

УДК 32(438)(477)

DOI: 10.32342/2074-5362-2021-2-31-8

A. SIMAKHOVA,

*Doktor nauk ekonomicznych,
Narodowy Uniwersytet Lotniczy (Ukraina)*

POLITYKA ZATRUDNIENIA W POLSCE I JEJ DOŚWIADCZENIA DLA UKRAINY

Istotną częścią polityki społecznej państwa jest polityka zatrudnienia, stanowiącego jeden z najważniejszych parametrów makroekonomicznych. Zatrudnienie wpływa na dochody ludności i ogólny dobrobyt. Pozytywne doświadczenia Polski w tych sprawach są szczególnie ważne dla Ukrainy, która ze względu na pandemię znalazła się w trudniejszej sytuacji społecznej niż większość krajów europejskich.

Celem pracy jest przegląd pozytywnych doświadczeń polityki społecznej i zatrudnienia w Polsce oraz wskazania możliwości ich aplikacji dla Ukrainy.

Metody badawcze zastosowane w opracowaniu to analiza literatury (przegląd dotychczasowych badań w zakresie polityki społecznej ze szczególnym uwzględnieniem polityki zatrudnienia oraz polskiej statystyki publicznej) oraz metody taksonomiczne, wykorzystane dla określenia rozwoju społecznego Polski i zmian na rynku pracy, oraz metoda analizy porównawczej.

Głównymi cechami polskiego modelu społecznego są: stabilny rozwój gospodarki; niska stopa bezrobocia; wzrost przeciętnych wynagrodzeń; relatywnie niewielkie różnice regionalne pod względem bezrobocia; stabilność rynku pracy i zdolność jego przystosowań do nowych wyzwań. Głównymi problemami polityki zatrudnienia na Ukrainie są: niskie zarobki; wysoka stopa bezrobocia; wyjazd młodych pracowników i wysokowykwalifikowanego personelu za granicę w poszukiwaniu wyższych zarobków.

Głównymi polskimi doświadczeniami polityki społecznej, które można wykorzystać na Ukrainie, są: rozwój społecznej odpowiedzialności biznesu; aktywizacja przedsiębiorcza bezrobotnych; tworzenie korzystnych warunków pracy dla pracowników poprzez współpracę sektora publicznego z podmiotami gospodarczymi; konsultacje z Polską i innymi krajami europejskimi w zakresie rozwoju rynku pracy na Ukrainie.

Słowa kluczowe: *rynek pracy, zatrudnienie, bezrobocie, doświadczenie, zarobki.*

Значною частиною соціальної політики держави є політика зайнятості, яка є одним з найважливіших макроекономічних параметрів. Зайнятість впливає на доходи населення та загальний добробут. Позитивний досвід Польщі в цих питаннях особливо важливий для України, яка внаслідок пандемії опинилася в більш складному соціальному становищі, ніж більшість європейських країн.

Метою статті є огляд позитивного досвіду політики зайнятості в Польщі з рекомендацією щодо його застосування в Україні.

Методами дослідження, що використовувалися у статті, є аналіз літератури (огляд сучасних досліджень у галузі соціальної політики з особливим акцентом на політику зайнятості та польську державну статистику) і таксономічні методи, що використовувалися для визначення соціального розвитку Польщі та змін у ринку праці й метод порівняльного аналізу.

Основними рисами польської соціальної моделі є стабільний економічний розвиток; низький рівень безробіття; збільшення середньої заробітної плати; відносно невеликі регіональні відмінності щодо рівня безробіття; стабільність ринку праці та його здатність адаптуватися до нових викликів. Основні проблеми політики зайнятості в Україні – низька заробітна плата; високий рівень безробіття; виїзд молодих робітників та висококваліфікованого персоналу за кордон у пошуках вищої зарплати.

Основним польським досвідом соціальної політики, який може бути використаний в Україні, є розвиток корпоративної соціальної відповідальності; підприємницька активізація безробітних; створення сприятливих умов праці для працівників шляхом співпраці державного сектора з суб'єктами господарювання; консультації з Польщею та іншими європейськими країнами щодо розвитку ринку праці в Україні.

Ключові слова: ринок праці, зайнятість, безробіття, досвід, заробітна плата.

A significant part of the state's social policy is employment policy, which is one of the most important macroeconomic parameters. Employment affects the income of the population and general well-being. Poland's positive experience in these matters is especially important for Ukraine, which as a result of the pandemic has found itself in a more difficult social situation than most European countries.

In Poland, the issues of social policy models have been undertaken for many years by many researchers: Chojnacka, Gomułka, Frączak and Wygnański, Mendell et al. These authors focused on the issues of social transformation in Poland, social and employment policy, and financial aspects of Poland's development.

The aim of the article is to review the positive experience of employment policy in Poland with a recommendation for its application in Ukraine.

The research methods used in the article are literature analysis (review of current research in the field of social policy with special emphasis on employment policy and Polish state statistics) and taxonomic methods used to determine the social development of Poland and changes in the labor market and the method of comparative analysis.

The main features of the Polish social model are: stable economic development; low unemployment; increase in average wages; relatively small regional differences in the unemployment rate; labor market stability and its ability to adapt to new challenges. Poland is an attractive country for Ukrainian youth. The key to the economic development of Poland is the intensive development of small and medium-sized enterprises. Appropriate allowances and subsidies for foreign investments have been introduced in Poland, which solve the problem of unemployment and support Polish business thanks to technological innovations.

The main problems of employment policy in Ukraine are: low wages; high unemployment; departure of young workers and highly qualified staff abroad in search of higher wages.

The main Polish experience of social policy that can be used in Ukraine is: development of corporate social responsibility; entrepreneurial activation of the unemployed; creation of favorable working conditions for employees through cooperation of the public sector with business entities; consultations with Poland and other European countries on the development of the labor market in Ukraine.

Key words: labor market, employment, unemployment, experience, wages.

Formułowanie problemu. Dobrobyt ludności jest znaczącym celem rozwoju społeczno-ekonomicznego każdego kraju. Kraje UE deklarują w swych politykach wysokie standardy społeczne i uwzględnianie humanistycznych aspektów gospodarki. Wysoki poziom życia i dobrobyt ludności stanowią znaczący element polityk społecznych większości krajów europejskich.

Jednym z elementów polityki społecznej jest polityka zatrudnienia. Zatrudnienie wpływa na dochody ludności i ogólny dobrobyt. Kwestia ta stała się szcze-

gólnie dotkliwa w kontekście pandemii, kiedy część populacji przestawiła się na telepracę a wiele „tradycyjnych” miejsc pracy pozostało zagrożonych. Pozytywne doświadczenia Polski w tych sprawach są szczególnie ważne dla Ukrainy, która ze względu na pandemię znalazła się w trudniejszej sytuacji społecznej niż większość krajów europejskich.

Analiza ostatnich publikacji. W Polsce, zagadnienia modeli polityki społecznej są podejmowane od wielu lat przez wielu badaczy: Chojnacka [1], Gomułka [2], Frączak i Wygnański [3], Mendell et al. [4]. Ci autorzy skupiali uwagę na zagadnieniach transformacji społecznej w Polsce, polityki społecznej i zatrudnienia, czy aspektach finansowych rozwoju Polski. Z kolei, zagadnienia polityki zatrudnienia w ramach polityki społecznej badali m.in. De Groen, Kilhoffer, Lenaerts & Mand I. [5], Lyedovska & Hurhula [6]. Autorzy zwracali uwagę m.in. na zatrudnienie młodzieży, polskie doświadczenia w zakresie polityki zatrudnienia, czy problemy bezrobocia na Ukrainie

Cel badania. Celem pracy jest przegląd pozytywnych doświadczeń polityki społecznej i zatrudnienia w Polsce oraz wskazania możliwości ich aplikacji dla Ukrainy.

Główne wyniki badania. Istotną częścią polityki społecznej państwa jest polityka zatrudnienia, stanowiącego jeden z najważniejszych parametrów makroekonomicznych. Zatrudnienie definiuje się jako gotowość określonej części dorosłej i sprawnej ludności, gotowej do podjęcia pracy. Tę część ludności, która jest gotowa do podjęcia pracy ale jej nie ma i poszukuje, tworzy bezrobocie.

W gospodarce nierealną jest sytuacja, w której w danym momencie wszystkie osoby znajdują zatrudnienie. Decydują o tym następujące powody: po pierwsze, ludzie zawsze będą się przemieszczać z jednego miejsca do innego, w poszukiwaniu pracy lub innych warunków życia. Bezrobocie będące konsekwencją tej sytuacji zwane jest frykcyjnym; po drugie, zmiany technologiczne w produkcji powodują strukturalne zmiany popytu na pracę. Bezrobocie strukturalne to bezrobocie spowodowane niedopasowaniem struktury siły roboczej do struktury miejsc pracy [7].

Prawa i obowiązki pracowników i pracodawców w Polsce określają następujące źródła prawa pracy: Konstytucja RP, która określa ogólne zasady prawa do pracy i praw socjalnych; prawo ustanowione przez właściwe organy Unii Europejskiej w dziedzinie prawa pracy; umowy międzynarodowe w sprawach z zakresu prawa pracy; kodeks pracy, przepisy i regulaminy, które określają prawa i obowiązki pracowników i pracodawców; postanowienia układów zbiorowych pracy i innych porozumień, zasady i procedury oraz statuty określające prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Wzajemne prawa i obowiązki stron stosunku pracy określa również umowa o pracę.

Prawna regulacja zatrudnienia w Polsce jest elementem łączącym politykę społeczną i politykę zatrudnienia, gwarantując pracownikom minimum praw. Od stycznia 2017 r. umowy zlecenia i inne formy zatrudnienia regulowane prawem cywilnym podlegają minimalnej stawce godzinowej. Także od stycznia 2017 r. termin do odwołania się od wypowiedzenia umowy o pracę został wydłużony do 21 dni od dnia doręczenia pisma o wypowiedzeniu. Od września 2018 r. Ograniczono wiek dla nieletnich pracowników. Od tego dnia pracodawcy mogą legalnie zatrudniać 15-latków. Zmiana jest wynikiem implementacji Dyrektywy Rady Unii Europejskiej 94/33 / UE z dnia 22 czerwca 1994 r. W sprawie ochrony pracy osób młodych [8].

W 2019 r. w Polsce było 17 mln osób aktywnych zawodowo (tabela 1), co stanowi 56% ogółu ludności. W tym samym czasie liczba osób biernych zawodowo wynosiła 13 mln. Stopa bezrobocia wynosiła 3,3%, co jest dość niskim wskaźnikiem (tabela 1). Polska gospodarka wykazuje więc w tym względziwzrostowy trend rozwoju. Ta pozytywna charakterystyka polskiej gospodarki jest możliwa przynajmniej częściowo dzięki temu, że polityka społeczna w kraju uległa transformacji i odpowiada na nowe wyzwania konkurencji na krajowym rynku pracy. Ponadto w Polsce stworzono warunki do rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Przyczynia się to do zatrudnienia ludności.

Tabela 1

Statystyka zatrudnienia w regionach Polski w 2019 r.

Obszar	Ludność ogółem	Osoby aktywne zawodowo		Osoby nieaktywne zawodowo	Stopa zatrudnienia, %	Stopa bezrobocia, %
		zatrudnieni	bezrobotni			
(w tysiącach)						
Polska	30283	16461	558	13264	56,2	3,3
Makroregion południowy	6260	3310	88	2862	54,3	2,6
małopolskie	2642	1445	42	1155	56,3	2,8
śląskie	3618	1865	46	1707	52,8	2,4
Makroregion północno-zachodni	4919	2722	74	2122	56,9	2,6
wielkopolskie	2795	1602	43	1150	58,9	2,6
zachodniopomorskie	1333	694	23	616	53,8	3,2
lubuskie	791	426	9	356	55,0	2,1
Makroregion południowo-zachodni	3008	1648	56	1304	56,6	3,3
dolnośląskie	2275	1257	43	975	57,1	3,3
opolskie	733	391	13	330	55,1	3,2
Makroregion północny	4543	2460	85	1998	56,0	3,3
kujawsko-pomorskie	1646	872	36	739	55,2	4,0
warmińsko-mazurskie	1094	558	19	516	52,7	3,3
pomorskie	1803	1031	29	743	58,8	2,7
Makroregion centralny	3020	1604	64	1352	55,2	3,8
łódzkie	2020	1090	41	889	56,0	3,6
świętokrzyskie	999	515	22	462	53,8	4,1
Makroregion wschodni	4187	2177	110	1900	54,6	4,8
lubelskie	1674	863	50	762	54,5	5,5
podkarpackie	1620	832	45	743	54,1	5,1
podlaskie	893	483	16	395	55,8	3,1
Makroregion województwomazowieckie	4345	2538	80	1726	60,3	3,1
warszawski stołeczny	2447	1516	32	900	63,2	2,1
Mazowieckiregionalny	1898	1023	49	827	56,5	4,6

Źródło: [9].

Regionalne statystyki rynku pracy wykazały, że najwyższy wskaźnik aktywności zawodowej, jak również niska stopa bezrobocia występuje w makroregionie obejmującym województwo mazowieckie oraz makroregionie północno-zachodnim (tabela 1). Stopa bezrobocia w regionach Polski waha się od 2,1% do 5,5% (tabela 1). Takie zróżnicowanie związane jest z lokalizacją produkcji, aktywnością gospodarczą regionów, infrastrukturą itp.

W porównaniu z sąsiednimi krajami Europy Środkowo-Wschodniej, Polska miała w 2017 i 2018 roku najniższą stopę bezrobocia (tabela 2), chociaż jeszcze w latach 2010–2013 poziom bezrobocia w kraju był dość wysoki i utrzymywał się na poziomie 10%. Od 2014 roku stopa bezrobocia w Polsce zaczęła spadać (tabela 2).

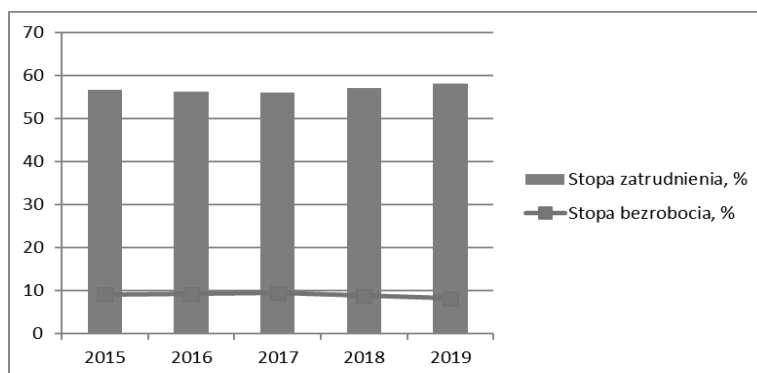
Tabela 2

Dynamika stopy bezrobocia w niektórych krajach Europy Środkowo-Wschodniej w 2010–2018, %

Kraj	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Białoruś	1.15	0.6	0.5	0.5	0.5	5.2	5.8	5.6	4.8
Bułgaria	10.28	11.3	12.3	12.94	11.4	9.14	7.57	6.2	5.2
Estonia	16.71	12.3	10.0	8.63	7.35	6.19	6.76	5.8	5.4
Węgry	11.17	11.0	11	10.18	7.73	6.81	5.11	4.2	3.7
Łotwa	19.48	16.2	15.1	11.87	10.9	9.87	9.64	8.7	7.4
Litwa	17.81	15.4	13.4	11.77	10.7	9.12	7.86	7.1	6.2
Polska	9.64	9.63	10.1	10.33	8.99	7.5	6.16	4.9	3.9
Serbia	19.22	23.0	24	22.15	19.2	17.9	15.26	13.5	12.7
Słowacja	14.38	13.6	14.0	14.22	13.2	11.5	9.67	8.1	6.6
Słowenia	7.24	8.17	8.84	10.1	9.67	8.96	8	6.6	5.4
Ukraina	8.1	7.86	7.53	7.17	9.27	9.14	9.35	9.5	8.8

Źródło: [10].

Do rozwiązania problemu bezrobocia w Polsce częściowo przyczyniła się polityka zatrudnienia. Dlatego stanowić ona może wzorzec dla Ukrainy, gdzie występuje wiele problemów na rynku pracy. Na Ukrainie w latach 2010–2018 stopa bezrobocia istotnie wzrosła. Jest ona obecnie 3 razy wyższa niż w Polsce i wynosi prawie 9% (tabela 2). Dzieje się to pomimo tego, że wskaźnik zatrudnienia na Ukrainie był wyższy niż w Polsce (58,2 % w 2019 r), wzrastając w latach 2015–2019 (rys. 1).



Rysunek 1. Dynamika stopy bezrobocia i zatrudnienia na Ukrainie w latach 2015-2019

Źródło: [11].

Należy zaznaczyć, że rośnie dobrobyt osób aktywnych zawodowo w Polsce. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w latach 2010–2018 wzrosło o 42%. Realne przeciętne wynagrodzenie w 2018 roku podwoiło się w stosunku do 1995 roku. Na Ukrainie w tym samym okresie wynagrodzenia wzrosły tylko o 17% (tabela 3). W 2018 roku w Polsce przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 2426 USD, a na Ukrainie 330 USD (tabela 3). Tym samym na Ukrainie płace są 3 razy niższe niż w Polsce. Stanowi to główny powód migracji Ukraińców do Polski.

Tabela 3

Dynamika przeciętnych wynagrodzeń dla Polski i Ukrainy w latach 2010-2018, USD USA

Kraj	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ukraina	282,2	330,5	378,7	408,5	292,7	192,0	202,9	263,0	330,0
Polska	1124,0	1200,6	1117,4	1169,4	1194,3	1021,0	2156,0	2253,8	2425,8

Źródło: [11; 12].

Na podstawie powyższych danych można stwierdzić, że głównymi cechami polskiego modelu społecznego są:

- stabilny rozwój gospodarki;
- niska stopa bezrobocia;
- wzrost przeciętnych wynagrodzeń;
- relatywnie niewielkie różnice regionalne pod względem bezrobocia;
- stabilność rynku pracy i zdolność jego przystosowań do nowych wyzwań.

Głównymi problemami polityki społecznej i zatrudnienia na Ukrainie są:

- niskie zarobki;
- wysoka stopa bezrobocia;
- wyjazd młodych pracowników wysokowyzkwalifikowanego personelu za granicę w poszukiwaniu wyższych zarobków;
- wojna na wschodzie Ukrainy i problem zatrudnienia wewnątrz przeprowadzonych osób [13].

Dla Ukrainy bardzo ważne jest pozytywne doświadczenie Polski w zakresie rozwoju społecznego. Zgodnie z tabelą 2 stopa bezrobocia na Ukrainie jest 2,5 razy wyższa niż w Polsce. Polska również aktywnie przyciąga ukraińskich studentów i pracowników do pracy w tym kraju. W samej Polsce w latach 2017-2018 studiowało około 40 tys. studentów z Ukrainy. Liczba ta wzrasta o 10% każdego roku [14]. Jest to znaczący potencjał dla umiędzynarodowienia polskiej edukacji i rozwoju polskiego rynku pracy.

Polska jest atrakcyjnym krajem dla ukraińskiej młodzieży. Kluczem do rozwoju gospodarczego Polski jest intensywny rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. W Polsce wprowadzono odpowiednie ulgi i dotacje dla inwestycji zagranicznych, które rozwiązują problem bezrobocia i wspierają polski biznes dzięki innowacjom technologicznym.

Wnioski. Aby rozwiązać problem bezrobocia na Ukrainie i wyjazdów młodych ludzi, pomocne może być wykorzystanie doświadczeń Polski w organizacji programu pierwszej pracy i dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Dotacje na rozpoczęcie działalności mogą być przekazywane nie tylko ludziom młodym, ale także osobom bezrobotnym.

Polska młodzież jest zainteresowana studiowaniem na uczelniach, ponieważ zapewnia to jej szeroką gamę świadczeń do 26 roku życia. Skutkuje to jednak wciąż niedopasowaniem podaży absolwentów do potrzeb rynku pracy. Należy zauważyć, że tutaj problem jest ten sam, co i na Ukrainie: liczba absolwentów przekracza potrzeby rynku. Jednak o zatrudnieniu absolwentów aktywnie dbają uniwersytety – na przykład, organizują targi pracy [15].

Głównymi polskimi doświadczeniami polityki społecznej, które można wykorzystać na Ukrainie, są:

- wykorzystanie potencjału umiędzynarodowienia szkolnictwa wyższego w tym tworzenia warunków dla zatrudnienia młodych specjalistów z innych krajów, kończących ukraińskie uniwersytety;
- rozwój społecznej odpowiedzialności biznesu;
- prowadzenie reformy polityki imigracyjnej;
- aktywizacja przedsiębiorcza bezrobotnych. Udzielanie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, tworzenie platform biznesowych i prowadzenie szkoleń. Z kwoty ubezpieczenia na wypadek bezrobocia mogą być również wypłacane opłaty za rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej;
- tworzenie korzystnych warunków pracy dla pracowników poprzez współpracę sektora publicznego z podmiotami gospodarczymi;
- konsultacje z Polską i innymi krajami europejskimi w zakresie rozwoju rynku pracy na Ukrainie;
- tworzenie i rozwój specjalnych agencji rekrutacyjnych, które pomogą w zatrudnieniu bezrobotnej ludności.

Bibliografia

1. Chojnacka K.J. The Polish Model of a Social Economy with the Financial aspects and Profits. *Background—from the General Theory to Practice, e-Finance*. 2019. № 15 (3). P. 29–46.

2. Gomułka S. Poland's economic and social transformation 1989–2014 and contemporary challenges. *Central Bank Review*. 2016. № 16(1). P. 19–23.

3. Frączak P., Wygnański J.J. The Polish model of the social economy: recommendations for growth. Warsaw: Foundation for Social and Economic Initiatives, 2008. 78 p.

4. Mendell M., Pestoff V., Noya A., Clarence E. Improving Social Inclusion at the Local Level Through the Social Economy: Report for Poland. URL: www.oecd.org/dataoecd/38/3/44688716.pdf?contentId=44688717

5. De Groen W. P., Kilhoffer Z., Lenaerts K., Mand I. Employment and Working Conditions of Selected Types of Platform Work, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Publication Office of the European Union, Luxembourg. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2018/employment-and-working-conditions-of-selected-types-of-platform-work#tab-03>

6. Lyedovska Y. Hurhula T. International experience in providing youth employment on the example of Germany and Poland. *Hraal nauky*. 2021. № 2–3. C. 92–100. URL: <https://doi.org/10.36074/grail-of-science.02.04.2021.017>

7. Yarova L. The system of social protection in Central and Eastern Europe. *Education of the region. Politology. Psychology. Communications*. 2012. № 1. С. 122–126.
8. Employment Law overview Poland 2019-2020. URL: https://knowledge.leglobal.org/wp-content/uploads/sites/2/LEGlobal-Employment-Law-Overview_Poland_2019-2020.pdf
9. Statystyka Polska. URL: <https://bdm.stat.gov.pl/>
10. World bank. Open data. URL: <https://data.worldbank.org/>
11. Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2020/zb/11/zb_yearbook_2019.pdf
12. OECD. Average wages. URL: <https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm#indicator-chart>
13. Stukalo N., Simakhova A. Social and economic effects of the war conflict in Ukraine for Europe. *Geopolitics under Globalization*. 2018. №2(1). С. 11–18. URL: [https://doi.org/10.21511/gg.02\(1\).2018.02](https://doi.org/10.21511/gg.02(1).2018.02)
14. Ukrainian students abroad: data until 2017/2018. URL: <https://cedos.org.ua/researches/ukrainske-studentstvo-za-kordonom-dani-do-201718-navchalnoho-roku>
15. Palagnyuk Y.V., Shtym O.I. Public policy of youth employment in EU member states: experience for Ukraine. *Mechanism of public management*. 2017. №1.