakościowej zasygnalizowano jednak, że głębokim różnicom instytucjonalnym w przekroju państw członkowskich towarzyszą stosunkowo niewielkie dysproporcje w dostosowaniach płac. Na potrzeby analizy opracowano prosty indeks poziomu instytucjonalizacji rokowań płacowych[54]. Po przetestowaniu modeli różniących się zakresem wartości indeksu ostatecznie zdecydowano się na łatwo interpretowalny podział krajów członkowskich na dwie grupy: o relatywnie wysokiej (X3 = II) i relatywnie niskiej (X3 = I) instytucjonalizacji rokowań płacowych.

Podczas pierwszego etapu badań obliczono **współczynniki korelacji liniowej Pearsona między poszczególnymi zmiennymi** (por. ramka 4 zamieszczona w aneksie, punkt II). Analiza uzyskanych wyników pozwala na sformułowanie następujących uwag:

1) między zmiennymi objaśniającymi można zauważyć umiarkowaną korelację na poziomie 0,4–0,5. W prezentowanym modelu występuje więc wskazywany wcześniej problem współliniowości zmiennych opisujących instytucje rynku pracy;
2) zmienne objaśniające są silniej skorelowane ze sobą niż ze zmienną objaśnianą. O ile umiarkowaną korelację X1 z Y można uznać za zadowalającą (–0,5), to zmienna X2 jest słabo skorelowana z Y (–0,36), a zmienna X3 jest w ogóle nieskorelowana z Y (0,01). Taka sytuacja jest niekorzystna dla jakości modelu.

W **ostatecznym modelu**[55] istotne okazały się dwie zmienne: X1 i X3, dla których współczynniki p okazały się niższe od 0,05. Zmienna X2 okazuje się natomiast nieistotna, jednak jej usunięcie z modelu znacznie pogarsza jego dopasowanie. Ostatecznie otrzymano więc model następującej postaci:

$$Y = 1{,}094 - 0{,}915 * X2 + 0{,}342 * X1\,(0) - 0{,}342 * X1(1) + 0{,}273 * X3\,(II) - 0{,}273 * X3\,(I)$$

Zestawienie wyników analizy potwierdza istotność otrzymanego modelu (p=0,0054), przy czym współczynnik determinacji informuje, że wyjaśnia on 43,12% zmienności Y.

---

54 Procedura konstrukcji tego wskaźnika znajduje się w ramce 2 w aneksie.

55 Obliczenia zostały zamieszczone w ramce 4 w aneksie, punkt III.

Zaletą analizy kowariancji jest możliwość sprawdzenia, czy sposób kodowania zmiennych X1 i X3 znajduje odzwierciedlenie w zróżnicowaniu wartości zmiennej Y. Przeprowadzona analiza średnich (por. ramka 4 w aneksie, punkt IV) potwierdza występowanie satysfakcjonującej różnicy między średnią oczekiwaną wartością Y dla krajów o wysokiej (X1 = 1) i niskiej (X1 = 0) elastyczności czasu pracy. Średnia oczekiwana wartość Y dla krajów o wysokiej elastyczności czasu pracy jest równa 0,37, a dla krajów o niskiej elastyczności wynosi 1,05. Z kolei średnie oczekiwane wartości Y dla krajów o relatywnie wysokiej i niskiej instytucjonalizacji rokowań płacowych także się różnią, wynosząc odpowiednio: 0,98 i 0,44. W toku analizy sprawdzono również, czy eliminacja niektórych odstających obserwacji poprawi dopasowanie modelu. Największe różnice między wartością Y rzeczywistą i oszacowaną w modelu są widoczne w przypadku Polski i Portugalii (por. ramka 4 w aneksie, punkt V), jednak ich usunięcie nie poprawiło dopasowania modelu.

Dokonując **ekonomicznej interpretacji otrzymanych wyników** można sformułować następujące uwagi. Po pierwsze, wyniki analizy kowariancji potwierdziły istotny statystycznie, pozytywny wpływ elastyczności czasu pracy na odporność rynku pracy, mierzoną elastycznością zatrudnienia wobec spadków PKB. Tym samym można potwierdzić, że objecie pracowników systemami skróconego czasu pracy, stosowanie indywidualnych kont czasu pracy i liberalne regulacje w zakresie rozliczenia czasu pracy zwiększały odporność rynków pracy w warunkach recesji 2008–2009. Wydaje się jednak, że ze względu na niezbyt wysoki współczynnik determinacji, a w szczególności umiarkowaną korelację między zmiennymi objaśniającymi, nie należy formułować dalej idących wniosków dotyczących ilościowego wpływu elastyczności czasu pracy na wrażliwość zatrudnienia względem PKB.

Po drugie, wpływ elastyczności funkcjonalnej w oszacowanym modelu okazał się nieistotny statystycznie. Wydaje się jednak, że nie daje to podstaw do wykluczenia, że taki wpływ może w rzeczywistości występować, z kilku powodów. Wartość statystyki p, będącej podstawą do wnioskowania o istotności, została przekroczona o 0,0035, co jest wielkością nieznaczną, Z kolei zupełne usunięcie zmiennej X2 z modelu znacznie pogarsza jego dopasowanie, co wskazuje na występowanie trudnych do uchwycenia współzależności między zmiennymi objaśniającymi. Ponadto, parametr przy X2 ma wyraźnie niską ujemną wartość, co jest zgodne z przypuszczeniem, że wysoka elastyczność funkcjonalna powinna zwiększać odporność rynku pracy.

Po trzecie, wyniki analizy potwierdzają statystycznie istotny, umiarkowanie negatywny wpływ wysokiego poziomu instytucjonalizacji rokowań płacowych na odporność rynku pracy. Wniosek ten jest zgodny z ustaleniami dokonanymi w części poświęconej instytucjonalnym uwarunkowaniom elastyczności płac, powinien być jednak traktowany z dużą ostrożnością. Przede wszystkim, zmienna X3 w modelu jest najbardziej skorelowana z innymi zmiennymi objaśniającymi, wykazując w zasadzie brak korelacji ze zmienną Y. Zastrzeżenia mogą dotyczyć także konstrukcji samej zmiennej objaśniającej i sposobu jej kodowania. Ilościowa formuła indeksu nie oddaje złożoności rokowań płacowych w poszczególnych krajach. Podział krajów tylko na dwie grupy stanowi również bardzo duże uproszczenie w stosunku do rzeczywistych rynków pracy, choć jest pożądany dla zbudowania prostego i interpretowalnego modelu. Należy także zwrócić uwagę na to, że wiele rozwiązań wpływających na podwyższenie poziomu instytucjonalizacji może nasilać presję płacową, jednak niektóre (np. centralizacja) powinny ją łagodzić.

Po czwarte, udokumentowane trudności w uchwyceniu ilościowych związków między instytucjami a wrażliwością rynków pracy są spójne z rezultatami dotychczasowej analizy mechanizmów dostosowawczych. Wnioskowanie o efektach rozwiązań instytucjonalnych na podstawie miar czy indeksów okazuje się być zawodne, instytucje nie występują w dowolnych konfiguracjach (co rodzi problem współliniowości), jedne instytucje modyfikują efekty innych, a wpływ całościowego modelu instytucjonalnego na cykliczne wahania zatrudnienia różni się w zależności od rodzaju wstrząsu gospodarczego. Z tych powodów interesującym elementem badania instytucjonalnych uwarunkowań mechanizmów dostosowawczych na rynkach pracy może być analiza funkcjonowania tych rynków w wybranych krajach członkowskich UE.

4. Dostosowania a modele ładu instytucjonalnego rynków pracy w wybranych państwach członkowskich

4.1. Niemcy

Podczas recesji 2008–2009 gospodarka niemiecka doświadczyła silniejszych spadków produkcji niż Unia Europejska ogółem. Między I kw. 2008 a I kw.

2009 produkt krajowy brutto Niemiec zmniejszył się łącznie o 6,8%, podczas gdy w UE recesja była dłuższa o kwartał i doprowadziła do obniżenia PKB o 5,8%. Główną przyczyną recesji był silny, lecz krótkotrwały negatywny szok popytu zagranicznego, najdotkliwiej odczuwany w sektorze przemysłowym, charakteryzującym się silną orientacją eksportową. W momencie wybuchu globalnego kryzysu gospodarczego fundamenty niemieckiej gospodarki można ocenić jako mocne: ujemna dynamika jednostkowych kosztów pracy przed kryzysem pozwoliła na podniesienie konkurencyjności produkcji, sytuacja finansowa przedsiębiorstw była bardzo dobra, a rynek nieruchomości pozostawał stabilny. Zakłócenia na globalnych rynkach finansowych w latach 2007 i 2008 wywarły natomiast negatywny wpływ na niemiecki sektor bankowy, przy czym wpływ tych zakłóceń na gospodarkę realną nie okazał się tak silny, jak w innych krajach doświadczających systemowego kryzysu bankowego. Wydaje się, że można wskazać na dwie główne przyczyny takiej sytuacji. Po pierwsze, w niemieckim systemie bankowym są trzy typy banków, różniących się ekspozycją na zjawiska kryzysowe. Prywatne banki komercyjne, obsługujące duże przedsiębiorstwa, posiadały wiele toksycznych aktywów i poniosły wysokie straty. Natomiast mniejsze banki spółdzielcze oraz kasy oszczędnościowe, które dominują w bankowej obsłudze małych i średnich przedsiębiorstw, były w znacznie mniejszym stopniu dotknięte skutkami kryzysu sub-prime. Po drugie, działania ratunkowe niemieckiego rządu ograniczyły negatywny wpływ kryzysu bankowego na sferę realną.

Pomimo silnego obniżenia produkcji, całkowity spadek zatrudnienia wyniósł zaledwie 0,3% i okazał się krótkotrwały. Prosty wskaźnik elastyczności zatrudnienia wobec zmian produktu krajowego był równy 0,05, co stanowiło najniższą wartość w całej Unii Europejskiej. Odporność rynku pracy na zjawiska kryzysowe wynikała z powszechnego stosowania strategii przechowywania pracowników, przez stosowanie elastyczności czasu pracy i elastyczności funkcjonalnej. W okresie recesji, zatrudnienie w niemieckiej gospodarce wzrosło o 0,5%, średni czas pracy zmniejszył się o 2,8%, a godzinowa wydajność pracy zmalała o 4,5%. Wahania zatrudnienia dotyczyły przede wszystkim grupy pracowników zatrudnionych na czas określony, a w szczególności pracowników agencji pracy tymczasowej. Raczej korzystny, na tle innych krajów, wpływ na popyt na pracę, miał również stosunkowo niski wzrost płac realnych, wynoszący 1,35% w okresie I kw. 2008–I kw. 2010, a w szczególności obniżenie wynagrodzeń po I kwartale 2009. W okresie niskiej koniunktury podtrzymane zostały tendencje wzrostu podaży pracy.

Niemiecki ład instytucjonalny rynku pracy można uznać za przykład zreformowanego modelu kontynentalnego. Przez długie lata jednym z najważniejszych problemów gospodarczych tego kraju było wysokie i uporczywe bezrobocie, które uważano za przejaw nieefektywności rozbudowanego modelu państwa opiekuńczego. W pierwszej dekadzie XXI wieku podjęto jednak szereg reform instytucjonalnych, ukierunkowanych na zwiększenie aktywności zawodowej i uelastycznienie rynku pracy. Największy rozgłos towarzyszył wprowadzanemu w latach 2003–2005 pakietom ustaw o nowoczesnych usługach na rynku pracy, nazwanym – od nazwiska głównego pomysłodawcy – reformami Hartza[56]. Były one ukierunkowane przede wszystkim na podażową stronę rynku pracy. Usprawnieniu przepływów z bezrobocia do zatrudnienia i obniżeniu bezrobocia równowagi służyły reformy służb zatrudnieniowych, zwiększenie wymagań stawianych bezrobotnym i ograniczenie dostępności zasiłków, liberalizacja przepisów dotyczących pracy tymczasowej oraz upowszechnienie niskopłatnych miejsc pracy i objęcie ich preferencyjnymi składkami na ubezpieczenia społeczne. Pd względem procesów dostosowawczych, większe znaczenie miały jednak rozwiązania instytucjonalne zwiększające możliwości przystosowawcze pracodawców do zmieniającej się sytuacji gospodarczej.

W pracach empirycznych podejmujących próbę wyjaśnienia stabilności zatrudnienia w Niemczech kluczowe znaczenie przypisuje się wysokiej elastyczności czasu pracy. Według danych niemieckiego Instytutu Badań nad Rynkiem Pracy i Zawodami (*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung - IAB*), 20% redukcji średniego czasu pracy w okresie 2008–2009 wynikało z ograniczenia liczby nadgodzin, natomiast pozostałe 80% ze zmniejszenia podstawowego wymiaru czasu pracy[57]. Zmniejszenie podstawowego wymiaru czasu pracy osiągnięto na trzy sposoby: przez redukcje czasu pracy podejmowane z inicjatywy pracodawcy i zaakceptowane przez pracowników (np. wykorzystanie urlopów czy dzielenie pracy bez wsparcia ze środków publicznych), stosując systemy skróconego czasu pracy oraz posługując się indywidualnymi kontami czasu pracy. Dwa ostatnie rozwiązania wymagają szerszego komentarza, gdyż okazały się decydujące dla bardzo silnego na tle innych krajów zredukowania godzin czasu pracy.

---

[56] Więcej na ten temat: *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce...*, s. 163-166.

[57] A. Arpaia, N. Curci, E. Meyermans, J. Peschner, F. Pierini, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations,* „European Economy Occasional Paper" 2010, s. 36.

Systemy skróconego czasu pracy zostały wprowadzone w RFN w drugiej połowie lat sześćdziesiątych. Mają zatem długą tradycję, jednak w poprzednich okresach niskiej koniunktury nie były wykorzystywane tak powszechnie, a bezpośrednio przed kryzysem obejmowały one niespełna 0,1% pracujących. Od października 2008 roku miało miejsce gwałtowne zwiększenie liczby beneficjentów do 4,15% pracujących (ponad 1,5 mln) w maju 2009 roku, co wynikało zarówno z gwałtownego pogorszenia warunków ekonomicznych, jak i antykryzysowych działań państwa, tymczasowo zwiększających dostępność i hojność systemów. Po wybuchu kryzysu wydłużono maksymalny czas objęcia pomocą z 6 do 24 miesięcy w 2009 roku i 18 miesięcy w roku kolejnym, przy czym warunkiem uruchomienia pomocy było wykorzystanie innych możliwości redukcji czasu pracy, jak wyeliminowanie nadgodzin i wyzerowanie indywidualnych kont czasu pracy. Do systemów włączono pracowników zatrudnionych na czas określony, co w istotnej mierze przyczyniło się do ograniczenia spadku zatrudnienia. Podobnie jak przed kryzysem, ze środków publicznych rekompensowano 60% wynagrodzenia netto pracowników, a w niektórych sektorach układy zbiorowe przewidywały dodatkowo, że część ubytku wynagrodzenia będzie rekompensowane przez pracodawcę[58]. Ponoszony przez nich koszt składek na ubezpieczenie społeczne tymczasowo obniżono z 80% do 40% poprzedniego wynagrodzenia. Co więcej, pracodawcy nie musieli odprowadzać składek w ogóle, gdy skróceniu czasu pracy towarzyszyło uczestnictwo w szkoleniach, a także po 6 miesiącach stosowania pracy skróconej. Systemy pozwalały więc na dość równomierne rozłożenie kosztów dostosowań między państwo, pracodawców i pracowników, co przyczyniło się do ich skuteczności w ograniczeniu cyklicznych spadków zatrudnienia.

Wykorzystanie elastyczności czasu pracy było możliwe również dzięki indywidualnym kontom czasu pracy, których upowszechnienie było elementem reform z pierwszej dekady XXI wieku. W okresie kryzysu pozwoliły one na redukcję czasu pracy w około 60% przedsiębiorstw zatrudniających powyżej

[58] Rekompensata wynosiła 67% w przypadku, gdy pracownik posiadał co najmniej jedno dziecko. Zob. O. Bohachova, B. Boockmann, C. Buch, *Labor Demand During the Crisis: What Happened in Germany?,* „IZA Discussion Papers" 2011, no 6074, s. 5–6; K. Brenke, U. Rinne, K. Zimmermann, *Short-Time Work: The German Answer to the Great Recession,* „IZA Discussion Papers" 2011, no 5780, s. 10,

20 pracowników i odczuwających skutki kryzysu[59]. Nie bez znaczenia jest także fakt, że konta były najbardziej rozpowszechnione w dużych przedsiębiorstwach przemysłowych, które charakteryzowały się silną orientacją eksportową i były najbardziej dotknięte spadkiem popytu zagranicznego. W przeciwieństwie do systemów skróconego czasu pracy, pracodawcy nie otrzymywali subsydiów od państwa i w dalszym ciągu musieli ponosić pełne koszty pracy. Wiele przedsiębiorstw niemieckich było jednak w stanie ponieść te wydatki, gdyż zakumulowały zyski z okresu boomu gospodarczego w latach 2005–2007, a poziom ich zadłużenia był generalnie niewysoki[60]. Powodzenie w ograniczaniu spadków zatrudnienia zmniejszeniem czasu pracy wynikało więc nie tylko z kształtu samych regulacji, ale również z sytuacji gospodarczej przed kryzysem i silnej orientacji na gromadzenie oszczędności. Równie istotna była interakcja między różnymi formami skracania czasu pracy a charakterem wstrząsu gospodarczego: zewnętrzny szok popytu zagranicznego prowadzący do załamania eksportu okazał się – zgodnie z przewidywaniami – krótkotrwały. W warunkach długotrwałych zakłóceń o charakterze strukturalnym wykorzystywanie elastyczności czasu pracy jedynie opóźniłoby konieczne dostosowania zatrudnienia.

Popularność strategii zmniejszania czasu pracy wynikała nie tylko ze sprzyjających instytucji regulujących czas pracy, ale również restrykcyjnej prawnej ochrony zatrudnienia. Sumaryczny wskaźnik EPL dla Niemiec w 2008 roku wynosił 2,98, podczas gdy średnia dla krajów wysoko rozwiniętych – 2,36. W Niemczech, na tle OECD, znacznie bardziej kosztowne są zarówno indywidualne zwolnienia osób pracujących na stałe, jak i zwolnienia grupowe, co zachęca do stosowania elastyczności czasu pracy i funkcjonalnej. Natomiast zatrudnianie pracowników tymczasowych jest łatwiejsze niż w większości krajów OECD. Znaczna różnica w restrykcyjności regulacji obu segmentów wyjaśnia zarówno dość duży na tle innych krajów odsetek osób pracujących na czas określony, jak i zmienność liczby tych pracujących przy braku jakichkolwiek spadkowych tendencji w stałym zatrudnieniu. W tym kontekście może zastanawiać fakt, że wykorzystanie elastyczności zatrudnienia pracowników tymczasowych było niewielkie na tle innych krajów. Istotnym,

[59] *Eurofound*, *Working time accounts and short-time work used to maintain employment*, http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/12/articles/DE0912059I.htm [dostęp: 08.09.2014].

[60] O. Bohachova, B. Boockmann, C. Buch, *Labor Demand During...*, s. 2.

choć nie jedynym tłumaczeniem jest objęcie tych osób wsparciem w ramach systemów skróconego czasu pracy. Warto także zwrócić uwagę na to, że prawna ochrona zatrudnienia nie jest również jedynym źródłem wysokich kosztów rotacji załogi. Charakterystyczną cechą niemieckiego rynku pracy sprzed kryzysu były znaczne ograniczenia podaży pracy, dotkliwie odczuwane zwłaszcza w sektorze przemysłowym[61]. Problemy w pozyskaniu pracowników w przeszłości, jak również wydatki poniesione na szkolenie pracowników zniechęcały do szybkiego pozbywania się wykwalifikowanej załogi w okresie recesji. Niedobory siły roboczej tłumaczą popularność nie tylko stosowania elastyczności czasu pracy, ale również przechowywania pracowników przy niezmniejszeniu podstawowego wymiaru czasu pracy za cenę spadku produktywności. Zaakceptowanie obniżenia opłacalności pracowników było możliwe dzięki wspomnianemu już osiągnięciu wysokich marż zysku przez przedsiębiorstwa w poprzednich latach, gdy produktywność rosła w znacznie szybszym tempie niż płace.

Ważnymi organizacjami pracowniczymi, których działania przyczyniły się do stabilizacji zatrudnienia, są rady pracownicze, powszechne zwłaszcza w średnich i dużych przedsiębiorstwach. O ile związki zawodowe funkcjonują najczęściej na poziomie sektorów, o tyle rady są ustanawiane na poziomie pojedynczych zakładów czy przedsiębiorstw. Ich istnienie chroni interesy pracowników i zwiększa koszty proceduralne zwolnień, gdyż pracodawcy mają obowiązek konsultowania z nimi zwolnień. Reprezentacje pracowników mogły również proponować rozwiązania chroniące istniejące miejsca pracy, na co pracodawca musiał udzielić pisemnej odpowiedzi. Badania potwierdzają, że przedsiębiorstwa, w których ustanowiono rady pracownicze, charakteryzowały się wyższym zatrudnieniem w okresie stabilnej koniunktury i w większym stopniu przechowywały pracowników w okresie obecnego kryzysu[62].

Wzrost elastyczności niemieckiego rynku pracy wynikał również z postępującego w ciągu ostatnich dwóch dekad procesu decentralizacji negocjacji zbiorowych, na co złożyły się dwie tendencje. Pierwszą był stopniowy spadek stopy objęcia układami zbiorowymi, wynikający zarówno ze zjednoczenia Niemiec (w NRD była ona znacznie niższa), jak i jej obniżenia w Niemczech

---

61 Zob. U. Rinne, K. Zimmermann, *Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession*,„IZA Discussion Papers" 2011, no 6250, s. 13.

62 O. Bohachova, B. Boockmann, C. Buch, *Labor Demand During...*, s. 17.

Zachodnich. Drugą było większe wykorzystywanie tzw. otwartych klauzul *(opening clauses)* w porozumieniach branżowych[63]. Pozwalały one na modyfikację uzgodnionych układów i dostosowanie ich do sytuacji konkretnego przedsiębiorstwa na mocy porozumienia pracodawcy i rady pracowniczej. Różne badania dowodzą, że podmioty wykorzystujące otwarte klauzule charakteryzowały się wyższym zatrudnieniem i niższą stopą destrukcji miejsc pracy. Klauzule były najczęściej stosowane w celu stabilizacji zatrudnienia przez wykorzystanie różnych form elastyczności czasu pracy (zwłaszcza wprowadzania systemów skróconego czasu pracy), jednak w okresie kryzysu gospodarczego pracownicy akceptowali również niższy niż uzgodniony w ogólnych porozumieniach wzrost płac[64].

Warto wskazać także na inne instytucje, które wywierały pewien wpływ na stabilizację zatrudnienia, choć nie były istotne dla jego elastyczności względem PKB. Niemcy są krajem o wysokich pozapłacowych kosztach pracy oraz hojnych zasiłkach dla bezrobotnych, dlatego automatyczne stabilizatory koniunktury pełniły ważną rolę w podtrzymywaniu popytu konsumpcyjnego, wpływając łagodząco zarówno na spadki produkcji, jak i zatrudnienia[65]. Kolejną instytucją jest hojna na tle innych krajów aktywna polityka rynku pracy, choć w okresie kryzysu liczba beneficjentów pracy subsydiowanej zwiększyła się nieznacznie, a łączne nakłady na aktywną politykę wzrosły również nieznacznie.

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że wysoką odporność rynku pracy gospodarka niemiecka w znacznej mierze zawdzięcza instytucjom rynku pracy, przy czym decydujące znaczenie należy przypisywać nie tyle wyizolowanym regulacjom, ile raczej całościowemu modelowi instytucjonalnemu, a także interakcjom między instytucjami a zjawiskami kryzysowymi. Pewne znaczenie miały również zmiany zachodzące na rynku pracy w latach poprzedzających kryzys. Przykład Niemiec dowodzi, że osiągnięcie wysokiej elastyczności na silnie uregulowanym rynku pracy jest jak najbardziej możliwe. Wydaje się również, że interwencje dyskrecjonalne na podstawie już istniejących i dobrze zaprojektowanych instytucji rynku pracy są bardziej efektywne od interwencyjnego wprowadzania zupełnie nowych rozwiązań.

---

63 *Ibidem*, s. 7–8.

64 Zob. więcej: *ibidem*, s. 17; T. Brändle, W. Heinbach, *Opening clauses in...*; P. Ellguth, H. Gerner, J. Stegmaier, *Wage bargaining in Germany: The role of works...*

65 Zob. M. Dolls, C. Fuest, A. Peichl, *Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe,* „Journal of Public Economics" 2012, no 3, s. 294–296.

4.2. Hiszpania

Podczas recesji 2008–2009 gospodarka hiszpańska doświadczyła nieco mniejszego spadku produktu krajowego brutto niż Unia Europejska ogółem. Między II kw. 2008 a IV kw. 2009, hiszpański PKB zmniejszył się łącznie o 5%, natomiast unijny – o 5,8%. Recesja trwała jednak 6 kwartałów – o kwartał dłużej niż w całej UE. Przyczyny recesji były złożone: można je określić jako sprzężenie zewnętrznych czynników kryzysogennych z wewnętrznymi słabościami strukturalnymi. Wzrost produkcji i zatrudnienia w okresie przedkryzysowym był w znacznej mierze rezultatem silnej ekspansji kredytowej, możliwej dzięki zbyt niskim dla tej gospodarki stopom procentowym Europejskiego Banku Centralnego oraz bardzo liberalnym kryteriom dostępu do kredytów. Sektor bankowy poszukiwał wyższych stóp zwrotu, angażując się w kredytowanie zarówno firm budowlanych i deweloperskich, jak i nabywających nieruchomości gospodarstw domowych, co doprowadziło do powstania bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości. Jednocześnie rosło zadłużenie całego sektora przedsiębiorstw, który przed kryzysem był najbardziej zadłużony wśród krajów UE. Wysoka ekspozycja na ryzyko sektora bankowego oraz uzależnienie przedsiębiorstw i gospodarstw domowych od zewnętrznych źródeł finansowania przyczyniły się do wysokiej wrażliwości tego kraju na zakłócenia na globalnych rynkach finansowych. Kolejną słabością była niska konkurencyjność hiszpańskiej gospodarki na tle strefy euro. Analiza źródeł długookresowego wzrostu gospodarczego Hiszpanii dowodzi, że miał on charakter ekstensywny i wynikał przede wszystkim ze zwiększenia zatrudnienia i popytu wewnętrznego. Rozwój gospodarki opierał się głównie na wzroście sektorów o niskiej wartości dodanej i wysokiej pracochłonności: budownictwa, turystyki oraz usług dla ludności, a produktywność pracy oraz łączna produktywność czynników produkcji były bardzo niskie[66].

Po wybuchu kryzysu w 2008 roku Hiszpania doświadczyła zewnętrznego negatywnego szoku popytowego, jednak w porównaniu z innymi krajami spowodował on relatywnie niewielki spadek udziału eksportu w PKB. Znacznie bardziej dotkliwa okazała się zapaść na rynku nieruchomości, która

[66] Zob. więcej: B. Mucha-Leszko, *Hiszpania w unii walutowej – czynniki rozwoju, przyczyny problemów gospodarczych i procesy dostosowawcze,* „Annales UMCS", Sectio H 2013, vol. XLVII, s. 107–120.

doprowadziła do bankructwa znaczną część przedsiębiorstw działających na tym rynku. Malejące ceny nieruchomości oznaczały także zmniejszenie bogactwa silnie zadłużonych gospodarstw domowych, oddziałując w kierunku obniżenia popytu konsumpcyjnego. Rosnące straty banków szybko zmusiły je do zacieśnienia polityki kredytowej, co oznaczało silny na tle innych krajów UE negatywny szok podażowy. Wysoka wrażliwość gospodarki na zjawiska kryzysowe doprowadziła do nieproporcjonalnie głębokiego spadku popytu na pracę: począwszy od II kw. 2008 zatrudnienie nieprzerwanie malało, osiągając w połowie 2011 roku poziom niższy o 11%, a stopa bezrobocia rosła od 9,1% na początku 2008 roku do blisko 21% w połowie roku 2011. Niska konkurencyjność gospodarki, rekordowe bezrobocie, słabe perspektywy wzrostu gospodarczego i nierozwiązane problemy sektora bankowego doprowadziły do ogromnych trudności w finansowaniu zadłużenia publicznego na rynkach międzynarodowych, pomimo mniejszej relacji długu publicznego do PKB niż w Niemczech, Francji czy Wielkiej Brytanii[67].

Charakterystyczną cechą procesów dostosowawczych na hiszpańskim rynku pracy była bardzo wysoka cykliczna wrażliwość zatrudnienia: wskaźnik elastyczności zatrudnienia na zmiany produktu krajowego wyniósł 2,21 i był najwyższy wśród krajów Unii. Dekompozycja spadku PKB w okresie recesji ukazuje, że dostosowania odbywały się wyłącznie przez redukcje zatrudnienia: spadek produkcji o 5% wynikał ze zmniejszenia liczby zatrudnionych o 9,2%, przy zwiększeniu średniego czasu pracy i godzinowej produktywności, odpowiednio o 2,1% i 2,4%. Więcej niż połowa redukcji zatrudnienia ogółem przypada na branżę budowlaną, przy czym część tej zmiany ma charakter trwałego dostosowania strukturalnego. Pęknięcie bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości oraz podwyszenie stopy wakatów przy jednoczesnym wzroście bezrobocia wskazują na wysokie ryzyko silniejszego niż w innych krajach wzrostu bezrobocia strukturalnego. Nawet jeśli rozważylibyśmy scenariusz łagodnych zmian strukturalnych, w którym 1/3 redukcji zatrudnienia w budownictwie miałaby charakter strukturalny, a zmiany w pozostałych sektorach nie prowadziłyby do zwiększenia niedopasowań popytu i podaży pracy, stopa bezrobocia strukturalnego wzrosłaby w tym kraju o 3 p.p. Dostosowania zatrudnienia odbywały się przede wszystkim przez ograniczenie zatrudnienia

[67] Więcej na ten temat: S. Bentolila, M. Jansen, G. Jiménez, S. Ruano, *When Credit Dries Up: Job Losses in the Great Recession*, „CESifo Working Paper" 2013, no 4528.

w segmencie pracowników tymczasowych, który odpowiada za 80% spadku pracujących ogółem[68]. Tym samym udział procentowy pracowników na umowach czasowych do ogółu pracujących obniżył się z 31,7% w 2007 roku do 25% trzy lata później. Pomimo silnego pogorszenia sytuacji na rynku pracy, realne płace rosły w większym tempie 2,9% w okresie I kw. 2008–I kw. 2009 i 2,6% w ciągu kolejnych czterech kwartałów. Taka sytuacja wynikała przede wszystkim z niskiej elastyczności płac, gdyż wpływ zmian kompozycyjnych na przeciętny poziom wynagrodzeń był niewielki ze względu na koncentrację spadków zatrudnienia w środkowym kwintylu płac. W okresie kryzysu podtrzymane zostały tendencje wzrostu podaży pracy, jednak było to wynikiem już nie silnego napływu imigrantów, lecz wzrostu aktywności osób starszych oraz wystąpienia efektu dodanego pracownika.

Taki przebieg procesów dostosowawczych nie jest odosobnionym wydarzeniem w historii hiszpańskiego rynku pracy. W ciągu ostatnich trzech dekad odnotowano dwa epizody silnego wzrostu stopy bezrobocia: w 1985 roku osiągnęła ona poziom 17,8%, a w 1994 – 21,3%, przy czym nawet w okresach wysokiej koniunktury utrzymywała się z reguły na poziomie dwucyfrowym[69]. Zmiany produktywności i płac realnych także w przeszłości były silnie antycykliczne, zwiększając koniunkturalne wahania zatrudnienia[70]. Hiszpański rynek pracy charakteryzuje się więc trwałą dysfunkcyjnością, czego źródeł należy upatrywać w konfiguracji instytucji hiszpańskiej odmiany modelu śródziemnomorskiego.

Główną cechą hiszpańskiego rynku pracy decydującą o przebiegu procesów dostosowawczych jest ekstremalny dualizm, oznaczający istnienie dwóch silnie wyodrębnionych segmentów pracowników: uprzywilejowanych *insiderów* i pozbawionych ochrony *outsiderów*. Genezą dualnej struktury hiszpańskiego rynku pracy były zmiany instytucjonalne w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Podczas przełomu politycznego w połowie lat siedemdziesiątych Hiszpania charakteryzowała się bardzo restrykcyjną prawną ochroną zatrudnienia, rekompensującą niski poziom zasiłków i świadczeń socjalnych, a także brakiem negocjacji zbiorowych. Aby zapewnić związkowe

---

68 Uwzględniając okres I kwartał 2008–II kwartał 2011.

69 Wyjątkiem były lata 2005–2007. Zob. *European Commission*, *Statistical Annex of European Economy.* Autumn 2013, s. 34.

70 S. Bentolila, J. Dolado, J. Jimeno, *Reformin an Insider-Outsider Labor Market: The Spanish Experience,* „IZA Discussion Paper" 2011, no 6186, s. 3

poparcie procesu demokratycznych przemian, nowe władze utrzymały regulacje chroniące przed zwolnieniem, inicjując również negocjacje zbiorowe oraz zwiększając hojność i dostępność zasiłków dla bezrobotnych. W 1984 roku miała miejsce znaczna liberalizacja przepisów regulujących zatrudnienie na czas określony, przy utrzymaniu restrykcyjnej ochrony stałych kontraktów. Istniejąca luka w poziomie ochrony obu segmentów doprowadziła do tego, że niemal wszyscy pracownicy przyjmowani do pracy otrzymywali umowę na czas określony, a ich udział w liczbie pracujących ogółem w ciągu kilku lat przekroczył 30%[71].

Najważniejszymi przejawami dualnej struktury rynku pracy są obecnie: bardzo duży udział pracowników zatrudnionych na czas określony, wysoka cykliczna zmienność tej grupy przy stabilnym zatrudnieniu pracujących na stałe oraz bardzo ograniczone możliwości przejścia z segmentu tymczasowych do stałych miejsc pracy. W literaturze zwraca się uwagę także na inne rezultaty takiej struktury rynku pracy[72]. Wśród pozytywnych należy wymienić obniżenie bezrobocia długotrwałego i bezrobocia wśród młodzieży. Przeważają jednak skutki negatywne, do których należy zaliczyć w szczególności: mniejsze inwestycje w kapitał ludzki pracujących na umowach czasowych, osłabienie tempa wzrostu produktywności[73], niższe płace pracujących na umowach czasowych i zwiększenie nierówności dochodowych, a także niekorzystne społeczne konsekwencje wysokiej niepewności zatrudnienia, jak późna emancypacja młodzieży i mniejsza dzietność. Okazuje się również, że efekt zwiększenia zatrudnienia dzięki upowszechnieniu umów tymczasowych nie oznaczał – wbrew początkowym oczekiwaniom – trwałego wzrostu popytu na pracę, lecz jedynie tymczasową zmianę, która wynikała ze zwiększenia ekspansywności zatrudnienia na wzrost gospodarczy, a stopniowo zanika wraz ze zmniejszeniem liczby pracujących na stałe *(tzw. honeymoon effect)*[74].

---

71 S. Bentolila, J. Jimeno, *Spanish Unemployment: The End of the Wild Ride*? [w:] *Structural Unemployment in Western Europe: Reasons and Remedies*, M. Werding [red.], MIT Press, Cambridge 2006, s. 327–330.

72 Zob. S. Bentolila, J. Dolado, J. Jimeno, *Reforming an Insider...*, s. 9; T. Boeri, *Institutional Reforms...*, s. 1196–1207.

73 Według szacunków Dolado i in., umowy czasowe odpowiadają za około 20% spowolnienia tempa wzrostu TFP. S. Bentolila, J. Dolado, J. Jimeno, *Reforming an Insider...*, s. 8.

74 T. Boeri, *Institutional Reforms...*, *op. cit.,* s. 1203–1207.

W latach dziewięćdziesiątych oraz w pierwszej dekadzie XXI wieku podjęto szereg reform zmierzających do ograniczenia silnej segmentacji na rynku pracy. Zmiany zmierzały, z jednej strony, w kierunku zwiększenia restrykcyjności zatrudniania na kontraktach czasowych, a z drugiej – stopniowego obniżenia kosztów zwolnień stałych pracowników. Okazały się one jednak zbyt powierzchowne, by doprowadzić do ograniczenia zatrudniania na umowach czasowych. Niepowodzeniem zakończyła się także próba zwiększenia przepływów z czasowego do stałego zatrudnienia przez wprowadzone w 2008 r. rabaty na ubezpieczenia społeczne pracowników otrzymujących stałe umowy. Pracodawcy okazywali co prawda większą gotowość do zatrudniania na stałe, ale powszechną praktyką stało się ich zwalnianie przed wygaśnięciem ulg. Przebieg procesów dostosowawczych w okresie obecnego kryzysu gospodarczego potwierdził utrzymywanie się dualnej struktury rynku pracy.

Wysoka wrażliwość zatrudnionych na czas określony w okresie kryzysu gospodarczego była rezultatem interakcji prawnej ochrony zatrudnienia i modelu negocjacji zbiorowych. Dysproporcja w poziomie prawnej ochrony zatrudnienia obu segmentów pracowników przekłada się na ogromną różnicę w kosztach zwolnień. Co więcej, bardzo małe przepływy z zatrudnienia czasowego do stałego powodują, że związek pracowników tymczasowych z przedsiębiorstwem i jego celami jest bardzo słaby, a poziom inwestycji pracodawców w kapitał ludzki tych pracowników jest niski, co dodatkowo pogłębia rozbieżność w wysokości kosztów rotacji załogi obu kategorii pracowników i skłania do redukcji zatrudnienia outsiderów w okresie kryzysu. Jednak nawet w warunkach różnicy w poziomie EPL można wyobrazić sobie sytuację, w której wykorzystanie elastyczności wewnętrznej czy elastyczności płac zabezpiecza istniejące miejsca pracy. Przeszkodą okazuje się istniejący model negocjacji zbiorowych. Charakteryzuje się on bardzo wysoką stopą objęcia układami zbiorowymi, w tym jednym z najwyższych w Unii objęciem nadwyżkowym, dominacją negocjacji na poziomie sektorowym, powszechnie stosowaną indeksacją płac, umiarkowaną koordynacją i dość częstym zawieraniem paktów społecznych między pracodawcami a pracownikami, określających wytyczne odnośnie wzrostu wynagrodzeń. Taka struktura negocjacji zbiorowych oznacza, że związki zawodowe – reprezentujące przede wszystkim interesy stałych pracowników – mogą sobie pozwolić na formułowanie zwiększonych oczekiwań płacowych, gdyż skutki ewentualnego spadku popytu poniosą pracownicy posiadający umowy czasowe. Z tych samych powodów nie będą

zainteresowani skracaniem czasu pracy, skutkującym obniżeniem wynagrodzeń. Można więc dojść do wniosku, że istnienie segmentu pracowników tymczasowych zabezpieczało zatrudnienie i płace stałych pracowników. Procedura obowiązkowego objęcia porozumieniami także pracowników nienależących do związków uniemożliwiała dostosowanie płac, w tym także płac outsiderów, do sytuacji przedsiębiorstwa. Co więcej, Bentolila, Dolado i Jimenes zwracają uwagę, że organizacje pracodawców również były zainteresowane utrzymaniem istniejącego modelu negocjacji zbiorowych. W konfederacji pracodawców najważniejszą rolę pełnią przedstawiciele dużych firm, które dzięki osiąganiu wysokiej produktywności mogą sobie pozwolić na wynegocjowany wzrost kosztów pracy. Natomiast mniejsze firmy – o niższej produktywności – muszą dostosować swoje koszty pracy do tych uzgodnionych w porozumieniach. Ustalanie odpowiednio wysokiego wzrostu płac może więc stanowić instrument osiągnięcia przewagi konkurencyjnej dużych przedsiębiorstw względem mniejszych podmiotów[75].

Pozostałe instytucje mają niewielkie znaczenie dla utrwalania dualnej struktury rynku pracy. Warto zwrócić uwagę na hojny system zasiłków dla bezrobotnych, który – z perspektywy mikroekonomicznej – prowadzi do zmniejszenia przepływów z bezrobocia do zatrudnienia, bez pozytywnego wpływu na produktywność dopasowań, a w skali makroekonomicznej – do utrwalenia cyklicznych wzrostów bezrobocia i podwyższenia bezrobocia równowagi[76]. Hiszpania ponosi też dość wysokie, na tle krajów Unii, wydatki na aktywną politykę rynku pracy, w tym zwłaszcza na subsydiowanie zatrudnienia. Taka strategia wydaje się jednak niedostosowana do istniejących realiów, gdyż zasadniczym problemem rynku pracy nie są duże trudności bezrobotnych w znalezieniu pracy, lecz niestabilność zatrudnienia czasowego i utrudnione przejście do zatrudnienia stałego.

W reakcji na kryzys rząd hiszpański przeprowadził zmiany w instytucjach rynku pracy. Modyfikacje dokonane w latach 2008 i 2009 nie dotyczyły jednak prawnej ochrony zatrudnienia i negocjacji zbiorowych, lecz polityki rynku pracy. Wprowadzono ulgi na składki ubezpieczenia społecznego dla nowo zatrudnianych pracowników, zwiększono wydatki na samozatrudnienie, bezpośrednią kreację miejsc pracy i szkolenia, a także rozszerzono pomoc

[75] S. Bentolila, J. Dolado, J. Jimeno, *Reforming an Insider...*, s. 12.

[76] S. Bentolila, J. Jimeno, *Spanish Unemployment...*, s. 329.

finansową dla bezrobotnych[77]. Działania te nie prowadziły więc do ochrony istniejącego zatrudnienia i wywarły nikły wpływ na procesy dostosowawcze na rynku pracy do szoków gospodarczych. Pozostałe kwestie, istotne dla zwiększenia elastyczności rynku pracy, rząd hiszpański pozostawił dwustronnym ustaleniom konfederacji pracodawców i dwóch największych związków zawodowych, przy czym negocjacje trwały przez ponad dwa lata i nie przyniosły porozumienia. Reformy instytucji determinujących dualizm rynku pracy podjęto dopiero w latach 2010 i 2011. Zaangażowanie rządu w poprawę funkcjonowania rynku pracy nie było jednak reakcją na problem wysokiego bezrobocia, lecz wynikało z trudności w uzyskaniu finansowania długu na rynkach międzynarodowych. Bentolila, Dolado i Jimenes dość krytycznie ocenili jednak wprowadzane zmiany, stwierdzając, że są one zbyt powierzchowne i utrzymują najważniejsze elementy prawnej ochrony zatrudnienia i modelu negocjacji zbiorowych, utrwalające dualną strukturę rynku[78]. Stoją oni na stanowisku, że jedynie głębokie i całościowe reformy tych instytucji pozwolą osiągnąć dwa najistotniejsze cele: zażegnanie dualnej strukturze rynku pracy i zapewnienie prozatrudnieniowego ożywienia gospodarczego. Jako główny element reformy proponują wprowadzenie jednego bezterminowego kontraktu *(single open-ended contract)*, który miałby zastąpić umowy czasowe i stałe, a okres wypowiedzenia, odprawy oraz inne elementy ochrony zatrudnienia zwiększałby się stopniowo, proporcjonalnie do stażu pracy. Koncepcja jednego kontraktu cieszy się bardzo dużym uznaniem w środowisku naukowym, jednak jej urzeczywistnienie wydaje się obecnie mało prawdopodobne ze względów politycznych[79].

Podsumowując, Hiszpania charakteryzuje się sztywnym rynkiem pracy o dualnej strukturze, gdzie najbardziej optymalnym kierunkiem dostosowań w okresie kryzysu było zmniejszenie liczby pracujących na umowach czasowych. Czynnikami wpływającymi na tak silne pogorszenie sytuacji na rynku pracy

---

77 Więcej na ten temat: *OECD*, *Employment Outlook 2011,* s. 10.

78 Więcej na ten temat: S. Bentolila, J. Dolado, J. Jimeno, *Reforming an Insider...*, s. 18–22.

79 W 2012 roku nowy rząd hiszpański przeprowadził kolejną reformę rynku pracy. Nie wprowadzono jednego kontraktu, jednak silnie obniżono poziom ochrony stałych pracowników, a przede wszystkim – przeprowadzono reformę modelu negocjacji zbiorowych, w następstwie której warunki zatrudnienia są negocjowane przede wszystkim na poziomie przedsiębiorstwa. Wyczerpujące informacje oraz oceny przedsięwziętych reform można znaleźć w raporcie: *OECD*, *The 2012 Labour Market Reform in Spain: Preliminary Assessment,* 2013.

okazały się zarówno bardzo poważne zakłócenia gospodarcze, będące w istotnej mierze konsekwencją zakumulowanych nierównowag makroekonomicznych, jak również interakcje prawnej ochrony zatrudnienia i negocjacji zbiorowych, zwielokrotniające oddziaływanie wstrząsów na zatrudnienie.

4.3. Wielka Brytania

W okresie kryzysu gospodarczego Wielka Brytania doświadczyła dotkliwej recesji trwającej 6 kwartałów, kiedy to produkt krajowy zmniejszył się łącznie o 7,2%. Przyczyną był negatywny szok popytowy, wywołany przede wszystkim spadkiem popytu wewnętrznego. Wielka Brytania, będąca głównym europejskim centrum finansowym, ucierpiała bardziej w wyniku kryzysu finansowego niż kraje Europy kontynentalnej. Zakłócenia wynikały z nadmiernego zaangażowania banków w ryzykowne kredyty hipoteczne, prowadzącego do strat w następstwie pęknięcia bańki spekulacyjnej na brytyjskim rynku nieruchomości, oraz z silnych powiązań z amerykańskim sektorem finansowym. Wielka Brytania należała do krajów dotkniętych poważnym systemowym kryzysem bankowym, a spadek wartości dodanej w sekcji działalność finansowa i ubezpieczeniowa należał do największych w Unii. Malejące ceny nieruchomości nie doprowadziły, co prawda, do znaczącego zmniejszenia udziału budownictwa w całkowitej wartości dodanej brutto, jednak przyczyniły się do obniżenia popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego. Ucierpiał również brytyjski eksport, choć zmniejszenie jego relacji do PKB było niewielkie na tle krajów Unii. Warto zwrócić uwagę na mniejszą rolę funkcji redystrybucyjnej polityki budżetowej niż w krajach Europy kontynentalnej, wskutek czego wpływ automatycznych stabilizatorów koniunktury na łagodzenie cyklicznych wahań popytu był relatywnie mniejszy[80]. Znaczenie istotne dla ograniczania skutków kryzysu miały natomiast zakrojone na szeroką skalę działania dyskrecjonalne.

Pomimo bardzo niekorzystnej sytuacji gospodarczej, spadek zatrudnienia okazał się łagodny, a wskaźnik elastyczności zatrudnienia wobec zmian produktu krajowego wyniósł 0,34. Dekompozycja zmian PKB w okresie recesji ukazuje, że spadek produkcji o 7,2% wynikał ze zmniejszenia liczby zatrudnionych o 2,2%, średniego czasu pracy o 2,1%, oraz godzinowej pro-

[80] M. Dolls, C. Fuest, A. Peichl, *Automatic Stabilizers*...,s. 294–296.

duktywności o 3,2%. Wykorzystanie elastyczności wewnętrznej okazało się więc istotnym czynnikiem łagodzącym spadek zatrudnienia. Istotne znaczenie dla możliwości przechowywania pracowników należy przypisać generalnie dobrej sytuacji finansowej przedsiębiorstw: wysokie zyski osiągane przed kryzysem, przy umiarkowanym i stabilnym poziomie zadłużenia, przyczyniły się do małej liczby bankructw oraz łagodziły konieczne dostosowania popytu na pracę[81]. Kolejnym czynnikiem było relatywnie niższe zatrudnienie w pracochłonnych branżach budownictwa i przemysłu, charakteryzujących się największymi spadkami zatrudnienia, oraz wysoki na tle Unii Europejskiej wzrost zatrudnienia w sektorze publicznym[82]. Warto zwrócić także uwagę na cechy brytyjskiego rynku pracy świadczące o jego efektywnym funkcjonowaniu. Po pierwsze, spadek popytu na pracę łagodziła wysoka elastyczność płac, przy czym obniżenie realnych wynagrodzeń o 3,9% odnotowano już w okresie I kw. 2008–I kw. 2009. Po drugie, zmiany bezrobocia i wakatów wskazują, że efektywność dopasowań w okresie niskiej koniunktury nie pogorszyła się. Po trzecie, brytyjski rynek pracy, w przeciwieństwie do większości krajów UE, nie wykazuje przejawów dualizmu: udział zatrudnienia czasowego jest niewielki, cykliczna wrażliwość tego zatrudnienia nie okazała się znacząco wyższa od zatrudnienia stałego, a przepływy między oboma segmentami pracowników są największe wśród krajów Unii. Po czwarte, obniżenie koniunktury nie doprowadziło do znaczących zmian zasobów pracy czy wystąpienia efektu zniechęconego pracownika.

Wysoka odporność brytyjskiego rynku pracy w okresie recesji 2008–2009 wyróżnia się na tle doświadczeń historycznych. Od początku lat osiemdziesiątych Wielka Brytania zmagała się z wysokim i uporczywym bezrobociem, którego wzrost był rezultatem negatywnych szoków podażowych, a wysoki poziom utrwalały nieefektywne instytucje rynku pracy[83]. Od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych odnotowano jednak systematyczny spadek bezrobocia i wzrost zatrudnienia. Jak argumentuje Pissarides, poprawa funkcjonowa-

---

81 P. Gregg, J. Wadsworth, *The UK Labour Market and the 2008-9 Recession*, „CEPR Occasional Paper" 2010, no 25, s. 11; OECD, *OECD Economic Surveys: United Kingdom 2013*, OECD Publishing, 2013, s. 55.

82 Należy jednak zauważyć, że częściowo wynikał on z przejęcia niektórych upadających banków przez państwo.

83 Zob. R. Layard, *How to Beat Unemployment,* Oxford University Press, 1986; R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, *Unemployment*...

nia rynku pracy wynikała przede wszystkim z dwóch powiązanych ze sobą czynników. Pierwszym było skuteczne obniżenie i ustabilizowanie inflacji. Przyczyniły się do tego reformy polityki pieniężnej oraz osłabienie presji płacowej będące następstwem osłabienia pozycji związków zawodowych. Drugim czynnikiem były reformy instytucji rynku pracy, w tym szczególnie osłabienie siły związków zawodowych dzięki prywatyzacji wielu przedsiębiorstw sektora publicznego[84]. Ukształtowany w ich wyniku model rynku pracy charakteryzuje się niskim poziomem instytucjonalizacji i stanowi reprezentatywny przykład modelu anglosaskiego.

Wyróżniającym elementem brytyjskiego ładu instytucjonalnego jest bardzo niski poziom prawnej ochrony zatrudnienia. W 2008 roku indeks EPL dla zatrudnienionych na stałe wynosił 1,25 i był najniższy w UE. Tym bardziej zastanawiać może stosunkowo niska wrażliwość zatrudnienia. Warto więc zwrócić uwagę na inne niż EPL czynniki wpływające na wysokość kosztów rotacji załogi. Po pierwsze, Wielka Brytania należy do krajów o silnej orientacji na podnoszenie kwalifikacji siły roboczej: udział procentowy pracowników uczestniczących w szkoleniach wewnętrznych lub zewnętrznych (finansowanych przez pracodawcę) należał do największych w UE. Zwalnianie pracowników wiązałoby się więc ze stratą wynikającą z nakładów poniesionych w przeszłości na ich przeszkolenie, a w razie poprawy sytuacji gospodarczej – poniesieniem kosztów poszukiwań nowych pracowników, wydatków na ich przeszkolenie i kosztów przejściowego obniżenia wydajności w okresie przyuczania na danym stanowisku pracy. Po drugie, liberalnym regulacjom zwolnień indywidualnych towarzyszy nieco bardziej restrykcyjna ochrona przed zwolnieniami zbiorowymi, której poziom jest wyższy niż w krajach skandynawskich, Portugalii czy niektórych nowych krajach członkowskich, choć znacznie niższy niż w krajach kontynentalnych czy większości krajów śródziemnomorskich. Po trzecie, brytyjski rynek pracy charakteryzuje niewielka na tle innych krajów różnica w ochronie segmentu pracowników czasowych i stałych, a także mały odsetek pracujących na umowach czasowych. Zmiany zatrudnienia – w przeciwieństwie do innych krajów – wynikały wyłącznie ze zmniejszenia liczby pracujących na stałe, podczas gdy liczba pracujących na umowach czasowych zwiększała się. Brytyjscy pracodawcy ponosili więc najczęściej koszty zwolnie-

[84] Ch. Pissarides, *Unemployment in Britain: A European Success Story,* [w:] Structural *Unemployment in Western...*, s. 220–230.

nia pracowników stałych, a pracodawcy z krajów o dualnej strukturze rynku pracy – koszty zwolnień pracowników na umowach czasowych.

Wydaje się, że decydujący wpływ na ograniczenie spadku zatrudnienia miała wysoka elastyczność płac, osiągnięta dzięki odpowiedniej konfiguracji instytucji rynku pracy. Przede wszystkim, brytyjski rynek pracy charakteryzują silnie zdecentralizowany proces ustalania płac, słaba pozycja związków zawodowych i niska stopa objęcia układami zbiorowymi. Tym samym istnieją duże możliwości dostosowania wynagrodzeń do sytuacji poszczególnych przedsiębiorstw. Ustanowione regulacje nie prowadzą również do silnego usztywnienia płac od dołu: płaca minimalna jest niska względem rynkowego rozkładu wynagrodzeń, a stopa zastąpienia dochodów z pracy zasiłkiem dla bezrobotnych jest najniższa w Unii Europejskiej. Dzięki sprzyjającym rozwiązaniom instytucjonalnym płace nominalne w I kwartale 2009 roku obniżyły się o 2% w stosunku do analogicznego kwartału roku 2008, przy czym cięcia płacy podstawowej w okresie recesji przeprowadzono w 7% przedsiębiorstw, natomiast częściej stosowanym rozwiązaniem było zamrożenie wynagrodzeń (51%) i obniżenie premii (27%)[85]. Jeszcze większy okazał się spadek płac realnych, do którego przyczyniła się dość wysoka stopa inflacji, utrzymująca się dłużej na podwyższonym poziomie w porównaniu z większością krajów UE. Natomiast negatywny wpływ obniżenia płac realnych na poziom konsumpcji został zamortyzowany dyskrecjonalnymi działaniami rządu, w tym szczególnie tymczasowym obniżeniem podatku VAT.

Pozytywny wpływ na stabilizowanie zatrudnienia wywierało również zmniejszenia czasu pracy. Wykorzystanie tego rodzaju elastyczności wewnętrznej nie wynikało jednak – jak w przypadku Niemiec – z powszechnego stosowania subsydiowanych przez państwo systemów skróconego czasu pracy. Wielka Brytania była jedynym krajem UE, który w reakcji na kryzys nie wprowadził w nich żadnych modyfikacji, a systemy uruchomiono w co dziesiątym przedsiębiorstwie. Regulacje prawne dopuszczały natomiast stosowanie tzw. tymczasowego zwolnienia *(temporary layoff)*, pozwalającego pracodawcy na przejściową rezygnację z pracy pracownika bez konieczności wypłaty odprawy i (najczęściej) wynagrodzenia za okres jego trwania. Głównym kierunkiem dostosowań było natomiast ograniczenie pracy w godzinach nadliczbowych,

[85] *Bank of England*, *Agents' Summary of Business Conditions - October 2009,* s. 5; http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/agentssummary/agsum09oct.pdf [dostęp: 13.08.2014].

powszechnie stosowane przed kryzysem z powodu liberalnych regulacji czasu pracy. Taką strategię stosowano w co drugim przedsiębiorstwie[86].

Wysoka efektywność dopasowań, również w okresie kryzysu, jest po części zasługą modelu polityki rynku pracy, jakiej głównym celem jest możliwie najszybsza aktywizacja zawodowa bezrobotnych i biernych zawodowo oraz uniezależnienie tych osób od pomocy społecznej. Realizacji służy koncentracja wydatków na usługi rynku pracy, obejmujące pośrednictwo pracy, doradztwo i poradnictwo zawodowe. Wysokość i dostępność zasiłków dla bezrobotnych jest niska, a wydatki na szkolenia i subsydiowanie zatrudnienia – znikome. Rynkowa orientacja polityki rynku pracy zmusza bezrobotnych do aktywnego poszukiwania zatrudnienia, jednak nie wpływa stabilizująco na popyt konsumpcyjny i zatrudnienie. Modyfikacje polityki rynku pracy w reakcji na recesję gospodarczą były niewielkie, zwłaszcza na tle pozostałych krajów członkowskich. Wydatki na aktywną politykę rynku pracy w 2010 roku były zaledwie o 8,3% wyższe niż w roku 2007, przy czym wciąż ponad 80% środków przeznaczano na usługi rynku pracy. Zasługującym na uwagę rozwiązaniem, mającym antycykliczny charakter, było utworzenie funduszu „przyszła praca" *(Future Jobs' fund)*. Środki z funduszu przeznaczono na zapewnienie gwarancji zatrudnienia, stażu lub szkolenia dla bezrobotnych poniżej 25 roku życia, aktywnie poszukujących pracy co najmniej przez 6 miesięcy. W okresie jego funkcjonowania (od października 2008 do marca 2011) powstało 105 tys. miejsc pracy objętych wsparciem funduszu, a badania ewaluacyjne dowiodły efektywności zatrudnieniowej i kosztowej programu[87]. W 2011 roku program zlikwidowano, a trudna sytuacja finansów publicznych skłoniła rząd do ograniczenia wydatków na politykę rynku pracy. W sumie wpływ polityki rynku pracy na stabilizację zatrudnienia należy uznać za znikomy, choć utrzymanie silnych bodźców do podejmowania pracy powinno przeciwdziałać histerezie bezrobocia w okresie wychodzenia z kryzysu.

---

86 *Ibidem*, s. 5.

87 *Department for Work and Pensions*, *Impacts and Costs and Benefits of the Future Jobs Fund*, 2012, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/223120/impacts_costs_benefits_fjf.pdf [dostęp: 13.08.2014]; T. Fishwick, P. Lane, L. Gardiner, *Future Jobs Fund: an independent national evaluation,* Centre for Economic and Social Inclusion, London 2011, http://www.cesi.org.uk/sites/default/files/publications/CESI_future_jobs_fund_evaluation.pdf, [dostęp: 13.08.2014].

Podsumowując, Wielka Brytania charakteryzuje się bardzo elastycznym rynkiem pracy przy niskim poziomie instytucjonalizacji. Pomimo dotkliwego szoku gospodarczego i liberalnej ochrony prawnej, zmiany zatrudnienia w następstwie recesji 2008–2009 okazały się łagodne. Wysoką odporność rynku pracy brytyjska gospodarka zawdzięcza przede wszystkim wysokiej elastyczności płac, osiągniętej w warunkach słabej pozycji związków zawodowych i silnie zdecentralizowanego modelu negocjacji płacowych, a także wykorzystaniu elastyczności wewnętrznej, której sprzyjały liberalne regulacje czasu pracy i wysokie kwalifikacje pracowników.

4.4. Dania

Dania należy do krajów dotkniętych głęboką recesją gospodarczą: między II kw. 2008 a II kw. 2009 produkt krajowy brutto zmniejszył się łącznie o 8%. Co więcej, okres niskiej koniunktury trwał długo: duńska gospodarka odnotowała ujemną kwartalną dynamikę wzrostu gospodarczego już w II kw. 2007 i I kw. 2008 roku, a także po wyjściu z technicznej recesji – w IV kw. 2009 roku. Lata przedkryzysowego boomu charakteryzowały się silnym podwyższeniem poziomu nierównowagi między popytem i podażą, obniżeniem bezrobocia znacznie poniżej poziomu równowagi, malejącą produktywnością pracy, powiększającą się bańką spekulacyjną na rynku nieruchomości i wysokim zadłużeniem sektora przedsiębiorstw[88]. Główną przyczyną recesji był negatywny szok popytowy, wynikający przede wszystkim ze spadku inwestycji prywatnych. Ze względu na dużą otwartość gospodarki, dotkliwy w skutkach okazał się także spadek popytu zagranicznego, choć zmniejszenie relacji eksportu do PKB było niewielkie na tle krajów Unii. Recesyjne spadki produkcji i zatrudnienia łagodziły automatyczne stabilizatory koniunktury, których antycykliczne oddziaływanie należało do najsilniejszych w krajach Unii[89]. Dania doświadczyła systemowego kryzysu bankowego, jednak głównym powodem utraty płynności banków nie były straty wynikające ze spadku cen nieruchomości, lecz finansowanie działalności głównie środkami pozyskiwanymi na

[88] Więcej informacji o sytuacji makroekonomicznej Danii przed kryzysem można znaleźć w raporcie: OECD, *OECD Economic Surveys: Denmark 2009*, OECD Publishing.

[89] M. Dolls, C. Fuest, A. Peichl, *Automatic Stabilizers...*, s. 294–296.

międzynarodowych rynkach kapitałowych przy jednoczesnym utrzymywaniu niskich współczynników wypłacalności, przez co okazały się one bardzo wrażliwe na ograniczenia płynności w okresie kryzysu finansowego[90]. Ze względu na tymczasowy charakter kryzysu płynności na rynkach międzynarodowych, negatywny wpływ kryzysu bankowego na sytuację na rynku pracy powinien być mniejszy niż w krajach, w których banki poniosły dotkliwe straty.

Duński rynek pracy charakteryzował się silnymi spadkami zatrudnienia, a współczynnik elastyczności zatrudnienia wobec zmian produktu krajowego wyniósł 0,8 i był znacznie wyższy niż dla całej Unii Europejskiej. Dekompozycja spadku PKB w okresie recesji ukazuje, że dostosowania początkowo odbywały się przede wszystkim przez obniżenie godzinowej wydajności pracy (–4,6%), przy łagodniejszym spadku zatrudnienia (–2,7%) i niewielkiej redukcji średniego czasu pracy (–0,8%). Kontynuacja spadkowego trendu w kolejnych kwartałach doprowadziła jednak do łącznego obniżenia poziomu zatrudnienia o 6,4%. Podobnie jak w Unii Europejskiej ogółem, najsilniejsze spadki wystąpiły w budownictwie i przemyśle. Nieco wyższą cykliczną zmiennością charakteryzowało się zatrudnienie czasowe, jednak różnica względem stałego zatrudnienia nie była duża, a jego udział w całkowitej liczbie pracujących nie przekraczał 10%. Biorąc pod uwagę skalę spadków produkcji i zatrudnienia, dynamika płac pozostała dość duża, zwłaszcza w okresie I kw. 2008–I kw. 2009. W okresie kryzysu nastąpił niewielki spadek aktywności zawodowej, jednak zmiana ta nie wydaje się być niepokojąca ze względu na bardzo wysoką aktywność zawodową przed kryzysem oraz wciąż rosnącą aktywność osób starszych.

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku Danii udało się skutecznie rozwiązać problem wysokiego i uporczywego bezrobocia oraz zapewnić wyjątkowo efektywne funkcjonowanie rynku pracy. Na tle innych państw europejskich kraj ten wyróżniał się jedną z najwyższych stóp zatrudnienia, bardzo niską stopą bezrobocia przy krótkim czasie pozostawania bez pracy oraz siłą roboczą o wysokich kwalifikacjach. Tak dobre rezultaty przypisuje się oddziaływaniu przeprowadzonych w połowie lat dziewięćdziesiątych reform, które zapewniły korzystną dla pracodawców wysoką elastyczność rynku

[90] *Denmark Ministry of Business and Growth, The financial crisis in Denmark – causes, consequences and lessons*, 2013, http://www.evm.dk/english/publications/2013/~/media/oem/pdf/2013/2013-publikationer/18-09-13-rapport-fra-udvalget-om-finanskrisens-aarsager/conclusions-and-recommendations-170913.ashx [dostęp: 16.08.2014].

pracy, przy utrzymaniu bezpieczeństwa zatrudnienia i wysokiego standardu socjalnego, typowego dla skandynawskiego modelu państwa opiekuńczego[91]. Jednoczesne osiągnięcie tych z pozoru sprzecznych celów przyczyniło się do spopularyzowania modelu duńskiego, a idea elastycznego bezpieczeństwa *(flexicurity)* stała się punktem odniesienia proponowanych przez Unię Europejską kierunków reform krajowych polityk zatrudnienia[92].

Duński model często jest określany mianem „złotego trójkąta flexicurity", gdyż składają się na niego trzy powiązane ze sobą elementy[93]. Pierwszym jest elastyczny rynek pracy. Wyniki porównań międzynarodowych potwierdzają, że rynek pracy w Danii charakteryzuje się bardzo wysokim poziomem elastyczności na tle krajów Unii Europejskiej[94]. Wysoką elastyczność zatrudnienia Dania zawdzięcza przede wszystkim bardzo liberalnej prawnej ochronie zatrudnienia: wartości indeksu EPL należą do najniższych w Unii i wynoszą 2,03 dla zatrudnienia stałego oraz 2,88 – zwolnień zbiorowych. Obok łatwości zwalniania, swobodę pracodawców w dysponowaniu zasobami pracy zapewniają liberalne regulacje czasu pracy oraz powszechne wykorzystywanie indywidualnych kont czasu pracy. Na uwagę zasługuje również bardzo wysoki poziom elastyczności funkcjonalnej. Stosowanie rotacji zadań zadeklarował największy odsetek pracowników spośród krajów Unii, a wysokich kwalifikacji siły roboczej dowodzi jeden z największych udziałów pracowników uczestniczących w szkoleniach i uczących się nowych rzeczy na swoim stanowisku pracy. Jedynie elastyczność płac jest przeciętna na tle pozostałych państw Unii – stopa objęcia układami zbiorowymi jest bardzo wysoka, a negocjacje są prowadzone przede wszystkim na poziomie branżowym, przy ich koordynacji na szczeblu centralnym.

Drugim elementem duńskiego modelu jest duże bezpieczeństwo socjalne. Pomimo wysokiej elastyczności zatrudnienia, duńscy pracownicy mają poczucie

---

91 K. Madsen, *Elastyczność i bezpieczeństwo zatrudnienia (flexicurity) w Danii: wzór dla reform rynku pracy w Unii Europejskiej?* [w:] *Wzrost gospodarczy czy bezpieczeństwo socjalne*, W. Bieńkowski, M. Radło [red.], Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 59–77; T.M. Andersen, *From Excess to Shortage – Recent Developments in the Danish Labor Market,* [w:] *Structural Unemployment in...*, s. 75–101.

92 Zob. np. *Komisja Wspólnot Europejskich*, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity,* KOM(2007) 359 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 27.6.2007.

93 K. Madsen, *Elastyczność i bezpieczeństwo....,* s. 63–66.

94 W. Eichhorst, P. Marx, and V. Tobsch, *Institutional arrangements...*, s. 18.

bezpieczeństwa pracy we wszystkich grupach pracowniczych[95]. Nie wynika ono jednak z silnej ochrony istniejącego zatrudnienia, lecz z łatwości znalezienia pracy, którą zapewniają wysoka stopa przyjęć na dynamicznym rynku pracy oraz posiadanie przez poszukujących pracy potrzebnych umiejętności i kwalifikacji. Tak rozumiane bezpieczeństwo zatrudnienia jest wspierane bezpieczeństwem dochodu, dzięki istnieniu hojnego systemu świadczeń dla bezrobotnych, w którego zarządzanie bezpośrednio zaangażowane są związki zawodowe. Zasiłki były przyznawane na okres czterech lat, a ich wysokość wynosiła 90% utraconego dochodu, jednak nie mogła przekroczyć określonego pułapu[96].

Trzecim elementem „trójkąta flexicurity" jest hojna aktywna polityka rynku pracy, na którą Dania przeznacza najwięcej środków (w relacji do PKB) w gronie krajów unijnych. Obowiązek uczestnictwa w programach aktywacyjnych mają bezrobotni pozostający bez pracy dłużej niż 9 miesięcy, przy czym dla osób do 30 roku życia okres ten skrócono do 3 miesięcy. Intensywność programów zwiększa się wraz z wydłużaniem czasu trwania bezrobocia, a uchylanie się od uczestnictwa prowadzi do utraty zasiłku, ograniczając problem nadużycia świadczeń dla bezrobotnych[97]. Skuteczna pomoc bezrobotnym w poszukiwaniu zatrudnienia i uzupełnieniu kwalifikacji pozytywnie oddziałuje również na dwa pozostałe elementy flexicurity: zwiększa elastyczność podaży pracy, rozumianej w kategoriach zdolności przystosowawczych siły roboczej do zmieniającej się struktury popytu na pracę, oraz podnosi poziom bezpieczeństwa, wynikający z pewności znalezienia zatrudnienia.

Wiele wskazuje na to, że wprowadzenie i efektywne funkcjonowanie takiej konfiguracji instytucji rynku pracy, dość unikalnej w skali europejskiej, było możliwe dzięki specyficznym uwarunkowaniom kulturowym. Na tle społeczeństw krajów europejskich, Duńczycy charakteryzują się wysokim poziomem uczciwości publicznej, zatem nadużywanie hojnych świadczeń oraz uchylanie się od aktywnego poszukiwania pracy należą do rzadkości[98]. Do

---

95 K. Madsen, *Elastyczność i bezpieczeństwo...,* s. 64.

96 W okresie recesji było to około 2000 euro miesięcznie. Stopa zastąpienia netto w przypadku średnich dochodów wynosiła więc niespełna 60%. Od 2012 r. okres pobierania zasiłku skrócono do dwóch lat. Zob. T.M. Andersen, *A flexicurity labour market in the great recession: the case of Denmark*, „De Economist" 2012, no 160, s. 122.

97 Zob. T.M. Andersen, *A flexicurity labour...*, s. 122–123.

98 Y. Algan, P. Cahuc, *Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?,* „IZA Discussion Papers" 2006, no 1928.

obniżenia poziomu prawnej ochrony zatrudnienia przyczyniła się ugodowa postawa związków zawodowych, które akceptują słabą ochronę miejsc pracy, gdyż wiedzą, że w takim systemie łatwiej o ponowne zatrudnienie. Ponadto, strajki są ostatecznością, a nie wstępem do negocjacji, jak w wielu innych państwach[99]. Istotne znaczenie norm społecznych dla efektywnego funkcjonowania duńskiego modelu flexicurity może okazać się trudną do przezwyciężenia barierą w jego implementacji w innych krajach Unii.

Model flexicurity w okresie recesji został poddany poważnej próbie. Wysoka wrażliwość zatrudnienia w Danii na tle wielu innych krajów europejskich wzbudziła ożywioną dyskusję na temat oceny funkcjonowania modelu duńskiego, a w niektórych analizach formułowano pogląd o jego nieefektywności w warunkach recesji[100]. Krytyczne zastrzeżenia dotyczyły zwłaszcza mniejszej prawnej ochrony zatrudnienia. Okazało się, że kraje Europy kontynentalnej, charakteryzujące się bardziej restrykcyjną ochroną, doświadczyły znacznie łagodniejszych spadków zatrudnienia, dzięki wykorzystaniu elastyczności wewnętrznej. Wydaje się jednak, że wyjaśnianie silnych spadków zatrudnienia liberalną prawną ochroną zatrudnienia jest nadmiernym uproszczeniem. Można przecież zapytać, dlaczego w Wielkiej Brytanii, w której ochrona zatrudnienia jest na znacznie niższym poziomie, wrażliwość zatrudnienia okazała się zdecydowanie niższa. Kolejną kwestią wartą wyjaśnienia jest niewielkie zmniejszenie średniej liczby przepracowanych godzin, pomimo rozpowszechnienia indywidualnych kont czasu pracy i liberalnych regulacji czasu pracy. Występowanie ograniczeń w podaży pracy przed kryzysem także powinno zachęcać pracodawców do przechowywania pracowników, zwłaszcza biorąc pod uwagę ich wysokie kwalifikacje.

Niezwykle istotne dla wyjaśnienia tych wątpliwości są tendencje na rynku pracy w okresie poprzedzającym wybuch kryzysu gospodarczego. W latach 2007 i 2008 dynamika produktu krajowego brutto wyraźnie zmniejszyła

---

99 Zob. J. Gmurczyk, *Flexicurity w Danii i w Polsce, wnioski i rekomendacje*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2012, s. 10 wraz z cytowaną literaturą.

100 Zob. np. P. Auer, *Does flexicurity work in economic crises?*, IIRA European Congress, Copenhagen. Contribution to the Symposium „Good-by Flexicurity, welcome Transitional Labour Markets", June 28–30, 2010; T. Eriksson, *Flexicurity and the Economic Crisis 2008–2009: Evidence from Denmark*", „OECD Social, Employment and Migration Working Papers" 2012, no 139, OECD Publishing; A. Tangian, *Not for bad weather: macroanalysis of flexicurity with regard to the crisis*, „ETUI Working Papers" 2010.06.

się, do poziomu odpowiednio: 1,6% oraz –0,8% w ujęciu rocznym. Towarzyszyły temu silny wzrost płac oraz zaskakująco wysoki wzrost zatrudnienia, wynoszący odpowiednio: 1,9% oraz 1,5%. Interpretując te tendencje można dojść do wniosku, że w warunkach przegrzania gospodarczego i niedoborów siły roboczej, pracodawcy podwyższali poziom zatrudnienia pomimo spowolnienia wzrostu gospodarczego, nie spodziewając się głębokiej recesji. „Chomikując" siłę roboczą, ograniczali czas pracy i akceptowali obniżenie produktywności pracowników. W momencie wejścia gospodarki w długą i głęboką recesję, rezerwy zmniejszania czasu pracy i wydajności były już w znacznej mierze wykorzystane. Kolejnymi czynnikami oddziałującymi w kierunku redukcji zatrudnienia były duże zadłużenie przedsiębiorstw oraz rosnące trudności w finansowaniu działalności w warunkach pogarszającej się sytuacji banków. Reasumując, niski poziom wykorzystania elastyczności wewnętrznej należy więc przypisać nie tyle instytucjom w modelu flexicurity, co sytuacji gospodarczej sprzed kryzysu. W warunkach dość niskiej elastyczności płac, głównym kierunkiem dostosowawczym okazały się redukcje zatrudnionych.

4.5. Polska

Polska gospodarka wyróżnia się w Unii Europejskiej wysoką odpornością na zjawiska kryzysowe. W latach 2008–2009 uniknęła recesji, a niewielką ujemną dynamikę produktu krajowego brutto odnotowano jedynie w IV kwartale 2008 roku. Przyczyną spowolnienia gospodarczego był przede wszystkim silny spadek popytu zagranicznego, natomiast dynamika popytu wewnętrznego, w tym zwłaszcza popytu konsumpcyjnego, pozostała stosunkowo duża. Wśród czynników łagodzących wpływ globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego na polską gospodarkę należy wymienić w szczególności:

- napływ środków z funduszy unijnych, który przyczynił się do stymulowania inwestycji, w tym przede wszystkim publicznych;
- silną deprecjację waluty krajowej, która amortyzowała skutki negatywnego szoku popytu zagranicznego odczuwanego przez przedsiębiorstwa eksportowe;
- posiadanie dużego rynku wewnętrznego i utrzymanie pozytywnych nastrojów u konsumentów;

- uchwalenie obniżenia stawki podatku dochodowego i składki rentowej w 2007 roku, co obniżyło koszty pracy i pozytywnie wpłynęło na konsumpcję w latach 2008–2009;
- stabilność systemu finansowego, przy czym warto zwrócić uwagę zwłaszcza na małą (na tle krajów UE) dynamikę akcji kredytowej przed kryzysem oraz relatywnie niewielki udział kredytów w walutach zagranicznych, dzięki czemu nie doszło do powstania bańki na rynkach kredytowych i rynku nieruchomości;
- antykryzysowe działania polityki gospodarczej państwa, przede wszystkim w ramach polityki pieniężnej.

Zmniejszenie tempa wzrostu produktu krajowego doprowadziło do krótkotrwałego spadku zatrudnienia o niespełna 0,9%, jednak już w II kwartale 2010 jego poziom przewyższył wielkość z 2008 roku. Prosty wskaźnik elastyczności zatrudnienia wobec zmian produktu krajowego wyniósł 2,17, jednak – ze względu na niewielkie spadki tych agregatów – interpretując tę wartość należy zachować daleko idącą ostrożność. Dekompozycja zmian produktu krajowego w latach 2008–2011 ukazuje, że wahaniom poziomu zatrudnienia towarzyszyło umiarkowane zmniejszenie średniego czasu pracy oraz szybsze tempo wzrostu produktywności. Skalę przechowywania pracowników na tle pozostałych krajów europejskich należy uznać za niewielką, choć w porównaniu z poprzednim spowolnieniem, po 1998 roku, „chomikowanie" miejsc pracy okazało się istotnym czynnikiem zwiększającym odporność rynku pracy[101]. Jednym z istotnych powodów skłaniających pracodawców do zatrzymywania pracowników mogły być duże trudności w przeprowadzeniu rekrutacji, zwłaszcza w 2007 roku i na początku 2008[102].

Dostosowania zatrudnienia odbywały się przede wszystkim przez zmiany liczby pracujących na różnego rodzaju umowach czasowych, przy czym ich relacja do pracujących ogółem była najwyższa w Unii Europejskiej (ponad 25%). Pomimo korzystnej na tle pozostałych państw sytuacji makroekonomicznej, dynamika realnych wynagrodzeń wyraźnie się zmniejszyła. Takie tendencje wynikały z wysokiej na tle innych krajów członkowskich elastyczności płac nominalnych (potwierdzonej w badaniu sieci Eurosystemu ds. dynamiki płac)

---

101 Zob. P. Strzelecki, R. Wyszyński, K. Saczuk, *Zjawisko chomikowania...*, s. 78–80.

102 Zob. NBP, *Informacja o kondycji przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w I kwartale 2009 oraz prognoz na II kwartał 2009*, 2009, s. 22–24.

oraz dość wysokiej i stabilnej stopy inflacji. W okresie spowolnienia rosła aktywność zawodowa, przede wszystkim za sprawą opóźnienia wieku odejścia osób starszych z rynku pracy, natomiast nie zaobserwowano znaczącego zwiększenia się migracji powrotnych z krajów Europy Zachodniej dotkniętych recesją.

W dłuższym horyzoncie czasowym rynek pracy w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej jawi się jednak jako dysfunkcyjny. Wskazuje na to występowanie trwale wysokiego bezrobocia, w tym wysokiego bezrobocia długookresowego, istnienie wielu niedostosowań struktury podaży do popytu na pracę, bardzo niska aktywność zawodowa, wczesny wiek odejścia z rynku pracy, czy niski poziom inwestycji w kapitał ludzki. Taka sytuacja wynika w istotnej mierze z nieefektywności instytucji rynku pracy[103]. Doświadczenia historyczne pokazują również, że adaptacyjność rynku pracy do szoków gospodarczych była niska, a osiągnięcie dodatniej dynamiki zatrudnienia wymagało większego tempa wzrostu gospodarczego nie tylko od rozwiniętych krajów „starej Unii", ale także od znajdujących się na wcześniejszym etapie rozwoju krajów Europy Środkowo–Wschodniej[104]. Wyraźna poprawa sytuacji na rynku pracy nastąpiła po 2004 roku, wraz z wejściem gospodarki polskiej w fazę wysokiej koniunktury gospodarczej. Towarzyszyły temu także reformy instytucjonalne zmierzające do poprawienia elastyczności rynku pracy, choć – zdaniem wielu ekonomistów – tempo ich wprowadzania było powolne, a skala zmian – niewystarczająca[105]. Przebieg procesów dostosowawczych w okresie spowolnienia gospodarczego można więc traktować jako sprawdzian funkcjonowania istniejących w Polsce rozwiązań instytucjonalnych.

Wykorzystywanie elastyczności zatrudnienia przez polskich pracodawców można wiązać z istnieniem dualnej struktury rynku pracy, przy czym mechanizmy wpływu rozwiązań instytucjonalnych na jej ukształtowanie okazują

---

103 Szersze rozważania na ten temat można znaleźć m.in. w opracowaniach: *Rynek pracy w Polsce – tendencje, uwarunkowania, polityka państwa*, E. Kwiatkowski [red.], Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 7–28; *Zatrudnienie w Polsce 2005*, M. Bukowski [red.], Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2005; M. Pilc, *Determinanty bezrobocia w Polsce w latach 1993–2012,* Wyd. CeDeWu, Warszawa 2014, s. 159–194.

104 Więcej na ten temat: T. Tokarski, S. Roszkowska, E. Kwiatkowski, *Granice wzrostu bezzatrudnieniowego w Europie i krajach WNP*, „Ekonomista" 2004, nr 1; M. Kabaj, *Ekonomia tworzenia i likwidacji miejsc pracy. Dezaktywizacja Polski?*, Wyd. IPiSS, Warszawa 2005, J. Tyrowicz, *Histereza bezrobocia w Polsce*, Wyd. UW, Warszawa 2011.

105 Zob. np. *Rynek pracy w Polsce...*, s. 7–28; *Flexicurity w Polsce: diagnoza i rekomendacje: raport końcowy z badań*, E. Kryńska [red.], Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2009.

się dość skomplikowane. Poziom indeksu prawnej ochrony zatrudnienia na czas nieokreślony należy do jednych z niższych w Unii Europejskiej, jednak istotnym czynnikiem ryzyka i dodatkowych kosztów są trudne do skwantyfikowania długotrwałe procedury sądowe w przypadku kwestionowania zasadności zwolnienia, wysoka nieprzewidywalność jej wyników oraz dotkliwe konsekwencje dla pracodawców w przypadku zakwestionowania zwolnienia przez sąd. Stosowanie umów na czas określony w praktyce eliminowało prawne możliwości kwestionowania zwolnienia przez pracownika, a bardzo krótki okres wypowiedzenia ograniczał koszty zwolnień ponoszone przez pracodawcę. Prawo pracy umożliwiało zawarcie tylko dwóch kolejnych umów na czas określony, jednak nie określało czasu, na jaki mogły zostać zawarte[106]. Co więcej, coraz powszechniej stosowanym typem kontraktów terminowych stawały się umowy cywilnoprawne, charakteryzujące się znacznie bardziej liberalnym trybem rozwiązania w porównaniu z umowami regulowanymi kodeksem pracy. Zastępowanie umów o pracę umowami regulowanymi przez kodeks cywilny pozwalało pracodawcom na znaczne obniżenie kosztów pracy, związanych z niezachowaniem wielu standardów kodeksu pracy (jak płaca minimalna czy urlop zdrowotny i wypoczynkowy), a w wielu sytuacjach również mniejszymi obciążeniami z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Istnienie segmentu elastycznego zatrudnienia wiąże się jednak z wieloma kosztami. Niestabilne zatrudnienie ogranicza pracownikom możliwości partycypacji na rynku nieruchomości, a posiadający umowy cywilnoprawne mogą pozostawać poza systemem ubezpieczenia społecznego. Natomiast towarzyszący niestabilnym umowom bardzo niski poziom inwestycji w kapitał ludzki z perspektywy pracodawców oznacza niższy poziom produktywności siły roboczej, a z punktu widzenia pracowników – niższe płace. Dość małe wydatki pracodawców na szkolenia oznaczają także niższe koszty rotacji załogi, co dodatkowo obniżało racjonalność przechowywania siły roboczej w okresie spowolnienia[107]. Do wysokiej wrażliwości zatrudnienia mogła – obok dualnej struktury rynku pracy – przyczynić się także niska elastyczność funkcjonalna w polskich przedsiębiorstwach: odsetek pracowników, wobec których stosowano rotację zadań, był najmniejszy w państwach UE.

---

106 Ograniczenie to tymczasowo zawieszono w *Ustawie o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców*.

107 Zob. więcej: *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce*, K. Frieske, M. Bednarski [red.], Wyd. IPiSS, Warszawa 2012.

Wahania poziomu zatrudnienia były łagodzone umiarkowanymi zmianami czasu pracy. Na tle państw Unii, regulacje czasu pracy w Polsce należy uznać za bardziej restrykcyjne, a indywidualne konta czasu pracy były stosowane sporadycznie. Poszerzenie możliwości wykorzystania elastyczności czasu pracy zostało usankcjonowane *Ustawą z dnia 1 lipca 2009 o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców*[108]. Przewidziane formy wsparcia obejmowały m.in. wydłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy maksymalnie do 12 miesięcy, możliwość ustalania indywidualnego rozkładu czasu pracy pracownika, zmniejszenie wymiaru czasu pracy maksymalnie na okres 6 miesięcy z proporcjonalnym obniżeniem wynagrodzenia, możliwość uzyskania dopłaty do pensji pracowników objętych programem skróconego czasu pracy oraz dofinansowanie szkoleń dla tychże pracowników. Zainteresowanie pracodawców uzyskaniem pomocy było jednak niewielkie: wnioski o wydłużenie okresu rozliczeniowego zgłosiło 1060 podmiotów, natomiast wnioski o subsydiowanie zatrudnienia złożyło 195 podmiotów i dotyczyły one niespełna 12,4 tys. pracowników[109]. Wydaje się, że zmniejszenie czasu pracy mogło wynikać przede wszystkim ze zmniejszenia liczby godzin ponadwymiarowych, których stosowanie w okresie poprzedzającym kryzys dla wielu pracodawców było koniecznością, z powodu znacznych trudności w znalezieniu pracowników.

Wyraźne wyhamowanie tempa wzrostu realnych wynagrodzeń wskazuje na wysoką elastyczność płac, której sprzyja istniejący model negocjacji płacowych. W przekroju państw członkowskich, poziom uzwiązkowienia i objęcia pracowników układami zbiorowymi należy do najniższych, negocjacje płacowe są silnie zdecentralizowane, a mechanizmy indeksacji występują sporadycznie. Wyniki badań ankietowych prowadzonych przez bank centralny dowodzą, że determinanty presji płacowej nie są instytucjonalne, wynagrodzenia rosną przeważnie wolniej od tempa wzrostu produktywności, a płace wydajnościowe są stosowane rzadko. Wyższy poziom instytucjonalizacji negocjacji płacowych

---

108 *Ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców* (Dz.U. Nr 125 poz. 1035), weszła w życie 22 sierpnia 2009 roku i obowiązywała do końca 2011 roku.

109 *Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej*, *Stan realizacji pakietu działań antykryzysowych,* http://www.mpips.gov.pl/praca/pakiet-antykryzysowy/stan-realizacji-pakietu-dzialan-antykryzysowych/ , [dostęp: 18.08.2014].

charakteryzuje jedynie sektor publiczny, w którym zatrudnienie w okresie spowolnienia rosło[110].

W okresie malejącej koniunktury wprowadzono zmiany w polityce rynku pracy i opodatkowaniu pracy. Aby przeciwdziałać rosnącemu bezrobociu, zwiększone zostały środki przeznaczone na aktywną politykę rynku pracy, przy czym największy wzrost wydatków i zwiększenie liczby beneficjentów dotyczył subsydiowania miejsc pracy przez staże, refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy i dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej[111]. Choć efektywność aktywnej polityki rynku pracy w Polsce w dłuższym okresie wzbudza wiele kontrowersji, to w perspektywie krótkookresowej takie działania ograniczały spadek zatrudnienia netto i łagodziły wzrost bezrobocia, zwłaszcza w przypadku młodzieży wchodzącej na rynek pracy w okresie niskiej koniunktury. W latach 2008–2010 zaczęło obowiązywać szereg zmian przygotowywanych jeszcze przed wybuchem kryzysu. Najistotniejszy dla stabilizacji popytu na pracę i konsumpcji wydaje się silny spadek kosztów pracy, osiągnięty dzięki drugiej z cyklu redukcji składki rentowej w 2008 roku oraz obniżeniu stawek podatku dochodowego od osób fizycznych w roku 2009. W celu wspierania grup problemowych, w 2009 roku nieznacznie obniżono koszty pracy dla pracodawców zatrudniających kobiety wracające na rynek pracy po urodzeniu dziecka oraz osoby po 50 roku życia. W kolejnym roku zwiększono o 25% wysokość zasiłku dla bezrobotnych przez pierwsze 3 miesiące jego pobierania. W tym ostatnim przypadku można oczekiwać niewielkiego efektu popytowego wprowadzanych zmian, jednak należy krytycznie oceniać wciąż bardzo niski poziom zasiłków i brak ich powiązania z wielkością utraconego dochodu z pracy, co sprawia, że charakter świadczeń jest nie tyle ubezpieczeniowy, co socjalny.

Podsumowując, stabilną sytuację na rynku pracy w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej należy uznać przede wszystkim za efekt korzystnej sytuacji makroekonomicznej. Spośród uwarunkowań instytucjonalnych, łagodzący wpływ na spadki zatrudnienia miały zarówno model negocjacji płacowych, jak i zmiany w aktywnej polityce rynku pracy oraz opodatkowaniu pracy. Wrażliwość rynku pracy na szoki gospodarcze zwiększała natomiast dualna struktura rynku pracy, do ukształtowania której przyczyniały się

[110] *Badanie Ankietowe Rynku Pracy–Raport 2011*, Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa 2011, s. 31–44.

[111] *Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej*, *Efektywność podstawowych form promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej,* raporty za lata 2007–2010.

różnice w poziomie prawnej ochrony zatrudnienia i opodatkowania pracy w odniesieniu do poszczególnych segmentów pracowników oraz dość niska elastyczność czasu pracy.

5. Znaczenie instytucji dla funkcjonowania rynków pracy w okresie wychodzenia z kryzysu

W dotychczasowej analizie w centrum uwagi znajdowały się instytucjonalne uwarunkowania procesów dostosowawczych na rynkach pracy do recesji gospodarczej. Inaczej rzecz ujmując, analiza i ocena rezultatów instytucji rynku pracy została ograniczona do krótkiego horyzontu czasowego, w którym rynki pracy adaptowały się do wstrząsów gospodarczych z lat 2008–2009. W tej perspektywie czasowej przejawem odporności rynków pracy była niska wrażliwość zatrudnienia na zmiany produktu krajowego brutto, przy wykorzystaniu innych rodzajów elastyczności: czasu pracy, funkcjonalnej czy płac. Taki kierunek myślenia może prowadzić do konkluzji, że korzystne dla funkcjonowania rynku pracy są instytucje zapewniające umiarkowaną ochronę istniejącego zatrudnienia, wysoką elastyczność wewnętrzną, a także umożliwiające dostosowanie dynamiki płac realnych do pogarszającej się koniunktury gospodarczej. Zaprezentowany punkt widzenia należy jednak uznać za nadmiernie redukcyjny. Można na przykład rozważać sytuację, w której instytucjonalny model rynku pracy nie ogranicza co prawda likwidacji miejsc pracy, jednak sprzyja szybkiemu powrotowi bezrobotnych do zatrudnienia i realokacji siły roboczej do bardziej efektywnych sektorów. Model stwarzający bodźce do przechowywania pracowników może natomiast hamować konieczną realokację siły roboczej, nasilać efekt histerezy bezrobocia oraz ograniczać wzrost zatrudnienia w okresie ożywienia gospodarczego. Biorąc pod uwagę te zastrzeżenia, warto – opierając się na dotychczasowych doświadczeniach – rozważyć również potencjalne mechanizmy oddziaływania instytucji rynku pracy na poziom bezrobocia równowagi oraz na dynamikę zatrudnienia w okresie wychodzenia z kryzysu.

Na wstępie rozważań należy sformułować kilka uwag, istotnych dla właściwej oceny znaczenia uwarunkowań instytucjonalnych w okresie ożywienia. Po

pierwsze, interpretując wyniki analizy należy mieć na uwadze, że ekspozycja krajów członkowskich na zaprezentowane zagrożenia średniookresowe będzie wprost proporcjonalna do skali powiększenia bezrobocia i spadku zatrudnienia w okresie niskiej koniunktury. Na przykład, w Niemczech, Luksemburgu, na Malcie, w Polsce, Austrii, Holandii czy Belgii, w latach 2007–2011 bezrobocie cykliczne wzrosło minimalnie lub w ogóle, zatem nie należy również spodziewać się wzrostu bezrobocia równowagi w wyniku występowania mechanizmów histerezy, nawet jeśli konfiguracja instytucji okazałaby się temu sprzyjająca. W przypadku tych krajów, słaba absorpcja zatrudnieniowa wzrostu gospodarczego w okresie ożywienia również nie powinna być zbyt dotkliwa, pod warunkiem, że poziom wykorzystania zasobów siły roboczej pozostaje wysoki. Na przeciwległym biegunie znajdują się kraje o bardzo dużych cyklicznych zmianach zatrudnienia i bezrobocia: Hiszpania, kraje nadbałtyckie, Irlandia czy Grecja. W ich sytuacji, potencjalnie negatywne oddziaływanie instytucji na powrót zatrudnienia i bezrobocia do poziomów sprzed kryzysu powinno prowadzić do znacznie większych niż w innych krajach zmian poziomów zatrudnienia i bezrobocia w równowadze. Po drugie, inaczej niż w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku, szoki gospodarcze miały charakter przede wszystkim popytowy. Oceniając ryzyko histerezy należy więc wziąć pod uwagę fakt, że spadek bezrobocia powstałego w rezultacie szoków popytowych jest szybszy niż po szokach podażowych, a konsekwencje ewentualnych sztywności instytucjonalnych powinny być relatywnie mniej dotkliwe niż w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Po trzecie, w analizie uwarunkowań instytucjonalnych zostały uwzględnione także skutki reform przeprowadzonych w reakcji na zjawiska kryzysowe, na przykład modyfikacje prawa pracy czy zmiany nakładów na aktywną politykę rynku pracy.

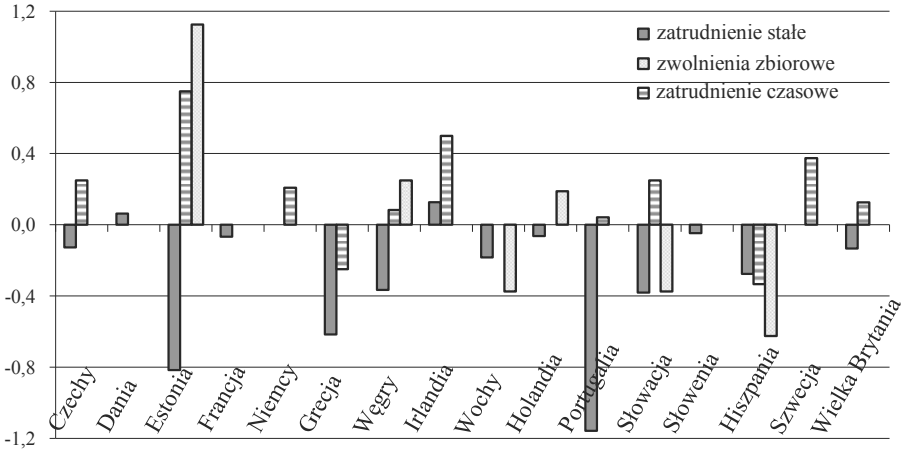
Istotny wpływ na funkcjonowanie rynków pracy w okresie ożywienia ma **prawna ochrona zatrudnienia.** Zgodnie z ustaleniami teoretycznymi, jej wysoki poziom zwiększa koszty rotacji pracowników, co przyczynia się nie tylko do ograniczenia zwolnień w okresie niskiej aktywności gospodarczej, ale również zmniejszenia liczby przyjęć nowych pracowników podczas ożywienia. Oznacza to wykształcenie bardziej stagnacyjnego rynku pracy, z mniejszymi przepływami oraz dłuższym przeciętnym trwaniem bezrobocia. Na tej podstawie można stwierdzić, że restrykcyjna prawna ochrona zatrudnienia będzie oddziaływała w kierunku ograniczenia i opóźnienia wzrostu zatrudnienia, a długi okres pozostawania bez pracy może wpływać negatywnie na intensywność poszuki-

wań prowadzonych przez bezrobotnych i posiadany przez nich kapitał ludzki. Wysokie koszty rotacji załogi będą również ograniczały tempo realokacji siły roboczej do bardziej produktywnych sektorów. Obniżenie kosztów zatrudnienia przez liberalizację EPL powinno także pozytywnie oddziaływać na konkurencyjność firm na rynku międzynarodowym, zwłaszcza gdy osiągnięcie tego celu przez mechanizm płacowy jest utrudnione wysoką sztywnością wynagrodzeń.

Rozpoznanie związków między prawną ochroną zatrudnienia a funkcjonowaniem rynków pracy państw UE w średnim okresie utrudnia fakt, że począwszy od lat dziewięćdziesiątych większość krajów europejskich zwiększała elastyczność zatrudnienia jedynie na peryferiach rynku pracy przez ułatwienia w zawieraniu nietypowych kontraktów, nie wprowadzając znaczących zmian w poziomie ochrony zatrudnionych na stałe. Ożywienie na tak powstałych dualnych rynkach pracy powinno więc mieć bardziej prozatrudnieniowy charakter, pozwalając na obniżenie bezrobocia młodzieży oraz bezrobocia długookresowego. Z drugiej strony, dualna struktura rynku pracy sprzyja wysuwaniu przez zatrudnionych na stałe *insiderów* większych oczekiwań płacowych, co może ograniczać wzrost popytu na pracę. Należy również spodziewać się dalszego pogorszenia efektywności funkcjonowania tych rynków, przejawiającej się obniżeniem poziomu inwestycji w kapitał ludzki i słabnącym tempem wzrostu produktywności, kosztami społecznymi rosnącej niestabilności zatrudnienia czy zwiększeniem nierówności dochodowych. Można więc dojść do konkluzji, że w średnim horyzoncie czasowym zarówno zbyt restrykcyjna prawna ochrona zatrudnienia, jak i liberalne przepisy dotyczące zatrudnienia czasowego przy małych przepływach do zatrudnienia stałego będą wywoływały niepożądane skutki.

Na tle tendencji historycznych, różnice w poziomie prawnej ochrony zatrudnienia między poszczególnymi państwami członkowskimi nie są bardzo głębokie, jednak wciąż można wskazać kraje wyróżniające się wysokim poziomem ochrony. W początkowym okresie kryzysu najbardziej restrykcyjne regulacje, zarówno zatrudnienia stałego, jak i tymczasowego, występowały w czterech krajach śródziemnomorskich oraz we Francji i Luksemburgu. Co więcej, z wyjątkiem Luksemburga, kraje te charakteryzowały się bardzo małymi przepływami z zatrudnienia czasowego do stałego, a odsetek zatrudnionych na umowach terminowych był duży. W przypadku tych krajów można więc spodziewać się nałożenia się na siebie obu opisanych efektów: generalnie wysokie koszty zatrudnienia będą ograniczały liczbę przyjęć w okresie ożywienia,

a rosnący popyt na pracę będzie odbywał się przede wszystkim przez wzrost zatrudnienia na nietypowych kontraktach. Warto również zidentyfikować kraje, w których występuje różnica w ochronie prawnej zatrudnionych tymczasowo i na stałe oraz widoczne są przejawy dualnej struktury rynku pracy. Taka sytuacja może dotyczyć zwłaszcza Holandii, Finlandii, Szwecji i Niemiec, a wśród nowych państw członkowskich należących do OECD – Polski i Słowenii. Oceniając ekspozycję wymienionych krajów na zagrożenia średniookresowe należy jednak wziąć pod uwagę również efekty reform zmieniających restrykcyjność prawnej ochrony zatrudnienia, prowadzonych po 2008 roku. Spośród 21 państw członkowskich UE, dla których OECD kalkuluje indeksy, poziom tej ochrony zmienił się w 16 krajach (por. Rys. 30). Generalnym trendem było obniżenie poziomu ochrony pracujących na stałe oraz zwiększenie obostrzeń zatrudnienia na umowach czasowych[112]. Spośród wskazywanych krajów zagrożonych negatywnymi efektami w średnim okresie, znaczące zmiany obniżające poziom prawnej ochrony stałego zatrudnienia przeprowadzono w Portugalii i Grecji, a nieco mniejsze w Hiszpanii i Włoszech. W Grecji złagodzono również restrykcje dotyczące zatrudnienia na umowach czasowych, we



Rys. 30. Zmiany wartości indeksów prawnej ochrony zatrudnienia w państwach UE w okresie 2008–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

[112] Więcej na temat tych zmian można znaleźć w raporcie OECD: *Employment Outlook 2013*, s. 93–106.

Włoszech – obostrzenia zwolnień zbiorowych, a w Hiszpanii zliberalizowano regulacje w obu kategoriach. Natomiast w Szwecji i Niemczech wprowadzono bardziej restrykcyjne regulacje zatrudnienia na umowach czasowych, ograniczające ryzyko pogłębienia segmentacji rynku pracy. Warto zwrócić uwagę również na głębokie zmiany ochrony prawnej w dotkniętej wysokim wzrostem bezrobocia Estonii.

Możliwości ograniczenia bezrobocia podczas ożywienia zależą od usztywnienia kosztów pracy od dołu. W sytuacji istnienia wysokiej **płacy minimalnej**, najniższe koszty pracy mogą okazać się wyższe od oczekiwanej produktywności pracowników, co utrudni włączenie do zatrudnienia zwłaszcza długotrwale bezrobotnych, młodzieży oraz osób bez kwalifikacji. Negatywny efekt wysokiej płacy minimalnej dodatkowo wzmacniają znaczne **obciążenia pozapłacowe** ponoszone przez pracodawców. Jej ustanowienie powoduje, że koszty te nie mogą zostać zamortyzowane obniżaniem wynagrodzeń pracowników poniżej minimalnego wynagrodzenia, co – przez zwiększenie minimalnych kosztów pracy – może dodatkowo hamować wzrost popytu na pracę osób o niskich kwalifikacjach.

Aby zidentyfikować kraje, w których instytucje mogą wywierać istotny wpływ na przebieg ożywienia na rynku pracy, przeanalizowane zostały: relacja płacy minimalnej do górnego pułapu wynagrodzeń osób znajdujących się w najniższym decylu wynagrodzeń w 2010 roku, relacja płacy minimalnej do mediany w 2008 i 2013 roku oraz rozmiar obciążeń pozapłacowych ponoszonych przez pracodawcę w odniesieniu do pracowników o niskich zarobkach, wynoszących połowę średniego wynagrodzenia brutto (por. tabela 22 w aneksie). Generalną tendencją w krajach UE był wyraźny wzrost relacji płacy minimalnej do wynagrodzenia na poziomie najniższego decyla w porównaniu z okresem sprzed kryzysu, natomiast zmiana relacji tej płacy do mediany nie była już tak duża. Na tendencje te złożyły się zarówno wzrost minimalnego wynagrodzenia, jak i znacznie mniejsza dynamika płac w segmencie niskich wynagrodzeń niż np. w okolicach mediany, oznaczająca polaryzację płac. W 2010 roku relacja płacy minimalnej do wynagrodzenia na poziomie 1 decyla przekroczyła 90% w 7 na 21 krajów, a w Portugalii, Słowenii, Litwie i Łotwie – 95%. Z drugiej strony, w 2013 roku płaca minimalna przewyższająca 50% mediany występowała jedynie w Grecji, Słowenii i Luksemburgu. Największy wzrost tej płacy w stosunku do mediany wystąpił w Słowenii i Grecji. Warto również zwrócić uwagę na składki płacone przez pracodawców, dodatkowo podwyż-

szające poziom minimalnych kosztów pracy. Spośród krajów o wysokiej na tle UE płacy minimalnej, największe obciążenia występują na Litwie, w Grecji, na Łotwie, w Portugalii oraz Francji. Rekomendując ewentualne obniżenie minimalnego wynagrodzenia w wymienianych krajach należy wziąć pod uwagę kilka istotnych czynników. W Luksemburgu negatywny wpływ płacy minimalnej na ożywienie na rynku pracy powinien być relatywnie niewielki ze względu na dobrą sytuację na rynku pracy. W pozostałych krajach jej obniżenie może sprzyjać wzrostowi zatrudnienia i spadkowi bezrobocia osób o niskich kwalifikacjach, jednak takie decyzje powinny uwzględniać stan koniunktury gospodarczej: w sytuacji utrzymywania się niskiego popytu na rynku dóbr, obniżanie płacy minimalnej może okazać się czynnikiem niewystarczającym do zapewnienia wzrostu popytu na pracę, natomiast wpłynie negatywnie na popyt konsumpcyjny, opóźniając ożywienie gospodarcze.

Znaczenie istotne dla dynamiki zatrudnienia i histerezy bezrobocia w okresie ożywienia ma **funkcjonowanie rokowań płacowych**. Zgodnie z ustaleniami modeli *insider-outsider*, nadmierna presja płacowa wywierana przez uprzywilejowaną grupę insiderów w okresie ożywienia może ograniczać wzrost zatrudnienia, utrwalając wysoki poziom bezrobocia. Warto zastanowić się, czy instytucjonalna obudowa rokowań płacowych w krajach europejskich może – wzorem doświadczeń z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych – przyczynić się do wystąpienia zbyt wysokiego wzrostu płac. Wiele wskazuje na to, że na większości współczesnych krajowych rynków pracy ryzyko to jest niewielkie. Przede wszystkim, ograniczone ryzyko histerezy wynika z innego charakteru szoku gospodarczego. Szoki z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku miały charakter podażowy. W tamtych warunkach zmniejszenie dynamiki płac było warunkiem koniecznym amortyzacji wstrząsów i osiągnięcia poziomu popytu na pracę sprzed wystąpienia zakłóceń. Natomiast recesja gospodarcza lat 2008–2009 była wywołana przede wszystkim negatywnym wstrząsem popytowym, zatem dostosowania płac nie są nieodzowne do powrotu rynku pracy do równowagi. Inaczej należy jednak traktować kraje śródziemnomorskie, w których przebieg kryzysu obnażył poważne słabości natury strukturalnej. Dla poprawy konkurencyjności tych gospodarek i zapewnienia wzrostu gospodarczego konieczne są reformy podażowe, w tym także zmiany dostosowujące poziom płac do długookresowego tempa wzrostu produktywności. Małe ryzyko wystąpienia nadmiernej presji płacowej wynika także ze zmian instytucjonalnej obudowy rokowań płacowych, które doko-

nały się w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci. W tym okresie kraje europejskie charakteryzował silny trend malejącej stopy uzwiązkowienia, któremu towarzyszył nieco wolniejszy spadek stopy objęcia pracowników układami zbiorowymi. Słabsza niż przed laty pozycja związków może ograniczać presję płacową, choć wysoki poziom objęcia nadwyżkowego należy uznać za czynnik zwiększający presję na wzrost wynagrodzeń. Do hamowania dynamiki płac powinien przyczyniać się również wysoki poziom koordynacji w większości krajów charakteryzujących się silną instytucjonalizacją rokowań płacowych, zwłaszcza w tych o dominacji negocjacji na poziomie branżowym. W Austrii, Belgii, Niemczech, Danii i Szwecji taki system funkcjonował już przed kryzysem, z kolei Grecja, Hiszpania, Finlandia, Luksemburg oraz Holandia wzmocniły koordynację po 2008 roku, przy czym najczęściej towarzyszyło temu aktywne zaangażowanie strony rządowej[113].

Znacznie trudniej ocenić wpływ poziomu centralizacji rokowań na płace i bezrobocie w okresie ożywienia, ze względu na brak przekonujących dowodów empirycznych potwierdzających hipotezę u-kształtnej zależności Calmforsa-Driffilla. Warto jednak zwrócić uwagę na wyraźny długookresowy trend decentralizacji tych rokowań, w tym zwłaszcza na częstsze stosowanie otwartych klauzul *(opening clauses)* w porozumieniach branżowych, pozwalających na dostosowanie ustalonej w układach branżowych dynamiki płac do sytuacji konkretnego przedsiębiorstwa. Spośród starych państw członkowskich UE, w okresie 1995–2008 otwarte klauzule w zbiorowych negocjacjach płacowych najbardziej upowszechniono w Niemczech, Danii i Szwecji. Natomiast w krajach śródziemnomorskich dopuszczenie ich stosowania stanowiło jeden z istotnych elementów reform podażowych umożliwiających poprawę konkurencyjności przez dostosowanie wynagrodzeń do poziomu produktywności.

Kolejną długookresową zmianą w modelach rokowań jest odstąpienie od automatycznej indeksacji płac o inflację. Taki mechanizm wciąż występuje jedynie w Belgii, Luksemburgu i na Malcie[114]. Nawet w tych krajach, ze względ-

---

113 Na podstawie bazy ICTWSS.

114 W kolejnej fazie kryzysu gospodarczego stosowanie indeksacji zostało poddane ostrej krytyce przez EBC, a warunkiem udzielenia pomocy finansowej Cyprowi była gruntowna reforma tego instrumentu. Por. R. Janssen, *Indexation Of Wages: A Message From The Troika To Belgium, Luxemburg and Malta*, http://www.social-europe.eu/2013/04/indexation-of-wages-a-message-from-the-troika-to-belgium-luxemburg-and-malta/; [dostęp: 7.07.2014].

du na bardzo niską inflację podczas kryzysu, indeksacja o przeszłą inflację w okresie ożywienia nie powinna – przynamniej początkowo – prowadzić do przyspieszenia tempa wzrostu płac.

W przeszłości jednym z czynników wzmacniających pozycję insiderów w rokowaniach płacowych był wysoki poziom prawnej ochrony zatrudnienia. Jak już zaznaczono, w ciągu ostatnich dwóch dekad ochrona zatrudnienia co prawda zmniejszyła się, jednak dotyczyło to przede wszystkim pracowników na nietypowych kontraktach. Wydaje się jednak, że przewaga negocjacyjna insiderów względem outsiderów zatrudnionych na nietypowych umowach jest mniejsza niż wobec outsiderów bezrobotnych. Co więcej, w reakcji na kryzys część krajów dokonała zmian legislacyjnych zmniejszających różnicę w ochronie prawnej pracowników stałych i tymczasowych.

Podsumowując przeprowadzone rozważania można stwierdzić, że model instytucjonalny nasilający histerezę bezrobocia wynikającą z nadmiernego wzrostu płac powinien charakteryzować się: silnymi związkami zawodowymi przy wysokim objęciu nadwyżkowym, brakiem koordynacji przy dominacji negocjacji na poziomie branżowym i niestosowaniu otwartych klauzul, a także wysoki poziom prawny ochrony zatrudnienia, w tym zwłaszcza pracowników stałych. Taka konfiguracja instytucji rynku pracy występowała przede wszystkim w krajach śródziemnomorskich i Francji, a spośród nowych krajów członkowskich – Słowenii oraz Rumunii. Należy przy tym zauważyć, że w latach 2010–2013 w krajach śródziemnomorskich przeprowadzono reformy podażowe ukierunkowane na zwiększenie elastyczności wynagrodzeń oraz obniżenie płac w sektorze publicznym, które powinny ograniczać ryzyko histerezy w okresie ożywienia (por. ramka 5 w aneksie).

Doświadczenia historyczne krajów europejskich wskazują, że wystąpienie histerezy bezrobocia zależy przede wszystkim od aktywności poszukiwań outsiderów[115]. Zniechęcenie bezskutecznym poszukiwaniem pracy, wykształcenie syndromu uzależnienia od pomocy społecznej oraz deprecjacja kapitału ludzkiego mogą prowadzić do utrwalenia bezrobocia i zmniejszenia wpływu bezrobocia na dynamikę płac. Aby ograniczać ryzyko histerezy, rozwiązania instytucjonalne powinny stwarzać bodźce do intensywnego poszukiwania pracy, zwiększać gotowość do akceptacji ofert zatrudnienia, a w razie potrzeby – zapewnić możliwość zdobycia kwalifikacji potrzebnych do powrotu na rynek

[115] Por. R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, *Unemployment: Macroeconomic...*, s. 28–29.

pracy. Istotną rolę w tym zakresie pełnią: system zasiłków dla bezrobotnych oraz aktywna polityka rynku pracy.

Rozważając konstrukcję **zasiłków dla bezrobotnych** należy stwierdzić, że istotny wpływ na decyzje podejmowane przez osoby pozostające bez pracy mają: stopa zastąpienia netto, okres pobierania zasiłku, normy dostępu do świadczeń oraz restrykcyjność warunków, jakie należy spełnić, aby zachować prawo do zasiłku. Porównanie systemów zasiłków w poszczególnych krajach jest jednak zadaniem bardzo trudnym. Ze względu na ograniczoną dostępność porównywalnych danych, większość analiz wyjaśniających wysokie bezrobocie w krajach europejskich brała pod uwagę tylko dwa aspekty systemów: wysokość stopy zastąpienia netto oraz długość uprawnienia do zasiłku[116]. Co więcej, ocena hojności systemów za pomocą prostych i jednowymiarowych wskaźników może być myląca, gdyż wysokość otrzymywanego świadczenia najczęściej zmniejsza się wraz z czasem trwania bezrobocia, stopy zastąpienia dla osób o niższych dochodach są z reguły wyższe, a długość uprawnień do zasiłków może być zróżnicowana dla poszczególnych grup objętych systemem. Dotychczasowe doświadczenia efektywności funkcjonowania systemów zasiłków w krajach rozwiniętych wskazują na istotne znaczenie także dwóch pozostałych cech systemów: norm dostępu do świadczeń oraz warunków ich utrzymania. W ostatnich latach podjęto próby opracowania wiarygodnych i porównywalnych międzynarodowo wskaźników w ramach wspólnego projektu Komisji Europejskiej i OECD[117]. Dokonując porównań należy zdawać sobie sprawę, że bezrobotnym przysługują różne formy pomocy: pierwszym zabezpieczeniem dochodów są płatności z ubezpieczeniowego systemu, natomiast po wygaśnięciu uprawnień dalszą, z reguły mniejszą pomocą, otrzymują jedynie bezrobotni spełniający kryteria dochodowe pomocy społecznej[118].

W analizie empirycznej systemów zasiłków dla bezrobotnych w krajach UE wykorzystano: stopę zastąpienia netto w różnych momentach trwania bezrobocia (2, 7, 13, 25 i 60 miesiąc) dla osoby samotnie gospodarującej zarabiającej

---

116 Zob. P. Fredriksson, B. Holmlund, *Improving Incentives...*, s. 357–386.

117 Zob. *European Commission*, *Tax and benefits indicators database,* http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tax_benefits_indicators/index_en.htm [dostęp: 08.09.2014].

118 Zob. I. Esser, T. Ferrarini, K. Nelson, J. Palme, O. Sjöberg, *Unemployment Benefits in EU Member States,* European Commission, 2013, s. 12–14.

67% średniej płacy w danym kraju[119], sumaryczny wskaźnik restrykcyjności systemów opracowany przez Komisję Europejską i OECD oraz wskaźniki cząstkowe obejmujące: dostęp do świadczeń (np. minimalny staż pracy), wymogi dotyczące procesu poszukiwania pracy (np. powody odrzucenia ofert pracy, kryteria podjęcia pracy w innym zawodzie lub miejscu), monitoring aktywności bezrobotnego w poszukiwaniu pracy (np. częstotliwość, z jaką bezrobotny musi udokumentować działania podejmowane w celu znalezienia zatrudnienia) oraz sankcje za odmowę przyjęcia oferty pracy lub uczestnictwa w instrumentach aktywnej polityki rynku pracy. Szczegółowe dane dotyczące państw UE zawiera tabela 23, zamieszczona w aneksie. Okazuje się, że największe różnice między krajami UE w dużej mierze przebiegają wzdłuż typologii modeli instytucjonalnych.

W krajach kontynentalnych systemy pomocy bezrobotnym charakteryzują się długim okresem uprawnień oraz generalnie wysoką stopą zastąpienia, przy dość niskiej restrykcyjności regulacji. Taka konstrukcja systemu może stwarzać bodźce do dłuższego pozostawania w zasobie bezrobotnych. Belgia posiada najbardziej hojny system spośród wszystkich krajów europejskich, gdyż dość wysokie świadczenia są dostępne nawet przez 5 lat trwania bezrobocia. Rozwiązania we Francji i Holandii również mogą przyczyniać się do dłuższego trwania bezrobocia. W Austrii bezrobotni mają dostęp do świadczeń na podobnym poziomie przez długi okres, jednak ich umiarkowana wysokość i dość restrykcyjny monitoring powinny stanowić wystarczający bodziec do poszukiwania pracy. Z kolei w Luksemburgu zasiłki co prawda są bardzo wysokie, ale krótszy okres przyznawania i większe wymagania stawiane bezrobotnym powinny ograniczać pokusę nadużycia. Podobnie można ocenić system niemiecki, w którym restrykcyjność wymogów dotyczących poszukiwania pracy jest najwyższa w Europie, a po roku bezrobotni tracą wysokie świadczenia z systemu ubezpieczeniowego na rzecz bardzo niskiego zasiłku dla najbiedniejszych bezrobotnych. Kraje skandynawskie również charakteryzują się dość hojnymi systemami, choć w ostatnich latach stopy zastąpienia dla osób o średnich zarobkach systematycznie malały, gdyż górne pułapy dochodów będących podstawą do naliczania zasiłku rosły znacznie wolniej od

[119] Wybór takiego poziomu dochodów zamiast średniej krajowej można uzasadnić asymetrycznym rozkładem płac oraz zazwyczaj większym ryzykiem utraty zatrudnienia osób z segmentu niższych płac.

płac. Stosowanie pułapów dochodowych oznacza jednak, że stopy zastąpienia dla osób zarabiających więcej niż rozpatrywane 2/3 średniej krajowej będą coraz mniejsze. Na przykład stopa zastąpienia dla osób zarabiających średnią krajową w Danii wynosi już 57%, a w Szwecji – 45%. Zasiłki przyznawane są jednak na dość długi okres, co – biorąc pod uwagę dość niską restrykcyjność systemu – może zmniejszać bodźce do skutecznego poszukiwania pracy. Kraje śródziemnomorskie charakteryzują się – z wyjątkiem Grecji – hojnymi zasiłkami dla bezrobotnych i restrykcyjnymi regulacjami, przy zróżnicowanej długości otrzymywania świadczeń. Długo dostępne i hojne zasiłki posiadają Portugalia i Hiszpania, co może zwiększać ryzyko mechanizmów histerezy. W przeciwnym kierunku oddziałują restrykcyjne regulacje oraz dość mały na tle UE odsetek pracujących uprawnionych do pomocy finansowej (zwłaszcza w Hiszpanii i Włoszech)[120]. W krajach anglosaskich różne formy pomocy finansowej przysługują przez długi okres, jednak świadczenia są niskie, a restrykcyjność systemu stwarza dość silne bodźce do poszukiwania zatrudnienia. W nowych krajach UE świadczenia dla bezrobotnych są z reguły dostępne nie dłużej niż rok, stopy zastąpienia są niższe niż w starych krajach członkowskich, a warunki konieczne do uzyskania pomocy – bardziej restrykcyjne. Jedynie w Słowenii i Bułgarii świadczenia otrzymywane po 6 miesiącu bezrobocia są wciąż wysokie, co może stwarzać pokusę nadużycia, choć w przypadku Słowenii powinny ją ograniczać bardzo restrykcyjne warunki otrzymywania zasiłku.

Rozważając wpływ systemów zasiłków na histerezę bezrobocia warto również przyjrzeć się zmianom, jakie nastąpiły w ich konstrukcji od początku lat dziewięćdziesiątych. Porównując stopy zastąpienia można dojść do wniosku, że w większości państw członkowskich ich wysokość nie uległa istotnej zmianie. Wiele krajów skróciło natomiast okres pobierania zasiłków, a także wprowadziło degresywność świadczeń w trakcie trwania bezrobocia. Najbardziej popularne okazały się reformy zwiększające restrykcyjność systemu oraz stwarzające silniejsze bodźce do podjęcia pracy – zmiany w tym kierunku zrealizowano we wszystkich krajach Unii należących do OECD[121]. Wiele wskazuje więc na to, że negatywny wpływ zasiłków na tempo spadku

[120] Zob. I. Esser, T. Ferrarini, K. Nelson, J. Palme, O. Sjöberg, *Unemployment Benefits...*, s. 16.

[121] Więcej na ten temat: *OECD*, *Employment Outlook 2006*, s. 56–63; T. Boeri, P. Garibaldi, *Beyond eurosclerosis*, „Economic Policy" 2009, no 59, s. 409–461.

bezrobocia w okresie ożywienia powinien być znacznie mniejszy niż w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku.

Sprawne przejście z bezrobocia do zatrudnienia w okresie ożywienia gospodarczego może zapewnić **aktywna polityka rynku pracy**. Począwszy od połowy lat dziewięćdziesiątych wiele krajów europejskich stopniowo zwiększało wydatki na ten cel, ograniczając środki na instrumenty pasywne[122]. Z perspektywy średniookresowej, rola tej polityki polega przede wszystkim na wspieraniu procesu realokacji siły roboczej, osłabianiu presji płacowej, łagodzeniu problemu nadużycia świadczeń dla bezrobotnych oraz ograniczaniu negatywnych skutków długiego okresu pozostawania bez pracy. Możliwości realizacji tych zadań warto przeanalizować odrębnie w odniesieniu do trzech podstawowych kategorii instrumentów: usług publicznych służb zatrudnienia, szkoleń oraz subsydiowania pracy.

Działania **publicznych służb zatrudnienia** mogą być istotnym czynnikiem usprawniającym funkcjonowanie rynku pracy w okresie wychodzenia z kryzysu. Badania empiryczne wskazują na najwyższą efektywność pośrednictwa pracy spośród wszystkich instrumentów ALMP, co nie jest bez znaczenia biorąc pod uwagę trudną sytuację finansów publicznych wielu państw europejskich. Warto zwrócić uwagę, że możliwości skutecznej poprawy funkcjonowania rynku pracy w okresie ożywienia wydają się większe niż w innych fazach cyklu koniunkturalnego. W warunkach rosnącej kreacji miejsc pracy, skuteczność pośrednictwa pracy powinna być wyższa niż podczas recesji, z kolei utrzymywanie się wysokiej stopy bezrobocia zwiększa potrzebę działań aktywizacyjnych, które – przez przybliżenie outsiderów do rynku pracy i zwiększenie presji konkurencyjnej na insiderów – mogą przyspieszać spadek bezrobocia. Na tej podstawie można zakładać, że w krajach o wysokich nakładach na tę kategorię ALMP (zwłaszcza po zakończeniu recesji 2008–2009) działania służb powinny przyczyniać się do ograniczenia histerezy bezrobocia. Tradycyjnie najwięcej środków na ten cel przeznaczały kraje skandynawskie, kontynentalne oraz anglosaskie, natomiast najmniejsze – śródziemnomorskie i nowe państwa członkowskie. W latach 2010–2012 największe wydatki w relacji do PKB poniosły: Dania (0,5%), następnie Niemcy i Holandia (powyżej 0,3% PKB) oraz Francja, Wielka Brytania, Szwecja i Belgia (powyżej 0,2% PKB). Natomiast bardzo małe środki (poniżej 0,1% PKB) przeznaczała większość nowych państw

[122] Zob. *OECD*, *Employment Outlook 2006*, s. 68–75.

członkowskich oraz Grecja, Włochy i Luksemburg (por. tabela 20). W krajach o wysokim cyklicznym wzroście bezrobocia tak niski poziom finansowania publicznych służb zatrudnienia może zwiększać ryzyko wzrostu bezrobocia równowagi. Negatywne konsekwencje może wywołać również znaczne obniżenie nakładów na ten cel po 2010 roku w Słowacji, Irlandii i Portugalii.

Ocena znaczenia **szkoleń** dla poprawy funkcjonowania rynków pracy w okresie ożywienia jest bardziej problematyczna. Istnieją pewne przesłanki świadczące o tym, że szkolenia są bardziej efektywne w okresach niskiej koniunktury niż w okresach rosnącego popytu na pracę[123]. W okresach wysokiego popytu na pracę czynnikiem obniżającym efektywność szkoleń jest tzw. efekt zatrząśnięcia *(lock-in effect)*, który bierze się stąd, że uczestnicząc w szkoleniach bezrobotni obniżają intensywność poszukiwań, co wydłuża okres pozostawania bez pracy. Natomiast w okresach recesji efekt ten będzie zanikał, gdyż szanse na znalezienie zatrudnienia znacznie maleją. Ponadto uczestnictwo w szkoleniach może zapobiegać erozji kapitału ludzkiego i utracie motywacji, będącej konsekwencją pozostawania bez zatrudnienia przez długi okres, co występuje częściej podczas recesji niż w okresach boomu gospodarczego. Nieliczne badania empiryczne obejmujące różne fazy cyklu potwierdzają, że w okresach wysokiego bezrobocia efektywność zatrudnieniowa szkoleń rzeczywiście jest wyższa niż w latach wysokiej koniunktury[124]. W praktyce zwiększenie wydatków na szkolenia w czasach niskiej koniunktury może być jednak bardzo trudne, gdyż należą one do najbardziej kosztownych instrumentów, wzrost nakładów wymaga posiadania dostatecznej przestrzeni fiskalnej, a efekty zatrudnieniowe mogą być bardzo odroczone w czasie.

Można również wskazać argumenty za zwiększaniem nakładów na szkolenia w okresie ożywienia. Warto zwrócić uwagę zwłaszcza na zagrożenie zwiększających się niedopasowań strukturalnych w okresie poprawy koniunktury, które – w opinii niektórych ekonomistów – są najważniejszą przyczyną bezzatrudnieniowego wzrostu w tej fazie cyklu[125]. Jak udowodniono, dominującym źródłem recesji 2008–2009 był szok agregatowy, a rosnące bezrobocie miało w przeważającej mierze charakter cykliczny. Nie można jednak wykluczyć, że

---

123 Zob. A. Forslund, P. Fredriksson, J. Vikström, *What active labor market policy works in a recession,* „Nordic Economic Policy Review" 2011, no 1, s. 171–201.

124 A. Forslund, P. Fredriksson, J. Vikström, *What active ...*; J. Kluve, *The effectiveness of European active labor market programs*, „Labour Economics" 2010, no 17, s. 904–918.

125 Zob. np. E. Groshen, S. Potter, *Has Structural...*, s. 1–7

podczas ożywienia tempo zmian strukturalnych zwiększy się. Wciąż trudno jest także ocenić, jaka część korekty zatrudnienia w budownictwie będzie miała trwały charakter, zwłaszcza w krajach najbardziej dotkniętych skutkami pęknięcia bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości: Irlandii, Hiszpanii, Grecji i krajach nadbałtyckich.

Na podstawie przytoczonej argumentacji można więc przyjąć, że wysokie nakłady na szkolenia zarówno w recesyjnych latach 2008 i 2009, jak i w okresie 2010-2012, powinny ograniczać histerezę bezrobocia. W latach 2008–2009 najwięcej środków na ten cel (średniorocznie 0,3% PKB i więcej) przeznaczyły: Austria, Finlandia, Niemcy, Portugalia, Francja i Irlandia (por. tabela 25 w aneksie). W kolejnych latach wydatki silnie wzrosły przede wszystkim w Danii, Finlandii oraz Irlandii. Natomiast wszystkie nowe kraje członkowskie, a także Szwecja, Grecja, Wielka Brytania i Luksemburg, przeznaczały bardzo niskie nakłady na szkolenia (poniżej 0,1% PKB) w latach 2008–2009. W kolejnych latach jedynie Szwecja opuściła tę grupę. Odnosząc się do tych danych należy także mieć na uwadze, że empiryczne badania efektywności szkoleń nie pozwalają na sformułowanie ich jednoznacznej oceny. Wyższą skuteczność mają instrumenty ukierunkowane na konkretną grupę odbiorców, realizowane przy współpracy z lokalnymi pracodawcami oraz pozwalające na uzyskanie wiarygodnego certyfikatu potwierdzającego nabyte kwalifikacje[126]. Dlatego wystąpienie korzystnych efektów podażowych jest uzależnione nie tylko od wielkości poniesionych nakładów, ale przede wszystkim od jakości szkoleń.

Sposobem na podtrzymanie efektywnej podaży pracy może być także **subsydiowanie zatrudnienia**. Jego powszechniejsze stosowanie w okresach recesji, kiedy szanse na znalezienie zatrudnienia na otwartym rynku pracy są małe, pozwala na ograniczenie zarówno efektu zamknięcia, jak i innych negatywnych efektów: jałowego biegu, substytucji i zastąpienia[127]. W tym miejscu uwagę należy poświęcić przede wszystkim skutkom średniookresowym. Rozbudowa tych programów w okresie bardzo niskiego popytu na pracę powinna przeciwdziałać oddalaniu bezrobotnych od rynku pracy, erozji kapitału ludzkiego i utracie motywacji. Utrzymanie efektywnej podaży pracy

---

126 J. Kluve, *The effectiveness of...*, s. 914; J. Martin, D. Grubb, *What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies*, „IFAU Working Paper Series" 2001, no 14, s. 15–16.

127 Argumenty za dyskrecjonalnym zwiększeniem tej formy aktywnej polityki w okresie recesji przedstawiono szerzej w rozdziale IV punkt 2.

powinno więc umożliwić szybszy spadek bezrobocia w okresie ożywienia. Na tym tle warto zauważyć, że formy zatrudnienia subsydiowanego mogą okazać się bardziej właściwym od szkoleń instrumentem przeciwdziałania oddalaniu się bezrobotnych od rynku pracy podczas recesji, ponieważ są one relatywnie mniej kosztowne, a przez to mogą być wykorzystywane przez dłuższy okres. Należy także zwrócić uwagę, że optymalnym rozwiązaniem byłoby dostosowanie instrumentów zatrudnienia subsydiowanego i nakładów na ten cel do fazy cyklu koniunkturalnego. O ile w fazie recesji głównym efektem tych programów będzie utrzymanie łączności bezrobotnych z rynkiem pracy, o tyle w fazie ożywienia powinny już one wspierać bezrobotnych w znalezieniu zatrudnienia. W sytuacji pojawienia się sygnałów świadczących o ożywieniu na rynku pracy działania powinny polegać na stosowaniu zachęt zatrudnieniowych dla pracodawców w sektorze prywatnym (jak rabaty podatkowe), które pozwolą na ograniczenie niepewności związanej z trwałością ożywienia oraz – jak wskazują badania empiryczne – charakteryzują się najwyższą efektywnością[128]. Wraz z utrzymywaniem się ożywienia zwiększają się jednak efekty jałowego biegu, substytucji i zastąpienia, dlatego pomoc powinna być stopniowo wycofywana i ograniczana do kręgu najbardziej potrzebujących bezrobotnych. Natomiast bezpośrednie tworzenie miejsc pracy powinno być stosowane jedynie jako test gotowości do pracy, pozwalający na ograniczenie pokusy nadużycia świadczeń dla bezrobotnych. Realizacja tych postulatów w praktyce może być jednak bardzo trudna ze względu na ograniczenia budżetowe w okresach recesji oraz opóźnienia związane z realizacją dyskrecjonalnej polityki gospodarczej.

Nakłady na subsydiowanie zatrudnienia w poszczególnych krajach UE okazują się bardzo zróżnicowane (por. tabela 26 w aneksie). W latach 2008–2009 największe środki przeznaczyły: Dania (0,8% PKB), Holandia i Szwecja (powyżej 0,6%), Hiszpania i Polska (powyżej 0,4%) oraz Francja, Belgia, Luksemburg oraz Finlandia (powyżej 0,3%). Jak można zauważyć, w grupie tej dominują kraje o modelu skandynawskim oraz kontynentalnym, z tradycyjnie rozbudowaną aktywną polityką rynku pracy. Natomiast nowe kraje członkowskie oraz Wielka Brytania generalnie przeznaczały niewielkie środki na tę formę pomocy bezrobotnym. W zdecydowanej większości krajów maksymalny poziom wydatków przypadał na rok 2010, po czym stopniowo ulegał obniżeniu.

[128] J. Kluve, *The effectiveness of...*, s. 914.

Decyzja o ograniczeniu wydatków na subsydiowanie zatrudnienia nie zawsze była jednak podyktowana poprawą sytuacji na rynku pracy: znaczna redukcja nakładów i jednoczesny wzrost bezrobocia miały miejsce w Polsce, Bułgarii, Hiszpanii, Francji, Portugalii oraz Słowenii. Ze względu na przeciwdziałanie wzrostowi bezrobocia równowagi takie działania należy ocenić negatywnie.

W analizie oddziaływania aktywnej polityki na funkcjonowanie rynków pracy w okresie wychodzenia z kryzysu należy zwrócić szczególną uwagę na **interakcje jej instrumentów z pozostałymi instytucjami**. Inaczej rzecz ujmując, należy rozpatrzeć te sytuacje, w których aktywna polityka rynku pracy modyfikuje efekty innych instytucji. Pod względem analizowanych zagrożeń średniookresowych najważniejsze wydają się zależności aktywnej polityki z systemem zasiłków dla bezrobotnych i minimalnymi kosztami pracy. W pierwszym przypadku rozwinięte usługi publicznych służb zatrudnienia powinny przyczynić się do aktywizacji bezrobotnych dzięki bardziej skrupulatnemu monitorowaniu intensywności poszukiwań, a przedstawianie bezrobotnym większej liczby ofert pracy z otwartego rynku czy różnych form zatrudnienia subsydiowanego może być skutecznym testem gotowości podjęcia pracy. Wysokie wydatki na ALMP w krajach skandynawskich i kontynentalnych mogą więc ograniczyć ryzyko histerezy bezrobocia wynikające z istnienia hojnych i długo dostępnych świadczeń dla bezrobotnych. Aktywna polityka rynku pracy może również przyspieszyć wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia w krajach o wysokiej płacy minimalnej i pozapłacowych kosztach pracy, ponieważ różne formy subsydiowania zatrudnienia bezrobotnych o potencjalnie niskiej produktywności będą oznaczały obniżenie faktycznych minimalnych kosztów pracy. Zestawiając nakłady na subsydia z wysokością tych kosztów można jednak stwierdzić, że wydatki na zachęty zatrudnieniowe w krajach o wysokich minimalnych kosztach pracy są na średnim lub niskim poziomie, co zmniejsza prawdopodobieństwo wystąpienia opisanego mechanizmu.

6. Podsumowanie

Zaprezentowane rozważania wykazują, że instytucje rynku pracy w istotny sposób modyfikowały elastyczność rynków pracy krajów UE, a głębokie różnice

instytucjonalne między państwami członkowskimi znalazły odzwierciedlenie w zróżnicowanej reakcji rynków pracy na pogorszenie dynamiki wzrostu gospodarczego. W szczególności, rozpoznano szereg związków między poszczególnymi rodzajami elastyczności rynku pracy a rozwiązaniami instytucjonalnymi:

1) Najważniejszą instytucją oddziałującą na elastyczność zatrudnienia jest prawna ochrona zatrudnienia. Współczesne różnice w poziomie prawnej ochrony mierzone indeksem prawnej ochrony zatrudnienia są jednak relatywnie niewielkie i nie znaleziono przekonujących dowodów wskazujących na istnienie zależności między zróżnicowaniem poziomu tej ochrony a wrażliwością zatrudnienia na zmiany produktu krajowego w przekroju krajów członkowskich. Cykliczną wrażliwość zatrudnienia pogłębiała natomiast dualna struktura rynku pracy, ukształtowana w następstwie różnic w poziomie prawnej ochrony segmentów pracowników stałych i tymczasowych. Zwrócono uwagę również na fakt, że wydatki na subsydiowanie zatrudnienia w zdecydowanej większości krajów nie były czynnikiem łagodzącym recesyjny spadek zatrudnienia.
2) Różnice w odporności rynków pracy na zjawiska kryzysowe były w znacznej mierze pochodną odmiennej elastyczności wewnętrznej, będącej sumą elastyczności czasu pracy i funkcjonalnej. Stosowaniu elastyczności czasu pracy sprzyjały przede wszystkim rozbudowane w okresie kryzysu systemy skróconego czasu pracy. Elastyczność czasu pracy zwiększały także: wykorzystywanie pracy w godzinach nadliczbowych dzięki liberalnym regulacjom czasu pracy, długi okres rozliczeniowy oraz stosowanie indywidualnych kont czasu pracy. W wielu krajach pracodawcy przechowywali siłę roboczą bez zmniejszania liczby przepracowanych godzin, akceptując obniżenie wydajności pracy. Sprzyjał temu wysoki poziom elastyczności funkcjonalnej, przejawiający się stosowaniem rotacji zadań oraz silną orientacją na podnoszenie kwalifikacji pracowników.
3) Rozważania dotyczące instytucjonalnych uwarunkowań elastyczności płac wykazały silne zróżnicowanie w funkcjonowaniu rokowań płacowych w krajach członkowskich UE. W wyniku analizy stwierdzono, że nieco większą elastycznością płac odznaczały się kraje o niewielkim znaczeniu związków zawodowych i zdecentralizowanym modelu negocjacji. Jednocześnie na rynkach pracy o wysokim poziomie instytucjonalizacji dynamika płac również okazała się zróżnicowana. Wiele wskazuje na to, że wysoki poziom koordynacji sprzyjał zmniejszeniu dynamiki płac,

natomiast stosowanie indeksacji wynagrodzeń oraz istnienie dualnej struktury rynku pracy ograniczały elastyczność płac. W krajach stosujących różne formy skracania czasu pracy obniżenie wynagrodzeń było najczęściej konsekwencją zmniejszenia liczby przepracowanych godzin, a cięcia płac nominalnych należały do rzadkości. Wykazano również, że płaca minimalna miała znikome znaczenie dla usztywnienia płac od dołu. Należy także zauważyć, że głębokim różnicom instytucjonalnym w przekroju państw członkowskich towarzyszyły stosunkowo niewielkie dysproporcje w dostosowaniach wysokości wynagrodzeń. Można to tłumaczyć faktem, że sztywność płac była nie tylko konsekwencją istnienia rozwiązań instytucjonalnych ograniczających swobodę w dostosowaniu wysokości płac, ale wynikała również z decyzji samych pracodawców. Dowiedziono, że interakcje sztywności cen i płac w krajach UE prowadzą do usztywnienia płac realnych, pracodawcy stosują płace wydajnościowe, a istnienie socjologicznych norm sprawiedliwego traktowania powstrzymuje ich od oferowania niższych wynagrodzeń nowo przyjętym pracownikom.

4) Generalnie niską cykliczną wrażliwość podaży pracy w krajach UE, wynikającą w głównej mierze z utrzymania rosnącej podaży pracy osób starszych, również można tłumaczyć wpływem rozwiązań instytucjonalnych. Przyczyniły się do niej przede wszystkim zmiany w programach emerytalnych przeprowadzane od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych, polegające na podnoszeniu powszechnego wieku emerytalnego, ograniczeniu możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury czy stworzeniu bodźców finansowych zachęcających do pozostania na rynku pracy. Także systemy rentowe nie były wykorzystywane do łagodzenia problemu bezrobocia.
5) Wyniki próby ekonometrycznej weryfikacji wpływu rozwiązań instytucjonalnych na wrażliwość rynku pracy za pomocą analizy kowariancji generalnie okazały się mało konkluzywne. Potwierdzono pozytywny wpływ elastyczności czasu pracy oraz umiarkowanie negatywny wpływ wysokiego poziomu instytucjonalizacji na odporność rynku pracy, choć do drugiego wniosku sformułowano także szereg krytycznych zastrzeżeń. Przede wszystkim wartościowym wkładem badań ilościowych jest jednak udokumentowanie trudności w uchwyceniu ilościowych związków między instytucjami a wrażliwością rynków pracy oraz potwierdzenie istnienia współliniowości i interakcji między instytucjami, skłaniające do podjęcia

wnikliwej analizy mechanizmów dostosowawczych w państwach reprezentujących różne modele rynku pracy.

Wyniki analizy funkcjonowania rynków w pięciu wybranych krajach członkowskich: Niemczech, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Danii i Polsce, potwierdzają złożoność związków między instytucjami a wrażliwością rynków pracy. Okazuje się, że instytucje rynku pracy mogą zarówno łagodzić, jak i zwielokrotniać oddziaływanie szoków gospodarczych na rynek pracy. Decydujące znaczenie dla odporności rynku pracy ma jednak całościowy model instytucjonalny, ponieważ niektóre rozwiązania mogą modyfikować rezultaty innych. Na przykład, odpowiednia konfiguracja prawnej ochrony zatrudnienia i regulacji czasu pracy przyczyniała się do wykorzystywania elastyczności wewnętrznej w Niemczech, z kolei interakcje prawnej ochrony zatrudnienia i modelu rokowań płacowych pogłębiły wrażliwość zatrudnienia w Hiszpanii. Doświadczenia Niemiec i Wielkiej Brytanii stanowią również dowód na to, że osiągnięcie wysokiej adaptacyjności rynku pracy jest możliwe zarówno w warunkach wysokiego, jak i niskiego poziomu instytucjonalizacji. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że rezultaty instytucji rynku pracy zależały od rodzaju wstrząsów gospodarczych oraz sytuacji makroekonomicznej przed wystąpieniem szoków. Na przykład, efektywność stosowania elastyczności wewnętrznej była możliwa dzięki temu, że szok miał charakter zewnętrzny i przejściowy, a sytuacja finansowa firm była bardzo dobra. Natomiast niższa skuteczność modelu duńskiego wynikała w znacznej mierze z sytuacji makroekonomicznej i przerostu zatrudnienia przed kryzysem. Wyjaśnienia wrażliwości bądź odporności rynków pracy na szoki gospodarcze nie powinny więc polegać na wskazaniu wyizolowanej instytucji, ale być rezultatem całościowej analizy systemu instytucjonalnego oraz jego interakcji z szokami gospodarczymi.

Ocena rozwiązań instytucjonalnych powinna uwzględniać także ich skutki średniookresowe. Niektóre rozwiązania instytucjonalne mogą przyczynić się do utrwalenia wysokiego poziomu bezrobocia oraz ograniczenia wzrostu zatrudnienia w okresie wychodzenia z kryzysu. Niekorzystne skutki mogą w szczególności dotyczyć nadmiernie restrykcyjnej prawnej ochronie zatrudnienia i zbyt dużej różnicy w ochrony pracowników stałych i tymczasowych, wysokiej płacy minimalnej (zwłaszcza gdy towarzyszą jej wysokie pozapłacowe obciążenia pracodawców), modelu rokowań płacowych wzmacniającemu pozycję negocjacyjną insiderów, hojnych i łatwo dostępnych zasiłków dla bezrobotnych, czy niewielkiej roli aktywnej polityki rynku pracy. Wiele

wskazuje jednak na to, że zmiany instytucjonalne w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci zwiększyły elastyczność rynków pracy i znacznie ograniczyły ryzyko powtórzenia scenariusza z lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, kiedy państwa europejskie zmagały się z uporczywie wysokim bezrobociem. Reformy prawnej ochrony zatrudnienia doprowadziły do sytuacji, w której powrót bezrobotnych do zatrudnienia powinien być łatwiejszy niż w przeszłości, jednak za cenę ograniczenia dostępu do zatrudnienia stałego. Reformy podażowe realizowane w wielu krajach w okresie 2008–2013 powinny jednak przyczynić się do złagodzenia segmentacji rynku pracy, a przez to do poprawy funkcjonowania tych rynków w dłuższym okresie. W zdecydowanej większości krajów płaca minimalna nie powinna stanowić bariery wzrostu zatrudnienia, gdyż nie jest ustanowiona na wysokim poziomie względem rynkowego rozkładu płac, a dodatkowe pozapłacowe koszty obciążające pracodawców nie są wysokie. Także model negocjacji płacowych, z mniejszym niż w przeszłości znaczeniem związków zawodowych, dalej posuniętą decentralizacją negocjacji i brakiem powszechnej indeksacji płac, nie powinien być źródłem nadmiernej presji płacowej prowadzącej do histerezy bezrobocia. W większości krajów o nieefektywnym modelu (zwłaszcza w krajach śródziemnomorskich), przeprowadzono po wybuchu kryzysu głębokie reformy, które powinny pozwolić na uniknięcie nieuzasadnionego ekonomicznie wzrostu płac. Także system zasiłków dla bezrobotnych nie powinien stanowić istotnej przeszkody w powrocie bezrobotnych do zatrudnienia, szczególnie za sprawą skrócenia okresu trwania zasiłków, wprowadzenia degresywności świadczenia i zwiększeniu restrykcyjności norm określających warunki utrzymania świadczeń. Wydaje się natomiast, że w odniesieniu do zdecydowanej większości krajów członkowskich nie wykorzystano potencjału instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w ograniczaniu wzrostu bezrobocia równowagi. Należy także mieć na uwadze, że w wielu krajach zmiany zatrudnienia i bezrobocia okazały się niewielkie, zatem ich ekspozycja na zagrożenia średniookresowe będzie niewielka. Na tej podstawie można dojść do wniosku, że w zdecydowanej większości krajów członkowskich system instytucji rynku pracy nie powinien prowadzić do histerezy bezrobocia i bezzatrudnieniowego ożywienia gospodarczego, a głównych barier wzrostu zatrudnienia i spadku bezrobocia należy szukać wśród czynników znajdujących się poza rynkiem pracy.

Rozdział IV

Działania antykryzysowe a przebieg dostosowań na europejskich rynkach pracy

1. Działania Unii Europejskiej ograniczające skutki kryzysu na rynkach pracy

Analizując aktywność Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego należy mieć na uwadze, że prowadzenie antykryzysowej polityki gospodarczej stanowiło w przeważającej mierze kompetencję państw członkowskich. Możliwości realizacji funkcji stabilizacyjnej bezpośrednio przez Unię Europejską były ograniczone przede wszystkim z powodu małego zakresu kompetencji przyznanych Unii w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską[1] oraz niewielkiego rozmiaru budżetu (w relacji do PKB) względem budżetów narodowych. Jedynie w odniesieniu do strefy euro prowadzenie polityki pieniężnej zostało przeniesione na szczebel ponadnarodowy. Unijna polityka zatrudnienia należy do polityk „miękkich", opartych na otwartej metodzie koordynacji. W konsekwencji, rola Unii Europejskiej polegała głównie na formułowaniu wytycznych i koordynacji działań poszczególnych państw. Warto także zwrócić uwagę, że kierunki polityki gospodarczej rekomendowane przez Unię Europejską w poszczególnych fazach kryzysu gospodarczego zasadniczo różniły się. W pierwszej fazie kryzysu, w latach 2008–2009, koncentrowano

[1] Zastępujący go Traktat lizboński (*Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*) wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku.

się na stymulowaniu popytu przez ekspansywną politykę makroekonomiczną (zwłaszcza fiskalną), natomiast od 2010 roku zalecano odejście od nadzwyczajnego stymulowania popytu i zacieśnienie polityki fiskalnej w celu powrotu do zrównoważonych finansów publicznych, przy jednoczesnym wzmocnieniu unijnych ram instytucjonalnych polityki makroekonomicznej[2].

W pierwszym etapie kryzysu, tj. w latach 2008–2009, główne kierunki antykryzysowych działań Unii Europejskiej zmierzały do osiągnięcia dwóch celów: podniesieniu poziomu zaufania na rynkach finansowych, w tym zwłaszcza stabilizacji sektora bankowego, a także ograniczenia kryzysu w gospodarce realnej przez pobudzanie popytu. Wśród działań ukierunkowanych na stabilizację rynków finansowych warto wymienić określenie wspólnych zasad pomocy publicznej udzielanej bankom oraz zalecenie podniesienia gwarantowanych depozytów do 50 tys. euro. Miały one na celu wyeliminowanie jednostronnych działań, które prowadziłyby do poprawy sytuacji sektora bankowego jednego kraju kosztem innych, co groziłoby szkodliwą rywalizacją między państwami członkowskimi[3]. Unia wyraziła również gotowość udzielenia wsparcia finansowego nowym krajom członkowskim mającym problemy z bilansem płatniczym. Taką pomoc otrzymały Węgry w 2008 roku oraz Łotwa i Rumunia w roku 2009. Ponadto, Komisja Europejska zadeklarowała poparcie aktywnej polityki EBC i innych banków centralnych oraz szybkiego i spójnego wdrażania planów ratowania banków przez państwa członkowskie[4]. W lutym 2009 roku przedstawiono zamówiony przez Komisję raport Grupy Wysokiego Szczebla pod przewodnictwem Jacques'a de Larosière'a na temat reformy europejskiego systemu finansowego, dokument który stał się podstawą

---

2 Zob. więcej: *Kryzys a polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej*, P. Albiński [red.], Wyd. SGH, Warszawa 2014, s. 36–38.

3 Potrzebę koordynacji działań państw członkowskich potwierdziła sytuacja na Wyspach Brytyjskich we wrześniu 2008 r., kiedy jednostronna decyzja rządu Irlandzkiego o podniesieniu gwarancji bankowych do 100 tys. euro doprowadziła do gwałtownego przepływu oszczędności z banków brytyjskich do irlandzkich.

4 Zob. więcej: *Komisja Wspólnot Europejskich*, *Przezwyciężenie kryzysu finansowego i wyjście na prostą: europejskie ramy działania*, Komunikat Komisji, Bruksela, 29.10.2008, KOM(2008)706 wersja ostateczna; *European Commission*, *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, „European Economy" 2009, no 7, s. 62–73, wraz z cytowanymi dokumentami Komisji i Rady.

dalszych działań Komisji zmierzających do poprawy nadzoru finansowego i zwiększenia zaufania na rynkach finansowych[5].

Ramy działania Unii Europejskiej w walce ze skutkami kryzysu finansowego w gospodarce realnej zostały określone w uzgodnionym przez Radę Europejską ***Europejskim Planie Naprawy Gospodarczej*** *(European Economic Recovery Plan – EERP)*. Pierwszym filarem tego planu było „istotne zwiększenie siły nabywczej, umożliwiające wzrost popytu i zaufania". Natomiast drugim – ukierunkowanie działań krótkookresowych na podniesienie konkurencyjności gospodarczej UE w dłuższej perspektywie czasowej, przez inwestycje w odpowiednie kwalifikacje, nakłady na podnoszenie efektywności energetycznej, inwestycje w „czyste" technologie, oraz wydatki na infrastrukturę[6]. W celu pobudzenia popytu i ograniczenia redukcji miejsc pracy Komisja proponowała, by państwa członkowskie i UE uzgodniły natychmiastowy bodziec fiskalny w wysokości 1,5% unijnego PKB. Większość tej kwoty (1,2% PKB) miała pochodzić od państw członkowskich[7]. Biorąc pod uwagę skutki automatycznych stabilizatorów koniunktury, całkowity bodziec fiskalny w latach 2009–2010 miał wynieść około 3,3% unijnego PKB. Jednocześnie Komisja usprawiedliwiła przejściowe przekroczenie wartości referencyjnej deficytu z Paktu Stabilności i Wzrostu (3% PKB), pod warunkiem podjęcia działań naprawczych w okresie poprawy koniunktury gospodarczej. Pozostała część wydatków w ramach EERP (0,3% unijnego PKB) miała pochodzić ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego, przeznaczonych na pożyczki udzielane małym i średnim przedsiębiorstwom. Komisja wprowadziła również modyfikacje do polityki spójności umożliwiające pobudzenie wzrostu gospodarczego przy zachowaniu strukturalnego charakteru tej polityki: uprościła zasady przydzielania środków z funduszy strukturalnych oraz zwiększyła płatności zaliczkowe, a także doprowadziła do uruchomienia dodatkowych funduszy na realizację projektów międzysystemowych połączeń w ramach transeuropejskiej sieci energetycznej i infrastruktury łączności szerokopasmowej. Ponadto, uprościła i przyspieszyła

---

5 *The High-Level Group on Financial Supervision in the EU Chaired by Jacques de Larosiere Report*, Brussels, 25 February 2009.

6 *Komisja Wspólnot Europejskich*, *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej: Europejski Plan Naprawy Gospodarczej,* KOM (2008) 800 wersja ostateczna, Bruksela, 26.11.2008, s. 2–3.

7 Warto dodać, że rzeczywista wartość środków krajowych przeznaczonych na stabilizację gospodarki okazała się znacznie większa od założonej w planie.

proces decyzyjny odnośnie dodatkowej pomocy publicznej, a także wezwała kraje członkowskie do wspomagania przedsiębiorczości i zmniejszenia obciążeń administracyjnych zgodnie z programem *Small Business Act*[8]. Wśród potencjalnych efektów działań rekomendowanych w Planie Naprawy kilkakrotnie artykułowano ich dodatni wpływ na zatrudnienie. Zwracano uwagę na prozatrudnieniowe efekty stymulacji popytu na rynku produktów, zapewnienia dostępu przedsiębiorstw do kapitału i redukcji obciążeń administracyjnych wobec mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, czy inwestycji w nowoczesną infrastrukturę, „czyste" technologie i podnoszenie efektywności energetycznej[9].

W Planie Naprawy znalazły się również rekomendacje działań wywierających bezpośredni wpływ na rynki pracy. Przede wszystkim Komisja uwypukliła wiodącą rolę realizacji polityk dotyczących elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego *(flexicurity)*. Jednocześnie zachęciła kraje członkowskie do wykorzystania instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. Zadeklarowała również uproszczenie kryteriów przydzielania środków z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz przyspieszenie wypłacania zaliczek, dla zapewnienia państwom członkowskim szybkiego dostępu do 1,8 mld euro na wzmocnienie programów aktywizacyjnych, skierowanie do grup najbardziej potrzebujących oraz poprawę ich dopasowania do prognozowanych zmian w popycie na pracę. Ponadto, Komisja doprowadziła do złagodzenia kryteriów uzyskania pomocy z Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFG) oraz zwiększenia poziomu współfinansowania pomocy dla zwalnianych pracowników. W EERP zaakcentowano, że „obecnie najważniejszym wyzwaniem dla rynku pracy jest uniknięcie zbędnych zwolnień przez przedsiębiorstwa chwilowo dotknięte krótkoterminowymi zakłóceniami popytu". W osiągnięciu tego celu istotną rolę przypisano elastyczności w ustalaniu czasu pracy oraz rozszerzeniu usług pośrednictwa pracy. Komisja zachęcała także państwa członkowskie do rozważenia obniżenia składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracodawców, zwłaszcza od niższych wynagrodzeń. Zadeklarowano również

---

[8] Przegląd działań podejmowanych w ramach EERP oraz dokumentów unijnych można znaleźć w pracy: A. Ryszkiewicz, *Wybrane instrumenty polityki gospodarczej Unii Europejskiej w zakresie przezwyciężania skutków kryzysu gospodarczego*, „International Journal of Management and Economics" („Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej", SGH) 2012, nr 34, s. 7–16.

[9] *Komisja Wspólnot Europejskich*, *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej: Europejski Plan...*, s. 6–15.

przyjęcie dyrektywy w sprawie stałego obniżenia podatku VAT na usługi pracochłonne, co udało się zrealizować w maju 2009 roku[10].

Realizacji Planu Naprawy został poświęcony komunikat Komisji na wiosenny szczyt Rady Europejskiej w marcu 2009 roku[11]. Zwrócono tam uwagę między innymi na łagodzenie społecznych kosztów kryzysu. Sygnalizując potrzebę aktywnych działań, Komisja wskazała na dominującą rolę państw członkowskich w łagodzeniu skutków recesji na rynkach pracy. Zapowiedziała także promowanie dobrych praktyk i wymianę doświadczeń, zwłaszcza na forum zaplanowanego na maj 2009 r. szczytu w sprawie zatrudnienia, podczas którego miało zostać osiągnięte porozumienie w sprawie wspólnego podejścia do łagodzenia społecznych skutków kryzysu, kierunków reform strukturalnych na rynkach pracy i modernizacji polityki społecznej. W komunikacie Komisja wskazała także rekomendacje w zakresie kierunków działań antykryzysowych na rynku pracy[12]:

1) Utrzymanie zatrudnienia, zwłaszcza przez dofinansowanie systemów skróconego czasu pracy
2) Wzmocnienie aktywizacji i zapewnienie wsparcia dochodowego osobom dotkniętym skutkami spowolnienia gospodarczego, zgodnie z modelem *flexicurity*. Krajom o restrykcyjnych systemach świadczeń dla bezrobotnych proponowano tymczasowe wydłużenie okresu otrzymywania zasiłków oraz rozszerzenie zakresu uprawnionych. Sugerowano także dostosowanie regulacji zapewniających minimalny poziom dochodów, przy jednoczesnym utrzymaniu zachęt do powrotu do zatrudnienia i aktywizacji grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.
3) Inwestowanie w działania z zakresu przekwalifikowania i podnoszenia kwalifikacji, zwłaszcza dla pracowników objętych systemami skróconego czasu pracy oraz z sektorów najbardziej dotkniętych spadkami produkcji.
4) Zapewnienie swobodnego przepływu pracowników w ramach jednolitego rynku
5) Uwzględnienie środków dodatkowych, takich jak obniżenie pozapłacowych kosztów pracy dla pracowników o niskich kwalifikacjach.

---

10 *Ibidem*, s. 10–13.

11 *Komisja Wspólnot Europejskich*, *Komunikat Komisji na wiosenny szczyt Rady Europejskiej: Realizacja europejskiego planu naprawy. Część I,* KOM(2009) 114 wersja ostateczna, Bruksela, 4.3.2009.

12 *Ibidem*, s. 17–19.

6) Zapewnienie wsparcia osobom młodym, przede wszystkim przez przygotowanie się na zwiększony popyt w zakresie kształcenie i szkolenia.
7) Zmiany w prawodawstwie w zakresie ochrony zatrudnienia w ramach modelu *flexicurity*, ograniczające segmentację i poprawiające funkcjonowanie rynków pracy.

O ile Europejski Plan Naprawy Gospodarczej stworzył ramy polityk makroekonomicznych państw członkowskich, o tyle na obszarze polityki zatrudnienia UE analogiczną rolę miał spełniać komunikat Komisji wystosowany w czerwcu 2009 r., zatytułowany ***Wspólne zobowiązania na rzecz zatrudnienia*** (*A Shared Commitment for Employment*)[13]. W dokumencie tym określone zostały najważniejsze priorytety i działania ograniczające wpływ kryzysu na zatrudnienie, sformułowane pod wpływem wniosków ze Szczytu w sprawie zatrudnienia *(Employment Summit)* z maja 2009 roku. Są to[14]:

1) Utrzymywanie zatrudnienia, tworzenie miejsc pracy i promowanie mobilności przez takie działania, jak: lepsze wykorzystanie ustaleń dotyczących skróconego czasu pracy, lepsze przewidywanie restrukturyzacji i zarządzanie nią, tworzenie większej liczby oraz miejsc pracy przez stworzenie lepszych warunków do rozwoju przedsiębiorczości i pomoc bezrobotnym i młodym w podejmowaniu działalności gospodarczej, a także ułatwienie mobilności wewnątrz UE.
2) Podnoszenie umiejętności i dostosowywanie się do potrzeb rynku pracy – przez podnoszenie kwalifikacji i położenie nacisku na uczenie się przez całe życie, bieżącą pomoc dla młodych ludzi w postaci praktyk zawodowych, gwarancji szybkiego otrzymania propozycji szkolenia lub pracy, czy ograniczenie przedwczesnego kończenia nauki szkolnej.
3) Zwiększanie dostępu do zatrudnienia przez: działania aktywizacyjne polegające na przyspieszeniu objęcia bezrobotnych wsparciem aktywnej polityki rynku pracy, obniżenie pozapłacowych kosztów pracy dla długotrwale bezrobotnych czy wprowadzenie różnego rodzaju finansowych zachęt do zatrudnienia.

---

13 *Komisja Wspólnot Europejskich*, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Wspólne zobowiązania na rzecz zatrudnienia,* KOM (2009) 257 wersja ostateczna, Bruksela, 3.6.2009.

14 *Ibidem,* s. 17–19.

W komunikacie znalazły się również inne warte odnotowania stwierdzenia, jak potwierdzenie roli *flexicurity* jako odpowiedniego narzędzia modernizacji rynków pracy i zwiększenia ich zdolności dostosowawczych, zadeklarowanie mobilizacji wszystkich dostępnych środków w walce z kryzysem, w tym udostępnienie 19 mld euro z EFS w latach 2009–2010, a także zobowiązanie Komisji do zwrotu 100% wkładu publicznego w wyniku realizacji projektów finansowanych przez EFS w latach 2009 i 2010.

Prezentując stanowisko Unii dotyczące sytuacji na rynku pracy warto odwołać się do innych istotnych dokumentów: Konkluzji Rady na temat modelu *flexicurity* w czasach kryzysu przyjętych w maju 2009 r., Wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich z października 2010 r. oraz Programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia z listopada 2010 roku.

W dokumencie poświęconym *flexicurity*[15] po raz kolejny podkreślono, że zastosowanie zasad tej strategii pomoże państwom członkowskim i partnerom społecznym radzić sobie ze skutkami ogólnoświatowego kryzysu. Wśród wymienionych dziesięciu zaleceń trzy zasługują na szczególną uwagę, gdyż dość precyzyjnie odnoszą się do specyfiki procesów dostosowawczych na rynkach pracy w okresie kryzysu. Na pierwszym miejscu znalazło się zalecenie „utrzymania poziomu zatrudnienia, tam gdzie jest to możliwe, m.in. przez „pomaganie przedsiębiorstwom w wykorzystaniu rozwiązań alternatywnych wobec zwolnień pracowników, takich jak wykorzystywanie w stosownych przypadkach elastycznych form zatrudnienia i tymczasowego dostosowania czasu pracy, jak również innych form elastyczności wewnętrznej w przedsiębiorstwach". Kolejne dotyczyło potrzeby zwiększenia i udoskonalenia aktywnej polityki rynku pracy oraz zapewnienia adekwatnego wsparcia finansowego w ramach instrumentów pasywnych dla osób dotkniętych kryzysem. Odniesiono się również do problemu segmentacji rynku pracy, zalecając koncentrację na jej zmniejszeniu oraz usprawnieniu funkcjonowania rynku pracy.

Zupełnie inną wymowę ma **Decyzja Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia**[16], gdzie bezpośrednio nawiązano do strategii „Europa 2020". Państwom członkowskim zalecono koncentrację działań na następujących priorytetach:

---

15 *Council of the European Union*, *Council Conclusions on Flexicurity in times of crisis*, Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs, 8 June 2009.

16 *Rada Unii Europejskiej*, *Decyzja Rady 2010/707/UE z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich*.

1) zwiększeniu uczestnictwa kobiet i mężczyzn w rynku pracy, ograniczaniu bezrobocia strukturalnego i promowanie jakości zatrudnienia;
2) rozwijaniu zasobów wykwalifikowanej siły roboczej odpowiadającej potrzebom rynku pracy oraz promowaniu uczenia się przez całe życie;
3) poprawie jakości i wydajności systemów kształcenia i szkolenia na wszystkich poziomach oraz zwiększeniu liczby osób podejmujących studia wyższe lub ich odpowiedniki;
4) promowaniu włączenia społecznego i zwalczaniu ubóstwa.

Jak można zauważyć, wymienione priorytety mają charakter długookresowy i nie korespondują ze skutkami recesji gospodarczej na rynkach pracy. Rada nie odniosła się do kryzysu również w rozwinięciu tych wytycznych i głównych kierunkach działań służących ich realizacji. Zwróciła uwagę, że chociaż wytyczne muszą być sporządzane co roku, to nie powinny ulegać zmianom do 2014 roku, co pozwoli skupić się na ich wdrażaniu.

Miesiąc później Komisja przyjęła **Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia**[17], w którym również odwołano się do strategii „Europa 2020". Osiągnięciu zakładanego celu 75-procentowego wskaźnika zatrudnienia ma służyć podjęcie „energicznych działań skoncentrowanych na czterech priorytetach":

1) lepiej funkcjonującym rynku pracy;
2) lepiej wykwalifikowanej sile roboczej;
3) wyższej jakości miejsc pracy i lepszych warunkach pracy;
4) skuteczniejszej polityce stymulującej tworzenie miejsc pracy i popyt na pracę.

Prezentując szczegółowe treści wymienionych priorytetów oraz towarzyszących im działań, tym razem wielokrotnie odwołano się do zmian na europejskich rynkach pracy w okresie kryzysu. W pierwszym priorytecie uznano aktualność polityki *flexicurity* w warunkach recesji i spodziewanego ożywienia. Zwrócono uwagę na pozytywny wpływ elastyczności wewnętrznej, w tym szczególnie systemów skróconego czasu pracy, na stabilizację zatrudnienia w wielu państwach członkowskich. Wskazano także na dokonane w wielu krajach adaptacje pozostałych komponentów *flexicurity* do warunków niskiej koniunktury, polegające na wzmocnieniu systemów ubezpieczeń od bezrobocia

[17] *Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie,* COM(2010) 682 wersja ostateczna, 23.11.2010 r.

oraz bardziej intensywnym wykorzystaniu instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, w tym zachęt do podejmowania działalności gospodarczej oraz programów szkoleń i praktyk. Charakterystycznym dla Komisji językiem odniesiono się do problemów wynikających z istnienia dualnej struktury rynków pracy w wielu państwach członkowskich. Stwierdzono, że „kryzys uwypuklił potrzebę kontynuowania reform rynku pracy", „rozwiązania dotyczące ograniczenia segmentacji są niewystarczające" oraz że „rozwiązania poszczególnych państw członkowskich w zakresie *flexicurity* można wzmocnić i dostosować do nowego kontekstu społeczno-gospodarczego". Kolejne dwa wymienione priorytety nie są bezpośrednio powiązane ze zmianami na rynkach pracy w okresie kryzysu, jednak zwrócono uwagę na zagrożenie bezrobociem strukturalnym zwalnianych pracowników z sektorów najbardziej dotkniętych kryzysem, a także na zwiększenie się odsetka osób niedobrowolnie zatrudnionych na umowach czasowych i w niepełnym wymiarze. W ostatnim punkcie dedykowanym tworzeniu miejsc pracy Komisja uznała za priorytetowe znaczenie dynamiki wzrostu gospodarczego dla zwiększenia popytu na pracę, choć zwróciła także uwagę na korzystny wpływ działań o charakterze strukturalnym, ukierunkowanych na stworzenie bardziej sprzyjającego otoczenia działalności gospodarczej. Kraje członkowskie zostały wezwane do zmniejszenia obciążeń administracyjnych, redukcji pozapłacowych kosztów pracy (na przykład przez przesunięcie ciężaru opodatkowania na konsumpcję czy zużycie energii lub zanieczyszczenia) oraz promowania przedsiębiorczości, samozatrudnienia i innowacji. Komisja określiła również rolę Unii w realizacji tych zadań. W obszarach dotyczących przezwyciężania skutków kryzysu na rynkach pracy zachęciła państwa członkowskie do wykorzystania pomocy z funduszy strukturalnych. Zaoferowała także szereg „miękkich" działań, jak tworzenie planów działań, monitorowanie postępów państw członkowskich, inicjowanie debaty czy wymianę najlepszych praktyk.

Warto zastanowić się czy aktywność Unii Europejskiej była adekwatna do zmian na europejskich rynkach pracy oraz w jakim stopniu wspierała państwa członkowskie w ograniczaniu skutków recesji na rynkach pracy. Oceniając działalność Komisji i Rady należy mieć na uwadze zasygnalizowane ograniczenia kompetencyjne i budżetowe UE. Kolejną trudnością w realizacji polityki zatrudnienia było pogodzenie celów krótkookresowych, związanych z łagodzeniem skutków recesji, z długookresowymi reformami wyznaczonymi w strategii gospodarczej UE, ukierunkowanymi na sprostanie wyzwaniom

strukturalnym. Wyzwania te są przede wszystkim rezultatem starzenia się społeczeństwa, przyspieszenia postępu technicznego, rosnącej specjalizacji i nasilającej się presji konkurencyjnej w dobie globalizacji. Następną przeszkodą było zróżnicowanie reakcji krajowych rynków pracy na zjawiska kryzysowe oraz odmienność rozwiązań instytucjonalnych. W rezultacie można dojść do wniosku, że stworzenie odpowiednich ram realizacji krajowych polityk antykryzysowych na rynkach pracy było zadaniem niełatwym, być może trudniejszym od zaprojektowania strategii stymulowania popytu, jaką był Europejski Plan Naprawy Gospodarczej.

Wiele elementów stanowiska UE wobec działań antykryzysowych należy ocenić pozytywnie. W szczególności warto zauważyć, że Komisja nie rekomendowała działań mogących stabilizować rynek pracy w krótkim okresie i wywołujących niepożądane skutki w dłuższym horyzoncie czasowym, a nierzadko wręcz przestrzegała przed ich podjęciem. Zgodnie z ideą *flexicurity*, głównym sposobem zapewniającym bezpieczeństwo socjalne miała być pasywna polityka rynku pracy, a nie ochrona istniejących miejsc pracy przez zwiększenie prawnej ochrony zatrudnienia. Przestrzegano przed pomocą mającą na celu ochronę istniejących miejsc pracy w sektorach schyłkowych, stosowaniem rozbudowanych programów tworzenia miejsc pracy w sektorze publicznym czy wykorzystywaniem systemu emerytalnego w celu złagodzenia problemu bezrobocia. Wskazywano także na potrzebę rozwijania działań aktywizacyjnych w celu ułatwienia powrotu bezrobotnych do zatrudnienia w okresie ożywienia. Już w Planie Naprawy sugerowano wykorzystanie elastyczności czasu pracy oraz zwrócono uwagę na potrzebę uniknięcia zbędnych zwolnień w firmach mających przejściowe problemy, jednak niezagrożonych w dłuższym okresie zmianami o charakterze strukturalnym. Pozytywnie należy ocenić także dostosowanie zasad finansowania z Europejskiego Funduszu Społecznego czy Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji.

Niektóre aspekty związane z prowadzeniem unijnej polityki zatrudnienia budzą jednak zastrzeżenia. Przede wszystkim wątpliwości dotyczą adekwatności priorytetów i głównych kierunków działań do koniunktury na rynkach pracy. Jak wykazano, rosnące bezrobocie wynikało z obniżenia popytu na pracę wywołanego negatywnym szokiem popytowym. Miało więc charakter cykliczny i należało je rozpatrywać w kategoriach zjawiska nierównowagi. Tymczasem pomimo deklaracji zaangażowania UE w ograniczaniu oddziaływania kryzysu na zatrudnienie, zdecydowana większość celów i działań prezentowanych

w dokumentach UE miała charakter strukturalny i była zorientowana na podażową stronę rynku pracy. Z trzech priorytetów wskazanych we Wspólnych Zobowiązaniach, priorytety drugi i trzeci, a także większość przypisanych im głównych kierunków działań nie korespondują z kryzysowymi zmianami na rynku pracy. Priorytet pierwszy częściowo także odnosił się do celów strukturalnych, a mianowicie do podniesienia mobilności siły roboczej czy zwiększenia konkurencyjności i adaptacyjności przedsiębiorstw. Co więcej, krytycznie należy ocenić zestawienie w jednym priorytecie celów krótkookresowych i długookresowych, wymagających stosowania instrumentów skierowanych zarówno na popytową, jak i podażową stronę rynku pracy[18]. Z kolei w wytycznych Rady żaden z czterech postulatów nie odnosi się bezpośrednio do przeciwdziałania recesyjnym zmianom na rynku pracy i zapewnieniu prozatrudnieniowego ożywienia gospodarczego. Być może wyraźna orientacja Komisji i Rady na realizację strategii w dłuższym horyzoncie czasowym doprowadziła do niedostatecznego uwzględnienia zmian o charakterze cyklicznym. Takie podejście oznaczałoby przyjęcie bardzo optymistycznego założenia, że zmiany na rynkach pracy w następstwie kryzysu okażą się łatwo odwracalne i nie będą stanowić istotnej przeszkody w osiągnięciu długofalowych celów UE. Dopiero Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia w należytym stopniu uwzględnia wyzwania związane ze skutkami kryzysu na rynkach pracy.

Wiele wskazuje również na to, że reakcja polityki zatrudnienia UE na kryzys charakteryzowała się bardzo dużą inercją. Po przyjęciu Planu Naprawy i wiosennym komunikacie Komisji poświęconym jego realizacji można było spodziewać się szybkiego uchwalenia dokumentu, który wprowadzałby ramy antykryzysowej polityki wobec rynku pracy państw członkowskich oraz rozwijał zasygnalizowane kierunki działań. Tymczasem przyjęte Wspólne Zobowiązania wniosły niewiele nowego, może poza dość ogólną zachętą do lepszego wykorzystania ustaleń dotyczących skróconego czasu pracy. Pozostałe zalecenia stanowiły w dużej mierze powtórzenie priorytetowych celów i kierunków działań z okresu przedkryzysowego, kiedy problemy na rynku pracy nie wynikały z niedostatecznego popytu na pracę, ale z czynników natury strukturalnej. Ponadto, o ile zapisy o potrzebie ograniczenia niepo-

[18] Pod tym względem priorytety określone we Wspólnych Zobowiązaniach stanowią krok wstecz wobec głównych celów wyrażonych na Szczycie w sprawie zatrudnienia, w których uniknięto tego błędu.

trzebnych zwolnień w planie naprawy pod koniec 2008 roku wyprzedzały okres największych redukcji zatrudnienia, o tyle już podobne deklaracje we wspólnych zobowiązaniach w połowie 2009 roku miały miejsce po największej fali zwolnień. Kolejnym dowodem na inercję działań UE są zalecenia Rady z 25 czerwca 2009 r. w sprawie aktualizacji wytycznych polityki gospodarczej i realizacji polityki zatrudnienia państw członkowskich[19]. Wytyczne dotyczące rynku pracy odnoszą się do zagrożeń strukturalnych, niemających związku ze zmianami w okresie kryzysu. Na przykład, Irlandii zalecono „wspieranie szybkiego dostosowania do trwałego wzrostu w perspektywie średnioterminowej za pomocą środków zwiększających wydajność, które pomogą przywrócić konkurencyjność oraz właściwe polityki płacowe". Hiszpanii rekomendowano natomiast „promowanie szybkiego przejścia od etapu nauki do zatrudnienia, dalsze propagowanie mobilności, podwyższanie umiejętności i przeciwdziałanie rozdrobnieniu rynku pracy". Trudno oczekiwać, by tego typu wytyczne były użyteczne dla rządów państw, których gospodarki znalazły się w głębokim kryzysie. Reasumując, działania wielu państw mające na celu ochronę istniejących miejsc pracy były przede wszystkim inicjatywą państw członkowskich, a nie Unii Europejskiej. Dokument właściwe diagnozujący zagrożenia i wyzwania związane ze skutkami kryzysu, tj. Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, został przyjęty dopiero pod koniec 2010 roku.

Następne zastrzeżenie dotyczące działań Unii wiąże się z problemem segmentacji rynku pracy. Jak wykazano, główny ciężar procesów dostosowawczych na rynkach pracy poniosły osoby młode i zatrudnione na umowach czasowych, co wskazuje na istnienie dualnej struktury rynków pracy w wielu krajach europejskich. Jeżeli w realizacji polityki zatrudnienia Unia rzeczywiście koncentrowała się na problemach strukturalnych, a nie cyklicznych, to można było spodziewać się szybkiego podjęcia inicjatyw zmierzających do zwiększenia przepływów między zatrudnieniem czasowym a stałym, zwłaszcza że problem segmentacji został zasygnalizowany w Komunikacie Komisji na wiosenny szczyt Rady w 2009 roku. Tymczasem we „Wspólnych Zobowiązaniach" czy wytycznych Rady nie poruszono tej kwestii, a w Konkluzjach Rady na temat *flexicurity* poświęcono jej jedynie krótką i bardzo ogólnikową wzmiankę.

[19] *Rada Unii Europejskiej, Zalecenie Rady 2009/531/WE z dnia 25 czerwca 2009 r. w sprawie planowanej na rok 2009 aktualizacji ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty oraz w sprawie realizacji polityk zatrudnienia państw członkowskich.*

Istotność i złożoność tej kwestii dostrzeżono w Programie na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia. Natomiast bardziej zdecydowane działania ukierunkowane na poprawę sytuacji młodzieży na dotkniętych kryzysem i zdualizowanych rynkach pracy podjęto dopiero w grudniu 2012 roku, przyjmując *Pakiet dotyczący zatrudnienia młodzieży (Youth Employment Package),* stanowiący część przyjętego kilka miesięcy wcześniej „Pakietu dotyczącego zatrudnienia" *(Employment Package)*[20]. Wzrost aktywności UE należy ocenić pozytywnie, jednak tempo działań potwierdza wcześniejsze wnioski o bardzo dużym opóźnieniu reakcji na zmiany zachodzące na rynkach pracy.

Pewne wątpliwości może wzbudzać także uznanie promowanego przez UE modelu *flexicurity* za właściwą strategię w czasach kryzysu[21]. Z jednej strony rzeczywiście należy przyznać, że wiele reform zgodnych z zasadami *flexicurity* może wpływać korzystnie na funkcjonowanie rynków pracy w okresie kryzysu czy ożywienia gospodarczego. Przykładem mogą być zapewnienie zasiłków odpowiednio wysokich, lecz uwarunkowanych aktywnością w poszukiwaniu pracy, poprawa kształcenia ustawicznego, rozwój aktywnej polityki rynku pracy czy promowanie dialogu między pracodawcami a pracownikami. Kontrowersje może natomiast wzbudzać komponent strategii „elastyczne i przewidywalne warunki umów", który miał na celu wzmocnienie elastyczności rynku pracy. Choć jedna z kilku ścieżek *flexicurity* dotyczyła krajów doświadczających problemu segmentacji, to w świetle doświadczeń kryzysowych należy stwierdzić, że równomierne rozłożenie elastyczności i bezpieczeństwa wśród pracowników nie powiodło się. Wiele wskazuje na to, że elastyczność rynku pracy sprowadzano przede wszystkim do elastyczności zatrudnienia oraz elastyczności podaży pracy rozumianej w kategoriach mobilności siły roboczej. O ile takie podejście mogło być adekwatne w warunkach wysokiej koniunktury, kiedy głównym celem polityki na rynku pracy było sprostanie wyzwaniom strukturalnym, o tyle odporności rynku pracy na zjawiska kryzysowe sprzyjała elastyczność wewnętrzna: czasu pracy i funkcjonalna, a niekiedy również elastyczność płac. Wydaje się więc, że wykorzystanie elastyczności wewnętrznej powinno być

---

20 Zob. *Komisja Europejska*, *W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu*, COM(2012) 173 wersja ostateczna, Bruksela, 18.04.2012.

21 Zasady unijnego modelu *flexicurity* zostały sformułowane w dokumencie: Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity, op. cit.*

bardziej akcentowanym elementem podejścia *flexicurity*. Należy również zaznaczyć, że obciążenia dla finansów publicznych wynikające z realizacji tej strategii ulegają silnym wahaniom w cyklu koniunkturalnym. Realizacja rozwiniętej pasywnej i aktywnej polityki rynku pracy w warunkach niskiej koniunktury wymaga więc posiadania odpowiednio dużej przestrzeni fiskalnej, na co wiele krajów członkowskich nie było przygotowanych. Na koniec warto dodać, że wiele problemów na europejskich rynkach pracy wynika nie z wadliwości zasad *flexicurity*, co z ich niewielkiego przełożenia na politykę krajów członkowskich. Lektura raportu poświęconego ewaluacji implementacji strategii *flexicurity* w latach 2007–2010 nasuwa refleksję, że w wielu przypadkach unijne zalecenia były realizowane wybiórczo, a większość wprowadzanych zmian służyła przede wszystkim podwyższeniu elastyczności, a nie zapewnieniu równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem na rynku pracy[22].

Oceniając aktywność działań antykryzysowych Unii Europejskiej nasuwa się refleksja, że na tle działań ukierunkowanych na stymulowanie popytu i stabilizację rynków finansowych ograniczanie skutków recesji na rynkach pracy nie należało do priorytetów UE. Taka sytuacja nie powinna dziwić, zarówno z powodu znikomych uprawnień UE w polityce zatrudnienia i „miękkiego" charakteru unijnej polityki zatrudnienia, jak i heterogeniczności krajowych rynków pracy. Należy jednak krytycznie zauważyć, że Unii nie udało się stworzyć merytorycznych ram działań państw członkowskich, a wiele z rekomendacji było spóźnionych lub nieadekwatnych do sytuacji na rynkach pracy. Najważniejszą rolę w prowadzeniu polityki gospodarczej ograniczającej skutki recesji na rynkach pracy odegrały więc same państwa członkowskie.

[22] R. Smith, I. Pavlovaite, E. Jurado, T. Weber, *Evaluation of flexicurity 2007–2010: Final Report*, ICF GHK, 30 October 2012.

2. Główne kierunki stabilizacyjnej polityki makroekonomicznej państw członkowskich

2.1. Polityka pieniężna

Kryzys na rynkach finansowych, którego nasilenie doprowadziło do recesji gospodarczej w latach 2008–2009, skłonił banki centralne do prowadzenia bardzo ekspansywnej polityki pieniężnej. Z perspektywy Unii Europejskiej największe znaczenie miały decyzje Europejskiego Banku Centralnego, który prowadził politykę pieniężną dla 15 krajów strefy euro[23] wytwarzających blisko ¾ unijnego PKB. W roku 2007 i przez większą część roku 2008 EBC stabilizował rynek pieniężny wykorzystując operacje otwartego rynku, natomiast nie obniżał stóp procentowych ze względu na dość wysoką inflację. W reakcji na eskalację kryzysu oraz szybkie tempo dezinflacji, w październiku 2008 r., EBC rozpoczął cykl obniżek **podstawowej stopy procentowej** z poziomu 4,25% do 1% w maju 2009 roku. Banki centralne państw UE spoza strefy euro również podjęły decyzję o obniżeniu stóp procentowych (por. tabela 27 w aneksie). Najbardziej ekspansywną politykę pieniężną w tym względzie prowadziły Wielka Brytania i Szwecja, natomiast wśród nowych krajów członkowskich cięcia stóp były z reguły mniejsze, co można tłumaczyć bądź utrzymywaniem się dość wysokiej inflacji (Rumunia, Polska, Węgry), bądź próbą powstrzymania odpływu kapitału zagranicznego (Węgry, Łotwa, Rumunia).

Jednocześnie z obniżaniem stóp procentowych EBC i banki centralne krajów spoza strefy euro podejmowały **działania nakierowane na stabilizację sektora bankowego**. W warunkach ograniczonych możliwości krótkoterminowego finansowania na rynku międzybankowym i generalnie wysokiej awersji do ryzyka, banki centralne udzieliły nadzwyczajnego wsparcia w celu dostarczenia brakującej płynności sektorowi bankowemu. Najważniejsze modyfikacje operacji refinansujących polegały na poszerzeniu akceptowanych zabezpieczeń, wydłużeniu okresu zapadalności instrumentów oraz ustanowieniu linii swapowych między bankami centralnymi. W reakcji na kryzys płynności EBC zadeklarował dostarczanie bankom strefy euro nieograniczonych kwot płynności po stałej stopie we wszystkich operacjach refinansujących. Dalej

[23] Stan na 2008 rok.

w swoich działaniach poszedł Bank Anglii, który w celu stabilizowania rynków finansowych zdecydował się na skup publicznych i prywatnych papierów wartościowych w ramach tzw. poluzowania ilościowego *(quantitative easing)*. Natomiast w nowych krajach członkowskich nadzwyczajne działania nie były szeroko wykorzystywane, głównie ze względu na zasadniczo zdrowe systemy bankowe oraz utrzymywanie się nadpłynności w niektórych z nich (Czechy, Polska)[24]. Warto również zauważyć, że nowe kraje UE posiadające płynny kurs walutowy (Polska, Czechy i Rumunia) generalnie znajdowały się w lepszym położeniu niż te o kursie sztywnym (tj. kraje nadbałtyckie, Słowacja czy Bułgaria), ponieważ deprecjacja waluty krajowej amortyzowała spadek popytu zagranicznego[25].

Warto zastanowić się, jaki wpływ tak prowadzona polityka pieniężna wywierała na funkcjonowanie rynków pracy. W okresie przedkryzysowym powszechnie uznawano, że głównym celem banków centralnych powinna być walka z inflacją, a nie dostrajanie gospodarki w celu zapewnienia pełnego zatrudnienia. Podczas recesji 2008–2009 banki centralne krajów europejskich podejmowały aktywne i często niekonwencjonalne działania, które były jednak zorientowane przede wszystkim na zapewnienie stabilności finansowej, a nie ograniczenie wzrostu bezrobocia. W obecnie toczących się dyskusjach dotyczących potrzeby zmiany celów i sposobu prowadzenia polityki pieniężnej powrót do aktywnego zaangażowania banków w celu zapewnienia pełnego zatrudnienia także nie był rozważany[26]. Należy jednak zauważyć, że w okresie recesji aktywność banków centralnych wpływała na rynki pracy w sposób pośredni, przy czym na uwagę zasługują dwa mechanizmy.

---

24 Por. *Kryzys a polityka stabilizacyjna...*, s. 71–92.

25 Osobny przypadek stanowi gospodarka węgierska, także posiadająca płynny kurs walutowy, w której silna przecena forinta po upadku Lehman Brothers doprowadziła do poważnego kryzysu walutowego. Gwałtowny odpływ kapitału zagranicznego wynikał jednak nie tylko z czynników zewnętrznych, ale również wewnętrznych, zwłaszcza wysokiego zadłużenia (głównie w walutach obcych) oraz mało wiarygodnej polityki gospodarczej.

26 Zob. np. A. Wojtyna, *Banki centralne po kryzysie: czy konieczne są zmiany instytucjonalne w strategii bezpośredniego celu inflacyjnego?*, „Gospodarka Narodowa" 2012, nr 7–8, s. 45–65; A. Sławiński, *Wpływ globalnego kryzysu bankowego na bankowość centralną,* „Ekonomista", 2010, nr 2; *In the Wake of the Crisis. Leading Economists Reassess Economic Policy,* O. Blanchard, D. Romer, M. Spence, J. Stiglitz [red.], The MIT Press, Cambridge-London 2012.

Po pierwsze, prowadzenie ekspansywnej polityki pieniężnej, w tym szczególnie obniżenie stóp procentowych, powinno – przez stabilizowanie popytu i produkcji – ograniczać także spadek zatrudnienia. Wydaje się jednak, że skuteczność polityki pieniężnej w stabilizacji gospodarki realnej była co najwyżej umiarkowana. Decyzja o obniżeniu stóp procentowych przez EBC wydaje się być nieco spóźniona, biorąc pod uwagę zarówno szybsze reakcje FED czy Banku Anglii, jak i osłabienie aktywności gospodarczej już w pierwszej połowie 2008 roku. Co więcej, ze względu na generalnie niski poziom stóp procentowych w okresie wysokiej koniunktury, przestrzeń ich obniżenia nie była zbyt duża. W warunkach powszechnie występujących tendencji deflacyjnych nawet bliskie zeru nominalne stopy procentowe nie gwarantowały niskiej stopy realnej. Okazało się również, że pomimo wzrostu agregatu M1, dynamika kredytów bankowych i podaży pieniądza M3 bardzo się zmniejszyła, co może świadczyć o niskiej drożności kanałów transmisji monetarnej między systemem bankowym a gospodarką realną[27]. Na tej podstawie można dojść do wniosku, że wysoka preferencja płynności i awersja do ryzyka podmiotów gospodarczych ograniczały popytotwórcze efekty ekspansywnej polityki pieniężnej, co oznacza wystąpienie sytuacji nazywanych w literaturze pułapką płynności oraz pułapką inwestycji.

Drugi mechanizm oddziaływania polityki pieniężnej na funkcjonowanie rynku pracy wynika z tego, że firmy w większym stopniu wykorzystujące dźwignię finansową są bardziej wrażliwe na skutki kryzysów bankowych i muszą silniej ograniczać popyt na pracę. Zatem odpowiednia polityka pieniężna może – przez stabilizację sektora bankowego – przyczynić się do utrzymania dostępności kredytu dla przedsiębiorców i ograniczenia zwolnień. Analizując politykę pieniężną można dojść do wniosku, że w warunkach kryzysu płynności banki centralne dość skutecznie realizowały funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji, zapobiegając dalszej eskalacji kryzysu bankowego[28]. Zgodne z tą sugestią są także wcześniejsze ustalenia w części poświęconej zmianom ogólnej aktywności gospodarczej w okresie kryzysu gospodarczego. Jak wskazano, podaż kredytów dla przedsiębiorców niefinansowych w Unii Europejskiej

---

27 *Kryzys a polityka stabilizacyjna*...,s. 81–82.

28 Zob. także: J. Vinals, *Central Banking Lessons from the Crisis*, IMF, 2010, s. 10–12; P. Cour-Thimann, B. Winkler, *The ECB's non-standard monetary policy measures: the role of institutional factors and financial structure*, „ECB Working Paper Series" 2013, no 1528.

ogółem zaczęła maleć dopiero jesienią 2009 roku, a w połowie 2009 roku zdecydowana większość ankietowanych przedsiębiorców europejskich nie wskazywała na problemy w finansowaniu działalności. Ponadto większość krajów, w których wystąpił systemowy kryzys bankowy, charakteryzowało się relatywnie wysoką odpornością rynku pracy na zjawiska kryzysowe. Wiele zatem wskazuje na niewielkie znaczenie zakłóceń w systemie bankowym dla wielkości zgłaszanego popytu na pracę przez omawiany mechanizm, przynajmniej w pierwszej fazie kryzysu gospodarczego. Do tej sytuacji przyczyniły się antykryzysowe działania banków centralnych.

2.2. Polityka fiskalna

Ograniczona skuteczność polityki pieniężnej w stabilizowaniu produkcji i zatrudnienia stanowiła argument za wykorzystaniem polityki fiskalnej. Funkcja stabilizacyjna tej polityki może być realizowana zarówno za pomocą narzędzi dyskrecjonalnych, jak i automatycznych stabilizatorów koniunktury. W okresie przed recesją z lat 2008–2009 prymat przyznawano polityce opartej na regułach, podważając skuteczność aktywnej polityki budżetowej. W warunkach obecnego kryzysu wielu znanych ekonomistów opowiedziało się natomiast za jak najszybszym przedsięwzięciem zakrojonych na szeroką skalę działań dyskrecjonalnych[29]. W rezultacie, źródłem ekspansji fiskalnej w krajach członkowskich były zarówno działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury, jak i instrumenty dyskrecjonalne. Na poziomie UE ogółem, automatyczne stabilizatory odegrały większą rolę w łagodzeniu recesyjnych spadków produkcji, co jest związane z dużymi rozmiarami sektora publicznego w przeważającej liczbie państw członkowskich[30]. Między poszczególnymi krajami UE widoczne są wyraźne różnice roli stabilizatorów w łagodzeniu spadku dochodów gospodarstw domowych oraz rozmiarów pakietów stymulacyjnych

---

[29] Zob. np. M. Spilimbergo, S.Symansky, M. Cottarelli, O. Blanchard, *Fiscal policy for the crisis*. IMF Staff Position Note, 2008; *In the Wake of the Crisis...;* czy L. Summers, *Fiscal Stimulus Issues. Testimony before the House Budget Committee*, Washington, 16 stycznia 2008.

[30] *European Commission, Annual Report on the Euro Area 2009,* „European Economy" 2009, no 6, s. 15.

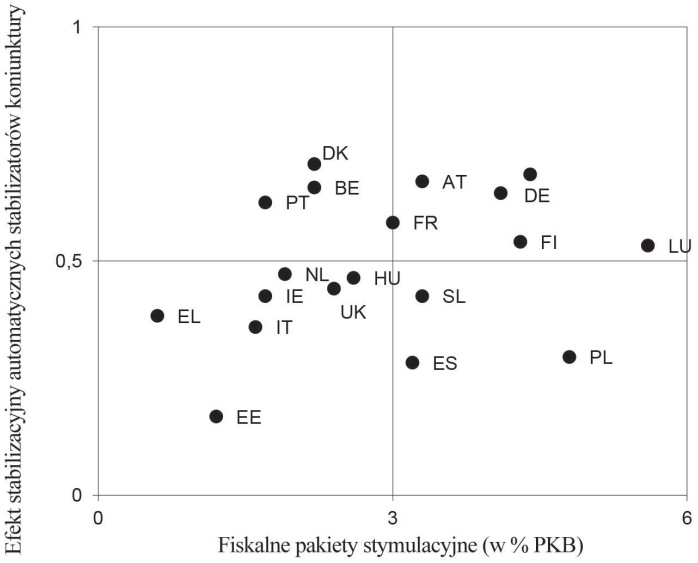
(por. Rys. 31). Na ich podstawie można wyodrębnić cztery ogólne kierunki realizacji antykryzysowej polityki fiskalnej w państwach członkowskich:

1) bardzo ekspansywną politykę fiskalną, wynikającą zarówno ze znacznych nakładów na działania dyskrecjonalne, jak i dużej roli automatycznych stabilizatorów. Do tej grupy można zaliczyć: Szwecję, Niemcy, Luksemburg, Finlandię, Austrię oraz Francję;
2) ekspansywną politykę fiskalną, wynikającą z wysokich kosztów działań o charakterze dyskrecjonalnym przy ograniczonej roli automatycznych stabilizatorów. Taka polityka była realizowana w Polsce, Hiszpanii i Słowenii[31];
3) ekspansywną politykę fiskalną, wynikającą z dużej roli automatycznych stabilizatorów, przy relatywnie mniejszych nakładach o charakterze dyskrecjonalnym. Taka polityka była prowadzona w Danii, Belgii i Portugalii;
4) umiarkowanie ekspansywną politykę fiskalną, z relatywnie mniej kosztownymi pakietami stymulacyjnymi oraz przeciętną lub niewielką rolą automatycznych stabilizatorów. Można tu wskazać przede wszystkim Estonię, Grecję i Włochy, a w dalszej kolejności także Irlandię, Wielką Brytanię, Holandię oraz Węgry[32].

Wiele krajów UE przeznaczyło znacznie większe nakłady na **wsparcie instytucji finansowych**, albo w formie rekapitalizacji i wykupu toksycznych aktywów, albo przez udzielanie gwarancji i pożyczek. Łączna pomoc udzielona instytucjom finansowym przez państwa członkowskie do końca 2010 roku przekroczyła 10% unijnego PKB. W wielkościach bezwzględnych, największe środki na ten cel przeznaczyły Wielka Brytania, Niemcy i Francja. Natomiast odnosząc wielkość nakładów finansowych

[31] Wiele wskazuje na to, że do tej grupy można zaliczyć także nieuwzględnione na rysunku 31 Cypr oraz Czechy, w których pakiety stymulacyjne stanowiły odpowiednio 5,1% oraz 4,5% PKB, a niskość świadczeń dla bezrobotnych oraz mniejsze obciążenia podatkowe w stosunku do PKB nowych członków UE na tle krajów „starej" Unii wskazują na relatywnie mniejsze znaczenie automatycznych stabilizatorów koniunktury.

[32] Wydaje się, że taki kierunek polityki fiskalnej był realizowany także w Bułgarii, Rumunii, na Litwie, Łotwie, Malcie oraz Słowacji, nieumieszczonych na rysunku. Nakłady na działania dyskrecjonalne były tam niskie i nie przekraczały 2% PKB, a relatywnie niski poziom świadczeń dla bezrobotnych oraz mniejsze obciążenia podatkowe w stosunku do PKB na tle starych państw UE wskazują na relatywnie mniejszą rolę automatycznych stabilizatorów.



Rys. 31. Koszty działań o charakterze dyskrecjonalnym oraz efekt stabilizacyjny automatycznych stabilizatorów koniunktury w państwach UE w latach 2009 i 2010

Objaśnienia:

1) Efekt stabilizacyjny automatycznych stabilizatorów koniunktury jest mierzony jako część straty dochodów gospodarstw domowych, która zostanie zrekompensowana za pomocą podatków i składek na ubezpieczenia społeczne oraz pieniężnych transferów socjalnych w sytuacji wzrostu bezrobocia o 5 p.p. W kalkulacji przyjęto stan prawny z dnia 1.01.2008 r.

2) Fiskalne pakiety stymulacyjne oznaczają sumę kosztów działań antykryzysowych w krajach członkowskich realizowanych zgodnie z wytycznymi zawartymi w Europejskim Planie Naprawy Gospodarczej, poniesionych w latach 2009 i 2010, w relacji do średniego PKB z analogicznego okresu.

3) Brak danych dla Czech, Słowacji, Litwy, Łotwy, Malty, Cypru, Bułgarii i Rumunii.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Dolls, C. Fuest, A. Peichl, *Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe,* „Journal of Public Economics" 2012, vol. 96, s. 294–296 oraz *European Commission*, *Public Finances in EMU 2010,* „European Economy", no 5, s. 20.

do rozmiarów gospodarek narodowych można zauważyć, że największe obciążenia poniosły Irlandia (63,1% PKB) i Grecja (26%), a wydatki przekraczające 10% PKB poniosły także: Holandia, Dania, Austria, Wielka Brytania, Cypr, Niemcy oraz Luksemburg (por. tabela 28 w aneksie). Tak duża skala wsparcia udzielonego instytucjom finansowym, w tym szczególnie grupie kilkunastu największych banków, pozostaje bez precedensu. Pomoc bankom „zbyt dużym,

by upaść" była najbardziej krytycznie ocenianym elementem stabilizacyjnej polityki makroekonomicznej, zarówno z powodu nadużyć tych instytucji w przeszłości, jak również silnego pogorszenia salda budżetów narodowych, prowadzącego do pogłębiania się kryzysu finansów publicznych33. Z drugiej strony trzeba jednak przyznać, że pomoc publiczna zapobiegła zapaści systemu bankowego i ograniczyła negatywny wpływ kryzysu bankowego na gospodarkę realną, w tym także na popyt na pracę. Finansowanie działań antykryzysowych oraz wzrost wydatków i spadek dochodów wynikający z działania automatycznych stabilizatorów złożyły się na rosnące obciążenie finansów publicznych. Niektóre kraje nie dysponowały odpowiednio dużą przestrzenią fiskalną, pozwalającą na prowadzenie ekspansywnej polityki w reakcji na recesję. Niewielkie możliwości w tym względzie miały zwłaszcza: Grecja, Portugalia, Cypr, Włochy, Irlandia, Hiszpania, Belgia, Malta oraz Węgry[34]. Ponadto, niektóre nowe kraje członkowskie znajdujące się poza strefą euro miały trudności w utrzymywaniu równowagi bilansu płatniczego, co również ograniczało pole manewru polityki fiskalnej. Takie problemy wystąpiły zwłaszcza na Węgrzech, Łotwie i w Rumunii. Z wyjątkiem Hiszpanii i Cypru, kraje te albo przyjmowały relatywnie niewielkie pakiety fiskalne, albo też – równolegle z działaniami stymulacyjnymi - realizowały programy ograniczające rozmiary deficytów budżetowych. Kraje nadbałtyckie, Irlandia, a w mniejszym stopniu także Węgry i Bułgaria realizowały działania konsolidacyjne o wartości znacznie przekraczającej nakłady na stymulowanie popytu już w latach 2009 i 201035. Konsolidacja budżetowa, oznaczająca zacieśnianie polityki fiskalnej, pozytywnie oddziaływała na saldo finansów publicznych, jednak przyczyniała się do pogłębienia spadku popytu, wywierając negatywny wpływ na dynamikę produkcji i zatrudnienia.

Warto rozważyć, w jaki sposób polityka fiskalna oddziaływała na funkcjonowanie rynków pracy w okresie kryzysu. Niektóre rozwiązania, jak zwiększenie wydatków na politykę rynku pracy czy obniżenie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, mogły zmniejszać wrażliwość zatrudnienia na

---

33 Zob. np. M. Lubiński, *Polityka fiskalna wobec kryzysu finansowego. Próba oceny,* „Gospodarka Narodowa" 2010, nr 9, s. 15–19.

34 Zob. *European Commission*, *Economic Crisis in Europe: Causes...*, s. 44–45.

35 *European Commission*, *Public Finances in EMU 2010*, s. 20.

spadki produkcji oraz modyfikować procesy dostosowawcze na rynku pracy[36]. Inne, jak wydatki na infrastrukturę czy wsparcie dochodów gospodarstw domowych, przyczyniały się do stabilizacji popytu na pracę w sposób pośredni, przez stymulowanie popytu i produkcji. Warto zauważyć, że wydatki zakwalifikowane do kategorii „rynek pracy" stanowiły generalnie niewielką część ekspansji fiskalnej (por. tabela 29 w aneksie). W zdecydowanej większości krajów wydatki te w 2009 roku zwiększono o 0,1–0,2% PKB. Więcej środków na ten cel, zarówno w wielkościach bezwzględnych, jak i w relacji do łącznej wielkości wydatków dyskrecjonalnych, przeznaczono w Szwecji, Czechach, na Węgrzech, Niemczech, Austrii oraz Danii. W kolejnym roku wydatki nieco wzrosły, a do krajów zwiększających nakłady o co najmniej 0,3% dołączyły Belgia, Portugalia i Słowenia. Warto zwrócić uwagę także na instrumenty skierowane do przedsiębiorstw, wśród których najważniejszą pozycją było obniżenie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. Takie rozwiązania stosowały przede wszystkim: Francja, Słowenia i Czechy, a w dalszej kolejności również Cypr, Niemcy, Hiszpania, Luksemburg, Finlandia, Holandia i Włochy. Większość wydatków w ramach pakietów fiskalnych była przeznaczana na wsparcie dochodów gospodarstw domowych oraz inwestycje publiczne. Wydatki te nie wpływały na mechanizmy dostosowawcze na rynku pracy, lecz oddziaływały na poziom zatrudnienia pośrednio, przez stabilizowanie popytu i produkcji.

Biorąc pod uwagę kontrowersje, jakie towarzyszyły i wciąż towarzyszą realizacji aktywnej polityki fiskalnej, warto zastanowić się nad zasadnością prowadzenia silnie ekspansywnej, stabilizacyjnej polityki fiskalnej. Wiele wskazuje na to, że warunki makroekonomiczne w Unii Europejskiej sprzyjały podniesieniu efektywności ekspansji fiskalnej w stymulowaniu gospodarki realnej. Z pewnością argumentem za jej zastosowaniem podczas recesji były popytowy charakter szoku oraz istnienie znacznych niewykorzystanych rezerw mocy produkcyjnych w niemal wszystkich działach produkcji. Efektywność narzędzi stymulowania popytu powinna być wyższa dzięki bardzo niskim stopom procentowym ograniczającym rozmiary efektu wypychania, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że banki centralne sygnalizowały utrzymanie niskich stóp przez dłuższy okres. Kolejną przesłanką ekspansji fiskalnej było niewiel-

[36] Rozwiązania bezpośrednio wpływające na procesy zachodzące na rynku pracy zostały przedstawione w sposób bardziej wyczerpujący w kolejnym punkcie rozdziału.

kie ryzyko inflacjogennych skutków takiej polityki. Co więcej, stymulowanie popytu ograniczało groźbę utrwalenia niekorzystnych tendencji deflacyjnych. Mała skłonność do ryzyka i zwiększenie preferencji płynności wśród podmiotów gospodarczych powinny z kolei zwiększać efekty mnożnikowe inwestycji publicznych, choć równocześnie mogły ograniczać prowzrostowe efekty obniżenia podatków. Kolejnym czynnikiem zwiększającym efekty ekspansji mogło być stopniowe zacieśnianie polityki kredytowej banków. Wyniki najnowszych badań dowodzą, że zwiększenie transferów pieniężnych dla gospodarstw domowych bardziej stymuluje konsumpcję wówczas, gdy gospodarstwa te mają ograniczony dostęp do kredytów[37].

Skuteczność ekspansji fiskalnej była wyższa również dzięki niektórym aspektom związanym ze sposobem prowadzenia polityki interwencyjnej. Według wytycznych Komisji Europejskiej, efektywna pomoc publiczna powinna uwzględniać tzw. zasadę trzech T: być wprowadzona szybko *(timeliness)*, mieć tymczasowy charakter *(temporary)* oraz być ukierunkowana na źródła problemów gospodarczych *(targeted),* a dodatkowo również podlegać koordynacji na poziomie Unii. W unijnych programach zalecano rządom także łączenie instrumentów dochodowych i wydatkowych. Poluzowanie polityki fiskalnej powinno być uzupełnione reformami strukturalnymi zgodnymi z priorytetami Strategii Lizbońskiej. Odnosząc te wytyczne do praktycznych aspektów realizacji polityki budżetowej warto sformułować kilka uwag. Po pierwsze, w warunkach obecnego kryzysu istniała możliwość zastosowania narzędzi dyskrecjonalnych bez typowego w takich przypadkach znacznego opóźnienia. Okazją ku temu było stosunkowo szybkie rozpoznanie momentu załamania (chociaż niedoszacowano jego skalę) oraz przyspieszenie i uproszczenie w okolicznościach nadzwyczajnych procedur parlamentarnych[38]. Niemniej efekty tej pomocy uwidoczniły się dopiero w 2009 roku, a przede wszystkim w 2010 roku. Po drugie, koordynacja działań między krajami Unii ograniczyła ryzyko, że kosztowna i jednostronna ekspansja fiskalna w danej gospodarce narodowej będzie prowadziła nie do wzrostu produkcji krajowej, ale zwiększenia importu z krajów trzecich, nieponoszących kosztów stymulacji popytu. Po trzecie, poszczególne działania dyskrecjonalne zazwyczaj nie spełniały wszystkich trzech

[37] W. Roeger, J. In't Veld, *Fiscal stimulus and exit strategies in the EU: a model-based analysis*, „European Economy – Economic Papers" 2010, no 426.

[38] M. Lubiński, *Polityka fiskalna wobec...*, s. 5–6.

„kryteriów T". Na przykład działania po stronie dochodowej, jak obniżenie podatków czy składek na ubezpieczenia społeczne, przynosiły dość szybkie efekty gospodarcze, jednak mogły z niej skorzystać podmioty gospodarcze czy nawet całe branże znajdujące się w relatywnie dobrej sytuacji. Natomiast wydatkom na inwestycje infrastrukturalne towarzyszyły większe opóźnienia, przy czym wspierały one przede wszystkim dotkniętą załamaniem branżę budowlaną. Z tych względów, jednoczesne wdrażanie wielu różnych instrumentów powinno niwelować niekorzystne odchylenia pojedynczych działań i zwiększać efektywność stymulacji fiskalnej. Po czwarte, osiągnięcie korzystnych efektów podażowych ekspansji fiskalnej (w tym zwłaszcza wzrostu wydatków) wydaje się być trudne w praktycznej realizacji. Ze względu na potrzebę szybkości działania, realne może być zwiększenie finansowania już uruchomionych programów, jedynie adaptowanych na potrzeby walki z kryzysem, a nie czasochłonna realizacja zupełnie nowych przedsięwzięć. Reasumując, sposób prowadzenia antykryzysowej polityki fiskalnej powinien przyczynić się do zwiększenia jej efektywności, choć wiele trudności związanych z jej realizacją pozostało aktualnych także w okresie obecnego kryzysu.

Oceniając zasadność prowadzenia silnie ekspansywnej polityki fiskalnej w celu stabilizacji produkcji i zatrudnienia warto odnieść się do szacunków efektów mnożnikowych pakietów stymulacyjnych. Analizy przeprowadzone w okresie przedkryzysowym dowodziły niskiej efektywności dyskrecjonalnej polityki fiskalnej: według Międzynarodowego Funduszu Walutowego, średnia wartość mnożnika w gospodarkach rozwiniętych, interpretowana jako dodatkowy wzrost produktu krajowego dzięki zwiększeniu deficytu o 1% PKB, wynosiła około 0,5[39]. Podobne dane prezentują także inne analizy, choć szacunki zawierały się w szerokich granicach[40]. Na podstawie doświadczeń obecnego kryzysu szacunki wartości mnożników poddano krytycznej rewizji. W 2013 roku ekonomiści MFW przyznali, że wpływ polityki fiskalnej na tempo wzrostu gospodarczego w okresie kryzysu okazał się znacznie większy od spodziewanego, a wartość mnożnika fiskalnego w latach 2009–2010 wy-

[39] *International Monetary Fund*, *World Economic Outlook: Financial Stress, Downturns, and Recoveries,* Washington, October 2008; *International Monetary Fund*, *World Economic Outlook: Recovery, Risk, and Rebalancing,* Washington, October 2010.

[40] Zob. np. przegląd badań w artykule M. Lubiński, *Polityka fiskalna wobec...*, s. 13–14.

nosiła „znacznie powyżej 1"[41]. Na tym tle, na uwagę zasługują analizy przeprowadzone w Komisji Europejskiej za pomocą modelu QUEST III. Istotnym wkładem tego modelu jest uwzględnienie zakłóceń na rynkach finansowych oraz wyodrębnienie inwestycji mieszkaniowych i zadłużonych gospodarstw domowych. W szacunkach założono występowanie jednorocznego szoku fiskalnego w wysokości 1% bazowego PKB, któremu towarzyszy ekspansywna polityka pieniężna oraz – począwszy od drugiego roku – zacieśnianie polityki fiskalnej, zapewniające powrót do wyjściowej relacji długu publicznego do PKB w średnim okresie. Wartości mnożnika oszacowano na 1,4 dla wydatków konsumpcyjnych oraz inwestycyjnych; 0,99 obniżenia podatku VAT; 0,78 wypłaty transferów oraz 0,68 podatków od dochodów z pracy[42]. Biorąc pod uwagę przedstawione szacunki wartości mnożnika można więc stwierdzić, że prowadzenie aktywnej polityki fiskalnej wywarło istotny wpływ na stabilizację produkcji i zatrudnienia w krótkim okresie.

3. Główne kierunki antykryzysowej polityki na rynkach pracy państw UE

3.1. Wykorzystanie systemów skróconego czasu pracy

W analizie procesów dostosowawczych wykazano, że w wielu krajach odnotowano silne na tle tendencji historycznych redukcje czasu pracy, które łagodziły cykliczne zmniejszenie liczby zatrudnionych. Istotnym czynnikiem oddziałującym na taki przebieg dostosowań było stosowanie systemów skróconego czasu pracy *(short-time working schemes – STWS)*. Przed recesją 2008–2009 systemom tym nie przypisywano istotnej roli w łagodzeniu bezrobocia. Różne formy takich rozwiązań występowały w 13 z 27 krajów członkowskich, a uczestnicy stanowili znikomy odsetek pracujących. Niechęć w ich stosowaniu mogła wynikać zarówno z ich potencjalnie negatywnego wpływu na tempo

[41] O. Blanchard, D. Leigh, *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, „IMF Working Paper" 2013/1, s. 19.

[42] Zob. więcej: K. Marczewski, *Teoretyczne aspekty stabilizacyjnej polityki antykryzysowej,* „Gospodarka Narodowa" 2011, nr 4, s. 9–10.

realokacji siły roboczej do bardziej efektywnych sektorów, jak i znacznych kosztów towarzyszących subsydiowaniu pracy skróconej. Ogromne zainteresowanie systemami i przypisywanie im istotnej roli w kształtowaniu procesów dostosowawczych skłaniają do poświęcenia im szczególnej uwagi wśród narzędzi polityki na rynku pracy. Kolejnym powodem odrębnej analizy tych systemów jest fakt, że na tle pozostałych instrumentów polityki rynku pracy charakteryzują się wyraźną specyfiką. Inaczej niż większość narzędzi aktywnej polityki rynku pracy, ta forma wsparcia jest skierowana nie do bezrobotnych, ale pracujących. Systemy mają więc zapobiec zwolnieniom i ograniczyć napływy do bezrobocia, a nie zwiększyć szanse bezrobotnych na znalezienie pracy. Ograniczając spadek zatrudnienia w okresach przejściowego spadku popytu na pracę stanowią narzędzie ograniczania bezrobocia nierównowagi, podczas gdy aktywna polityka rynku pracy jest ukierunkowana na obniżenie bezrobocia charakterystycznego dla stanu równowagi: frykcyjnego i strukturalnego. Systemy nie mogą być jednak uznane za typowe narzędzia polityki zatrudnienia, gdyż nie maja charakteru makroekonomicznego. Ponadto, choć celem jest uniknięcie nadmiernych zwolnień, to jednocześnie oferują one rekompensatę za zmniejszenie czasu pracy (nierzadko finansowaną z systemów ubezpieczeń od bezrobocia), co przybliża je do instrumentów pasywnej polityki rynku pracy. Skala zmian dokonanych w systemach w reakcji na kryzys stanowi argument na rzecz ich analizy wśród działań dyskrecjonalnych antycyklicznej polityki gospodarczej.

Po wybuchu kryzysu gospodarczego w 2008 roku niemal wszystkie państwa Unii posiadające systemy wprowadziły ich modyfikacje, polegające przede wszystkim na[43]:

1) **zwiększeniu wsparcia finansowego dla pracodawców i pracowników**, albo w formie wyższych dopłat ze środków publicznych za skracany czas pracy, albo przez obniżenie wysokości należnych składek na ubezpieczenia społeczne. Takie zmiany wprowadzono przede wszystkim w Niemczech i Austrii, a także w Belgii, Finlandii, w mniejszym stopniu we Francji;
2) **wydłużeniu okresu korzystania z systemów.** Przed kryzysem systemy oferowały wsparcie zazwyczaj na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. W reakcji na zakłócenia gospodarcze wydłużono finansowanie nawet do 24

[43] Zob. A. Arpaia, N. Curci, E. Meyermans, J. Peschner, F. Pierini, *Short time working...*, s. 30–33.

miesięcy. Ten kierunek dostosowań miał miejsce w Austrii, Niemczech, Belgii, Francji, Finlandii oraz Luksemburgu;

3) **objęciu wsparciem pracowników na umowach tymczasowych**, co zostało dokonane w Austrii, Niemczech, Belgii, Francji i Luksemburgu;
4) **złagodzeniu kryteriów kwalifikowalności pomocy.** Na przykład, w Austrii zamiast wymogu redukcji czasu pracy o co najmniej 80% wprowadzono możliwość redukcji w przedziale 10–90%. W Niemczech zniesiono minimalne wymagania dotyczące uruchomienia pomocy: skrócenie czasu pracy co najmniej 1/3 pracowników i utratę przez nich co najmniej 10% wynagrodzenia. We Francji zapewniono dostęp do systemów nie tylko przedsiębiorstwom, ale również poszczególnym zakładom czy jednostkom produkcyjnym zagrożonym zamknięciem. We Włoszech pomocą objęto dodatkowo małe przedsiębiorstwa, uchylono ograniczenia branżowe i rozszerzono wsparcie na wszystkie kategorie pracowników;
5) **uproszczeniu procedur związanych z uzyskaniem pomocy i raportowaniem o organizacji pracy skróconej.** Takie ułatwienia wprowadzono w Danii, Niemczech, Austrii oraz Luksemburgu;
6) **wprowadzeniu możliwości połączenia redukcji czasu pracy ze szkoleniami.** Takie rozwiązania wprowadziły: Austria, Belgia, Niemcy, Francja, Irlandia, Luksemburg oraz Portugalia. Organizacja szkoleń nie była jednak warunkiem koniecznym uzyskania wsparcia, a odsetek pracowników uczestniczących w podnoszeniu kwalifikacji okazał się niewielki: w Austrii nie przekraczał 25%, a w Belgii, Niemczech i Finlandii – 10%[44].

W reakcji na kryzys, nowe systemy skróconego czasu pracy zainicjowano w dziewięciu państwach członkowskich: Holandii, Czechach, Słowacji, Słowenii, Węgrzech, Polsce, Bułgarii, Litwie i Łotwie. Jak można zauważyć, w tej grupie znajdują się niemal wyłącznie nowe państwa członkowskie. Takich rozwiązań nie wprowadzono natomiast na Cyprze, w Estonii, Grecji, na Malcie i w Szwecji. W następstwie pogorszenia sytuacji gospodarczej i przeprowadzonych modyfikacji systemów pomocą w ramach STWS została objęta znacznie większa niż przed kryzysem liczba pracujących (por. tabela 18 w aneksie). W Luksemburgu, Włoszech, Niemczech i Belgii systemy obejmowały od 3% do 7% pracujących. Jednocześnie są to kraje o silnych redukcjach czasu pracy i niskiej wrażliwości zatrudnienia na obniżenie produkcji. W Czechach,

[44] *European Commission*, *Employment in Europe 2010*, s. 90.

Finlandii, Słowacji, Irlandii, Austrii, Francji i Holandii liczba beneficjentów przekroczyła 1% pracowników, przy czym gospodarki tych państw charakteryzowały się co najmniej umiarkowanymi redukcjami czasu pracy, a wysoką wrażliwość zatrudnienia odnotowano jedynie w dotkniętej depresją Irlandii.

Można zastanawiać się, dlaczego w jednych krajach systemy pełniły ważną rolę w procesach dostosowawczych, podczas gdy w innych nie doprowadziły do redukcji czasu pracy, pożądanych ze względu na podtrzymanie zatrudnienia. Wydaje się, że takie różnice można tłumaczyć odwołując się do dopasowania momentu wprowadzania lub rozszerzania systemów do wahań cyklicznych, zróżnicowania konstrukcji systemów w poszczególnych krajach, interakcji z pozostałymi instytucjami rynku pracy oraz sektorowego zróżnicowania spadków zatrudnienia. Warto poświęcić tym czynnikom nieco więcej uwagi.

Powodem niewielkiego znaczenia systemów mogło być ich **zbyt późne uruchomienie lub zmodyfikowanie** w reakcji na obniżenie aktywności gospodarczej. W większości krajów najsilniejsze spadki produkcji miały miejsce w I kwartale 2009 roku, a zatrudnienia – w I i II kwartale 2009 roku. Aby systemy mogły stanowić alternatywę wobec zwolnień, powinny być dostępne najpóźniej w pierwszym kwartale 2009 roku. Odpowiednio szybkie wprowadzenie systemów skróconego czasu pracy wydaje się szczególnie istotne w krajach nieposiadających takich rozwiązań przed kryzysem. W zdecydowanej większości państw UE systemy działały najpóźniej od marca 2009 r. (por. tabela 18 w aneksie). Większe opóźnienie dotyczyło jedynie Węgier, Polski, Litwy i Łotwy. O ile Polska charakteryzowała się relatywnie wysoką odpornością gospodarki na zjawiska kryzysowe, to w odniesieniu do trzech pozostałych krajów można uznać, że rozwiązania zostały wprowadzone zbyt późno, by mogły stanowić alternatywę wobec zwolnień. W lepszej sytuacji znajdowali się pracodawcy z krajów, w których systemy istniały przed kryzysem, gdyż w oczekiwaniu na modyfikacje mogli korzystać z pierwotnych rozwiązań, a dokonywane zmiany mogły być trafniej antycypowane. Można również przyjąć, że antykryzysowe dostosowania w już istniejących STWS mogły być przeprowadzone szybciej niż projektowanie zupełnie nowych rozwiązań. Analizując zmiany w istniejących systemach można wnioskować, że reakcja władzy publicznej była wystarczająco szybka w celu podniesienia atrakcyjności pracy skróconej. Na tym tle warto zwrócić uwagę na relatywnie wysoką popularność STWS w krajach, gdzie antykryzysowe modyfikacje wprowadzono w życie już pod koniec 2008 r. lub w styczniu 2009 roku. Reasumując, poza

kilkoma wyjątkami systemy zostały wprowadzone dostatecznie szybko, by mogły stanowić alternatywę wobec zwolnień.

Najbardziej oczywistym tłumaczeniem odmiennej popularności tych rozwiązań w przekroju UE wydają się być **różnice w konstrukcji STWS**. Boeri i Bruecker podjęli próbę skwantyfikowania i porównania najważniejszych cech systemów w poszczególnych krajach, identyfikując cztery najważniejsze aspekty STWS[45]:

1) Kryteria kwalifikowalności i restrykcyjność wymogów proceduralnych koniecznych do aktywacji systemu.
2) Restrykcyjność wymogów koniecznych do utrzymywania systemu w zakładach pracy.
3) Koszt dla pracodawców.
4) Elastyczność wysokości subsydiów względem liczby subsydiowanych godzin.

Analiza skalkulowanych wskaźników pozwala stwierdzić silne zróżnicowanie systemów skróconego czasu pracy w krajach Unii. Najwięcej uregulowań dotyczących uruchomienia systemów występowało w Finlandii, Niemczech, Danii, Holandii i na Węgrzech, natomiast najbardziej liberalne okazały się przepisy we Włoszech. Największa liczba warunków koniecznych do spełnienia już w okresie funkcjonowania systemu w przedsiębiorstwach charakteryzowała systemy w Holandii, Hiszpanii, na Węgrzech i w Polsce. Duże obciążenia pracodawców, obniżające opłacalność systemów, występowały w Holandii i Hiszpanii. Natomiast najmniejszy ubytek dochodów pracowników miał miejsce we Włoszech, na Węgrzech i we Francji. Wyniki analizy ekonometrycznej przeprowadzonej przez Boeriego i Bruckera potwierdzają, że wysokie koszty ponoszone przez pracodawców oraz restrykcyjne uregulowania aktywacji i kontynuacji systemu zmniejszały zainteresowanie systemami, natomiast wpływ elastyczności subsydiów względem liczby godzin okazał się nieistotny statystycznie[46]. Na tej podstawie można stwierdzić, że konstrukcja systemów we Włoszech, Belgii, Niemczech oraz Luksemburgu sprzyjała wykorzystaniu elastyczności czasu pracy, natomiast w Holandii, Hiszpanii czy na Węgrzech przyczyniała się do relatywnie niskiej popularności systemów.

---

45 T. Boeri, H. Brucker, *Short-Time Work...*, s. 11–14. Bardziej szczegółowe omówienie tych kryteriów wraz z oszacowanymi wskaźnikami przedstawiono w tabeli 30, zamieszczonej w aneksie.

46 *Ibidem*, s. 16–17.

Powodzenie w wykorzystaniu systemów skróconego czasu pracy dla ograniczania rosnącego bezrobocia zależało również od **innych rozwiązań instytucjonalnych**. Liberalna ochrona zatrudnienia, obniżająca koszty dostosowań na krańcu ekstensywnym, zmniejszała zainteresowanie pracodawców dzieleniem pracy. Taki związek może tłumaczyć niewielkie znaczenie systemów w Danii, w której poziom EPL był relatywnie niski. Na zdualizowanych rynkach pracy Hiszpanii czy Portugalii bardziej opłacalne było natomiast ograniczenie zatrudnienia słabo chronionych pracowników tymczasowych, nieobjętych wsparciem. Z drugiej strony, wysoki poziom ochrony we Włoszech, Belgii czy Niemczech stwarzał silniejsze bodźce do korzystania z tych rozwiązań. Istotnym czynnikiem okazał się również model negocjacji zbiorowych. Większe bodźce do wykorzystywania pracy skróconej występowały w krajach, w których rozwiązania instytucjonalne ograniczały możliwość wykorzystania elastyczności płac[47]. Większa centralizacja negocjacji przy niskim poziomie koordynacji generalnie oddziaływała w kierunku zwiększenia liczby uczestników systemów pracy skróconej, natomiast zdecentralizowane negocjacje przynosiły skutek odwrotny. Wydaje się, że ten czynnik wpływał na większą popularność dostosowań na krańcu intensywnym szczególnie w Belgii. Niedopasowanie do istniejących instytucji może także tłumaczyć generalnie niewielkie znaczenie systemów wprowadzanych w ramach polityki antykryzysowej w większości nowych krajów członkowskich.

Różnice w wykorzystywaniu systemów pracy skróconej mają również związek z **sektorowym oddziaływaniem kryzysu**. Dostępne dla niektórych krajów dane o stosowaniu pracy skróconej w różnych sektorach dowodzą, że prawie wszyscy uczestnicy tych programów byli zatrudnieni w przemyśle, natomiast popularność tego instrumentu w budownictwie okazała się niewielka. Odmienność dostosowań w obu sektorach można wyjaśnić większym znaczeniem specyficznego kapitału ludzkiego w przemyśle. Co więcej, w tym sektorze spadki popytu były generalnie postrzegane jako zjawisko przejściowe, podczas gdy w budownictwie spodziewano się bardziej trwałych dostosowań. W ten sposób można tłumaczyć niewielką popularność systemów w Hiszpanii, w której redukcje popytu na pracę koncentrowały się w sektorze budowlanym.

Rozważając znaczenie systemów skróconego czasu pracy dla procesów dostosowawczych warto poświęcić nieco uwagi ocenie skutków ich stosowa-

[47] Por. *ibidem*, s. 16–17.

nia. Odpowiedź na podstawowe pytanie, czy systemy okazały się efektywnym instrumentem ograniczającym cykliczną destrukcję miejsc w okresie kryzysu, nie jest całkowicie jednoznaczna. Oceniając ich skuteczność warto sformułować kilka uwag. Po pierwsze, liczba beneficjentów STWS nie może być traktowana na równi z zachowanymi miejscami pracy. Lepszą miarą efektywności programów byłaby liczba beneficjentów przeliczona na stanowiska pełnoetatowe. Takie dane dostępne są jednak dla niewielu krajów członkowskich. Po drugie, efektywność systemów jest silnie uwarunkowana charakterem zakłóceń gospodarczych powodujących ograniczenie popytu na pracę. Dzielenie pracy subsydiowane przez państwo będzie utrzymywało miejsca pracy wówczas, gdy szok będzie miał charakter przejściowy. Dobrze skonstruowane systemy mogą być rozwiązaniem korzystnym dla przedsiębiorstw doświadczających krótkotrwałych problemów w utrzymaniu płynności finansowej, które mogą być nasilone w warunkach kryzysu bankowego. Natomiast jeśli spadek produkcji w danej branży jest następstwem długookresowych zmian strukturalnych, to systemy jedynie opóźniają konieczną realokację siły roboczej. Po trzecie, źródłem nieefektywności STWS mogą być efekty jałowego biegu, które oznaczają, że w sytuacji braku wsparcia pewien odsetek pracowników i tak utrzymałby zatrudnienie. Ograniczeniu nadużywania instrumentów służą wymogi odnośnie aktywacji i kontynuacji systemów, a także odpowiednio zbalansowana wysokość świadczeń. Nadmiernie restrykcyjny system ogranicza jednak możliwość szybkiego zastosowania elastyczności czasu pracy. Biorąc pod uwagę fakt, że systemy są bardzo kosztownym instrumentem polityki rynku pracy, ich właściwe zaprojektowanie wydaje się być warunkiem koniecznym osiągnięcia korzyści gospodarczych. Po czwarte, ostateczna skuteczność systemów w dużej mierze zależy od tego, na ile wycofywanie istniejących ułatwień w dostępie do systemów zostanie zsynchronizowane z poprawą koniunktury. Zbyt wczesne wycofanie może nasilić bezrobocie i opóźnić ożywienie, natomiast zbyt późne – zwiększyć niekorzystne efekty zewnętrzne i opóźnić konieczne procesy realokacji siły roboczej. Pomimo tych zastrzeżeń, systemy należy ocenić jako właściwy instrument stabilizowania zatrudnienia w tych krajach oraz branżach, w których spadek popytu na pracę miał charakter tymczasowy. Taką ocenę uzasadniają również wyniki analiz ekonometrycznych, potwierdzające dodatni wpływ systemów na dynamikę zatrudnienia. Największy wpływ na zatrudnienie miały systemy w Niemczech i Włoszech, gdzie do połowy 2009 roku w ten sposób utrzymano odpowiednio około 580 tys. (2%) i 130 tys. (0,9%)

miejsc pracy. Spośród pozostałych krajów, najsilniejszy wpływ systemów na zatrudnienie udowodniono w Belgii i Finlandii[48]. Warto zwrócić uwagę również na fakt, że taka forma subsydiowania zatrudnienia nie tylko ograniczała nadmierną destrukcję miejsc pracy, ale przeciwdziałała również tendencjom deflacyjnym, stabilizując popyt konsumpcyjny podczas głębokiej recesji.

3.2. Zmiany pozapłacowych kosztów pracy

Jednym z czynników oddziałujących na procesy dostosowawcze na rynkach pracy w okresie recesji 2008–2009 mogły być zmiany opodatkowania pracy. Jak zauważono w części teoretycznej, istnienie związku między zmianami opodatkowania pracy a popytem na pracę w krótkim horyzoncie czasowym wynika z krótkookresowej sztywności płac. Dla mechanizmów tej zależności istotne znaczenie będzie miał fakt, czy zmiany tych kosztów dotyczą części opłacanych przez pracodawcę (tj. niemających wpływu na wysokość wynagrodzenia brutto), czy pracownika (zmieniających poziom wynagrodzeń brutto). Jeśli w okresie recesji nastąpiło obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne opłacanych przez pracodawcę, to osiągnięte w ten sposób obniżenie kosztów pracy powinno ograniczać konieczność alternatywnych dostosowań: zwolnień lub cięć wynagrodzeń. Taka zmiana będzie więc łagodzić cykliczny spadek zatrudnienia. Natomiast zmniejszenie obciążeń ponoszonych przez pracownika (tj. podatku dochodowego lub składek potrącanych od wynagrodzenia brutto) nie doprowadzi do obniżenia całkowitych kosztów pracy, lecz do zwiększenia płacy netto. Bezpośredni efekt stabilizacyjny będzie więc dotyczył nie popytu na pracę, ale dochodu gospodarstw domowych, co powinno pobudzać konsumpcję. Występowanie przedstawionych mechanizmów przemawia za zbadaniem zmian poziomu i struktury pozapłacowych kosztów pracy w państwach członkowskich podczas kryzysu.

Ocenę oddziaływania modyfikacji poziomu opodatkowania pracy dokonano biorąc pod uwagę różnicę w **wysokości klina podatkowego i jego składników** między 2007 rokiem i 2009 rokiem dla pracownika samotnie gospodarujące-

[48] A. Hijzen, S. Martin, *The Role of Short-Time Working Schemes During the Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis*, „OECD Social, Employment and Migration Working Papers" 2012, no 144, s. 24.

go, otrzymującego wynagrodzenie na poziomie 2/3 średniej płacy[49]. Analiza ta prowadzi do ogólnej konkluzji, że podczas recesji 2008–2009 generalną tendencją w krajach członkowskich było zmniejszanie klina podatkowego, co przyczyniało się do stabilizowania konsumpcji i zatrudnienia. Wysokość pozapłacowych kosztów pracy obniżono w osiemnastu krajach, a podniesiono w siedmiu, przy średniej zmianie wynoszącej –0,7 p.p. (por. tabela 31 w aneksie). W kwestii stabilizowania zatrudnienia istotne znaczenie miały zmiany wysokości obciążeń płaconych przez pracodawcę. Ogólną tendencją było zmniejszenie tych obciążeń: w latach 2008 i 2009 wysokość składek zredukowano w trzynastu krajach, w dziesięciu ich wysokość nie uległa zmianie, a niewielkie zwyżki nastąpiły jedynie w trzech państwach. Przeciętna zmiana tych obciążeń w krajach członkowskich wyniosła w tym okresie –0,5 p.p. Pod tym względem państwa członkowskie można podzielić na następujące grupy:

1) Kraje o znacznych spadkach wysokości składek płaconych przez pracodawców. Do tej grupy należy zaliczyć Bułgarię, gdzie obciążenia w 2009 roku były mniejsze o ponad 4 p.p. niż w roku 2007, a w dalszej kolejności także Hiszpanię, Luksemburg, Słowenię, Węgry i Polskę z redukcjami składek rzędu 1,5–2 p.p.
2) Kraje o niewielkich spadkach wysokości składek płaconych przez pracodawców. Spadek obciążeń w Finlandii, Szwecji i Czechach w latach 2008 i 2009 wyniósł łącznie 0,5–0,7 p.p., natomiast w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Holandii i Belgii redukcje były jeszcze mniejsze i nie przekraczały 0,4 p.p.
3) Kraje, w których wysokość składek pracodawców nie uległa zmianie. Są to: Łotwa, Portugalia, Grecja, Malta, Austria, Włochy, Dania, Irlandia, Litwa i Słowacja.

[49] Przyjęcie takiego zakresu czasowego można uzasadniać dwojako. Po pierwsze, zmiany dokonane w tych latach miały największy wpływ na procesy dostosowawcze, ponieważ najsilniejsze spadki produkcji w krajach członkowskich nastąpiły właśnie w latach 2008–2009, a największe spadki zatrudnienia przypadły na rok 2009. Po drugie, największa zmiana przeciętnej wysokości klina w Unii Europejskiej miała miejsce właśnie między rokiem 2007 a rokiem 2009. W roku 2010 wysokość klina nie uległa jeszcze znaczącym zmianom, natomiast w kolejnych latach obciążenia w UE znacznie zwiększyły się, przekraczając poziom sprzed kryzysu. Przyjęcie wynagrodzenia na poziomie 2/3 średniej płacy można natomiast tłumaczyć z jednej strony asymetrycznym rozkładem płac, w następstwie którego mediana znajduje się poniżej wartości średniej, a z drugiej – zazwyczaj większym ryzykiem utraty pracy wśród pracowników otrzymujących relatywnie niższe wynagrodzenia.

4) Kraje o rosnących kosztach pracy. W Rumunii obciążenia zwiększono o 0,7 p.p., natomiast we Francji i Estonii wzrost składek był bardzo niewielki.

Tendencje dotyczące pozapłacowych obciążeń ponoszonych przez pracowników w przekroju krajów członkowskich nie były już tak jednorodne. W latach 2008–2009 obciążenia zredukowano w piętnastu państwach, a podniesiono w dziesięciu, przy średniej zmianie wynoszącej –0,2 p.p. Członków UE można podzielić na:

1) Kraje o relatywnie wysokich spadkach pozapłacowych kosztów obciążających pracowników, przekraczających 1 p.p.. Są to: Polska, Litwa, Wielka Brytania, Szwecja, Czechy, Estonia oraz Słowacja.
2) Kraje o niewielkich redukcjach tej części pozapłacowych kosztów. W Austrii, Danii, Finlandii, Luksemburgu i Niemczech obciążenia zredukowano o 0,6–0,9 p.p., natomiast w Portugalii, na Malcie i w Belgii zmiany nie przekroczyły –0,2 p.p.
3) Kraje o nieznacznie rosnących lub stabilnych obciążeniach pracowników. W Hiszpanii, Włoszech, Słowenii, Rumunii i na Łotwie obciążenia zwiększyły się o 0,4–0,7 p.p., natomiast w Grecji, Holandii i Francji ich poziom w zasadzie nie uległ zmianie.
4) Kraje o relatywnie dużym zwiększeniu obciążeń pracowników, przekraczającym 1 p.p. Należy tu wskazać przede wszystkim Bułgarię, a w dalszej kolejności Węgry i Irlandię.

Z perspektywy prowadzonych rozważań zasadnicze znaczenie ma odpowiedź na pytanie o **oddziaływanie zmian opodatkowania na dynamikę zatrudnienia**. Warto zwrócić uwagę, że w niektórych krajach redukcji obciążeń pracodawców towarzyszyło co najmniej proporcjonalne podniesienie składek oraz podatku dochodowego obciążających wynagrodzenie brutto pracownika. Takie zmiany z reguły nie prowadziły do obniżenia całkowitych kosztów pracy, lecz jedynie do zmiany struktury klina podatkowego. Zmniejszenie obciążeń pracodawców nie powinno w tej sytuacji wpływać stabilizująco na popyt na pracę. Takie zmiany miały miejsce w Bułgarii i na Węgrzech. Warto zauważyć, że są to kraje o relatywnie wysokiej elastyczności zatrudnienia na zmiany produktu krajowego. W Hiszpanii i Słowenii znacznemu zmniejszeniu obciążeń pracodawców również towarzyszyło zwiększenie obciążeń pracowników, jednak było ono znacznie słabsze, co pozwoliło na obniżenie całkowitych kosztów pracy. Relatywnie wysoką wrażliwość zatrudnienia na spadki produkcji w tych krajach należy więc tłumaczyć większą rolą innych czynników, oddziałujących

na zatrudnienie w przeciwnym kierunku. Redukcje składek finansowanych przez pracodawców stabilizowały zatrudnienie przede wszystkim w sytuacji, gdy obciążenia pracowników nie zwiększyły się lub również zostały zmniejszone. Taka sytuacja miała miejsce w Luksemburgu i Polsce. W Finlandii, Szwecji i Czechach redukcje składek pracodawców były znacznie mniejsze, jednak towarzyszyły im zmniejszenia obciążeń pracowników i wzrost dochodu do dyspozycji, co także powinno ograniczać spadek zatrudnienia i stabilizować konsumpcję. Odwrotna sytuacja miała miejsce w Rumunii, gdzie nieznacznie zwiększyły się zarówno obciążenia pracodawców, jak i pracowników. W pozostałych krajach zmiany wysokości pozapłacowych kosztów pracy były niewielkie i nie powinny wpływać na dostosowania zatrudnienia.

Pod względem formułowania ocen polityki gospodarczej należy zwrócić uwagę na czas wprowadzania modyfikacji opodatkowania pracy względem zmian kryzysowych. Należy zauważyć, że niektóre redukcje pozapłacowych kosztów pracy nie zostały przedsięwzięte w reakcji na recesję gospodarczą, lecz zostały uchwalone przed wybuchem globalnego kryzysu we wrześniu 2008 roku. W tych przypadkach można stwierdzić, że osiągnięcie efektu stabilizacyjnego nie zostało osiągnięte celowo, lecz było nieprzewidzianym, choć korzystnym, skutkiem reform podażowych. W Polsce decyzja o obniżeniu składek na ubezpieczenie społeczne w latach 2007 i 2008 została podjęta w 2007 roku, a o obniżeniu podatku dochodowego w 2009 roku zdecydowano jeszcze w 2006 roku. Przed kryzysem podjęte zostały również decyzje o obniżeniu składek na ubezpieczenie społeczne oraz zwiększeniu odliczeń od podatku dochodowego (w Szwecji), redukcji składek na ubezpieczenie chorobowe pracowników fizycznych (w Luksemburgu), obniżeniu składek dla pracodawców i pracowników (w Czechach) czy pierwszych zmianach legislacyjnych zmniejszających obciążenia pracowników na umowach stałych (w Hiszpanii)[50].

Można również wskazać szereg krajów, w których różne formy obniżenia opodatkowania pracy wprowadzono w reakcji na kryzys. Działania w tym zakresie podjęły rządy Finlandii, Czech, Belgii, Niemiec, Szwecji, Francji, Portugalii, Austrii, Polski i Słowenii (por. ramka 6 w aneksie). Z reguły antykryzysowe redukcje prowadziły jedynie do niewielkich zmniejszeń klina podatkowego, gdyż znaczące obniżki pozapłacowych kosztów pracy obejmujące duże grupy

[50] Por. *European Commission, LABREF Database*.

pracujących są bardzo kosztowne i obejmują również pracowników niezagrożonych utratą miejsca pracy. Znacznie częściej obniżenie opodatkowania pracy miało charakter selektywny. Mogli z niego skorzystać pracodawcy zatrudniający nowych pracowników (z reguły preferencje ograniczano do najbardziej wrażliwych grup bezrobotnych) lub przedsiębiorstwa najbardziej narażone na skutki kryzysu. Wydaje się, że selektywność zastosowanych rozwiązań powinna sprzyjać wyższej efektywności zatrudnieniowej redukcji opodatkowania pracy. Nieco inny charakter miały selektywne zmiany pozapłacowych kosztów pracy w Polsce i Słowenii. Zmiany w obu krajach miały charakter trwały i zmierzały do łagodzenia strukturalnych problemów rynku pracy przez poprawę sytuacji najbardziej wrażliwych grup bezrobotnych: młodzieży, osób w wieku przedemerytalnych oraz kobiet wracających po urlopach związanych z macierzyństwem. Wprowadzenie tych zmian w okresie niskiej koniunktury mogło przyczynić się do stabilizacji popytu na pracę, a ankietowani przez Komisję Europejską i OECD decydenci tych krajów zaliczali nowe rozwiązania do instrumentów polityki antykryzysowej[51].

Na koniec warto zauważyć, że w kolejnych latach tendencja obniżania opodatkowania pracy uległa odwróceniu. W 2010 roku średnia wysokość klina podatkowego w UE pozostała niemal bez zmian, choć w kilku krajach pozapłacowe koszty wyraźnie zwiększono Natomiast w roku 2011 średnie obciążenia w UE zwiększono o prawie 0,6 p.p., a klin podatkowy zwiększył się w 23 z 26 analizowanych krajów. W tych latach wygasały również rozwiązania wprowadzone na z góry ustalony okres. Zmiany te oddziaływały na rynki pracy państw UE podczas słabego ożywienia i kolejnej fazy kryzysu[52].

3.3. Modyfikacje aktywnej polityki rynku pracy

Zwiększająca się liczba bezrobotnych i zmniejszenie szans na znalezienie zatrudnienia stanowiło przesłankę wzmocnienia aktywnej polityki rynku pracy, co znalazło odzwierciedlenie w przebudowie instrumentów tej polityki oraz dostosowaniu poziomu i struktury wydatków na działania aktywizacyjne.

---

51 *OECD, Addressing the Labour Market Challenges of the Economic Downturn: a Summary of Country Responses to the OECD-EC Questionnaire,* Paris 2009.

52 Zmiany te zostały opisane w dalszej części rozdziału, w paragrafie 3.

Rozpoznanie mechanizmów oddziaływania aktywnej polityki na procesy dostosowawcze wymaga przeglądu jej antykryzysowych zmian w państwach członkowskich. Dla realizacji tego zadania wykorzystano zarówno informacje o wprowadzanych rozwiązaniach, pochodzące z bazy danych Komisji Europejskiej LABREF, jak i dane z bazy Eurostat o wydatkach na instrumenty aktywizacyjne. Następnie – podejmując próbę oceny roli aktywnej polityki w kształtowaniu przebiegu procesów dostosowawczych – przeanalizowano czynniki decydujące o jej efektywności jako narzędzia polityki stabilizacyjnej na rynkach pracy.

Analiza **liczby modyfikacji ALMP** w latach niskiej koniunktury prowadzi do wniosku, że aktywność państw członkowskich w tym zakresie była wysoka. W latach 2008–2010, kiedy na rynkach pracy materializowały się skutki pierwszej fazy kryzysu, kraje UE dokonały łącznie 293 zmian aktywnej polityki rynku pracy, podczas gdy w poprzedzającym, także trzyletnim okresie 2005–2007, było ich 189. Nie wszystkie z nich miały jednak na celu łagodzenie skutków kryzysu. Za działania o charakterze antykryzysowym należy uznać przede wszystkim instrumenty wprowadzane w pakietach stymulacyjnych lub te, z których opisu jasno wynika, że zostały wprowadzone w reakcji na kryzys i miały na celu poprawę pogarszającej się sytuacji na rynkach pracy. Ponadto, za rozwiązania antykryzysowe uznano również takie, w których nazwie czy opisie brakowało odniesień do kryzysu, jednak miały one dwie cechy: zwiększały interwencję państwa na rynku pracy (charakter stabilizacyjny) oraz były wprowadzone po pojawieniu się zjawisk kryzysowych na z góry określony okres, przypadający na lata niskiej koniunktury (charakter tymczasowy). W krajach Unii zidentyfikowano łącznie 115 tak zdefiniowanych rozwiązań antykryzysowych[53]. Biorąc pod uwagę relację liczby rozwiązań antykryzysowych do liczby zmian ogółem można stwierdzić, że w okresie kryzysu aktywna polityka rynku pracy pozostała instytucją zorientowaną przede wszystkim na osiągnięcie celów strukturalnych: aktywizacji zawodowej bezrobotnych i poprawy funkcjonowania rynku pracy. Dokonując przeglądu wprowadzanych zmian można dojść do wniosku, że takie cele miała zdecydowana większość reform publicznych służb zatrudnienia, programów dla osób niepełnosprawnych, a także nieco ponad połowa szkoleń i instrumentów skierowanych do młodzie-

[53] Szczegółowe informacje na temat liczby i rodzaju wprowadzanych instrumentów ALMP w krajach członkowskich zamieszczono w tabeli 32 w aneksie.

ży. Natomiast większość rozwiązań zaliczanych do kategorii subsydiowania zatrudnienia i bezpośredniego tworzenia miejsc pracy, a więc instrumentów zorientowanych na popytową stronę rynku pracy, łagodziła skutki recesji gospodarczej na rynkach pracy.

Między państwami UE istniały silne różnice w liczbie antykryzysowych zmian aktywnej polityki rynku pracy. Najbardziej aktywne pod tym względem okazały się rządy w Portugalii, Wielkiej Brytanii, Austrii, Szwecji, na Węgrzech, w Bułgarii, na Łotwie i w Estonii, gdzie dokonano co najmniej 6 modyfikacji polityki o charakterze antykryzysowym. Z reguły w tych krajach dokonywano także wielu zmian niemających charakteru antykryzysowego. Przeciętnej liczby zmian na tle UE (od 3 do 5) dokonano w Belgii, Niemczech, Holandii, Finlandii, Hiszpanii, Słowenii, na Litwie, w Rumunii, Grecji i na Cyprze. Niewielka aktywność władz publicznych w tej dziedzinie dotyczyła natomiast Luksemburga i Słowacji (2 zmiany), Francji, Włoch, Polski, Czech, Malty (1 zmiana) oraz Danii (brak zmian antykryzysowych). W tych krajach także liczba pozostałych zmian tej polityki nieukierunkowanych bezpośrednio na walkę ze skutkami kryzysu na rynkach pracy nie była duża. Okazuje się przy tym, że liczba dokonanych zmian nie pozostaje w wyraźnym związku z modelem rynku pracy. Dysproporcje można zauważyć zarówno wśród krajów reprezentujących model skandynawski i kontynentalny, charakteryzujących się długą tradycją stosowania aktywnej polityki i wysokimi wydatkami na ten cel, jak i w grupie krajów śródziemnomorskich czy nowych członków UE. Należy także zwrócić uwagę, że wydawanie sądów wartościujących o prowadzeniu aktywnej polityki rynku pracy na podstawie liczby antykryzysowych dostosowań instrumentów tej polityki może okazać się mylące. Na przykład w Danii – posiadającej bardzo długą tradycję programów aktywizacyjnych i przeznaczającej na ten cel największe środki – nie wprowadzono żadnych zmian o charakterze antykryzysowym, polegając za to na z góry ustalonych mechanizmach obejmowania bezrobotnych różnymi formami wsparcia wraz z upływem okresu bezrobocia. Warto także zauważyć, że liczba modyfikacji nie pozostaje w związku z sytuacją na rynku pracy, tj. z reakcją zatrudnienia na spadki produkcji czy skalą wzrostu bezrobocia.

Dokonując **przeglądu narzędzi aktywnej polityki rynku pracy** warto przedstawić wybrane rozwiązania antykryzysowe wprowadzane przez państwa UE. Większość reform wzmacniających i poprawiających funkcjonowanie publicznych służb zatrudnienia była najczęściej elementem długofalowych

strategii, a antykryzysowy charakter (zgodnie z przyjętymi kryteriami) miało co czwarte rozwiązanie. Najważniejszymi kierunkami zmian były wzmocnienie potencjału kadrowego i finansowego służb oraz przyspieszenie świadczenia usług poszukującym pracy. Na uwagę zasługują szczególnie działania adresowane do pracowników w trakcie procedur poprzedzających zwolnienie oraz zwalnianych z sektorów dotkniętych dostosowaniami o charakterze strukturalnym (por. ramka 7 w aneksie).

Najwięcej reform ALMP zgromadzonych w bazie LABREF dotyczyło szkoleń, natomiast charakter antykryzysowy miało nieco ponad 40% wprowadzanych rozwiązań. Zmiany łagodzące skutki recesji polegały najczęściej na przeznaczeniu dodatkowych środków na szkolenia, rozszerzeniu grup beneficjentów o osoby zagrożone zwolnieniem lub pracowników agencji pracy tymczasowej, czy zaoferowaniu możliwości przekwalifikowania się pracownikom branż najbardziej dotkniętych przez kryzys. Nowatorskim, choć wciąż mało popularnym rozwiązaniem było umożliwienie korzystania ze szkoleń pracownikom objętym systemami skróconego czasu pracy lub tymczasowo zwolnionym (por. ramka 8 w aneksie).

Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy należało do mało popularnych rozwiązań. Mogło to wynikać zarówno z potwierdzonej wieloma badaniami empirycznymi nieefektywności tych instrumentów, jak również dezaprobatą Komisji Europejskiej wobec takich rozwiązań. Warto jednak zwrócić uwagę, że w latach 2008–2010 liczba nowych programów była 2,5-krotnie większa niż w analogicznym okresie 2005–2007, a niemal 60% zmian w tej dziedzinie miało charakter antykryzysowy. Programy stabilizujące zatrudnienie uchwalono w Austrii, Bułgarii, Estonii, Finlandii, Francji, na Węgrzech, w Irlandii, na Łotwie, Litwie, w Estonii, Portugalii, Słowacji, Słowenii, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. Na tle pozostałych krajów najmniej efektywne wydają się rozwiązania w Hiszpanii, na Malcie, w Słowenii i na Węgrzech – gdzie spadki produkcji nie należały do bardzo dotkliwych, a programy były dostępne dla dużej grupy bezrobotnych i prowadziły do wzrostu zatrudnienia w sektorze publicznym.

Wśród reform klasyfikowanych w bazie LABREF jako subsydia zatrudnieniowe charakter antykryzysowy miało nieco ponad 50% wprowadzanych rozwiązań. Konstrukcja tych popytowo zorientowanych instrumentów aktywizacyjnych była bardzo zróżnicowana w poszczególnych krajach członkowskich (por. ramka 9 w aneksie). Z reguły pomoc ograniczono do najbardziej wrażliwych grup bezrobotnych, tj. pozostających bez pracy przez długi okres,

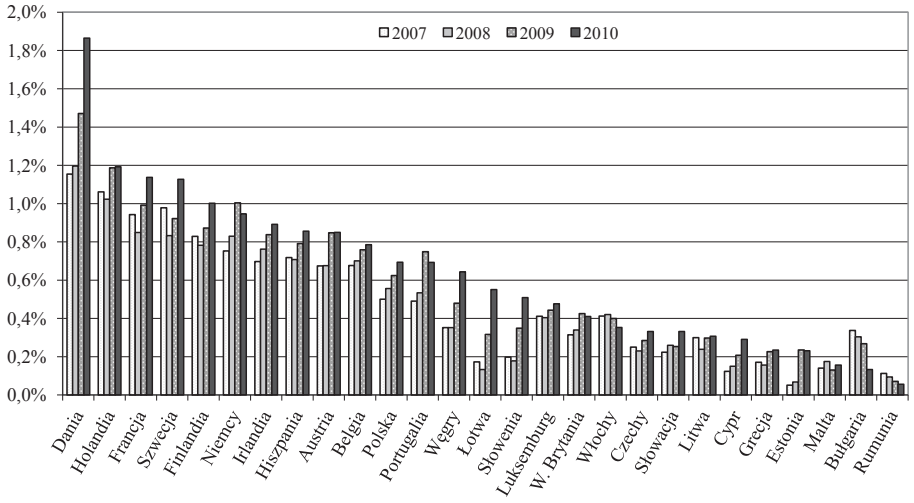
młodzieży lub osób starszych. W niektórych krajach dofinansowanie skierowano do wybranych branż lub sektorów. Należy oczywiście mieć na uwadze, że obok przedstawionych rozwiązań wspierających zatrudnianie bezrobotnych, dopłaty utrzymujące istniejące miejsca pracy realizowano w ramach programów skróconego czasu pracy.

Na szczególną uwagę zasługują programy skierowane do młodzieży, najbardziej doświadczonej przez skutki kryzysu (por. ramka 10 w aneksie). Choć w latach 2008–2010 liczba wprowadzanych rozwiązań była niemal trzykrotnie większa niż w poprzednich trzech latach, to antykryzysowy charakter miało niespełna 50% z nich. Z reguły obejmowały one różne działania: zarówno poradnictwo zawodowe, jak i szkolenia czy subsydiowanie zatrudnienia. Należy przy tym podkreślić, że liczba uczestników tych programów była zazwyczaj niewielka, zatem skutki w skali makroekonomicznej nie mogły być z naczące.

Przyjmowaniu nowych rozwiązań antykryzysowych z reguły towarzyszyło zwiększenie **wydatków na instrumenty aktywizacyjne**. Wydatki na ALMP w Unii Europejskiej ogółem wzrosły z 0,65% w 2007 roku do blisko 0,8% PKB w roku 2010, przy czym zwiększenie nakładów miało miejsce w 24 z 27 krajów członkowskich. Należy przy tym zaznaczyć, że zmiana tej relacji wynikała w przeważającej mierze ze zwiększenia wydatków, a nie recesyjnego spadku PKB. Nawet w dotkniętych depresją gospodarczą krajach bałtyckich, spadek produktu krajowego odpowiadał za co najwyżej 20–25% wzrostu tej relacji, natomiast pozostała część była efektem zwiększenia nakładów finansowych na ALMP. Pod względem zmiany relacji nakładów na aktywną politykę rynku pracy do PKB w latach 2007–2010, kraje członkowskie można podzielić na następujące grupy (por. Rys. 32):

1) **Kraje o wysokim wzroście wydatków na instrumenty ALMP.** Najsilniejszy wzrost odnotowano w Danii (o 0,7% PKB), która jest również liderem pod względem udziału wydatków na aktywizację bezrobotnych w relacji do produktu krajowego. W dalszej kolejności należy wymienić Łotwę (wzrost o blisko 0,4% PKB), Słowenię oraz Węgry (+0,3% PKB).
2) **Kraje o umiarkowanym wzroście nakładów na ALMP**. Wśród tych krajów relacja wydatków do PKB zwiększyła się o 0,1–0,2% PKB. Są to (w kolejności malejącej): Portugalia, Irlandia, Francja, Polska, Niemcy, Estonia, Austria, Finlandia, Cypr, Szwecja, Hiszpania, Holandia, Belgia, Słowacja i Wielka Brytania.

3) **Kraje o niewielkim wzroście nakładów na ALMP**, poniżej 0,1% PKB. Należy tu wymienić: Czechy, Luksemburg, Grecję, Maltę i Litwę.
4) **Kraje o zmniejszeniu nakładów na ALMP.** Taka sytuacja miała miejsce w Rumunii, Włoszech i Bułgarii.



Rys. 32. Nakłady na aktywną politykę rynku pracy w relacji do PKB w krajach członkowskich UE w latach 2007–2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Warto zwrócić uwagę na występowanie pewnych prawidłowości w krajach reprezentujących różne modele rynku pracy. Wszystkie trzy kraje o modelu skandynawskim, posiadające tradycyjnie rozbudowaną aktywną politykę rynku pracy, znacząco zwiększyły nakłady w okresie kryzysu. Także niemal wszystkie kraje modelu kontynentalnego (poza Luksemburgiem), także posiadające rozbudowaną politykę, wzmocniły ją w reakcji na kryzys. Natomiast w obrębie krajów zaliczanych do modelu śródziemnomorskiego dwa kraje: Hiszpania i Portugalia, które charakteryzowały się relatywnie większymi nakładami na ten cel przed kryzysem, przeznaczyły dodatkowe środki na aktywizację bezrobotnych. Natomiast we Włoszech i Grecji, gdzie znaczenie tej polityki było mniejsze, nakłady nie uległy znaczącym zmianom. Nowe kraje członkowskie okazały się z kolei najbardziej niejednorodną grupą pod względem zmian relacji nakładów na ALMP do PKB.

W warunkach istniejących ograniczeń finansowania aktywnej polityki ze środków publicznych, reakcją na kryzys mogła być również zmiana struktury wydatków na instrumenty aktywizacyjne[54]. Na poziomie Unii Europejskiej ogółem, największe nakłady przeznaczano na szkolenia (ok. 40% wydatków na ALMP) i publiczne służby zatrudnienia (30%). W okresie kryzysu struktura nakładów na poszczególne instrumenty w zasadzie nie uległa zmianie, co oznacza, że dynamika nakładów na kategorie aktywnej polityki była zbliżona. Niektóre kraje dostosowały jednak wydatki do sytuacji kryzysowej koncentrując się na wybranych kategoriach. W Danii i Niemczech dodatkowe nakłady zostały skierowane przede wszystkim na publiczne służby zatrudnienia i zachęty zatrudnieniowe. We Francji i Szwecji nowe środki przeznaczono głównie na publiczne służby zatrudnienia szkolenia. W Portugalii i Finlandii dodatkowe nakłady niemal w całości posłużyły rozbudowie programów szkoleniowych. W dotkniętej głęboką recesją Irlandii ograniczono nakłady na publiczne służby zatrudnienia, natomiast wydatki na szkolenia niemalże podwojono We Włoszech nakłady na ALMP zmniejszono przede wszystkim ograniczając środki na szkolenia. W Wielkiej Brytanii większość dodatkowych nakładów przeznaczono na wzmocnienie publicznych służb zatrudnienia, jednak dość wyraźnie zwiększono również wydatki na bezpośrednie tworzenie miejsc pracy. Na Cyprze zwiększone środki przeznaczono niemal wyłącznie na zachęty zatrudnieniowe. Na Węgrzech dodatkowe nakłady zostały prawie w całości skierowane na bezpośrednie tworzenie miejsc pracy, a na Łotwie niemal równo podzielono je na bezpośrednie tworzenie miejsc pracy oraz szkolenia. W Polsce i Słowacji zwiększono przede wszystkim wydatki na zachęty zatrudnieniowe i wspieranie podejmowania działalności gospodarczej, natomiast ograniczono finansowanie szkoleń.

Ocena kierunków dostosowań ALMP w reakcji na kryzys gospodarczy nie jest łatwym zadaniem i wymaga wzięcia pod uwagę wielu czynników. Na wstępie należy zwrócić uwagę, że w dyskusjach poświęconych roli tej polityki często przypisuje się jej zadania przekraczające jej możliwości. Trzeba więc

[54] W bazie Eurostatu stosuje się podział instrumentów ALMP na następujące kategorie: publiczne służby zatrudnienia - kategoria 1; szkolenia - kategoria 2; zachęty zatrudnieniowe (w tym dawna kategoria 3 – rotacja i podział pracy) – kategoria 4; praca chroniona i rehabilitacja osób niepełnosprawnych – kategoria 5; bezpośrednie tworzenie miejsc pracy – kategoria 6; wspieranie podejmowania działalności gospodarczej – kategoria 7. Zob. *Eurostat*, *Labour market policy statistics – Methodology 2013,* 2013.

jeszcze raz podkreślić, że tworzenie nowych miejsc pracy, zwłaszcza w warunkach recesyjnego wzrostu bezrobocia, nie jest celem programów aktywizacyjnych. Ich zadaniem jest przede wszystkim podtrzymanie efektywnej podaży przez aktywizację poszukujących pracy, co powinno prowadzić do poprawy efektywności dopasowań na rynku pracy i obniżenia bezrobocia równowagi. Ocena tej polityki musi również uwzględniać cykliczne wahania gospodarcze. W warunkach recesji wywołanej szokiem popytowym uzasadnione może być wykorzystanie innych instrumentów niż w czasie wysokiej koniunktury czy nasilonych zmian realokacyjnych. Ponadto, ocena dyskrecjonalnych dostosowań ALMP zależy od horyzontu czasowego analizy. Biorąc pod uwagę strukturalny charakter aktywnej polityki, efektem stosowania narzędzi aktywizacyjnych w okresie recesji powinno być przede wszystkim ułatwienie bezrobotnym powrotu do zatrudnienia w okresie ożywienia gospodarczego, a w rezultacie – zapobieżenie histerezie bezrobocia. Jak można zauważyć, efekty realizacji tej polityki ujawnią się więc przede wszystkim w średnim okresie. Analizując jej efekty krótkookresowe należy wziąć pod uwagę, że wykorzystanie niektórych instrumentów podtrzymujących łączność bezrobotnych z rynkiem pracy w okresie recesji może nie zapewnić bezrobotnym zatrudnienia na otwartym rynku pracy, jednak wywoła pożądane efekty popytowe, przejawiające się w stabilizacji zatrudnienia i konsumpcji.

Na podstawie przeglądu dostosowań aktywnej polityki w reakcji na pierwszą fazę kryzysu można dojść do wniosku, że choć liczba programów o charakterze antykryzysowym w krajach Unii okazała się znacząca, to jednak mający decydujące znaczenie wzrost nakładów na ALMP w zdecydowanej większości krajów należy uznać za niewielki lub umiarkowany, zwłaszcza na tle innych wydatków o charakterze stabilizacyjnym. Biorąc pod uwagę silny wzrost bezrobocia ogółem oraz bezrobocia długotrwałego, zwiększenie nakładów rzędu 0,1-0,2% PKB może okazać się niewystarczające dla zagwarantowania takiego poziomu objęcia bezrobotnych instrumentami aktywizacyjnymi, jaki występował przed kryzysem[55]. Uprawniony wydaje się również wniosek, że relatywnie niski wzrost wydatków na ALMP nie gwarantuje skutecznej realizacji modelu polityki rynku pracy opartego na strategii *flexicurity*, której jednym z filarów jest rozbudowana aktywna polityka rynku pracy. Wyniki przeprowadzonej analizy potwierdzają, że aktywna polityka rynku pracy generalnie pozostała

[55] Rozważania na ten temat zostaną rozwinięte w ostatnim punkcie rozdziału.

zorientowana przede wszystkim na realizację celów strukturalnych, a tylko w niewielkim stopniu na stabilizację zatrudnienia czy konsumpcji. Tym samym wpływ aktywnej polityki na zmiany zatrudnienia, a zwłaszcza jego wrażliwość na spadki produktu krajowego, należy uznać za znikomy. Utrzymanie strukturalnego charakteru ALMP wydaje się być zasadne, jako że jej istotą jest pomoc w znalezieniu zatrudnienia bezrobotnym pozostającym na skraju rynku pracy. Można jednak zastanawiać się nad zmodyfikowanie struktury wydatków na poszczególne kategorie ALMP w taki sposób, aby przy utrzymaniu strukturalnego charakteru tej polityki w większym stopniu osiągnąć efekty stabilizacyjne.

Rozważając zasadność wzmacniania publicznych służb zatrudnienia należy zwrócić uwagę, że w warunkach negatywnego szoku popytowego, prowadzącego do cyklicznego wzrostu bezrobocia i znacznego zmniejszenia liczby wolnych miejsc pracy, skuteczność pośrednictwa pracy będzie znacznie niższa niż w warunkach wysokiej koniunktury. Jego rola wzrośnie dopiero w okresie ożywienia gospodarczego, któremu będzie towarzyszyło zwiększenie liczby wakatów. Wzrost wydatków na tą kategorie ALMP w krótkim horyzoncie czasowym nie może więc zapewnić stabilizacji zatrudnienia i konsumpcji. Z drugiej strony pośrednictwo pracy należy do najmniej kosztownych instrumentów ALMP, a nadmierne obniżenie tych wydatków może ograniczyć zdolności tych służb do prowadzenia efektywnego pośrednictwa w okresie ożywienia. Co więcej, w warunkach zwiększającej się liczby bezrobotnych wdrażanie pozostałych instrumentów aktywizacyjnych oraz administrowanie systemem zasiłków może wymagać większych nakładów niż w poprzednich latach. Bilans tych czynników skłania do wniosku, że decyzję o przeznaczeniu nieznacznie większych nakładów na tę kategorię ALMP w większości krajów należy ocenić pozytywnie. Z uwagi na bardzo istotną rolę służb podczas ożywienia gospodarczego należałoby natomiast wystrzegać się ograniczania nakładów na ten cel, gdyż mogłoby to prowadzić do zmniejszenia ich zdolności do realizowania działań aktywizacyjnych w perspektywie średniookresowej.

Rozbudowa programów szkoleniowych nie wydaje się być, z perspektywy stabilizowania zatrudnienia w krótkim horyzoncie czasowym, optymalnym kierunkiem działań w okresie kryzysu. W warunkach silnego cyklicznego zmniejszenia liczby wakatów, zwiększenie nakładów na szkolenia nie powinno znacząco poprawić szans bezrobotnych na znalezienie pracy. Wypłata stypendium szkoleniowego może wprawdzie stabilizować konsumpcję, jednak nie będzie to efektywne rozwiązanie z uwagi na fakt, że szkolenia należą do

najdroższych instrumentów ALMP[56]. Pozytywnie należy natomiast ocenić programy przekwalifikowujące, adresowane do zwalnianych pracowników z branży budowlanej (Hiszpania) czy finansowej (Luksemburg), w których dostosowania zatrudnienia mogą okazać się trwałe. W ocenie należy również mieć na uwadze, że istotnym czynnikiem niepewności pozostaje wciąż skala zmian strukturalnych w okresie ożywienia gospodarczego.

W warunkach głębokiej recesji należy szczegółowo rozważyć zasadność wykorzystywania różnych form subsydiowania pracy, należących do popytowo zorientowanych instrumentów ALMP. Przed kryzysem należały one do mało popularnych rozwiązań, a niektóre z nich – szczególnie programy bezpośredniego tworzenia miejsc pracy – były oceniane jako najbardziej nieefektywne. Wiele wskazuje jednak na to, że subsydiowanie zatrudnienia podczas recesji 2008–2009 nie powinno być oceniane jednoznacznie negatywnie. Można wskazać szereg argumentów uzasadniających racjonalność wykorzystania tego instrumentu w warunkach głębokiego kryzysu. Przede wszystkim rozwijanie różnych form subsydiowania zatrudnienia pozwalało na ograniczenie spadku globalnego popytu oraz popytu na pracę, zapobiegając spirali pogłębiającej się recesji oraz tendencjom deflacyjnym. Po drugie, w okresie kryzysu szanse na znalezienie pracy na otwartym rynku pracy znacznie się zmniejszyły, dlatego nieefektywność wynikającą z występowania efektu zatrzaśnięcia[57] oraz jałowego biegu należy uznać za niewielką, zwłaszcza w krajach dotkniętych głęboką recesją. Po trzecie, większość wprowadzanych rozwiązań miała zazwyczaj charakter tymczasowy, co ograniczało występowanie efektów substytucji i zastąpienia. Po czwarte, programy często były ograniczone do niewielkiej grupy bezrobotnych oraz regionów najsilniej dotkniętych spadkiem popytu na pracę, również ograniczając ryzyko nadużyć. Z tej perspektywy przejściowe zwiększenie nakładów na subsydiowanie zatrudnienia, na co zdecydowały się niektóre kraje członkowskie, należy ocenić pozytywnie. Pozwalało to z jednej strony na podtrzymanie kontaktu z rynkiem pracy bezrobotnych znajdujących się na skraju rynku pracy, a z drugiej – stabilizowało zatrudnienie i konsumpcję. Uzasadnionym kierunkiem było również rozwijanie form zatrudnienia

[56] Warto zaznaczyć, że ocena szkoleń zmienia się diametralnie, jeśli za cel przyjmiemy ograniczanie bezrobocia równowagi w dłuższym horyzoncie czasowym. Rozważania na ten temat przedstawiono w rozdziale III punkt 4.

[57] Efekt zatrzaśnięcia wynika z faktu, że uczestnicząc w szkoleniach bezrobotni obniżają intensywność poszukiwań, co wydłuża okres pozostawania bez pracy.

subsydiowanego młodzieży wchodzącej na rynek pracy w okresie kryzysu, szczególnie narażonej na ryzyko bezrobocia i posiadającej niewielkie szanse na znalezienie zatrudnienia na otwartym rynku pracy. W okresie tak silnego spadku popytu na pracę nawet rozwijanie programów bezpośredniego tworzenia miejsc pracy dla bezrobotnych w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy nie powinno być z góry przekreślane na podstawie doświadczeń historycznych. W przeciwieństwie do wielu rozwiązań z przeszłości, w ich realizację były aktywnie zaangażowane firmy prywatne oraz organizacje *non-profit*. W rezultacie takie programy nie muszą prowadzić do trwałego i nieefektywnego przyrostu zatrudnienia w sektorze publicznym kosztem obniżenia podaży pracy w sektorze prywatnym. Także efekty stygmatyzacji dobrze zaprojektowanych instrumentów nie powinny być tak silne, jak w przypadku tych realizowanych w sektorze publicznym w okresach wysokiej koniunktury. W końcu, w warunkach depresji gospodarczej (na przykład w krajach nadbałtyckich czy Irlandii) inne formy subsydiowania zatrudnienia mogły okazać się niewystarczające, aby przekonać prywatnych pracodawców do utworzenia nowego miejsca pracy. Na tle przedstawionych argumentów nasuwa się wniosek, że wykorzystanie subsydiowania zatrudnienia przez kraje UE podczas recesji 2008–2009 powinno być powszechniejsze. Zasadne mogłoby być szczególnie tymczasowe przesunięcie części środków z instrumentów szkoleniowych na subsydiowanie zatrudnienia w okresach najsilniejszego spadku popytu na pracę, po założeniu stopniowego powrotu do poprzedniej struktury w reakcji na sygnały świadczące o nadchodzącym ożywieniu. Pewne wątpliwości może natomiast wzbudzać zwiększanie środków przeznaczonych na dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej przez bezrobotnych (zazwyczaj pozostających bez pracy przez dłuższy okres). Z reguły jest to instrument dość kosztowny, szanse na utrzymanie działalności nowo powstałych przedsiębiorstw w okresach recesji są mniejsze niż w okresach wysokiej koniunktury, a prowadzenie działalności gospodarczej jest zadaniem wymagającym wielu umiejętności.

3.4. Dostosowania pasywnej polityki rynku pracy

W reakcji na kryzys, w latach 2008–2010 wiele krajów członkowskich Unii podjęło działania łagodzące dotkliwość bezrobocia, dostosowując pasywną

politykę rynku pracy[58]. Zidentyfikowanie wpływu zmian pasywnej polityki na funkcjonowanie rynków pracy oraz ich ocena wymagają przeglądu antykryzysowych działań państw UE oraz przeznaczanych na nie środków finansowych. Doświadczenia historyczne jednoznacznie potwierdzają, że istnienie hojnych systemów świadczeń dla bezrobotnych prowadzi do podwyższenia bezrobocia w równowadze. Z drugiej strony pasywna polityka rynku pracy odgrywa istotną rolę w łagodzeniu cyklicznych wahań produkcji i zatrudnienia. Ocena modyfikacji tej polityki powinna więc uwzględniać zarówno walory stabilizacyjne wprowadzanych rozwiązań, jak i ich skutek na efektywność dopasowań na rynku pracy. Należy wziąć pod uwagę również cechy recesji 2008–2009 oraz dostosowania zachodzące na rynkach pracy.

Najważniejszym kierunkiem adaptacji instrumentów pasywnych do malejącej koniunktury na rynku pracy były modyfikacje systemu zasiłków dla bezrobotnych. Aby uporządkować analizę zmian dokonywanych w pierwszej fazie kryzysu, uwagę należy zwrócić kolejno na zmiany czterech cech systemów ubezpieczenia od bezrobocia: wysokości zasiłku w stosunku do utraconych dochodów z pracy, okresu jego pobierania, dostępności świadczenia oraz restrykcyjności warunków, jakie należy spełnić, aby zachować prawo do zasiłku.

W latach 2008–2010, kiedy na rynku pracy materializowały się skutki pierwszej fazy kryzysu, modyfikacje prowadzące do zmiany **wysokości zasiłków dla bezrobotnych** w stosunku do utraconych dochodów z pracy miały miejsce w dwunastu państwach członkowskich (por. ramka 11 w aneksie). Wysokość zasiłków zwiększono w sześciu krajach UE: Belgii, Bułgarii, Czechach[59], Finlandii, Polsce i Słowenii, przy czym zmiany nie zawsze były przeprowadzone w reakcji na kryzys. W kolejnych sześciu państwach zwiększające się problemy finansów publicznych zmusiły rządy albo do obniżenia zasiłków, albo do wycofania się z projektów podwyższenia świadczeń. Na podstawie doświadczeń historycznych można byłoby zakładać, że wzrost zasiłków niesie ze sobą ryzyko osłabienia intensywności poszukiwań bezrobotnych i wzrost bezrobocia równowagi. Efekt ten wydaje się jednak mało prawdopodobny, gdyż wprowadzane rozwiązania polegały na podniesieniu zasiłku tylko w początkowym okresie jego pobierania, zwiększając tym samym degresywność świadczenia. Taka

[58] Zmiany pasywnej polityki rynku pracy przyjęte po 2010 r. zostały zaprezentowane w rozdziale III punkt 4.

[59] W kolejnym roku w Czechach przeprowadzono zmiany redukujące wysokość świadczeń na rzecz niektórych grup bezrobotnych.

konstrukcja reform powinna z jednej strony wzmocnić stabilizacyjny wpływ świadczeń na dochody gospodarstw domowych (a w dalszej kolejności także na produkcję i zatrudnienie), a z drugiej – ograniczyć negatywny wpływ podwyższenia zasiłków na intensywność poszukiwań. Ponadto, w okresie głębokiej recesji wywołanej negatywnym szokiem popytowym, zmniejszenie odpływów z bezrobocia i wydłużenie okresów bezrobocia należy przypisywać nie tyle obniżonej aktywności poszukiwań bezrobotnych, co pogarszającej się relacji liczby bezrobotnych do liczby wakatów. Dokonując bilansu opisanych rezultatów można więc dojść do wniosku, że podwyższenie wysokości zasiłków wpłynęło korzystnie na stabilizację rynków pracy oraz nie powinno prowadzić do pogorszenia funkcjonowania rynku pracy w dłuższym horyzoncie czasowym. Oceniając zmiany prowadzące do ograniczania wysokości zasiłków można stwierdzić, że w Portugalii reforma była uzasadniona bardzo wysoką stopą zastąpienia utrzymywaną przez długi okres pobierania świadczenia. W pozostałych krajach, tj. Estonii, Litwie, Grecji, Irlandii, Rumunii, stopa zastąpienia pozostawała na niezbyt wysokim poziomie, stąd nie należy spodziewać się istotnej poprawy funkcjonowania rynku pracy. Redukcje zasiłków pogłębiały natomiast spadek popytu, wpływając negatywnie zarówno na produkcję, jak i zatrudnienie.

Z badań empirycznych wynika, że intensywność poszukiwań bezrobotnych w większym stopniu zależy od **długości uprawnień do zasiłków** niż od ich wysokości. Tego typu modyfikacje były dokonywane rzadziej – tylko 10 krajów unijnych zmieniało okres wypłat, przy czym w pięciu, Estonii, Łotwie, Litwie, Rumunii i Słowenii, okres zasiłkowy został wydłużony, a w kolejnych pięciu, Bułgarii, Czechach, Danii, Finlandii i Irlandii, skrócony (por. ramka 12 w aneksie). Wydłużanie okresu uprawnień nie było znaczące i dotyczyło krajów o krótkim czasie poboru świadczenia, co nie powinno negatywnie wpływać na efektywność dopasowań na rynku pracy. Jednocześnie były to kraje o silnym spadku produkcji i popytu na pracę, co także stanowiło przesłankę zwiększenia pomocy. Spośród krajów ograniczających okres wypłaty zasiłku, najbardziej radykalna reforma została uchwalona w Danii. Ze względu na hojny system świadczeń i silny wzrost bezrobocia w tym kraju, zmiana może oddziaływać pozytywnie na tempo wzrostu zatrudnienia, szczególnie w okresie ożywienia. Jej efekty popytowe zaczęły być odczuwalne dopiero w 2013 roku, dlatego do roku 2012 skrócenie okresu wypłaty świadczeń nie przyczyniało się do spadku popytu, produkcji i zatrudnienia. W pozostałych krajach ogranicze-

nia preferencji nie były tak daleko idące. Pozytywny wpływ na intensywność poszukiwań powinien mieć miejsce zwłaszcza w Bułgarii i Finlandii. Z kolei w Irlandii skrócenie zasiłku w warunkach silnego i długotrwałego spadku popytu na pracę przede wszystkim ograniczało popyt konsumpcyjny.

Znacznie częściej państwa członkowskie modyfikowały **dostępność świadczenia,** zmieniając zakres osób uprawnionych lub dostosowując warunki otrzymania świadczenia. W okresie 2008–2010 takie zmiany wprowadzono w 16 krajach UE, przy czym w 5 preferencje zostały ograniczone, natomiast w 11 – rozszerzone (por. ramka 13 w aneksie). Odnosząc się do pierwszej grupy krajów należy zwrócić uwagę, że reformy miały na celu przede wszystkim ograniczenie możliwości nadużywania świadczeń przez osoby bezrobotne, a wprowadzane zaostrzenia dotyczyły raczej ściśle o zdefiniowanych grup bezrobotnych. Takie dostosowania systemów powinny oddziaływać w kierunku obniżenia bezrobocia równowagi, natomiast negatywny wpływ na dochody gospodarstw domowych nie powinien być znaczący. Więcej krajów zwiększało dostępność zasiłków dla bezrobotnych, a wprowadzane zmiany oddziaływały na dość szeroką zbiorowość bezrobotnych. Skrócenie wymaganego stażu pracy i przyznanie prawa do zasiłku także osobom pracującym na nietypowych formach zatrudnienia stanowiły odpowiedź na recesyjne zmiany na rynku pracy, tj. głęboki spadek zatrudnienia osób na umowach czasowych i młodych oraz rozpowszechnienie zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy. Objęcie ubezpieczeniem od bezrobocia segmentu pracowników zatrudnionych na nietypowych kontraktach miało na celu stabilizowanie konsumpcji i łagodzenie społecznych skutków bezrobocia, a przez to – zapobieżenie oddaleniu się tych osób od rynku pracy. W krajach wprowadzających poważne i trwałe zmiany w systemach (zwłaszcza w Finlandii, Szwecji, na Łotwie i w Słowenii), zmiany mogą jednak prowadzić do osłabienia intensywności poszukiwań pracy przez bezrobotnych, szczególnie w okresie poprawy koniunktury.

Zmiany **restrykcyjności warunków,** jakie należy spełnić, aby otrzymać zasiłek, wprowadzono w dziewięciu krajach członkowskich: w Bułgarii, Danii, Estonii, Finlandii, Francji, na Węgrzech, we Włoszech, Portugalii i Wielkiej Brytanii (por. ramka 14 w aneksie). Reformy te oznaczały zwiększenie wymagań stawianych bezrobotnym w procesie poszukiwań pracy i polegały między innymi na rozszerzeniu obowiązku aktywnego poszukiwania pracy na kolejne grupy bezrobotnych, ustanowieniu kryteriów ofert pracy, które bezrobotni są zobowiązani zaakceptować, czy ustaleniu sankcji za odrzucenie oferty pracy lub

niestawienie się w urzędzie. Tego typu zmiany oddziałują przede wszystkim na intensywność poszukiwań pracy przez bezrobotnych. W okresie niskiego popytu na pracę, gdy liczba wakatów jest niewielka, ich wprowadzanie nie powinno natomiast powodować znaczącego zwiększenia liczby osób tracących prawo do świadczenia. Nowe rozwiązania nie powinny więc przyczyniać się do obniżania dochodów gospodarstw domowych i spadku popytu. Wzrost restrykcyjności warunków otrzymywania świadczeń może natomiast obniżać poziom bezrobocia równowagi, szczególnie w okresie ożywienia na rynku pracy, a także ograniczać negatywny wpływ na intensywność poszukiwań innych rozwiązań zwiększających hojność systemów ubezpieczeń od bezrobocia. Wprowadzenie tych reform zasługuje więc na ocenę pozytywną.

Kraje członkowskie UE nie decydowały się na wykorzystanie **wcześniejszych emerytur** w celu złagodzenia problemu narastającego bezrobocia. W analizie procesów dostosowawczych wykazano, że w latach niskiej koniunktury utrzymany został trend wzrostu podaży pracy, przede wszystkim dzięki rosnącej aktywności zawodowej osób starszych. W bazie LABREF zgromadzono informacje o 10 modyfikacjach wcześniejszych emerytur w państwach Unii dokonanych w latach 2008–2010, z których cztery prowadziły do zwiększenia dostępności tych świadczeń, a jedynie dwie zostały wprowadzone w reakcji na recesję gospodarczą. Obie te zmiany dokonano w Austrii, gdzie aktywność zawodowa osób starszych w latach kryzysu w dalszym ciągu rosła, choć znacznie wolniej niż w poprzednich latach. Pierwsza z wprowadzonych modyfikacji została wprowadzona w pakiecie stymulacyjnym na okres 2009–2011 i umożliwiała pracownikom fizycznym przechodzenie na emeryturę 2 lata wcześniej. Drugie, trwałe rozwiązanie, zwiększało dostępność częściowych emerytur i odkładało o dwa lata planowane podwyższenie minimalnego wieku uprawniającego do otrzymania świadczenia. Natomiast ograniczenia możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę w latach 2008–2010 wprowadzono w Belgii, Grecji, na Węgrzech, w Polsce, Rumunii i Słowacji. Niewykorzystanie systemów emerytalnych do łagodzenia problemu bezrobocia przez rządy krajów europejskich zasługuje na ocenę pozytywną. Zwiększenie obciążeń finansów publicznych wywołane zwiększającą się liczbą osób pobierających zasiłki jest mniejsze i mniej trwałe niż to związane ze zwiększającą się liczbą emerytów. Doświadczenia historyczne wskazują, że spadek podaży pracy wywołany decyzją o przejściu na wcześniejszą emeryturę nie jest odwracalny i wpływa negatywnie na długookresowe tempo wzrostu gospodarczego oraz

stabilność systemów emerytalnych. Należy również zaznaczyć, że ze względu na kwalifikacje starszych pracowników i ich wieloletnie doświadczenie możliwości ograniczenia bezrobocia przez zastąpienie pracowników odchodzących na emeryturę osobami młodymi należy uznać za niewielkie.

Zwiększająca się liczba osób zwalnianych oraz dyskrecjonalne zmiany zwiększające pomoc finansową osobom bezrobotnym znalazły odzwierciedlenie w znacznym wzroście **nakładów na pasywną politykę rynku pracy**. Dla UE ogółem, nakłady na instrumenty pasywne wzrosły z 0,95% PKB w roku 2007 do blisko 1,4% w latach 2009 i 2010. Wzrost wydatków na instrumenty pasywne w Unii okazał się więc około trzykrotnie większy od zmiany w zakresie instrumentów aktywnych. Ekspansja kosztów tej polityki wynikała ze zwiększenia wypłat zasiłków i odpraw dla bezrobotnych ze środków publicznych (tj. kategorii 8 polityki rynku pracy zgodnie z klasyfikacją Eurostatu). Środki przeznaczone na wcześniejsze emerytury (kategoria 9) były natomiast niewielkie i malały – w okresie 2007–2010 zmniejszyły się z 0,08% do 0,07% unijnego PKB, a jedynym krajem, w którym istotnie zwiększyły się, była Słowacja (o 0,1% PKB). Warto również dodać, że choć do zwiększenia wydatków na pasywną politykę rynku pracy zasadniczo przyczyniły się rosnące nakłady na zasiłki dla bezrobotnych, to w niektórych krajach istotnym powodem było także finansowanie systemów skróconego czasu pracy. W Niemczech, Włoszech, Belgii i Luksemburgu wzrost nakładów na systemy stanowił mniej więcej połowę łącznego przyrostu wydatków na instrumenty pasywne[60].

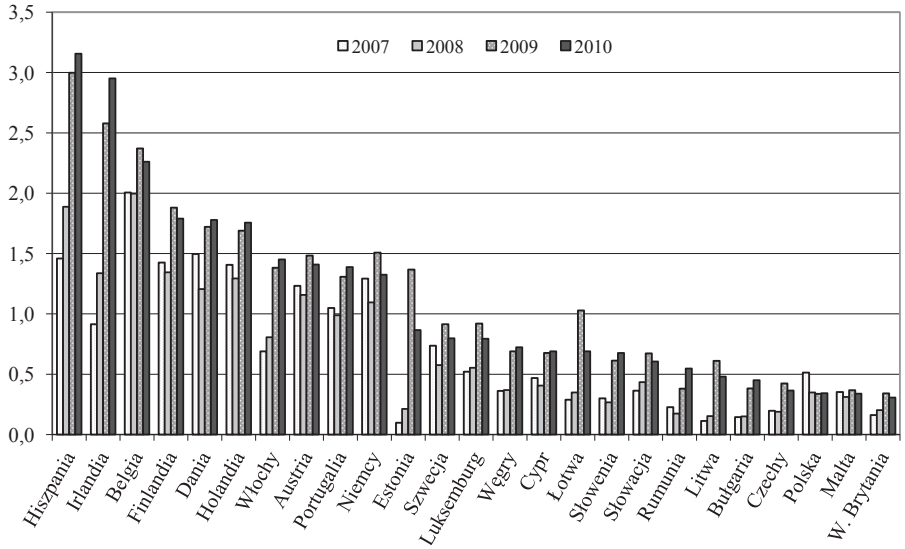
Choć wydatki na świadczenia dla bezrobotnych w okresie 2007–2010 wzrosły we wszystkich państwach członkowskich, to między poszczególnymi krajami można zauważyć głębokie dysproporcje (por. Rys. 33). Członków UE można podzielić na cztery grupy:

1) **Kraje o bardzo wysokim wzroście wydatków,** przekraczającym 1% PKB. Są to: Irlandia, Hiszpania, i Estonia. Podstawową przyczyną tak silnego wzrostu wydatków w tych krajach był bardzo silny wzrost bezrobocia.
2) **Kraje o wysokim na tle UE wzroście wydatków,** przekraczającym przyrost dla UE ogółem wynoszący 0,45% PKB, jednak nie wyższy niż 0,8% produktu krajowego. Są to (w kolejności malejącej): Włochy, Łotwa, Dania, Finlandia, Litwa i Holandia. W tej grupie powody tak wysokiego wzrostu okazują się zróżnicowane: we Włoszech przyczyniły się do tego

[60] Źródło: Eurostat, dane dla poszczególnych państw.

wypłaty na programy skróconego czasu pracy, w krajach nadbałtyckich był to silny wzrost bezrobocia, natomiast w Danii, Finlandii i Holandii systemy pomocy bezrobotnym należą do najhojniejszych w UE.

3) **Kraje o umiarkowanym na tle UE wzroście wydatków,** niższym od poziomu dla Unii ogółem, jednak przewyższającym równowartość 0,25% PKB. Są to (w kolejności malejącej): Niemcy, Słowenia, Grecja, Portugalia, Luksemburg, Rumunia, Węgry, Belgia, Austria, Szwecja, Bułgaria, Francja i Cypr. Ta najliczniejsza grupa także okazuje się zróżnicowana pod względem cyklicznej zmiany bezrobocia, modelu polityki rynku pracy czy zmian dyskrecjonalnych realizowanych w reakcji na kryzys.
4) **Kraje o niskim wzroście wydatków,** nieprzekraczającym 0,25% PKB. Taka sytuacja miała miejsce w Czechach, Słowacji, Wielkiej Brytanii, Polsce i na Malcie. W Polsce i na Malcie wynikała ona z niewielkiego wzrostu bezrobocia, natomiast w Czechach, Słowacji i Wielkiej Brytanii – z niskiej wysokości świadczeń na tle UE.



Rys. 33. Nakłady na zasiłki dla bezrobotnych w relacji do PKB w krajach członkowskich UE w latach 2007–2010

Objaśnienia: dane uwzględniają nakłady na kategorię 8 polityki rynku pracy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W rozważaniach poświęconych pasywnej polityce rynku pracy najwięcej uwagi poświęca się zasiłkom dla bezrobotnych, jednak sytuację finansową osób bezrobotnych mogą poprawiać także inne świadczenia, związane z oceną sytuacji materialnej czy rodzinnej. W tym miejscu warto wskazać i ocenić przynajmniej wybrane rozwiązania zawarte w pakietach antykryzysowych, łagodzące spadek dochodu gospodarstw domowych dotkniętych bezrobociem[61]. W 2009 roku w Grecji, Włoszech i Słowenii wprowadzono jednorazową pomoc o charakterze solidarnościowym dla osób z grup o najniższych dochodach. W Niemczech tymczasowo podwyższono zasiłek na pokrycie kosztów mieszkaniowych. W Portugalii o jedną czwartą podwyższono kryterium dochodowe pomocy finansowej bezrobotnym bez prawa do zasiłku i ich rodzinom oraz wydłużono czas otrzymywania świadczenia. Zmiany dotyczyły lat 2009 i 2010. W pakietach antykryzysowych Belgii, Bułgarii, Francji i Niemiec tymczasowo zwiększono wsparcie na wydatki związane z edukacją przedszkolną i szkolną dzieci z najuboższych rodzin. Z powodu trudnej sytuacji budżetowej, rządy Irlandii i Estonii ograniczały natomiast pomoc w ramach świadczeń rodzinnych. Z perspektywy rynku pracy na szczególną uwagę zasługuje rozwiązanie wprowadzone w Niemczech, gdzie dodatkową płatność na dziecko otrzymywali rodzice uprawnieni do zasiłku dla długotrwale bezrobotnych. Generalnie rzecz ujmując, rozwiązania wprowadzane w reakcji na kryzys miały charakter nadzwyczajny i tymczasowy.

Ocena pasywnej polityki jest silnie uzależniona od fazy cyklu koniunkturalnego oraz horyzontu czasowego branego pod uwagę. Prowadzenie antycyklicznej pasywnej polityki rynku pracy w okresach recesji nie jest zadaniem łatwym, gdyż stabilizowanie dochodów gospodarstw domowych, pozwalające w krótkim okresie na łagodzenie spadków produkcji i zatrudnienia, może jednocześnie przyczyniać się do obniżenia intensywności poszukiwań bezrobotnych, a w rezultacie – nasilać recesyjny wzrost bezrobocia oraz spowalniać tempo jego spadku w reakcji na ożywienie gospodarcze. W tym miejscu główna uwaga zostanie skoncentrowana na ocenie efektów krótkookresowych zmian w zasiłkach[62].

Analiza działań antykryzysowych oraz zmian wydatków na pasywną politykę pozwala na sformułowanie oceny, że realizacja tej polityki stanowiła

[61] Ich szersze omówienie można znaleźć w raportach Komisji Europejskiej *Employment and Social Developments in Europe* z lat 2012 i 2013.

[62] Znaczenie zasiłków dla funkcjonowania rynków pracy w średnim okresie przedstawiono w rozdziale III punkt 4.

generalnie udaną próbę stabilizacji gospodarczej, jaka nie powinna istotnie przyczyniać się do osłabienia intensywności poszukiwań bezrobotnych. Relatywnie hojne na tle krajów rozwiniętych systemy ubezpieczeń od bezrobocia większości krajów UE (zwłaszcza krajów skandynawskich i kontynentalnych), pozwoliły na stabilizację dochodów gospodarstw domowych, osłabiając wpływ negatywnego szoku popytowego na produkcję i zatrudnienie. Można również wskazać szereg argumentów świadczących o znikomym wpływie dostosowań pasywnej polityki na intensywność poszukiwań. Przede wszystkim, bilans dyskrecjonalnych dostosowań pasywnej polityki w skali UE wskazuje zaledwie na niewielką przewagę rozwiązań zwiększających preferencje dla bezrobotnych nad zmianami ograniczającymi hojność systemów. Liczba krajów zwiększających wysokość oraz okres wypłat była bowiem zbliżona do liczby tych, które ograniczyły wskazane cechy systemu, natomiast przeciwwagą dla dominującego trendu ułatwiania dostępu do zasiłków były rosnące wymagania stawiane osobom otrzymującym świadczenie. Po drugie, czynnikiem ograniczającym negatywny wpływ zasiłków na intensywność poszukiwań jest degresywność świadczeń. Po trzecie, kilka krajów zdecydowało się na wsparcie dochodów bezrobotnych dodatkowymi wypłatami realizowanymi poza systemem ubezpieczeń od bezrobocia i z reguły mającymi charakter tymczasowy, co także nie powinno osłabiać bodźców do podejmowania pracy. Po czwarte, znaczący wzrost wydatków na instrumenty pasywne był w pewnym stopniu spowodowany wykorzystywaniem systemów skróconego czasu pracy, jakie pozwoliły na ograniczenie liczby zwolnień. Na koniec należy podkreślić, że na ocenę systemów zasiłków rzutuje także popytowy charakter szoku. Podczas recesji wywołanych silnym negatywnym wstrząsem popytowym liczba wakatów drastycznie zmniejsza się, ograniczając szanse na znalezienie pracy. Przyczyną wzrostu bezrobocia nie jest wtedy zbyt niska intensywność poszukiwań bezrobotnych czy nadmiernie wygórowana płaca progowa, ale niski poziom popytu globalnego zmniejszający zapotrzebowanie na pracę. W takich warunkach istnienie zasiłków może stabilizować popyt, skutecznie ograniczając także spadek zatrudnienia. Ze względu na brak znamion nasilonych zmian strukturalnych (przynajmniej w pierwszych latach kryzysu) nie należy także obawiać się negatywnego wpływu zasiłków na tempo realokacji siły roboczej.

Oceniając realizowane działania warto także zauważyć, że kryzys – wbrew powielanym niekiedy opiniom – generalnie nie skłonił decydentów państw Unii do pośpiesznego dokonywania poważnych zmian systemowych, mogą-

cych wzbudzać obawy o stabilność systemów oraz funkcjonowania rynków pracy w długim okresie. W przypadku trzech z czterech analizowanych cech konstrukcji systemów, większość krajów Unii nie wprowadzała modyfikacji, wiele zmian dotyczyło niewielkich zbiorowości bezrobotnych lub zostało przygotowanych jeszcze przed kryzysem, a tylko kilka z nich miało charakter tymczasowy. W kwestii systemów ubezpieczeń od bezrobocia stabilnym rozwiązaniom systemowym, automatycznie prowadzącym do zwiększenia wydatków w reakcji na recesyjny wzrost bezrobocia, należy przypisać ważniejszą rolę niż interwencyjnej polityce gospodarczej. Doświadczenia obecnego kryzysu mogą natomiast przyczynić się do udoskonalenia systemów świadczeń dla bezrobotnych w przyszłości. W szczególności, zamiast przyjmować niektóre zmiany dyskrecjonalne można rozważyć wprowadzenie trwałych rozwiązań, w większym stopniu opartych na regułach, w których wprowadzane preferencje byłyby powiązane z ogólną sytuacją na rynku pracy. Na przykład, okres wydłużonych wypłat świadczeń czy zmniejszenie wymagań dotyczących stażu pracy można uzależnić od poziomu stopy bezrobocia albo dynamiki zatrudnienia względem długookresowego trendu. Podczas obecnego kryzysu kraje członkowskie nie decydowały się jednak na takie rozwiązania.

Nieco uwagi warto poświęcić zmianie **relacji wydatków na instrumenty pasywne i aktywne.** W raportach Komisji Europejskiej, OECD czy Międzynarodowej Organizacji Pracy wielokrotnie rekomendowano zmianę struktury nakładów na politykę rynku pracy w kierunku zwiększenia udziału instrumentów aktywnych. Na tym tle postulat przeznaczania dodatkowych środków w kryzysie przede wszystkim na instrumenty aktywne wydaje się bardzo atrakcyjny. Tymczasem w następstwie recesji 2008–2009 wzrost nakładów na instrumenty pasywne w skali UE okazał się trzykrotnie wyższy niż na instrumenty aktywne. Bardziej wnikliwa analiza dostarcza jednak argumentów uzasadniających taki kierunek dostosowań. W przypadku polityki aktywnej, głównym adresatem jej instrumentów powinni być bezrobotni znajdujący się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, którzy bez takiej pomocy mają niewielkie szanse na przejście z bezrobocia do zatrudnienia. Ograniczenie kręgu beneficjentów do osób znajdujących się na skraju rynku pracy jest warunkiem koniecznym do zapewnienia efektywności tej kosztownej przecież polityki. Beneficjentami systemu ubezpieczeń od bezrobocia są natomiast osoby posiadające najczęściej określony staż pracy, pozostające w zasobie osób bezrobotnych relatywnie krótko. Jest to więc znacznie większy

zasób bezrobotnych, w dodatku posiadających zdecydowanie większe szanse na znalezienie zatrudnienia niż typowi odbiorcy aktywnej polityki. W warunkach wzrostu bezrobocia wywołanego przede wszystkim przejściowym spadkiem popytu na pracę, a nie czynnikami związanymi z podażową stroną rynku pracy, nadmierne rozszerzanie grona odbiorców podażowo zorientowanych instrumentów aktywnych kosztem ograniczenia wypłat zasiłków dla bezrobotnych nie wydaje się więc ani celowe, ani efektywne kosztowo. Ponadto, należy kolejny raz przypomnieć, że część wydatków zaliczanych do kategorii pasywnych została przeznaczona na finansowanie programów skróconego czasu pracy, które umożliwiły ograniczenie wzrostu bezrobocia.

4. Skutki działań antykryzysowych dla funkcjonowania rynków pracy w okresie wychodzenia z kryzysu

W dotychczasowej analizie uwagę koncentrowano na dyskrecjonalnych narzędziach polityki gospodarczej, których zastosowanie było ukierunkowane na stabilizację sytuacji na rynku pracy podczas recesji 2008–2009. Pełniejsza ocena skutków realizowanych działań powinna jednak uwzględniać nie tylko efekty krótkookresowe, ale również te mogące ujawnić się w dłuższym okresie. Można na przykład wyobrazić sobie sytuację, w której rozbudowana antykryzysowa polityka gospodarcza co prawda stabilizowała produkcję i zatrudnienie, jednak wykorzystywała instrumenty jedynie opóźniające redukcje zatrudnienia lub zmniejszające bodźce do aktywnego poszukiwania pracy w okresie ożywienia gospodarczego. Ocenę rezultatów działań dyskrecjonalnych w dłuższym horyzoncie czasowym komplikuje fakt, że w 2011 roku faza ożywienia osłabła, w wielu krajach przechodząc ponownie w recesję. Doprowadziło to do dalszego spadku zatrudnienia i wzrostu bezrobocia. Począwszy od 2010 roku kraje członkowskie zaczęły odchodzić od stymulowania popytu na rzecz konsolidacji finansów publicznych oraz reform podażowych, które także wywierały wpływ na funkcjonowanie rynków pracy. Wystąpienie kryzysu finansów publicznych stanowi zarazem kolejną przesłankę ponownego rozważenia zasadności ekspansywnej polityki gospodarczej realizowanej podczas pierwszej fazy kryzysu.

W pierwszej kolejności warto zastanowić się nad średniookresowymi konsekwencjami stosowania **systemów skróconego czasu pracy.** Przeprowadzona analiza pozwoliła na sformułowanie wniosku, że modyfikacje systemów w reakcji na recesję 2008–2009 przyczyniły się do stabilizacji zatrudnienia, zwiększając dostosowania na krańcu intensywnym. Należy jednak zadać pytanie, czy zastosowanie tych kosztownych instrumentów nie prowadziło jedynie do odłożenia redukcji zatrudnienia w czasie. W niektórych analizach formułowano również obawę, że istniejące w rezultacie ich stosowania rezerwy zwiększenia czasu pracy i wydajności mogą opóźniać wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia w okresie wychodzenia z kryzysu[63].

Odnosząc się do pierwszego ze wskazanych zagrożeń należy stwierdzić, że dowody empiryczne generalnie nie dają podstaw do podważania efektywności STWS. Nadzwyczajne rozszerzenie pomocy w ramach systemów było przewidziane na z góry określony okres, osiągnęło swój szczyt w 2009 roku, po czym następowało jej wycofywanie. W tabeli 4 przedstawiono wydatki

Tab. 4. Wydatki na świadczenia dla pracowników objętych systemami skróconego czasu pracy w wybranych państwach członkowskich UE, [w mln euro]

Kraje UE	2008	2009	2010	2011	2012
Belgia	450,5	1 066,6	902,7	610,4	768,8
Niemcy	110,1	4 547,1	3 060,4	658,9	215,4
Włochy	1 482,1	4 950,3	5 792,3	4 913,5	6 147,5
Luksemburg	2,6	61,5	28,2	12,9	28,7
Finlandia	3,0	17,5	11,7	10,2	9,8
Austria	1,0	113,5	54,9	6,1	4,0
Francja	14,7	319,1	282,2	69,3	92,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

na świadczenia dla pracowników objętych systemami w krajach, dla których takie dane są dostępne w bazie Eurostatu, oraz w których systemy objęły co najmniej 1% pracujących. W Niemczech i Austrii nakłady na systemy po 2010

[63] Zob. np. *OECD*, *Employment Outlook 2010,* s. 59–61.

roku zbliżyły się do poziomów przedkryzysowych, czemu towarzyszyły malejąca stopa bezrobocia oraz rosnące zatrudnienie. W Luksemburgu i Francji wydatki na świadczenia dla uczestników systemów w 2011 roku zmniejszyły się 5–6-krotnie w stosunku do roku 2009, przy stabilnej stopie bezrobocia i niewielkim wzroście zatrudnienia. Dane z Europejskiego Centrum Monitorowania Zmian potwierdzają brak negatywnych skutków wycofania systemów: w 2011 roku w wymienionych czterech krajach liczba zgłaszanych zwolnień grupowych wyraźnie się zmniejszyła, a liczba nowych przyjęć stale się zwiększała.

Trudniej natomiast ocenić konsekwencje stosowania systemów w Belgii, Finlandii i Włoszech, gdzie nakłady na systemy po 2010 roku pozostały na wysokim poziomie. W Belgii i Finlandii w latach 2010–2011 odnotowano umiarkowany wzrost gospodarczy, któremu towarzyszył łagodny spadek bezrobocia, natomiast w 2012 roku nastąpiło kolejne pogorszenie koniunktury na rynku pracy. We Włoszech okres stabilizacji po recesji 2008–2009 był bardzo krótki, a kolejna faza kryzysu rozpoczęła się wcześniej niż w innych krajach i okazała się bardzo dotkliwa. Taka sytuacja zakłóca ocenę decyzji o kontynuacji udzielanego wsparcia. Na podstawie zagregowanych danych trudno orzekać, czy utrzymanie wysokich nakładów wynikało z wchodzenia do systemu nowych przedsiębiorstw popadających w trudności ekonomiczne w kolejnej fazie kryzysu, czy z przedłużania pomocy udzielanej tym samym podmiotom. Nie można więc wykluczyć, że w tych krajach długie utrzymywanie pomocy jedynie zwiększało czas potrzebny na przeprowadzenie procesów restrukturyzacji i prowadziło do rozłożenia zwolnień w czasie. Wydaje się jednak, że w warunkach przedłużającej się niskiej koniunktury gospodarczej formułowanie takiego wniosku byłoby przedwczesne. Wiele będzie zależeć od tempa zmian strukturalnych zachodzących po 2011 roku: większe nasilenie procesów wywołujących konieczność realokacji siły roboczej może ograniczać efektywność tych instrumentów w średnim horyzoncie czasowym.

Nieco uwagi warto poświęcić także formułowanej obawie o negatywnym wpływie istniejących rezerw czasu pracy i wydajności na funkcjonowanie rynków pracy w średnim okresie. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że ograniczając cykliczny wzrost bezrobocia kraje stosujące systemy zapobiegły wystąpieniu mechanizmów prowadzących do histerezy bezrobocia. Istniejące rezerwy zwiększenia czasu pracy i wydajności mogą co prawda opóźniać wzrost zatrudnienia w okresie poprawy koniunktury, jednak dzięki utrzymaniu bezrobocia na niskim poziomie dotkliwość bezzatrudnieniowego ożywienia

powinna być niewielka. Istnieją także inne przesłanki przemawiające za większą efektywnością przechowywania pracowników przez dzielenie pracy w średnim okresie. Dostosowanie na krańcu intensywnym do postępującego ożywienia może być dokonane znacznie szybciej i taniej niż rekrutacja nowych pracowników, a utrzymanie zatrudnienia dzięki systemom pracy skróconej powinno korzystniej od stanu bezrobocia wpływać na nastroje konsumentów i zgłaszany przez nich popyt konsumpcyjny. Przykład Niemiec oraz Austrii potwierdza, że zatrzymanie siły roboczej w przedsiębiorstwach w okresie recesji pozwoliło na szybsze zwiększenie produkcji w okresie ponownego zwiększenia liczby zamówień, a wyraźne ożywienie gospodarcze szybko zmaterializowało się na rynku pracy, prowadząc do wzrostu zatrudnienia.

Istotnym czynnikiem wpływającym na funkcjonowanie rynków pracy w okresie wychodzenia z kryzysu będzie również wysokość **pozapłacowych kosztów pracy**. O ile generalną tendencją w latach 2008 i 2009 było obniżanie poziomu opodatkowania pracy, to po 2010 roku zdecydowana większość krajów wprowadzała zmiany w podatkach i ubezpieczeniach społecznych zwiększające wysokość klina podatkowego. Analizując bardziej szczegółowo generalne trendy na poziomie Unii Europejskiej oraz skutki wprowadzanych zmian warto zwrócić uwagę przede wszystkim na trzy aspekty. Po pierwsze, skala wzrostu tych kosztów po 2010 roku przewyższała skalę obniżek dokonanych w okresie recesji 2008–2009. W rezultacie wysokość klina podatkowego już w 2011 roku przekroczyła poziom sprzed kryzysu oraz zwiększała się dalej w kolejnych dwóch latach. Tak znaczące zwiększenie opodatkowania pracy może – ze względu na krótkookresową sztywność płac – przyczyniać się do obniżenia dynamiki popytu na pracę. Po drugie, pozapłacowe koszty pracy rosły szybciej w przypadku osób otrzymujących relatywnie niższe wynagrodzenia. W latach 2009–2013 klin dla samotnie gospodarującej osoby otrzymującej 50% średniego wynagrodzenia zwiększył się przeciętnie o 2,5 p.p., dla osoby otrzymującej średnie wynagrodzenie – o 1,6 p.p., a osoby otrzymującej 167% średniej płacy – tylko o 1,1 p.p. W konsekwencji, różnice w wysokości opodatkowania pracy dla grup o zróżnicowanych dochodach uległy zmniejszeniu, zarówno w stosunku do roku 2009, jak i okresu przed kryzysem. Tymczasem badania empiryczne dowodzą, że długookresowy negatywny wpływ klina na wielkość zatrudnienia dotyczy przede wszystkim osób o niskich płacach, zwłaszcza w pobliżu minimalnego wynagrodzenia. Zapewnieniu prozatrudnieniowego ożywienia gospodarczego służyłyby więc zmiany w odwrotnym

kierunku, polegające na obciążeniu wzrostem podatków i składek przede wszystkim pracowników segmentu wyższych płac. Co więcej, relatywnie silniejsze zwiększenie klina w segmencie niskich wynagrodzeń, powodujący obniżenie płacy netto, będzie dodatkowo zmniejszać bodźce do podjęcia nisko płatnej pracy przez bezrobotnych. Po trzecie, wzrost pozapłacowych kosztów pracy odbywał się przede wszystkim przez wzrost podatków i składek obciążających pracownika. Taki kierunek dostosowań – przynajmniej w krótkim horyzoncie czasowym – nie będzie powodował wzrostu całkowitych kosztów pracy ponoszonych przez pracodawcę, tylko obniżenie wynagrodzenia netto pracowników, co należy uznać za lepszą alternatywę w osiągnięciu celu, jakim jest zapewnienie wzrostu zatrudnienia.

Odnosząc powyższe generalne wnioski do sytuacji w poszczególnych krajach należy mieć na uwadze dość wyraźne zróżnicowanie zmian obciążeń pozapłacowych w przekroju państw UE[64]. Członków Unii można podzielić na 4 grupy:

1) **Kraje o znacznym wzroście pozapłacowych kosztów pracy**, przekraczającym 2,5 p.p. Do tej grupy należy zaliczyć przede wszystkim Irlandię i Słowację, a w dalszej kolejności również Portugalię, Węgry, Hiszpanię i Luksemburg. Spośród tych państw obciążenia pracodawców zwiększono jedynie w Słowacji (o 3 p.p.), Hiszpanii (1,9) oraz w Luksemburgu (0,6).
2) **Kraje o umiarkowanym zwiększeniu klina podatkowego,** wynoszącym od 1 p.p. do 1,6 p.p. Są to (w kolejności malejącej): Polska, Łotwa, Malta, Włochy, Austria i Estonia. Jedynie w Polsce wzrost był finansowany z części obciążającej pracodawcę.
3) **Kraje o niewielkim zwiększeniu klina podatkowego,** nieprzekraczającym 0,6 p.p. Zaliczają się do nich: Litwa, Czechy, Finlandia, Grecja[65], Rumunia i Belgia. Wzrost w tych krajach był finansowany z części opłacanej przez pracownika.
4) **Kraje o malejących pozapłacowych kosztach pracy**. Największej redukcji dokonano w Wielkiej Brytanii (–2,2 p.p.), natomiast mniejszych – w Danii, Słowenii, Holandii, Francji, Niemczech, Szwecji i Bułgarii. We wszystkich tych krajach obniżano przede wszystkim składki i podatki finansowane

[64] Informacje o wysokości opodatkowania pracy i jego zmianach w państwach członkowskich przedstawiono w tabeli 33, zamieszczonej w aneksie.

[65] Obecność Grecji w tej grupie bierze się stąd, że po wyraźnym zwiększeniu obciążeń w 2011 roku zdecydowano się na ich ponowne zmniejszenie dwa lata później.

przez pracownika, natomiast zmniejszenie obciążeń pracodawców było niewielkie.

Na podstawie analizy można dojść do wniosku, że negatywny wpływ na dynamikę zatrudnienia po roku 2009 miało przede wszystkim zwiększenie obciążeń w Słowacji, Hiszpanii oraz Polsce. W większości krajów wzrost opodatkowania pracy prowadził natomiast do obniżenia wynagrodzeń, co nie prowadziło do spadku zatrudnienia, choć mogło oddziaływać na nie pośrednio: przez zwiększenie oczekiwań płacowych (w zależności od siły negocjacyjnej pracowników) lub przez ograniczenie popytu konsumpcyjnego. Oceniając działania państw członkowskich należy również brać pod uwagę szereg istotnych argumentów uzasadniających zwiększenie opodatkowania. Zdecydowanej większości krajów udało się wyjść z recesji, wobec czego najważniejszym zagrożeniem wydawała się rosnąca nierównowaga finansów publicznych. Wiele rozwiązań zmniejszających obciążenia w reakcji na recesję zostało wprowadzanych na krótki okres i wygasło z końcem roku 2010 lub 2011 roku. Z perspektywy badacza rynku pracy należy jednak stwierdzić, że realizowane działania przyczyniały się do pogorszenia sytuacji na rynkach pracy po 2010 r. w większości krajów Unii.

Modyfikacje **aktywnej i pasywnej polityki rynku pracy** również będą wywierać wpływ na funkcjonowanie rynków pracy w średnim horyzoncie czasowym. W części rozprawy poświęconej znaczeniu instytucji rynku pracy dla funkcjonowania rynków pracy w okresie wychodzenia z kryzysu analizą objęto wskaźniki charakteryzujące instrumenty polityki rynku pracy po 2010 roku oraz wskazywano na wiele efektów średniookresowych tej polityki. W tym miejscu warto skoncentrować uwagę na dwóch problemach, których podjęcie wymaga rozszerzenia analizy na okres po 2010 roku. Po pierwsze, warto zastanowić się czy wzrost nakładów na działania aktywne okazał się adekwatny do zmian zachodzących na rynku pracy, zwłaszcza tych mających miejsce po 2010 roku. Po drugie, w latach 2009 i 2010 wzrost nakładów na pasywną politykę rynku pracy okazał się trzykrotnie wyższy niż na politykę aktywną. Na potrzeby podejmowanej w tej części pracy problematyki warto zastanowić się nad pytaniem: czy relatywny wzrost znaczenia części pasywnej okazał się zjawiskiem przejściowym czy trwałym?

Punktem wyjścia przy rozważaniu pierwszej kwestii jest zwrócenie uwagi, że w krajach o silnym wzroście bezrobocia (w tym szczególnie bezrobocia długookresowego) utrzymanie dotychczasowych poziomów aktywizacji wymaga

przeznaczenia większych środków na instrumenty aktywne niż w tych, gdzie wzrost bezrobocia okazał się niewielki i krótkotrwały. Zmiany nakładów na instrumenty aktywne w czasie oraz ich międzynarodowe zróżnicowanie nie powinny zatem być oceniane jedynie w relacji do produktu krajowego, ale również w stosunku do liczby bezrobotnych. Odpowiedzi na pytanie, czy wzrost nakładów na instrumenty aktywne okazał się odpowiedni, może dostarczyć analiza objęcia instrumentami aktywizującymi zarejestrowanych poszukujących pracy.

W okresie recesji 2008–2009 w krajach UE można zauważyć generalną tendencję zmniejszenia objęcia poszukujących pracy instrumentami ALMP (por. tabela 34 w aneksie). W odniesieniu zdecydowanej większości członków UE zmiany można ocenić jako umiarkowane, a głęboki spadek objęcia miał miejsce jedynie w Luksemburgu i Hiszpanii (przy bardzo wysokich wskaźnikach objęcia przed kryzysem), Irlandii oraz Bułgarii. W większości krajów członkowskich zmniejszenie objęcia pomocą było efektem silnego zwiększenia liczby osób bezrobotnych, przy relatywnie mniejszej dynamice nakładów na instrumenty aktywizacyjne. Taka sytuacja wcale nie musi być oceniana negatywnie. Warunkiem zapewnienia efektywności tej polityki jest ograniczenie jej adresatów do bezrobotnych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. Wiele osób wchodzących do zasobu bezrobotnych posiadało natomiast staż pracy oraz wysoki, na tle tradycyjnych beneficjentów tej polityki, poziom kompetencji i kwalifikacji, dlatego oferowanie im instrumentów aktywizacyjnych nie wydaje się celowe. W roku 2010 i przez większą część roku 2011 sytuacja na przeważającej liczbie krajowych rynków pracy uległa niewielkiej poprawie, by znów pogorszyć się pod koniec roku 2011 i w kolejnych latach. W obu tych okresach następowało systematyczne zwiększenie liczby osób długotrwale bezrobotnych, a ich udział w Unii ogółem zwiększył się z około jednej trzeciej w 2009 roku do połowy w 2013 roku. W odniesieniu do tej grupy istnieje większe ryzyko wystąpienia mechanizmów histerezy, prowadzących do podwyższenia bezrobocia równowagi. Dodatkowym czynnikiem ryzyka jest niepewność związana ze skalą zmian strukturalnych w kolejnej fazie kryzysu. Podtrzymanie więzi osób długotrwale bezrobotnych z rynkiem pracy, a być może również wspieranie wzmożonej realokacji siły roboczej, wymaga już wzmocnienia aktywnej polityki. Tymczasem w wielu krajach europejskich wskaźniki objęcia sukcesywnie malały. Taka negatywna sytuacja miała miejsce przede wszystkim w krajach śródziemnomorskich, Irlandii oraz niektórych

nowych krajach członkowskich: Polsce, Słowacji, Słowenii oraz Bułgarii. W krajach kontynentalnych oraz skandynawskich poziom pomocy w ramach instrumentów aktywnych generalnie nie podlegał takim wahaniom, co wynikało z niższego wzrostu bezrobocia oraz utrzymania wysokich nakładów na ALMP. Mniejsze objęcie bezrobotnych instrumentami aktywnymi po roku 2010 może prowadzić do tego, że po wygaśnięciu prawa do zasiłku wiele osób pozostających poza zatrudnieniem nie otrzyma wsparcia. Niewystarczające nakłady na aktywizację oznaczają, że polityka rynku pracy może nie zostać odpowiednio wykorzystana w ograniczaniu histerezy bezrobocia i wspomaganiu prozatrudnieniowego ożywienia gospodarczego.

Drugi aspekt związany z prowadzeniem polityki rynku pracy dotyczy relatywnego znaczenia części aktywnej i pasywnej polityki rynku pracy po roku 2010. Jak wcześniej zauważono, w pierwszych latach kryzysu nakłady na instrumenty pasywne rosły znacznie bardziej niż na aktywną część polityki, co niekoniecznie musi być oceniane negatywnie. Z upływem czasu pożądanym kierunkiem zmian będzie jednak odwrócenie tych tendencji. Z jednej strony należy spodziewać się ograniczenia wydatków na instrumenty pasywne z powodu wygaszania systemów skróconego czasu pracy oraz zakończenia okresów zasiłkowych osób zwolnionych w 2009 roku. Z drugiej zaś, przedstawiono szereg argumentów za potrzebą wzmacniania aktywnej polityki, zwłaszcza wobec długotrwale bezrobotnych bez prawa do zasiłku. Warto sprawdzić, czy przedstawione postulowane zmiany nakładów na poszczególne części polityki rynku pracy rzeczywiście miały miejsce.

Analiza wydatków na politykę rynku pracy ukazuje, że generalną tendencją w krajach członkowskich UE było zmniejszenie wydatków na pasywną politykę rynku pracy po maksimum, jakie osiągnięto w latach 2009 i 2010 (por. tabela 35 w aneksie). W Belgii, Czechach, Niemczech, na Łotwie, Węgrzech, Malcie, w Austrii, Polsce, Rumunii, Finlandii i Szwecji nakłady na część pasywną powróciły do poziomu bliskiego temu z roku 2007 lub nawet do niższego. Drugą grupę tworzą kraje o wprawdzie malejących wydatkach na część pasywną, jednak utrzymujących się wciąż wyraźnie powyżej poziomu sprzed kryzysu. Taka sytuacja miała miejsce w Estonii, na Litwie, w Luksemburgu oraz Słowacji. Warto zauważyć, że w krajach należących do obu grup (z nielicznymi wyjątkami) obniżeniu nakładów na część pasywną towarzyszył nieproporcjonalnie mniejszy wzrost lub nawet spadek nakładów na instrumenty aktywne. Biorąc pod uwagę brak trwałego ożywienia na rynkach pracy wielu

krajów UE, decyzja o ograniczeniu nakładów na politykę rynku pracy wydaje się przedwczesna. W Bułgarii, Danii, Irlandii, Hiszpanii, Francji, Włoszech, na Cyprze, w Holandii, Portugalii i Słowenii środki przeznaczane na pasywną politykę pozostały natomiast na wysokim poziomie. Z reguły wydatki na część aktywną obniżano lub pozostawiano na poziomie zbliżonym do tego z roku 2009, co oznacza utrzymanie bardziej pasywnego charakteru polityki rynku pracy, niekorzystnego w sytuacji zagrożenia histerezą bezrobocia. Znaczący wzrost nakładów na instrumenty aktywizacyjne miał miejsce jedynie w Danii. Reasumując, wiele wskazuje na to, że w większości krajów zmiany wydatków po 2010 roku prowadziły do utrwalania pasywnego charakteru polityki rynku pracy bądź też do obniżenia wydatków na politykę rynku pracy ogółem, pomimo generalnie niekorzystnej sytuacji na rynkach pracy wielu krajów członkowskich. Kierunki realizowanej polityki nie pozostawały przy tym w wyraźnym związku z przynależnością do określonych modeli rynku pracy. Pod względem przeciwdziałania mechanizmom histerezy bezrobocia i wspierania ożywienia na rynku pracy takie działania należy ocenić negatywnie.

W dotychczasowej analizie uwagę koncentrowano na średniookresowych rezultatach tych kierunków polityki gospodarczej, które w sposób bezpośredni oddziaływały na popytową i podażową stronę rynku pracy. Wydaje się jednak, że istnieje również potrzeba dostrzeżenia przynajmniej niektórych kierunków oraz skutków działań antykryzysowych niezaliczanych do polityki państwa wobec rynku pracy, jednak również mogących modyfikować funkcjonowanie tych rynków. Po pierwsze, wyjście z kryzysu opóźniały pogłębiające się problemy finansów publicznych wielu krajów członkowskich. Wystąpienie kryzysu zadłużeniowego stawia także pod znakiem zapytania zasadność ekspansywnej polityki fiskalnej prowadzonej w pierwszej fazie kryzysu. Po drugie, czynnikiem mogącym nasilać wzrost bezrobocia i opóźniać wzrost zatrudnienia może być niepewność polityczna. Po trzecie, w sytuacji kryzysu i ograniczeń budżetowych niektóre kraje przedsięwzięły szereg reform regulacji rynku produktów, które – obok instytucji rynku pracy – również są uznawane za istotną determinantę stopy bezrobocia w równowadze.

Po ustabilizowaniu sytuacji w sektorze bankowym oraz w gospodarce realnej, począwszy od roku 2010 coraz większym problemem gospodarczym krajów Unii stawała się wielkość **deficytu i długu publicznego.** Skutkami kryzysu zadłużeniowego najbardziej dotknięta okazała się strefa euro. W bardzo dużym uproszczeniu można stwierdzić, że problemy obszaru wspólnej waluty wyni-

kały z gwałtownego pogorszenia sytuacji finansów publicznych w niektórych krajach (w szczególności w Grecji, Irlandii, Portugalii, Hiszpanii, Włoszech, a w mniejszym stopniu także w Belgii i Francji) oraz słabości zarządzania kryzysowego[66]. Obawy o niewypłacalność tych krajów skłaniały inwestorów do wyprzedaży papierów skarbowych, prowadząc do eskalacji kryzysu zadłużeniowego. Polityka gospodarcza zalecana przez Komisję Europejską i realizowana przez kraje UE zmierzała do ograniczenia deficytów i zahamowania przyrostu długu przez prowadzenie restrykcyjnej polityki budżetowej. Warto zwrócić uwagę na efekty realizacji programów oszczędnościowych na rynkach pracy. W latach 2009–2010 w UE ogółem zatrudnienie w zdominowanej przez sektor publiczny sekcji „administracja publiczna i obrona narodowa, edukacja, opieka zdrowotna i pomoc społeczna" wzrosło o 1,4 miliona osób, znacząco przyczyniając się do stabilizowania popytu na pracę. W drugiej fazie kryzysu, kreacja nowych miejsc pracy w sektorze publicznym wyraźnie osłabła, a zatrudnienie do 2012 roku zmniejszyło się o około 200 tysięcy, pogłębiając cykliczny spadek popytu na pracę. Popularnym rozwiązaniem ograniczającym wydatki budżetowe było zamrażanie wynagrodzeń w obrębie niektórych grup pracowników sektora publicznego, co wpływało negatywnie na popyt konsumpcyjny. Elementem restrykcyjnej polityki budżetowej było także podwyższanie pozapłacowych kosztów pracy, które – jak wcześniej wskazano – najczęściej obciążały pracownika, co także przyczyniało się do ograniczenia konsumpcji. Jak się później okazało, wartości mnożnika konsumpcyjnego okazały się znacznie wyższe od tych zakładanych początkowo przez zwolenników restrykcyjnej polityki budżetowej[67]. Elementem zacieśnienia fiskalnego było także zmniejszenie nakładów na aktywną politykę rynku pracy, co może mieć swoje konsekwencje w postaci wzrostu bezrobocia równowagi i mniejszej dynamiki zatrudnienia w fazie ożywienia.

---

66 W bardziej wnikliwych analizach źródeł problemów strefy euro akcentuje się zjawiska mające miejsce przed wybuchem kryzysu: brak spójności gospodarczej unii walutowej (przejawiający się dysproporcjami m.in. w zakresie długookresowego tempa wzrostu PKB, innowacyjności gospodarki, wydajności pracy, konkurencyjności czy równowagi zewnętrznej) czy nieskuteczność Paktu Stabilności i Wzrostu w zapewnieniu dyscypliny budżetowej. Zob. *Gospodarka i polityka makroekonomiczna strefy euro w latach 2008–2010. Skutki kryzysu i słabości zarządzania,* B. Mucha-Leszko [red.], Wyd. UMCS, Lublin 2011, s. 256–259.

67 Por. O. Blanchard, D. Leigh, *Growth Forecast Errors...*

Na tle wystąpienia kryzysu finansów publicznych wiele kontrowersji wzbudza pytanie o zasadność prowadzenia ekspansywnej polityki fiskalnej w pierwszej fazie kryzysu. Pod względem procesów dostosowawczych zachodzących na rynkach pracy, w toczącej się na ten temat debacie warto poczynić następujące uwagi. Po pierwsze, ekspansywna polityka fiskalna nie doprowadziła do pobudzenia inwestycji w sektorze prywatnym, co mogłoby z kolei dać impuls do wzrostu zatrudnienia. Przyczyniła się jednak do ograniczenia nadmiernej destrukcji miejsc pracy, co można uznać za pewien sukces. Po drugie, koszty wynikające z rosnących nakładów na politykę rynku pracy i zmniejszenia obciążeń pozapłacowych, stanowiły generalnie niewielką część pakietów stymulacyjnych. W skali Unii Europejskiej, wzrost wydatków na aktywną i pasywną politykę rynku pracy w latach 2007–2009 stanowił zaledwie 10% całkowitego przyrostu wydatków publicznych. Co więcej, znaczna część wzrostu nakładów wynikała nie z działań o charakterze dyskrecjonalnym, lecz z automatycznych efektów stabilizacyjnych systemu zasiłków dla bezrobotnych. Zasadna wydaje się więc konkluzja, że działania antykryzysowe na rynkach pracy państw członkowskich miały niewielki wpływ na narastanie nierównowagi finansów publicznych. Po trzecie, nakłady na instrumenty aktywnej polityki rynku pracy powinny prowadzić do wystąpienia korzystnych efektów podażowych, które materializują się w dłuższym horyzoncie czasowym. Nie należy zatem zbyt łatwo dyskredytować aktywnej polityki rynku pracy na podstawie małego odsetka zatrudnionych uczestników programów.

Negatywnym aspektem związanym z prowadzeniem dyskrecjonalnej polityki gospodarczej w okresie kryzysu jest **wzrost niepewności politycznej**. Wpływ szeroko rozumianej niepewności na decyzje producentów i konsumentów był oczywiście dostrzegany od dawna[68], jednak propozycje jej mierzenia oraz ilościowego szacowania skutków tzw. „szoków niepewności" *(uncertainty shocks)* pojawiły się dopiero w ostatnich latach za sprawą prekursorskich prac Blooma oraz Bakera, Blooma i Davisa[69]. Indeks niepewności politycznej został

---

[68] Już Keynes w *Ogólnej teorii zatrudnienia, procentu i pieniądza* eksponował znaczenie niepewności dotyczącej przyszłych warunków ekonomicznych dla decyzji producentów i konsumentów i jej rolę w procesach pogłębiania się nierównowagi między popytem i podażą.

[69] N. Bloom, *The Impact of Uncertainty Shocks*, „Econometrica" 2009, no 77, s. 623–685 oraz S. Baker, N. Bloom, S. Davis, *Measuring Economic Policy Uncertainty,* „Chicago Booth research paper" 2013, 13–02.

skonstruowany na podstawie dwóch komponentów: częstotliwości pojawiania się pojęcia „niepewność" w artykułach prasowych w konotacji z terminami „ekonomia", „ekonomiczny", „podatki", „wydatki", „regulacje" itp.; oraz stopnia rozbieżności prognoz głównych wskaźników makroekonomicznych. Za „szoki niepewności" uznano epizody silnego wzrostu indeksu, na przykład po upadku Lehman Brothers czy podczas dyskusji nad sytuacją zadłużonej Grecji i pomocą dla niej. Następnie oszacowano skutki tych szoków na rynku pracy za pomocą funkcji reakcji na impuls na podstawie modeli wektorowej autoregresji. Oszacowane wartości indeksu niepewności politycznej dowodzą, że po upadku Lehman Brothers poziom niepewności zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i strefie euro osiągnął bardzo wysoki stan na tle danych historycznych. Okazuje się także, że – inaczej niż w Stanach Zjednoczonych – indeksy w strefie euro po 2010 roku pozostały na bardzo wysokim poziomie, osiągając nowe maksima w latach 2011 i 2012[70]. Wyniki badań potwierdziły także, że wrażliwość bezrobocia na spadki produktu krajowego w warunkach wysokiego poziomu niepewności politycznej jest relatywnie wyższa, choć podczas recesji 2008–2009 wzrost bezrobocia wywołany niepewnością w strefie euro okazał się niższy niż w USA. Natomiast wysoki poziom niepewności w latach 2011–2012 może być uznany za jeden z powodów znacznie niższej odporności europejskich rynków pracy na skutki drugiej fazy kryzysu. Pod względem zagrożeń średniookresowych najbardziej istotny wydaje się jednak silny negatywny wpływ niepewności na stopę przyjęć, utrzymujący się do trzech lat po wystąpieniu szoku niepewności[71]. Zmniejszenie liczby przyjęć można tłumaczyć wzrostem opłacalności strategii „przeczekania" w warunkach trudności w prognozowaniu przyszłej sytuacji gospodarczej. Dodatkowym argumentem za wstrzymaniem decyzji o zwiększeniu zatrudnienia wielu przedsiębiorstw był wysoki poziom zadłużenia, zwiększający dotkliwość finansową nietrafionych decyzji. Niepewność polityczna podczas ożywienia może przełożyć się na niski wzrost zatrudnienia i wolniejszy spadek bezrobocia.

Interpretując przytoczone wyniki badań można zastanawiać się, czy wzrost niepewności wywołany realizacją aktywnej polityki gospodarczej, charakteryzującej się częstymi zmianami legislacyjnymi i tymczasowością

---

70 S. Baker, N. Bloom, S. Davis, *Measuring Economic ...*, s. 36, 41.

71 A. Arpaia, A. Turrini, *Policy-related uncertainty and the eurozone labour market*, „ECFIN Economic Brief" 2013, no 24, s. 3–4.

wielu wprowadzanych rozwiązań, nie podważa zasadności prowadzenia działań antykryzysowych. Wydaje się jednak, że taka interpretacja badań nad niepewnością polityczną byłaby zbyt daleko idąca. Przede wszystkim kontrowersje może wzbudzać wnioskowanie o przyczynowości. Wzrost niepewności politycznej nie musi być przyczyną spadku aktywności gospodarczej, gdyż proces polityczny może być także prowadzony z wyprzedzeniem w celu przeciwdziałania antycypowanym zakłóceniom lub z opóźnieniem w celu złagodzenia zmaterializowanych zagrożeń. Po drugie, wyniki analiz nie pozwalają wykluczyć, że szybka i zdecydowana reakcja decydentów w pierwszej fazie kryzysu przyczyniała się do obniżenia niepewności pracodawców, wzmacniając bodźce do wstrzymania się z decyzją o zwolnieniach w oczekiwaniu na rozwój sytuacji gospodarczej. Bloom zauważa, że wyniki badań mogą implikować swoistą wymienność między szybkością podejmowanych decyzji a ich poprawnością. Podejmowanie szybkich, lecz nie zawsze w pełni trafnych działań może bowiem wywoływać niższą niepewność niż przedłużające się dyskusje i opóźnienia w podejmowaniu właściwych nawet decyzji[72]. Z tej perspektywy najważniejszym źródłem niepewności, a w rezultacie także mniejszej kreacji nowych miejsc pracy, byłyby nie realizacja Europejskiego Planu Naprawy Gospodarczej w pierwszej fazie kryzysu, ale raczej trudności członków strefy euro w uzgodnieniu działań ograniczających skutki kryzysu zadłużeniowego i mechanizmów ograniczających nierównowagi ekonomiczne. Otrzymane rezultaty badań empirycznych potwierdzają jednocześnie, jak ważne dla pobudzenia wzrostu zatrudnienia w okresie ożywienia będzie ograniczenie niepewności politycznej przez prowadzenie wiarygodnej polityki gospodarczej.

W sytuacji kryzysu i ograniczeń budżetowych niektóre kraje przedsięwzięły szereg reform podażowych w zakresie **regulacji rynku produktów** dotyczących rozpoczynania, prowadzenia i zamykania działalności gospodarczej. Działania te stanowiły element szerszych reform strukturalnych ukierunkowanych na wzrost produktywności i ustabilizowanie finansów publicznych, które miały umożliwić wyjście z kryzysu zwłaszcza krajom śródziemnomorskim. Obok oczekiwanego wzrostu produktywności, argumentem za poprawą regulacji rynku produktów były stosunkowo niskie koszty takich działań, co miało niebagatelne znaczenie w okresie nasilenia się problemów finansów publicznych. Warto przedstawić najważniejsze tendencje w zakresie zmian regulacji

[72] N. Bloom, *The Impact of Uncertainty...*, s. 2.

rynku produktów w państwach członkowskich oraz zastanowić się, w jaki sposób mogą one wpływać na dynamikę zatrudnienia i bezrobocia w okresie wychodzenia z kryzysu.

Powszechnie stosowanym wskaźnikiem restrykcyjności regulacji rynku produktów jest indeks PMR *(PMR - product market regulation)* konstruowany przez OECD, dostępny dla 21 państw UE należących do tej organizacji. Składa się on z trzech subindeksów określających poziom kontroli państwa, bariery w handlu i inwestycjach oraz bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej. Podobnie jak indeks EPL, przyjmuje on wartości od 0 (brak restrykcji) do 6 (największe restrykcje). Na podstawie analizy poziomu indeksu sumarycznego oraz jego komponentu odnoszącego się do barier w działalności gospodarczej można stwierdzić, że w latach kryzysu powszechną tendencją było obniżanie restrykcyjności regulacji rynku produktów (por. tabela 36 w aneksie). Spadek sumarycznego wskaźnika PMR odnotowano w 19 z 21 krajów, przy czym znaczące zmiany (spadek o minimum 0,2) miały miejsce w krajach śródziemnomorskich, tj.: Grecji, Portugalii i Włoszech, oraz nowych państwach członkowskich: Polsce, Słowacji, Węgrzech i Słowenii. W pozostałych krajach, szczególnie w tych reprezentujących model kontynentalny i skandynawski, zmiany okazały się mniejsze, choć z reguły wysokość indeksu przed kryzysem była tam nieco mniejsza. Największe znaczenie dla wzrostu zatrudnienia i obniżenia bezrobocia w średnim okresie przypisuje się redukcji barier w działalności gospodarczej, zwłaszcza tych ograniczających wchodzenie na rynek nowych podmiotów. W tym obszarze spadki indeksów odnotowano we wszystkich analizowanych krajach: w 10 z nich indeks obniżył się o co najmniej 0,2, z czego w pięciu – o co najmniej 0,4. Podobnie jak w przypadku wskaźnika sumarycznego, największe redukcje dotyczyły krajów śródziemnomorskich oraz nowych państw członkowskich, charakteryzujących się przed kryzysem relatywnie wysokimi wartościami subindeksu.

Pogłębiając przeprowadzaną analizę warto zastanowić się, w jaki sposób zmiany restrykcyjności regulacji na rynku produktów mogą wpływać na dynamikę zatrudnienia i bezrobocia w okresie wychodzenia z kryzysu. Na szczególną uwagę zasługują tu trzy mechanizmy. Po pierwsze, niektóre reformy regulacji rynku produktów (na przykład ograniczenie koncesji, zniesienie niektórych obowiązków administracyjnych czy poprawa egzekwowalności umów i zobowiązań) wpływają na obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. Osiągnięta w ten sposób poprawa produktywności może okazać

się impulsem do zwiększania inwestycji i zatrudnienia, wzmacniając ożywienie gospodarcze. Po drugie, ułatwienie wejścia na rynek nowym podmiotom przyczynia się do zwiększenia konkurencyjności na danym rynku, prowadząc – przez obniżenie rent monopolistycznych – do wzrostu zatrudnienia i spadku bezrobocia w równowadze. Po trzecie, reformy obniżające koszty rozpoczęcia lub zamykania działalności gospodarczej mogą – przez zwiększenie dynamiki powstawania i upadania przedsiębiorstw – ułatwiać realokację siły roboczej. Efektem makroekonomicznym w tej sytuacji będzie spadek bezrobocia długookresowego. Badania empiryczne generalnie potwierdzają, że w krajach o niskiej restrykcyjności regulacji rynku produktów stopa bezrobocia w równowadze jest relatywnie niższa, a spadek bezrobocia po wystąpieniu szoku gospodarczego następuje szybciej niż w krajach o wysokiej restrykcyjności regulacji[73].

Występowanie opisanych mechanizmów oznacza, że realizacja reform deregulacyjnych w krajach UE powinna prowadzić do wzrostu zatrudnienia i obniżenia bezrobocia w równowadze. Wystąpienie efektów prozatrudnieniowych takich reform nie jest jednak przesądzone przynajmniej z kilku powodów. Po pierwsze, warto poczynić ogólną uwagę, że przyczyną istnienia regulacji rynkowych jest zazwyczaj dążenie do ograniczenia szkodliwych skutków zawodności mechanizmów rynkowych, przejawiających się na przykład tendencjami do monopolizacji czy oligopolizacji niektórych rynków, występowania różnych efektów zewnętrznych czy asymetrii informacyjnej między uczestnikami rynku. Reformy instytucjonalne powinny być więc zaprojektowane w taki sposób, by ograniczenie kosztów działalności gospodarczej nie wiązało się z wystąpieniem wspomnianych nieefektywności. Z tej perspektywy nie każda deregulacja obniżająca wartość indeksu PMR może prowadzić do poprawy produktywności w dłuższym okresie. Po drugie, analizy empiryczne wykazujące istotny wpływ regulacji rynku produktów na bezrobocie równowagi obejmują jeszcze lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku, kiedy poziom regulacji ograniczających konkurencję był znacznie wyższy. Nie można wykluczyć, że obecnie – gdy wartości indeksu znajdują się na poziomie historycznych minimów – korzyści osiągnięte dzięki reformom będą relatywnie mniejsze od tych wykazanych empirycznie w odniesieniu do poprzednich okresów.

[73] Podsumowanie najważniejszych kierunków badań wraz z przeglądem literatury można znaleźć w publikacji: P. Lewandowski, G. Koloch, A. Regulski, *Elastyczność rynków...*, s. 17–20.

Po trzecie, w niektórych pracach konstrukcja indeksu jest krytykowana za nieuwzględnienie specyfiki związanej z członkostwem w Unii Europejskiej, co może ograniczać wartość pomiarową indeksu dla krajów europejskich[74]. Po czwarte, wzrost konkurencyjności na rynku dóbr będzie prowadził do wzrostu zatrudnienia przy założeniu, że rosnącej produktywności towarzyszy wzrost ogólnego poziomu popytu. Założenie to było spełnione w okresach wysokiej koniunktury, natomiast w czasie obecnego kryzysu poziom wykorzystania zarówno zdolności produkcyjnych, jak i ten popytu globalnego są bardzo niskie. W takich warunkach poprawa produktywności może nie doprowadzić do wzrostu popytu i zatrudnienia. Po piąte, jak zauważają Blanchard, Jaumotte i Loungani, największe możliwości osiągnięcia poprawy produktywności przez reformę regulacji dotyczą z reguły sektora produktów niewymienialnych (niehandlowych – *nontradable sector*), zwłaszcza usług. Tymczasem w sektorze tym popyt na produkty jest relatywnie mało elastyczny. W rezultacie, poprawa otoczenia regulacyjnego, prowadząca do wzrostu konkurencyjności i produktywności, może przejściowo ograniczać popyt na pracę[75]. Ostatnie zastrzeżenie dotyczy zagospodarowania korzyści z osiągniętej dzięki reformom poprawy produktywności. Nawet jeśli poprawie produktywności towarzyszy rosnący popyt na rynku produktów, zamiast oczekiwanego wzrostu zatrudnienia efektem może być zwiększenie płac (np. w warunkach działania silnych związków zawodowych), wzrost marży pracodawcy (np. w warunkach posiadania przez niego dużej siły monopsonistycznej czy konieczności spłaty wysokiego zadłużenia) lub spadek cen (np. w warunkach bardzo silnej konkurencji na rynku). W skali makroekonomicznej może to zmniejszać prozatrudnieniowe efekty reform rynku produktów. Reasumując można stwierdzić, że choć reformy regulacji rynku produktów generalnie mogą doprowadzić do wzrostu zatrudnienia i obniżenia bezrobocia w równowadze, to nie każde działanie oznaczające deregulację wzmocni ożywienie na rynku pracy, a osiągniętych dzięki nim korzyści nie należy przeceniać.

---

74 J. Pelkmans, *Product Market Reforms in EU Countries: Are the methodology and evidence sufficiently robust?,* „CEPS Working Document" 2010, no 332.

75 O. Blanchard, F. Jaumotte, P. Loungani, *Labor Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies During the Great Recession,* „IMF Staff Discussion Note" 2013/2, s. 18.

5. Podsumowanie

Zaprezentowana w rozdziale analiza działań antykryzysowych Unii Europejskiej i państw członkowskich wskazuje z jednej strony na powszechne stosowanie narzędzi dyskrecjonalnych, a z drugiej – na ich istotny wpływ na procesy dostosowawcze na rynkach pracy, w tym również na ich zróżnicowanie w przekroju państw członkowskich. Ramy działań antykryzysowych na poziomie UE zostały określone w Europejskim Planie Naprawy Gospodarczej, w którym przewidywano działania dyskrecjonalne stymulujące popyt, a zarazem spójne z celami strategicznymi UE w dłuższym horyzoncie czasowym. Już w tym Planie, przyjętym w październiku 2008 roku, znalazły się ogólne zalecenia dotyczące działań antykryzysowych na rynkach pracy, jakie miały być precyzowane i realizowane przez państwa członkowskie i Unię Europejską.

Analiza najważniejszych dokumentów instytucji unijnych z lat 2009–2010 poświęconych problematyce rynków pracy wykazała zarówno zalety, jak i mankamenty unijnej polityki zatrudnienia. Generalnie pozytywnie należy ocenić rekomendacje dotyczące właściwych i niewłaściwych kierunków działań antykryzysowych. Natomiast najważniejsze zastrzeżenia dotyczą: nieadekwatności głównych priorytetów, przejawiające się dominacją celów strukturalnych oraz niedostatecznym uwzględnieniem zagrożeń wynikających z cyklicznego wzrostu bezrobocia, znacznej inercji w programowaniu unijnej polityki zatrudnienia, zbyt późnej reakcji na nasilające się w kryzysie skutki dualnej struktury rynku pracy oraz braku dyskusji nad niektórymi aspektami związanymi z zasadami i realizacją strategii *flexicurity*. Ze względu na miękki, koordynacyjny charakter polityki zatrudnienia oraz udokumentowaną inercję w jej programowaniu rolę Unii Europejskiej w prowadzeniu działań antykryzysowych na europejskich rynkach pracy należy uznać za drugorzędną.

W reakcji na kryzys finansowy, EBC i banki centralne krajów nienależących do strefy euro prowadziły silnie ekspansywną politykę pieniężną, polegającą przede wszystkim na obniżeniu stóp procentowych oraz dostarczeniu płynności sektorowi bankowemu. Realizowane działania pośrednio wpływały na funkcjonowanie rynków pracy, przy czym zwrócono uwagę na dwa mechanizmy. Pierwszy – wynikający z bodźcowej funkcji stopy procentowej – polegał na stabilizowaniu popytu i produkcji, co ograniczało również spadek zatrudnienia. Drugi był związany z utrzymaniem dostępności finansowania przedsiębiorstw

dzięki refinansowaniu banków, co przyczyniało się do ograniczenia zwolnień, szczególnie wśród zadłużonych podmiotów.

Ograniczona skuteczność polityki pieniężnej stanowiła przesłankę prowadzenia stabilizacyjnej polityki fiskalnej, opierającej się zarówno na działaniach automatycznych stabilizatorów, jak również wykorzystaniu narzędzi dyskrecjonalnych. W rozważaniach wskazano na szereg argumentów za zasadnością prowadzenia ekspansywnej polityki fiskalnej, odnoszących się zarówno do sytuacji makroekonomicznej, jak i niektórych aspektów związanych z prowadzeniem tej polityki. Na tle bezprecedensowej skali interwencji fiskalnej w celu ratowania banków i stymulowania gospodarki realnej, wydatki na poprawę sytuacji na rynkach pracy były małe. Rozmiar środków przeznaczanych na ten cel w przekroju państw członkowskich był jednak silnie zróżnicowany.

Ważnym instrumentem polityki stabilizacyjnej na rynku pracy okazały się systemy skróconego czasu pracy. Po wybuchu kryzysu państwa członkowskie dokonały daleko idących modyfikacji systemów, jednak nie wszystkie rozwiązania okazały się skutecznym narzędziem w stabilizowaniu zatrudnienia. W toku rozważań wskazano, że efekty systemów zależały od szybkości ich dostosowania do warunków kryzysowych, restrykcyjności wymogów aktywacji i kontynuacji systemów, poziomu dofinansowania systemów, innych rozwiązań instytucjonalnych w zakresie ochrony zatrudnienia i ustalania wynagrodzeń oraz sektorowego oddziaływania kryzysu. Pomimo wielości czynników wpływających na rezultaty systemów, przedstawione zostały dowody empiryczne potwierdzające ich dodatni wpływ na zatrudnienie, zwłaszcza w Niemczech, Włoszech, Belgii i Finlandii.

Wpływ na procesy dostosowawcze wywierały również zmiany wysokości pozapłacowych kosztów pracy. Podczas recesji 2008–2009, generalną tendencją państw członkowskich było łagodne obniżenie opodatkowania pracy. Stabilizacyjny wpływ tego czynnika na zatrudnienie uznano za istotny w odniesieniu do kilku krajów o największych redukcjach klina, szczególnie jego części obciążającej pracodawców, tj.: Polski, Luksemburga, a w mniejszym stopniu również Finlandii, Szwecji i Czech. Kraje członkowskie różniły się nie tylko pod względem skali i struktury zmian opodatkowania, ale również celowości i zakresu podmiotowego wprowadzanych obniżek. Nie wszystkie redukcje pozapłacowych kosztów pracy zostały przyjęte przed kryzysem, a uchwalenie niektórych już po wybuchu kryzysu miało na celu nie tyle stabilizację koniunktury, co osiągnięcie celów strukturalnych.

W reakcji na kryzys państwa członkowskie zwiększyły liczbę programów oraz wydatki na instrumenty aktywnej polityki rynku pracy. Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdzono, że aktywna polityka pozostała – zgodnie ze swoim zasadniczym zadaniem – instytucją zorientowaną przede wszystkim na osiągnięcie celów strukturalnych, co – biorąc pod uwagę możliwości i zadania tej polityki – należy uznać za zasadne. Efekty stabilizacyjne towarzyszyły wprowadzaniu instrumentów zorientowanych na popytową stronę rynku pracy: zachęt zatrudnieniowych i bezpośredniej kreacji miejsc pracy, które jednak okazały się znacznie mniej popularne niż ukierunkowane na podażową stronę rynku pracy wzmocnienie szkoleń i publicznych służb zatrudnienia. Przegląd narzędzi tej polityki dowodzi ogromnego zróżnicowania działań realizowanych w poszczególnych państwach członkowskich, przy czym liczba modyfikacji instrumentów ALMP nie pozostawała w widocznym związku ani z sytuacją na rynku pracy, ani reprezentowanym modelem rynku pracy. Przejawem wzmocnienia tej polityki były również rosnące nakłady, które na tle skali wzrostu bezrobocia oraz dynamiki innych wydatków antykryzysowych uznano za niewystarczające. Odnosząc dostosowania wydatków do modelu rynku pracy stwierdzono ich ekspansję przede wszystkim w krajach skandynawskich i kontynentalnych, przy występowaniu zróżnicowanych tendencji w pozostałych grupach krajów. Oceniając dostosowania aktywnej polityki dostrzeżono zasadność wielu modyfikacji, natomiast główne zastrzeżenie dotyczyło niewykorzystania możliwości przejściowego wzmocnienia subsydiowania zatrudnienia w celu osiągnięcia silniejszych efektów stabilizacyjnych.

Najważniejszym kierunkiem adaptacji pasywnej polityki do warunków kryzysowych były modyfikacje systemów zasiłków dla bezrobotnych w zakresie wysokości świadczenia, okresu jego pobierania, dostępności i restrykcyjności warunków jego utrzymania. Bilans dyskrecjonalnych dostosowań zasiłków dla bezrobotnych w krajach Unii ukazuje zaledwie niewielką przewagę rozwiązań zwiększających preferencje dla bezrobotnych nad zmianami ograniczającymi hojność systemów. Ustalono także, że w latach kryzysu we wszystkich krajach członkowskich nastąpił wzrost wydatków na pasywną politykę, jednak jego skala była zróżnicowana i zależała od przyrostu bezrobocia oraz hojności systemów. Prowadzona analiza pozwoliła na ustalenie, że w zwiększeniu wydatków na zasiłki ważniejszą rolę pełniły mechanizmy automatycznych stabilizatorów koniunktury niż interwencyjne zwiększenie hojności świadczeń, uniknięto wykorzystywania wcześniejszych emerytur w celu łagodzenia problemu bezrobocia, a jedną z przyczyn wzrostu wydatków było wykorzystywanie systemów

skróconego czasu pracy. Zaprezentowane dostosowania pasywnej polityki rynku pracy w pierwszej fazie kryzysu zostały ocenione jako generalnie udana próba stabilizacji gospodarczej, która jednocześnie nie powinna przyczyniać się do osłabienia intensywności poszukiwań bezrobotnych.

Interesujących wniosków dostarczyła również analiza efektów działań antykryzysowych na funkcjonowanie rynków pracy w średnim okresie. Wykazano w niej efektywność systemów skróconego czasu pracy w mniej więcej połowie analizowanych krajów, natomiast w odniesieniu do pozostałych ocena nie była możliwa ze względu na pogorszenie sytuacji na rynku pracy wywołane drugą falą kryzysu. Generalnie negatywny wpływ na rynek pracy w średnim okresie miało znaczące zwiększenie opodatkowania pracy po wyjściu z recesji 2008–2009. Negatywną ocenę łagodzi fakt, że wzrost opodatkowania w przeważającej liczbie krajów dotyczył części opłacanej przez pracownika, zapobiegając zwiększeniu obciążeń pracodawców i całkowitych kosztów pracy. Za niekorzystny uznano natomiast relatywnie wyższy wzrost opodatkowania dla osób w segmentach niskich płac. Argumentowano także, że dostosowania aktywnej polityki rynku pracy mogą nie wystaczyć do ograniczenia histerezy bezrobocia i zapewnienia wzrostu zatrudnienia w okresie ożywienia. W wielu krajach europejskich wskaźniki objęcia instrumentami aktywizującymi po 2010 roku utrzymywały tendencję spadkową, przy silnym zwiększeniu liczby długookresowo bezrobotnych, stanowiących potencjalnych beneficjentów tej polityki. W strukturze wydatków na politykę rynku pracy po 2010 roku dominowały przy tym instrumenty pasywne.

Wpływ na funkcjonowanie rynków pracy w średnim okresie mogą mieć także kierunki i skutki działań antykryzysowych niezaliczanych do polityki państwa wobec rynku pracy. Narastające problemy finansów publicznych opóźniły wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia. Realizowana w tym okresie restrykcyjna polityka fiskalna doprowadziła do ograniczenia zatrudnienia i dynamiki wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz wpływała negatywnie na poziom globalnego popytu, pogłębiając spadek popytu na pracę. Przeprowadzona analiza pozwoliła również stwierdzić, że ważnym czynnikiem obniżającym odporność rynków pracy w drugiej fazie kryzysu oraz opóźniającym kreację zatrudnienia jest wysoka niepewność polityczna związana z sytuacją w strefie euro. Korzystny wpływ na dynamikę zatrudnienia oraz tempo spadku bezrobocia mogą mieć reformy instytucji rynku dóbr, jednak przy obecnych uwarunkowaniach gospodarczych i instytucjonalnych wskazano szereg czynników, które mogą ograniczać efekty zatrudnieniowe tych reform w okresie ożywienia gospodarczego.

Wnioski

Studia literatury pozwoliły na rozpoznanie mechanizmu dostosowań na rynkach pracy państw członkowskich UE do recesji gospodarczej z lat 2008–2009, a w szczególności – czynników wywołujących różne reakcje tych rynków na pogorszenie dynamiki wzrostu gospodarczego. Analiza szerokiego zakresu literatury krajowej i zagranicznej pozwoliła na rozważenie modelowych dostosowań rynku pracy do wahań rozmiarów produkcji oraz wskazanie wpływu instytucji i aktywnej polityki gospodarczej na zmienność agregatów rynku pracy. Badania empiryczne umożliwiły rozpoznanie reakcji rynków pracy państw członkowskich na zmniejszenie dynamiki wzrostu gospodarczego oraz zbadanie siły i rodzaju wstrząsu gospodarczego jako przesłanek wyjaśniających różnice w dostosowaniach zachodzących na rynkach pracy państw członkowskich. Ukazano także mechanizmy oddziaływania rozwiązań instytucjonalnych na przebieg procesów dostosowawczych oraz dokonano przeglądu narzędzi polityki gospodarczej zastosowanych w celu ograniczenia cyklicznego spadku zatrudnienia, dokonując oceny ich wpływu na występowanie różnic w dostosowaniach rynków pracy poszczególnych państw członkowskich. Sformułowano również szereg opinii na temat średniookresowych skutków zmian zachodzących na rynkach pracy w okresie niskiej koniunktury.

Studia literatury przedmiotu oraz przeprowadzone badania empiryczne pozwoliły na potwierdzenie sformułowanych hipotez badawczych.

W monografii wykazano, że **związki przyczynowo-skutkowe między cyklicznymi wahaniami produkcji a zmianami zatrudnienia i bezrobocia są złożone.** Najważniejsze wyjaśnienia dotyczące złożoności tych związków ujęto w pięciu grupach.

Pierwsza odnosi się do teoretycznych ujęć bezrobocia w kategoriach równowagi i nierównowagi. Wykorzystując dorobek nauk ekonomicznych w tym zakresie można próbować ustalić, czy zmiany na rynkach pracy w okresach recesji są przejściowe i mają charakter cykliczny, czy też wiążą się z nasileniem zjawisk o charakterze strukturalnym. Okazuje się również, że na skutek działania mechanizmów histerezy bezrobocie równowagi może wzrastać w następstwie nasilenia bezrobocia nierównowagi.

Druga grupa tłumaczeń odnosi się do anatomii poszczególnych szoków gospodarczych i ich konsekwencji w funkcjonowaniu rynku pracy, przy czym szczególną uwagę zwrócono na rozróżnienie wstrząsów ogólnej aktywności gospodarczej i wstrząsów realokacyjnych oraz szoków podażowych i popytowych. Wykazano, że rodzaj wstrząsów ma znaczenie dla skali zmian zatrudnienia i bezrobocia w stosunku do wahań produkcji, długości opóźnień czy szybkości dopasowań bezrobotnych oraz wolnych miejsc pracy w okresie ożywienia aktywności gospodarczej.

Trzecia grupa wiąże cykliczne zmiany zatrudnienia i bezrobocia z dostosowaniami innych agregatów rynku pracy. Spadek produkcji zazwyczaj nie prowadzi do natychmiastowych zwolnień, ponieważ pracodawcy najpierw akceptują obniżenie wydajności i skracają czas pracy, redukując zatrudnienie dopiero w następstwie długotrwałego obniżenia aktywności gospodarczej. Przegląd głównych ujęć teoretycznych oraz wyników badań empirycznych pozwolił na sformułowanie opinii, że najbardziej użyteczne w analizie funkcjonowania rynku pracy w okresie malejącej koniunktury są poglądy nawiązujące do nurtu keynesistowskiego, w których akcentuje się ograniczoną adaptacyjność tego rynku do zmieniających się warunków gospodarczych, sztywność płac, wysokie koszty rotacji załogi i odmienne własności poszczególnych segmentów rynku pracy.

Czwarta grupa wyjaśnień nawiązuje do ustaleń ekonomii instytucjonalnej. Instytucjonalna obudowa rynku pracy oddziałuje na przebieg procesów dostosowawczych zachodzących w następstwie szoków gospodarczych, a różnice instytucjonalne są wskazywane jako kluczowy czynnik wyjaśniający odmienny przebieg tych procesów w poszczególnych krajach.

Ostatnia, piąta grupa wyjaśnień związków między wahaniami produkcji a procesami dostosowawczymi na rynku pracy dotyczy dyskrecjonalnej polityki gospodarczej. W poszczególnych nurtach teoretycznych poglądy na temat możliwości prowadzenia polityki stabilizacyjnej zapewniającej osiągnięcie

równowagi na rynku pracy są jednak bardzo zróżnicowane, a brak konsensu wynika z odmiennego spojrzenia na przyczyny wahań produkcji oraz przebieg dostosowań na rynku pracy.

Przeprowadzona analiza empiryczna pozwoliła na potwierdzenie tezy badawczej, że **spadki produkcji w państwach członkowskich, jakie nastąpiły w rezultacie globalnego kryzysu finansowego, wywołały zróżnicowane dostosowania na rynkach pracy, jakich nie można wyjaśnić zmiennością dynamiki wzrostu gospodarczego.** Spadek zatrudnienia zarówno w Unii Europejskiej ogółem, jak i w większości krajów członkowskich, okazał się znacznie płytszy niż można by było tego oczekiwać po głębokości recesji, jednak wrażliwość krajowych rynków pracy okazała się bardzo zróżnicowana. Ekstremalnymi przypadkami były Niemcy, w których współczynnik elastyczności zatrudnienia względem spadku PKB wyniósł zaledwie 0,05, oraz Hiszpania, ze współczynnikiem na poziomie 2,21. W jedenastu krajach współczynnik nie przekroczył 0,5, w kolejnych dziewięciu kształtował się w przedziale od 0,5 do 1, a w sześciu okazał się wyższy od jedności.

Badania weryfikujące drugą tezę rozprawy pozwoliły na wskazanie szeregu czynników oddziałujących na reakcje rynków wobec pogorszenia dynamiki wzrostu gospodarczego. Przede wszystkim zwrócono uwagę na popytowy charakter szoku gospodarczego, gdyż w warunkach przejściowego spadku popytu przechowywanie pracowników staje się racjonalną strategią przystosowawczą. Spośród cech wstrząsu różnicujących wrażliwość krajowych rynków pracy przeanalizowano: zmiany udziału eksportu w PKB podczas recesji, występowanie bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości, wysoki poziom zadłużenia przedsiębiorstw oraz występowanie zakłóceń w systemach bankowych. Analiza mechanizmów zależności między tymi zmiennymi a wrażliwością rynku pracy pozwoliła na sformułowanie wniosku, że recesje wywołane przede wszystkim spadkiem popytu zagranicznego powinny prowadzić do relatywnie łagodnych reakcji zatrudnienia na spadek PKB, z kolei pęknięcie bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości oraz wysokie zadłużenie przedsiębiorstw przy ograniczeniu dostępności finansowania powinny pogłębiać spadki zatrudnienia. W trakcie analiz rozpoznano także dwa kolejne czynniki, niezwiązane bezpośrednio z charakterem zakłóceń wywołujących recesję. Po pierwsze, możliwości przechowywania pracowników i ograniczenia zwolnień powinny być większe w sytuacji, gdy w latach poprzedzających kryzys produktywność pracy rosła szybciej niż płace. Po drugie, wrażliwość

rynku pracy była wyższa w warunku wykształcenia dualnego rynku pracy, z wysokim odsetkiem pracowników zatrudnionych na umowach czasowych.

Przeprowadzona tu analiza regresji dostarczyła dowodów na wpływ niektórych spośród przedstawionych już czynników na wrażliwość rynku pracy. Wyniki obliczeń potwierdziły, że negatywne wstrząsy wewnętrzne, podczas których nastąpiło załamanie na rynku nieruchomości, prowadziły do silniejszych spadków zatrudnienia niż szoki mające charakter zewnętrzny. Udokumentowano także, że dualna struktura rynku pracy zwielokrotniała wpływ spadków produktu krajowego na zatrudnienie. Wpływ poziomu zadłużenia przedsiębiorstw przed kryzysem okazał się nieistotny statystycznie, jednak możliwym tego wyjaśnieniem jest współliniowość lub nawet interakcja z dualną strukturą rynku pracy, a być może także interakcja z trudnymi do zmierzenia ograniczeniami w dostępności finansowania, pojawiającymi się w rezultacie systemowego kryzysu bankowego. Podczas badań ilościowych zasygnalizowano także możliwe kierunki dalszych prac badawczych, szczególnie w sytuacji, gdy analiza ekonometryczna nie potwierdziła wcześniej formułowanych wniosków o przyczynach zróżnicowanej wrażliwości rynków pracy na zjawiska kryzysowe. Interesującym kierunkiem może być analiza skutków kryzysów bankowych na rynkach pracy, obejmująca na przykład badanie anatomii kryzysów bankowych i identyfikację tych cech systemowego kryzysu bankowego, które mogą być istotnym uwarunkowaniem funkcjonowania rynku pracy. Być może uzyskanie satysfakcjonujących wyników wymaga wydłużenia horyzontu czasowego, zwiększenia liczby analizowanych epizodów kryzysów bankowych czy zastosowania innych metod ekonometrycznych. Dalsze badania mogą dotyczyć także przyczyn spadków realnych jednostkowych kosztów pracy przed kryzysem, a także zależności między wysokością marży pracodawców (tj. różnicy między sprzedażą wytworzonych dóbr a kosztami pracy) a ich skłonnością do przechowywania pracowników. Zasadne wydaje się także przeprowadzenie analizy ekonometrycznej obejmującej większą liczbę epizodów recesji oraz ich skutków na rynkach pracy w krajach wysoko rozwiniętych.

W monografii udowodniono, że **odmienność procesów dostosowawczych na rynkach pracy poszczególnych państw członkowskich świadczy o zróżnicowanej elastyczności tych rynków, co jest uwarunkowane rozwiązaniami instytucjonalnymi.** Analiza mechanizmów zależności między rozwiązaniami instytucjonalnymi a procesami dostosowawczymi doprowadziła do szeregu ustaleń.

Po pierwsze, najważniejsza dla elastyczności zatrudnienia okazała się prawna ochrona zatrudnienia, jednak decydujący dla wrażliwości rynków pracy okazał się nie tyle jej zbyt niski czy wysoki poziom, lecz różnica w poziomie ochrony różnych segmentów pracujących, jaka doprowadziła do wykształcenia dualnej struktury rynku pracy.

Po drugie, wykorzystaniu elastyczności czasu pracy sprzyjały przede wszystkim rozbudowywane w okresie kryzysu systemy skróconego czasu pracy, a także liberalne regulacje pracy w godzinach nadliczbowych, długi okres rozliczeniowy oraz stosowanie indywidualnych kont pracy.

Po trzecie, odporność rynku pracy zwiększa się dzięki wysokiej elastyczności funkcjonalnej, przejawiającej się w stosowaniu rotacji zadań oraz silnej orientacji na podnoszenie kwalifikacji pracowników.

Mniej oczywiste są natomiast związki między rozwiązaniami instytucjonalnymi a elastycznością płac. Wydaje się, że nieco większa wrażliwość płac na spadki produkcji występowała w krajach o niewielkim znaczeniu związków zawodowych i zdecentralizowanym modelu negocjacji, jednak głębokim różnicom instytucjonalnym w przekroju państw członkowskich towarzyszyły stosunkowo niewielkie dysproporcje w dostosowywaniu wysokości wynagrodzeń. Znaleziono pewne dowody na to, że wykorzystaniu elastyczności wynagrodzeń sprzyjał wysoki poziom koordynacji, a stosowanie indeksacji wynagrodzeń i dualna struktura rynku pracy wywierały skutek odwrotny. Dowiedziono także, że płaca minimalna miała znikome znaczenie dla usztywnienia płac od dołu, a do niskiej wrażliwości wynagrodzeń przyczyniły się również decyzje samych pracodawców, którzy stosują płace wydajnościowe i kierują się socjologicznymi normami sprawiedliwego traktowania.

Wpływ instytucji na wrażliwość rynku pracy wydaje się jeszcze bardziej złożony po przeprowadzeniu analizy kowariancji. Potwierdzono pozytywny wpływ elastyczności czasu pracy oraz umiarkowanie negatywny wpływ wysokiego poziomu instytucjonalizacji na odporność rynku pracy, choć co do drugiego czynnika sformułowano również szereg uwag krytycznych. Przede wszystkim wartościowym wkładem badań ilościowych jest jednak udokumentowanie trudności w uchwyceniu ilościowych związków między instytucjami a wrażliwością rynków pracy oraz potwierdzenie istnienia współliniowości i interakcji między instytucjami, skłaniające do przeprowadzenia wnikliwej analizy mechanizmów dostosowawczych w państwach reprezentujących różne modele rynku pracy.

W analizie procesów dostosowawczych w pięciu wybranych krajach członkowskich wykazano, że decydujące znaczenie dla wrażliwości rynku pracy miały nie tyle wyizolowane instytucje, ale całościowy model instytucjonalny, ponieważ niektóre rozwiązania instytucjonalne mogą modyfikować rezultaty innych. Doświadczenia tych krajów potwierdziły także, że osiągnięcie wysokiej adaptacyjności rynku pracy jest możliwe zarówno w warunkach wysokiego, jak i niskiego poziomu instytucjonalizacji. Wykazano, że rezultaty instytucji rynku pracy zależały od rodzaju wstrząsów gospodarczych oraz sytuacji makroekonomicznej w latach poprzedzających kryzys.

Przeprowadzona analiza potwierdziła ogólną tezę, że **stosowanie dyskrecjonalnych instrumentów polityki gospodarczej wywarło znaczący wpływ na przebieg kryzysu, choć siła ich oddziaływania na rynki pracy i osiągane efekty różniły się w poszczególnych państwach.**

Wiodącą rolę w prowadzeniu polityki antykryzysowej odegrały państwa członkowskie. Wprawdzie Europejski Plan Naprawy Gospodarczej uznano za ważny dokument kierunkujący i koordynujący działania antykryzysowe poszczególnych państw członkowskich, jednak w zakresie stabilizacji rynku pracy rolę Unii Europejskiej uznano za drugorzędną, przede wszystkim ze względu na miękki charakter unijnej polityki zatrudnienia oraz słabości w zakresie jej programowania. Na procesy dostosowawcze na rynkach pracy wpłynęła ekspansywna polityka EBC i banków centralnych krajów nienależących do strefy euro, przyczyniając się zarówno do stabilizacji produkcji i zatrudnienia, jak i ograniczenia presji na redukcję zatrudnienia wśród najbardziej zadłużonych podmiotów. W rozprawie wskazano wiele argumentów uzasadniających prowadzenie ekspansywnej polityki fiskalnej stymulującej sferę realną, potwierdzając zarazem jej stabilizujący wpływ na produkcję i zatrudnienie. Zauważono jednak, że w strukturze kosztów działań antykryzysowych w skali całej UE dominowały nakłady na wsparcie instytucji finansowych, a nie pakiety stymulujące gospodarkę realną.

W celu weryfikacji tezy badawczej przeanalizowano dogłębnie różne kierunki działań antykryzysowych na rynkach pracy państw członkowskich. Prowadzone badania pozwoliły dowieść, że stosowanie odpowiednio skonstruowanych systemów skróconego czasu pracy zwiększało odporność rynków pracy, przy czym efektywność tych rozwiązań była uwarunkowana w szczególności: szybkością ich dostosowania do warunków kryzysowych, restrykcyjnością wymogów aktywacji i kontynuacji systemów, poziomem do-

finansowania, innymi rozwiązaniami instytucjonalnymi w zakresie ochrony zatrudnienia i ustalania wynagrodzeń oraz sektorowym oddziaływaniem kryzysu. Odporność rynków pracy zwiększały także dokonywane w większości krajów obniżki opodatkowania pracy, zwłaszcza jeśli były one znaczące i dotyczyły części obciążającej pracodawców. Modyfikacje aktywnej polityki rynku pracy okazały się natomiast mało istotnym czynnikiem stabilizującym zatrudnienie w krótkim horyzoncie czasowym. Aktywna polityka pozostała instytucją zorientowaną przede wszystkim na osiągnięcie celów strukturalnych, co – biorąc pod uwagę możliwości i zadania tej polityki – zostało ocenione generalnie pozytywnie. Z kolei analiza pasywnej polityka rynku pracy i jej modyfikacji dokonywanych podczas pierwszej fazy kryzysu uprawnia do wniosku, że polityka ta nie powinna przyczyniać się do osłabienia intensywności poszukiwań bezrobotnych, co oznacza, że nie wpłynęła negatywnie na odporność rynków pracy. Dostosowania instrumentów pasywnych przyczyniły się natomiast do podtrzymania popytu i zostały ocenione jako udana próba stabilizacji produkcji i zatrudnienia.

Analiza procesów dostosowawczych na rynkach pracy państw UE potwierdziła, że **powrót zatrudnienia i bezrobocia do poziomów sprzed recesji będzie wymagać przezwyciężenia szeregu zagrożeń związanych zarówno ze stanem koniunktury gospodarczej, jak i zmianami o charakterze strukturalnym, które mogą przyczynić się do wzrostu bezrobocia równowagi.** Udowodniono, że – przynajmniej do 2011 roku – spadek zatrudnienia był przede wszystkim rezultatem wstrząsu ogólnej aktywności gospodarczej. Nie znaleziono więc dowodów na wystąpienie szoku realokacyjnego w pierwszej fazie kryzysu, choć wskazano na ryzyko wzrostu niedopasowań strukturalnych w krajach doświadczających załamania rynku nieruchomości, które w latach poprzedzających kryzys odnotowały wysoki wzrost zatrudnienia w budownictwie. Ze względu na długotrwały charakter kryzysu i utrzymywanie się niskiej koniunktury na rynkach pracy, także po 2011 roku, wnioski te wymagają uzupełnienia o wyniki analiz funkcjonowania rynków pracy państw UE w kolejnych latach. Warto w tym miejscu wskazać na potrzebę kontynuowania badań nad funkcjonowaniem rynków pracy państw członkowskich w kolejnych latach niskiej koniunktury, a także nad przebiegiem długo oczekiwanego ożywienia.

Przeprowadzone badania dostarczyły wielu dowodów świadczących o małym ryzyku wzrostu bezrobocia równowagi wskutek mechanizmów histerezy. Do końca 2011 roku w większości krajów nie stwierdzono występowania nad-

miernej presji płacowej, a w nielicznych gospodarkach o nadmiernym wzroście płac wzrost bezrobocia okazał się niewielki. Zmiany instytucjonalne w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci zwiększyły elastyczność europejskich rynków pracy i znacznie ograniczyły ryzyko wysokiego i uporczywego bezrobocia, które występowało w wielu krajach europejskich w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Reformy prawnej ochrony zatrudnienia doprowadziły do sytuacji, w której powrót bezrobotnych do zatrudnienia powinien być łatwiejszy, choć za cenę ograniczenia dostępu do zatrudnienia stałego. Płaca minimalna także nie powinna stanowić bariery wzrostu zatrudnienia, podobnie jak modele negocjacji płacowych, które obecnie są bardziej zdecentralizowane i charakteryzują się mniejszą niż w przeszłości rolą związków zawodowych i indeksacji płac. Systemy zasiłków dla bezrobotnych charakteryzują się krótszym okresem zasiłkowym, degresywnością świadczenia i bardziej restrykcyjnymi normami dostępu do świadczenia, co także skłania do wniosku o ich niewielkim znaczeniu dla wzrostu bezrobocia równowagi.

Rozważając zagrożenia na rynkach pracy w średnim okresie wskazano jednak na kilka problemów o charakterze strukturalnym. Część osób długotrwale bezrobotnych może doświadczyć znaczącego ubytku kapitału ludzkiego. Grupą najbardziej dotkniętą skutkami kryzysu była młodzież, która doznaje szczególnie silnego, negatywnego wpływu długiego czasu pozostawania bez pracy na funkcjonowanie na rynku pracy w całym cyklu życia. Sposobem na ograniczenie skutków długotrwałego bezrobocia mogłoby być dostosowanie i rozbudowanie aktywnej polityki rynku pracy, jednak w rozprawie dowodzono, że modyfikacje tej polityki nie wystarczały do przeciwdziałania zidentyfikowanym zagrożeniom. Za najważniejszy problem strukturalny, występujący na rynkach pracy wielu krajów członkowskich, uznano wykształcenie się dualnej struktury tego rynku. Nadmierne upowszechnienie zatrudnienia na czas określony może przyczyniać się do zmniejszenia dynamiki konsumpcji i tempa akumulacji kapitału ludzkiego, wpływając negatywnie na wzrost gospodarczy. Szereg państw członkowskich, w tym zwłaszcza charakteryzujące się najsilniejszą segmentacją rynku pracy kraje śródziemnomorskie, przeprowadziło po 2008 roku wiele reform podażowych, które mogą przyczynić się do zwiększenia przepływów między zatrudnieniem czasowym a stałym.

Szereg zagrożeń wzrostu zatrudnienia w okresie ożywienia nie pochodzi bezpośrednio z rynków pracy. W pierwszym rzędzie należy wymienić problemy finansów publicznych, prowadzące między innymi do obniżenia wydatków

publicznych i spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego, ograniczenia popytu na pracę i dynamiki wynagrodzeń w sektorze publicznym, czy podniesienia podatków, w tym zwłaszcza opodatkowania pracy. Ważnym czynnikiem hamującym wzrost zatrudnienia okazuje się również niepewność polityczna związana z sytuacją w strefie euro. Do momentu zakończenia prac badawczych do końca roku 2015 nie odnotowano także wyraźnej poprawy wskaźników koniunktury na rynku pracy, świadczących o wystąpieniu trwałego ożywienia, a kolejne zakłócenia gospodarcze (kryzys grecki, skutki konfliktu rosyjsko-ukraińskiego czy załamanie na rynku akcji w Chinach) mogą przyczynić się do wydłużenia okresu niskiej koniunktury. Bilans zaprezentowanych argumentów skłania do konkluzji, że zapewnienie ożywienia na rynku pracy wymaga obecnie nie tyle wdrażania reform strukturalnych poprawiających funkcjonowanie tego rynku, ile przede wszystkim przezwyciężenia zagrożeń pochodzących spoza rynku pracy, związanych ze stanem koniunktury gospodarczej. Kluczowe znaczenie dla spadku bezrobocia i wzrostu zatrudnienia ma zatem poprawa sytuacji makroekonomicznej i prowadzenie skutecznej polityki zatrudnienia ukierunkowanej na popytową stronę rynku pracy, przy wspierającej roli aktywnej polityki rynku pracy ukierunkowanej na ograniczenie negatywnych skutków długotrwałego bezrobocia, zwłaszcza wśród osób młodych.

Ocena procesów dostosowawczych na europejskich rynkach pracy w warunkach głębokiej recesji z lat 2008–2009 prowadzi także do sformułowania bardziej ogólnych wniosków. Większość krajów europejskich, zwłaszcza reprezentujących model kontynentalny oraz skandynawski, wykazuje stosunkowo wysoką odporność na skutki negatywnych szoków popytowych, co pozostaje w dość silnym kontraście z wielokrotnie formułowanymi w przeszłości negatywnymi opiniami o sztywnych, przeregulowanych czy nawet „sklerotycznych" rynkach pracy większości krajów Europy Zachodniej na tle elastycznych, silnie zderegulowanych rynków pracy krajów anglosaskich, zwłaszcza Stanów Zjednoczonych. Analizy tu przeprowadzone dostarczyły więc dowodów, że wysoką adaptacyjność rynku pracy można osiągnąć nie tylko przez jego deregulację, lecz jest to możliwe również w warunkach wysokiego poziomu instytucjonalizacji. Wkładem publikacji jest również wykazanie, że o elastyczności rynku pracy decydują nie pojedyncze, wyizolowane instytucje, ale ogół instytucji rynku pracy i powiązania między nimi. Jednocześnie można zauważyć, jak skrajnie różne są rynki pracy poszczególnych krajów UE, co znalazło odzwierciedlenie także w tytule tej publikacji, gdzie zakres przestrzenny określono jako rynki

pracy państw UE, a nie jeden unijny rynek pracy. Największym osiągnięciem monografii wydaje się jednak wykazanie, że zdolności przystosowawcze rynku pracy do absorpcji różnych szoków w istotnej mierze zależą od interakcji między szokami a instytucjami oraz między poszczególnymi instytucjami rynku pracy, a skuteczność aktywnej polityki gospodarczej zależy od tego, na ile realizowane działania są dostosowane do charakteru wstrząsu gospodarczego i istniejących rozwiązań instytucjonalnych.

Aneks

Tab. 5. Wybrane dane dotyczące dynamiki PKB w Unii Europejskiej i państwach członkowskich w okresie I kw. 2007–IV kw. 2010

Wyszczególnienie	Okresy ujemnej dynamiki PKB [1]		Daty krańcowych wielkości PKB [1][2]		Łączny spadek PKB, [w %]
	Daty	Liczba kwartałów	Szczyt	Dno	
Unia Europejska	II 2008–II 2009	5	I 2008	II 2009	–5,8
Belgia	III 2008–I 2009	3	II 2008	I 2009	–4,3
Bułgaria	I 2009; IV 2010	2	IV 2008	IV 2009	–8,3
Czechy	IV 2008–II 2009	3	III 2008	II 2009	–5,6
Dania	II 2007; I 2008; III 2008–II 2009; IV 2009	8	II 2008	II 2009	–8,0
Niemcy	II 2008–I 2009	4	I 2008	I 2009	–6,8
Estonia	I 2008–III 2009	7	IV 2007	III 2009	–20,0
Irlandia	II–III 2007; I 2008–IV 2009; II i IV 2010	12	IV 2007	IV 2009	–11,5[4]
Grecja	IV 2008–III 2009; I–IV 2010;	8	III 2008	IV 2010	–10,0[4]
Hiszpania	III 2008–IV 2009; III 2010	7	II 2008	IV 2009	–5,0
Francja	II 2008–II 2009	3	I 2008	II 2009	–4,4
Włochy	IV 2007; II 2008–II 2009	6	I 2008	II 2009	–7,2
Cypr	I–IV 2009	4	IV 2008	IV 2009	–2,9
Łotwa	I 2008–III 2009	7	IV 2007	III 2009	–24,6
Litwa	III 2008–II 2009; IV 2009	5	II 2008	IV 2009	–16,0
Luksemburg	IV 2007; II–IV 2008; II i IV 2009	6	I 2008	IV 2008	–7,8

cd.

Wyszczególnienie	Okresy ujemnej dynamiki PKB [1]		Daty krańcowych wielkości PKB [1][2]		Łączny spadek PKB, [w %]
	Daty	Liczba kwartałów	Szczyt	Dno	
Węgry	I–II 2007; II 2008–III 2009	6	I 2008	III 2009	–8,4
Malta	II 2007; IV 2008–I 2009; II 2010	4	III 2008	I 2009	–5,4
Holandia	II 2008; IV 2008–II 2009	4	I 2008	II 2009	–5,0
Austria	II 2008–II 2009	5	I 2008	II 2009	–5,1
Polska[3]	IV 2008	1	III 2008	IV 2008	–0,4
Portugalia	III 2007; II 2008–I 2009; IV 2010	6	IV 2007	I 2009	–4,2
Rumunia	IV 2008–II 2009; IV 2009–I 2010; III 2010	6	III 2008	III 2010	–9,2
Słowenia	III 2008–II 2009; IV 2009	5	II 2008	IV 2009	–9,7
Słowacja	I 2008; I 2009	2	IV 2008	I 2009	–8,5
Finlandia	I 2008–II 2009; IV 2009; III 2010	8	IV 2007	II 2009	–10,4
Szwecja	I 2008–I 2009	5	IV 2007	I 2009	–7,6
Wielka Brytania	II 2008–III 2009; I 2010	7	I 2008	III 2009	–7,2

Objaśnienia: [1] Cyfry rzymskie oznaczają kwartały. [2] Ze względu na zróżnicowany przebieg recesji w poszczególnych krajach daty krańcowych wielkości PKB w badanym okresie wyznaczono następująco: dno oznacza kwartał, w którym poziom PKB był najniższy w badanym okresie; szczyt oznacza kwartał, w którym PKB osiągnął najwyższy poziom przed osiągnięciem dna. [3] W przypadku Polski poziom PKB był najniższy na początku badanego okresu, dlatego dno wyznaczono w jedynym kwartale ujemnej dynamiki produkcji, natomiast szczyt w kwartale poprzedzającym. (4) – Dane szacunkowe.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, wyrównane sezonowo.

Tab. 6. Wykorzystanie mocy produkcyjnych w Unii Europejskiej, [w %]

Dział produkcji	Wykorzystanie mocy produkcyjnych		
	III kwartał 2009	średnia z lat 1990–2009	różnica, [w p.p.]
Produkcja artykułów spożywczych i napojów	74,4	79,3	–4,9
Produkcja wyrobów tekstylnych	66,5	78,5	–12
Produkcja odzieży	74,3	80,6	–6,3
Produkcja skór i wyrobów ze skór wyprawionych	70,3	79,5	–9,2
Produkcja wyrobów z drewna oraz korka, z wyłączeniem mebli	70,9	80,7	–9,8
Produkcja papieru i wyrobów z papieru	77,6	84,8	–7,2
Poligrafia i reprodukcja zapisanych nośników informacji	75,1	81,1	–6,0
Wytwarzanie i przetwarzanie koksu i produktów rafinacji ropy naftowej	82,1	85,5	–3,4
Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych	74,3	81,6	–7,3
Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	68,2	80,8	–12,6
Produkcja wyrobów z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych	69	80,4	–11,4
Produkcja metali	59	83,7	–24,7
Produkcja metalowych wyrobów gotowych, z wyłączeniem maszyn i urządzeń	66	79,7	–13,7
Produkcja komputerów i urządzeń biurowych	85,2	78,8	6,4
Produkcja urządzeń elektrycznych	69,6	81,5	–11,9
Produkcja maszyn i urządzeń, gdzie indziej niesklasyfikowana	68	82,8	–14,8
Produkcja sprzętu (tele)komunikacyjnego	75,2	80,7	–5,5

cd.

Dział produkcji	Wykorzystanie mocy produkcyjnych		
	III kwartał 2009	średnia z lat 1990–2009	różnica, [w p.p.]
Produkcja instrumentów i przyrządów medycznych, pomiarowych i optycznych	76,3	83,8	–7,5
Produkcja pojazdów samochodowych, przyczep i naczep, z wyłączeniem motocykli	62,2	85,3	–23,1
Produkcja pozostałego sprzętu transportowego	89	81,8	7,2
Produkcja mebli, pozostała Produkcja wyrobów	69,7	79,4	–9,7

Źródło: *European Commission*, *Product Market Review 2009. Microeconomic consequences of the crisis and implications for recovery*, „European Economy" 2009, nr 11, s. 31.

Tab. 7. Wartości współczynnika korelacji zmian zatrudnienia w UE i państwach członkowskich w okresie I kw. 2008–IV kw. 2011 ze zmianami PKB w analogicznych oraz poprzedzających kwartałach

Wyszczególnienie	t	t-1	t-2	t-3	t-4	t-5
Unia Europejska	0,593	0,838	0,753	0,507	0,330	0,001
Belgia	0,475	0,795	0,726	0,416	0,240	0,025
Bułgaria	0,013	0,197	0,814	0,205	0,240	0,069
Czechy	0,436	0,835	0,737	0,188	0,285	0,034
Dania	0,108	0,645	0,565	0,229	0,466	0,136
Niemcy	0,347	0,629	0,712	0,536	0,507	0,007
Estonia	0,435	0,807	0,703	0,269	0,412	0,259
Irlandia	0,488	0,616	0,314	0,320	0,142	–0,090
Grecja	0,485	0,372	0,300	0,454	0,493	0,569
Hiszpania	0,919	0,751	0,460	0,033	–0,194	–0,334
Francja	0,734	0,917	0,714	0,425	0,132	–0,081
Włochy	0,350	0,335	0,435	0,338	0,017	0,023
Cypr	0,512	0,521	0,464	0,198	0,044	–0,085
Łotwa	0,722	0,571	0,662	0,544	0,176	0,032
Litwa	0,092	0,352	0,225	0,291	0,833	0,127
Luksemburg	0,227	0,296	0,553	0,410	0,263	0,325
Węgry	0,365	0,438	0,552	0,058	–0,348	–0,529
Malta	0,705	0,140	–0,064	0,067	–0,129	0,255
Holandia	0,286	0,803	0,583	0,403	0,298	0,038
Austria	0,650	0,880	0,771	0,461	0,183	–0,031
Polska(3)	0,190	0,255	0,307	0,440	0,266	0,150
Portugalia	0,320	0,382	0,422	–0,011	0,091	0,147
Słowenia	0,276	0,645	0,712	0,463	0,297	0,314
Słowacja	0,174	0,302	0,438	0,382	0,364	–0,013
Finlandia	0,365	0,656	0,666	0,310	0,162	–0,107
Szwecja	0,565	0,859	0,704	0,519	0,256	–0,113
Wielka Brytania	0,476	0,723	0,524	0,411	0,101	–0,276

Objaśnienia: wskaźniki wyższe niż 0,5 wyszczególniono szarym tłem. Brak danych dla Rumunii.

Źródło: obliczenia własne na podstawie odsezonowanych danych kwartalnych Eurostatu, rachunki narodowe.

Tab. 8. Indeks niedopasowań strukturalnych w przekroju branż w Unii Europejskiej (27) i państwach członkowskich w okresie 2005–2011

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Unia Europejska (27)	1,578%	1,907%	1,661%	1,672%	2,751%	1,964%	1,424%
Belgia	1,691%	2,142%	2,001%	2,309%	2,268%	2,265%	1,692%
Bułgaria	3,464%	4,688%	4,050%	5,342%	5,236%	5,914%	3,108%
Czechy	2,796%	1,867%	2,047%	1,370%	4,649%	1,707%	2,333%
Dania	2,562%	2,412%	2,637%	3,654%	5,179%	4,199%	1,025%
Niemcy	1,541%	1,761%	1,496%	1,365%	1,648%	1,977%	1,300%
Estonia	7,659%	8,233%	8,420%	7,677%	12,807%	10,712%	7,298%
Irlandia	4,544%	3,140%	3,279%	5,578%	14,474%	7,746%	3,202%
Grecja	5,750%	1,896%	1,950%	2,359%	2,439%	3,731%	6,554%
Hiszpania	3,002%	3,877%	2,838%	5,955%	8,989%	4,301%	5,034%
Francja	1,577%	1,874%	1,617%	1,314%	2,376%	1,765%	1,057%
Włochy	1,703%	1,166%	1,388%	1,274%	2,252%	1,958%	1,413%
Cypr	2,559%	3,970%	1,912%	4,159%	3,460%	3,159%	3,213%
Łotwa	6,170%	3,801%	9,296%	9,948%	13,338%	6,053%	3,193%
Litwa	6,861%	8,540%	8,443%	11,191%	11,153%	12,014%	3,333%
Luksemburg	1,521%	2,571%	2,730%	4,238%	2,967%	1,447%	1,446%
Węgry	2,874%	2,246%	3,329%	4,516%	4,186%	2,755%	2,828%
Malta	3,092%	5,656%	4,087%	7,431%	5,735%	1,919%	1,788%
Holandia	1,826%	2,208%	2,071%	1,810%	2,151%	3,002%	1,030%
Austria	2,287%	1,224%	1,244%	1,834%	1,991%	1,528%	1,330%
Polska[3]	2,525%	5,326%	4,436%	3,979%	4,518%	3,187%	2,788%
Portugalia	2,569%	1,336%	1,874%	2,753%	3,682%	2,167%	2,655%
Rumunia	4,388%	5,705%	3,501%	2,758%	5,524%	3,927%	4,168%
Słowenia	3,252%	3,451%	3,849%	3,500%	4,360%	4,009%	3,517%
Słowacja	3,946%	3,049%	2,975%	3,072%	5,624%	2,802%	2,672%
Finlandia	1,344%	1,565%	2,370%	3,842%	3,455%	2,104%	1,822%
Szwecja	1,512%	1,686%	2,578%	2,446%	3,780%	1,747%	1,833%
Wielka Brytania	2,632%	1,798%	1,792%	2,148%	3,393%	2,232%	2,390%

Objaśnienia: szarym tłem oznaczono maksymalną wartość indeksu w analizowanym okresie.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, rachunki narodowe.

Tab. 9. Dekompozycja zmian łącznego nakładu pracy w Belgii, Luksemburgu i Rumunii w latach 2008–2010

Kraje	Zmiana nakładów pracy, [w %]			Zmiana zatrudnienia, [w %]			Zmiana czasu pracy, [w %]		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Belgia	1,4	–1,3	1,0	1,8	–0,2	0,7	–0,4	–1,2	0,3
Luksemburg	5,9	–3,2	2,0	5,0	0,9	1,8	0,9	–4,0	0,2
Rumunia	0,0	–2,5	–0,7	0,0	–2,0	–0,3	0,0	–0,6	–0,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie rocznych danych Eurostatu, rachunki narodowe.

Tab. 10. Roczna dynamika godzinowej wydajności pracy w Unii Europejskiej w poszczególnych sekcjach działalności gospodarczej

Sekcja	I kw. 2009, [w %]	I kw. 2010, [w %]	I kw. 2011, [w %]
Ogółem	–2,9	2,2	1,4
Rolnictwo	4,7	–3,3	2,6
Przemysł	–7,5	10,8	3,1
Budownictwo	–2,9	–0,2	2,3
Handel, transport, zakwaterowanie i gastronomia	–5,0	0,8	1,7
Informacja i komunikacja	2,5	3,5	1,2
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	0,8	–0,8	–1,3
Obsługa rynku nieruchomości	3,9	–1,7	0,8
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	–6,2	0,3	0,0
Administracja publiczna	–0,2	0,2	–0,2
Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją; działalność gospodarstw domowych; organizacje i zespoły eksterytorialne	–2,0	0,1	–0,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, rachunki narodowe.

Tab. 11. Zmiany godzinowej wydajności pracy, całkowitych nakładów pracy i PKB w Belgii, Luksemburgu i Rumunii

Kraje	Zmiana nakładów pracy, [w %]			Zmiana godzinowej wydajności pracy, [w %]			Zmiana produktu krajowego brutto, [w %]		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Belgia	1,4	–1,3	1,0	–0,4	–1,5	1,3	1,0	–2,8	2,3
Luksemburg	5,9	–3,2	2,0	–6,4	–2,4	1,1	–0,7	–5,6	3,1
Rumunia	0,0	–2,5	–0,7	7,3	–4,2	–0,5	7,3	–6,7	–1,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie rocznych danych Eurostatu, rachunki narodowe.

Tab. 12. Dostosowania płac w przedsiębiorstwach wybranych państw Unii Europejskiej na podstawie badań sieci Eurosystemu ds. dynamiki płac w latach 2007 i 2009

Kraje UE	Udział firm, w których obniżano wynagrodzenia, [w %]			Udział pracowników objętych zmianami, [w %]	
	2007	2009		2007	2009 wykonane
		zrealizowane	planowane		
Austria	1,54	1,72	1,51	0,06	1,23
Belgia	2,87	1,04	1,76	0,2	0,27
Czechy	9,32	8,95	3,24	1,13	3,71
Estonia	3,68	44,08	38,61	0,14	30,35
Hiszpania	0,14	2,55	0,52	0,03	1,35
Francja	2,54	1,92	4,73	0,86	1,21
Włochy	0,68	2,03	4,29	0,06	1,14
Holandia	1,58	2,55	3,78	0,17	1,18
Polska	5,7	4,2	1,58	3,79	2,6
Razem:	**2,63**	**3,22**	**3,13**	**0,99**	**1,81**

cd.

Kraje UE	Udział firm, w których zamrażano wynagrodzenia, [w %]			Udział pracowników objętych zmianami, [w %]	
	2007	2009		2007	2009 wykonane
		zrealizowane	planowane		
Austria	9,3	1,76	8,43	5,71	1,07
Belgia	15,89	23,72	4,41	2,39	14,58
Czechy	31,39	54,63	11,72	11,95	49,13
Estonia	21,27	61,54	64,61	9,6	56,94
Hiszpania	1,45	26,68	3,73	0,8	22,21
Francja	7,68	85,98	83,77	5,27	82,48
Włochy	3,81	31,71	62,77	1,25	30,86
Holandia	25,8	15,22	8,67	15,86	12,58
Polska	9,72	17,98	8,07	7,79	16,59
Razem:	**9,53**	**34,51**	**34,46**	**5,18**	**31,88**

Uwagi: zaprezentowane wyniki zostały zważone liczbą pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach oraz skorygowane tak, by wyłączyć odpowiedzi „nie wiem".

Źródło: S. Fabiani, A. Lamo, J. Messina, T. Room, *Firm Adjustment during times of crisis*, ECB-CEPR, 2010, s. 23.

Tab. 13. Zmiany realnych jednostkowych kosztów pracy w Unii Europejskiej, Bułgarii, Grecji, Rumunii i Szwecji w okresie 2005–2011

Wyszczególnienie	Zmiana realnych jednostkowych kosztów pracy, [w %]				
	2004–2007	2008	2009	2010	2011
UE (27)	–2,8	1,1	3,2	–1,4	–0,8
Bułgaria	–5,1	3,8	7,7	2,4	–2,2
Grecja	–1,6	0,3	3,8	–1,3	–2,9
Rumunia	5,2	6,6	–1,2	–7,7	–10,6
Szwecja	–1,7	–0,1	2,3	–3,1	–1,2

Uwagi: W przypadku okresu 2004–2007 podano całkowity wzrost RULC, przy czym rok 2004 jest rokiem bazowym. W przypadku kolejnych lat podano zmiany roczne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, rachunki narodowe.

Tab. 14. Średnioroczne zmiany wskaźnika aktywności zawodowej wybranych segmentów siły roboczej krajów UE w latach 2001–2008 i 2009–2011

Państwa członkowskie	Segmenty siły roboczej							
	15–64		15–24		55–64		kobiety 25–49	
	2001–2008	2009–2011	2001–2008	2009–2011	2001–2008	2009–2011	2001–2008	2009–2011
Litwa	–0,35	1,00	–0,91	–0,60	1,23	0,87	–0,52	1,63
Malta	0,09	0,90	–0,90	–0,13	0,13	0,73	1,68	2,90
Polska	–0,29	0,63	–0,55	0,13	0,15	2,10	–0,13	0,43
Niemcy	0,61	0,43	0,23	0,10	1,98	1,77	0,35	0,53
Węgry	0,20	0,40	–1,60	–0,10	1,31	2,03	0,24	0,23
Hiszpania	0,94	0,37	0,58	–2,27	1,05	1,03	1,35	1,43
Luksemburg	0,32	0,37	–0,63	–1,37	0,94	1,77	0,91	1,47
Czechy	–0,19	0,27	–1,60	–0,40	1,43	0,37	–0,48	0,33
Estonia	0,55	0,23	0,75	–0,27	2,24	–0,13	–0,13	0,30
Grecja	0,40	0,20	–1,06	–0,33	0,41	–0,37	0,85	1,20
Szwecja	0,50	0,20	1,51	0,07	0,55	1,07	0,40	–0,17
Francja	0,15	0,13	0,36	–0,03	1,04	1,47	0,50	0,07
Rumunia	–0,84	0,13	–1,36	0,23	–1,04	–0,90	–0,86	0,23
Austria	0,46	0,10	0,59	–0,30	1,31	0,33	0,48	0,57
Cypr	0,59	–0,03	0,11	–0,97	0,68	0,33	1,26	1,00
Słowacja	–0,09	–0,03	–1,55	–0,77	2,16	1,37	–0,30	–0,87
Wielka Brytania	0,07	–0,03	–0,21	–0,97	0,89	–0,07	0,19	0,20
Portugalia	0,39	–0,03	–0,39	–0,93	0,18	–0,23	0,66	0,53
Belgia	0,24	–0,13	–0,29	–0,47	1,28	1,40	0,56	-0,40
Włochy	0,39	–0,27	–0,90	–1,17	0,86	1,33	0,69	–0,33
Holandia	0,55	–0,30	0,13	–1,47	2,01	1,27	0,99	–0,23
Finlandia	–0,10	–0,37	–1,23	–1,00	1,78	0,40	0,03	–0,53
Dania	0,09	–0,47	0,04	–1,70	0,38	1,10	0,17	–0,60
Słowenia	0,55	–0,50	0,70	–1,83	1,31	–0,30	0,15	–0,13
Łotwa	0,91	–0,53	0,56	–1,80	3,04	–1,30	0,35	–0,27
Bułgaria	0,77	–0,63	–0,07	–0,20	2,95	0,07	0,36	–1,17
Irlandia	0,56	–0,93	0,14	–3,67	1,15	–0,03	0,65	–0,17

Objaśnienia: kraje uszeregowano według zmian aktywności zawodowej osób w wieku 15–64 lat w okresie 2009–2011, w kolejności malejącej.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, badanie aktywności ekonomicznej ludności.

Tab. 15. Zróżnicowanie procesów dostosowawczych na rynkach pracy państw członkowskich UE w okresie niskiej koniunktury gospodarczej

Kraje UE	Elastyczność zatrudnienia względem PKB	Procesy dostosowawcze							
		forma zatrudnienia							
		umowy stałe	umowy na czas określony	samozatrudnienie	w niepełnym wymiarze czasu pracy	czas pracy	wydajność	płace realne	podaż pracy
UE 27	0,46	-	- -	-	+	- -	- -	+ +	+
Niemcy	0,05	+	-	o	+ + +	- -	-—-	+	+ +
Luksemburg	0,07	+ +	-—-	+ + +	+ + +	-—-	-—-	o	+ +
Belgia	0,15	o	- -	+	+ +	- -	- -	+ +	-
Austria	0,20	o	+	o	- -	-—-	- -	+	o
Malta	0,25	o	+ + +	+ + +	o	(.)	(.)	-	+ + +
Holandia	0,32	- -	-	+ + +	+ + +	-	- -	+ +	-
Wielka Brytania	0,34	-	- -	o	-	- -	-—-	- -	o
Finlandia	0,38	- -	- -	+	-	-	-—-	+ +	-
Francja	0,39	o	- -	+ +	+	-	- -	+	+
Szwecja	0,41	-	-—-	+	+	o	-—-	+	+
Włochy	0,42	o	- -	- -	+ + +	- -	-—-	+ +	-
Rumunia	(.)	-	-—-	+	+ + +	-	-—-	+ + +	+
Słowacja	0,52	- -	-—-	+ + +	+	-	-—-	+ + +	o
Słowenia	0,60	-	-—-	+ + +	+ + +	-—-	o	+ + +	- -
Czechy	0,63	-	- -	+	+ +	-	- -	+ + +	+
Węgry	0,69	- -	+ + +	-	+ + +	-	-—-	o	+ +
Grecja	0,77 (1)	- -	+ + +	+	o	+ +	- -	+ +	+
Dania	0,80	-	-—-	- -	+	o	-—-	+	- -

cd.

Kraje UE	Elastyczność zatrudnienia względem PKB	Procesy dostosowawcze							
		forma zatrudnienia				czas pracy	wydajność	płace realne	podaż pracy
		umowy stałe	umowy na czas określony	samozatrudnienie	w niepełnym wymiarze czasu pracy				
Cypr	0,81	+	- -	- -	+ + +	-	o	+ +	o
Estonia	0,82	-–-	+ + +	-–-	+ + +	-–-	o	- -	+
Bułgaria	0,89	- -	-–-	-–-	-–-	-–-	o	+ + +	-–-
Łotwa	1,09	-–-	-–-	- -	-	–-–	–-–	–-–	- -
Portugalia	1,23	-	- -	-–-	+ + +	- -	o	o	o
Irlandia	1,23 (1)	-–-	o	-–-	+ + +	-	+	(.)	-–-
Litwa	1,24	-–-	-–-	-–-	+ + +	- -	-–-	-–-	+ + +
Polska	2,17	-	-	o	-–-	-	+	+ +	+ + +
Hiszpania	2,21	-	-–-	-–-	+	+	+ +	+ + +	+ +

W ocenie zmienności danego zjawiska wykorzystano następujące oznaczenia, wskazujące na relatywne nasilenie zjawiska: „+ + +"/„-–-" – bardzo silny wzrost/spadek; „+ +"/„- -" –silny wzrost/spadek; „+ "/„- " – umiarkowany wzrost/spadek; „o" – niewielkie zmiany lub ich brak; (.) – brak danych; (1) dane szacunkowe.

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 16. Wskaźniki cząstkowe indeksu EPL w państwach Unii Europejskiej w 2008 r. a elastyczność zatrudnienia na zmiany produktu krajowego brutto

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	Ochrona zatrudnienia na czas nieokreślony	Regulacje zatrudnienia na czas określony	Dodatkowe ograniczenia zwolnień grupowych
model kontynentalny			
Austria	2,12	2,17	3,25
Belgia	2,08	2,42	5,13
Holandia	2,90	1,17	3,00
Luksemburg	2,28	3,83	3,88
Francja	2,67	3,75	3,38
Niemcy	2,72	1,54	3,63
model skandynawski			
Dania	2,03	1,79	2,88
Finlandia	2,38	1,88	1,63
Szwecja	2,52	0,79	2,50
model śródziemnomorski			
Grecja	2,69	3,17	3,25
Włochy	2,60	2,71	4,13
Portugalia	4,17	2,29	1,88
Hiszpania	2,22	3,50	3,75
model anglosaski			
Wielka Brytania	1,25	0,42	2,88
Irlandia	1,37	0,71	3,50
nowe kraje UE			
Polska	2,20	2,33	2,88
Czechy	3,00	1,88	2,13
Węgry	1,82	1,92	3,38
Słowacja	2,19	2,17	3,75
Słowenia	2,43	2,50	3,38
Estonia	2,56	2,29	1,75

Objaśnienia: indeksy EPL zostały obliczone według metodologii z lat 2008–2013. Indeks przyjmuje wartości od 0 do 6.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Tab. 17. Wybrane regulacje prawne pracy w godzinach ponadwymiarowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	normalny ustawowy tygodniowy czas pracy	maksymalny ustawowy tygodniowy czas pracy	maksymalna liczba nadgodzin w jednostce czasu	minimalna premia za nadgodziny, [w %]
model kontynentalny				
Austria	40	50	5 / tydzień oraz dodatkowe 60 / rok	50
Belgia	38	50	3 / dzień i 12 / tydzień	50
Holandia	-	60 / tydzień; średnio 55 / 4 tygodnie i 48 / 16 tygodni	-	-
Luksemburg	40	48	2 / dzień	25
Francja	35	48	220 / rok	10
Niemcy	-	48	-	-
model skandynawski				
Dania	-	średnio 48 / 4 miesiące	-	-
Finlandia	40	45	138 / 4 miesiące; 250 / rok	50
Szwecja	40	średnio 48 / 4 miesiące	48 / 4 tygodnie lub 50 / miesiąc; 200 / rok	-
model anglosaski				
W. Brytania	-	Średnio 48 / 17 tygodni	-	-
Irlandia	-	średnio 48 / 4 miesiące	-	-
model śródziemnomorski				
Grecja	40	48	4 / dzień	25
Włochy	40	średnio 48 / 4 miesiące	250 / rok	10

cd.

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	normalny ustawowy tygodniowy czas pracy	maksymalny ustawowy tygodniowy czas pracy	maksymalna liczba nadgodzin w jednostce czasu	minimalna premia za nadgodziny, [w %]
Portugalia	40	48	2 / dzień, 175 / rok	25
Hiszpania	40	-	80 / rok	-
nowe kraje UE				
Polska	40	48 / 4 miesiące	150 / rok	50
Czechy	40	48	8 / tydzień i 150 / rok	25
Węgry	40	48	4 / dzień, 8 / tydzień, 200 / rok	50
Słowacja	40	średnio 48 / 4 miesiące	średnio 8 / tydzień w okresie 4 miesięcy, 150 / rok	25
Słowenia	40	48	8 / tydzień, 20 / miesiąc; 180 / rok	-
Litwa	40	48	4 / dwa kolejne dni, 120 / rok	150
Łotwa	40	-	144 / 4 miesiące	200
Estonia	40	średnio 48 / 4 miesiące	4 / dzień; 8 / tydzień	50
Cypr	-	średnio 48 / 4 miesiące	-	-
Malta	-	48	-	-
Bułgaria	40	46	3 / dwa kolejne dni; 6 / tydzień, 30 / miesiąc, 150 / rok	50
Rumunia	40	48	-	75

Objaśnienia: stan prawny na rok 2009.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych TRAVAIL Międzynarodowej Organizacji Pracy, http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.sectionChoice?p_structure= [dostęp: 12.06.2014].

Tab. 18. Wybrane informacje o systemach skróconego czasu pracy w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	Istniejące przed kryzysem	Zmodyfikowane w okresie kryzysu	Utworzone w okresie kryzysu	Liczba beneficjentów [% ogółu pracowników]		Data pierwszej modyfikacji/ uruchomienia systemów[4]
				IV kw. 2007	maksymalna wartość w okresie kryzysu	
model kontynentalny						
Austria	x	x		0,00	1,16	marzec 2009
Belgia	x	x		3,03	7,45	styczeń 2009
Holandia			x	-	1,11	listopad 2008
Luksemburg	x	x		0,09[1]	2,98[3]	marzec 2009
Francja	x	x		0,20	1,11	styczeń 2009
Niemcy	x	x		0,06	4,15	listopad 2008
model skandynawski						
Dania	x	x		0,00	0,48	marzec 2009
Finlandia	x	x		0,35	1,87	styczeń 2010
model anglosaski						
Wielka Brytania	x			b.d.	b.d.	- [5]
Irlandia	x	x		0,00	1,17	(.)
model śródziemnomorski						
Włochy	x	x		0,41	2,49[3]	styczeń 2009
Portugalia	x	x		0,01	0,36	(.)
Hiszpania	x	x		0,00[2]	0,79	marzec 2009

cd.

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	Istniejące przed kryzysem	Zmodyfikowane w okresie kryzysu	Utworzone w okresie kryzysu	Liczba beneficjentów [% ogółu pracowników]		Data pierwszej modyfikacji/ uruchomienia systemów[4]
				IV kw. 2007	maksymalna wartość w okresie kryzysu	
nowe kraje UE						
Polska			x	-	0,03	sierpień 2009
Czechy			x	-	1,96	marzec 2009
Węgry			x	-	0,86	II kwartał 2009
Słowacja			x	-	1,37	marzec 2009
Słowenia			x	-	b.d.	styczeń 2009
Litwa			x	-	b.d.	kwiecień 2009
Łotwa			x	-	b.d.	wrzesień 2009
Bułgaria			x	-	b.d.	luty 2009
Rumunia	x	x		b.d.	b.d.	II kwartał 2009

Objaśnienia: [1] średnia za 2007 rok; [2] dane za I kw. 2008 roku; [3] średnia za 2009 rok; [4] za datę uruchomienia lub pierwszej modyfikacji w reakcji na kryzys przyjęto moment wejścia przepisów w życie [5] Wielka Brytania nie wprowadziła żadnych zmian w systemach; (.) brak danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Arpaia, N. Curci, E. Meyermans, J. Peschner, F. Pierini, *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations,* „European Economy Occasional Paper" 2010, no 64; A. Hijzen, S. Martin, *The Role of Short-Time Working Schemes During the Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis*, „OECD Social, Employment and Migration Working Papers" 2012, no 144, s. 15; OECD, *OECD Employment Outlook,* 2010, s. 52 oraz Eurofund, *Tackling the recession: Employment-related public initiatives in the EU Member States and Norway,* 2009.

Tab. 19. Informacje o stosowaniu elastyczności wewnętrznej oraz nabywaniu kwalifikacji przez pracowników w krajach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2005 i 2010

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	Stosowanie rotacji zadań wymagających różnych kwalifikacji		Uczestnictwo pracowników w szkoleniach[1]						Praca wymaga uczenia się nowych rzeczy	
			finansowanych przez pracodawcę[2]		finansowanych przez pracownika		wewnętrznych			
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
model kontynentalny										
Austria	39,6	48	37,5	40,9	10,2	14,3	34,2	43,5	76,7	75,1
Belgia	39,5	38,3	40,6	36,5	7,8	10,1	36,4	36,3	74,4	71,9
Holandia	58,5	57,8	31,6	48,8	8,1	8,7	26,9	40,8	83,5	78,3
Luksemburg	29,9	27,9	37	35,1	8,1	9,3	31	31,1	75,2	75,7
Francja	26,4	26,1	24,4	25,1	2,4	4,9	23,6	25,3	72,3	65,2
Niemcy	37,4	47,1	25,3	36,8	5	9,7	28,4	39,7	66,1	67,2
model skandynawski										
Dania	61,3	67,6	36,3	44	3,5	5,8	31,9	47	86,4	87,4
Finlandia	41,6	46,7	52,6	51	9,6	9,5	56,9	57,8	90	90,7
Szwecja	47	44,5	51	48,7	7,5	6,6	49,7	46,8	89,3	88,8
model śródziemnomorski										
Grecja	33,1	23,4	13,1	13,9	5,8	6,9	16	16	61,9	50,2
Włochy	26,4	20,5	16,9	26,1	8,2	8,6	14,1	17,3	71,9	65,1
Portugalia	18,5	17,5	15,1	28,2	5,1	6,4	14,9	24,3	69,1	60,6
Hiszpania	23,5	25,9	18,9	31,1	9,8	15,6	11,3	24,2	60	64,9
model anglosaski										
Wielka Brytania	37,6	39	38,6	44,8	4,3	7,3	42,2	47,7	68,7	73,2
Irlandia	32,7	39,2	37,3	41,8	7,8	12,1	30,6	37,8	76,9	77,9

cd.

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	Stosowanie rotacji zadań wymagających różnych kwalifikacji		Uczestnictwo pracowników w szkoleniach[1]						Praca wymaga uczenia się nowych rzeczy	
			finansowanych przez pracodawcę[2]		finansowanych przez pracownika		wewnętrznych			
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
nowe kraje UE										
Polska	25,7	17,1	26,3	32,8	6,1	8,1	26,7	29,6	68,4	66,2
Czechy	37,5	29,8	26,6	46	5,6	7,8	32,7	32,1	70,6	67,4
Węgry	15,6	17,5	15,8	26,7	5,4	7,3	18,9	29,3	59	63,6
Słowacja	38,3	33,5	34	36,1	5,3	8,6	47,5	50,2	66,9	63,9
Słowenia	37,6	65,9	38	48	9,9	11,2	36,6	45,3	80,2	78,7
Litwa	30,1	39,1	22,7	23,5	10,7	11	25,3	27,5	56,4	55,8
Łotwa	39,2	29,4	22	29,2	12,8	11,2	36,1	29,3	67,3	70,7
Estonia	40,6	39	29,8	36,6	6,7	7,9	42,6	33,2	78,9	79,6
Cypr	31,5	23,2	19,5	27,8	5,2	7,4	23,1	27,1	64,5	60
Malta	28,2	32,4	35,2	31,6	13,8	9,3	28,1	28,4	79,5	79,8
Bułgaria	42,5	41	7,6	9,4	2,7	3,4	19,5	21,7	55,8	56,8
Rumunia	42	30,6	11	18,3	4,6	8,2	10,3	17,6	58,8	60,4

Objaśnienia: [1] w ciągu ostatnich 12 miesięcy; [2] lub samodzielnie w przypadku osób samozatrudnionych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z europejskiego badania warunków pracy; http://www.eurofound.europa.eu/surveys/ewcs/2010/index.htm [dostęp: 27.06.2014].

Tab. 20. Wybrane informacje o instytucjonalnych uwarunkowaniach negocjacji płacowych w krajach Unii Europejskiej w okresie recesji 2008–2009[1]

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	Stopa uzwiązkowienia	Stopa objęcia układami zbiorowymi	Koordynacja[2]	Centralizacja[3]
Austria	29,14	99	4	3
Belgia	51,9	96	5	4
Holandia	19,7	85	36	3
Luksemburg	37,3	58	2	2
Francja	7,6	92	2	2
Niemcy	19,1	63,9	4	3
Dania	67,64	85	4	3
Finlandia	67,55	89,5	3	3
Szwecja	68,8	91	4	3
Grecja	24	65	2	4
Włochy	33,4	85	3	3
Portugalia	20,5	90	26	3
Hiszpania	14,6	80,2	46	47
Wielka Brytania	27,2	33,6	1	1
Irlandia	32,4	42,2	46	57
Polska	15,1	33	1	1
Czechy	17,4	38,2	2	1
Węgry	16,8	35,9	2	1
Słowacja	17,2	40	2	2
Słowenia	26,6	92	4	5
Litwa	8,5	15	1	1
Łotwa	14,8	25	1	1

cd.

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	Stopa uzwiązkowienia	Stopa objęcia układami zbiorowymi	Koordynacja[2]	Centralizacja[3]
Estonia	7,14	25	2	1
Cypr	54,3	52	2	2
Malta	51,2	55	2	1
Bułgaria	20,1	30	2	2
Rumunia	32,8	70	2	2

Objaśnienia:

[1] Kraje uporządkowano zgodnie z klasyfikacją modeli instytucjonalnych. O ile nie zaznaczono inaczej, dane odnoszą się do 2008 r.

[2] Centralizacja

1) Płace co najmniej 2/3 pracowników są ustalane na poziomie pojedynczego zakładu lub przedsiębiorstwa.
2) Kombinacja negocjacji na szczeblu zakładu/przedsiębiorstwa i branżowym.
3) Płace co najmniej 2/3 pracowników są ustalane na poziomie branżowym.
4) Kombinacja negocjacji na poziomie branżowym i centralnym.
5) Płace co najmniej 2/3 pracowników są ustalane na poziomie międzysektorowym lub centralnym.

[3] Koordynacja

1) Oddzielne negocjacje w poszczególnych zakładach/przedsiębiorstwach; niska lub brak koordynacji.
2) Oddzielne negocjacje w poszczególnych branżach i zakładach/przedsiębiorstwach; wspólny model negocjacji ustalany w niewielkim stopniu lub wcale, z niewielką ingerencją koordynacji rządowej.
3) (a) Nieformalna koordynacja negocjacji na szczeblu branżowym lub pojedynczego zakładu/przedsiębiorstwa przez organizacje szczebla centralnego reprezentujące jedną stronę rokowań (b) negocjacje na poziomie branżowym z nieregularnym ustalaniem wspólnego modelu negocjacji i umiarkowaną koordynacją pomiędzy najważniejszymi uczestnikami negocjacji; (c) arbitraż lub interwencja rządu.
4) (a) Koordynacja rokowań organizacji szczebla centralnego (obie strony rokowań) bez ograniczenia prawa do strajku po osiągnięciu porozumienia
(b) nieformalna koordynacja negocjacji na szczeblu branżowym lub pojedynczego przedsiębiorstwa przez wiele organizacji szczebla centralnego (obie strony rokowań);
(c) regularne ustalanie wspólnego modelu negocjacji oraz wysoki stopień koncentracji związków zawodowych
5) (a) Koordynacja rokowań organizacji szczebla centralnego (obie strony rokowań) z ograniczeniem prawa do strajku po osiągnięciu porozumienia; (b) nieformalna koordynacja negocjacji branżowych przez monopolistyczną konfederację związków zawodowych;

[4] Dane za 2007 rok.

[5] Dane za 2009 rok.

[6] W 2009 roku miały miejsce następujące zmiany w koordynacji: Irlandia: 3; Hiszpania: 3; Holandia: 4; Portugalia: 3.

[7] w 2009 roku dokonano następujących zmian w centralizacji: Irlandia: 1; Hiszpania: 3.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy ICTWSS; http://www.uva-aias.net/208; [dostęp: 7.07.2014].

Tab. 21. Wybrane informacje o płacy minimalnej w krajach UE przed kryzysem (2006 r.)

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	Wysokość płacy minimalnej, [w euro]	Górne wynagrodzenie 1 decyla, [w euro][1]	Mediana, [w euro][1]	Płaca min. /1 decyl, [w %]	Płaca min. /mediana, [w %]	Zarabiający płacę min., [w %]
model kontynentalny						
Belgia	1 234,00	1 757	2 513	70,2	49,1	(.)
Holandia	1 284,60	1 465	2 370	87,7	54,2	3,8
Luksemburg	1 503,42	1 685	2 782	89,2	54,0	11,8
Francja	1 254,28	1 429	2 090	87,8	60,0	16,8
model śródziemnomorski						
Grecja	709,71	838	1 366	84,7	52,0	(.)
Portugalia	449,98	457	806	98,5	55,8	7,0
Hiszpania	631,05	917	1 428	68,8	44,2	1,0
model anglosaski						
Wielka Brytania	1 200,69	1 599	2 926	75,1	41,0	(.)
Irlandia	1 292,85	1 603	2 979	80,7	43,4	4,5
nowe kraje UE						
Polska	221,72	271	551	81,8	40,2	4,5
Czechy	279,19	363	622	76,9	44,9	(.)
Węgry	220,58	258	486	85,5	45,4	8,0
Słowacja	179,92	253	436	71,1	41,3	(.)
Słowenia	511,62	547	982	93,5	52,1	2,7
Litwa	173,77	185	381	93,9	45,6	8,5
Łotwa	129,29	144	352	89,8	36,7	(.)
Estonia	191,73	273	527	70,2	36,4	5,7
Malta	584,24	757	1 190	77,2	49,1	(.)
Bułgaria	81,81	87	144	94,0	56,8	(.)
Rumunia	92,43	111	252	83,3	36,7	(.)

Objaśnienia: [1] Dane dla sekcji B-S bez O i przedsiębiorstw zatrudniających 10 i więcej pracowników. Informacje o rozkładzie płac pochodzą z Europejskiego Badania Struktury Wynagrodzeń *(Structure of Earnings Survey),* którego ostatnia edycja przed wybuchem kryzysu gospodarczego została przeprowadzona w 2006 roku. Prezentowane dane dotyczą zatrudnionych pełnym wymiarze czasu pracy. (.) – Brak danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu oraz: P. Du Caju, E. Gautier, D. Momferatou, M. Ward-Warmedinger, *Institutional features of wage bargaining in 23 European countries, the US and Japan*, „ECB Working Papers" 2008, no 974, s. 47.

Tab. 22. Wybrane informacje o wysokości płacy minimalnej i pozapłacowych kosztów pracy w krajach UE w okresie kryzysu

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	1. Płaca minimalna / 1 decyl, [w %][1]	2. Płaca minimalna / mediana wynagrodzeń			3. Pozapłacowe koszty pracy ponoszone przez pracodawcę, [w %][2]
		2008 r., [w %][3]	2013 r., [w %][4]	zmiana, [w p.p.]	
model kontynentalny					
Belgia	70,8	47,3	46,1	–1,2	20,9
Holandia	81,2	44,2	43,3	–0,9	8,5
Luksemburg	93,4	47,8	50,4	2,6	11,0
Francja	90,7	47,0	46,9	–0,1	18,9
model śródziemnomorski					
Grecja	87,2	46,6	56,4	9,8	22,2
Portugalia	101,1	44,2	42,9	–1,3	19,2
Hiszpania	70,2	37,6	36,1	–1,5	23,0
model anglosaski					
Wielka Brytania	86,8	38,2	40	1,8	7,4
Irlandia	89,3	44,9	43,7	–1,2	7,8
nowe kraje UE					
Polska	92,3	35,7	44,8	9,1	14,4
Czechy	70,8	35,2	31,7	–3,5	25,4
Węgry	78,6	38,8	43,3	4,5	16,1
Słowacja	82,3	33,6	36,0	2,4	21,8
Słowenia	100,0	43,4	53,2	9,8	13,8
Litwa	98,6	40,2	48,3	8,1	23,7
Łotwa	97,6	37,4	42,0	4,6	19,4
Estonia	78,1	36,4	33	–3,4	25,6
Malta	78,5	50,2	48,5	–1,7	6,8
Bułgaria	81,3	40,6	38,2	–2,4	15,3
Rumunia	78,9	31,3	34,1	2,8	21,9

Objaśnienia: [1] Dane za rok 2010, obejmują sekcje B-S bez O, oraz przedsiębiorstwa zatrudniające 10 i więcej pracowników. [2] Relacja kosztów składek ponoszonych przez pracodawcę (powyżej wynagrodzenia brutto) do kosztów pracy ogółem z tytułu zatrudniania osoby samotnie gospodarującej, otrzymującej wynagrodzenie na poziomie 1/2 średniej płacy brutto. Dane za 2013 rok. [3] Dane dla Luksemburga za 2009 rok. [4] Dane dla Francji, Holandii, Rumunii, Estonii i Belgii za 2012 rok, dla Grecji–za 2011 r. (.) Brak danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: *European Commission. Tax and benefits indicators database*, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/ oraz bazy danych Eurostatu.

Tab. 23. Wybrane informacje o systemach świadczeń dla bezrobotnych w krajach UE

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	Stopa zastąpienia netto w wybranych miesiącach trwania bezrobocia[1]					Restrykcyjność systemu[2]				
	2	7	13	25	60	dostęp do świadczeń	szukanie pracy	monitoring	sankcje	RAZEM
model kontynentalny										
Austria	55	55	51	51	51	2	2,5	4	2	2,63
Belgia	87	81	70	70	70	3	2	3	4	3
Holandia	76	72	72	0	0	3,5	3,625	4	1	3,03
Luksemburg	82	82	0	0	0	3,5	3,5	2	5	3,5
Francja	69	69	69	33	33	3	2,875	4	1,5	2,84
Niemcy	59	59	23	23	23	3	4,75	2	1,75	2,88
model skandynawski										
Dania	84	84	84	0	0	2	4,125	2	3	2,78
Finlandia	59	59	59	31	31	2,5	2,5	2	3,5	2,63
Szwecja	64	64	64	62	0	3	3,75	1	2	2,44
model śródziemnomorski										
Grecja	37	37	25	0	0	3,5	2	1	5	2,88
Włochy	69	63	0	0	0	4,5	4	1	5	3,63
Hiszpania	79	69	69	0	0	4	3,5	3	3,75	3,56
Portugalia	75	68	68	42	0	4,5	3,25	5	5	4,44
model anglosaski										
Wielka Brytania	20	20	20	20	20	2,5	2,875	5	2,5	3,22
Irlandia	50	50	51	51	51	3	3,25	2	5	3,31
nowe kraje UE										
Polska	51	40	0	0	0	3,5	3,75	1	4	3,06
Czechy	65	0	0	0	0	2	4	3	4	3,25

cd.

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	Stopa zastąpienia netto w wybranych miesiącach trwania bezrobocia[1]					Restrykcyjność systemu[2]				
	2	7	13	25	60	dostęp do świadczeń	szukanie pracy	monito-ring	sankcje	RAZEM
Węgry	66	0	0	0	0	3	3,5	3	2	2,88
Słowacja	62	0	0	0	0	3	4	5	5	4,25
Słowenia	86	66	0	0	0	4	3,5	4	5	4,13
Łotwa	86	43	0	0	0	(.)	(.)	(.)	(.)	(.)
Litwa	58	0	0	0	0	2,5	2,5	4	4	3,25
Estonia	55	46	0	0	0	4	3,5	4	3	3,63
Malta	39	47	47	47	47	3,5	4	4	4	3,88
Cypr	58	0	0	0	0	2	2,75	3	2,75	2,63
Bułgaria	77	77	0	0	0	3,5	2,25	3	4	3,19
Rumunia	48	48	0	0	0	4	4	4	5	4,25

Objaśnienia: [1] Dane za rok 2012. Stopy zastąpienia zostały obliczone dla osoby samotnie gospodarującej zarabiającej 67% średniej płacy w danym kraju. Dalsze objaśnienia metodologiczne można znaleźć na stronie internetowej projektu *European Commission. Tax and benefits indicators database*. [2] Wskaźniki opisują restrykcyjność systemu w skali od 1 – bardzo liberalny do 5 – bardzo restrykcyjny. Dane za rok 2011. (.) –Brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: *European Commission. Tax and benefits indicators database*, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/

Tab. 24. Nakłady na publiczne służby zatrudnienia w krajach UE, [w % PKB]

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
model kontynentalny						
Austria	0,17	0,16	0,18	0,19	0,19	0,18
Belgia	0,2	0,2	0,22	0,22	0,21	0,21
Holandia	0,34	0,3	0,38	0,39	0,37	0,29

cd.

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Luksemburg	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,61
Francja	0,23	0,21	0,26	0,31	0,26	0,25
Niemcy	0,31	0,34	0,39	0,39	0,35	0,34
model skandynawski						
Dania	0,14	0,23	0,31	0,48	0,54	0,52
Finlandia	0,12	0,11	0,13	0,13	0,12	0,12
Szwecja	0,17	0,16	0,21	0,24	0,22	0,24
model śródziemnomorski						
Grecja	0,02	0,01	0,01	0,01	(.)	(.)
Włochy	0,04	0,05	0,04	0,03	0,03	0,03
Portugalia	0,12	0,13	0,12	0,11	0,12	0,09
Hiszpania	0,09	0,1	0,13	0,13	0,11	0,08
model anglosaski						
Wielka Brytania	0,27	0,3	0,37	0,33	0,21	(.)
Irlandia	0,21	0,22	0,2	0,17	0,14	0,14
nowe kraje UE						
Polska	0,1	0,09	0,1	0,09	0,08	0,08
Czechy	0,13	0,12	0,13	0,11	0,1	0,12
Węgry	0,09	0,09	0,09	0,09	0,02	0,12
Słowacja	0,11	0,11	0,1	0,1	0,07	0,07
Słowenia	0,09	0,09	0,1	0,11	0,11	0,1
Litwa	0,08	0,08	0,1	0,08	0,08	0,06
Łotwa	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04	0,03
Estonia	0,03	0,04	0,1	0,09	0,09	0,11
Cypr	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	(.)
Malta	0,11	0,13	0,1	0,12	0,11	0,1
Bułgaria	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04
Rumunia	0,04	0,03	0,03	0,03	0,09	0,09

Objaśnienia: (.)–Brak danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Tab. 25. Nakłady na szkolenia w krajach UE, [w % PKB]

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
model kontynentalny						
Austria	0,37	0,37	0,51	0,52	0,46	0,45
Belgia	0,14	0,16	0,18	0,16	0,15	0,15
Holandia	0,1	0,1	0,13	0,14	0,13	0,11
Luksemburg	0,1	0,04	0,03	0,04	0,05	0,05
Francja	0,3	0,28	0,36	0,38	0,35	0,34
Niemcy	0,32	0,32	0,37	0,28	0,26	0,22
model skandynawski						
Dania	0,33	0,23	0,3	0,41	0,5	0,45
Finlandia	0,38	0,36	0,43	0,53	0,52	0,52
Szwecja	0,11	0,07	0,06	0,1	0,1	0,1
model śródziemnomorski						
Grecja	0,06	0,09	0,02	0,02	(.)	(.)
Włochy	0,18	0,19	0,18	0,15	0,14	0,15
Portugalia	0,19	0,24	0,43	0,4	0,32	0,27
Hiszpania	0,14	0,15	0,18	0,18	0,19	0,15
model anglosaski						
Wielka Brytania	0,02	0,02	0,03	0,02	0,01	(.)
Irlandia	0,23	0,26	0,33	0,41	0,4	0,42
nowe kraje UE						
Polska	0,1	0,12	0,04	0,04	0,01	0,01
Czechy	0,01	0,01	0,03	0,04	0,01	0,01
Węgry	0,06	0,07	0,05	0,05	0,03	0
Słowacja	0,01	0,01	0,01	0,01	0	0
Słowenia	0,03	0,03	0,09	0,12	0,08	0,04

cd.

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Litwa	0,09	0,07	0,08	0,07	0,02	0,02
Łotwa	0,05	0,03	0,15	0,25	0,14	0,08
Estonia	0,02	0,02	0,12	0,05	0,08	0,15
Cypr	0,02	0,02	0,02	0,04	0,06	(.)
Malta	0,02	0,02	0,01	0,02	0,03	0,04
Bułgaria	0,04	0,03	0,01	0	0,02	0,03
Rumunia	0,01	0,01	0	0	0,01	0,01

Objaśnienia: (.)–Brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Tab. 26. Nakłady na subsydiowanie zatrudnienia w krajach UE, [w % PKB]

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
model kontynentalny						
Austria	0,14	0,14	0,15	0,14	0,12	0,12
Belgia	0,33	0,35	0,37	0,41	0,5	0,44
Holandia	0,63	0,62	0,68	0,66	0,59	0,54
Luksemburg	0,27	0,32	0,36	0,39	0,43	0,44
Francja	0,42	0,36	0,37	0,45	0,32	0,3
Niemcy	0,25	0,25	0,27	0,26	0,19	0,13
model skandynawski						
Dania	0,68	0,73	0,86	0,98	1,04	1,01
Finlandia	0,33	0,31	0,32	0,34	0,34	0,36
Szwecja	0,7	0,6	0,65	0,79	0,86	0,94

cd.

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
model śródziemnomorski						
Grecja	0,1	0,05	0,2	0,21	(.)	(.)
Włochy	0,19	0,19	0,18	0,18	0,18	0,2
Portugalia	0,18	0,17	0,2	0,16	0,14	0,12
Hiszpania	0,49	0,46	0,48	0,55	0,52	0,4
model anglosaski						
Wielka Brytania	0,03	0,02	0,03	0,06	0,02	(.)
Irlandia	0,26	0,28	0,31	0,32	0,32	0,35
nowe kraje UE						
Polska	0,3	0,35	0,49	0,57	0,32	0,35
Czechy	0,11	0,11	0,13	0,18	0,17	0,13
Węgry	0,21	0,2	0,34	0,51	0,33	0,61
Słowacja	0,11	0,14	0,14	0,23	0,22	0,19
Słowenia	0,08	0,07	0,17	0,28	0,17	0,13
Litwa	0,13	0,1	0,12	0,15	0,16	0,16
Łotwa	0,06	0,05	0,12	0,26	0,19	0,1
Estonia	0	0,01	0,02	0,08	0,06	0,04
Cypr	0,06	0,09	0,15	0,21	0,26	(.)
Malta	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02
Bułgaria	0,25	0,22	0,21	0,09	0,11	0,17
Rumunia	0,07	0,05	0,04	0,03	0,03	0,03

Objaśnienia: dane obejmują wydatki na zachęty zatrudnieniowe, w tym rotację pracy i podział pracy (kategoria 4); wspieranie zatrudnienia bezrobotnych i rehabilitacji osób niepełnosprawnych (kategoria 5); bezpośrednie tworzenie miejsc pracy (kategoria 6) wspieranie podejmowania działalności gospodarczej (kategoria 7); (.)–brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Tab. 27. Wysokość podstawowych stóp procentowych w krajach Unii Europejskiej w wybranych miesiącach lat 2008 i 2009

Wyszczególnienie	2008		2009
	styczeń	wrzesień	grudzień
Strefa euro	4	4,25	1
Wielka Brytania	5,5	5	0,5
Szwecja	4	4,75	0,25
Dania	4,25	4,6	1,2
Polska	5	6	3,5
Czechy	3,5	3,5	1
Węgry	7,5	8,5	6,25
Słowacja[1]	4,25	4,25	1
Litwa	5	5,25	1,75
Łotwa	6	6	4
Estonia[2]	-	-	-
Bułgaria	4,68	5,23	0,55
Rumunia	7,5	10,25	8

Objaśnienia: [1] Słowacja stała się członkiem strefy euro 1 stycznia 2009 r. [2] Bank Estonii nie ustalał stóp procentowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zamieszczonych na stronach internetowych EBC oraz banków centralnych państw nienależących do strefy euro.

Tab. 28. Wykorzystanie pomocy publicznej dla sektora finansowego w krajach UE w okresie październik 2008–grudzień 2010

Kraje UE	mld euro	% PKB
Irlandia	117	63,1
Grecja	58	26,0
Holandia	95	16,3
Dania	36	15,9
Austria	40	14,4
Wielka Brytania	295	14,3
Cypr	2	13,0
Niemcy	282	11,5
Luksemburg	4	10,7
Łotwa	2	9,8
Belgia	32	9,4
Hiszpania	98	9,2
Słowenia	3	8,4
Francja	141	7,5
Szwecja	23	6,8
Węgry	3	3,0
Portugalia	5	3,0
Włochy	4	0,3

Objaśnienia: dane o PKB z roku 2008.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis,* „Commission Staff Working Paper", SEC(2011) 1126 final, s. 39 oraz danych Eurostat.

Tab. 29. Fiskalne pakiety stymulacyjne w krajach Unii Europejskiej realizowane w ramach Europejskiego Planu Naprawy Gospodarczej w latach 2009 i 2010, [w % PKB]

Kraje UE	2009					2010				
	ogółem	Gosp. domowe	rynek pracy	Przedsię-biorstwa	Inwestycje publiczne	**ogółem**	gospodarstwa domowe	rynek pracy	Przedsię-biorstwa	Inwestycje publiczne
Cypr	**2,7**	0,9	0,1	0,3	1,4	**2,4**	0,7	0,1	0,6	1,0
Polska	**1,6**	0,8	0,0	0,2	0,5	**3,2**	0,9	0,1	0,2	2,0
Luksemburg	**3,4**	1,6	0,3	0,3	1,1	**1,2**	1,4	0,0	0,5	0,3
Szwecja	**1,7**	0,2	1,3	0,0	0,2	**2,7**	0,9	1,6	0,0	0,2
Finlandia	**1,6**	1,0	0,0	0,2	0,3	**2,7**	1,7	0,1	0,5	0,4
Niemcy	**1,7**	0,5	0,4	0,5	0,4	**2,4**	1,1	0,4	0,4	0,4
Czechy	**2,3**	0,1	1,1	0,7	0,4	**1,2**	0,0	0,5	0,6	0,1
Austria	**1,5**	1,1	0,3	0,0	0,1	**1,8**	1,3	0,3	0,1	0,0
Słowenia	**1,5**	0,1	0,1	0,8	0,4	**1,8**	0,1	0,3	1,0	0,4
Hiszpania	**2,4**	0,5	0,1	0,8	0,9	**0,8**	0,2	0,0	0,1	0,5
Francja	**1,6**	0,3	0,1	0,9	0,3	**1,4**	0,3	0,0	1,0	0,1
Węgry	**0,5**	0,0	0,5	0,0	0,0	**2,1**	0,0	2,1	0,0	0,0
Wielka Brytania	**1,9**	1,3	0,1	0,4	0,3	**0,5**	0,4	0,2	0,1	–0,1
Belgia	**1,1**	0,5	0,2	0,2	0,2	**1,1**	0,3	0,5	0,1	0,1
Dania	**0,7**	0,0	0,3	0,1	0,3	**1,5**	0,0	1,0	0,0	0,5
Holandia	**0,9**	0,2	0,1	0,3	0,2	**1,0**	0,2	0,1	0,3	0,4
Malta	**0,7**	0,2	0,0	0,2	0,2	**1,1**	0,6	0,0	0,2	0,3
Irlandia	**0,7**	0,4	0,1	0,2	0,0	**1,0**	0,6	0,2	0,2	0,0
Portugalia	**1,1**	0,2	0,2	0,3	0,4	**0,6**	0,2	0,3	0,1	0,0
Włochy	**0,8**	0,2	0,1	0,3	0,2	**0,8**	0,1	0,2	0,3	0,1
Łotwa	**1,5**	1,4	0,0	0,0	0,0	**0,1**	–0,1	0,0	0,2	0,0
Bułgaria	**0,3**	0,0	0,0	0,0	0,2	**1,0**	0,4	0,6	0,0	0,0
Estonia	**0,0**	0,0	0,0	0,0	0,0	**1,2**	0,0	0,0	0,0	1,2
Słowacja	**0,4**	0,2	0,1	0,0	0,1	**0,5**	0,3	0,1	0,1	0,1
Grecja	**0,6**	0,5	0,1	0,0	0,0	**0,0**	0,0	0,0	0,0	0,0
Rumunia	**0,2**	0,0	0,1	0,1	0,0	**0,3**	0,0	0,1	0,2	0,0
Litwa	**0,0**	0,0	0,0	0,0	0,0	**0,0**	0,0	–0,1	0,1	0,0

Objaśnienia: dyskrecjonalny wzrost wydatków odniesiono do roku 2008.

Źródło: European Commission, *Public Finances In EMU 2010*, „European Economy" 2010, no 4, s. 20.

Tab. 30. Wskaźniki opisujące cechy systemów skróconego czasu pracy w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej

Kraje UE	Kryteria kwalifikowalności i restrykcyjność procedur aktywacji[1]	Restrykcyjność warunków utrzymania systemu[2]	Koszt dla pracodawcy[3]	Elastyczność subsydiów wobec liczby godzin[4]
Belgia	0,3	0,13	0,02	0,69
Niemcy	0,6	0,25	0,23	0,56
Włochy	0,2	0,25	0,22	0,81
Luksemburg	0,4	0,25	0,10	0,44
Czechy	0,4	0,25	0,06	0,59
Finlandia	0,7	0,25	0,00	(.)
Słowacja	0,4	0,0	0,0	0,7
Irlandia	0,4	0,25	0,0	0,26
Austria	0,4	0,25	0,24	0,5
Francja	0,4	0,25	0,12	0,74
Holandia	0,6	0,5	0,62	0,27
Węgry	0,6	0,5	0,27	0,79
Hiszpania	0,4	0,5	0,56	0,47
Dania	0,6	0,13	0,04	0,43
Portugalia	(.)	0,25	0,17	0,71
Polska	0,4	0,5	0,11	0,48

Objaśnienia:

[1] Kryteria te mogą one dotyczyć takich kwestii, jak: objęcie systemami tylko osób uprawnionych do zasiłku dla bezrobotnych czy opłacających składki na ubezpieczenia społeczne przez ustalony okres, określenie minimalnego odsetka załogi objętego dzieleniem pracy, konieczności wykazania trudnej sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa czy obowiązku uzyskania akceptacji związków zawodowych. Indeks przyjmuje wartości od 0 – brak wymogów do 1 – największe restrykcje.

[2] Kontynuowanie przyznawania dofinansowania wiąże się ze spełnieniem takich warunków, jak zapewnienie szkoleń dla pracowników objętych systemem, przedstawienie planu restrukturyzacji czy uniknięcie zwolnień w czasie działania systemu. Indeks przyjmuje wartości od 0 – brak wymogów do 1 – największe restrykcje.

[3] Szacując obciążenia ponoszone przez pracodawcę wzięto pod uwagę, jaką część kosztów pracy skróconej ponosi pracodawca w pierwszym miesiącu działania systemu. Im wyższa wartość indeksu, tym większą część kosztów nieprzepracowanego czasu finansują pracodawcy.

[4] Jeśli systemy nie są w pełni subsydiowane ze środków publicznych, to wraz ze spadkiem liczby przepracowanych godzin rośnie godzinowy koszt pracy. Elastyczność obliczono jako stosunek stopy zastąpienia przy maksymalnej redukcji godzin do stopy zastąpienia przy najmniejszej możliwej redukcji czasu pracy. Im wyższa wartość indeksu, tym mniejszy ubytek wynagrodzenia pracowników objętych redukcją czasu pracy.

(.) – Brak danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Boeri, H. Brucker, *Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession,* „IZA Discussion Papers" 2011, no 5635, s. 14.

Tab. 31. Wysokość klina podatkowego i jego struktura w krajach członkowskich UE w latach 2007 i 2009, [w %]

Kraje UE	Pozapłacowe koszty pracy			W tym obciążenia:					
				pracodawcy			pracownika		
	2007	2009	różnica, [w p.p.]	2007	2009	różnica, [w p.p.]	2007	2009	różnica, [w p.p.]
Polska	37,1	33,1	–3,9	14,4	12,9	–1,5	22,7	20,3	–2,5
Luksemburg	29,9	27,4	–2,5	12,0	10,3	–1,7	17,8	17,0	–0,8
Litwa	41,2	38,9	–2,3	23,8	23,8	0,0	17,5	15,2	–2,3
Szwecja	43,3	41,3	–2,0	24,5	23,9	–0,6	18,8	17,4	–1,4
Czechy	40,5	38,7	–1,8	25,9	25,4	–0,6	14,6	13,3	–1,3
W. Brytania	30,8	29,1	–1,7	8,9	8,7	–0,2	21,9	20,4	–1,5
Finlandia	38,6	37,1	–1,5	19,4	18,7	–0,7	19,2	18,4	–0,8
Hiszpania	35,7	34,3	–1,3	23,2	21,1	–2,1	12,5	13,2	0,7
Słowenia	40,9	39,7	–1,1	15,5	13,9	–1,7	25,3	25,8	0,5
Słowacja	35,5	34,4	–1,1	20,8	20,8	0,0	14,7	13,6	–1,1
Austria	44,2	43,2	–1,0	22,6	22,6	0,0	21,6	20,6	–1,0
Niemcy	47,0	46,0	–1,0	16,7	16,3	–0,4	30,3	29,7	–0,6
Dania	38,9	38,0	–0,9	0,0	0,0	0,0	38,9	38,0	–0,9
Estonia	38,7	37,7	–0,9	25,0	25,3	0,3	13,7	12,4	–1,2
Portugalia	32,9	32,7	–0,3	19,2	19,2	–0,0	13,8	13,5	–0,3
Belgia	49,6	49,4	–0,2	22,1	21,9	–0,1	27,5	27,5	–0,1
Malta	17,9	17,7	–0,2	7,0	7,0	0,0	10,8	10,6	–0,2
Holandia	33,4	33,3	–0,2	8,7	8,5	–0,2	24,7	24,7	0,0
Grecja	34,4	34,4	0,0	21,9	21,9	0,0	12,5	12,5	0,0
Francja	45,8	45,9	0,1	26,9	27,0	0,1	18,9	18,9	0,0
Węgry	46,0	46,2	0,1	26,0	24,5	–1,5	20,0	21,7	1,6
Łotwa	41,1	41,5	0,4	19,4	19,4	0,0	21,7	22,1	0,4
Włochy	42,8	43,5	0,6	24,3	24,3	0,0	18,5	19,2	0,6
Irlandia	14,9	16,2	1,2	9,7	9,7	0,0	5,2	6,5	1,2
Rumunia	41,8	43,1	1,3	21,6	22,3	0,8	20,3	20,8	0,5
Bułgaria	32,3	33,8	1,6	19,6	15,5	–4,1	12,7	18,3	5,6

Objaśnienia: (1) Wysokość pozapłacowych kosztów pracy stanowi procentową relację pozapłacowych kosztów (w tym: składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez pracodawcę, a także składek na ubezpieczenie społeczne i podatku dochodowego płaconego przez pracownika) do całkowitych kosztów pracy ponoszonych przez pracodawcę z tytułu zatrudnienia osoby otrzymującej wynagrodzenie na poziomie 2/3 średniej płacy brutto. (2) Brak danych dla Cypru.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: *European Commission. Tax and benefits indicators database*, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/

Tab. 32. Liczba modyfikacji najważniejszych kategorii aktywnej polityki rynku pracy w krajach członkowskich UE w latach 2008–2010

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	Publiczne służby zatrudnienia	Szkolenia	Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy	Subsydiowanie zatrudnienia	Specjalne programy dla młodzieży	Specjalne programy dla osób niepełnosprawnych	Inne	RAZEM	W tym: instrumenty antykryzysowe
Razem	**70**	**99**	**22**	**43**	**41**	**13**	**4**	**293**	**115**
model kontynentalny									
Austria	0	8	1	1	3	1	1	**15**	7
Belgia	6	6	0	2	2	2	1	**19**	**5**
Holandia	3	1	0	0	1	1	1	**7**	**4**
Luksemburg	3	2	0	0	1	0	0	**6**	**2**
Francja	2	3	1	0	2	1	1	**10**	**1**
Niemcy	3	6	0	0	1	0	0	**10**	**5**
model skandynawski									
Dania	8	0	0	0	1	0	0	**9**	**0**
Szwecja	4	4	0	1	1	0	0	**10**	7
Finlandia	4	3	2	1	3	0	0	**13**	**4**
model śródziemnomorski									
Grecja	1	4	0	4	4	0	0	**13**	**3**
Włochy	3	1	0	1	1	0	0	**6**	**1**
Hiszpania	3	2	1	1	0	0	0	7	**3**
Portugalia	2	11	1	7	9	2	0	**32**	**11**
model anglosaski									
W. Brytania	6	6	1	4	4	0	0	**21**	**10**
Irlandia	4	8	3	1	0	2	0	**18**	**6**

cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
nowe kraje UE									
Polska	0	5	0	2	0	0	0	7	**1**
Czechy	1	0	0	1	0	0	0	**2**	**1**
Węgry	3	1	1	1	1	0	0	**10**	7
Słowacja	1	0	2	1	0	0	0	**4**	**2**
Słowenia	1	3	1	1	1	0	0	7	**4**
Litwa	2	2	1	4	0	1	0	**10**	**4**
Łotwa	0	1	3	1	1	1	0	7	**6**
Estonia	3	8	1	4	2	0	0	**18**	**6**
Malta	2	1	1	0	1	1	0	**6**	**1**
Cypr	1	6	0	3	1	1	0	**12**	**3**
Bułgaria	2	6	2	1	1	0	0	**12**	7
Rumunia	2	1	0	1	0	0	0	**4**	**4**

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych LABREF; http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/economic_reforms/labref/

Tab. 33. Wysokość opodatkowania pracy w krajach UE w latach 2009 oraz 2013

Kraje UE	Klin podatkowy, [w %]		Zmiana, [w p.p.]
	2009	2013	
Irlandia	16,2	21,0	4,9
Słowacja	34,4	38,4	4,1
Portugalia	31,8	34,7	2,9
Węgry	46,2	49,0	2,9
Hiszpania	34,3	37,2	2,8
Luksemburg	27,4	29,9	2,5
Polska	33,1	34,7	1,6

cd.

Kraje UE	Klin podatkowy, [w %]		Zmiana, [w p.p.]
	2009	2013	
Łotwa	41,5	43,1	1,6
Malta	17,7	19,2	1,5
Włochy	43,5	44,7	1,3
Austria	43,2	44,5	1,3
Estonia	37,7	38,7	1,0
Litwa	38,9	39,5	0,6
Czechy	38,7	39,3	0,6
Finlandia	37,1	37,6	0,5
Grecja	36,5	36,9	0,4
Rumunia	43,1	43,5	0,4
Belgia	49,9	50,1	0,2
Bułgaria	33,8	33,6	–0,2
Szwecja	41,3	40,8	–0,5
Niemcy	45,9	45,1	–0,7
Francja	46,5	45,6	–0,9
Holandia	33,3	32,1	–1,1
Słowenia	39,7	38,5	–1,3
Dania	38,0	36,6	–1,4
Wielka Brytania	29,1	26,9	–2,2

Objaśnienia: (1) Wysokość pozapłacowych kosztów pracy stanowi procentową relację pozapłacowych kosztów (w tym: składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez pracodawcę oraz składek na ubezpieczenie społeczne i podatku dochodowego płaconego przez pracownika) do całkowitych kosztów pracy ponoszonych przez pracodawcę z tytułu zatrudnienia osoby otrzymującej wynagrodzenie na poziomie 2/3 średniej płacy brutto. (2) Brak danych dla Cypru.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: *European Commission. Tax and benefits indicators database*, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/

Tab. 34. Liczba beneficjentów instrumentów aktywnej polityki rynku pracy na 100 zarejestrowanych poszukujących pracy w krajach członkowskich UE

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	Poszukujący pracy					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
model kontynentalny						
Austria	29,4	31,8	34,3	29,2	27,0	26,4
Belgia	46,7	55,7	52,3	52,0	51,3	51,3
Holandia	40,6	48,3	53,0	45,0	43,9	38,3
Luksemburg	120,2	89,6	49,8	64,0	55,0	55,1
Francja	53,4	53,0	41,8	44,1	40,4	37,8
Niemcy	28,1	28,4	32,1	35,0	33,5	31,2
model skandynawski						
Dania	50,5	63,2	49,7	50,3	46,7	44,0
Finlandia	27,7	29,2	24,5	27,1	30,3	29,8
Szwecja	30,8	28,5	24,5	31,2	36,3	37,7
model anglosaski						
Wielka Brytania	1,8	1,9	1,5	(.)	(.)	(.)
Irlandia	36,1	32,4	24,4	22,0	19,6	21,9
model śródziemnomorski						
Grecja	7,6	8,9	15,5	12,4	(.)	(.)
Włochy	31,0	26,2	27,6	21,4	20,3	17,3
Hiszpania	128,0	84,2	55,2	47,6	41,5	36,1
Portugalia	28,5	31,3	32,4	28,7	18,8	14,3
nowe kraje UE						
Polska	14,7	28,6	27,4	20,1	17,0	16,3
Czechy	12,0	12,7	9,7	11,5	10,7	10,0
Węgry	(.)	18,1	16,9	25,2	19,1	38,1
Słowacja	23,7	26,5	15,6	21,2	15,9	16,1

cd.

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	Poszukujący pracy					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Słowenia	10,6	7,5	35,1	19,7	14,6	8,1
Łotwa	2,9	2,7	3,6	8,5	9,9	5,6
Litwa	13,0	6,8	4,7	4,7	(.)	7,2
Estonia	2,1	1,7	2,1	3,8	4,3	5,8
Malta	8,9	11,7	10,5	19,0	17,5	6,7
Cypr	3,1	2,2	2,8	6,9	21,6	(.)
Bułgaria	14,2	20,2	11,9	4,0	2,5	3,5
Rumunia	6,7	6,7	3,3	3,2	2,8	3,7

Objaśnienia: (1) Podane miary dotyczą beneficjentów instrumentów kategorii 2–7 aktywnej polityki. (2) Zbiorowość osób poszukujących pracy tworzą przede wszystkim zarejestrowani bezrobotni, a także osoby zarejestrowane jako poszukujący pracy, którzy nie spełniają kryteriów administracyjnych wymaganych podczas rejestracji bezrobotnych. (3) Dane dla Danii, Grecji i Holandii stanowią wielkości szacunkowe. (4) (.) – Brak danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Tab. 35. Nakłady na aktywną i pasywną politykę rynku pracy w krajach UE w wybranych latach, [w % PKB]

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	Aktywna polityka rynku pracy						Pasywna polityka rynku pracy					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007	2008	2009	2010	2011	2012
model kontynentalny												
Austria	0,67	0,68	0,85	0,85	0,76	0,75	1,23	1,16	1,48	1,41	1,29	1,29
Belgia	0,68	0,70	0,76	0,79	0,86	0,81	2,01	2,00	2,37	2,26	2,10	2,09
Holandia	1,06	1,02	1,19	1,19	1,10	0,94	1,23	1,11	1,49	1,56	1,46	1,74
Luksemburg	0,41	0,40	0,45	0,48	0,52	1,09	0,52	0,55	0,93	0,81	0,69	0,81
Francja	0,94	0,85	0,99	1,14	0,93	0,90	1,24	1,18	1,43	1,45	1,40	1,45
Niemcy	0,87	0,91	1,03	0,93	0,80	0,70	1,23	1,05	1,51	1,32	1,02	0,98

cd.

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	Aktywna polityka rynku pracy						Pasywna polityka rynku pracy					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007	2008	2009	2010	2011	2012
model skandynawski												
Dania	1,15	1,20	1,47	1,87	2,08	1,98	1,50	1,21	1,72	1,78	1,65	1,70
Finlandia	0,83	0,78	0,87	1,00	0,98	0,99	1,43	1,34	1,88	1,79	1,48	1,45
Szwecja	0,98	0,83	0,92	1,13	1,18	1,29	0,74	0,58	0,91	0,80	0,63	0,66
model anglosaski												
Wielka Brytania	0,31	0,34	0,43	0,41	0,24	(.)	0,16	0,20	0,34	0,31	0,33	(.)
Irlandia	0,70	0,76	0,84	0,89	0,86	0,91	0,91	1,34	2,58	2,95	2,64	2,54
model śródziemnomorski												
Grecja	0,17	0,16	0,23	0,24	(.)	(.)	0,34	0,47	0,70	0,73	(.)	(.)
Włochy	0,41	0,42	0,40	0,36	0,35	0,38	0,69	0,81	1,38	1,45	1,36	1,61
Hiszpania	0,72	0,71	0,79	0,86	0,81	0,63	1,46	1,89	3,00	3,16	2,88	3,07
Portugalia	0,49	0,54	0,75	0,67	0,57	0,48	1,05	0,99	1,31	1,39	1,32	1,64
nowe kraje członkowskie UE												
Polska	0,50	0,56	0,62	0,69	0,42	0,44	0,51	0,35	0,34	0,34	0,30	0,32
Czechy	0,25	0,23	0,29	0,33	0,28	0,26	0,20	0,19	0,42	0,37	0,28	0,24
Węgry	0,35	0,35	0,48	0,65	0,37	0,73	0,36	0,37	0,69	0,73	0,67	0,42
Słowacja	0,22	0,26	0,25	0,33	0,30	0,26	0,36	0,43	0,67	0,61	0,50	0,44
Słowenia	0,20	0,18	0,35	0,51	0,36	0,27	0,30	0,27	0,61	0,68	0,87	0,84
Łotwa	0,17	0,13	0,32	0,55	0,36	0,22	0,29	0,35	1,03	0,69	0,32	0,26
Litwa	0,30	0,24	0,30	0,31	0,26	0,23	0,11	0,15	0,61	0,48	0,29	0,24
Estonia	0,05	0,07	0,24	0,23	0,23	0,29	0,10	0,21	1,37	0,87	0,49	0,44
Malta	0,14	0,18	0,13	0,15	0,16	0,16	0,35	0,31	0,37	0,34	0,32	0,33
Cypr	0,12	0,15	0,21	0,29	0,35	(.)	0,47	0,41	0,68	0,69	0,69	(.)
Bułgaria	0,34	0,30	0,27	0,13	0,17	0,23	0,14	0,15	0,38	0,45	0,42	0,46
Rumunia	0,11	0,09	0,07	0,06	0,12	0,12	0,23	0,17	0,38	0,55	0,25	0,16

Objaśnienia: (1) Wskaźniki dla aktywnej polityki rynku pracy dotyczą nakładów na instrumenty kategorii 1-7 ALMP. (2) (.) – Brak danych.

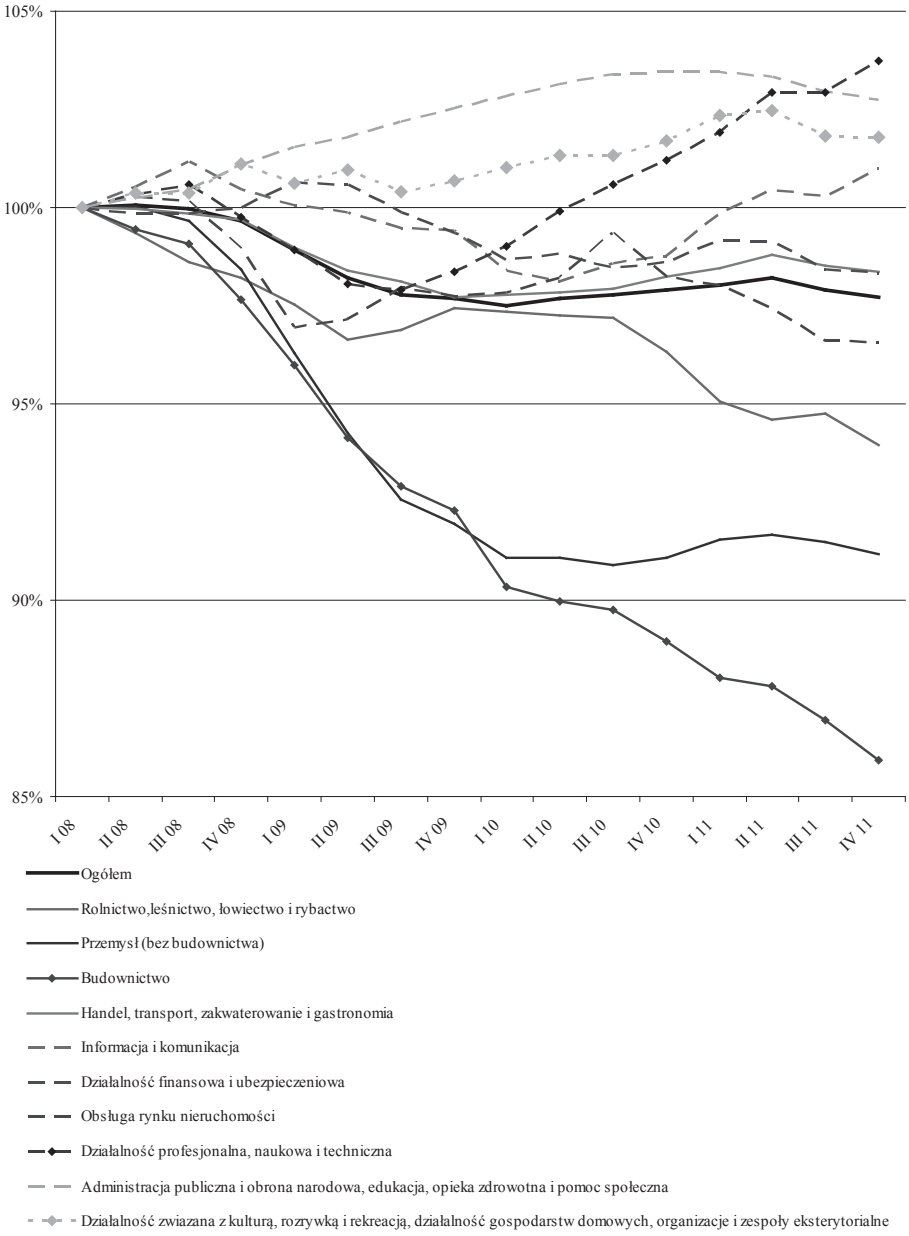
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Tab. 36. Indeks restrykcyjności regulacji rynku produktów wraz z indeksem barier działalności gospodarczej w wybranych krajach UE w 2008 i 2013 roku

Kraje UE (uporządkowane według modeli instytucjonalnych)	Indeks PMR			Bariery działalności gospodarczej		
	2008	2013	zmiana	2008	2013	zmiana
model kontynentalny						
Austria	1,37	1,19	–0,18	1,74	1,49	–0,25
Belgia	1,52	1,39	–0,13	1,78	1,56	–0,22
Holandia	0,96	0,92	–0,05	1,58	1,55	–0,04
Luksemburg	1,44	1,46	0,02	1,75	1,71	–0,03
Francja	1,52	1,47	–0,05	1,74	1,68	–0,05
Niemcy	1,41	1,29	–0,12	1,31	1,19	–0,11
model skandynawski						
Dania	1,35	1,22	–0,13	2,00	1,81	–0,19
Finlandia	1,34	1,29	–0,05	1,30	1,22	–0,08
Szwecja	1,61	1,52	–0,09	2,20	2,10	–0,10
model anglosaski						
Wielka Brytania	1,21	1,08	–0,12	1,46	1,31	–0,15
Irlandia	1,35	1,45	0,10	1,99	1,98	–0,01
model śródziemnomorski						
Grecja	2,21	1,74	–0,47	2,49	1,64	–0,85
Włochy	1,49	1,26	–0,22	1,83	1,35	–0,48
Hiszpania	1,59	1,44	–0,15	1,90	1,66	–0,23
Portugalia	1,69	1,29	–0,40	2,53	1,91	–0,61
nowe kraje UE						
Polska	2,04	1,65	–0,40	1,74	1,15	–0,59
Czechy	1,50	1,39	–0,10	1,81	1,71	–0,10
Węgry	1,54	1,33	–0,21	2,12	1,78	–0,34
Słowacja	1,62	1,29	–0,33	2,20	1,69	–0,51
Słowenia	1,89	1,70	–0,19	1,55	1,26	–0,29
Estonia	1,37	1,29	–0,08	1,90	1,82	–0,08

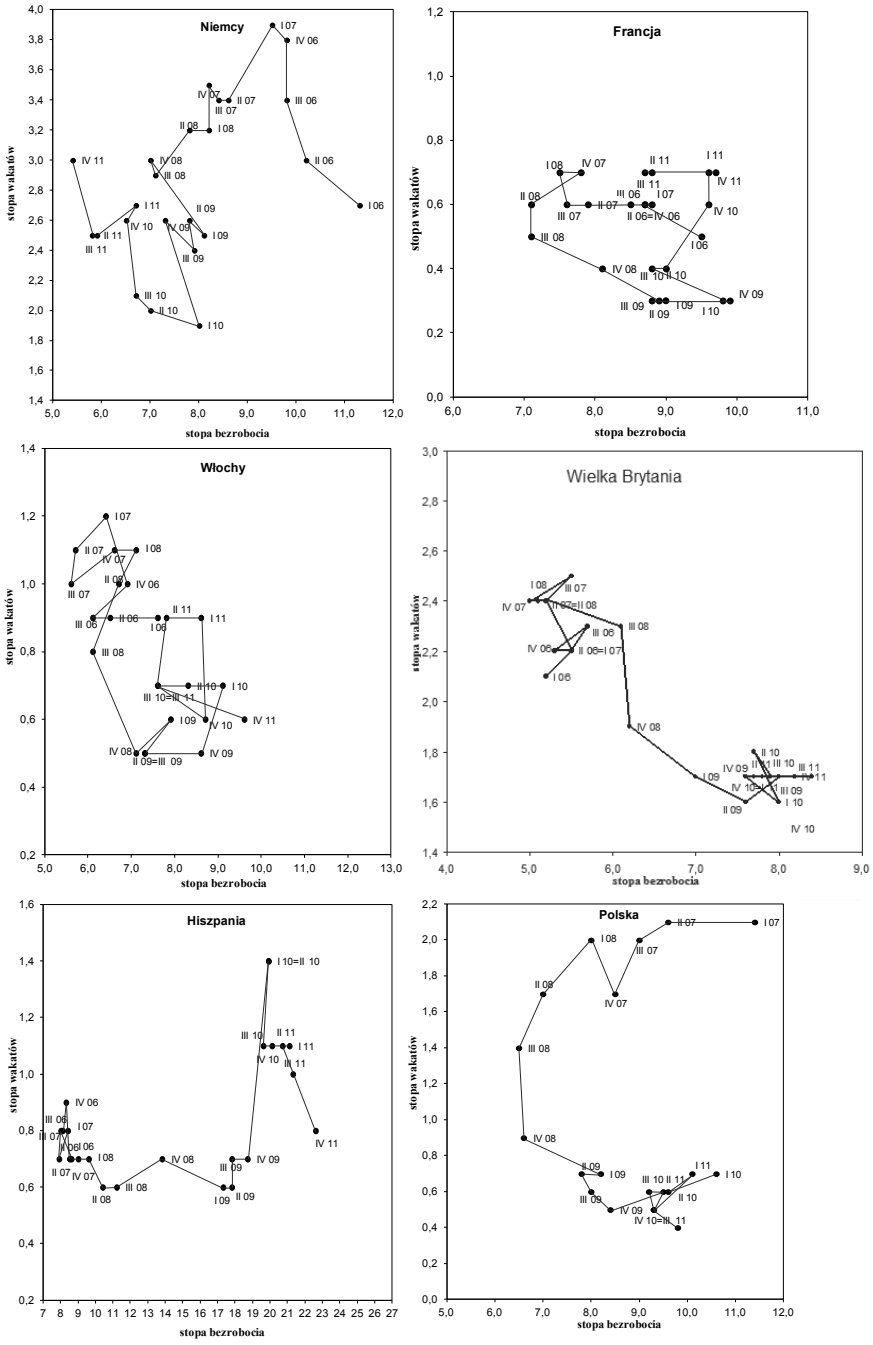
Objaśnienia: indeks przyjmuje wartości od 0 do 6.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.



Rys. 34. Kwartalna dynamika zatrudnienia w poszczególnych branżach w Unii Europejskiej w okresie 2008–2011 (I kw. 2008=100%)

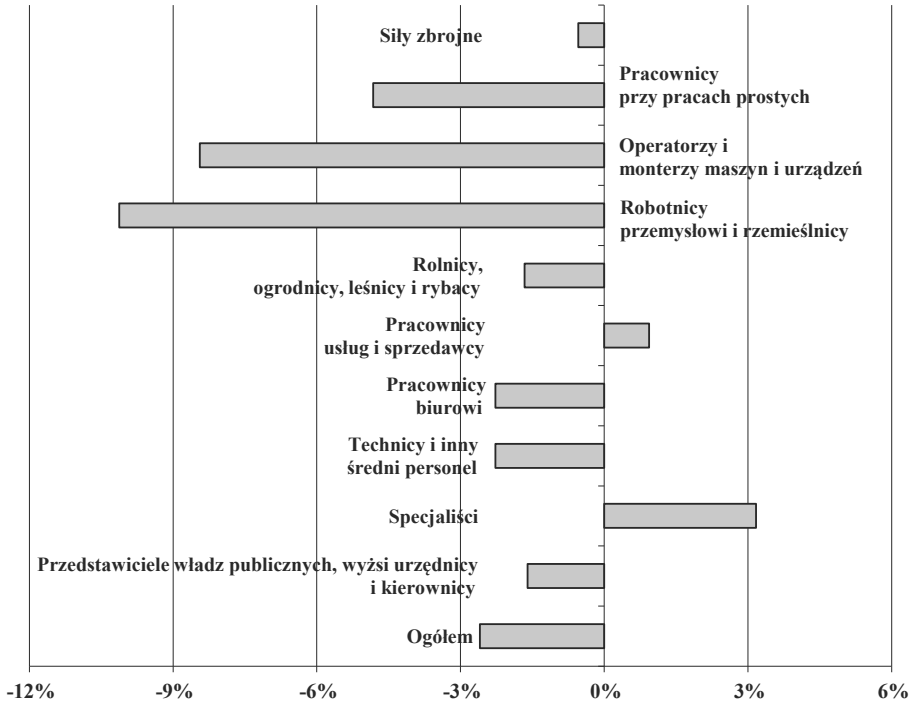
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu zgodnie z NACE Rev. 2.



Rys. 35. Krzywa Beveridge'a dla wybranych państw członkowskich w okresie I kw. 2006-IV kw. 2011

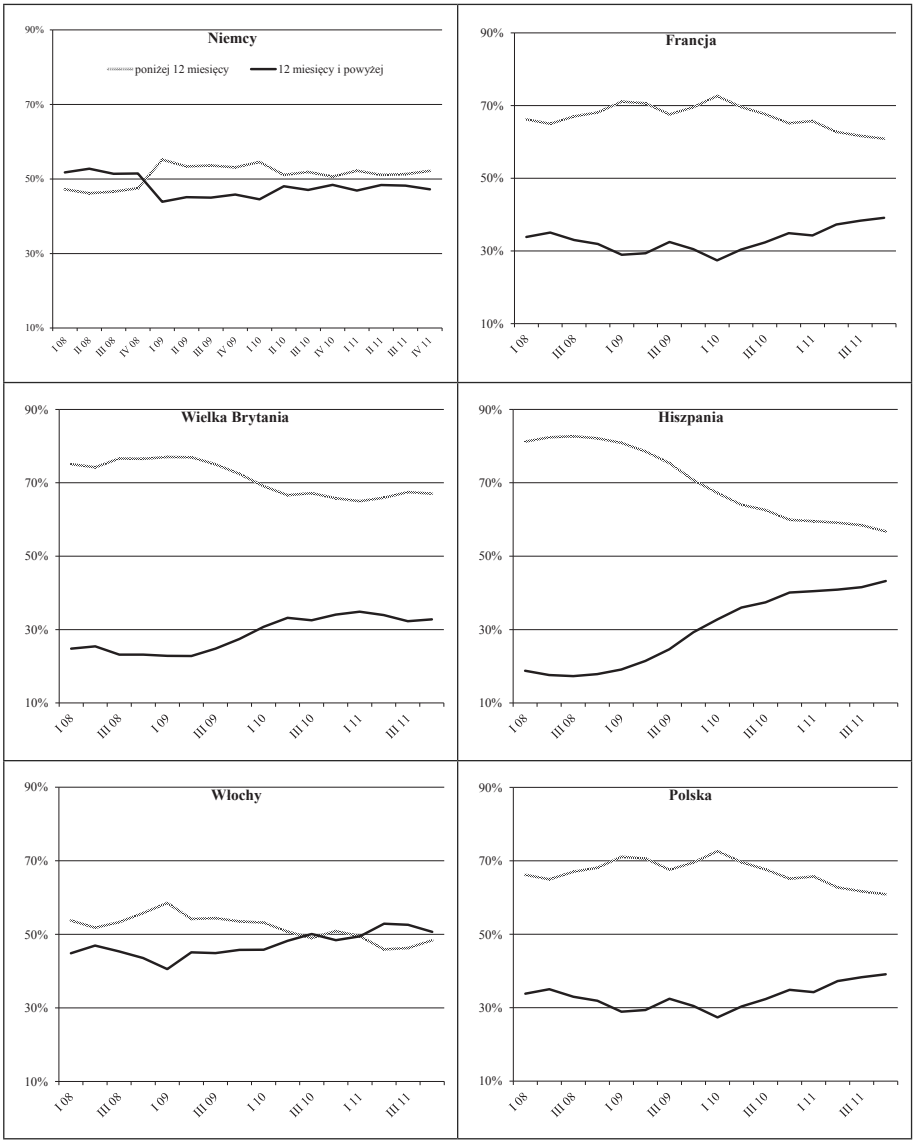
Objaśnienia: (1) Dane dla Polski dostępne od I kw. 2007. Stopy wakatów dla lat 2006–2008 uwzględniają wszystkie sekcje gospodarki według NACE Rev. 1.1, natomiast dla lat 2009–2011 obejmują sekcje B–S według NACE Rev. 2. Stopa wakatów dla Francji i Włoch dotyczy podmiotów zatrudniających 10 i więcej pracowników. (2) Stopa wakatów stanowi odsetek wolnych miejsc pracy w stosunku do sumy pracujących i wolnych miejsc pracy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.



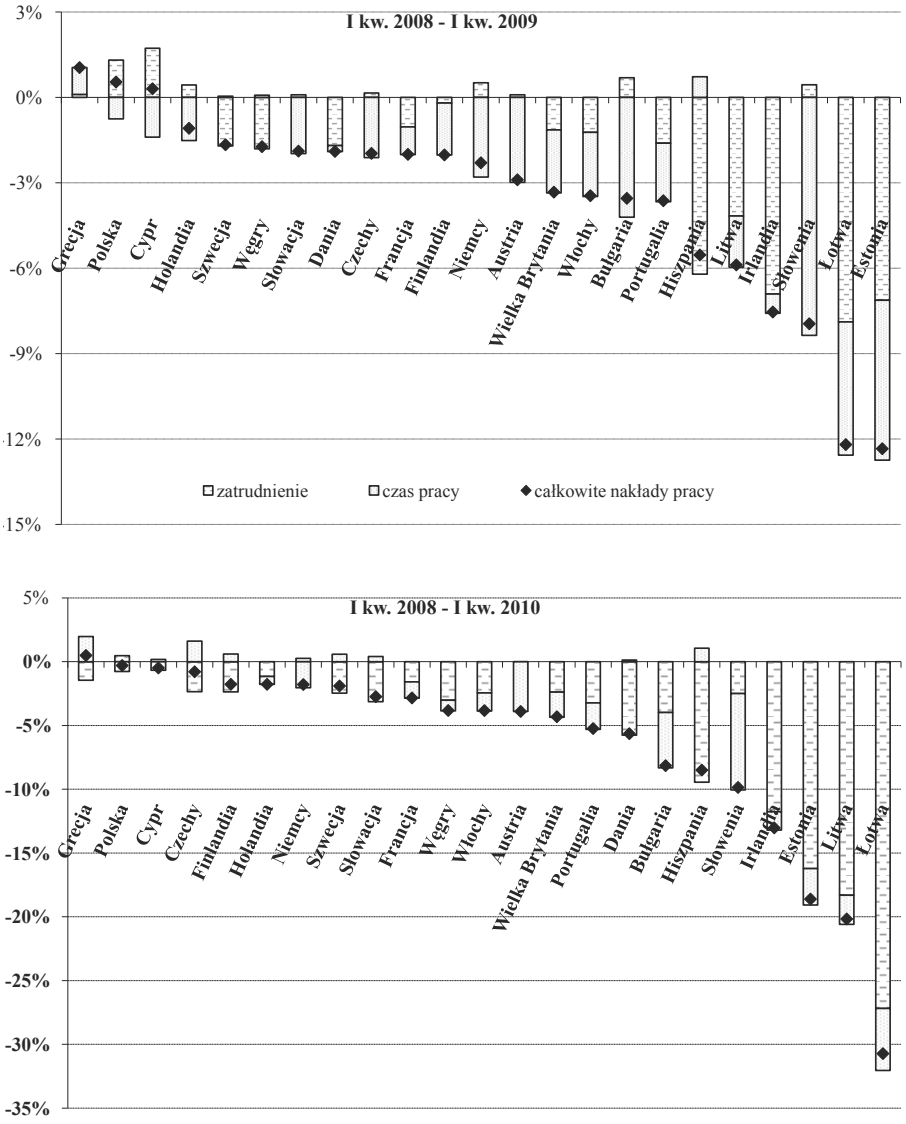
Rys. 36. Zmiany zatrudnienia w Unii Europejskiej w okresie I kw. 2008–I kw. 2010 według grup zawodów, [w %]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, badanie aktywności ekonomicznej ludności.



Rys. 37. Zmiany struktury bezrobotnych według czasu pozostawania bez pracy dla wybranych państw członkowskich w okresie I kw. 2008–IV kw. 2011

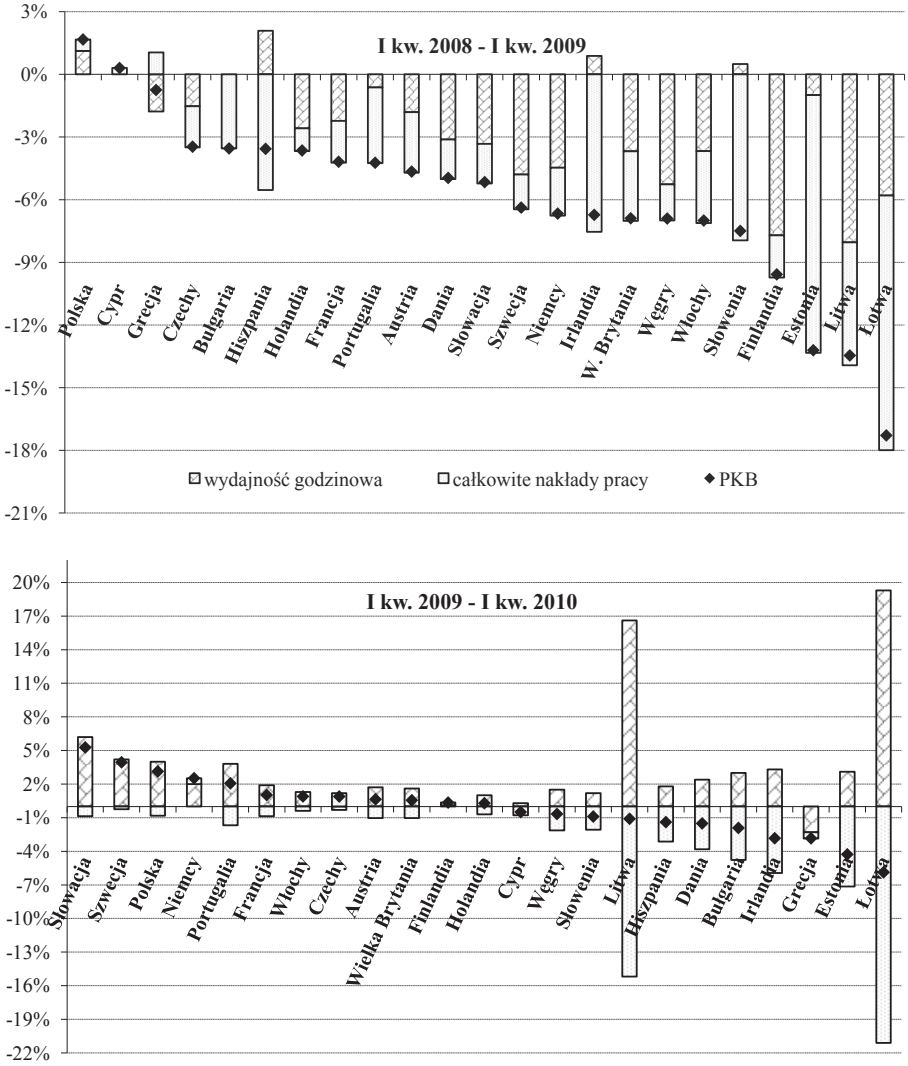
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu. Dane niewyrównane sezonowo.



Rys. 38. Dekompozycja zmian łącznego nakładu pracy w krajach Unii Europejskiej

Uwagi: Brak danych dla Belgii, Luksemburga, Malty i Rumunii.

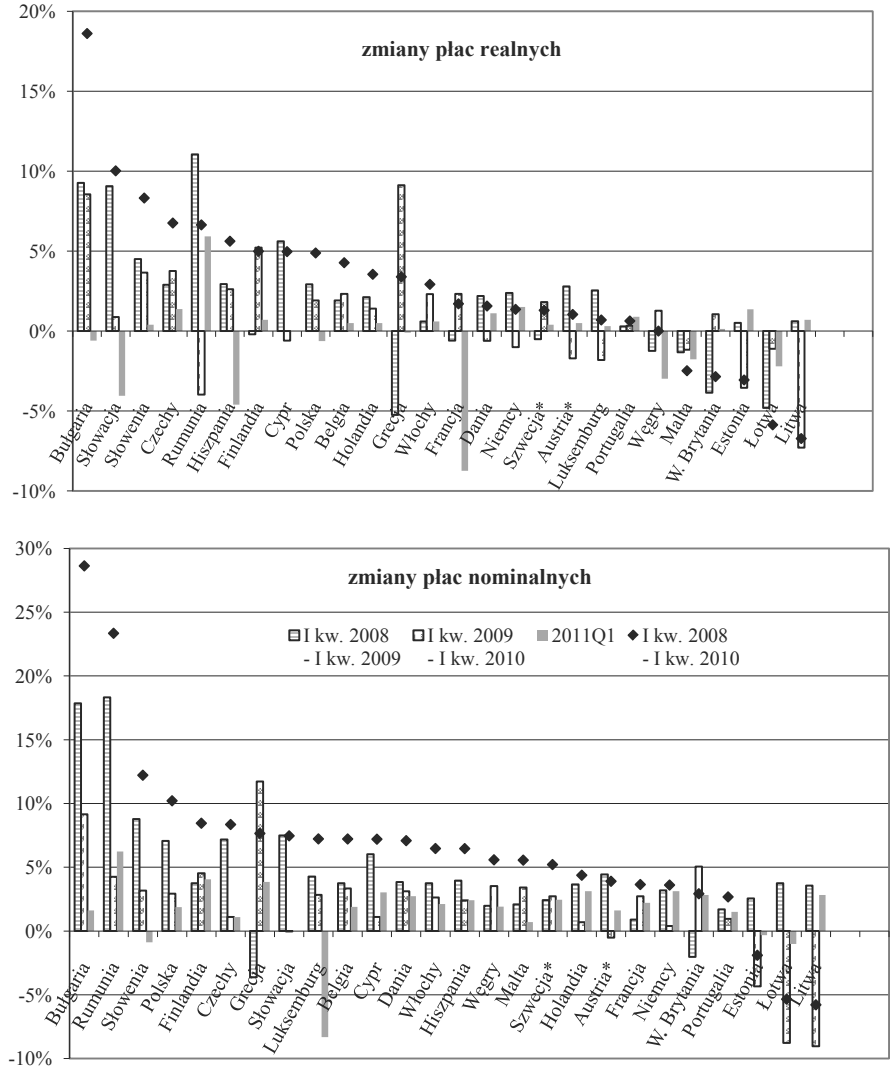
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, rachunki narodowe.



Rys. 39. Zmiany godzinowej wydajności pracy, całkowitych nakładów pracy i PKB w krajach członkowskich Unii Europejskiej, [w %]

Objaśnienia: Brak danych dla Belgii, Luksemburga, Malty i Rumunii. Dane dla Grecji i Irlandii stanowią wielkość szacunkową.

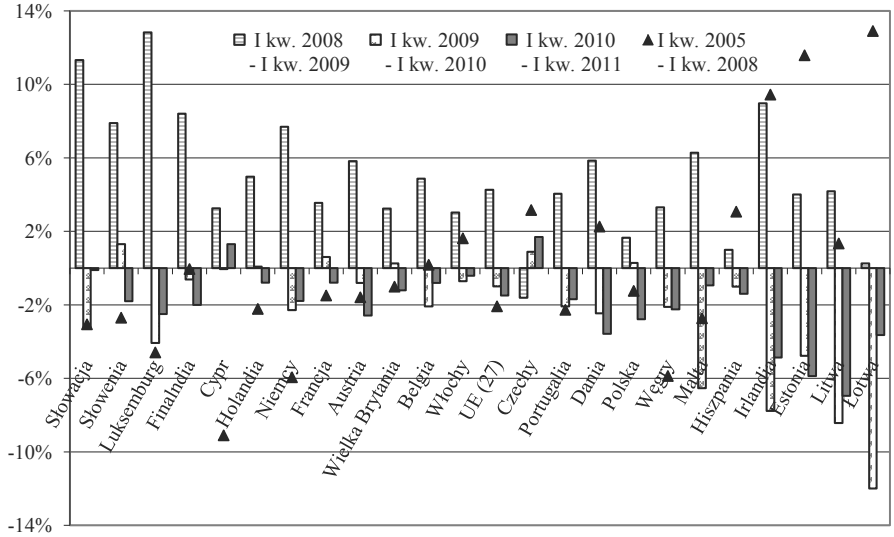
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, rachunki narodowe.



Rys. 40. Zmiany płac nominalnych i realnych w krajach członkowskich Unii Europejskiej w okresie I kw. 2008–I kw. 2010

Uwagi: Brak danych dla Irlandii. Dane dla Austrii i Szwecji obejmują sektor rynkowy (sekcje B–N wd. Nace Rev. 2). Pozostałe dane odnoszą się do przemysłu z budownictwem i usług (sekcje B–S wd. Nace Rev. 2). Dane dla Francji, Łotwy, Malty, Portugalii, Rumunii, Słowenii i Finlandii stanowią wielkość szacunkową. Płace nominalne urealniono delatorem PKB.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.



Rys. 41. Zmiany realnych jednostkowych kosztów pracy w państwach członkowskich Unii Europejskiej w wybranych okresach

Uwagi: Brak danych dla Bułgarii, Grecji, Rumunii i Szwecji. Dane dla UE i Irlandii stanowią wielkość szacunkową. Kraje uszeregowano w kolejności od największej do najmniejszej zmiany RULC w całym analizowanym okresie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, rachunki narodowe.

Ramka 1. Cechy wstrząsów gospodarczych a wrażliwość rynków pracy państw członkowskich UE

I. Lista zmiennych

Zmienna objaśniana (Y): elastyczność zatrudnienia względem PKB

Zmienne objaśniające:

X1 – zmiany udziału eksportu w PKB
X2 – spadek udziału wartości dodanej w budownictwie
X3 – relacji zadłużenia netto do dochodów przedsiębiorstw niefinansowych
X4 – występowanie dualnej struktury rynku pracy
X5 – zmiana jednostkowych kosztów pracy przed kryzysem
X6 – zmiana płac realnych

Ogólna postać modelu:

$$Y = a + b_1 {}^{*}X_1 + b_2 {}^{*}X_2 + \ldots + b_p {}^{*}X_p$$

II. Tabela współczynników korelacji zmiennych

	X1	X2	X3	X4	X5	X6	Y
X1	1	–0,445	0,158	0,128	0,402	–0,406	0,399
X2	–0,445	1	–0,218	–0,087	–0,409	0,123	–0,444
X3	0,158	–0,218	1	0,841	0,037	0,147	0,534
X4	0,128	–0,087	0,841	1	0,053	0,157	0,661
X5	0,402	–0,409	0,037	0,053	1	–0,260	0,334
X6	–0,406	0,123	0,147	0,157	–0,260	1	0,062
Y	0,399	–0,444	0,534	0,661	0,334	0,062	1

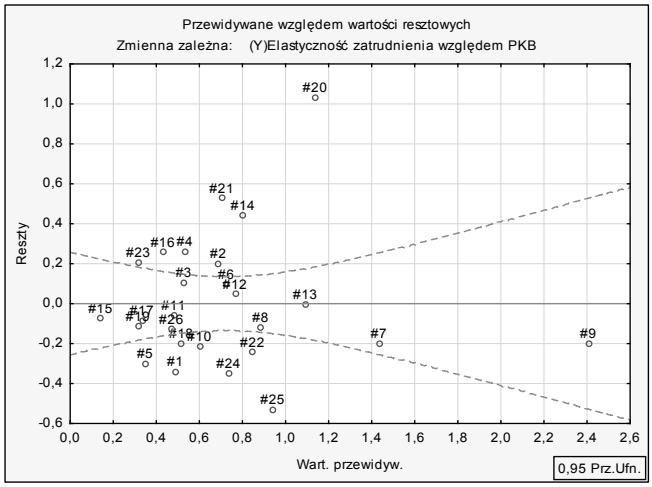
III. Podsumowanie wyników regresji z uwzględnieniem początkowej listy zmiennych objaśniających

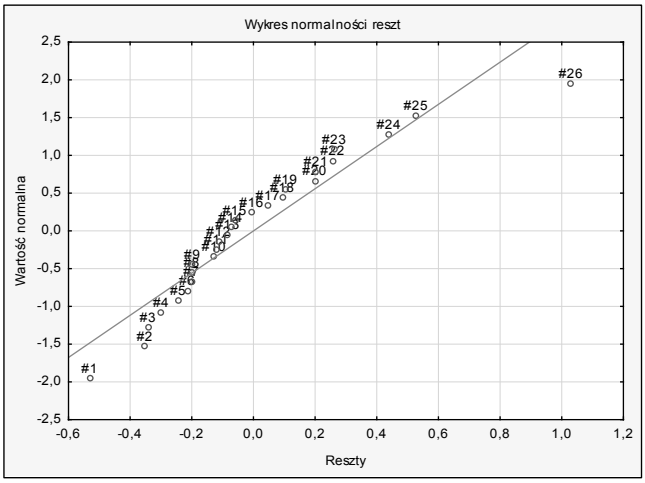
	BETA	Błąd ST. BETA	b	Bł.std z b	t(19)	p
W. wolny			0,517	0,182	2,848	0,010
X1	0,203	0,169	2,112	1,760	1,200	0,245
X2	–0,304	0,164	–0,067	0,036	–1,858	0,079
X3	–0,265	0,261	–0,0003	0,0003	–1,016	0,323
X4	0,804	0,256	105,293	33,559	3,138	0,005
X5	0,128	0,156	1,396	1,706	0,819	0,423
X6	0,128	0,153	1,386	1,662	0,834	0,415

Ramka 1 (c.d.)

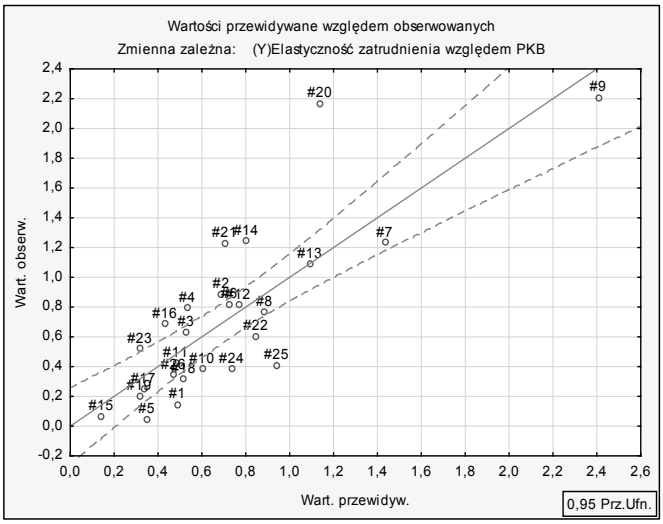
Statystyka	Wartość
R wielorakie	0,810
Wielorakie R2 (współczynnik determinacji)	0,657
Skorygowane R2	0,548
F(6,19)	6,057
p	0,0011
Błąd std. estymacji	0,375

IV. Wykresy rozrzutu





Ramka 1 (c.d.)



V. Model końcowy regresji po usuwaniu zmiennych nieistotnych metodą regresji krokowej

$$Y = 0{,}231 - 0{,}113*X2 + 65{,}197*X4$$

Wyszczególnienie	BETA	Błąd ST. BETA	b	Bł.std z b	t(23)	p
W. wolny			0,231	0,070	3,308	0,003
(X2) bańka spekulacyjna	–0,592	0,102	–0,113	0,020	–5,779	0,000008
(X4)(Zm1)Dualny rynek pracy	0,573	0,102	65,197	11,651	5,596	0,000013

R wielorakie	0,880
Wielorakie R2 (współczynnik determinacji)	0,774
Skorygowane R2	0,754
F(2,23)	37,686
p	0,000000078
Błąd std. estymacji	0,239

VI. Analiza nadmiarowości

Wyszcze-gólnienie	Toleran.	R-kwadrat	Cząstk.Korelac	Semicz.Korel
X2	0,980	0,020	–0,776	–0,586
X4	0,980	0,020	0,766	0,567
X1	0,777	0,223	0,213	0,101
X3	0,213	0,787	0,244	0,116
X5	0,832	0,168	0,329	0,157

Źródło: opracowanie własne.

Ramka 2. Analiza zależności między elastycznością zatrudnienia względem zmian PKB a indeksem prawnej ochrony zatrudnienia (EPL)

I. Lista zmiennych

Zmienna objaśniana (Y): elastyczność zatrudnienia względem PKB

Zmienne objaśniające:

X1 – indeks EPL – Ochrona zatrudnienia na czas nieokreślony
X2 – indeks EPL – Regulacje zatrudnienia na czas określony
X3 – indeks EPL – Dodatkowe ograniczenia zwolnień grupowych

Ogólna postać modelu:

$$Y = a + b_1 * X_1 + b_2 * X_2 + ... + b_p * X_p$$

II. Podsumowanie wyników regresji wielorakiej

Wyszczególnienie	BETA	Błąd ST. BETA	b	Bł. stand. Z b	t(17)	p
W. wolny			1,489	0,972	1,533	0,144
X1	–0,205	0,278	–0,203	0,275	–0,737	0,471
X2	0,306	0,271	0,195	0,173	1,132	0,273
X3	–0,334	0,279	–0,236	0,197	–1,199	0,247

Żadna zmienna nie jest istotna, gdyż p > 0,05.

Statystyka	Wartość
R wielorakie	0,315
Wielorakie R2 (współczynnik determinacji)	0,099
Skorygowane R2	–0,060
F(3,17)	0,623
p	0,610
Błąd std. estymacji	0,612

Źródło: opracowanie własne.

Ramka 3. Procedura kalkulacji zmiennych do modelu weryfikującego zależność między rozwiązaniami instytucjonalnymi a wrażliwością rynków pracy

INDEKS ELASTYCZNOŚCI CZASU PRACY (X1)

ETAP 1. Opracowanie indeksów składowych:
Indeks składa się z trzech równoważnych składowych, opracowanych na podstawie danych zaprezentowanych w rozdziale II, punkt 2.2. oraz tabelach 17 i 18, znajdujących się w aneksie.

I. Maksymalny odsetek pracowników korzystających z STWS podczas recesji.

Przyjmuje wartości od 0 do 2:
2 – 3% i więcej pracowników
1 – powyżej 1%, lecz poniżej 3%
0 – poniżej 1% pracowników lub brak systemów

II. Regulacje czasu pracy

2 – liberalne regulacje czasu pracy
1 – umiarkowanie restrykcyjne regulacje czasu pracy
0 – restrykcyjne regulacje czasu pracy

III. indywidualne konta czasu pracy

2 – relatywnie wysoka powszechność kont (min. 25% zakładów pracy)
1 – relatywnie niska powszechność kont (od 8 do 25% zakładów pracy)
0 – konta stosowane sporadycznie bądź niestosowane w ogóle (poniżej 8% zakładów pracy)

ETAP 2: Opracowanie indeksu zagregowanego
Po zsumowaniu wartości trzech składowych zagregowany indeks dla krajów członkowskich przyjął wartości od 0 (najniższa elastyczność czasu pracy) do 6 (najwyższa elastyczność)

ETAP 3: Podział krajów na 2 grupy
Dla zachowania prostej i zarazem łatwo interpretowalnej postaci modelu kraje podzielono na dwie grupy:

1 – o relatywnie wysokiej elastyczności czasu pracy (wartości indeksu zagregowanego od 3 do 6–11 krajów);
0 – o relatywnie niskiej elastyczności czasu pracy (wartości indeksu zagregowanego od 0 do 2–15 krajów);

INDEKS ELASTYCZNOŚCI FUNKCJONALNEJ (X2)

ETAP 1. Opracowanie indeksów składowych:
Indeks składa się z dwóch równoważnych składowych, opracowanych na podstawie danych zaprezentowanych w tabeli 19, znajdującej się w aneksie.

I. Odsetek pracowników, wobec których stosowano rotację zadań wymagających różnych kwalifikacji (2010 r.)

Przyjmuje wartości od 0 do 100%

cd.

II. Odsetek pracowników uczestniczących w szkoleniach w ciągu ostatnich 12 miesięcy (średnia za lata 2005 i 2010)

Przyjmuje wartości od 0 do 100%, przy czym skalkulowana została średnia arytmetyczna dla trzech typów szkoleń: finansowanych przez pracownika, finansowanych przez pracodawców oraz wewnętrznych.

ETAP 2: Opracowanie indeksu zagregowanego

Ostateczna miara stanowi średnią arytmetyczną z dwóch zmiennych składowych i przyjmuje wartości od 0 do 100%.

INDEKS POZIOMU INSTYTUCJONALIZACJI ROKOWAŃ PŁACOWYCH (X3)

ETAP 1. Opracowanie indeksów składowych:

Indeks składa się z czterech równoważnych składowych, opracowanych na podstawie danych zaprezentowanych w tabeli 20, znajdującej się w aneksie.

I. Stopa uzwiązkowienia

Przyjmuje wartości od 0 do 5 w zależności od stopy uzwiązkowienia (SU): 0 – gdy SU przyjmuje wartości od 0 do 20%; 1 – gdy SU przyjmuje wartości od 21 do 40% itd.

II. Stopa objęcia układami zbiorowymi

Przyjmuje wartości od 0 do 5 w zależności od stopy objęcia (SO): 0 – gdy SO przyjmuje wartości od 0 do 20%; 1 – gdy SO przyjmuje wartości od 21 do 40% itd.

III. Koordynacja negocjacji płacowych

Przyjmuje wartości od 0 (brak koordynacji) do 5 (najwyższy poziom koordynacji), zgodnie z metodologią zaprezentowaną w objaśnieniach zamieszczonych pod tabelą 20.

IV. Centralizacja negocjacji płacowych

Przyjmuje wartości od 0 (dominują negocjacje na poziomie przedsiębiorstwa) do 5 (dominują negocjacje na poziomie międzysektorowym lub centralnym), zgodnie z metodologią zaprezentowaną w objaśnieniach zamieszczonych pod tabelą 20.

ETAP 2: Opracowanie indeksu zagregowanego

Indeks zagregowany obliczono jako średnią arytmetyczną czterech indeksów składowych.

ETAP 3: Podział krajów na 2 grupy

Dla zachowania prostej i zarazem łatwo interpretowalnej postaci modelu, kraje podzielono na dwie grupy:

1 – o wysokim poziomie instytucjonalizacji rokowań płacowych (wartości indeksu zagregowanego od 3 do 5);

0 – o niskim poziomie instytucjonalizacji rokowań płacowych (wartości indeksu zagregowanego od 0 do 2,75);

Źródło: opracowanie własne.

Ramka 4. Rozwiązania instytucjonalne a wrażliwość rynków pracy państw UE

I. Lista zmiennych

Zmienna objaśniana (Y): elastyczność zatrudnienia względem PKB

Zmienne objaśniające:

X1 – elastyczność czasu pracy (wysoka = 1; niska = 0)

X2 – elastyczność funkcjonalna

X3 – poziom instytucjonalizacji rokowań płacowych (wysoki = II; niski = I)

Ogólna postać modelu:

$$Y = a + b_1 * X_1 + b_2 * X_2 + \ldots + b_p * X_p$$

II. Tabela współczynników korelacji zmiennych objaśnianych i objaśniających

Wyszczególnienie	X1	X2	X3	Y
X1	1,000	0,411	0,527	–0,497
X2	0,411	1,000	0,475	–0,357
X3	0,527	0,475	1,000	0,008
Y	–0,497	–0,357	0,008	1,000

III. Model końcowy z przeprowadzonej analizy kowariancji wraz z oceną dopasowania

*Y= 1,094 – 0,915 *X2 + 0,342*X1 (0) – 0,342 *X1(1) + 0,273 *X3 (II) – 0,273*X3 (I)*

Ocena dopasowania modelu

Wyszczególnienie	Wielokr. R	Wielokr. R2	Skoryg. R2	F	p
Y	0,6567	0,4312	0,3537	5,5601	0,0054

Oceny parametrów

Wyszczególnienie	SS	Stopnie swobody	MS	F	p
Wyraz wolny	4,159	1,000	4,159	20,711	0,0002
X1	2,043	1,000	2,043	10,175	0,004
X2	0,654	1,000	0,654	3,255	0,085
X3	1,216	1,000	1,216	6,053	0,022

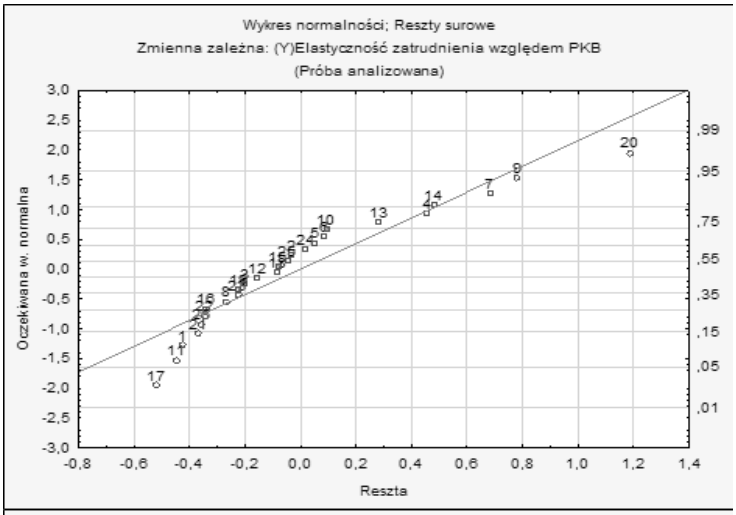
cd.

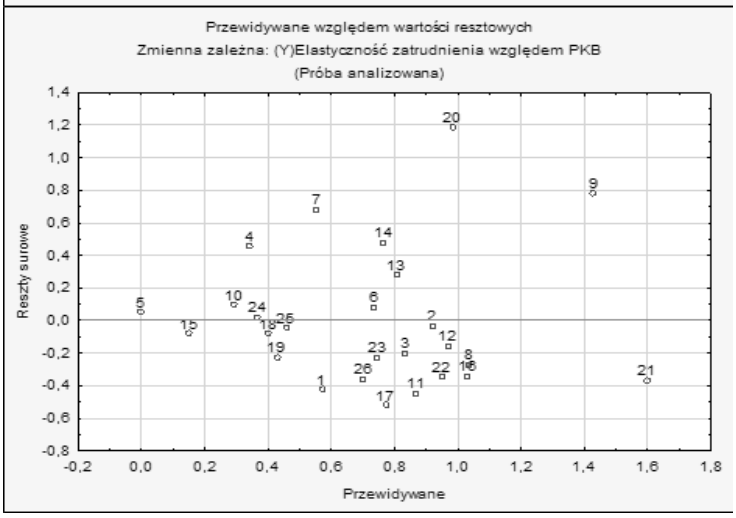
IV. Analiza średnich

Nr podklasy	X1	Y Średnie	Y Bł. Std	Y –95%	Y +95%	N
1	0	1,050	0,132	0,775	1,324	15
2	1	0,366	0,147	0,061	0,671	11

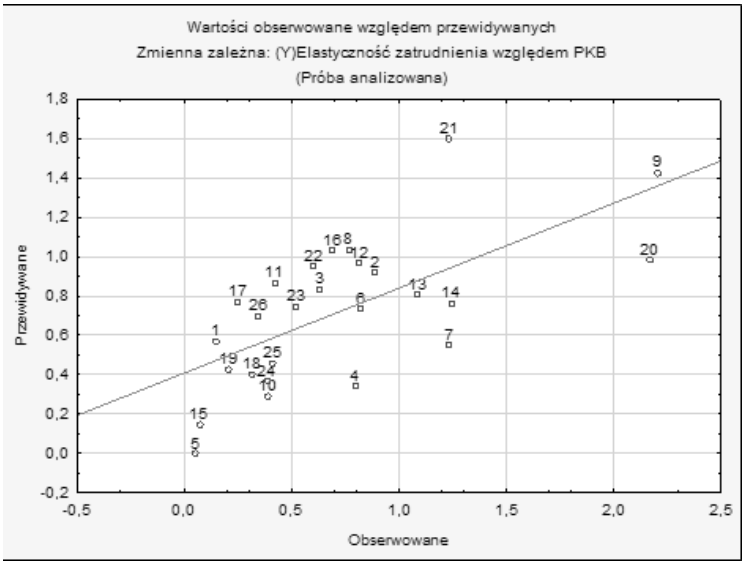
Nr podklasy	X3	Y Średnie	Y Bł. Std	Y –95%	Y +95%	N
1	II	0,981	0,151	0,669	1,293	11
2	I	0,435	0,135	0,156	0,714	15

V. Wykresy rozrzutu





cd.



Źródło: opracowanie własne.

Ramka 5. Reformy modeli negocjacji płacowych oraz zmiany wynagrodzeń w sektorze publicznym w krajach śródziemnomorskich wprowadzane w latach 2010–2013

W **Grecji** w 2010 roku wprowadzono możliwość zawarcia porozumienia zbiorowego na poziomie przedsiębiorstwa przewidującego mniej korzystne warunki w zakresie wynagrodzeń czy warunków pracy niż te ustalone podczas negocjacji na poziomie branżowym. Strony takiego porozumienia były zobowiązane do przedstawienia na piśmie powodów zawarcia takiego porozumienia Radzie Społecznej Inspekcji Pracy, choć jej ustosunkowanie nie miało wiążącego charakteru. W dalszym ciągu wiążące były natomiast ustalenia dotyczące płacy minimalnej i minimalnych standardów warunków pracy dokonywane na poziomie centralnym.

W kolejnym roku możliwość wprowadzenia porozumienia na szczeblu przedsiębiorstwa przyznano również tym podmiotom, w których nie występują formalne związki zawodowe, pod warunkiem że zawrze ją grupa pracowników stanowiąca co najmniej 3/5 załogi. Na stałe umożliwiono zatrudnianie młodzieży w wieku 18–25 lat nieposiadającej doświadczenia zawodowego za wynagrodzeniem do 20% niższym od tego ustalonego w porozumieniach zbiorowych. Kolejne zmiany dotyczyły skutków niezawarcia nowego porozumienia zbiorowego: w takiej sytuacji okres tymczasowego obowiązywania poprzedniego układu skrócono do trzech miesięcy, po których można było zawiesić wypłatę dodatkowych świadczeń do czasu uzgodnienia nowego porozumienia. Ustalono również maksymalny okres obowiązywania układów zbiorowych na 3 lata.

cd.

W 2010 roku dokonano reformy arbitrażu podczas negocjacji płacowych: ograniczono jego zakres tylko do ustalania wysokości płac podstawowych oraz zreformowano Organizację Mediacji i Arbitrażu uwalniając ją od wpływów państwa i zrównując uprawnienia związków zawodowych i pracodawców. Dwa lata później ustalono, że procedura arbitrażu może być zainicjowana tylko za obopólną zgodą pracodawców i pracowników.

W 2012 roku wprowadzono dwa rozwiązania o charakterze tymczasowym: do 2016 roku wstrzymano stosowanie klauzuli uprzywilejowania porozumień zbiorowych na poziomie branżowym czy zawodowym, faktycznie przyznając pierwszeństwo porozumieniom zawartym na poziomie przedsiębiorstw, oraz zawieszono obowiązywanie ustaw i porozumień zbiorowych przewidujących automatyczny wzrost wynagrodzeń.
Ponadto, kilkukrotnie redukowano płace i dodatkowe świadczenia dla pracowników sektora publicznego, oraz zawieszono ustawowy wzrost wynagrodzeń pracowników rządowych. Na stałe wydłużono czas pracy pracowników sektora rządowego, wprowadzono limity pracy w godzinach nadliczbowych oraz indywidualne siatki płac dla wielu grup pracowników sektora publicznego.
We **Włoszech** w latach 2010 i 2011 doprecyzowano możliwości odstępowania przedsiębiorstw od układów zbiorowych na poziomie regionalnym czy sektorowym. Układy zawierane na poziomie przedsiębiorstw staną się wiążące dla wszystkich pracowników firmy, jeśli rada pracownicza zatwierdzi je większością głosów. Podkreślono jednak dominującą rolę negocjacji na poziomie branżowym. Świadczą o tym na przykład zapisy, że to w układach zawieranych na szczeblu branżowym określa się procedurę wprowadzania otwartych klauzul przez poszczególne przedsiębiorstwa oraz zakres ich stosowania. W przypadku braku takich dopuszczeń, derogacja jest możliwa tylko w zakresie obowiązków pracowniczych oraz organizacji i czasu pracy. Musi być także uzasadniona występowaniem poważnych zakłóceń gospodarczych na szczeblu lokalnym.

W 2012 roku przyjęto tzw. „Wytyczne dla wzrostu produktywności i konkurencyjności", w których dopuszczono możliwość różnicowania płac w układach zawieranych w poszczególnych przedsiębiorstwach w stosunku do układu branżowego, odzwierciedlających osiągane przez firmę wyniki. Dodatkowe świadczenia miały być objęte niższymi obciążeniami podatkowymi.

W 2013 roku wprowadzono szereg zmian mających na celu usprawnienie dialogu społecznego na poziomie branżowym, w tym zaostrzono warunki reprezentatywności związku na poziomie branży oraz zgodzono się na obowiązkowe objęcie wszystkich pracowników branży porozumieniem zawartym przez związki reprezentujące większość pracowników.

Obok zmian w systemie rokowań płacowych wprowadzono również możliwość odstąpienia przedsiębiorstwa od wszelkich regulacji prawa pracy, w tym dotyczących przyjęcia do pracy, formy zatrudnienia, czasu pracy czy ustania stosunku pracy. Takie wyłączenia muszą być zatwierdzone albo przez największe związki zawodowe na szczeblu centralnym czy regionalnym, albo przez związki na poziomie przedsiębiorstwa spełniające kryteria reprezentatywności. Zmianę wprowadzono w 2010 roku.

cd.

Także w 2010 roku na cztery lata zamrożono płace w administracji publicznej, a na trzy lata wstrzymano zawieranie nowych porozumień zbiorowych oraz ograniczono wzrost wynagrodzeń w przedłużanych porozumieniach do 3,2% dla większości pracowników sektora publicznego. Zablokowano automatyczny wzrost wynagrodzeń dla sędziów, adwokatów, wykładowców akademickich, wojskowych, policji i członków korpusu dyplomatycznego. Obniżono także płace dla najlepiej zarabiających pracowników sektora publicznego: część wynagrodzenia powyżej 90 tys. euro obniżono o 5%, a powyżej 150 tys. euro – o 10%.

W **Portugalii** redefinicji uległy warunki obejmowania postanowieniami układów zbiorowych całych branż i regionów: organizacje pracodawców mogły wprowadzić taki układ wtedy, gdy zrzeszeni w nich pracodawcy zatrudniali co najmniej 50% pracowników z danej branży czy regionu. Warunek ten nie musi być spełniony gdy postanowienia układu były z góry ograniczone tylko do dużych przedsiębiorstw. Wzmocniono również uprawnienia poszczególnych przedsiębiorstw w ustalaniu wynagrodzeń: określono warunki, w których postanowienia układów branżowych mogły być zmienione na poziomie poszczególnych podmiotów gospodarczych oraz obniżono kryterium liczby zatrudnionych w przedsiębiorstwie pozwalające na udział jego przedstawicieli w negocjacjach zbiorowych z 500 do 150. Zmiany te wprowadzono w 2012 roku.

W 2010 roku obniżono wynagrodzenia najlepiej zarabiających urzędników o 5%, natomiast pozostałym zamrożono płace do 2013 roku. W kolejnym roku o 3,5–5% obniżono wynagrodzenia pracowników sektora publicznego zarabiających powyżej 1500 euro miesięcznie. W 2012 roku zrezygnowano z wypłaty 13 i 14 wynagrodzenia pracownikom sektora publicznego, jednak decyzję wycofano po wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

W **Hiszpanii** w 2010 roku dopuszczono możliwość zmiany ustaleń porozumienia branżowego w zakresie poziomu wynagrodzeń oraz czasu pracy na poziomie pojedynczych przedsiębiorstw. Takie porozumienia musiały być jednak zawarte w ciągu 15 dni od ustanowienia układu branżowego. Ułatwiono także zawieszenie stosowania układów zbiorowych w przedsiębiorstwach doświadczających trudności ekonomicznych oraz zapewniono możliwość stosowania arbitrażu. Aby zminimalizować ryzyko osłabienia negocjacji zbiorowych w rezultacie wprowadzanych zmian, umożliwiono udział w negocjacjach zbiorowych także reprezentantom pracowników zakładów nieposiadających komitetów pracowniczych. W negocjacjach zbiorowych ustalono wytyczne dla realnego wzrostu wynagrodzeń na poziomie 1% w 2010, 1–2% w 2011 i 1,5–2% w 2012 roku, wprowadzając otwartą klauzulę zezwalającą na niższy wzrost w tych przedsiębiorstwach, w których wprowadzenie tych postanowień zagraża ich stabilności finansowej.

Faktyczną dominację rokowań na szczeblu przedsiębiorstw wprowadziły jednak dopiero rozwiązania przyjęte w 2012 roku. W nowych rozwiązaniach wprowadzono generalną zasadę prymatu porozumień na poziomie przedsiębiorstwa nad postanowieniami układu branżowego, także wówczas, gdy przewidują one niższe preferencje.

cd.

Pracodawca w porozumieniu z reprezentacją pracowników może podjąć decyzję o nieprzystępowaniu do postanowień układu branżowego z powodów ekonomicznych, technicznych lub organizacyjnych. Przyczyny te były znacznie bardziej liberalne od tych przyjętych w roku 2010, gdyż wystarczającym powodem natury ekonomicznej był np. spadek sprzedaży lub zysków przez dwa kwartały z rzędu, a nie trwały spadek sprzedaży lub konieczność zwolnień. W przypadku niemożności zawarcia porozumienia przez strony w ciągu dwóch tygodni może każda ze stron przekazać rozstrzygniecie Narodowemu Komitetowi Doradczemu ds. Porozumień Zbiorowych (NACCA), który w terminie do 25 dni wyda decyzję wiążącą obie strony. Zawieszono także wszelkie uprawnienia związków zawodowych w sektorze publicznym przyznane w porozumieniach zbiorowych, pozostawiając jedynie te zapisane w ustawodawstwie.

W 2010 roku obniżono wynagrodzenia pracowników sektora publicznego średnio o 5%, relatywnie bardziej u osób z wyższymi płacami. Dwa lata później zamrożono wynagrodzenia większości grup pracowników tego sektora oraz wstrzymano wypłacanie jakichkolwiek dodatkowych świadczeń. Zrezygnowano również z wypłaty 14 wynagrodzenia (tzw. bonus na święta Bożego Narodzenia) dla pracowników zarabiających powyżej 1,5 krotność płacy minimalnej. W latach 2012 i 2013 zamrożono fundusz wynagrodzeń urzędników w sektorze publicznym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych LABREF, http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/economic_reforms/labref/

Ramka 6. Najważniejsze zmiany legislacyjne w zakresie opodatkowania pracy przeprowadzone w reakcji na kryzys w państwach UE w latach 2008 i 2009

W **Finlandii** tymczasowo obniżono składki pracodawców na obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne.
W **Czechach** tymczasowo obniżono składki pracodawców za pracowników z segmentu niskich płac, otrzymujących wynagrodzenie poniżej średniej krajowej.
W **Belgii** elementem narodowego planu odbudowy gospodarczej było podniesienie kwoty zwolnionej ze składek na ubezpieczenia społeczne, powiększenie kwoty wolnej od podatku i rabaty podatkowe.
Obniżenie pozapłacowych kosztów pracy było elementem systemów skróconego czasu pracy w **Niemczech** czy **Austrii**. W Niemczech obniżono także składkę na ubezpieczenie od bezrobocia na lata 2009–2011.
W **Szwecji** przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej z powodu wstrzymywanych płatności czy utrudnionego dostępu do kredytu mogły odroczyć opłacanie składek ubezpieczeniowych i podatków na okres do 12 miesięcy.
We **Francji** tymczasowo zredukowano składki pracodawców dla nisko płatnych, nowych miejsc pracy tworzonych w przedsiębiorstwach zatrudniających mniej niż 10 pracowników.
W **Portugalii** przejściowo obniżono obciążenia pracodawców sektora małych i średnich przedsiębiorstw zatrudniających osoby starsze oraz pracodawców zatrudniających młodych (do 35 roku życia) lub długotrwale bezrobotnych na umowy na czas nieokreślony.
W **Hiszpanii** pracodawcy zatrudniający na stałe i w pełnym wymiarze czasu pracy bezrobotnego posiadającego co najmniej jedno dziecko mogli liczyć w latach 2009 i 2010 na rabaty w składkach pracodawców na ubezpieczenia społeczne w wysokości 1500 euro rocznie. Umożliwiono również odroczenie płatności na ubezpieczenie społeczne przez przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej, jeśli zobowiążą się do utrzymania poziomu zatrudnienia.
W **Polsce** obniżono obciążenia pracodawców z tytułu zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym oraz kobiet powracających z urlopów związanych z macierzyństwem oraz wprowadzono 12-miesięczne zwolnienie z opłacania niektórych składek w przypadku zatrudniania bezrobotnego po 50 roku życia.
W **Słowenii** wprowadzono możliwość zwrotu kosztów składek na ubezpieczenia społeczne ponoszonych przez pracodawców, jeśli zatrudnili bezrobotnego poniżej 26 lub powyżej 55 roku życia posiadających zawody zaliczone do nadwyżkowych na rynku pracy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych LABREF, http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/economic_reforms/labref/

Ramka 7. Zmiany publicznych służb zatrudnienia o charakterze antykryzysowym przyjęte w państwach członkowskich UE w latach 2008-2010

W pakiecie antykryzysowym w **Bułgarii** wprowadzono system monitorowania siły roboczej i wspierania mobilności między poszczególnymi sektorami oraz regionami.
W **estońskim** programie antykryzysowym przewidziano dodatkowe środki na zatrudnienie dodatkowych konsultantów i rozwój usług elektronicznych.
W **Finlandii** podjęto działania zapewniające dostęp do poradnictwa i doradztwa zawodowego zwalnianym pracownikom nierejestrującym się w publicznych agencjach zatrudnienia.
W **Niemczech** postanowiono przejściowo zwiększyć liczbę pracowników agencji zatrudnienia zajmujących się pośrednictwem pracy i wypłatą świadczeń dla bezrobotnych.
W **Szwecji** podjęto decyzję o tymczasowym wzmocnieniu publicznych służb zatrudnienia, umożliwiającym zapewnienie wczesnego i indywidualnego wsparcia osobom zwalnianym oraz młodzieży wchodzącej na rynek pracy.
W **Irlandii** przyspieszono termin pierwszego kontaktu agencji z osobami tracącymi zatrudnienie.
W **Luksemburgu** wprowadzono publiczno-prywatny program reintegracji na rynku pracy osób tracących pracę w sektorze finansowym.
W **Rumunii** publiczne służby zatrudnienia zintensyfikowały monitoring zwolnień grupowych i świadczenie usług pracownikom w okresie wypowiedzenia, co miało ograniczyć wzrost bezrobocia długoterminowego.
W **Słowenii** tymczasowo złagodzono warunki dostępu do niektórych usług rynku pracy dla bezrobotnych do 26 roku życia.
W **Hiszpanii** szczególną pomocą objęto bezrobotnych, którzy stracili pracę w sektorach doświadczających trwałych dostosowań o charakterze strukturalnym (zwł. w budownictwie). Etapami tej pomocy było przygotowanie indywidualnych planów działań, następnie kształcenie i poszukiwanie pracy w innym sektorze. Dla jego realizacji zatrudniono dodatkowych doradców zawodowych oraz zapewniono stypendia uczestnikom programu. Pod koniec 2010 roku przyjęto nowe regulacje wprowadzające daleko idące zmiany w systemie pośrednictwa pracy umożliwiające zlecanie usług pośrednictwa pracy niepublicznym agencjom zatrudnienia.
W **Wielkiej Brytanii** zwiększono liczbę pracowników rządowych biur pośrednictwa pracy (tzw. *„Jobcentre Plus”*) oraz wzmocniono finansowanie świadczonych przez nie tzw. usług szybkiego reagowania, polegających na współpracy z pracodawcami zgłaszającymi konieczność zwolnień grupowych. Wśród innych zmian znalazły się między innymi: przypisanie bezrobotnym w wieku 18–24 lat imiennego doradcy zawodowego w pierwszym dniu bezrobocia mającego sporządzić indywidualny plan działań, a także zagwarantowanie oferty zatrudnienia, szkolenia lub stażu bezrobotnym z prawem do zasiłku po 6 miesiącach trwania bezrobocia. Brytyjski rząd doprowadził również do zawarcia „Narodowego Partnerstwa na Rzecz Zatrudnienia”, w którym przedstawiciele pracodawców zobowiązali się do podjęcia bardziej intensywnej współpracy z publicznymi biurami pośrednictwa pracy, w tym do aktywniejszego przekazywania informacji o wolnych miejscach pracy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych LABREF, http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/economic_reforms/labref/

Ramka 8. Dostosowania programów szkoleniowych o charakterze antykryzysowym przyjęte w państwach członkowskich UE w latach 2008–2010

W **Austrii** możliwość uczestnictwa w szkoleniach była elementem programów skróconego czasu pracy. W pakiecie antykryzysowym przewidziano środki na przeszkolenie 150 tys. pracowników korzystających z tej formy pomocy publicznej. Zaoferowano ją także dla 30 tys. zwalnianych pracowników likwidowanych lub restrukturyzowanych przedsiębiorstw przemysłowych, co miało ograniczyć problem bezrobocia strukturalnego. Stworzono specjalny program szkoleniowy dla dwóch tysięcy bezrobotnych do 25 roku życia pracujących uprzednio w małych i średnich przedsiębiorstwach lub za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej; program miał na celu ich jak najszybszą reintegrację zawodową w innych segmentach rynku pracy. Złagodzono również dostęp do szkoleń oferując je również pracownikom korzystającym w czasie kryzysu z bezpłatnych urlopów. Uatrakcyjniono urlopy szkoleniowe: pracownikom przysługiwały urlopy szkoleniowe trwające od 3 do 12 miesięcy, podczas których otrzymywali świadczenie w wysokości zasiłku dla bezrobotnych. Szkolenie mogli zorganizować pracodawcy, sami wybierając instytucję szkoleniową i dopasowując program szkolenia do swoich potrzeb. Połowa z tych kosztów była refundowana ze środków samorządów.

W **Belgii** zapewniono dostęp do szkoleń dla uczestników rynku pracy niekorzystających dotychczas z pełni uprawnień systemu ubezpieczenia od bezrobocia, tj. pracowników tymczasowych, pracowników na nieodnawianych kontraktach terminowych oraz tymczasowo bezrobotnych.

Na **Cyprze** wprowadzono programy szkoleniowe dla branż najbardziej dotkniętych recesją: hotelowej i restauracyjnej, handlu detalicznego i budownictwa. Zamiast zwalniać pracowników pracodawcy mogli ich wysłać na dopasowane do ich potrzeb szkolenia, podczas których większość wynagrodzenia (60–80% w zależności od wielkości przedsiębiorstwa) była finansowana ze środków publicznych.

W **estońskim** planie antykryzysowym przewidziano, że częścią pomocy na rzecz nowo otwieranych przedsiębiorstw będzie szkolenie i doradztwo. Przedsiębiorcy mogli również udzielać sobie wzajemnego wsparcia w klubach mentoringu.

W **Finlandii** pakiet stymulacyjny uwzględniał przeznaczenie dodatkowych środków na programy szkoleniowe dla bezrobotnych oraz kształcenie ustawiczne.

W **Niemczech** w ramach systemów skróconego czasu pracy wprowadzono dofinansowanie szkoleń dla ich uczestników, wynoszące od 25% do 80% w zależności od rodzaju szkolenia, charakterystyki osób uczestniczących w szkoleniach oraz wielkości przedsiębiorstwa. W drugim pakiecie stymulacyjnym przeznaczono dodatkowe środki na instrumenty szkoleniowe aktywnej polityki rynku pracy, a także zmodyfikowano kryteria programu szkoleniowego dedykowanego dla nisko wykwalifikowanych i starszych pracowników, rozszerzając wsparcie na pracowników niekorzystających z różnych form kształcenia ustawicznego co najmniej cztery lata oraz zatrudnianych po raz kolejny pracowników kontraktowych.

W **Grecji** także istniała możliwość dofinansowania szkoleń dla beneficjentów pracy skróconej.

cd.

W **Irlandii** czterokrotnie zwiększono wydatki na szkolenia zawodowe oraz przewidziano możliwość przekwalifikowania zwalnianych pracowników sektora budowlanego i wyposażenia ich w kwalifikacje umożliwiające znalezienie zatrudnienia w branżach związanych z energią odnawialną i „zielonymi" technologiami. Przewidziano również możliwość połączenia pracy skróconej ze szkoleniami.
Na **Litwie** przyznano granty szkoleniowe dla osób uczestniczących w pracy skróconej oraz zagrożonych zwolnieniem.
W **Holandii** pracownicy zagrożeni zwolnieniem mogli otrzymać grant szkoleniowy. Pracodawcy z innych sektorów zatrudniający taką osobę otrzymywali refundację do 50% kosztów certyfikowanego szkolenia (nie więcej niż 2500 euro).
W **Polsce** pracodawcy mogli otrzymać zwrot do 80% kosztów szkolenia pracowników (ale nie więcej niż trzykrotność średniego wynagrodzenia) zagrożonych zwolnieniem oraz korzystających z systemów pracy skróconej.
W **Portugalii** wprowadzono możliwość szkoleń dla pracowników uczestniczących w programach pracy skróconej lub tymczasowo zwolnionych *(temporary layoff)*.
W **rumuńskim** pakiecie wspierającym rynek pracy przewidziano dodatkowe 52 mln euro na dofinansowanie szkoleń oferowanych przez pracodawców dla nowo zatrudnianych pracowników.
W **Szwecji** tymczasowo podniesiono nakłady na szkolenia bezrobotnych i kształcenie ustawiczne.
W **Wielkiej Brytanii** sfinansowano 75 tys. dodatkowych, krótkoterminowych szkoleń dla bezrobotnych, których czas pozostawania bez pracy osiągnął 6 miesięcy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych LABREF, http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/economic_reforms/labref/

Ramka 9. Zmiany subsydiów zatrudnieniowych o charakterze antykryzysowym przyjęte w państwach członkowskich UE w latach 2008–2010

W **bułgarskim** pakiecie antykryzysowym przewidziano, że pracodawcy zatrudniający osobę bezrobotną i tworzący tzw. „zielone miejsca pracy" mogli uzyskać dofinansowanie przez okres do 12 miesięcy.

Na **Cyprze** stworzono program subsydiowania zatrudnienia dla 1670 osób. Pracodawcy ze wszystkich sektorów poza rolnictwem i przemysłem wydobywczym mogli otrzymać dofinansowanie 30% całkowitych kosztów pracy przez okres 6 miesięcy oraz byli zobowiązani do utrzymania zatrudnienia przez kolejne 2 miesiące.

W **Czechach** osoba, która zrezygnuje z rejestracji w urzędzie pracy i założy 1-osobową działalność handlową, mogła otrzymać specjalny dodatek równy 25% średniego wynagrodzenia przez okres 5 miesięcy.

W **Estonii** złagodzono kryteria dostępności subsydiów płacowych – przysługiwało ono za zatrudnienie bezrobotnego pozostającego bez pracy przez okres 9, a nie jak poprzednio 12 miesięcy. W kolejnym roku długość okresu bezrobocia ponownie obniżono do 6 miesięcy oraz 3 miesięcy w przypadku osób w wieku 16–24 lat. Pracodawcom przez okres 12 miesięcy przysługiwało dofinansowanie 50% wynagrodzenia pracownika, jednak nie wyższe od równowartości płacy minimalnej.

W **Finlandii** złagodzono warunki uzyskania dofinansowania dla poszukujących pracy poniżej 30 roku życia.

W **Irlandii** wprowadzono możliwość uzyskania dofinansowania na zagrożone miejsca pracy dla przedsiębiorstw przemysłowych i eksporterów najbardziej dotkniętych spadkiem popytu. Przez pierwsze 26 tygodni dopłaty do pełnoetatowego stanowiska pracy wynosiły do 200 euro tygodniowo, następnie ich wysokość obniżano tak, aby całkowite dofinansowanie nie przekroczyło 9100 euro w okresie do 15 miesięcy.

Na **Litwie** osoby rozpoczynające działalność gospodarczą mogły uzyskać subsydium na pokrycie kosztów uzyskania wymaganych licencji i certyfikatów oraz składek na ubezpieczenie społeczne. Zwiększono także zachęty do zatrudniania osób młodych.

W **Portugalii** zagwarantowano finansowe wsparcie na rzecz zatrudnienia 30 tysięcy bezrobotnych w organizacjach non-profit oraz dofinansowanie linii kredytowej 1600 nowych przedsiębiorstw założonych przez osoby bezrobotne. W ramach łagodzenia skutków kryzysu wprowadzono dofinansowanie 2000 euro do zatrudnienia wybranych grup bezrobotnych: młodych, długotrwale bezrobotnych oraz w wieku co najmniej 55 lat, otrzymujących świadczenia z pomocy społecznej i renty inwalidzkie, a także po odbyciu kary pozbawienia wolności. Dodatkowo na okres 2 lat zawieszono obowiązek opłacania za takie osoby składek na ubezpieczenie społeczne. Dofinansowanie w wysokości 2500 euro i 2-letnie zawieszenie konieczności opłacania składek mogli otrzymać pracodawcy zatrudniający na umowę stałą młodą osobę, która ukończyła staż lub długotrwale bezrobotnego w wieku co najmniej 40 lat.

cd.

W **rumuńskim** pakiecie stabilizacyjnym przewidziano dofinansowanie połowy wynagrodzenia przez okres 12 miesięcy dla pracodawców zatrudniających bezrobotnych z bardziej wrażliwych grup: osób pozostających bez pracy co najmniej 6 miesięcy, jedynych członków gospodarstwa domowego zdolnych do pracy oraz powyżej 50 roku życia. Dodatkowe środki przysługiwały za zatrudnienie osoby niepełnosprawnej.
W **Słowacji** wprowadzono 12-miesięczne dofinansowanie nie więcej niż 50% całkowitych kosztów pracy dla pracodawcy zatrudniającego bezrobotnego zarejestrowanego co najmniej przez 3 miesiące. Warunkiem uzyskania środków było prowadzenie działalności przez co najmniej rok oraz zagwarantowanie utrzymania miejsca pracy przez kolejne 12 miesięcy po wygaśnięciu dofinansowania.
W **Słowenii** dofinansowanie przysługiwało za zatrudnienie grup bezrobotnych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji: niepełnosprawnych, powyżej 50 roku życia i pozostających bez pracy co najmniej 6 miesięcy, wchodzących na rynek pracy i bezrobotnych przez co najmniej 6 miesięcy, długotrwale bezrobotnych oraz osób posiadających dzieci. Pracodawcy zatrudniający te osoby na okres co najmniej 12 miesięcy otrzymywali jednorazową płatność w wysokości 4 tys. euro.
W **Wielkiej Brytanii** programy subsydiujące zatrudnienie stanowiły element programu gwarancji zatrudnienia, szkolenia lub stażu bezrobotnym pozostającym bez pracy co najmniej 6 miesięcy. Pracodawca zatrudniający taką osobę na co najmniej pół roku mógł otrzymać do tysiąca funtów jednorazowej płatności. Aby zwiększyć zatrudnienie w branży opieki nad osobami starszymi, wprowadzono obok dopłaty również finansowanie szkolenia dla młodych bezrobotnych w wieku 18–24 lat. Bezrobotni pozostający bez pracy co najmniej pół roku mogli również otrzymać wsparcie finansowe i doradcze, jeśli zdecydowali się założyć własną działalność gospodarczą. Najważniejszym instrumentem wsparcia bezrobotnych poniżej 25 roku życia pozostających bez pracy co najmniej pół roku był fundusz „przyszła praca", który zapewniał do 6500 funtów dofinansowania dla pracodawców za zatrudnienie młodego bezrobotnego przez co najmniej 6 miesięcy na co najmniej 25 godzin tygodniowo i za wynagrodzeniem nie niższym od płacy minimalnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych LABREF, http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/economic_reforms/labref/

Ramka 10. Zmiany programów aktywizacyjnych charakterze antykryzysowym skierowanych do młodzieży w państwach członkowskich UE w latach 2008–2010

W **Austrii** w reakcji na wzrost bezrobocia zwiększono liczbę staży dla absolwentów szkół oferowanych w ramach tzw. pakietu zatrudnienia dla młodzieży z 10,3 tys. do 12 tys., a w razie potrzeby – do 15 tys. Dla poprawy sytuacji młodzieży utworzono również dodatkowe specjalne instytucje szkoleniowe, w których absolwenci mogą odbywać szkolenia i staże.

W **Belgii** przekierowano dodatkowe 12 mln euro na utworzenie 750 nowych miejsc pracy dla młodych w małych i średnich przedsiębiorstwach, sektorze non-profit i przedsiębiorstwach typu spin-off.

W **bułgarskim** pakiecie antykryzysowym wydłużono okres stażu z 6 do 9 miesięcy dla absolwentów szkół zawodowych.

W **Estonii** plan walki z kryzysem przewidywał wprowadzenie staży absolwenckich, które łączyły elementy kształcenia ustawicznego z praktykami w przedsiębiorstwach dla bezrobotnej młodzieży bez kwalifikacji.

W **Finlandii** szanse na znalezienie pracy przez młodzież kończącą szkolenia zawodowe miały poprawić tymczasowe subsydia płacowe, przewidziane dla 2000 osób. W pakiecie antykryzysowym przewidziano także zwiększenie liczby stypendiów stażowych.

W **Niemczech** przyjęto program wspierający przejście z edukacji do zatrudnienia słabszych uczniów, oferujący indywidualne wsparcie, pośrednictwo zawodowe oraz szkolenia.

W **Grecji** umożliwiono pracodawcom zatrudnianie młodzieży pozostającej bez pracy co najmniej 12 miesięcy za płacę stanowiącą równowartość 80% minimalnego wynagrodzenia dla pracowników bez kwalifikacji. Składki na ubezpieczenia społeczne miały być finansowane z budżetu.

W **Luksemburgu** wprowadzono specjalny kontrakt dla młodych osób posiadających najniższe wykształcenie. Beneficjenci mogli utworzyć konto na specjalnym portalu internetowym, na jakie będą otrzymywali dopasowane oferty pracy pozwalające na zdobycie pierwszego doświadczenia zawodowego. Zatrudniający ich pracodawca otrzyma dofinansowanie, największe w przypadku zatrudniania na umowach bezterminowych.

W **holenderskim** pakiecie na rzecz rynku pracy założono zwiększenie liczby ośrodków oferujących przeszkolenie zawodowe oraz przewidziano dodatkowe środki dla gmin, które miały obowiązek zapewnić bezrobotnym do 27 roku życia ofertę pracy lub dalszej nauki.

W **Portugalii** zmodyfikowano system profesjonalnych programów stażowych, wydłużając kryterium wiekowe beneficjentów do 35 lat, zezwalając na kolejne skorzystanie z oferty oraz bardziej angażując mikro- i małe przedsiębiorstwa. Wprowadzono także rozwiązanie przewidujące jednorazową płatność dla pracodawców w wysokości 2500 euro wraz z opłacaniem składek na ubezpieczenie społeczne przez okres 24 miesięcy dla pracodawców zatrudniających osoby do 35 roku życia poszukujące swojej pierwszej pracy lub bezrobotne co najmniej 6 miesięcy.

cd.

W **Słowenii** podczas kryzysu wprowadzono program poprawiający pozycję na rynku pracy absolwentów: pół roku z ostatniego roku nauki studenci mogą spędzić na stażu odpowiednim do kierunku kształcenia, na kolejne pół roku wracają do szkoły, by zakończyć edukację, po czym mogą wrócić do pracy w miejscu odbywania stażu.
Ich pracodawcy otrzymają grant w wysokości 2 tys. euro na dofinansowanie zatrudnienia, przy czym są zobowiązani do zapewnienia szkoleń i opieki doświadczonego pracownika. Program przewidywał wsparcie dla 600 studentów.
W **Szwecji** związek zawodowy pracowników przemysłowych podpisał umowę z kilkoma organizacjami pracodawców ustanawiającą system „wprowadzenia zawodowego" dla młodzieży wchodzącej na rynek pracy bez doświadczenia zawodowego. Beneficjenci programu zostaną zatrudnieni na 12 miesięcy, podczas których otrzymają pakiet szkoleń oraz wynagrodzenie równe co najmniej 75% minimalnej płacy ustalonej w negocjacjach zbiorowych.
W **Wielkiej Brytanii** w ramach gwarancji dla młodzieży wprowadzono możliwość wykonywania prac społecznie użytecznych przez okres 6 miesięcy. Wprowadzono również dodatkowe 5 tys. staży zawodowych dla bezrobotnych w wieku 16 i 17 lat.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych LABREF, http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/economic_reforms/labref/

Ramka 11. Zmiany wysokości zasiłków dla bezrobotnych przyjęte w państwach członkowskich UE w latach 2008–2010

W **Belgii** podwyższono wysokość zasiłków dla bezrobotnych zarejestrowanych po 1 października 2008 r. podwyższając pułapy dochodów będących podstawą do jego naliczania. Podniesienie pułapu dotyczyło niemal wyłącznie pierwszego oraz kolejnego półrocza pobierania zasiłku (odpowiednio o 300 i 150 euro, przy zwiększeniu pułapu o ok. 15 euro na kolejne miesiące bezrobocia), co zwiększyło degresywność zasiłku. Zmiana miała charakter trwały.
W **Bułgarii** miały miejsce dwie zmiany podwyższające wysokość świadczenia. W 2009 roku tymczasowo podniesiono wysokość minimalnego zasiłku do 60 euro (wzrost o 20%) oraz ustalono górny pułap zasiłku na 120 euro. W kolejnym roku ustalono wysokość zasiłku na poziomie 60% średnich zarobków z ostatnich 9 miesięcy. Jednocześnie zniesiono maksymalny pułap świadczenia.
W **Czechach** w 2009 roku weszły w życie zmiany przygotowane przed kryzysem skracające okres wypłaty zasiłku z 6 do 5 miesięcy oraz podwyższające jego wysokość w pierwszych trzech miesiącach. Obniżono również świadczenia socjalne przysługujące po wygaśnięciu zasiłku dla bezrobotnych. W reakcji na narastające problemy finansów

cd.

publicznych w 2010 roku podjęto decyzję o obniżeniu zasiłku dla pracowników rezygnujących z zatrudnienia oraz zlikwidowano świadczenie dla bezrobotnych podejmujących pracę za wynagrodzenie do wysokości połowy płacy minimalnej. Wzrost bezrobocia w **Estonii** skłonił tamtejszy rząd do opóźnienia wprowadzenia w życie regulacji podnoszących wysokość zasiłku dla bezrobotnych. W **Finlandii** na stałe zwiększono maksymalną wysokość zasiłku dla bezrobotnych z 1480 do 2200 euro. W **Grecji** jeszcze przed kryzysem wynegocjowano zwiększenie wysokości zasiłków, które docelowo miały osiągnąć 55% płacy minimalnej, a także podwojenie wypłat za okres świat Bożego Narodzenia. W reakcji na kryzys w ustawach budżetowych na lata 2010 i 2011 stopniowo obniżano wysokość świadczeń. W **Irlandii** problemy finansów publicznych zmusiły rząd do obniżenia zasiłków dla bezrobotnych oraz innych świadczeń socjalnych w 2009 roku i 2010 roku, każdorazowo o 4,1%. Na **Litwie** górny pułap dochodu brany pod uwagę przy wyliczeniu zasiłku obniżono z 431 do 339 euro, w wyniku czego średni poziom zasiłków zmalał o ¼. W **Polsce** w 2009 roku weszła w życie zmiana przygotowywana jeszcze przed kryzysem wprowadzającą degresywność świadczenia przez podniesienie wysokości zasiłku o 30% przez pierwsze 3 miesiące pobierania świadczenia. W **Portugalii** w celu zwiększenia aktywności poszukujących zatrudnienia wysokość zasiłku obniżono z 88 %do 75% utraconych dochodów. W **Rumunii** problemy z rosnącym deficytem budżetowym skłoniły rząd do przejściowego obniżenia zasiłków o 15%. W **Słowenii** podwyższono minimalną i maksymalną wysokość zasiłku dla bezrobotnych oraz dodatkowo podwyższono jego poziom w ciągu pierwszych 3 miesięcy, wprowadzając degresywny charakter świadczenia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych LABREF, http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/economic_reforms/labref/

Ramka 12. Zmiany okresu wypłaty zasiłków dla bezrobotnych przyjęte w państwach członkowskich UE w latach 2008–2010

W **Bułgarii** uchylono zasiłki dla długotrwale bezrobotnych.
W **Czechach** okres wypłaty zasiłków dla wszystkich grup wiekowych skrócono o miesiąc.
W **Danii** skrócono okres pobierania zasiłku z 4 do 2 lat.
W **Estonii** pod koniec 2008 roku podjęto decyzję o wliczaniu do okresu zasiłkowego także czasu przebywania na urlopie macierzyńskim, co wydłużało okres świadczenia, jednak z powodu kryzysu instrument zmodyfikowano, ograniczając przyznawane preferencje.
W **Finlandii** ograniczono przyznawanie podwyższonego zasiłku dla bezrobotnych, podnosząc w zamian świadczenia z tytułu uczestnictwa w programach aktywizacyjnych.
W **Irlandii** skrócono okres pobierania zasiłku przez nowo zarejestrowanych bezrobotnych z 15 do 12 miesięcy.
Na **Łotwie** okres pobierania zasiłku osób z różnym stażem pracy zrównano do dotychczas maksymalnego pułapu 9 miesięcy.
Na **Litwie** tymczasowo wydłużono okres pobierania zasiłku o 2 miesiące w jednostkach administracyjnych o poziomie bezrobocia przekraczającym 1,5-krotnie poziom krajowy.
W **Rumunii** podjęto decyzję o tymczasowym wydłużeniu okresu przyznawania zasiłku o 3 miesiące w 2009 roku.
W **Słowenii** pracownikom po 50 roku życia na stałe wydłużono okres zasiłkowy o 1 miesiąc.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych LABREF, http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/economic_reforms/labref/

Ramka 13. Zmiany dostępności zasiłków przyjęte w państwach UE w latach 2008–2010

W **Bułgarii** w pakiecie antykryzysowym postanowiono, że bezrobotni, którzy utracą status bezrobotnego, będą mogli zarejestrować się już po 6 miesiącach, a nie jak do tej pory po 12.

W **Czechach** ograniczono dostępność wyłączając możliwość wliczenia niektórych okresów pozostawania poza zatrudnieniem (np. edukacji trwającej do 6 miesięcy) do 12-miesięcznego okresu składkowego uprawniającego do nabycia prawa do zasiłku. W późniejszym okresie odebrano zasiłki także bezrobotnym otrzymującym odprawę, proporcjonalnie do jej wysokości liczonej w wielokrotności miesięcznego wynagrodzenia.

W **Danii** podniesiono okres minimalnego stażu pracy uprawniającego do ponownego ubiegania się o zasiłek z 6 do 12 miesięcy w okresie 3 lat.

W **Estonii** dostęp do zasiłków zapewniono osobom zatrudnionym dobrowolnie rozwiązującym stosunek pracy, pod warunkiem legitymowania się odpowiednim stażem pracy.

W **Finlandii** do 8 miesięcy skrócono minimalny staż pracy uprawniający do zasiłku proporcjonalnego do dochodów z pracy. Jednocześnie wydłużono katalog programów aktywizacyjnych umożliwiających nabycie prawa do zasiłku. Rozszerzono także zakres uprawnionych do specjalnego, podwyższonego świadczenia, dedykowanego pracownikom zatrudnionym na stałe przez długi okres, a znajdującym się w okresie wypowiedzenia lub zwolnionych z przyczyn ekonomicznych. Pomocą objęto m.in. osoby wykonujące pracę na umowach czasowych. Zapewniono minimalne świadczenie dla bezrobotnych o krótkim stażu pracy nieuczestniczących w dobrowolnych ubezpieczeniach od bezrobocia. Zmiany miały charakter trwały.

We **francuskim** pakiecie stymulacyjnym przewidziano jednorazową wypłatę dla bezrobotnych ze zbyt krótkim stażem ubezpieczeniowym w wysokości 500 euro, wypłacaną w 2009 roku. W okresie 1 kwietnia 2009–31 grudnia 2010 zwiększono dostęp do świadczeń dla bezrobotnych z krótkim stażem ubezpieczeniowym. Aby otrzymać zasiłek wystarczyło przepracować łącznie 4 miesiące w okresie ostatnich 28 miesięcy, a świadczenie było wypłacane za okres równy liczbie przepracowanych dni, nie większy jednak niż 2 lata.

We **włoskim** pakiecie antykryzysowym system ubezpieczenia od bezrobocia tymczasowo rozszerzono na pracowników branż nieobjętych do tej pory systemem (jak handel detaliczny czy turystyka), pracowników zatrudnianych na umowach agencyjnych, projektowych czy stażystów.

Na **Łotwie** na stałe obniżono minimalny staż pracy uprawniający do zasiłku z 12 do 9 miesięcy.

cd.

Na **Litwie** wprowadzono trzy regulacje przeciwdziałające pojawiającym się nadużyciom: wydłużono okres wyczekiwania na ponowne przyznanie świadczenia po jego uprzedniej utracie z 12 do 18 miesięcy, wydłużono okres wyczekiwania na przyznanie świadczenia pracownikom otrzymującym odprawę oraz gdy stosunek pracy został rozwiązany z winy lub inicjatywy pracownika bądź za porozumieniem stron, a także zlikwidowano możliwość jednoczesnego otrzymywania zasiłku i grantu szkoleniowego.
Na **Malcie** prawo do zasiłku proporcjonalnej wysokości do otrzymywanego wynagrodzenia zapewniono wszystkim pracownikom zatrudnionym w niepełnym wymiarze czasu pracy.
W **Portugalii** skrócono okres bezrobocia potrzebny do uzyskania statusu bezrobotnego długoterminowo z 12 do 9 miesięcy.
W **Rumunii** zaostrzono kryteria dotyczące wymaganego stażu pracy dla osób wielokrotnie ubiegających się o świadczenie. Aby ponownie uzyskać zasiłek, trzeba było przepracować 12 miesięcy od złożenia poprzedniego wniosku, a nie jak do tej pory 12 miesięcy w ciągu poprzedzających 2 lat. Zmiana miała ograniczyć nadużywanie świadczeń przez kilkukrotne nabywanie uprawnień na podstawie tego samego okresu zatrudnienia, jednak znacząco ograniczyła dostęp do zasiłków osobom wykonującym pracę tymczasową lub sezonową oraz młodzieży.
W **Słowenii** kryterium stażu pracy zostało złagodzone: prawo do zasiłku uzależniono od przepracowania 9 z ostatnich 24 miesięcy, a nie 12 z 18 jak do tej pory, co pozwoliło na nabycie prawa do zasiłku osobom na umowach terminowych, zwłaszcza młodzieży.
W **Hiszpanii** osoby, które straciły prawo do zasiłku dla bezrobotnych po 1 stycznia 2009, nabyły uprawnienia do nowego świadczenia w wysokości 420 euro miesięcznie przez minimum pół roku, jednak nie dłużej niż do 15 lutego 2010. Warunkiem jego otrzymywania było uczestnictwo w szkoleniach i doradztwie zawodowym.
W **Szwecji** tymczasowo przyznano prawo do zasiłku osobom na długotrwałych zwolnieniach chorobowych, którym wygasło prawo do zasiłku chorobowego. Prawo do pobierania zasiłku przez dwa lata przyznano także bezrobotnemu zakładającemu działalność gospodarczą. Złagodzono również regulacje ograniczające możliwość przystąpienia do systemu ubezpieczenia od bezrobocia osobom wykonującym pracę nisko płatną, tymczasową lub w niepełnym wymiarze czasu pracy.
W **Wielkiej Brytanii** uproszczono system pomocy dla bezrobotnych ograniczając liczbę świadczeń do dwóch, co pozwoliło na ograniczenie zakresu udzielanego wsparcia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych LABREF, http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/economic_reforms/labref/

Ramka 14. Zmiany restrykcyjności warunków, jakie należy spełnić, aby zachować prawo do zasiłku dla bezrobotnych, przyjęte w państwach członkowskich UE w latach 2008–2010

W **Bułgarii** wypłatę zasiłków uzależniono od spełnienia określonych warunków oraz zmieniono wymogi odnośnie czasu, w jakim bezrobotny jest zobowiązany powiadomić służby zatrudnienia o zmianie okoliczności istotnych dla jego sytuacji na rynku pracy.
W **Danii** tuż przed kryzysem przygotowano reformę działań aktywizacyjnych, której elementem było zwiększenie wymagań – wobec bezrobotnych otrzymujących zasiłek – odnośnie liczby wysyłanych aplikacji w trakcie poszukiwania pracy oraz przyspieszenie obowiązku uczestnictwa bezrobotnych do 30 roku życia w programach aktywizacyjnych z 6 do 3 miesięcy od momentu zarejestrowania.
W **Estonii** umożliwiono wyrejestrowanie na 3 miesiące bezrobotnych, którzy nie stawią się w wyznaczonym terminie w urzędzie przynajmniej raz w ciągu każdych 30 dni.
W **Finlandii** powiększono obszar geograficzny, z którego oferty pracy nie mogą być odrzucone przez bezrobotnego bez wystąpienia innego ważnego powodu, do 80 km od jego miejsca zamieszkania.
We **Francji** tuż przed kryzysem przyjęto ustawę zaostrzającą wymagania stawiane bezrobotnym: wprowadzono zindywidualizowane podejście wobec bezrobotnych, powiększono obszar geograficzny poszukiwań, zmniejszono progi wynagrodzenia, poniżej którego bezrobotny może nie przyjąć oferty, wprowadzono bardziej restrykcyjne kary za odrzucanie przedkładanych ofert pracy oraz stopniowo wycofano się z ustanowienia wieku, powyżej którego bezrobotni są zwolnieni z obowiązku poszukiwania pracy.
Na **Węgrzech** w ramach intensyfikacji programu robót publicznych wprowadzono nowy zasiłek przysługujący bezrobotnym tylko wtedy, kiedy lokalne władze nie były w stanie zaoferować uczestnictwa w takim programie.
We **Włoszech** doprecyzowano i udoskonalono procedury wykonywania sankcji w razie odrzucenia przez bezrobotnego propozycji pracy lub szkolenia, wzmacniając uzależnienie wypłaty świadczenia od gotowości do podjęcia pracy.
W **Portugalii** ustalono minimalny poziom wysokości wynagrodzenia, które bezrobotny jest zobowiązany zaakceptować pod rygorem utraty prawa do zasiłku. W pierwszym roku trwania bezrobocia jest on równy wysokości zasiłku powiększonego o 10%, a po jego upływie – równy wysokości świadczenia.
W **Wielkiej Brytanii** jeszcze przed kryzysem podjęto decyzję o objęciu obowiązkiem aktywnego poszukiwania pracy bezrobotnych samotnych rodziców posiadających dzieci powyżej 7 roku życia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych LABREF, http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/economic_reforms/labref/

Bibliografia

Pozycje zwarte

1. Adnett N., *European Labour Markets: analysis and policy,* Longman, London-New York 1997.
2. *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, Z. Wiśniewski, K. Zawadzki [red.], WUP-UMK, Toruń 2010.
3. Andersen T.M., *From Excess to Shortage – Recent Developments in the Danish Labor Market,* [w:] *Structural Unemployment in Western Europe: Reasons and Remedies*, M. Werding [red.], MIT Press, Cambridge 2006.
4. Barczyk R., *Teoria i praktyka polityki antycyklicznej,* Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004.
5. Barczyk R., Lubiński M., Konopczak K., Marczewski K., *Synchronizacja wahań koniunkturalnych. Mechanizmy i konsekwencje,* Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.
6. Bean Ch., *The role of demand-management policies in reducing unemployment,* [w:] *Unemployment policy. Government Options for the Labour Market*, D. Snower, G. de la Dehesa [red.], Cambridge University Press, 1996.
7. Bentolila S., Jimeno J., *Spanish Unemployment: The End of the Wild Ride*?, [w:] *Structural Unemployment in Western Europe: Reasons and Remedies*, M. Werding [red.], MIT Press, Cambridge 2006.
8. Blanchard O., Amighini A., Giavazzi F., *Macroeconomics. A European Perspective,* Prentice Hall, 2010.

9. Bludnik I., *Neokeynesizm. Analiza krytyczna*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.
10. Boeri T., *Institutional Reforms and Dualism in European Labor Markets*, [w:] *Handbook of Labor Economics*, O. Ashenfelter, D. Card [red.], t. 4A, Elsevier, 2011.
11. Borjas G., *Labor Economics,* McGraw-Hill Irwin, 2005.
12. Cahuc P., Zylberberg A., *The Natural Survival of Work. Job Creation and Job Destruction in a Growing Economy,* MIT Press, Cambridge-London 2006.
13. Cahuc P., Zylberberg A., *Labor economics*, The MIT Press, London, 2004.
14. Ehrenberg R., Smith R., *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*, Prentice Hall, 2009.
15. *Gospodarka i polityka makroekonomiczna strefy euro w latach 2008–2010. Skutki kryzysu i słabości zarządzania,* B. Mucha-Leszko [red.], Wyd. UMCS, Lublin 2011.
16. Hajn Z., *Elastyczność popytu na pracę w Polsce. Aspekty prawne*, [w:] *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, E. Kryńska [red.], Wyd. IPiSS, Warszawa 2003.
17. Hall R., Lieberman M., *Economics. Principles and Applications,* South-Western Cengage Learning, Mason 2010.
18. Hall R., Taylor J., *Makroekonomia*, Wyd. PWN, Warszawa 2007.
19. *In the Wake of the Crisis. Leading Economists Reassess Economic Policy,* O. Blanchard, D. Romer, M. Spence, J. Stiglitz [red.], The MIT Press, Cambridge-London 2012.
20. Jacukowicz Z., *Analiza minimalnego wynagrodzenia za pracę*, Wyd. IPiSS, Warszawa 2007.
21. Jarmołowicz W., Knapińska M., *Polityka zatrudnienia a polityka rynku pracy – aspekty teoretyczne i realizacyjne,* [w:] *Przemiany na współczesnym rynku pracy*, W. Jarmołowicz [red.], Wyd. Fundacja Naukowa, Poznań 2008.
22. Jarmołowicz W., Szarzec K., *Funkcjonowanie rynku pracy w świetle współczesnych doktryn ekonomicznych*, [w:] *Przemiany na współczesnym rynku pracy*, W. Jarmołowicz [red.], Wyd. Fundacja Naukowa, Poznań 2008.
23. Jarmołowicz W., Woźniak-Jęchorek B., *Instytucje rynku pracy wobec zmian w koniunkturze gospodarczej,* [w:] *Rynek pracy a koniunktura gospodarcza*, W. Jarmołowicz [red.], Wyd. Forum Naukowe, Poznań 2011.

24. Jarmołowicz W., Woźniak B., *Polityka makroekonomiczna wobec bezrobocia równowagi i nierównowagi,* [w:] P*rzemiany na współczesnym rynku pracy*, W. Jarmołowicz [red.], Wyd. Fundacja Naukowa, Poznań 2008.
25. Kabaj M., *Ekonomia tworzenia i likwidacji miejsc pracy. Dezaktywizacja Polski?*, Wyd. IPiSS, Warszawa 2005.
26. Kaczorowski P., Kucharski L., Myślińska K., *Metody pomiaru bezrobocia równowagi,* [w:] *Bezrobocie równowagi w gospodarce polskiej*, Kwiatkowska W. [red.], Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
27. Kryńska E., *Segmentacja rynku pracy*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996.
28. Kryńska E., Kwiatkowski E., *Podstawy wiedzy o rynku pracy*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
29. *Kryzys a polityka stabilizacyjna w Unii Europejskiej*, P. Albiński [red.], Wyd. SGH, Warszawa 2014.
30. Kucharski L., *Bezrobocie równowagi w Polsce. Ujęcie teoretyczne i empiryczne,* Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
31. Kusideł E., *Modele wektorowo-autoregresyjne VAR: metodologia i zastosowania*, [w:] *Dane panelowe i modelowanie wielowymiarowe w badaniach ekonomicznych*, B. Suchecki [red.], Absolwent, 2000.
32. Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wyd. PWN, Warszawa 2002.
33. Kwiatkowski E., *Elastyczność popytu na pracę w teoriach rynku pracy,* [w:] *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, E. Kryńska [red.], Wyd. IPiSS, Warszawa 2003.
34. Layard R., *Preventing long-term unemployment: an economic analysis*, [w:] *Unemployment policy. Government Options for the Labour Market*, D. Snower, G. de la Dehesa [red.], Cambridge University Press, 1996.
35. Layard R., *How to Beat Unemployment,* Oxford University Press, 1986.
36. Layard R., Nickell S., *Combatting Unemployment,* Oxford University Press*,* New York 2011.
37. Layard R., Nickell S., Jackman R., *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market,* Oxford University Press, New York 2005.
38. Lilien D., Hall R., *Cyclical Fluctuations in the Labour Market,* [w:] *Handbook of Labour Economics*, t. 2, R. Layard, O. Ashenfelter [red.], Elseiver 1987.
39. Lindbeck A., Snower D.*, The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment,* The MIT Press, Cambridge 1989.
40. Lindbeck A., *Unemployment and Macroeconomic,* MIT Press, 1995.

41. Liszcz T., *Prawo Pracy,* Wyd. LexisNexis, Warszawa 2014.
42. Madsen K., *Elastyczność i bezpieczeństwo zatrudnienia (flexicurity) w Danii: wzór dla reform rynku pracy w Unii Europejskiej?*, [w:] *Wzrost gospodarczy czy bezpieczeństwo socjalne*, W. Bieńkowski, M. Radło [red.], Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
43. Mankiw N., *Principles of Economics,* South-Western Cengage Learning, Mason 2012.
44. Myers D., *Construction Economics: A New Approach,* Taylor & Francis, London and New York 2008.
45. Myślińska K., *Niedopasowania strukturalne na rynku pracy a bezrobocie równowagi w Polsce*, [w:] *Bezrobocie równowagi w gospodarce polskiej*, Kwiatkowska W. [red.], Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009
46. Nickell S., Layard R., *Labor market institutions and economic performance*, [w:] *Handbook of Labor Economics*, O. Ashenfelter, D. Card [red.], vol. 3, Elsevier, 1999
47. Ostój I., *Formalne i nieformalne instytucje rynku pracy,* Wyd. UE w Katowicach, Katowice 2012.
48. *Polski rynek pracy. Niedopasowania strukturalne,* Kryńska E. [red.], Wyd. IPiSS, Warszawa 2004.
49. Phelps E., *Structural Slumps: The Modern Equilibrium Theory of Employment, Interest and Assets,* Harvard University Press, 1994.
50. Pilc M., *Determinanty bezrobocia w Polsce w latach 1993–2012,* Wyd. CeDeWu, Warszawa 2014.
51. Pissarides Ch., *Teoria bezrobocia w stanie równowagi*, Wyd. PWE, Warszawa 2012.
52. Pissarides Ch., *Unemployment in Britain: A European Success Story,* [w:] *Structural Unemployment in Western Europe: Reasons and Remedies*, M. Werding [red.], MIT Press, Cambridge 2006.
53. *Polityka gospodarcza*, B. Winiarski, [red.], Wyd. PWN, Warszawa 2006.
54. Reinhart C., Rogoff K., *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly,* Princeton University Press, Princeton 2009.
55. Rogerson R., Shimer R., *Search in Macroeconomic Models of the Labor Market,* [w:] *Handbook of Labor Economics*, O. Ashenfelter, D. Card [red.], t. 4A, Elsevier, 2011.
56. Romer D., *Makroekonomia dla zaawansowanych,* Wyd. PWN, Warszawa 2000.

57. Roubini E., Mihm S., *Ekonomia kryzysu,* Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
58. *Rynek pracy w Polsce – tendencje, uwarunkowania, polityka państwa*, E. Kwiatkowski [red.], Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
59. Shimer R., *Labor Markets and Business Cycles*, Princeton University Press, 2010.
60. Sławiński A., *Przyczyny globalnego kryzysu bankowego*, [w:] *Nauki społeczne wobec kryzysu na rynkach finansowych*, S. Sztaba, i J. Osiński [red.], Wyd. SGH, Warszawa 2009.
61. Snowdown B., Vane H., *Rozmowy z wybitnymi ekonomistami,* Wyd. Bellona, Warszawa 2003.
62. Snowdown B., Vane H., Wynarczyk P., *Współczesne nurty teorii makroekonomii,* Wyd. PWN, Warszawa 1998
63. Snower D., *Evaluating unemployment policies: what do underlying theories tell us?,* [w:] *Unemployment policy. Government Options for the Labour Market*, D. Snower, G. de la Dehesa [red.], Cambridge University Press, 1996.
64. Socha M., Sztanderska U., *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Wyd. PWN, Warszawa 2000
65. Stanisz A., *Przystępny kurs statystyki*, t. 2, Wyd. Statsoft, Kraków 2007.
66. Stasiak J., Tokarski T., *Analiza odpływów z bezrobocia. Funkcja dopasowań,* [w:] *Przepływy siły roboczej a efekty aktywnej polityki państwa na rynku pracy*, E. Kwiatkowski [red.], Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996.
67. Stiglitz J., *Freefall. Jazda bez trzymanki*, Wyd. PTE, Warszawa 2010.
68. Szymańska A., *Instytucjonalne uwarunkowania elastyczności rynku pracy w krajach OECD,* Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013.
69. Taylor J., *Zrozumieć kryzys finansowy,* Wyd. PWN, Warszawa 2010.
70. Tokarski T., *Statystyczna analiza regionalnego zróżnicowania wydajności pracy, zatrudnienia i bezrobocia w Polsce,* Wyd. PTE, Warszawa 2005.
71. Topel R., *Labor markets and economic growth*, [w:] *Handbook of Labor Economics*, t. 3, O. Ashenfelter i D. Card [red.], Elsevier, 1999.
72. Tyrowicz J., *Histereza bezrobocia w Polsce*, Wyd. UW, Warszawa 2011.
73. *Welfare and Employment in a United Europe,* Bertola G., Boeri T., Nicoletti G. [red.], The MIT Press, Cambridge-London 2001.
74. Wiśniewski Z., *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1999.
75. Wojtyna A., *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii,* Wyd. PWN, Warszawa 2000.

76. *Work Sharing During the Great Recession: New Developments and Beyond*, J. Messenger, N. Ghosheh [red.], Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton 2013
77. *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce*, K. Frieske, M. Bednarski [red.], Wyd. IPiSS, Warszawa 2012.
78. Ząbkowicz A., *Po pęknięciu bańki spekulacyjnej: konsekwencje pogorszenia bilansów firm nie-finansowych na przykładzie Japonii,* [w:] *Polityka gospodarcza wobec globalnego kryzysu ekonomicznego*, K. Pająk, J. Tumidajewicz [red.], Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2011.

Artykuły w czasopismach

1. Abraham K., Haltiwanger J., *Real Wages and the Business Cycle Source*, „Journal of Economic Literature" 1995, no 3, s. 1243.
2. Abraham K., Katz L., *Cyclical unemployment: Sectoral Shift or Aggregate disturbances?*, „Journal of Political Economy" 1986, no 3.
3. Aidt T., Tzannatos Z., *The Cost and Benefits of Collective Bargaining,* „Cambridge Working Papers in Economics" 2005, no 0541.
4. Algan Y., Cahuc P., *Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?,* „IZA Discussion Papers" 2006, no 1928.
5. Andersen T.M., *A flexicurity labour market in the great recession: the case of Denmark*. „De Economist" 2012, no 160.
6. Arendt Ł., *Krzywa Philipsa i NAIRU – teoria i praktyka,* „Acta Universitatis Lodziensis" 2007, Folia Oeconomica 207.
7. Arpaia A., Curci N., *EU labour market behaviour during the Great Recession,* „European Economy" 2010, no 405.
8. Arpaia A., Curci N., Meyermans E., Peschner J., Pierini F., *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations,* „European Economy Occasional Paper" 2010.
9. Arpaia A., Dybczak K., Pierini F., *Assessing the Short-Term Impact of Pension Reforms on Older Workers' Participation Rates in the EU: A Diff-in-Diff Approach*, „European Economy Economic Papers" 2009, no 385.

10. A. Arpaia, A. Turrini, *Policy-related uncertainty and the eurozone labour market*, ECFIN „Economic Brief" 2013, no 24.
11. Arts W., Gelissen J., *Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report,* „Journal of European social policy" 2002, no 12(2).
12. Baker S., Bloom N., Davis S., *Measuring Economic Policy Uncertainty,* „Chicago Booth research paper" 2013.
13. Ball L., *Hysteresis in unemployment: old and new evidence*, „NBER Working Paper" 2009, no 14818.
14. Ball L., *Aggregate Demand and Long-Run Unemployment,* „Brooking Papers on Economic Activity" 1999, no 2.
15. Balmaseda M., Dolado J., Lopez-Salido J., *The dynamic effects of shocks to labour markets: evidence from OECD countries,* „Oxford Economic Papers" 2000, no 52.
16. Barro R., *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, „NBER Working Paper" 1996, no 5698.
17. Bassanini A., Duval R., *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, „OECD Social, Employment and Migration Working Papers" 2006, no 35.
18. Bassanini A., Garnelo A., Marianna P., Martin S., *Institutional Determinants of Worker Flows: A Cross-Country/Cross-Industry Approach,* „OECD Social, Employment and Migration Working Papers" 2010, no 107,
19. Bean Ch., *European Unemployment: A Survey*, „Journal of Economic Literature" 1994, no 2.
20. Belot M., van Ours J., *Unemployment and Labor Market Institutions: An Empirical Analysis,* „Centre for Economic Research Discussion Papers" 2001, no 50.
21. Bennmarker H., Calmfors L., Svensson A., *Wage Formation and the Swedish Labour Market Reforms 2007-2009*, „Finanspolitiska rådet" 2011, no 1.
22. Bentolila S., Cahuc P., Dolado J., Barbanchon T. Le, *Two-Tier Labor Markets in the Great Recession: France vs. Spain*, „The Economic Journal" 2012, no 122.
23. Bentolila S., Dolado J., Jimeno J., *Reformin an Insider-Outsider Labor Market: The Spanish Experience, „*IZA Discussion Paper" 2011, no 6186.
24. Bentolila S., Jansen M., Jiménez G., Ruano S., *When Credit Dries Up: Job Losses in the Great Recession*, „CESifo Working Paper" 2013, no 4528.

25. Blanchard O., *European unemployment: the evolution of facts and ideas*, „NBER Working Paper" 2005, no 11750.
26. Blanchard O, Diamond P., *Ranking, Unemployment Duration, and Wages*, „The Review of Economic Studies" 1994, no 3.
27. Blanchard O., Diamond P., *The Beveridge Curve,* „Brooking Papers of Economic Activity" 1989, no 1.
28. Blanchard O., Jaumotte F., Loungani P., *Labor Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies During the Great Recession,"* IMF Staff Discussion Note" 2013/2.
29. Blanchard O., Leigh D., *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, „IMF Working Paper" 2013/1.
30. Blanchard O., Quah D., *The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances*, „The American Economic Review" 1989, vol. 79, no 4.
31. Blanchard O., Summers L., *Hysteresis in Unemployment, „*NBER Working Paper" 1988, no 2035.
32. Blanchard O., Summers L., *Hysteresis and the European Unemployment Problem*, „NBER Working Paper" 1986, no 1950.
33. Blanchard O., Wolfers J., *The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: the Aggregate Evidence*, „NBER Working Paper" 1999, no 7282.
34. Bloom N., *The Impact of Uncertainty Shocks*, „Econometrica" 2009, no 77.
35. Boeri T., Garibaldi P., *Beyond eurosclerosis*, „Economic Policy" 2009, no 59.
36. Boeri T., Garibaldi P., Moen E., *The Labor Market Consequences of Adverse Financial Shocks,* „IZA Discussion Papers" 2012, no 6826.
37. Boeri T., Brucker H., *Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession,* „IZA Discussion Papers" 2011, no 5635.
38. Boeri T., Nicoletti G., Scarpetta S., *Regulation and Labour Market Performance,* „IGIER Working Papers" 2000, no 158.
39. Bohachova O., Boockmann B., Buch C., *Labor Demand During the Crisis: What Happened in Germany?,* „IZA Discussion Papers" 2011, no 6074.
40. Brainard S., Cutler D., *Sectoral Shifts and Cyclical Unemployment Reconsidered,* „NBER Working Paper" 1990, no 3491.
41. Brändle T., Heinbach W., *Opening clauses in collective bargaining agreements: More flexibility to save jobs?,* „IAW-Diskussionspapiere" 2010, no 67.
42. Brenke K., Rinne U., Zimmermann K., *Short-Time Work: The German Answer to the Great Recession*, „IZA Discussion Papers" 2011, no 5780.

43. Burgess S., Propper C., Rees H., Shearer A., *The class of 1981: the effects of early career un employment on subsequent unemployment experiences*, „Labour Economics" 2003, no 10.
44. Caballero R. , Hammour M., *On the Timing and Efficiency of Creative Destruction,* „Quarterly Journal of Economics" 1996, no 3.
45. Du Caju P., Kosma T., Lawless M., Messina J., Rõõm T., *Why Firms Avoid Cutting Wages: Survey Evidence from European Firms*, „Central Bank of Ireland Research Technical Papers" 2013.
46. Calmfors L., *Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features,* „OECD Economic Studies" 1994, no 22.
47. Calmfors L., Driffil J., *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance,* „Economic Policy" 1988, no 6.
48. Chen J., Kannan P., Loungani P., Trehan B., *New Evidence on Cyclical and Structural Sources of Unemployment,* „IMF Working Paper" 2011, no 11/106.
49. Claessens S., Kose M.A., Terrones M.E., *What Happens During Recessions, Crunches and Busts*, „IMF Working Paper" 2008, no 274.
50. Clauwaert S., Schömann I., *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*, „ETUI Working Papers", 2012.04.
51. Cour-Thimann P., Winkler B., *The ECB's non-standard monetary policy measures: the role of institutional factors and financial structure*, „ECB Working Paper Series" 2013, no 1528.
52. Daly M., Hobijn B., Sahin A., Valetta R., *Rynki pracy w modelu poszukiwań i dopasowań: czy naturalna stopa bezrobocia rzeczywiście wzrosła?,* „Gospodarka Narodowa" 2012, nr 11–12.
53. Davis S., Haltiwanger J., Gross Job Creation, *Gross Job Destruction and Employment Reallocation,* „Quarterly Journal of Economics" 1992, no 3.
54. Diamond P., *Cyclical Unemployment, Structural Unemployment,* „IMF Economic Review" 2013, no 61(3).
55. Disney R., The impact of Tax and Welfare Policies on Employment and Unemployment in OECD Countries, „IMF Working Paper" 2000, no 164.
56. Dolado J., Kramarz F., Machin S., Manning A., Margolis D., Teulings C., *The economic impact of minimum wages in Europe*, „Economic policy" 1996, no 11.
57. Dolls M., Fuest C., Peichl A., *Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe,* „Journal of Public Economics" 2012, no 3.

58. Druant M., Fabiani S., Kezdi G., Lamo A., Martins F., Sabbatini R., *How are firm's wages and prices linked: Survey evidence in Europe,* „ECB Working Papers" 2009, no 1084.
59. Duval R., *The retirement effects of old-age pension and early retirement schemes in OECD countries*, „OECD Economics Department Working Papers" 2003, no 370.
60. Duval R., Eris M., Furceri D., *The Effects of Downturns on Labour Force Participation: Evidence and Causes*, „OECD Economics Department Working Papers" 2011, no 875.
61. Eichhorst W., Escudero V., Marx P., Tobin S., *The Impact of the Crisis on Employment and the Role of Labour Market Institutions*, „IZA Discussion Papers" 2010, no 5320.
62. Eichhorst W., Gerard M., Kendzia M., Mayrhuber C., Nielsen C., Rünstler G., Url T., *Pension Systems in the EU – Contingent Liabilities and Assets in the Public and Private Sector*, „IZA Research Report" 2011, no 42.
63. Eichhorst W., Marx P., Tobsch V., *Institutional Arrangements, Employment Performance and the Quality of Work,* „IZA Discussion Papers" 2009, no 4595.
64. Ellguth P., Gerner H., Stegmaier J., *Wage bargaining in Germany: The role of works councils and opening clauses,* „IAB Discussion Paper" 2012, no 5.
65. Elsby M., Hobijn B., Sahin A., *Unemployment Dynamics in the OECD*, „NBER Working Paper" 2008.
66. Eriksson T., *Flexicurity and the Economic Crisis 2008–2009: Evidence from Denmark*", „OECD Social, Employment and Migration Working Papers" 2012, no 139, OECD Publishing.
67. Escaith H., Lindenberg N., Miroudot S., *International Supply Chains and Trade Elasticity in Times of Global Crisis,* „WTO Working Paper" 2010, no ERSD-2010-08.
68. European Central Bank, *Labour market adjustments to the recession in the Euro Area,* „ECB Monthly Bulletin" 2010, no 7.
69. Forslund A., Fredriksson P., Vikström J., *What active labor market policy works in a recession,* „Nordic Economic Policy Review" 2011, no 1.
70. Fredriksson P., Holmlund B., *Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research*, „Journal of Economic Surveys" 2006, vol. 20, no 3.
71. Freeman R., *Labor market institutions around the world*, „NBER Working Papers" 2007, no 13242.

72. Friedman M., *The Role of Monetary Policy,* „The American Economic Review", t. 58, tłum. polskie [w:] *Teoria i polityka stabilizacji koniunktury. Wybór tekstów*, opr. A. Szeworski, PWE, Warszawa 1975.
73. Galuscak K., Keeney M., Nicolitsas D., Smets F., Strzelecki P., Vodopivec M., *The determinants of Wages of Newly Hired Employees. Survey Evidence in Interal versus External Factors,* „EBC Working Papers" 2010, no 1153.
74. Glassner V., Keune M., *Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn*, „ILO Dialogue Working Paper" 2010, no 10.
75. Groshen E., Potter S., *Has Structural Change Contributed to a Jobless Recovery?*, „Current Issues in Economics and Finance" 2003, no 8.
76. Heinz F., Rusinowa A., *How Flexible are Real Wages in EU Countires? A Panel Investigation*, „ECB Working Paper" 2011, no 1360.
77. Hemming R., Kell M., Mahfouz S., *The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity – A Review of the Literature,* „IMF Working Paper" 2002, no 208.
78. Hijzen A., Martin S., *The Role of Short-Time Working Schemes During the Global Financial Crisis and Early Recovery: A Cross-Country Analysis*, „OECD Social, Employment and Migration Working Papers" 2012, no 144.
79. Hijzen A., Venn D., *The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008–09 Recession*, „OECD Social, Employment and Migration Working Papers" 2011, no 115.
80. Jackman R., Pissarides Ch., Savouri S., *Labour Market Policies and Unemployment in the OECD*, „CEP Discussion Papers" 1990, no 11, s. 463.
81. Kluve J., *The effectiveness of European active labor market programs*, „Labour Economics" 2010, no 17.
82. Knotek E., *How useful is Okun's Law?,* „Economic Review", Federal Reserve Bank of Kansas City 2007, no 4.
83. Koo R., *The world in balance sheet recession: causes, cure, and politics*, „Real-world economics review" 2011, no 58.
84. Kwiatkowski E., *Kryzys globalny a rynek pracy w Polsce i innych krajach Grupy Wyszehradzkiej,* „Ekonomista" 2011, nr 1.
85. Kwiatkowski E., Włodarczyk P., *Wpływ prawnej ochrony zatrudnienia na rynek pracy w warunkach negatywnego szoku ekonomicznego,* „Gospodarka Narodowa" 2012, nr 11–12.
86. Laeven L., Valencia F., *Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly,* „IMF Working Paper" 2010, no 146.

87. Laeven L., Valencia F., *Systemic Banking Crises: A New Database,*" IMF Working Paper" 2008, no 224.
88. Lilien D., *Sectoral Shifts and Cyclical Unemployment*, „Journal of Political Economy" 1982, no 4.
89. Lindbeck A., Snower D., *The insider-outsider theory: a survey,* „IZA Discussion Paper" 2002, no 534.
90. Lubiński M., *Polityka fiskalna wobec kryzysu finansowego. Próba oceny,* „Gospodarka Narodowa" 2010, nr 9.
91. Maleszyk P., A*naliza związków produktu krajowego i bezrobocia wybranych krajów OECD w okresie globalnego kryzysu gospodarczego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2014, nr 166.
92. Mankiw N., *A Quick Refresher Course in Macroeconomics*, „Journal of Economic Literature" 1990, no 28.
93. Marczewski K., *Teoretyczne aspekty stabilizacyjnej polityki antykryzysowej,* „Gospodarka Narodowa" 2011, nr 4.
94. Martin J., *What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences*, „OECD Economic Studies" 2000, no 30.
95. Martin J., Grubb D., *What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies*, „IFAU Working Paper Series" 2001, no 14.
96. Messina J., Strozzi C., Turunen J., *Real Wages Over the Business Cycle, OECD. Evidence from the Time and Frequency Domains*, „ECB Working Paper" 2009, no 1003.
97. Mrotz T., Savage T., *The long-term effects of youth unemployment*, „Journal of Human Resources" 2006, no 41.
98. Mucha-Leszko B., *Hiszpania w unii walutowej – czynniki rozwoju, przyczyny problemów gospodarczych i procesy dostosowawcze,* „Annales UMCS", Sectio H, 2013, vol. XLVII.
99. Natali D., Stamati F., *Reforming pensions in Europe: a comparative country analysis*, „ETUI Working Paper" 2013.08.
100. Nickell S., *A Picture of European Unemployment: Success and Failure*, „CEP Discussion Papers" 2003, no 0577.
101. Nickell S., *Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America*, „Journal of Economic Perspectives" 1997, no 3, s. 55–74.
102. Nickell S., Nunziata L., Ochel W., *Unemployment in the OECD since the 1960s. What Do We Know?,* „The Economic Journal" 2005, no 500.

103. Okun A., *Potential GNP: Its Measurement and Significance*, „Proceedings of the Business and Economics Statistics Section" 1962.
104. Oswald J., *Thoughts on NAIRU,* „Journal of Economic Perspectives" 1997, vol. 11, no 1.
105. Pedersen P., Westergird-Nielsen N., *Unemployment: a Review of the Evidence from Panel Data*, „OECD Economic Studies" 1993, no 20.
106. Pelkmans J., *Product Market Reforms in EU Countries: Are the methodology and evidence sufficiently robust?,* „CEPS Working Document" 2010, no 332.
107. Phelps E. S., *Philips Curves, Inflation Expectations and Optimal Unemployment Over Time,* „Economica", vol. 34, August 1967.
108. Pissarides Ch., *The impact of employment tax cuts on unemployment and wages; The role of unemployment benefits and tax structure*, „European Economic Review" 1998, no 1.
109. Rinne U., Zimmermann K., *Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession*,„IZA Discussion Papers" 2011, no 6250.
110. Roeger W., in 't Veld J., *Fiscal stimulus and exit strategies in the EU: a model-based analysis*, „European Economy - Economic Papers" 2010, no 426.
111. Román C., Congregado E., Millán J., *The Role of Labor Market Institutions on Entrepreneurship Dynamics in Times of Crisis: Evidence from European Countries*, „Advances in the Study of Entrepreneurship, Innovation & Economic Growth" 2011, no 22.
112. Ryszkiewicz A., *Wybrane instrumenty polityki gospodarczej Unii Europejskiej w zakresie przezwyciężania skutków kryzysu gospodarczego*, „International Journal of Management and Economics" („Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej", SGH) 2012, nr 34.
113. Scarpetta S., *Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: a cross-country study,* „OECD Economic Studies" 1996, no 2.
114. Schuh S., Triest R., *Job Reallocation And The Business Cycle: New Facts An Old Debate*, „Center for Economic Studies Working Papers" 1998.
115. Sławiński A., *Wpływ globalnego kryzysu bankowego na bankowość centralną,* Ekonomista 2010, nr 2.
116. Stiglitz J., *Reflections on the Natural Rate Hypothesis,* „Journal of Economic Perspectives" 1997, vol. 11, no 1, 11.
117. Strzelecki P., Wyszyński R., Saczuk K., *Zjawisko chomikowania pracy w polskich przedsiębiorstwach po okresie transformacji,* „Bank i Kredyt" 2009, nr 6.

118. Tangian A., *Not for bad weather: macroanalysis of flexicurity with regard to the crisis*, „ETUI Working Papers" 2010.06.
119. Tokarski T., Roszkowska S. , Kwiatkowski E., *Granice wzrostu bezzatrudnieniowego w Europie i krajach WNP*, „Ekonomista" 2004, nr 1.
120. Venn D., *Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators*, „OECD Social, Employment and Migration Working Papers" 2009, no 89.
121. Walsh K., *Wage bill change in Ireland during recession - how have employers reacted to the downturn*, „Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland" 2012, vol. XLI.
122. Wasmer E., *Links between labor supply and unemployment: theory and empirics*, „Journal of Population Economics" 2009, no 3.
123. Wojtyna A., *Banki centralne po kryzysie: czy konieczne są zmiany instytucjonalne w strategii bezpośredniego celu inflacyjnego?*, „Gospodarka Narodowa" 2012, nr 7–8.
124. Wojtyna A., *Gospodarki wschodzące w obliczu kryzysu finansowego*, „Gospodarka Narodowa" 2010, nr 9.
125. Wojtyna A., *Czy Polsce grozi efekt histerezy*?, „Gospodarka Narodowa" 1994, nr 9.

Raporty

1. *Badanie Ankietowe Rynku Pracy–Raport 2011*, J. Tyrowicz [red.], Instytut Ekonomiczny NBP, Warszawa 2011.
2. Denmark Ministry of Business and Growth, *The financial crisis in Denmark - causes, consequences and lessons*, 2013, http://www.evm.dk/english/publications/2013/~/media/oem/pdf/2013/2013-publikationer/18-09-13-rapport-fra-udvalget-om-finanskrisens-aarsager/conclusions-and-recommendations-170913.ashx [dostęp: 16.08.2014].
3. Department for Work and Pensions, *Impacts and Costs and Benefits of the Future Jobs Fund*, 2012, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/223120/impacts_costs_benefits_fjf.pdf [dostęp: 13.08.2014];

4. Eurofound, *Shifts in the job structure In Europe during the Great Recession*, 2011.
5. Eurofound, *Self-employed workers: industrial relations and working conditions*, 2010.
6. Eurofound, *Wage indexation in the European Union. Background paper*, 2010.
7. European Central Bank, *Wage Dynamics in Europe. Final report of The Wage Dynamics Network (WDN),* 2009.
8. European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2011.*
9. European Commission, *Labour Market Developments in Europe 2013.*
10. European Commission, *Labour Market Developments in Europe 2012.*
11. European Commission, *Labour Market Developments in Europe 2011.*
12. European Commission, *Employment in Europe 2010.*
13. European Commission, *Product Market Review 2010–2011,* „European Economy" 2010, no 8.
14. European Commission, *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, "European Economy" 2009, no 7.
15. European Commission*, Annual Report on the Euro Area 2009,* „European Economy" 2009, no 6.
16. European Commission, *Public Finances in EMU 2010,* „European Economy", no 5.
17. Esser I., Ferrarini T., Nelson K., Palme J., Sjöberg O., *Unemployment Benefits in EU Member States,* European Commission, 2013.
18. Fishwick T., Lane P., Gardiner L., *Future Jobs Fund: an independent national evaluation,* Centre for Economic and Social Inclusion, London 2011, http://www.cesi.org.uk/sites/default/files/publications/CESI_future_jobs_fund_evaluation.pdf, [dostęp: 13.08.2014].
19. *Flexicurity w Polsce: diagnoza i rekomendacje: raport końcowy z badań*, E. Kryńska [red.], Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2009.
20. Gregg P., Wadsworth J., *The UK Labour Market and the 2008-9 Recession*, „CEPR Occasional Paper" 2010.
21. Holland D., Fic T., Rincon-Aznar A., Stokes L., Paluchowski P., *Labour mobility within the EU - The impact of enlargement and the functioning of the transitional arrangements*, National Institute of Economic and Social Research, London 2011.
22. International Labour Organization, *Working time in the 21st century. Report for discussion at the Tripartite Meeting of Experts on Working-time Arrangements,* Geneva 2011.

23. International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Recovery, Risk, and Rebalancing,* Washington, October 2010.
24. International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Financial Stress, Downturns, and Recoveries,* Washington, October 2008.
25. Koehler J., Laczko F., Aghazarm C., Schad J., *Migration and the Economic Crisis in the European Union: Implications for Policy*, International Organization for Migration, 2010.
26. Lewandowski P., Koloch G., Regulski A., *Elastyczność rynków dóbr i pracy w Polsce na tle wybranych krajów europejskich,* Instytut Badań Strukturalnych, 2008.
27. Macías F. Vacas-Soriano E., C., *A Coordinated EU Minimum Wage Policy?* Draft Report by Eurofound, Dublin 2013.
28. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Efektywność podstawowych form promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej,* raporty z lat 2007-2010; http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/efektywnosc-podstawowych-form-promocji-zatrudnienia-i-aktywizacji-zawodowej-w-latach-2007-2009/ [dostęp: 20.08.2014].
29. OECD, *Addressing the Labour Market Challenges of the Economic Downturn: a Summary of Country Responses to the OECD-EC Questionnaire,* Paris 2009.
30. OECD, *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent Experiences from OECD Countries and the European Union*, 2012, OECD Publishing.
31. OECD, *OECD Economic Surveys: United Kingdom 2013*, OECD Publishing 2013.
32. OECD, *The 2012 Labour Market Reform in Spain: Preliminary Assessment,* 2013.
33. OECD, *OECD Economic Surveys: Denmark 2009*, OECD Publishing.
34. OECD, *Employment Outlook 2013*.
35. OECD, *Employment Outlook 2011.*
36. OECD, *Employment Outlook 2010.*
37. OECD, *Employment Outlook 2006*
38. Riedman A., van Gyes G., Roman A., Kerkhofs K., Bechmann S., *European Company Survey 2009: Overview*, Eurofound 2010.
39. Smith R., Pavlovaite I., Jurado E., Weber T., *Evaluation of flexicurity 2007–2010: Final Report*, ICF GHK, 30 October 2012.

40. *The High-Level Group on Financial Supervision in the EU Chaired by Jacques de Larosiere Report*, Brussels, 25 February 2009.
41. Vinals J., *Central Banking Lessons from the Crisis*, IMF, 2010.
42. *Zatrudnienie w Polsce 2009,* M. Bukowski [red.] Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2010.
43. *Zatrudnienie w Polsce 2005*, M. Bukowski [red.], Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2005.
44. *Zmiana technologiczna na polskim rynku pracy*, M. Bukowski, J. Zawistowski [red.], MPiPS, Warszawa 2008.

Akty prawne

1. Council of the European Union, *Council Conclusions on Flexicurity in times of crisis*, Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs, 8 June 2009.
2. International Labour Organization, *Recommendation concerning the employment relationship*, Geneva, 15 June 2006, no 198.
3. Komisja Europejska, *W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu*, COM(2012) 173 wersja ostateczna, Bruksela, 18.04.2012.
4. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie,* COM(2010) 682 wersja ostateczna, 23.11.2010 r.
5. Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Wspólne zobowiązania na rzecz zatrudnienia,* KOM (2009) 257 wersja ostateczna, Bruksela, 3.6.2009.
6. Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji na wiosenny szczyt Rady Europejskiej: Realizacja europejskiego planu naprawy. Część I,* KOM(2009) 114 wersja ostateczna, Bruksela, 4.3.2009.
7. Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej: Europejski Plan Naprawy Gospodarczej,* KOM (2008) 800 wersja ostateczna, Bruksela, 26.11.2008

8. Komisja Wspólnot Europejskich, *Przezwyciężenie kryzysu finansowego i wyjście na prostą: europejskie ramy działania*, Komunikat Komisji, Bruksela, 29.10.2008, KOM(2008)706 wersja ostateczna.
9. Komisja Wspólnot Europejskich, *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 27.06.2007 r., Bruksela.
10. *Ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców* (Dz.U. Nr 125 poz. 1035).
11. Rada Unii Europejskiej, *Decyzja Rady 2010/707/UE z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich*.
12. Rada Unii Europejskiej, *Zalecenie Rady 2009/531/WE z dnia 25 czerwca 2009 r. w sprawie planowanej na rok 2009 aktualizacji ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty oraz w sprawie realizacji polityk zatrudnienia państw członkowskich*.

Inne źródła

1. Auer P., *Does flexicurity work in economic crises?* IIRA European Congress, Copenhagen. Contribution to the Symposium „Good-by Flexicurity, welcome Transitional Labour Markets", June 28–30, 2010.
2. Bank of England, *Agents' Summary of Business Conditions – October 2009,* http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/agentssummary/agsum09oct.pdf [dostęp: 13.08.2014].
3. baza ICTWSS; http://www.uva-aias.net/208
4. Eurofound, *Working time accounts and short-time work used to maintain employment,* http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/12/articles/DE0912059I.htm [dostęp: 08.09.2014]
5. European Commission, LABREF database, http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/economic_reforms/labref/

6. European Commission, *Tax and benefits indicators database,* http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/tax_benefits_indicators/index_en.htm [dostęp: 08.09.2014].
7. European Commission, *Statistical Annex of European Economy. Autumn 2013*.
8. European Construction Industry Federation, *Self-employment and bogus self-employment,* http://www.fiec.eu/en/themes-72/self-employment-and--bogus-self-employment.aspx, [dostęp: 21.02.2014].
9. European Trade Union Confederation, *ETUC Resolution on the salary campaign and guidelines for collective bargaining coordination in 2009*, http://www.etuc.org/documents/etuc-resolution-salary-campaign-and-guidelines-collective-bargaining-coordination-2009#.U8zeD0CNHng, [dostęp: 21.07.2014].
10. Europejskie Centrum Monitorowania Zmian; http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/index.php?template=stats,[dostęp:11.02.2014]
11. Eurostat, *Dane dotyczące zatrudnienia, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Employment_statistics/pl*, [dostęp: 16.02.2014].
12. Eurostat, *Labour market policy statistics – Methodology 2013,* 2013.
13. Fabiani S., Lamo A., Messina J., Room T., *Firm Adjustment during times of crisis*, ECB-CEPR, 2010; https://www.ecb.europa.eu/events/conferences/shared/pdf/labourmarket/messinafinal.pdf??9bd651a8b309acbc2959c68f-657c2e7c[dostęp: 9.07.2014].
14. Gmurczyk J., *Flexicurity w Danii i w Polsce, wnioski i rekomendacje*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2012, http://www.pte.pl/pliki/1/100/Flexicurity_w-_Danii_i_Polsce.pdf [dostęp: : 21.07.2014].
15. ILO, TRAVAIL database; http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.sectionChoice?p_structure= [dostęp: 12.06.2014].
16. Janssen R., *Indexation Of Wages: A Message From The Troika To Belgium, Luxemburg and Malta*, http://www.social-europe.eu/2013/04/indexation-of-wages-a-message-from-the-troika-to-belgium-luxemburg-and-malta/; [dostęp: 7.07.2014].
17. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Stan realizacji pakietu działań antykryzysowych,* http://www.mpips.gov.pl/praca/pakiet-antykryzysowy/stan-realizacji-pakietu-dzialan-antykryzysowych/ , [dostęp: 18.08.2014].
18. NBP, *Informacja o kondycji przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem stanu koniunktury w I kwartale 2009 oraz prognoz na II kwartał 2009*, 2009.

19. Spilimbergo M., Symansky S., Cottarelli M., Blanchard O., *Fiscal policy for the crisis*. IMF Staff Position Note, 2008
20. Summers L., *Fiscal Stimulus Issues. Testimony before the House Budget Committee*, Washington, 16 stycznia 2008.

Wykaz tabel

1. Wahania produkcji w budownictwie i cen nieruchomości w wybranych krajach UE. 100
2. Kierunki zmian zatrudnienia w zależności od wysokości otrzymywanych wynagrodzeń w krajach Unii Europejskiej w okresie II kw. 2008–II kw. 2010 127
3. Wzorce przepływów a odporność rynków pracy krajów UE w okresie niskiej koniunktury gospodarczej 133
4. Wydatki na świadczenia dla pracowników objętych systemami skróconego czasu pracy w wybranych państwach członkowskich UE, [w mln euro] 313
5. Wybrane dane dotyczące dynamiki PKB w Unii Europejskiej i państwach członkowskich w okresie I kw. 2007–IV kw. 2010 . . . . . 344/345
6. Wykorzystanie mocy produkcyjnych w Unii Europejskiej, [w %] . . . 346/347
7. Wartości współczynnika korelacji zmian zatrudnienia w UE i państwach członkowskich w okresie I kw. 2008–IV kw. 2011 ze zmianami PKB w analogicznych oraz poprzedzających kwartałach 348
8. Indeks niedopasowań strukturalnych w przekroju branż w Unii Europejskiej (27) i państwach członkowskich w okresie 2005–2011 . 349
9. Dekompozycja zmian łącznego nakładu pracy w Belgii, Luksemburgu i Rumunii w latach 2008–2010 350
10. Roczna dynamika godzinowej wydajności pracy w Unii Europejskiej w poszczególnych sekcjach działalności gospodarczej 350
11. Zmiany godzinowej wydajności pracy, całkowitych nakładów pracy i PKB w Belgii, Luksemburgu i Rumunii. 351
12. Dostosowania płac w przedsiębiorstwach wybranych państw Unii Europejskiej na podstawie badań sieci Eurosystemu ds. dynamiki płac w latach 2007 i 2009 . . . . . 351/352

13. Zmiany realnych jednostkowych kosztów pracy w Unii Europejskiej, Bułgarii, Grecji, Rumunii i Szwecji w okresie 2005–2011. 352
14. Średnioroczne zmiany wskaźnika aktywności zawodowej wybranych segmentów siły roboczej krajów UE w latach 2001–2008 i 2009–2011 353
15. Zróżnicowanie procesów dostosowawczych na rynkach pracy państw członkowskich UE w okresie niskiej koniunktury gospodarczej . . 354/355
16. Wskaźniki cząstkowe indeksu EPL w państwach Unii Europejskiej w 2008 r. a elastyczność zatrudnienia na zmiany produktu krajowego brutto 356
17. Wybrane regulacje prawne pracy w godzinach ponadwymiarowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej 357/358
18. Wybrane informacje o systemach skróconego czasu pracy w państwach członkowskich Unii Europejskiej 359/360
19. Informacje o stosowaniu elastyczności wewnętrznej oraz nabywaniu kwalifikacji przez pracowników w krajach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2005 i 2010 . . . . . 361/362
20. Wybrane informacje o instytucjonalnych uwarunkowaniach negocjacji płacowych w krajach Unii Europejskiej w okresie recesji 2008–2009. . . . . 363/364
21. Wybrane informacje o płacy minimalnej w krajach UE przed kryzysem (2006 r.) 365
22. Wybrane informacje o wysokości płacy minimalnej i pozapłacowych kosztów pracy w krajach UE w okresie kryzysu 366
23. Wybrane informacje o systemach świadczeń dla bezrobotnych w krajach UE. 367/368
24. Nakłady na publiczne służby zatrudnienia w krajach UE, [w % PKB] 368/369
25. Nakłady na szkolenia w krajach UE, [w % PKB] 370/371
26. Nakłady na subsydiowanie zatrudnienia w krajach UE, [w % PKB] 371/372
27. Wysokość podstawowych stóp procentowych w krajach Unii Europejskiej w wybranych miesiącach lat 2008 i 2009. 373
28. Wykorzystanie pomocy publicznej dla sektora finansowego w krajach UE w okresie październik 2008–grudzień 2010 374
29. Fiskalne pakiety stymulacyjne w krajach Unii Europejskiej realizowane w ramach Europejskiego Planu Naprawy Gospodarczej w latach 2009 i 2010, [w % PKB] 375
30. Wskaźniki opisujące cechy systemów skróconego czasu pracy w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej 376

31. Wysokość klina podatkowego i jego struktura w krajach członkowskich UE w latach 2007 i 2009, [w %] 377
32. Liczba modyfikacji najważniejszych kategorii aktywnej polityki rynku pracy w krajach członkowskich UE w latach 2008–2010 . . 378/379
33. Wysokość opodatkowania pracy w krajach UE w latach 2009 oraz 2013 . . . . . 379/380
34. Liczba beneficjentów instrumentów aktywnej polityki rynku pracy na 100 zarejestrowanych poszukujących pracy w krajach członkowskich UE 381/382
35. Nakłady na aktywną i pasywną politykę rynku pracy w krajach UE w wybranych latach, [w % PKB] 382/383
36. Indeks restrykcyjności regulacji rynku produktów wraz z indeksem barier dla działalności gospodarczej w wybranych krajach UE w 2008 i 2013 roku 384

Wykaz rysunków

1. Zmiany stopy wolnych miejsc pracy i bezrobocia w następstwie różnych szoków gospodarczych 33
2. Wpływ szoków podażowych i popytowych na bezrobocie i inflację . . 41
3. Oddziaływanie prawnej ochrony zatrudnienia na liczbę zwolnień w okresach recesji 68
4. Zależność między presją płacową a stopniem centralizacji negocjacji płacowych 72
5. Kwartalna dynamika PKB i zatrudnienia (zmiana k/k) oraz stopa bezrobocia w Unii Europejskiej w okresie 2007–2011 92
6. Ewolucja inflacji i bezrobocia w Unii Europejskiej w okresie styczeń 2008–grudzień 2009. 96
7. Zmiana udziału eksportu towarów i usług w produkcie krajowym brutto krajów członkowskich UE w okresie I kw. 2008–II kw. 2009, [w p.p.] 99
8. Relacja zadłużenia netto do dochodów przedsiębiorstw niefinansowych strefy euro i krajów członkowskich Unii Europejskiej w wybranych latach, [w %] 103
9. Procentowy spadek PKB i zatrudnienia oraz wskaźniki elastyczności zatrudnienia względem PKB w Unii Europejskiej i państwach członkowskich 105
10. Krzywa Beveridge'a dla Unii Europejskiej w okresie I kw. 2006–IV kw. 2011 111
11. Zmiany stopy zatrudnienia według płci i wieku w Unii Europejskiej w okresie I kw. 2008–I kw. 2010, [w p.p.] 114
12. Zmiany zatrudnienia w Unii Europejskiej w okresie I kw. 2008–I kw. 2010 według wykształcenia, [w %]. 115

13. Roczne procentowe zmiany pracujących w Unii Europejskiej według typów kontraktów w okresie I kw. 2008–IV kw. 2011 117
14. Udział zatrudnionych na czas określony w krajach członkowskich UE w 2007 r. i jego zmiany w latach 2007–2010 118
15. Odsetek pracowników tymczasowych uzyskujących stałe zatrudnienie w krajach członkowskich Unii Europejskiej 120
16. Roczne zmiany liczby pracujących i samozatrudnionych w Unii Europejskiej (27) w okresie I kw. 2008-IV kw. 2011, [w %] 122
17. Zmiana liczby samozatrudnionych i pracowników w okresie I kw. 2008–I kw. 2010, [w %] 123
18. Roczne zmiany liczby pracujących w Unii Europejskiej według wymiaru czasu pracy w okresie I kw. 2008–IV kw. 2011, [w %] 124
19. Zmiana liczby pracujących w pełnym oraz niepełnym wymiarze czasu pracy w okresie I kw. 2008–I kw. 2010, [w %] 125
20. Zmiany struktury bezrobotnych według czasu pozostawania bez pracy oraz stopa bezrobocia w Unii Europejskiej (27) w okresie I kw. 2008–IV kw. 2011 129
21. Ogłoszenia o utworzeniu i likwidacji stanowisk pracy w Unii Europejskiej (27) w okresie I kw. 2006–IV kw. 2011 130
22. Dezagregacja zmian całkowitych nakładów pracy w Unii Europejskiej (27) na liczbę zatrudnionych i czas pracy 134
23. Zmiany godzinowej wydajności pracy na tle zmian łącznych nakładów pracy w Unii Europejskiej (27) w okresie 2008–2011 (I kw. 2008=100%) 139
24. Dynamika płac nominalnych i realnych w Unii Europejskiej (27) w okresie 2008–2011 (I kw. 2008=100%) 145
25. Dynamika nominalnych i realnych jednostkowych kosztów pracy w Unii Europejskiej (27) w okresie 2008-2011 (I kw. 2008=100%) . . 150
26. Średnioroczne zmiany wskaźnika aktywności zawodowej w Unii Europejskiej (27) w latach 2001–2008 i 2009–2011 w różnych grupach, [w p.p.] 155
27. Udział osób gotowych do podjęcia zatrudnienia, lecz nieposzukujących pracy, w ogólnej liczbie biernych zawodowo w krajach UE w latach 2008 i 2011 158
28. Sumaryczny indeks prawnej ochrony zatrudnienia i elastyczność zatrudnienia względem zmiany produktu krajowego brutto w państwach UE 173
29. Wydatki na aktywną politykę rynku pracy i elastyczność zatrudnienia względem zmiany produktu krajowego brutto w państwach UE . . . 177

30. Zmiany wartości indeksów prawnej ochrony zatrudnienia w państwach UE w okresie 2008–2013 240
31. Koszty działań o charakterze dyskrecjonalnym oraz efekt stabilizacyjny automatycznych stabilizatorów koniunktury w państwach UE w latach 2009 i 2010. 276
32. Nakłady na aktywną politykę rynku pracy w relacji do PKB w krajach członkowskich UE w latach 2007-2010. 297
33. Nakłady na zasiłki dla bezrobotnych w relacji do PKB w krajach członkowskich UE w latach 2007–2010. 308
34. Kwartalna dynamika zatrudnienia w poszczególnych branżach w Unii Europejskiej w okresie 2008–2011 (I kw. 2008=100%) 385
35. Krzywa Beveridge'a dla wybranych państw członkowskich w okresie I kw. 2006–IV kw. 2011 386
36. Zmiany zatrudnienia w Unii Europejskiej w okresie I kw. 2008–I kw. 2010 według grup zawodów, [w %] 387
37. Zmiany struktury bezrobotnych według czasu pozostawania bez pracy dla wybranych państw członkowskich w okresie I kw. 2008–IV kw. 2011 388
38. Dekompozycja zmian łącznego nakładu pracy w krajach Unii Europejskiej 389
39. Zmiany godzinowej wydajności pracy, całkowitych nakładów pracy i PKB w krajach członkowskich Unii Europejskiej, [w %]. 390
40. Zmiany płac nominalnych i realnych w krajach członkowskich Unii Europejskiej w okresie I kw. 2008–I kw. 2010. 391
41. Zmiany realnych jednostkowych kosztów pracy w państwach członkowskich Unii Europejskiej w wybranych okresach 392

Wykaz ramek

1. Cechy wstrząsów gospodarczych a wrażliwość rynków pracy państw członkowskich UE 393/394/395
2. Analiza zależności między elastycznością zatrudnienia względem zmian PKB a indeksem prawnej ochrony zatrudnienia (EPL) 396
3. Procedura kalkulacji zmiennych do modelu weryfikującego zależność między rozwiązaniami instytucjonalnymi a wrażliwością rynków pracy. 397/398
4. Rozwiązania instytucjonalne a wrażliwość rynków pracy państw UE 399/400/401
5. Reformy modeli negocjacji płacowych oraz zmiany wynagrodzeń w sektorze publicznym w krajach śródziemnomorskich wprowadzane w latach 2010–2013 . . . . . 401/402/403/404
6. Najważniejsze zmiany legislacyjne w zakresie opodatkowania pracy przeprowadzone w reakcji na kryzys w państwach UE w latach 2008 i 2009 405
7. Zmiany publicznych służb zatrudnienia o charakterze antykryzysowym przyjęte w państwach członkowskich UE w latach 2008–2010 406
8. Dostosowania programów szkoleniowych o charakterze antykryzysowym przyjęte w państwach członkowskich UE w latach 2008–2010 407/408
9. Zmiany subsydiów zatrudnieniowych o charakterze antykryzysowym przyjęte w państwach członkowskich UE w latach 2008–2010 . . . 409/410

10. Zmiany programów aktywizacyjnych charakterze antykryzysowym skierowanych do młodzieży w państwach członkowskich UE w latach 2008–2010 . . . . . 411/412
11. Zmiany wysokości zasiłków dla bezrobotnych przyjęte w państwach członkowskich UE w latach 2008–2010 . . . . . 412/413
12. Zmiany okresu wypłaty zasiłków dla bezrobotnych przyjęte w państwach członkowskich UE w latach 2008–2010 414
13. Zmiany dostępności zasiłków przyjęte w państwach UE w latach 2008–2010 . . . . . 415/416
14. Zmiany restrykcyjności warunków, jakie należy spełnić, aby zachować prawo do zasiłku dla bezrobotnych, przyjęte w państwach członkowskich UE w latach 2008–2010 417