



**CENTRUM  
POLITYK  
PUBLICZNYCH**

# **Praca prawem nie towarem**

## **Perspektywy wprowadzenia gwarancji zatrudnienia w Polsce**

**5/2022**

**Gracjan Bachurewicz**

**Bartłomiej Biga**

**Maciej Frączek**

**Marcin Kędzierski**

**Michał Możdżeń**

## Spis treści

---

Wstęp .....	3
1. Perspektywy rozwoju rynku pracy w Polsce (Maciej Frączek, Michał Mozdzeń) .....	7
1.1. Główne trendy .....	7
1.2. Prognozy .....	12
1.3. Wyzwania rozwojowe .....	15
2. Idea gwarancji zatrudnienia (Gracjan Bachurewicz) .....	17
2.1. Idea gwarancji zatrudnienia w teorii ekonomii .....	19
2.2. Charakterystyka programu gwarancji zatrudnienia .....	20
2.3. Gwarancja zatrudnienia w praktyce .....	25
3. Gwarancja zatrudnienia a model polityki gospodarczej w Polsce (Michał Mozdzeń) .....	28
4. Gwarancja zatrudnienia a instytucje polityki rynku pracy w Polsce (Maciej Frączek) .....	34
4.1. Polski model polityki rynku pracy .....	34
4.2. Pracownicy publicznych służb zatrudnienia .....	38
4.3. Finansowanie .....	39
4.4. Podsumowanie .....	40
5. Spółdzielnie rozwojowe jako element strategii gwarancji zatrudnienia (Marcin Kędzierski) .....	41
6. Gwarancja zatrudnienia – wątpliwości (Bartłomiej Biga) .....	47
Bibliografia .....	50

## Wstęp

---

Sytuacja na polskim rynku pracy, pomimo wielu zawirowań, z pozoru wydaje się dobra i stabilna. Wskaźniki bezrobocia sytuują nasz kraj w chlubnej czołówce UE. Liczba osób aktywnych zawodowo systematycznie rośnie – choć od dobrych kilku lat mamy do czynienia z wchodzeniem w wiek emerytalny osób z powojennego wyżu demograficznego, to jednocześnie wzrasta wskaźnik aktywności zawodowej kobiet oraz liczba imigrantów zarobkowych. Pomimo wzrostu aktywności zawodowej nie rośnie bezrobocie, bo jeszcze szybciej rośnie wskaźnik zatrudnienia. Co więcej, na horyzoncie nie widać wielkiego ryzyka istotnego wzrostu bezrobocia. Oczywiście nie da się go wykluczyć, gdyby doszło choćby do zapaści niemieckiego przemysłu, z którym nasza branża wytwórcza jest mocno powiązana. Wydaje się jednak, że taka wizja nie należy do bardzo prawdopodobnych – nawet tegoroczne prognozy, uwzględniające problemy z dostawami gazu do Europy, nie przewidują jakiegoś Armagedonu. Dodatkowo, spodziewany okres dekonjunktury może wypchnąć część starszych pracowników na świadczenia przedemerytalne, zwiększając jeszcze bardziej i tak sporą liczbę wakatów w gospodarce.

Jednocześnie wciąż trudno mówić o rynku pracownika – poza wybranymi branżami realne wynagrodzenia maleją. W efekcie udział płac w PKB, należący i tak do jednych z niższych w całej Wspólnocie, po okresowym wzroście od 2020 roku znów zaczął spadać. Nie można wykluczyć, że w jakiejś części jest to spowodowane „ucieczką” części wynagrodzeń do szarej strefy – tu wiele zależy od branży czy choćby wielkości lokalnego rynku pracy. Nie zmienia to jednak zasadniczo faktu, że pozycja negocjacyjna pracowników jest słabsza, niż mogłoby to wynikać z rynkowej gry popytu i podaży pracy. Dodatkowo pozycję tę prawdopodobnie osłabi napływ setek tysięcy uchodźczyń z Ukrainy – nie da się bowiem wykluczyć, że jeszcze przez jakiś czas będą one gotowe zaakceptować gorsze warunki zatrudnienia. Podobnie jak w przypadku szarej strefy, także skala tego „imigracyjnego” zjawiska będzie zależeć i od branży, i od specyfiki lokalnego rynku pracy, bo Ukrainki poszukują zatrudnienia głównie w największych polskich miastach.

Powyższe obserwacje wskazują jednak, że polski rynek pracy jest bardzo zróżnicowany. W efekcie możemy mieć do czynienia z sytuacją, w której w jednym miejscu przedsiębiorcy będą się „zabijać” o pracownika, podczas gdy w innych – za sprawą wygaszenia produkcji

w firmie zatrudniającej znaczną część mieszkańców danego regionu – bezrobocie skoczy do dwucyfrowych poziomów. Ten ostatni scenariusz nie jest zresztą aż tak bardzo nieprawdopodobny – branża motoryzacyjna, która w najbliższych latach może przeżywać spore trudności, zatrudnia w Polsce ponad 200 tys. pracowników. Jednocześnie nie ma dziś żadnej gwarancji, że szumnie zapowiadane przeniesienie zaplecza przemysłowego z Azji do Europy przełoży się na wiele nowych miejsc pracy nad Wisłą.

Nie można też ignorować faktu, że popyt na wiele usług nie-pierwszej potrzeby, który pojawił się w ostatnich kilku latach naznaczony dobrą koniunkturą i wzrostem realnych dochodów (także za sprawą takich świadczeń jak 500+ czy bon turystyczny), w sytuacji rosnącej inflacji i spadku realnych wynagrodzeń może się załamać. Jednymi z pierwszych ofiar mogą być krajowe branże: turystyczna oraz gastronomiczna, które zostały już mocno nadszarpnięte pandemicznymi lockdownami, a teraz borykają się ze skutkami galopującej inflacji. Jeśli dodamy do tego fakt, że spośród ponad 400 tys. uchodźczyń z Ukrainy, które weszły już na rynek pracy, wiele kobiet znalazło zatrudnienie właśnie w sektorze takich usług, musimy być gotowi na zmierzenie się z zupełnie nowymi problemami. Namiastką jednego z nich jest przykład Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi, którego dyrektor odmówił podwyżek swoim pracownikom argumentując to możliwością szybszego zatrudnienia Ukraińców.

Naturalną odpowiedzią udzielaną przez mainstreamowych ekonomistów na problemy z lokalnymi nierównowagami na rynku pracy jest mobilność zatrudnienia – ludzie powinni przemieszczać się za pracą. Polska nie charakteryzuje się wysoką mobilnością pracowników. Powodów jest co najmniej kilka. Po pierwsze, i to problem dotyczący także lokalne rynki pracy, wobec *de facto* braku systemu edukacji zawodowej dorosłych, pracownicy w wielu miejscach w kraju nie mają możliwości aktualizacji swoich kompetencji i kwalifikacji zawodowych. Po drugie, płytkość rynku mieszkaniowego, w tym zwłaszcza rynku najmu, stanowi poważną barierę przy podejmowaniu decyzji o ewentualnej przeprowadzce za pracą. Po trzecie, wykluczenie komunikacyjne dotyczące w naszym kraju 14 mln ludzi, które wynika z fatalnej jakości transportu publicznego, skutecznie ogranicza możliwości przemieszczania się pracowników z miejsca zamieszkania do miejsca pracy. Po czwarte wreszcie, brak sprawnego systemu opieki nad dziećmi czy seniorami zmusza wielu pracowników do ograniczenia mobilności zawodowej. Nie bez znaczenia jest także fakt specyfiki więzi rodzinnych, która

odróżnia Polskę od innych państw Europy Zachodniej, choć gwoili sprawiedliwości w tym obszarze jesteśmy świadkami szybko postępujących zmian, upodabniających nas do społeczeństw Zachodu.

W konsekwencji, z perspektywy osoby bezrobotnej mieszkającej na Pomorzu Środkowym, nie ma większego znaczenia, że dramatycznie brakuje rąk do pracy np. w Specjalnej Strefie Ekonomicznej w Wałbrzychu, skoro niespecjalnie może ona opuścić swoje dotychczasowe miejsce zamieszkania. To zaś oznacza, że sam rynek nie jest w stanie poradzić sobie z występującą nierównowagą, choć może ponosić z jej tytułu koszty. Odpowiedzią na taką niesprawność rynku może (i powinna!) być odpowiednia polityka państwa. Nie ulega wątpliwości, że niezmiennym zadaniem stojącym przed polityką publiczną w Polsce jest stworzenie sprawnego systemu edukacji zawodowej, zapewnienie podstawowej bazy mieszkaniowej, eliminacja wykluczenia transportowego poprzez rozwój transportu publicznego, czy też zbudowanie działającego systemu opieki nad osobami niesamodzielnymi (dzieci, seniorzy, niepełnosprawni).

Nie trzeba być prorokiem, by stwierdzić, że prawdopodobieństwo rozwiązania wspomnianych wyżej problemów w krótkiej perspektywie czasowej jest bliskie zeru. Co za tym idzie, nie należy spodziewać się istotnego wzrostu mobilności zawodowej. Dlatego też, mając na uwadze zarówno lokalne nierównowagi na rynku pracy, jak i spodziewane spowolnienie gospodarcze oraz prognozowaną częściową automatyzację produkcji, która wypchnie z rynku pracy jakąś grupę pracowników, należy zastanowić się nad rozwiązaniem alternatywnym. Rozwiązaniem, które jednocześnie będzie pomocne przy nowych wyzwaniach rozwojowych, stojących przed naszym krajem, takich jak np. szeroko rozumiana transformacja energetyczna czy integracja imigrantów zarobkowych, zwłaszcza cechujących się niskim poziomem kompetencji zawodowych. Przybycie setek tysięcy ludzi z Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu czy Azji Południowo-Wschodniej wydaje się bowiem tylko kwestią czasu, a nie da się wykluczyć, że destabilizacja na obszarze postsowieckim będzie skutkować równie dużym napływem ludności z obszaru Kaukazu czy Syberii. Zresztą już dziś zaczynają pojawiać się problemy związane z dość nieuporządkowaną imigracją – wobec braku usystematyzowanej polityki migracyjnej integracja przybyszów odbywa się w modelu *laissez faire*, czyli dobrze znanym nad Wisłą podejściu „jakoś to będzie”, które nazwaliśmy w jednym z poprzednich raportów ludowymi improwizacjami.

Rozwiązaniem, które jest alternatywą wobec strategii ludowych improwizacji także na polskim rynku pracy, jest wprowadzenie gwarancji zatrudnienia (GZ) i rozbudowa systemu usług społecznych, czyli rozwiązań, które od kilku lat są coraz głośniejszymi dyskusyjnymi w międzynarodowej debacie publicznej. Choć w Polsce obydwa te pojęcia rodzą fatalne skojarzenia z epoką PRL, warto je ponownie odkryć i nadać im nowe znaczenie w rzeczywistości społeczno-gospodarczej trzeciej dekady XXI wieku. Nawet jeśli nie są one jakimś *wunderwaffe*, mogą stanowić wzbogacenie instrumentarium polityki publicznej, i to nie tylko w zakresie polityki rynku pracy, ale także polityki społecznej, opiekuńczej, senioralnej, integracyjnej, kulturalnej czy wreszcie środowiskowej.

Jakkolwiek temat jest bardzo złożony i wielowymiarowy, a sytuacja na rynku pracy na pierwszy rzut oka nie zachęca do namysłu nad gwarancją zatrudnienia, warto taki namysł podjąć, aby odpowiednio przygotować się na wyzwanie, z którymi przyjdzie nam się mierzyć we wcale już nieodległej przyszłości. Chcielibyśmy, aby niniejszy raport właśnie taką inicjującą rolę odegrał. Tym bardziej, że już dziś Polska boryka się z problemem niewykorzystanych zasobów pracy, które z wielu przyczyn o charakterze politycznym, gospodarczym, społecznym czy środowiskowym warto uruchomić.

# 1. Perspektywy rozwoju rynku pracy w Polsce (Maciej Frączek, Michał Możdżeń)

---

Poniższa analiza stanowi tzw. pierwsze przybliżenie stanu polskiego rynku pracy, oparte o ocenę sytuacji ilościowej (zatrudnienia i bezrobocie), jak i sytuacji płacowej. Znajduje się w niej także zestaw prognoz na najbliższą przyszłość. Celem tej wstępnej części opracowania jest przede wszystkim nakreślenie szerszego kontekstu, niezbędnego do przeanalizowania zapotrzebowania w krótkiej i średniej perspektywie na programy wsparcia pracowników, w tym gwarancji zatrudnienia (GZ).

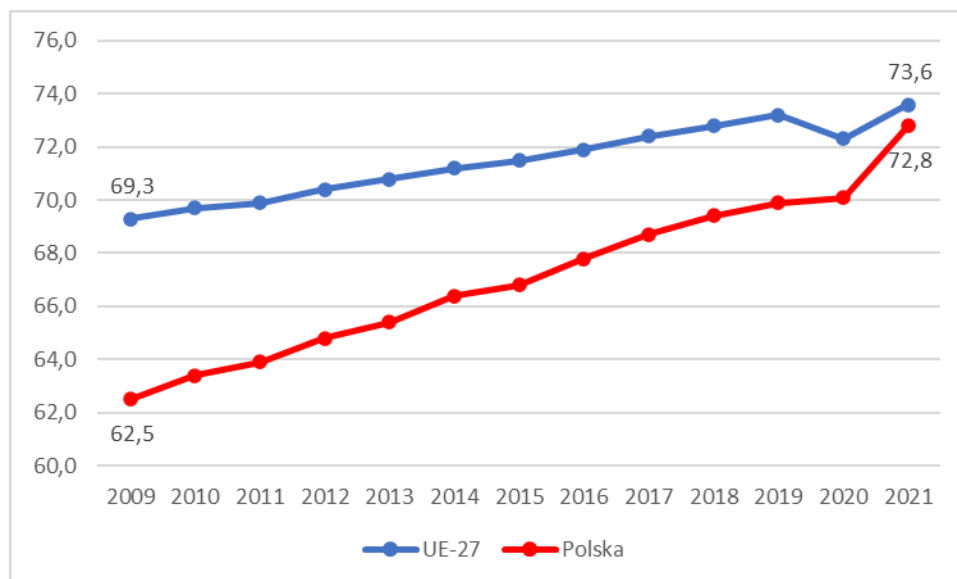
Mamy świadomość, że ogromna niepewność co do kierunków rozwoju krajowego i zagranicznego otoczenia gospodarczego nie pozwala na formułowanie dokładnych predykcji. Istnieje niemała szansa, że są one obarczone nadmiernym optymizmem. Stąd też odpowiedzialna polityka publiczna tym bardziej powinna charakteryzować się dobrym przygotowaniem instytucjonalnym, które będzie chronić pracowników w przypadku zmaterializowania się negatywnych scenariuszy i ułatwiać podejmowanie działań antycyklicznych.

## 1.1. Główne trendy

Podstawą rozwoju sytuacji na polskim rynku pracy jest niewątpliwie historyczne i aktualne kształtowanie się procesów związanych z poziomem aktywności ekonomicznej. Rewolucja na polskim rynku pracy, z którą mamy do czynienia od ponad trzech dekad, skutkuje tym, że z kraju o jednym z najniższych poziomów wykorzystania zasobów ludzkich awansowaliśmy do grona krajów ambitnie goniących liderów unijnych.

W 2009 r. Polska była krajem zajmującym 24. miejsce w całej UE pod względem poziomu współczynnika aktywności zawodowej (62,5%), ze stratą blisko 7 p.p. do unijnej średniej. W 2021 r. dystans ten zmniejszył się do niecałego 1 p.p., zaś sam wskaźnik wzrósł do poziomu blisko 73%, co pozwoliło na awans na 21. lokatę.

**Wykres 1. Współczynnik aktywności ekonomicznej w Polsce w latach 2009-2021 (15-64 lata, %)**



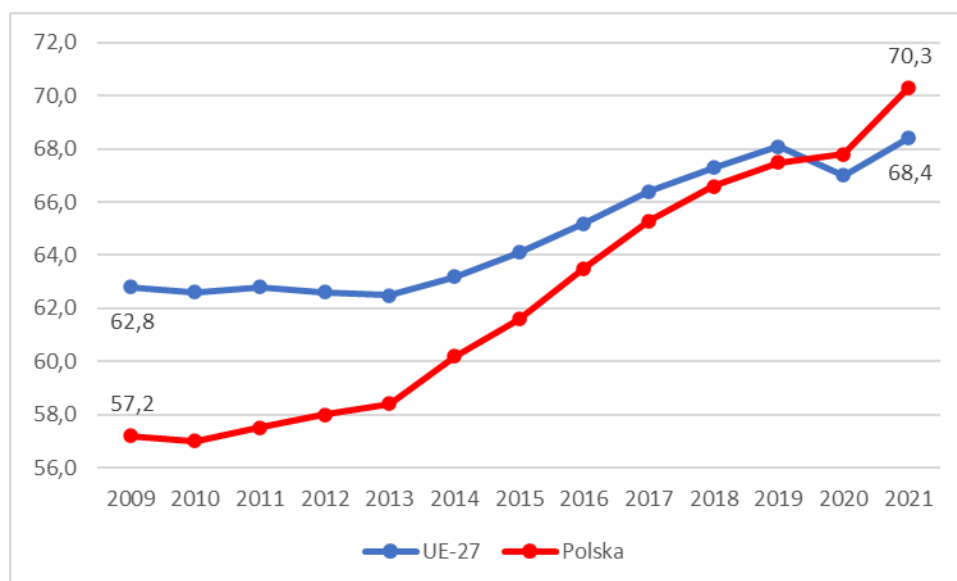
Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Eurostatu, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi\\_emp\\_a/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi_emp_a/default/table?lang=en) (dostęp: 08.09.2022).

O ile – używając terminologii stosowanej w kulturystyce – współczynnik aktywności zawodowej można traktować jako wskaźnik „masy” polskiego rynku pracy, to w przypadku stopy zatrudnienia mówimy już o jego „rzeźbie”. Wskaźnik ten pokazuje nam bowiem realny poziom wykorzystania potencjału zatrudnieniowego osób będących w wieku produkcyjnym i jako taki powinien być kluczowy w ocenie każdego rynku pracy.

W 2009 r. pracę w Polsce miało tylko nieco ponad 57% osób w wieku produkcyjnym, co było wynikiem o 5,5 p.p. gorszym od średniej unijnej i lokowało nasz kraj na 23. pozycji w całej UE. W trudnym, pandemicznym 2020 r. udało się nam po raz pierwszy nieznacznie przekroczyć średni poziom unijnej stopy zatrudnienia, zaś w 2021 r. przebiliśmy kolejną historyczną barierę – 70%, co dało nam 14. miejsce w UE.



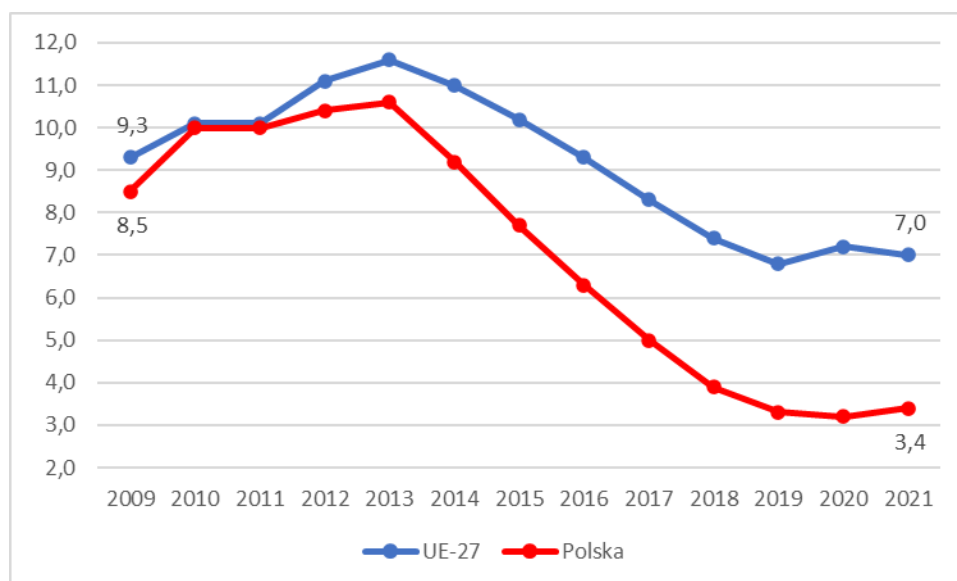
**Wykres 2. Stopa zatrudnienia w Polsce w latach 2009-2021 (15-64 lata, %)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Eurostatu, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi\\_emp\\_a/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi_emp_a/default/table?lang=en) (dostęp: 08.09.2022).

Stopa bezrobocia przez długie lata była miernikiem, od którego rozpoczynaliśmy analizy polskiego rynku pracy, i nie były to historie z gatunku „żyli długo i szczęśliwie”. Dość powiedzieć, że w latach 2002-2006 na tle obecnych członków UE charakteryzowaliśmy się najwyższym poziomem stopy bezrobocia (z rekordowym dla naszego rynku pracy poziomem 20% w 2002 r.). W 2009 r. stopa bezrobocia w Polsce (8,5%) była już niższa od średniej unijnej o blisko 1 p.p. (co dawało nam 15. miejsce w UE), zaś w 2021 r. awansowaliśmy na drugą pozycję, ustępując tylko Czechom. Poziom stopy bezrobocia równy 3,4% (dwukrotnie niższy od średniej unijnej) pokazuje jak mocną i pozytywną przemianę przeszedł nasz rynek pracy.

**Wykres 3. Stopa bezrobocia w Polsce w latach 2009-2021 (15–64 lata, %)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Eurostatu, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une\\_rt\\_a/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_rt_a/default/table?lang=en) (dostęp: 08.09.2022).

Opisując polski rynek pracy nie sposób nie wspomnieć o wynagrodzeniach, które z jednej strony są istotnym parametrem kosztowym dla pracodawców, z drugiej zaś uproszczonym miernikiem poziomu zadowolenia pracowników. W polskiej debacie publicznej najczęściej odnosimy się do dynamiki wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw (czy też w gospodarce narodowej), zastanawiamy się nad wysokością minimalnego wynagrodzenia, zapominając przy tym o szerszym kontekście tej dyskusji z uwzględnieniem wymiaru porównawczego.

Aby zmienić to podejście, należy przyrzeć się polskim płacom na tle sytuacji panującej na innych unijnych rynkach pracy. W dobie coraz mocniejszych międzynarodowych powiązań gospodarczych oraz wzrastającej mobilności pracowników (mającej miejsce nie tylko w przestrzeni fizycznej, ale i zdalnej/cyfrowej), płace dostępne np. na niemieckim rynku pracy stają się istotnym moderatorem decyzji zatrudnieniowych podejmowanych przez polskich pracowników, ale i przedsiębiorców. Dlatego właśnie warto pokazać poziom średnich rocznych zarobków netto na przykładzie singla/singielki bez dzieci – zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym – dla Polski oraz kilku innych krajów unijnych, będących na różnych poziomach rozwoju społeczno-gospodarczego (Bułgarii, Czech, Portugalii, Włoch, Niemiec i Holandii).

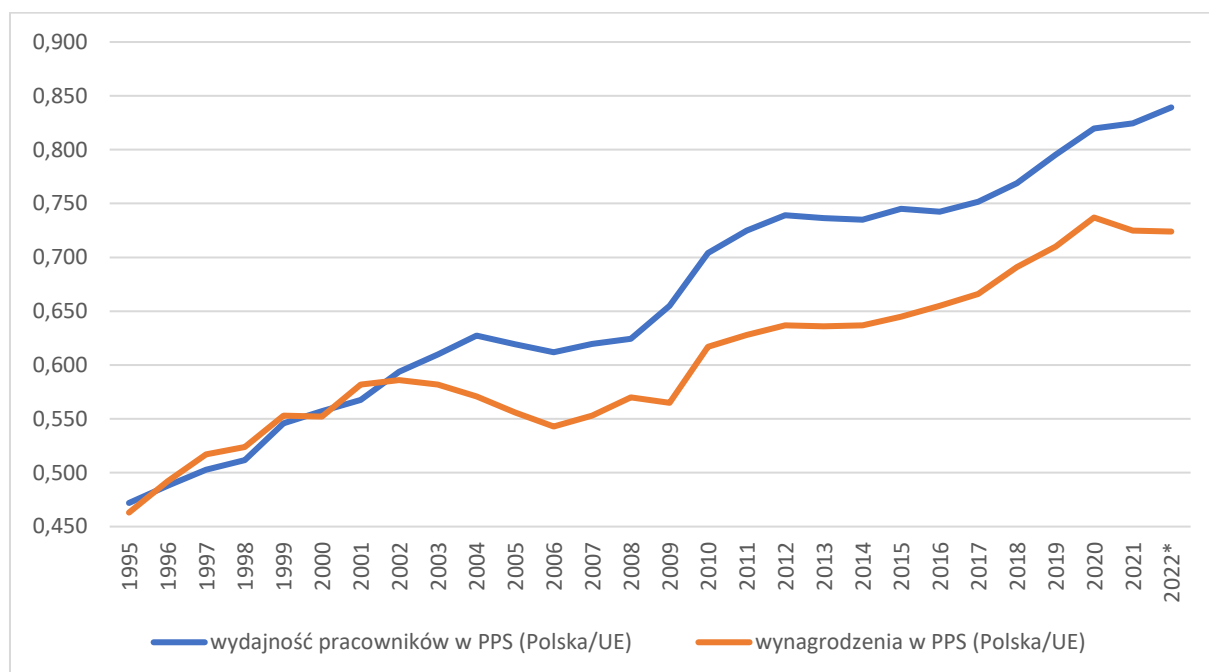
Porównując najpierw wynagrodzenia w ujęciu nominalnym, poprzez wyrażenie ich w euro, dostrzegamy, że polski rynek pracy nie jest bardzo atrakcyjny pod względem zarobków.

W 2009 r. w Polsce bezdzietny singiel/singielka zarabiał netto nieco ponad 6 tys. euro rocznie, zaś płace w pozostałych porównywanych krajach wynosiły: Bułgaria (BG) – 2,9 tys. euro, Czechy (CZ) – 8,3 tys. euro, Portugalia (PT) – 12,3 tys. euro, Włochy (IT) – 19,3 tys. euro, Niemcy (DE) – 23,9 tys. euro i Holandia (NL) – 30,3 tys. euro. W 2021 r. przeciętna roczna pensja netto referencyjnego singla wyniosła w Polsce 10,6 tys. euro, w BG – 6,9 tys. euro, w CZ – 13,6 tys. euro, w PT – 14,8 tys. euro, we IT – 23,9 tys. euro, w DE – 32,7 tys. euro i w NL – 40,1 tys. euro. A zatem w ujęciu nominalnym pensje Portugalczyków są o ok. połowę wyższe od naszych, Niemców – ponad trzykrotnie, zaś przeciętnie w całej UE zarabia się dwuipółkrotnie więcej.

Zupełnie inaczej jednak wygląda konkurencyjność polskich wynagrodzeń, gdy przyjrzymy się ich sile nabywczej. Możemy to zrobić dzięki wyrażeniu porównywanych pensji w Standardzie Siły Nabywczej (PPS) – umownej jednostce walutowej stosowanej w UE do przeliczeń zagregowanych danych ekonomicznych dla potrzeb porównań przestrzennych, w taki sposób, aby wyeliminować różnice w poziomach cen między państwami członkowskimi. I tak, w 2009 r. w ten sposób wyliczane roczne wynagrodzenie netto bezdzietnego singla było równe w Polsce 10,5 tys. PPS<sup>[3]</sup>, w BG – 5,5 tys. PPS, w CZ – 11,9 tys. PPS, w PT – 14,0 tys. PPS, we IT – 18,6 tys. PPS, w DE – 22,3 tys. PPS i w NL – 28, tys. PPS. Z kolei w 2021 r. w Polsce zarabiano średnio 18,3 tys. PPS<sup>[4]</sup>, w BG – 12,6 tys. PPS, w CZ – 17,2 tys. PPS, w PT – 16,6 tys. PPS, we IT – 23,6 tys. PPS, w DE – 30,6 tys. PPS i w NL – 34,7 tys. euro. Widzimy zatem wyraźnie, że realna wartość wynagrodzeń Portugalczyków jest niższa niż w Polsce, Niemcy zarabiają już tylko nieco ponad połowę tego co my, zaś przeciętnie w UE wynagrodzenia są wyższe o ok. jedną trzecią od naszych.

Również dane o relacji wydajności pracy oraz wysokości płac do średniej unijnej wskazuje, że od początku XX w. pojawiła się stopniowo rosnąca luka między tymi dwiema kategoriami, co wskazuje na budowę od tamtego czasu w naszym kraju modelu konkurowania kosztami pracy (więcej o tym aspekcie w rozdziale na temat modelu polityki gospodarczej).

**Wykres 4. Wydajność pracy oraz wynagrodzenia w Polsce w latach 2009-2021 w relacji do średniej UE (PPS)**



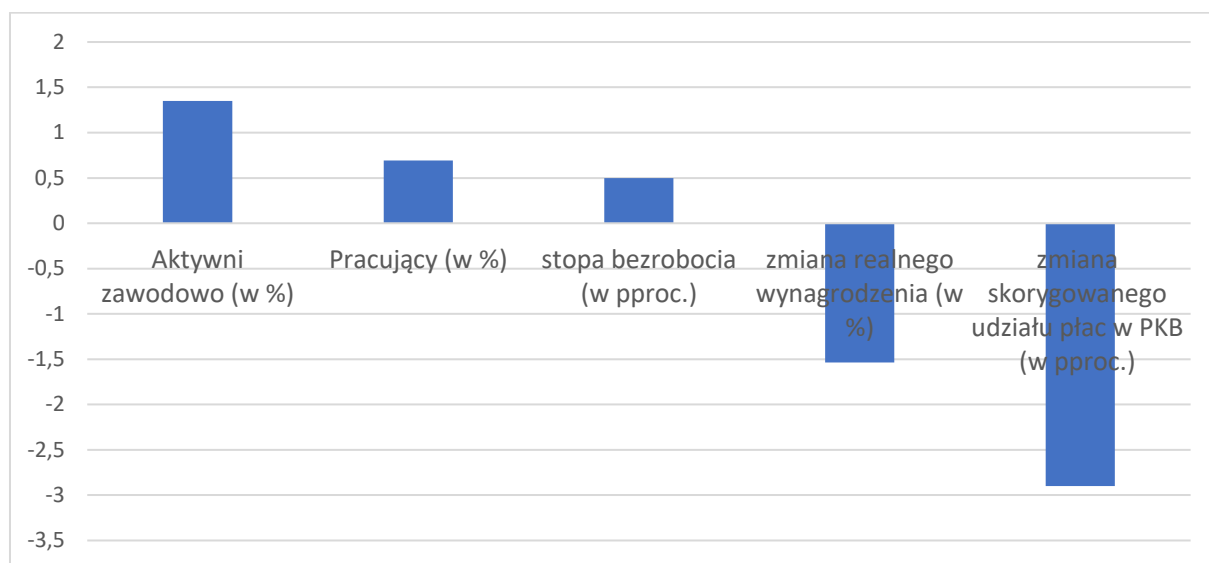
\* prognoza KE

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Ameco, [https://dashboard.tech.ec.europa.eu/gd\\_digit\\_dashboard\\_mt/public/sense/app/667e9fba-eea7-4d17-abf0-ef20f6994336/sheet/f38b3b42-402c-44a8-9264-9d422233add2/state/analysis/](https://dashboard.tech.ec.europa.eu/gd_digit_dashboard_mt/public/sense/app/667e9fba-eea7-4d17-abf0-ef20f6994336/sheet/f38b3b42-402c-44a8-9264-9d422233add2/state/analysis/) (dostęp: 04.10.2022).

## 1.2. Prognozy

Prognozy NBP oraz Komisji Europejskiej wskazują na jednoznaczne, ale nie gwałtowne pogorszenie się sytuacji na rynku pracy w najbliższych latach. Zgodnie z ostatnią dostępną prognozą KE z maja 2022 r., do końca 2023 r. powinniśmy obserwować zwiększanie liczby aktywnych zawodowo oraz pracujących, przy niewielkim wzroście bezrobocia oraz spadku płac realnych. Jednocześnie ze względu na prognozowaną dodatnią zmianę PKB oraz wzrost zysków w analizowanym okresie, udział płac w PKB ma zdaniem KE spaść do najniższego historycznie poziomu 45,2% na koniec 2023 r.

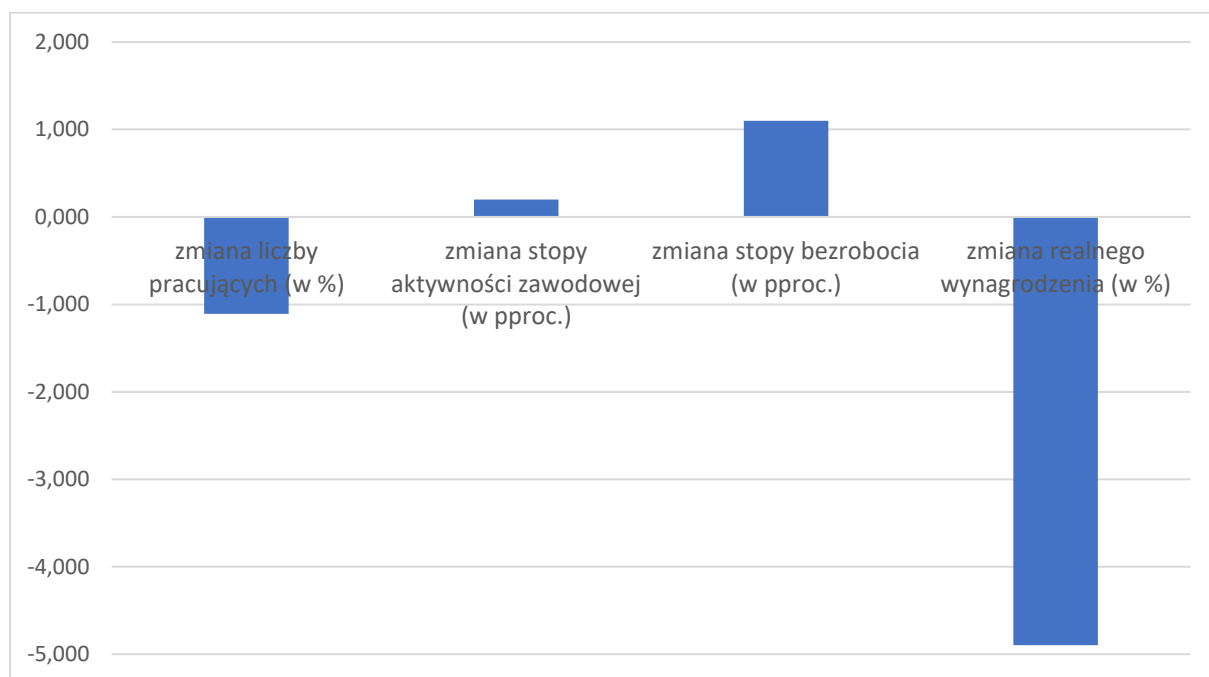
**Wykres 5. Dynamika kluczowych zmiennych rynku pracy w latach 2021-2023 (wg prognozy Komisji Europejskiej z wiosny 2022 roku)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Ameco, [https://dashboard.tech.ec.europa.eu/qs\\_digit\\_dashboard\\_mt/public/sense/app/667e9fba-eea7-4d17-abf0-ef20f6994336/sheet/f38b3b42-402c-44a8-9264-9d422233add2/state/analysis/](https://dashboard.tech.ec.europa.eu/qs_digit_dashboard_mt/public/sense/app/667e9fba-eea7-4d17-abf0-ef20f6994336/sheet/f38b3b42-402c-44a8-9264-9d422233add2/state/analysis/) (dostęp: 04.10.2022).

Niedługo po prognozach KE pojawiła się również prognoza makroekonomiczna NBP uwzględniająca kluczowe kategorie rynku pracy. Zgodnie z szacunkami NBP z lipca 2022 r. ujemna zmiana liczby pracujących stanowiła będzie przede wszystkim odpływ od pracujących do bezrobotnych, co w perspektywie 2024 roku ma podwyższyć stopę bezrobocia o 1 p.p. Jednocześnie NBP szacuje dużo wyższy spadek płac realnych, co przy porównywalnych do KE szacunków wzrostu PKB wskazuje na jeszcze wyższy spadek udziału płac w PKB niż szacują analitycy unijni.

**Wykres 6. Dynamika kluczowych zmiennych rynku pracy w latach 2021-2024 (wg prognozy NBP z lipca 2022 roku)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych NBP.  
[https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/polityka\\_pieniezna/dokumenty/projekcja\\_inflacji.html](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/polityka_pieniezna/dokumenty/projekcja_inflacji.html)

Należy pamiętać, że w obecnym okresie poziom niepewności co do przyszłej koniunktury gospodarczej oraz realnych ograniczeń podaźowych, nie mówiąc o ryzyku geopolitycznym, jest bardzo wysoki. Powoduje to, że wszelkie prognozy obarczone są bardzo wysokim ryzykiem błędu, choć wydaje się, że polega on raczej na przyjęciu zbyt optymistycznej perspektywy. Trudno bowiem wyobrazić sobie, by w tak turbulentnym otoczeniu kluczowe wskaźniki rynku pracy mogły ulec wyraźnej poprawie.

Bazując na danych historycznych, prognozowanych trendach oraz własnej ocenie eksperckiej można pokusić się o ostrożne sformułowanie następujących prognoz dla polskiego rynku pracy:

- w krótkim horyzoncie czasowym można spodziewać się utrzymania pozytywnych trendów na polskim rynku pracy, co przełoży się na ugruntowanie pozycji Polski jako mocnego średniaka w kontekście funkcjonowania unijnego rynku pracy;
- w średnim horyzoncie czasowym znacząco osłabnie dynamika poprawy poziomu głównych wskaźników rynku pracy w Polsce, zaś zmiana dystansu do najlepszych unijnych rynków pracy będzie moderowana przede wszystkim przez zdolność naszego kraju do utrzymania

co najmniej takiej samej, a najlepiej – wyższej dynamiki wzrostu gospodarczego w porównaniu do innych krajów UE;

- w długim horyzoncie czasowym:
  - w przypadku utrzymania się dobrej koniunktury światowej i znaczących zmian w obowiązującym w Polsce paradygmacie rozwoju społeczno-gospodarczego (w którym praca – w różnych wymiarach i na różnych poziomach odniesienia – stanie się centralną kategorią rozwojową, także dla szeroko rozumianej polityki publicznej na rzecz pracy) istnieje duża szansa na znaczące zbliżenie się do poziomu charakteryzującego najlepsze unijne rynki pracy – niemiecki, holenderski czy skandynawskie;
  - z kolei w sytuacji osłabionej dynamiki gospodarczej i pogłębiania się strukturalnych problemów gospodarczych i zatrudnieniowych w Polsce może nastąpić spadek pozycji konkurencyjnej naszego rynku pracy nieco poniżej średniego poziomu unijnego.

### 1.3. Wyzwania rozwojowe

Chcemy rozpocząć tę część od oczywistej, ale wartej podkreślenia konstatacji, że każdy rynek pracy – również polski – poddawany jest oddziaływaniu wielu megatrendów, często przyjmujących wręcz globalny zasięg. Szukając zatem specyfiki wyzwań charakterystycznych dla polskiego rynku pracy nie możemy zapominać o bardzo istotnym wpływie – zarówno bezpośrednim, jak i pośrednim – na procesy występujące na tym rynku takich czynników jak m.in.: gwałtowna zmiana technologiczna (IV rewolucja przemysłowa), kryzys demograficzny, geopolityczny, energetyczny i środowiskowy.

Patrząc z kolei na szczegółowe wyzwania rozwojowe stojące przed polskim rynkiem pracy można, po pierwsze, wskazać wśród nich uwarunkowania (czynniki, mechanizmy, trendy) o charakterze stymulant. Do tych swoistych szans rozwojowych zaliczyć możemy m.in.:

- zwiększenie poziomu aktywności zawodowej wśród relatywnie słabiej zagospodarowanych zasobów pracy – kobiet, osób najmłodszych oraz najstarszych (w tym w wieku emerytalnym), osób z niepełnosprawnościami;

- wykorzystanie dużego napływu migrantów ukraińskich do wzmocnienia ilościowego i jakościowego potencjału polskiego rynku pracy oraz, generalnie, szersze otwarcie się polskiego rynku pracy na pracowników zagranicznych;
- systematyczna poprawa wydajności pracy, pomimo obniżania się inwestycji w relacji do PKB powinna pozwolić na utrzymanie zatrudnienia przy rosnących płacach.

Z drugiej strony patrząc, dostrzec można także wiele istniejących i potencjalnych destymulant rozwoju. Wśród tych zagrożeń rozwojowych wskazujemy na:

- niewystarczająco rozwinięty jakościowy wymiar relacji zatrudnieniowych, związany m.in. z: poziomem wynagrodzeń, rodzajem oferowanych umów, dostępem do szkoleń, kształtowaniem ścieżek kariery, charakterem stosunków międzyludzkich w środowisku pracy;
- segmentację, silnie negatywnie oddziałującą na stosunki zatrudnieniowe, występującą w różnych wymiarach polskiego rynku pracy (m.in.: osoby młode vs. osoby starsze, pracownicy sektora prywatnego vs. pracownicy sektora publicznego, pracownicy fizyczni vs. pracownicy umysłowi, pracownicy „analogowi” vs. pracownicy „cyfrowi”, osoby związane z wąskimi i płytkimi wiejskimi/małomiasteczkowymi rynkami pracy – vs. osoby funkcjonujące na metropolitalnych rynkach pracy);
- wyczerpywanie się prostych rezerw rozwojowych w kontekście dostępnych zasobów pracy, co może znacząco zmniejszyć dynamikę wzrostu odsetka osób aktywnych zawodowo i pracujących;
- zanik dialogu społecznego oraz słabo rozwinięte mechanizmy kooperacji/komunikacji na linii pracodawcy – pracownicy;
- brak dostosowania polityki rynku pracy do wyzwań globalnych (światowy rynek pracy), regionalnych (unijny rynek pracy) i lokalnych (krajowy, regionalne i lokalne rynki pracy);
- systemowa słabość publicznych instytucji otoczenia rynku pracy (PIP, sądownictwo pracy) mających za zadanie egzekucję przepisów kodeksu pracy i praw pracowniczych).



## 2. Idea gwarancji zatrudnienia (Gracjan Bachurewicz)

---

Gwarancja zatrudnienia (GZ) to publiczny program mający na celu zapewnienie pracy w projektach sektora publicznego każdej osobie bezrobotnej. Skrótowno gwarancję zatrudnienia można nazwać publiczną opcją pracy (Tcherneva, 2018), co jasno wskazuje, że pomysł ten polega na zagwarantowaniu prawa, a nie przymusu pracy. Jak pisze ekonomistka Pavlina R. Tcherneva, główna propagatorka tej propozycji gospodarczej: „jest to rozwiązanie, zgodnie z którym każda osoba poszukująca pracy powinna otrzymać możliwość jej wykonywania, niezależnie od swojej sytuacji czy stanu gospodarki” (Tcherneva, 2021, s. 17).

Celem programu gwarancji zatrudnienia jest bezpośrednia kreacja społecznie użytecznych miejsc pracy (*direct job creation*) w lokalnych społecznościach za godziwą płacą. Program ten byłby centralnie finansowany i lokalnie administrowany. Gwarantowanie pracy z umożliwiającą godne życie i społecznie inkluzywną płacą, służyłoby nie tylko walce z przymusowym i długotrwałym bezrobociem, ale również wyznaczyłoby minimalny standard pracy w zakresie wynagrodzenia, wymiaru i warunków pracy w całej gospodarce. Właśnie w tym kontekście Tcherneva pisze o możliwym do osiągnięcia „standardzie dobrych miejsc pracy” (Ibid., s. 74). W praktyce wdrożenie krajowej gwarancji zatrudnienia wiązałoby się z przyjęciem nowej umowy społecznej, której podstawą byłoby uznanie tego, że każda osoba chętna i zdolna do pracy ma do tego prawo.

Propozycja publicznej gwarancji zatrudnienia opiera się na trzech założeniach. Po pierwsze, jest to oddolny program polegający na partycypacyjnym procesie podejmowania decyzji, zgodnie z którym zakłada się, że osoby bezrobotne i lokalne społeczności same najlepiej wiedzą, co jest dla nich dobre oraz jakie potrzeby i problemy powinny być w pierwszej kolejności zaadresowane (*bottom-up approach*). Po drugie, jest to program, który docelowo ma stać się trwałym elementem systemu pomocy społecznej. Poprzez zagwarantowanie prawa do pracy uzupełni on dotychczasowe instytucje i narzędzia służące walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Po trzecie, będzie to lepsze rozwiązanie stabilizacyjne w stosunku do obecnego systemu pomocy społecznej, bazującego na kosztownych świadczeniach socjalnych i utrzymywaniu rezerwowej armii bezrobotnych (zob. Tcherneva, Belaich i Lojkine, 2021).

Państwo w myśl tej koncepcji pełni rolę pracodawcy ostatniej szansy (*employer of last resort*). Oznacza to, że zobowiązuje się oferować społecznie użyteczne miejsca pracy każdej osobie bezrobotnej i chętnej do podjęcia zatrudnienia. W praktyce ten obowiązek wraz z odpowiednim finansowaniem byłby delegowany do samorządów, organizacji pozarządowych (typu *non-profit*) lub innych specjalnie do tego powołanych jednostek. Co istotne, miejsca pracy w ramach gwarancji zatrudnienia nie stanowiłyby konkurencji dla zatrudnionych w sektorze publicznym ani w sektorze prywatnym, ponieważ pracujące w tym nowym programie osoby wykonywałyby pracę, której obecnie nie wykonuje żaden z tych sektorów. Jest tak, ponieważ nie przynosi to zysków (to się tyczy głównie sektora prywatnego), albo dlatego, że brakuje im na to środków (samorządy). Przewagą programu gwarancji zatrudnienia w tej sytuacji jest to, że oddziela zatrudnienie od kwestii zyskowności zatrudnienia (Tcherneva, 2018).

Takie podejście stanowi przeciwieństwo obecnych realiów pod dwoma ważnymi względami. Po pierwsze, nieprzynoszące zysku prace współcześnie nie są wykonywane przez firmy sektora prywatnego, a ograniczone (lub nawet malejące) dochody samorządów nie pozwalają im na zatrudnianie czy zlecanie prac nastawionych na społeczną użyteczność a nie zysk. Ponadto prywatne przedsiębiorstwa nie zatrudniają osób długotrwale bezrobotnych, ponieważ jest to dla nich zbyt kosztowne. Program gwarancji zatrudnienia byłby w tych warunkach swoistą trzecią drogą i sposobem na dostarczenie zatrudnienia, szkoleń i podnoszenie kompetencji w miejscu pracy (*on-the-job training*), a także sposobem na usensownienie pracy dla wielu osób (wobec postępującej epidemii prac bez sensu – zob. Graeber, 2021). Po drugie, aktualnie mamy do czynienia z sytuacją, w której urzędy pracy funkcjonują *de facto* jak anachroniczne tablice ogłoszeniowe. Zamiast tego mogłyby tworzyć realne miejsca pracy, łącząc lokalne potrzeby – w szczególności popyt na pracę w zakresie dostarczania usług i dóbr publicznych – z lokalnie dostępną i obecnie marnotrawioną podażą osób poszukujących pracy.

Warto w tym miejscu wspomnieć często pojawiający się zarzut wobec publicznych programów zatrudnienia, takich jak gwarancja zatrudnienia, który głosi, że są one z natury rzeczy mniej wydajne niż projekty i prace sektora prywatnego. Niekoniecznie jest to prawda, ponieważ jak pisze Tcherneva (2021, s. 122): „twierdzenie, że gwarancja zatrudnienia byłaby niewydajna, również opiera się na nieporozumieniu. Zatrudnienie kogoś nie jest mniej wydajne niż

utrzymywanie tej osoby w stanie bezrobocia. Z uwagi na szkodliwy wpływ bezrobocia na jednostki i rodziny można twierdzić, że wydajność osób bezrobotnych jest ujemna, a gwarancja zatrudnienia zapewniłaby im szkolenia w ramach pracy i edukację. Osoby cieszące się względną stabilnością zatrudnienia są szczęśliwsze, bardziej zmotywowane i wydajne w pracy”.

## 2.1. Idea gwarancji zatrudnienia w teorii ekonomii

Idea gwarancji zatrudnienia swoimi korzeniami sięga prac takich ekonomistów jak John M. Keynes, Abba Lerner, Hyman Minsky i Michał Kalecki, którzy przedstawili trafne diagnozy i nowatorskie recepty na walkę z wielkim kryzysem lat 30. ubiegłego wieku. Rozwijane przez nich teorie łączą zasadę efektywnego popytu, w myśl której bieżąca aktywność ekonomiczna jest determinowana przez wielkość łącznego popytu i zagregowanych wydatków, z przekonaniem, że osiągnięcie i utrzymanie stanu pełnego zatrudnienia jest „nadrzędnym obowiązkiem rządu” (Lerner, 1944, s. 302). I rzeczywiście, jak podkreśla Leśniewicz (2021, s. 11): „po wielkim kryzysie w Stanach Zjednoczonych idea pełnego zatrudnienia stała się ekonomicznym mainstreamem i była nim do końca lat 70., kiedy doszło do neoliberalnego zwrotu w światowej ekonomii”.

Na poziomie makroekonomicznym propozycja gwarancji zatrudnienia opiera się na współczesnym rozumieniu działania monetarnych (kapitalistycznych) gospodarek rynkowych. Zgodnie z tym podejściem (naukowo nazywanym keynesowskim lub postkeynesowskim), ogólny poziom zatrudnienia w gospodarce jest funkcją łącznego popytu. W związku z tym brak osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia wynika z prowadzenia niewłaściwych polityk gospodarczych przez odpowiednie władze monetarne i fiskalne, czyli w praktyce z niedostatecznie dużych inwestycji publicznych lub zbyt wysoko utrzymywanych stóp procentowych banku centralnego. Przykładami takich polityk jest kierowanie się koncepcją „naturalnej” stopy bezrobocia NAIRU (*non-accelerating inflation rate of unemployment*) w polityce pieniężnej oraz stosowanie polityki cięć budżetowych (*austerity policies*) w obszarze działań fiskalnych rządu (Tcherneva, 2018).

Zgodnie z postkeynesowskim podejściem, reprezentującym oryginalną myśl Kaleckiego i Keynesa, w przeciwieństwie do prywatnego rynku, rząd ma narzędzia do zapewnienia stanu

pełnego i produktywnego zatrudnienia (zob. Keynes, 2003 [1936]; Kalecki, 1943). Są nimi przede wszystkim wydatki i inwestycje publiczne, które uruchamiane w sposób antycykliczny prowadzą do wzrost łącznego popytu i zatrudnienia, a w konsekwencji do poprawy koniunktury, działając jako automatyczny stabilizator makroekonomiczny (zob. Łaski, 2015; Bachurewicz, 2022). Jednak, jak podkreślał Kalecki, istnieją istotne polityczne przesłanki, dla których możemy oczekiwać silnego sprzeciwu ze strony reprezentujących interesy sektora prywatnego „wodzów przemysłu” w stosunku do polityki pełnego zatrudnienia (Kalecki, 1943).

## 2.2. Charakterystyka programu gwarancji zatrudnienia

Najważniejsze cechy programu gwarancji zatrudnienia (GZ), które określają ramy tej propozycji polityki gospodarczej, można streścić w następujących punktach (por. Tcherneva, 2012; 2018).

Jest to program centralnie finansowy i lokalnie administrowany. Zgodnie z postulatami zwolenników Nowoczesnej Teorii Monetarnej (w skrócie MMT, zob. Bachurewicz, 2021; Kelton, 2020; Wray, 2019) państwo suwerenne pod względem monetarnym nie ma ograniczeń dla wydatków fiskalnych – jest ograniczone wyłącznie dostępnością realnych zasobów. MMT zmienia obowiązujący paradygmat ekonomiczny, podkreślając, że „wszystkie pieniądze w gospodarce są pieniędzmi wykreowanymi przez wydatki państwa lub przez akcję kredytową banków” oraz że „wydatki publiczne tworzą pieniądze dla nas, podatki zaś kreują popyt na te pieniądze” (Bachurewicz, 2021, s. 41). W związku z tym finansowanie programu GZ będzie pochodzić w całości z budżetu państwa i banku centralnego (a nie od prywatnych banków), co jest zasadne ze względu na cel, jakim jest osiągnięcie dobra publicznego (dobra wspólnego), a także ze względu na ograniczone możliwości finansowe samorządów i władz lokalnych. Jak wyjaśniają ekonomiści MMT, wynikają one z tego, że samorzady jako użytkownicy waluty (*currency users*) są uzależnione od publicznych pieniędzy państwa – współczesnego kreatora i prawnego emitenta suwerennej waluty (*currency issuer*, zob. Kelton, 2020).

Finansowanie programów publicznego zatrudnienia w ogólnym przypadku nie powinno stanowić problemu, ponieważ „GZ [gwarancja zatrudnienia] jest tańsza niż dzisiejsze programy mające przeciwdziałać bezrobociu” (Leśniewicz, 2021, s. 12; por. Tcherneva, 2021).

Wynika to między innymi z faktu, że środki publiczne wypłacane obecnie jako świadczenia dla bezrobotnych mogą być przekierowane jako jedno ze źródeł finansowania gwarancji zatrudnienia. Ponadto osoby podejmujące zatrudnienie w programie GZ – oprócz wytwarzania dodatkowych produktów i usług użytecznych dla lokalnych społeczności – dzięki osiągniętym dochodom będą również ilościowo płacić więcej podatków. Te podatki z kolei zasilą budżet centralny poprzez wzrost wpływów z podatków pośrednich (takich jak VAT), a także poprawią finanse samorządów dzięki wzrostowi wpływów z podatków dochodowych (takich jak PIT).

Gwarancja zatrudnienia tworzy doskonale elastyczny popyt na pracę. To jest popyt na pracę niezależny od cyklu koniunkturalnego, poziomu wynagrodzeń itd. Zatem nie jest to rozwiązanie tylko na czasy kryzysu. Wszak nawet w okresach ekonomicznego boomu ludzie chętni do pracy często nie mogą jej znaleźć. Publiczna opcja pracy, jaką jest gwarancja zatrudnienia, pokonuje tę barierę poprzez oferowanie zatrudnienia w każdym momencie cyklu koniunkturalnego. Na takie posunięcie stać jednak wyłącznie państwo, które może sobie pozwolić na oddzielenie decyzji o zatrudnieniu od tego, czy jest to ekonomicznie opłacalne (zyskowe). W ten sposób gwarancja zatrudnienia może wyeliminować bezrobocie poprzez „zatrudnianie pracowników takimi jakimi są, bez względu na ich doświadczenie zawodowe, rasę, wiek czy płeć (Tcherneva, 2012, s. 162).

Program gwarancji zatrudnienia daje pracę osobom stojącym na końcu kolejki bezrobotnych. Innymi słowy, gwarancja zatrudnienia eliminuje bezrobocie u podstaw (społecznej) drabiny dochodowej. Dzięki temu pomaga efektywnie walczyć z nierównościami, ubóstwem i wykluczeniem. Jest tak również dlatego, że w przeciwieństwie do dużych programów wydatków publicznych (przeznaczanych np. na budowę lub modernizację istniejącej infrastruktury) – program GZ jest oddolny i polega na identyfikacji i zaspokajaniu lokalnych potrzeb oraz na rozwiązywaniu miejscowych problemów. Co więcej, program ten zatrudnia osoby, które sektor prywatny zazwyczaj zwalnia jako pierwsze i zatrudnia jako ostatnie (są to często osoby o niższym wykształceniu lub o niższym stażu pracy). Z kolei wysokobudżetowe i proinwestycyjne programy mające na celu wzrost łącznego popytu w gospodarce i pobudzenie koniunktury zazwyczaj dostarczają pracę osobom dobrze wykształconym, dobrze wynagradzanym i z relatywnie długim stażem pracy.

Wydatki publiczne przeznaczone na program gwarancji zatrudnienia zawsze są na odpowiednim poziomie i nie podlegają dyskrecjonalnej lub uznaniowej polityce rządu.

Program GZ jest adresowany do konkretnej i liczbowo ograniczonej grupy społecznej. W swoim działaniu przypomina automatyczny stabilizator koniunktury, stanowi więc przykład polityki opartej na regułach. W przeciwieństwie do dużych, stymulujących gospodarkę programów wydatkowych rządu, w przypadku których ekonomiści zazwyczaj nie wiedzą, jak duży rozmiar powinny przybrać, aby osiągnąć pełne zatrudnienie – gwarancja zatrudnienia daje pewność, że nie zostanie wydana ani złotówka ponad to, co jest konieczne, by każda osoba chętna i zdolna do pracy ją znalazła. Osiągnięcie pełnego zatrudnienia przez wielobudżetowe programy wydatkowe rządu jest obarczone dodatkową niepewnością związaną z poziomem innych komponentów łącznego popytu w gospodarce (tj. prywatnych inwestycji, oszczędności czy eksportu netto), które w dużej mierze mają charakter niestabilny i cykliczny oraz pozostają poza kontrolą decydentów publicznych. Na tym tle program GZ cechuje przewaga związana z zawsze odpowiednią wielkością wydatków publicznych prowadzących do pełnego i produktywnego zatrudnienia.

Prace w ramach gwarancji zatrudnienia nie rywalizują z miejscami pracy w sektorze prywatnym. W ramach programu GZ będzie oferowane zatrudnienie w projektach sektora publicznego, w organizacjach non-profit, a także w niezorientowanych na zysk lokalnych aktywnościach, których nadrzędnym celem jest dobro wspólne mieszkańców. Troska o dobro publiczne przejawiać się będzie w szczególności w takich aspektach życia jak: zdrowie psychiczne, wykonywanie pracy opiekuńczej, dbanie o komfort, zdrowie i dobrostan osób gorzej sytuowanych, wykluczonych, osób z niepełnosprawnościami oraz będących w kryzysie bezdomności czy w kryzysie uchodźczym. Warto jednak podkreślić, że praca w ramach programu GZ ma jedynie umożliwić tranzycję (tj. przejściowe zatrudnienie) pomiędzy pracą w sektorze projektów publicznych a pracą w sektorze prywatnym. Program GZ w ten sposób gwarantuje trwałe utrzymanie kapitału ekonomicznego i społecznego osób, które w innym przypadku pozostawały bez pracy i perspektyw, wskutek czego drzemający w nich potencjał nieuchronnie ulegałby deprecjacji.

Program gwarancji zatrudnienia cechuje permanentność i dobrowolność. Zatrudnienie w ramach GZ będzie największe w okresach dekoniunktury. Gdy sytuacja na rynku pracy pogarsza się, a sektor prywatny poszukując cięć kosztów, zwalnia pracowników, rosnący zasób osób bezrobotnych będzie podejmował zatrudnienie za efektywną płacę minimalną w programie GZ. Analogicznie w okresach dobrej koniunktury, gdy zatrudnienie i płace

w sektorze prywatnym rosną, coraz większa liczba pracowników będzie opuszczać program GZ na rzecz podjęcia zatrudnienia w innych sektorach. W związku z tym program GZ musi być na tyle elastycznie zoperacjonalizowany, aby umożliwiał sprawną absorpcję nowych pracowników, jak również, aby dawał im możliwość swobodnej rezygnacji bez szkody dla realizowanych projektów sektora publicznego. W tym celu postulowane jest utworzenie banku (lub lokalnych baz danych) wykonywanych prac i stopnia ich zaawansowania, po to by reorganizacja pracy, potencjalne zawieszenie lub rozdzielenie zadań na nowo nie zaburzało realizacji określonych planów.

Program gwarantowanego zatrudnienia pełni ważną funkcję stabilizacyjną. Opiera się bowiem na zasadzie bufora osób zatrudnionych (Mitchell, 1998). Zgodnie z tym podejściem w celu stabilizacji cen i wygładzania cyklu koniunkturalnego lepiej posługiwać się buforem osób zatrudnionych, a nie jak obecnie – buforem osób bezrobotnych. Przechodząc z polityki opartej na zmiennej w czasie naturalnej stopie bezrobocia (*time-varying NAIRU rate*) na strategię, w której państwo płaci każdej osobie podejmującej pracę w ramach GZ stałe wynagrodzenie (w wysokości efektywnej płacy minimalnej), możemy osiągnąć gospodarkę bardziej odporną na wstrząsy uderzające w poziom cen i zatrudnienia. W dodatku dzieje się to bez ponoszenia kosztu w postaci wzrostu bezrobocia, rosnących świadczeń socjalnych i spadku zdolności wytwórczych gospodarki.

Mechanizm stabilizacyjny w ramach GZ jest następujący. Państwo płaci efektywną płacę minimalną – założmy w wysokości 25 złotych brutto za godzinę – dla każdej osoby bezrobotnej chętnej do podjęcia pracy (nazwijmy tę kwotę płacą GZ). Zdefiniujmy również za Mitchell (1998) oraz Mitchell i Mosler (2001) wskaźnik bufora osób zatrudnionych (*Buffer Employment Ratio*, BER) jako udział osób pracujących w programie GZ w całkowitej liczbie osób zatrudnionych w gospodarce. Zauważmy, że gdy wskaźnik BER jest wysoki, realne żądania płacowe obniżają się. W sytuacji gdy inflacja przewyższa ustalony przez władze publiczne cel inflacyjny, rząd i bank centralny poprzez zacieśnianie polityki fiskalnej i monetarnej będą powodować napływ pracowników do bufora osób pracujących w GZ otrzymujących stałą płacę GZ. W ten sposób dochód tych osób zostanie zachowany (lub nieco spadnie, ale nadal umożliwiając godne życie) i jednocześnie nie dojdzie do spirali płacowo-cenowej napędzanej przez inflację oraz coraz to wyższe realne żądania płacowe. Zatem unikniemy sytuacji, w której bufor osób bezrobotnych jest używany do dyscyplinowania pracowników (trzymania w ryzach

ich oczekiwań i żądań finansowych) i obniżania ich siły przetargowej w celu redukcji inflacji. Gwarancja zatrudnienia osiąga ten sam cel w postaci niskiej i stabilnej inflacji za pomocą zmiany struktury zatrudnienia w gospodarce (Mitchell i Mosler, 2001) – to jest za pomocą przepływów z i do bufora osób zatrudnionych.

Zauważmy, że dzięki temu w całym cyklu koniunkturalnym zachowany będzie stan pełnego zatrudnienia. Dodatkowo, jak zaznacza Leśniewicz (2021, s. 12 za Tcherneva, 2021, s. 27): „celem programu [GZ] jest stworzenie dolnej granicy płac, jednak by nie tworzyć spirali cenowo-płacowej pensje nie byłyby indeksowane o inflację. By uniknąć efektu biednych pracujących >>przepisy przewidywałyby okresowe ewaluacje i podwyżki wynagrodzenia proporcjonalnie do wzrostu wydajności pracy tak, by nadal mogła zapewniać godny poziom życia<<”.

Gwarancja zatrudnienia wyznacza nowy kierunek dla polityki ekologicznej i senioralnej. Jak wyjaśnia Leśniewicz (2021, s. 11-12): „prace w ramach programu miałyby być związane ze sprawami publicznymi, takimi jak ochrona środowiska, odbudowa i animacja sfery publicznej (np. odzyskanie pustostanów czy zakładanie miejskich farm) czy prace związane z podstawową edukacją czy opieką nad ludźmi”. Wychodząc naprzeciw zagrożeniu katastrofą klimatyczną, program GZ tworzyłby zielone miejsca pracy, a także angażowałby ludzi do pracy w zielonych projektach mających na celu odbudowę i regenerację lokalnych ekosystemów oraz szeroko rozumianą ochronę środowiska naturalnego. Postawienie na lokalność zarówno w dojeździe do pracy, jak i w konsumpcji dóbr i usług (np. dzięki lokalnie wytwarzanej i dystrybuowanej żywności) przyczyniłoby się do znacznego ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> i zmniejszyłoby ślad węglowy i materiałowy. W końcu osiągnięty stan pełnego zatrudnienia mógłby być prawdziwie, ekologicznie zrównoważony (Godin, 2012), w przeciwieństwie do koncepcji głównego nurtu tak zwanego zielonego czy zrównoważonego wzrostu.

Jednocześnie podstawą wykonywanych prac w ramach GZ byłaby również praca opiekuńcza obejmująca nie tylko seniorów, ale też osoby wykluczone, będące w kryzysie bezdomności lub w kryzysie uchodźczym. W ten sposób program gwarancja zatrudnienia wpisuje się w postulaty podejścia postwzrostu/dewzrostu. To nowe podejście wyraźnie wskazuje na konieczność odejścia od prymatu nieustannego wzrostu gospodarczego oraz na potrzebę silnego obniżenia tempa „ekonomicznego metabolizmu”, którego nadmiernie wysoki poziom



jest cechą charakterystyczną dla kapitalistycznego systemu produkcji, dystrybucji i konsumpcji (zob. Hickel, 2022).

### 2.3. Gwarancja zatrudnienia w praktyce

Tabela 1. Przegląd europejskich programów wzorujących się na idei gwarancji zatrudnienia

Kraj i obszar	Nazwa programu	Zakres czasowy i warunki	Finansowanie i wdrożenie	Źródło informacji
<i>Programy europejskie</i>				
Francja	Terytoria z zerową liczbą osób długotrwale bezrobotnych (ang. <i>The Zero Long-Term Unemployed Territory</i> ; fr. <i>Territoires zéro chômeur de longue durée</i> – w skrócie TZCLD)	Zakres: 2017-2022  Program obejmuje wszystkie osoby długotrwale bezrobotne (pozostające ponad rok bez pracy) na obszarze terytoriów (gmin), które dołączyły do tej inicjatywy.  Pierwotnie program obejmował 10 obszarów (gmin). Pod koniec 2020 r. planowano rozszerzenie go o 30-50 nowych obszarów (Batinfo, 2020b). Od wprowadzenia w 2017 r. program TZCLD stworzył ponad 1 000 miejsc pracy (ATD Fourth, 2019; Batinfo, 2020b). Większość z zatrudnionych otrzymała umowę na czas nieokreślony.	Finansowanie: w ramach programu przeznaczona się 18 tys. euro na uczestnika w skali roku. Te środki wypłacane są ze specjalnego funduszu finansowanego z budżetu centralnego.  Wdrożenie: implementacją tego programu zajmują się lokalne władze oraz publiczne jednostki celowe ( <i>employment-oriented enterprises</i> ; fr. <i>Entreprises à but d'emploi</i> – EBE). Ich budżet mieści się w przedziale 23-29 tys. euro rocznie na uczestnika.  Istnieje 13 jednostek celowych (EBE), które w ramach programu TZCLD do września 2020 r. bezpośrednio dały pracę 770 osobom. Łącznie w tym programie zatrudniono 1 112 osób (Batinfo, 2020b).	Social Innovation Strategy ( <a href="#">link</a> ).  ATD Fourth World ( <a href="#">link</a> ).  Co-Val repository ( <a href="#">link</a> ).  Serwis informacyjny Batinfo (2020a – <a href="#">link</a> oraz 2020b – <a href="#">link</a> ).  Raport z ewaluacji śródkresowej, listopad 2019 ( <a href="#">link</a> ).
Austria  Obszar: Marienthal i otaczająca ją gmina Gramatneusiedl	“Employing the unemployed of Marienthal” (zob. Kasy i Lehner, 2020)	Zakres czasowy: 2020-2024  Program pilotażowy ruszył w październiku 2020 r. i planowo potrwa do marca 2024 r.	Finansowanie: na program przeznaczono 7,4 mln euro, co równa się ok. 30 tys. euro na uczestnika; czyli tyle, ile obecnie wydaje się tam na roczne wsparcie dla bezrobotnych (Śliwowski, 2021).	Kasy i Lehner (2020 – <a href="#">link</a> ; pre-analysis plan – <a href="#">link</a> ).  Śliwowski (2021) – <a href="#">link</a> .

		Program jest przeznaczony dla wszystkich rezydentów gminy pozostających bez pracy przez co najmniej 9 miesięcy. W celach badawczych przeszkolone (przez maks. 8 tygodni) i zatrudnione zostaną dwie grupy liczące 31 osób spełniających kryteria programu (Kasy i Lehner, 2020).	Wdrożenie: Publiczny Urząd ds. Zatrudnienia i rynku pracy w Dolnej Austrii. (ang. <i>Public Employment Service for Lower Austria</i> ). Niem. <i>Arbeitsmarktservice Niederosterreich</i> , AMS NO).	Uniwersytet Oksfordzki ( <a href="#">link</a> ).
Belgia Obszar: dwadzieścia gmin w regionie Walonii	Terytoria z zerową liczbą osób długotrwale bezrobotnych (ang. <i>The Zero Long-Termed Unemployed Territory</i> ; fr. <i>Territoires zéro chômeur de longue durée</i> – w skrócie TZCLD)	Zakres czasowy: 2022-2026  Program obejmuje tzw. mikroobszary, tj. gminy liczące do 15 tys. mieszkańców (w tym Charleroi, La Louvière, Mons, Liège, Verviers, Namur i prowincję Luxembourg).  Z programu mogą skorzystać wszystkie osoby pozostające bez pracy przez co najmniej 2 lata i będące rezydentami objętych programem obszarów od co najmniej 6 miesięcy.	Finansowanie: na cały czteroletni program przeznaczono 104 mln euro. Ta kwota zostanie w połowie pokryta przez władze lokalne Walonii. Drugą połowę sfinansuje Unia Europejska w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.  Wdrożenie: lokalna administracja regionu Walonii. Według planów i zapewnień Ministra odpowiedniego ds. regionalnego zatrudnienia, Christie Morreale, w ramach tego programu zatrudnienie znajdzie ok. 1 tys. z 87 tys. osób długotrwale bezrobotnych w Walonii.	Obserwator Gospodarczy ( <a href="#">link</a> ).  Portal RBTF.be ( <a href="#">link</a> ).

Źródło: opracowanie własne

Publiczne projekty i prace możliwe do wykonywania w ramach gwarancji zatrudnienia zostały szkicowo zarysowane w Tcherneva (2018, s. 20-22; 2021) oraz w Tcherneva, Belaich i Lojkinie (2021). Przykłady sensownych i społecznie użytecznych prac zgodnych z ideą gwarancji zatrudnienia przedstawiamy poniżej:

- opieka i pomoc sąsiedzka zamieniona w pełni opłacane lokalne zatrudnienie (trochę jak udzielanie pomocy osobom uchodzącym z Ukrainy – zagwarantowanie im dachu nad głową i wyżywienia było przecież centralnie finansowane przez rząd);

- sadzenie drzew i sprzątanie okolicy z drobnych śmieci (np. butelek) i śmieci o większym rozmiarze (np. starych telewizorów czy opon pozostawionych w okolicach lasów i działek);
- animowanie czasu wolnego seniorów w lokalnej okolicy;
- opieka nad dziećmi i seniorami;
- otwarcie i utrzymanie lokalnej gastronomii (małych restauracji lub barów mlecznych), których model biznesowy nie będzie zakładał zysku (przez co będzie możliwe sprzedawanie posiłków po względnie niskich cenach – przyczyniając się do szerszej dostępności tego typu lokalnych punktów gastronomicznych);
- przywrócenie czystości i stała pielęgnacja parków miejskich i innych zalesionych przestrzeni publicznych;
- odzyskanie pustostanów dla celów mieszkaniowych i społecznych;
- prowadzenie lub wsparcie lokalnych domów seniora, domów kultury i edukacji oraz domów opieki dostosowanych do potrzeb osób starszych, niesamodzielnych i z niepełnosprawnościami;
- zakładanie miejskich, ekologicznych farm i upraw stawiających na jakość i lokalność;
- przywrócenie czystości, stała pielęgnacja i regeneracja lasów i parków narodowych, które by odzyskać równowagę swoich ekosystemów, potrzebują dodatkowej pracy ludzi.

### 3. Gwarancja zatrudnienia a model polityki gospodarczej w Polsce (Michał Możdżeń)

---

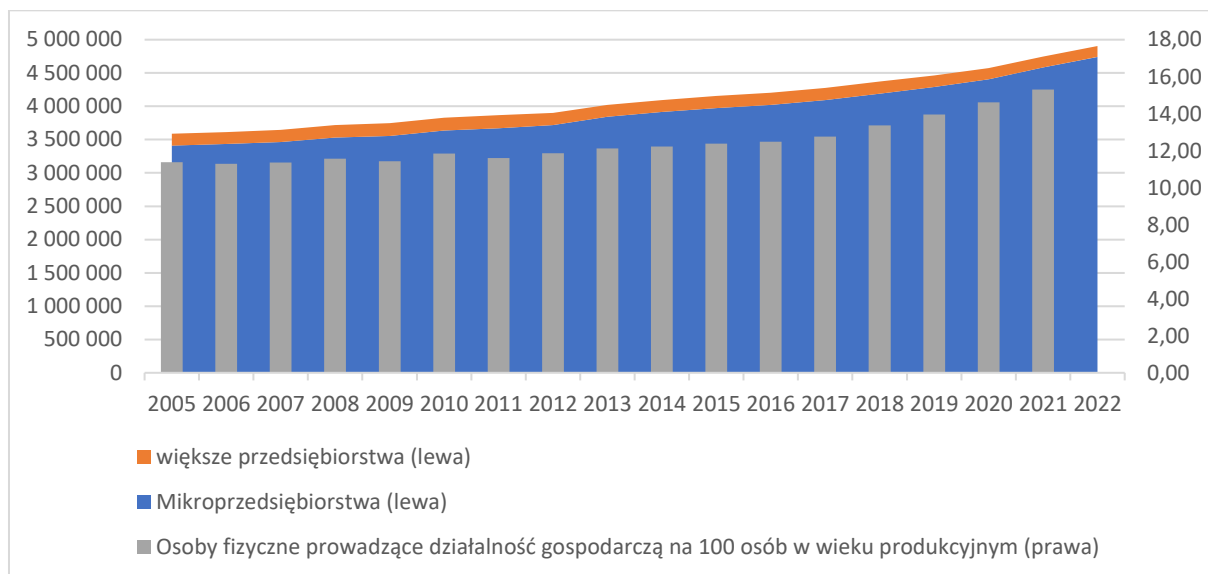
Polski model polityki gospodarczej w XXI wieku jest zasadniczo podobny do przyjętego przez dużą część krajów Europy Środkowo-Wschodniej, który można określić za literaturą jako „*export-oriented*”, czy „*export-led*” (Hagemejer i Muck, 2019). Jest to model najczęściej spotykany w szybko rosnących gospodarkach zależnych (*dependent market economies* – Nölke i Vliegenthart, 2009), a polega na:

1. Nastawieniu na bezpośrednie inwestycje zagraniczne zachęcane niskimi stawkami podatkowymi oraz od czasu wielkiej recesji słabą walutą.
2. Osłabianiu instytucji ochrony pracowników (kodeks pracy, związki zawodowe) dla „uelastycznienia rynku pracy” – w konsekwencji utrzymywanie niskiej relacji płac do wartości dodanej co stanowi dodatkową zachętę dla inwestorów zagranicznych.
3. Wykorzystywaniu w ostatnich latach narzędzi regulacyjnych, przede wszystkim instrumentu płacy minimalnej, do kontrolowania nierówności dochodowych.

Pomimo trwających w Polsce od co najmniej 10 lat dyskusji o tym, że taki model rozwojowy prowadzi nas ścieżką rozwoju zależnego do „pułapki średniego dochodu”, model ten do dziś trwa w zasadzie w niezmienionej formie.

W zakresie punktu pierwszego, od początku XX w. wraz z przygotowaniem do wejścia do UE i w konsekwencji kryzysu gospodarczego, który dotknął Polskę w latach 2001-2002, przyspieszono planowany wcześniej proces obniżania stawek podatku CIT, który znalazł kulminację w ustaleniu jednolitej stawki CIT w wysokości 19% od 2004 r. Oznaczało to bezprecedensową obniżkę stawki podatkowej o 8 punktów procentowych z roku na rok. W efekcie, bez zaskoczenia, zwiększył się udział zysków w PKB i zmalał udział płac w PKB. Wyraźnie wzrósł również wtedy udział 1% najbogatszych w dochodzie krajowym. Miało to za zadanie zachęcić inwestorów krajowych i zagranicznych do zakładania firm w Polsce. Jedną z konsekwencji reformy było wyraźne poprawienie opłacalności działalności gospodarczej względem umowy o pracę, co najprawdopodobniej skutkuje utrzymywaniem się do dziś w Polsce bardzo dużej liczby jednoosobowych działalności gospodarczych.

**Wykres 7. Statystyka mikroprzedsiębiorstw oraz osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w Polsce od roku 2005**



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

Równocześnie od lat kurs złotówki utrzymywany jest na niskich poziomach, co powoduje, że płać denominowane w walutach inwestorów zagranicznych nie rosną proporcjonalnie do produktywności – pozwala to na utrzymywanie przez Polskę konkurencyjności kosztowej zachęcającej do dalszych inwestycji.

**Wykres 8. Nominalny kurs EUR/PLN (dane miesięczne)**

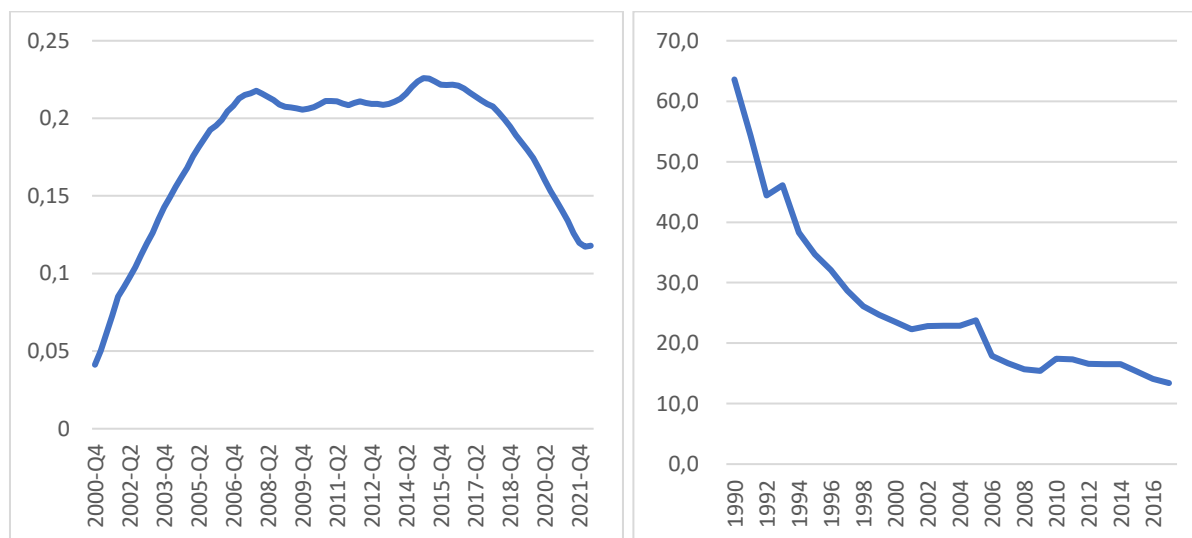


Źródło: Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ert\\_bil\\_eur\\_m/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ert_bil_eur_m/default/table?lang=en), dostęp 4.10.2022.

Co do punktu drugiego, konsekwencje kryzysu z przełomu wieków odczuwalne były w szybkim wzroście bezrobocia w kraju. Jednym z kanałów łagodzenia efektów osłabienia koniunktury stało się otwarcie części unijnych rynków pracy na polskich pracowników. Drugim kanałem,

w połączeniu ze świadomym zachęcaniem polityków gospodarczych do uelastyczniania rynku pracy, stało się upowszechnienie w Polsce kontraktów tymczasowych, szczególnie opartych o rozwiązania kodeksu cywilnego (tzw. umowy cywilne i o dzieło), na które przez wiele lat nałożone były wyraźnie niższe obowiązki płatnicze i silnie ograniczone prawa pracownicze (urlop, urlop macierzyński, stabilność zatrudnienia).

**Wykres 9. Odsetek pracowników tymczasowo zatrudnionych (1) oraz zrzeszonych w związkach zawodowych (2)**



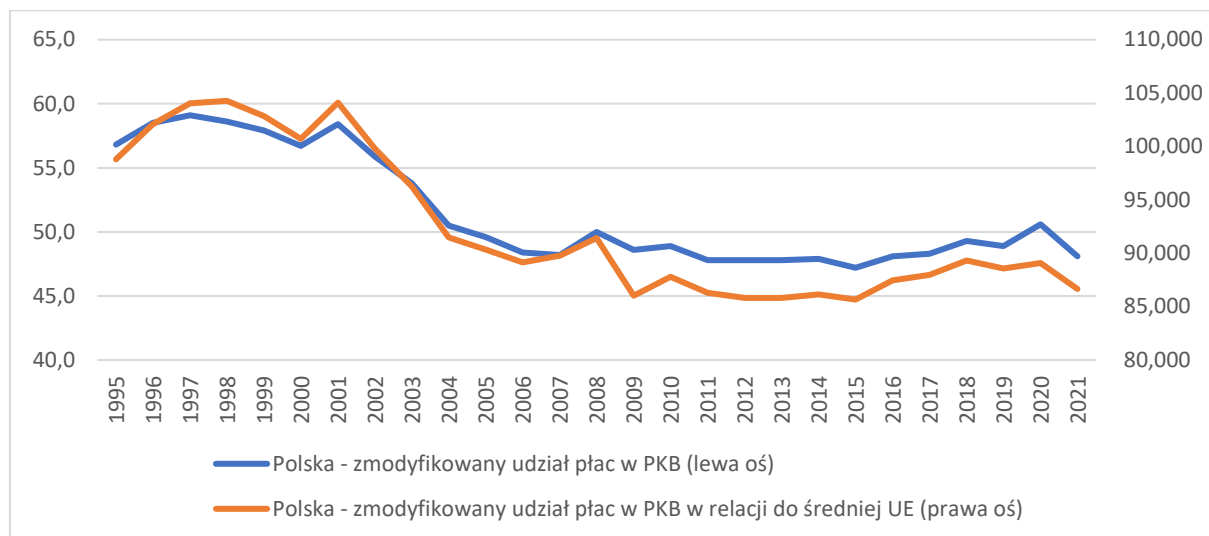
Źródło: 1. Opracowanie własne na bazie danych Eurostat (uśredniona za 4. kwartały wartość zmiennej LFSQ\_ETPGA: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSQ\\_ETPGA\\_custom\\_3505585/default/line?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSQ_ETPGA_custom_3505585/default/line?lang=en)), dostęp 4.10.2022

2. OECD, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD> (wartości dla roku 2013 i 2015 zostały interpolowane), dostęp 4.10.2022.

Równocześnie już na przełomie wieków w Polsce odsetek pracowników zrzeszonych w związkach zawodowych spadł do tego stopnia, że instytucje te przestały w dużej części sektorów odgrywać istotne znaczenie.

Szeroko zakrojone uelastycznienie rynku pracy, w powiązaniu z wpływem kryzysu na bezrobocie, miało przewidywalne konsekwencje dla poziomu płac u progu wejścia Polski do UE. Na przestrzeni zaledwie 4 lat między 2001 a 2004 rokiem udział płac w PKB spadł o 8 p.p. czyniąc z Polski jeden z krajów o najniższych wartościach tego współczynnika w UE.

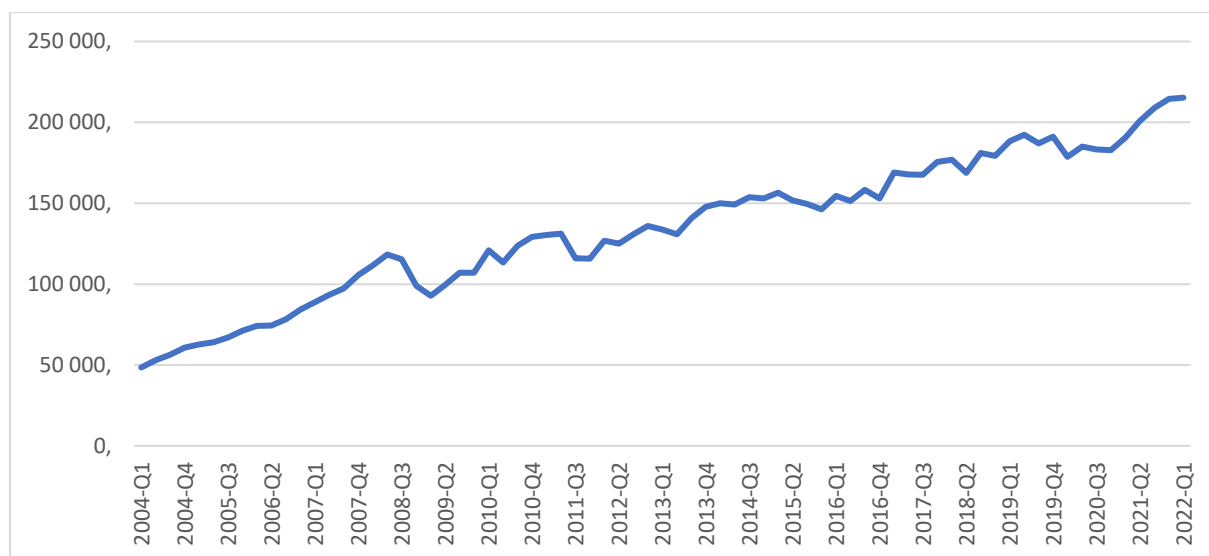
**Wykres 10. Udział płac w PKB skorygowany o samozatrudnionych w Polsce oraz w relacji do średniej UE**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych AMECO, [https://dashboard.tech.ec.europa.eu/qs\\_digit\\_dashboard\\_mt/public/sense/app/667e9fba-eea7-4d17-abf0-ef20f6994336/sheet/f38b3b42-402c-44a8-9264-9d42223add2/state/analysis/](https://dashboard.tech.ec.europa.eu/qs_digit_dashboard_mt/public/sense/app/667e9fba-eea7-4d17-abf0-ef20f6994336/sheet/f38b3b42-402c-44a8-9264-9d42223add2/state/analysis/), dostęp: 04.10.2022.

Bezpośrednim efektem wszystkich opisanych zmian było silne zwiększenie „opłacalności” polskiego rynku pracy dla inwestorów zagranicznych, co w połączeniu z wejściem do UE spowodowało około dwukrotny wzrost stanu BIZ w Polsce między 2004 a 2008 rokiem.

**Wykres 11. Poziom bezpośrednich inwestycji netto w Polsce (w mln EUR)**

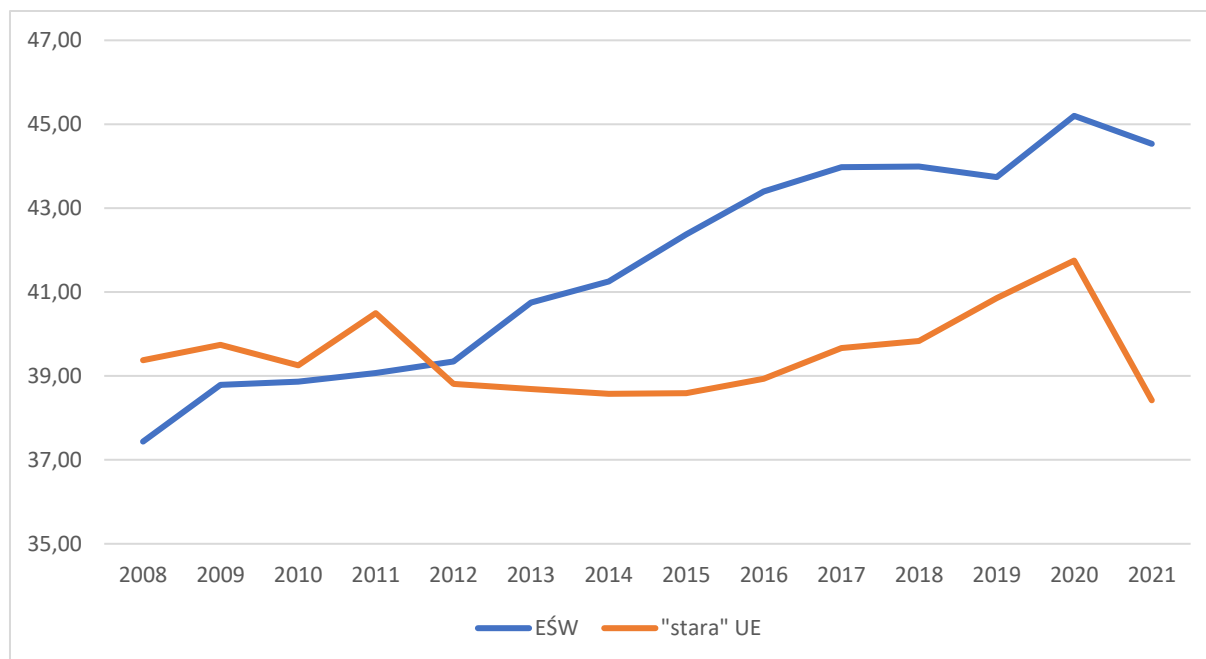


Źródło: Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/bop\\_iip6\\_q/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/bop_iip6_q/default/table?lang=en) (dostęp 4.10.2022)

Natomiast odnosząc się punktu trzeciego wspomnianego na początku niniejszego rozdziału, większość krajów EŚW, w tym Polska, dysponując skąpym instrumentarium instytucjonalnym ochrony praw pracowniczych, zareagowało na konsekwencje osłabiania praw pracowniczych

z wykorzystaniem narzędzia ustawowej płacy minimalnej, która zaczęła być dynamicznie podnoszona w okresie po wielkiej recesji. W rezultacie płaca minimalna w relacji do przeciętnego wynagrodzenia wzrosła między 2008 a 2021 rokiem o prawie 8 p.p. i obecnie znajduje się wyżej niż odpowiedni wskaźnik dla krajów „starej UE”.

**Wykres 12. Płaca minimalna w relacji do przeciętnego wynagrodzenia (średnia dla regionu)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn\\_mw\\_avgr1/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn_mw_avgr1/default/table?lang=en), dostęp 4.10.2022

Model polityki gospodarczej w Polsce jest oparty o niskie płace, zdyscyplinowanych pracowników oraz elastyczny rynek pracy. Osiągane jest to kosztem instytucjonalnie słabej pozycji przetargowej pracowników, skutkującej niskim udziałem płac w PKB. Jednocześnie obudowa instytucjonalna rynku pracy w Polsce, jak opisywaliśmy w raporcie „Rynek pracownika w państwie przedsiębiorców” nie pozwala na skuteczną egzekucję istniejących w ustawodawstwie praw pracowniczych. Jednym z efektów tego stanu rzeczy jest niebagatelna skala wypłacania wynagrodzeń „pod stołem” (Kiełczewska, Kośny, Sawulski 2021). W konsekwencji rząd aktywnie wykorzystuje narzędzie podwyższania płacy minimalnej, które daje możliwość pewnego cywilizowania relacji zatrudnienia w kraju.

W takim otoczeniu instytucjonalno-makroekonomicznym wprowadzenie na szerszą skalę gwarancji zatrudnienia, lub innego programu tego typu, pod warunkiem decentralizacji podejmowania decyzji z uwzględnieniem samorządów lub związków zawodowych pozwoliłoby na:



- szersze zaangażowanie podmiotów decyzyjnych na obszarach bezpośrednio dotkniętych pogorszeniem sytuacji na rynku pracy;
- wygenerowanie presji na podwyższanie płac w gospodarce;
- zabezpieczenie skuteczności instrumentu płacy minimalnej w wygenerowaniu impulsu popytowego;
- poprawę egzekucji praw pracowniczych przez zaoferowanie zgodnej z regulacjami alternatywy zatrudnienia.

## 4. Gwarancja zatrudnienia a instytucje polityki rynku pracy w Polsce (Maciej Frączek)

---

W ramach tej części opracowania wstępnej analizie poddana zostanie możliwość wdrożenia Gwarancji Zatrudnienia w ramach polityki rynku pracy realizowanej w Polsce. W prowadzonych rozważaniach uwzględnione zostaną wybrane wymiary tejże polityki, takie jak: układ i potencjał instytucjonalny, zasoby ludzkie, finansowanie, ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu lokalnego, który dla GZ jest kluczowy.

Z perspektywy całej wiązki aktywności prowadzonych przez współczesne państwa, które przybierają postać szczegółowych polityk publicznych, polityka rynku pracy wydaje się być naturalną przestrzenią osadzenia dla idei i praktyki GZ. Można wprowadzić odwoływać się także do szerszej kategorii, jaką jest polityka zatrudnienia, tym niemniej, jeżeli chcemy analizować GZ w wymiarze konkretnych interwencji podejmowanych przez państwo na rynku pracy, zdecydowanie bardziej przydatna będzie tutaj przestrzeń polityki rynku pracy<sup>1</sup>.

Przyglądając się koncepcji GZ można oczywiście dostrzec także potencjalne jej powiązania z innymi szczegółowymi politykami publicznymi, np. polityką senioralną czy też polityką środowiskową (ekologiczną), acz są to już perspektywy poboczne i z tej racji nie będą podejmowane w ramach niniejszych analiz.

### 4.1. Polski model polityki rynku pracy

Rozpatrując realność wdrożenia GZ na polskim gruncie, wskazać należy przede wszystkim na odmienny od polskiego kontekst instytucjonalny, w którym narodziła się sama idea GZ, podobnie rzecz ma się z krajami, w których wdrażane są inicjatywy pod auspicjami GZ, a które opisane zostały we wcześniejszej części niniejszego opracowania. Polski model polityki rynku pracy ma charakter mocno hybrydowy – w istocie stanowi on mieszankę rozwiązań charakteryzujących modele: weberowski, nowego zarządzania publicznego, współzarządzania

---

<sup>1</sup> W literaturze przedmiotu wskazuje się, że polityka zatrudnienia ma na celu oddziaływanie na ogólny poziom zatrudnienia w gospodarce (utrzymywanie dotychczasowych miejsc pracy i tworzenie nowych poprzez działania ukierunkowane na dynamizowanie wzrostu gospodarczego), szczególnie osiąganie stanu pełnego zatrudnienia. Z kolei polityka rynku pracy jest skoncentrowana na rozwiązywaniu problemów strukturalnych rynku pracy i poprawianiu skuteczności jego funkcjonowania (Frączek, 2019, s. 135).

publicznego i neoweberowski (zob. Frączek, 2015, 2017). To może istotnie utrudniać zaadaptowanie mechanizmów i instrumentów do specyficznych rozwiązań charakteryzujących polski model polityki rynku pracy. Przyglądając się chociażby dotychczasowej strukturze wydatków w ramach polskiej polityki rynku pracy (która mocno odzwierciedla priorytety tej polityki) można dostrzec bardzo wyraźnie, że bezpośrednie tworzenie miejsc pracy miało w zasadzie marginalne znaczenie. Według danych ze źródeł unijnych w latach 2005-2019<sup>2</sup> wydawano w Polsce na całą politykę rynku pracy średniorocznie 12,4 mld zł, natomiast wydatki na bezpośrednie tworzenie miejsc pracy wynosiły średnio 277 mln zł – a zatem tylko 2,2% wszystkich wydatków (EC – DG EMPL, 2022). Trudno zatem spodziewać się, aby pracownicy PSZ (prawdopodobnie głównie powiatowych urzędów pracy – PUP) byli w stanie skokowo zwiększyć skalę „przerabianych” inicjatyw prozatrudnieniowych – bez względu na to, czy byłiby zaangażowani także w proces tworzenia tych miejsc pracy, czy tylko w obsługę administracyjną programów animowanych przez inne niż PUP jednostki samorządowe<sup>3</sup>.

Z kolei szersze spojrzenie na dotychczasowe wydatki na politykę rynku pracy, uwzględniające ich podział na nakłady związane z aktywną i pasywną polityką rynku, pozwala określić, czy w Polsce dominują działania osłonowe (związane z wydatkami na pasywną politykę rynku pracy), czy też aktywizujące (powiązane z nakładami na aktywną politykę rynku pracy). W latach 2005-2019 średniorocznie więcej wydawano na aktywną politykę – ok. 6 mld zł, niż na politykę pasywną – ok. 5 mld zł. Warto dodatkowo zwrócić uwagę na istotną zmianę w strukturze tych wydatków – o ile jeszcze w 2005 r. nakłady na aktywną politykę były równe 3,5 mld zł, zaś na politykę pasywną 8,4 mld zł, to w 2019 r. wynosiły one odpowiednio 5,8 mld zł i 2,9 mld zł (*Ibidem*). Ten bardzo mocny zwrot priorytetów państwa w obszarze polityki rynku pracy na działania aktywizujące z pewnością można traktować jako czynnik potencjalnie wspierający decyzję o wdrażaniu programu GZ w naszym kraju.

GZ jest rozwiązaniem bardzo silnie bazującym na działaniach zakorzenionych lokalnie. Tymczasem w Polsce polityka rynku pracy na poziomie gminnym praktycznie nie istnieje – przynajmniej jeżeli spojrzymy na nią przez pryzmat zapisów ustawy o promocji zatrudnienia

---

<sup>2</sup> W analizie pominięto dostępne dane dla 2020 r. ze względu na ekstraordynaryjny charakter wydatków na politykę rynku pracy związanych z ograniczaniem skutków pandemii COVID-19.

<sup>3</sup> Ta druga opcja wymagałaby najprawdopodobniej stworzenia nowych publicznych jednostek celowych dedykowanych GZ, acz trudno sobie póki co wyobrazić przewagę tego rozwiązania nad ew. powierzeniem koordynacji GZ powiatowym urzędów pracy.

i instytucjach rynku pracy. Wśród relatywnie nielicznych pól aktywności ukierunkowanych na wsparcie lokalnego rynku pracy przez samorząd gminny można wskazać:

- szeroko rozumiane wsparcie przedsiębiorczości w gminie (m.in. przyciąganie inwestorów, pomoc w zakładaniu i rozwijaniu działalności gospodarczej, zwolnienia i ulgi w podatku od nieruchomości, współpraca z organizacjami pracodawców),
- uwzględnianie zagadnień związanych z rozwojem lokalnego rynku pracy w strategii rozwoju gminy (lub strategii rozwoju ponadlokalnego, obejmującej gminy powiązane ze sobą funkcjonalnie),
- funkcjonowanie gminnych centrum informacji<sup>4</sup>,
- możliwość uczestnictwa przedstawicieli gmin w pracach powiatowej rady rynku pracy.

Poziom powiatowy zaś – jako ten, na którym dotychczas przede wszystkim podejmuje się konkretne działania ukierunkowane na aktywizowanie osób bezrobotnych – wydaje się być z kolei zbyt odległy od rzeczywistych i specyficznych wyzwań społeczno-ekonomicznych charakteryzujących poszczególne lokalne rynki pracy, w ramach których odpowiedzialność miałyby być miejsca pracy kreowane głównie w domenie publicznej. W przypadku polityki rynku pracy prowadzonej na poziomie powiatowym należy także wskazać, że władze samorządowe zbyt często sprowadzają ją do formuły: „rób, co uważasz, uważaj co robisz”. W praktyce oznacza to, że władze powiatowe cedują na powiatowe urzędy pracy zadania związane z całością / większością aktywności związanych z lokalną polityką rynku pracy – nie przeszkadzając w ich operacyjnej realizacji, ale i równocześnie nie wspierając politycznie i strategicznie.

Istotną przeszkodą może się też okazać – przynajmniej w odniesieniu do rządzącej obecnie opcji politycznej – duża nieufność, czy wręcz niechęć wobec silnego i niezależnego samorządu terytorialnego. W odniesieniu do polityki rynku pracy przybiera to postać pojawiających się już od kilku lat medialnych spekulacji dotyczących np. przejmowania przez wojewodów kompetencji przypisanych dotychczas samorządom wojewódzkim. Powrót do scentralizowanego układu instytucjonalnego polityki rynku pracy pozostającego w domenie oddziaływania administracji rządowej w praktyce zamknie możliwości racjonalnego wdrożenia programów takich jak GZ. Spory poziom niepewności co do stabilności instytucjonalnej publicznych służb zatrudnienia (PSZ) w Polsce (przekładający się na mniejsze

---

<sup>4</sup> Są to instytucje funkcjonujące w niektórych gminach ułatwiające bezrobotnym kontakt z urzędem pracy, organizujące szkolenia, przekazujące oferty pracy, wspierające rozwój przedsiębiorczości itp. (WUP, 2015).

możliwości precyzyjnego przeanalizowania różnych scenariuszy potencjalnego wdrażania GZ) wynika także z zapowiedzi obecnej ekipy rządzącej co do planowanych zmian w polityce rynku pracy. Zapowiedzi te przyjęły postać projektów: ustawy o rynku pracy (w 2018 r.) oraz ustawy o wspieraniu zatrudnienia (w 2021 r.), które miały zastąpić ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Póki co jednak prace te nie wyszły poza fazę konsultacji.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania wydaje się, że wyjściowy model wdrożeniowy GZ w Polsce powinien na poziomie lokalnym operacyjnie bazować przede wszystkim na PUP, natomiast w cały program – zarówno konceptualnie, jak i operacyjnie – powinny zostać zaangażowane przede wszystkim jednostki samorządu gminnego<sup>5</sup>. Wśród innych instytucji mogących wspierać w różnych wymiarach realizację programu należałoby wymienić:

- WUP – pełniące rolę wspierająco-doradczą dla samorządów powiatowych i gminnych wdrażających GZ w ramach danego województwa;
- Ochotnicze Hufce Pracy – współpracujące przy generowaniu miejsc pracy adresowanych do młodzieży, szczególnie tej zagrożonej wykluczeniem społecznym;
- agencje zatrudnienia – wspierające PUP w przekazywaniu informacji o dostępnych miejscach pracy w ramach GZ;
- instytucje szkoleniowe – zaangażowane w działania szkoleniowe dla osób chcących podjąć zatrudnienie w ramach GZ a nie dysponujących wymaganymi umiejętnościami;
- instytucje dialogu społecznego – współpracujące z władzami lokalnymi w zakresie diagnozowania potrzeb, kreowania miejsc pracy, ewaluacji programu;
- gminne centra informacji, akademickie biura karier, szkolne ośrodki kariery – przekazujące informacje o dostępnych miejscach pracy w ramach GZ;
- organizacje pozarządowe – pomagające w kreowaniu miejsc pracy związanych z obszarami ich zwyczajowej aktywności (m.in. usługi opiekuńcze, ochrona środowiska, edukacja, aktywizacja zawodowa), ale i zaangażowane w przyciąganie do GZ osób z grup marginalizowanych na rynku pracy (m.in. osoby z niepełnosprawnościami, długotrwale bezrobotne, bezdomne, samotnie wychowujące dzieci).

---

<sup>5</sup> Przy czym należy podkreślić, że wymagałoby to stosownych zmian w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, poszerzających i uszczegóławiających kompetencje gmin w zakresie polityki rynku pracy.

Ciekawą, acz relatywnie rzadko wykorzystywaną w Polsce formułą, którą warto byłoby także rozważyć w ramach prac przygotowawczo-konceptualnych do ew. wdrożenia programu GZ, jest instytucja partnerstwa lokalnego. Jest to grupa instytucji realizujących na podstawie umowy przedsięwzięcia i projekty na rzecz rynku pracy. Partnerstwa są najczęściej tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego wraz ze związkami zawodowymi oraz organizacjami pracodawców i przyjmują w praktyce postać: porozumień, programów, powoływanych odrębnie podmiotów prawnych. Być może w ramach takiej instytucji partnerstwa lokalnego dałoby się realizować wspólne działania wymienionych wcześniej podmiotów dotyczące GZ.

#### 4.2. Pracownicy publicznych służb zatrudnienia

Rozważając realność uruchomienia programu GZ w Polsce należy także zwrócić uwagę na potencjał kadrowy PSZ, gdyż to im najprawdopodobniej (przynajmniej w początkowej fazie) powierzone zostałoby jego wdrożenie. Ze względu na specyfikę założeń GZ szczególnie istotny jest tutaj zasób kadrowy PUP, działających na lokalnych rynkach pracy. W uzupełnieniu do danych dotyczących tych instytucji pokazane zostaną także informacje związane z zatrudnieniem pracowników w WUP.

Na przestrzeni lat 2000-2021 łączna liczba pracowników WUP i PUP zwiększyła się z 17,2 tys. osób do 21 tys. osób (wzrost o 22,4%). Przyrost liczby pracowników był zdecydowanie szybszy w WUP (aż 229% – z poziomu 1,1 tys. osób do 3,6 tys. osób) niż w PUP (tylko 8,2% – z 16 tys. osób do 17,4 tys. osób) (MRiPS, 2022a). Dynamika poziomu zatrudnienia w PUP nie jest niestety korzystna w perspektywie ew. wdrażania przez nie programu GZ.

Niewątpliwie należy stwierdzić, że to pracownicy PUP dysponują obecnie profilem kompetencyjnym najbardziej zbliżonym do wymagań organizacyjno-merytorycznych programu GZ. Świadczą o tym m.in.: odsetek pracowników PUP dysponujących wyższym wykształceniem (81,2%), udział pracowników z długim stażem pracy (10-20 lat – 38,4%, 20 lat i więcej – 29,4%), czy też odsetek pracowników uczestniczących w kształceniu ustawicznym (66,4%). Z kolei do słabości PUP w zakresie zasobów ludzkich zaliczyć należy relatywnie niski udział pracowników kluczowych<sup>6</sup> w całości zatrudnienia, jest ich bowiem ok. 45%, jak również

---

<sup>6</sup> Należą do nich: pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści ds. rozwoju zawodowego, specjaliści ds. programów, doradcy i asystenci EURES.

zbyt wysoką liczbę bezrobotnych przypadających na 1 pracownika PUP. Wprawdzie w 2021 r. miernik ten był równy 52 osoby, co w porównaniu z rekordowo złym rokiem 2002, gdy na 1 pracownika PUP przypadało 218 bezrobotnych, nie wydaje się być wartością wygórowaną, to już przy przeliczeniu liczby bezrobotnych na pracowników kluczowych, a więc bezpośrednio zaangażowanych w działania aktywizacyjne, otrzymujemy wartość 114 osób (2021 r.). Dodatkowo dostrzegalne jest tutaj duże zróżnicowanie przestrzenne. Regionalnie najniższą wartość tego ostatniego wskaźnika odnotowano w województwie lubuskim – 72 bezrobotnych przypadających na 1 pracownika kluczowego w PUP, zaś najgorsza sytuacja panowała w województwie podkarpackim – 162 bezrobotnych na 1 pracownika kluczowego. Na poziomie powiatowym rozpiętości są jeszcze większe – najlepiej sytuacja wyglądała w powiecie kępińskim (21 bezrobotnych na 1 pracownika kluczowego), z kolei najwyższą wartość wskaźnika odnotowano w Rzeszowie (powiat grodzki i ziemski), gdzie był on równy 244 bezrobotnych na 1 pracownika kluczowego (MRiPS, 2022a, 2022b). Przytoczone dane pokazują potencjalne większe problemy przy wdrażaniu GZ w tych regionach i powiatach, gdzie liczba pracowników PUP jest już teraz zbyt niska w stosunku do obsługiwanej przez nich liczby bezrobotnych.

### 4.3. Finansowanie

Wydaje się, że patrząc z perspektywy możliwości sfinansowania wdrożenia GZ w Polsce póki co – choć obecne perspektywy rozwoju sytuacji gospodarczej są bardzo niepewne – jesteśmy w stanie zapewnić konieczne środki finansowe. Od wielu już lat wynik finansowy Funduszu Pracy jest dodatni i systematycznie się zwiększa. O ile w 2015 r. nadwyżka ta wyniosła ok. 6 mld zł, to w 2019 r. było to już 20 mld zł, a w 2020 r. – 21,6 mld zł (MRiPS, 2022c). W 2021 r. tych środków było nieznacznie mniej, bo 21,3 mld zł (NIK, 2022, s. 57)<sup>7</sup>. Taki poziom zgromadzonych wolnych środków pozwala realnie myśleć o wdrażaniu dużego, ambitnego i skutecznego programu kreowania miejsc pracy. Co ważne, nie będzie to musiało oznaczać cięć w wydatkach na dotychczasowe elementy polityki pasywnej (głównie zasiłki dla bezrobotnych oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne) oraz aktywnej (m.in. staże oraz

---

<sup>7</sup> Zdecydowaną większość tej kwoty stanowią wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów.

podejmowanie działalności gospodarczej), gdyż przychody z obowiązkowych składek na Fundusz Pracy uzupełnione o środki z UE w ostatnich latach bez problemu pokrywały koszty koniecznych działań aktywizujących i osłonowych<sup>8</sup>. W czasach mniej turbulentnej – niż obecnie – sytuacji gospodarczej można sobie wręcz wyobrazić stan, gdy w ramach polskiej polityki rynku pracy równocześnie zwiększy się poziom zabezpieczenia finansowego osób bezrobotnych, poszerzy się zakres i jakość działań aktywizujących oraz dodatkowo wdroży się duży program typu GZ.

#### 4.4. Podsumowanie

Przeprowadzone w niniejszej części dokumentu analizy wskazują na to, że obecnie realizowany w Polsce model polityki rynku pracy ma w sobie póki co przeciętny potencjał na włączenie do niego przygotowania i wdrożenia dużego programu zatrudnieniowego typu gwarancja zatrudnienia. O ile zabezpieczenie środków finansowych na poziomie centralnym nie wydaje się być problemem (Fundusz Pracy), dysponujemy też niezłe działającymi publicznymi służbami zatrudnienia (w szczególności WUP i PUP), o tyle liczba i skala problemów w systemie instytucjonalnym polityki rynku pracy są bardzo znaczące. Można tu wskazać chociażby niski stopień koordynacji całego systemu oraz niewystarczającą współpracę między rządowymi i samorządowymi instytucjami rynku pracy, brak formalnego (ale i często faktycznego) zaangażowania w tę politykę samorządów gminnych, niewystarczający ilościowo zasób pracowników PSZ do obsługi programu, brak większego doświadczenia we wdrażaniu dużego programu bezpośredniego tworzenia miejsc pracy (zwłaszcza w domenie publicznej).

Podstawowym wyzwaniem pozostaje jednakże póki co brak skryształowanej, skonkretyzowanej i uszczegółowionej wizji całego programu GZ, w szczególności zaś uwzględniającej kontekst społeczno-ekonomiczny naszego kraju i charakterystycznych dla niego wyzwań w sferze rynku pracy. Dopiero po wykonaniu tego kroku w wymiarze konceptualnym możliwe będzie rzetelne zweryfikowanie, jak takie modelowe rozwiązanie można byłoby włączyć do realizowanej w Polsce polityki rynku pracy.

---

<sup>8</sup> Przykładowo, w 2021 r. łączne przychody FP ze składek oraz środków z UE wynosiły nieco ponad 9 mld zł, podczas gdy koszty zasiłków i świadczeń obowiązkowych oraz aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu były równe 7,6 mld zł (NIK, 2022, s. 54–55).



## 5. Spółdzielnie rozwojowe jako element strategii gwarancji zatrudnienia (Marcin Kędzierski)

---

Idea państwa dobrobytu, które poprzez swoje szeroko rozumiane instytucje rozwiązuje społeczne problemy, dostarczając wszystkim obywatelom usługi publiczne na równych zasadach, na naszych oczach się dewaluuje. Jesteśmy bowiem w świecie Zachodu świadkami narastania nierówności społecznych i w gruncie rzeczy nie widać specjalnie odpowiedzi, jak sobie z tym problemem poradzić. Efektem jest wzmacnianie się społecznych frustracji, co z kolei przekłada się na wzrost poparcia partii antysystemowych, które często same nie mają pomysłu, jak usunąć źródło niezadowolenia różnych grup – nie tylko nie mającej perspektyw społecznego awansu klasy ludowej, ale i uboższej klasy średniej. Co istotne, nie jest to tylko polski problem, choć akurat nad Wisłą nigdy nie udało nam się zbudować państwa dobrobytu z prawdziwego zdarzenia, i możliwe, że nigdy to się już nie uda. Zła wiadomość jest taka, że sytuacja będzie się prawdopodobnie jedynie pogarszać – z jednej strony za sprawą kryzysu demograficznego i starzenia się społeczeństwa, a z drugiej strony dzięki kryzysowi klimatycznemu, którego koszty (podobnie jak i koszty samej polityki klimatycznej) będą bardziej obciążać tę część społeczeństwa, której sytuacja już dziś nie jest godna pozazdroszczenia.

W świetle tych wyzwań alternatywą może być z jednej strony większe upodmiotowienie władz lokalnych, a z drugiej strony silniejsze włączenie społeczeństwa w aktywne rozwiązywanie problemów publicznych. W niniejszym rozdziale zaproponowanych zostanie kilka intuicji, które mogą w praktyce pokazać, w jaki sposób uruchomić niewykorzystane zasoby pracy w celu stworzenia sprawnego i efektywnego sektora usług społecznych.

Zacznijmy od tego, że słowo „społeczne” ma bardzo kiepski wizerunek, odziedziczony jeszcze po czasach PRL. Na pierwszy plan wysuwa się „czyn społeczny” – źródło wielu kpin i żartów. Jednak także takie określenia jak „polityka społeczna”, „usługi społeczne” czy „ekonomia społeczna” kojarzą się większości z nas z biedą, patologią lub co najwyżej marnym substytutem rynku. Jeśli coś jest „społeczne”, to w zbiorowej percepcji zwykle charakteryzuje się niską jakością. Nawet środowisko organizacji społecznych (pozarządowych), zwane przez niektórych trzecim sektorem, nierzadko określane jest mianem „bieda-sektora”, a praca w tych organizacjach raczej nie jest źródłem społecznego prestiżu.

Jednocześnie osoby, które są zaangażowane od wielu lat w działalność społeczną (mimo nierzadkiej deprivacji ekonomicznej), mają świadomość wielu zalet tego mechanizmu koordynacji działań zbiorowych. Po pierwsze, ze względu na bliskie relacje z potencjalnymi beneficjentami sektor społeczny ma relatywnie lepsze rozpoznanie potrzeb niż urzędnicy, a także rynek, który często nie jest nimi zainteresowany. Po drugie, podmioty społeczne są znacznie bardziej elastyczne, czy też zgodnie z popularną dziś nowomową – zwinne (*agile*). Po trzecie wreszcie, mają one zdolność do angażowania różnego rodzaju zasobów, spośród których najważniejszą rolę odgrywa czas wolontariuszy. Nie oznacza to oczywiście, że podmioty społeczne nie borykają się z problemami, albo że działania społeczne nie mają wad. Chodzi raczej o to, że działalność społeczna często jest radykalnie niedoceniana. W tym sensie kryzys uchodźczy, który dotknął nas wiosną tego roku, był czasem swoistego oświecenia – zarówno instytucje państwa, jak i podmioty rynkowe, mogły zobaczyć, jaki potencjał drzemie w społeczeństwie. Zresztą także okres pandemii, kiedy w ramach oddolnych, społecznych inicjatyw organizowane było wsparcie dla seniorów czy dzieci wysłanych na zdalne nauczanie, pokazał moc tkwiącą w działaniach społecznych. Podobnych lekcji udzieliła nam także wojna na Ukrainie i historie wielu tamtejszych społeczności lokalnych, które organizowały się oddolnie, wspierając działania sił zbrojnych czy przeciwdziałając akcjom dywersyjnym organizowanym przez wroga.

Wszystkie te trzy przykłady – kryzys pandemiczny, kryzys uchodźczy czy wreszcie stan wojny – stanowią dowód, że sprawnie działające państwo to takie, które zwłaszcza w sytuacjach wyjątkowych potrafi integrować społeczne zasoby i tworzy przestrzeń do oddolnej koordynacji. Istnieje pewne wiele form organizacji życia społecznego, w które jednocześnie zaangażowany może być samorząd terytorialny. Chciałbym jednak zwrócić uwagę na jedną z nich, a mianowicie istniejące w polskim porządku prawnym spółdzielnie.

W pierwszej kolejności należy się zająć odczarowaniem samej instytucji spółdzielni. Ze wspomnianych wcześniej powodów (zły PR społecznych form organizacji), jak również wielu negatywnych doświadczeń Polaków ze zdegenerowanymi spółdzielniami mieszkaniowymi, sam termin „spółdzielnia” nie jest prawdopodobnie najszcześniejszym określeniem. Może on bowiem budować negatywny wizerunek, niezachęcający zarówno do angażowania się w tę formę działalności, jak i do korzystania z jej usług. Nie da się jednak wykluczyć, że trudno będzie zastąpić słowo „spółdzielnia” jakimś innym, dlatego pewnie warto

zastanowić się nad znalezieniem jakiegoś dookreślenia. Pewną alternatywą jest propozycja formułowana m.in. przez Joannę Erbel z CoopTech Hub, autorkę książki „Wychylone w przyszłość. Jak zmienić świat na lepsze”, która sugeruje, aby określać te podmioty mianem „spółdzielni rozwojowych”. Nazwa ta zdecydowanie lepiej oddaje potencjał, który tkwi w tej formie organizacyjnej.

Dlaczego? Powód jest stosunkowo prosty. W najbliższych latach rozwój wielu gmin w Polsce będzie w strategicznym sensie zależeć od zdolności do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom. Mowa tu zarówno o zjawiskach nagłych i trudno przewidywalnych, takich jak coraz częstsze lokalne klęski żywiołowe (ulewne deszcze, wichury, ale także fale upałów czy susze), jak i procesach przewidywalnych – tu na pierwszy plan wysuwa się problem starzenia się społeczeństwa i konieczność stworzenia sieci usług opiekuńczych. Widać bowiem coraz wyraźniej, że za sprawą umasowienia studiów wyższych i ogromnej mobilności z prowincji do największych polskich miast oraz zagranicę – a co za tym idzie rozpadu więzi rodzinnych i postępującego problemu samotności – państwo będzie mieć ogromne problemy z zapewnieniem usług dla seniorów na zadowalającym poziomie. Zresztą tych przewidywalnych zjawisk niepożądanych jest więcej. Co więcej, właśnie ich doświadczamy – zapóźnienie w obszarze transformacji energetycznej w dobie kryzysu na rynku surowców stawia nas dziś w sytuacji podbramkowej, a my nie mamy wystarczającej liczby pracowników, których można byłoby skierować choćby do termomodernizacji domów i lokali mieszkalnych.

Nie można też pominąć wątków migracyjnych – jeśli wojna na Ukrainie skończy się porażką Rosji, w co głęboko wielu z nas wierzy i czego na szczęście nie można dziś wykluczyć, czeka nas prawdopodobnie okres destabilizacji całego obszaru postradzieckiego i ryzyko masowych ruchów migracyjnych ze wschodu (zresztą pierwsze oznaki tego chaosu widać już na Kaukazie i w Azji Środkowej). W negatywnym scenariuszu, którego znów nie powinniśmy wykluczać, będziemy musieli się zmierzyć z napływem milionów Czeczenów, Ingusów, Osetyjczyków, ale i Buriatów, Kałmuków czy Jakutów. W takiej sytuacji będziemy potrzebować ogromnych zasobów, w tym przede wszystkim ludzi, którzy umożliwią w miarę sprawny proces integracji.

Z powyższych powodów spółdzielnie rozwojowe można by nazwać zasobem strategicznym gminy. Nie można oczywiście pomijać faktu, że funkcjonujemy obecnie w rzeczywistości bardzo niskiego bezrobocia, a wręcz braku rąk do pracy. Musimy mieć jednak wszyscy świadomość, że wciąż spora część zasobów szeroko rozumianej pracy w Polsce jest

niewykorzystana (choćby aktywni seniorzy, ale nie tylko), a dodatkowo w obliczu postępującej automatyzacji produkcji czy handlu coraz większa część zasobów pracy będzie uwalniana. Mówiąc językiem bardziej ludzkim – osoby w wieku produkcyjnym zaczną tracić pracę i zasilać grono tzw. „ludzi zbędnych”, opisanych kiedyś przez Floriana Znanieckiego i Stefana Czarnowskiego. Będzie to grupa nie tylko pozbawiona dochodów, ale i poczucia sensu istnienia, a tym samym bardzo podatna na radykalne wykluczenie.

To z kolei będzie mieć negatywny wpływ nie tylko na nich samych, ale i cały ustrój polityczny. Jak bowiem pisałem o tym w kwietniu 2020 roku, a więc w szczycie pandemicznego lockdownu nieżyjący już prof. Marcin Król: „jeżeli demokracja pozostanie w stanie podobnym do stanu sprzed kryzysu – w co wątpię – to jedynym punktem stycznym będzie głosowanie. Jeżeli powstanie jakaś forma oligarchii, chociaż niekoniecznie autorytaryzmu, to ludzie zbędni będą przypominali niewolników. Sami zresztą tak się usytuują. Nikt nie będzie ich pytał o zdanie, którego zresztą oni nie będą mieli.” To jednak oznacza, że brak wykorzystania społecznych zasobów nie tylko nie umożliwi odpowiedzi na kluczowe zagrożenia i sytuacje kryzysowe, ale jednocześnie stworzy potencjał politycznej destabilizacji, która dodatkowo może być pogłębiona wspomnianym chaosem na obszarze postradzieckim.

Przechodząc jednak do perspektywy pozytywnej, warto pokazać kilka wskazówek, jak taka spółdzielnia rozwojowa może funkcjonować na terenie gminy. Przede wszystkim w przeciwieństwie do istniejących gminnych spółek rozwojowych nie musi ona generować zysku. Idąc dalej, zgodnie z obowiązującym prawem mogą ją założyć zarówno osoby prawne, jak i osoby fizyczne (może też być powołana w trybie hybrydowym – przez osoby prawne i fizyczne). Jeśli chodzi o finansowanie jej działań, naturalnym źródłem pieniędzy powinien być budżet gminy, ale spółdzielnie nie powinny się do tego ograniczać – w zależności od specyfiki danej spółdzielni rozwojowej w grę wchodzi choćby pozyskiwanie środków od udziałowców (w zamian za ewentualne dywidendy), crowdfunding czy zdobywanie pieniędzy na zasadach znanych ze spółek rozwojowych. Z drugiej strony wynagrodzenia pracowników spółdzielni mogłyby w części być wypłacone w formie bonów czy ulg (np. darmowa komunikacja publiczna, darmowe miejsca w żłobkach i przedszkolach gminnych, darmowe wejście do placówek kultury etc.), a także lokalnych walut, które można zrealizować wyłącznie na danym terenie. Zresztą ta ostatnia propozycja od lat pojawia się w postulatach osób zajmujących się problematyką rozwoju regionalnego, choćby w kontekście problemu zapaści

tw. miast średnich, i spółdzielnie rozwojowe mogą stanowić dodatkową zachętą do wprowadzenia pilotażu takich walut.

Oczywiście model funkcjonowania takich spółdzielni powinien być dostosowany do skali gminy – inaczej podmioty takie będą funkcjonować w Warszawie czy Krakowie, a inaczej w mniejszych miastach czy nawet na wsiach. Na szczęście mamy już udane przykłady funkcjonowania takich spółdzielni w Dąbrowie Górniczej, Koninie czy Sejnach, choć oczywiście inicjatywy te, patrząc z perspektywy ogólnopolskiej, dopiero raczkują. Szczególnie ciekawa jest ta ostatnia spółdzielnia, ponieważ w jej przypadku można mówić o otwarciu na potencjał współpracy z podmiotami z Litwy, co umożliwia m.in. instytucja transgranicznej spółdzielni europejskiej wprowadzona rozporządzeniem Rady UE z 2003 roku.

To wszystko może wydawać się dość abstrakcyjne, dlatego warto wymienić możliwe obszary działalności. Czym zatem taka spółdzielnia rozwojowa może się zajmować? Na przykładzie Konina, potencjalne obszary jej działalności wyznaczono w siedmiu obszarach: (1) dostarczania energii, w tym budowy mocy OZE i modernizacji sieci niskiego napięcia; (2) podnoszenia kompetencji cyfrowych (innowacja jako usługa publiczna); (3) modernizacji budynków (remonty, zwiększanie efektywności energetycznej); (4) rekultywacji terenów przemysłowych; (5) naprawy i przedłużania życia sprzętu; (6) opieki nad osobami starszymi i dziećmi oraz (7) produkcji i dystrybucji żywności.

Co do konkretnych działań, w ramach spółdzielni rozwojowej dla Konina planowane jest m.in. powołanie spółdzielni młodych. Miałyby ona tworzyć przestrzeń współpracy młodych ludzi z Konina – zarówno studentów, jak i aktywnej konińskiej młodzieży – i rozwijać dwa obszary działalności. Pierwszy z nich obejmowałby usługi związane z jakością życia ludzi młodych w mieście (imprezy rozrywkowo-kulturalne, życie społeczne, usługi związane z uczelnią). Drugi obszar to usługi społeczne dla mieszkańców i mieszkanki Konina, zgodne z kierunkami kształcenia na Akademii Nauk Stosowanych w Koninie (tj. m.in. usługi opiekuńcze, pielęgniarstwo, logistyka, automatyka i informatyka, pedagogika, prowadzenie placówek młodzieżowych i opiekuńczych).

Jeśli ktoś jednak stwierdzi, że pojedyncze przykłady z Dąbrowy Górniczej, Konina czy Sejn wiosny nie czynią, a model społecznej organizacji w Polsce się nie przyjmie, niech spojrzy na instytucje Ochotniczych Straży Pożarnych. W rejestrze Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego pod koniec 2021 r. mieliśmy wpisanych 4 738 jednostek OSP, ale jak podaje

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji poza rejestrem funkcjonuje jeszcze ponad 11 tys. takich podmiotów. To oznacza, że w skali kraju mamy ok. 16 tys. lokalnych struktur, których zadaniem jest właśnie reagowanie na przeróżne sytuacje kryzysowe. Przeróżne, bo jak patrzę choćby na swoje lokalne OSP, to nie tylko jeżdżą do wypadków samochodowych, wypompowują wodę z zalanych piwnic, gaszą pożary, usuwają gniazda os i szerszeni czy połamane drzewa i gałęzie, ale także odśnieżają wieś, kiedy nagle spadnie zbyt dużo śniegu, albo współorganizują wiejskie pikniki integrujące lokalną społeczność. Choć instytucja OSP rzadko bywa przedmiotem zainteresowania ogólnopolskich mediów, a jeśli już, to raczej jest traktowana z lekkim uśmiechem, to naprawdę warto ją docenić i potraktować jako niezwykle cenny społeczny zasób, który ma spory wpływ na jakość życia wielu Polaków, zwłaszcza w nieprzewidywalnych sytuacjach kryzysowych.

Nie oznacza to oczywiście, że OSP czy nawet gminne spółdzielnie rozwojowe odpowiedzą na wszystkie wyzwania współczesności. Pewnie w dużych miastach model takiej współpracy samorządowo-społecznej musi wyglądać inaczej niż w małej wsi. Jeśli jednak marzymy o sprawnym państwie, które troszczy się o każdego obywatela, w świetle zmierzchu idei państwa dobrobytu musimy wszyscy zacząć inaczej myśleć o roli i znaczeniu społecznego zaangażowania. I szukać alternatywy dla jałowego sporu centralizacja vs decentralizacja. Tym bardziej, że choć obecny rząd centralizuje kraj na potęgę, to także samorządy, w tym te władane przez opozycję, często niezbyt chętnie patrzą na społeczną aktywność. Sama zmiana na górze niewiele zmienia.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Wybrane fragmenty tego rozdziału w ramach akcji upowszechniania idei spółdzielni jako jednego z instrumentów realizujących ideę gwarancji zatrudnienia zostały opublikowane na stronie: <https://klubjagiellonski.pl/2022/10/14/innowacyjna-recepta-na-nadchodzace-kryzisy-spoldzielnie-rozwojowe-i-ochotnicze-straze-pozarne/>.

## 6. Gwarancja zatrudnienia – wątpliwości (Bartłomiej Biga)

---

Jak opisano w poprzednich częściach raportu, gwarancja zatrudnienia może być formułą, która rozwiąże wiele istotnych problemów społecznych. Jej wprowadzenie może też jawić się jako naturalna konsekwencja dostrzegania różnorodnej roli jaką dla człowieka pełni praca. Co więcej, niełatwo jest krytykować opisywaną tu ideę nawet na gruncie umiarkowanie liberalnego podejścia, które przecież sprzeciwia się świadczeniom socjalnym, podkreślając, że rozwiązaniem domyślnym powinno być to, że dorosły i zdrowy człowiek zdobywa środki na utrzymanie wykonując pracę. Gwarancja zatrudnienia ma więc dać każdemu taką szansę, z której jeśli nie skorzysta, nie będzie mógł liczyć na świadczenia o charakterze socjalnym.

Problem jednak w tym, że idea gwarancji zatrudnienia opiera się na kilku założeniach, które – w szczególności w kontekście polskim – mogą nie wytrzymać zderzenia z rzeczywistością. Pierwszym z nich jest przekonanie, że możliwe (a nawet relatywnie łatwe) jest znalezienie alternatywnego wobec rynkowego mechanizmu, który będzie odpowiadał zarówno za alokację pracy (gdzie i co ma być wykonywane?), jak i za wynagrodzenie (za jaką stawkę?). Rzecz jasna, nie chodzi tu o obronę nieomyślności mechanizmu rynkowego. Problemem jednak w tym, że alokacja i wycena pracy jest niezwykle trudnym zadaniem, którego realizacja w „trybie administracyjnym” może nie tylko nie rozwiązywać rynkowych niedoskonałości, ale nawet je pogłębiać.

Przy wprowadzeniu gwarancji zatrudnienia bowiem, o tym kto ma wykonywać i jaką pracę decydowałiby urzędnicy. Przy czym nie jest tu istotne jakiego szczebla – nawet jeśli byłiby to najlepiej zorientowani w sytuacji pracownicy gminnych ośrodków pomocy społecznej, to i tak stanowiłoby to dla nich ogromne wyzwanie. W przypadku gwarancji zatrudnienia bowiem musieliby wydawać decyzje administracyjne w oparciu o przepisy przewidujące bardzo wysoki poziom uznania administracyjnego, a jak pokazują doświadczenia wielu istniejących już dyskrejonalnych uprawnień polskiej administracji, urzędnicy mają ogromny problem z właściwym wykorzystaniem możliwości jakie daje ta formuła (z reguły wybierają opcję najbezpieczniejszą – niekoniecznie najbardziej adekwatną). Do tego polski system ma ogromny problem z instancyjną oraz sądową kontrolą uprawnień uznaniowych decyzji administracyjnych.

Trzeba przy tym wyraźnie zaznaczyć, że rozwiązaniem nie może być usztywnienie przesłanek realizacji gwarancji zatrudnienia. W tym wariancie bowiem tracona jest zasadnicza korzyść omawianej instytucji – czyli możliwość elastycznego reagowania na lokalne potrzeby. Wtedy nieadekwatność alokacji i wyceny pracy byłaby niewątpliwie znacznie gorsza od czysto rynkowej.

Kolejnym trudnym do obrony założeniem jest przekonanie, że urzędnicy będą w stanie skutecznie egzekwować odpowiednią jakość pracy świadczonej w ramach gwarancji zatrudnienia. W wielu wypadkach nie będą oni przecież mieli możliwości nawet umiarkowanego kontrolowania tego, jak pracownik wywiązuje się ze swoich zadań. Tym bardziej, że duża część zadań powierzanych w ramach gwarancji zatrudnienia – np. opieka nad osobami starszymi – nie daje możliwości określenia oczywistych, mierzalnych celów, czy posłużenia się sensownymi miernikami jakości. Co więcej, sprawa komplikuje się przy wprowadzeniu systemu motywacyjnego, a jeśli gwarancja zatrudnienia ma być jak najbardziej zbliżona do rynkowej pracy, to trudno wyobrazić sobie rezygnację z wszelkich form premiowania. Wtedy jednak urzędnik nie tylko musiałby badać, czy osiągnięty został minimalny akceptowalny poziom realizacji zadania, ale też odpowiednio zastosować narzędzia zachęcające do świadczenia pracy jak najlepszej jakości.

Opisywane tu ryzyka są tym większe, że administracja publiczna jest w Polsce fatalnie wynagradzana. W efekcie, urzędnicy, którzy mieliby nadzorować pracę świadczoną w ramach gwarancji zatrudnienia, sami zarabialiby podobnie do tych, których pracę mieliby oceniać, co samo w sobie jest sytuacją kuriozalną. Co więcej, nie da się tego problemu rozwiązać obniżając płace w ramach gwarancji zatrudnienia, gdyż przekreśliłoby to sens tego rozwiązania. Również niskie wynagrodzenia sektora publicznego w Polsce są zjawiskiem permanentnym (choć niewątpliwie nasilającym się), co sprawia, że osiągnięcie odpowiedniej proporcji wynagrodzeń może okazać się po prostu niemożliwe.

Kolejnym, trzecim, chwiejnym założeniem jest przypisywanie gwarancji zatrudnienia mocy rozwiązania wszystkich problemów, które pęcznieją, gdy sprawa pozostawiona jest wyłącznie mechanizmowi rynkowemu. Naturalnie, można wykazać, że gwarancja zatrudnienia zmniejszy skalę niektórych mankamentów (o czym była mowa w poprzednich częściach raportu), to nie może ona się istotnie przyczynić do rozwiązania niektórych z nich. Dobrym przykładem jest nierównomierna dystrybucja bezrobocia w kraju. Nie da się bowiem znacznie nasilić



interwencji w gminach o jego największym poziomie, bo istnieją obiektywne granice sensownych potrzeb, na które taka praca miałaby odpowiadać (np. liczba osób wymagających opieki, czy terenów zielonych wymagających utrzymania). Zatem, nawet jeśli dostrzegamy problemy z geograficznie nierównomierną rynkową dystrybucją podaży pracy, to gwarancja zatrudnienia ma tu bardzo ograniczoną możliwość oddziaływania. Trudno znaleźć też dowody na poparcie tezy, że pracownicy po wprowadzeniu gwarancji zatrudnienia staliby się znacznie bardziej mobilni.

Co więcej, w dłuższym okresie istnienie gwarancji zatrudnienia przyczyniłoby się do osłabienia i tak niedostatecznie silnego (a zarazem korzystnego z punktu widzenia prowincji) mechanizmu rynkowego, który skłania do tworzenia miejsc pracy w obszarach wyższego bezrobocia. Jeśli bowiem o pracowników byłoby tak samo trudno w całym kraju, to tym bardziej istotną rolę odgrywałyby czynniki prowadzące do pogłębiania różnic między metropoliami a prowincją. Gwarancja zatrudnienia zamiast więc „dostrajać” mechanizm rynkowy przyczyniłaby się do jego „rozstrojenia”.

Zatem, postulując wprowadzenie jakichś form gwarancji zatrudnienia trzeba zachować daleko idącą ostrożność. Z pewnością, nie można traktować tej instytucji jako uniwersalnego remedium na problemy rynkowej wyceny i alokacji pracy, choć w pewnych obszarach korzyści z tego rozwiązania wydają się być niewątpliwe. Trzeba też pamiętać, że nie można pochopnie ekstrapolować doświadczeń związanych z gwarancją zatrudnienia w innych krajach, z uwagi na słabość polskiej administracji, o czym wielokrotnie pisaliśmy w raportach Centrum Polityk Publicznych. Ta dysfunkcyjność bardzo utrudniałaby osiągnięcie korzystnego bilansu kosztów i korzyści wprowadzenia gwarancji zatrudnienia. Nie można też zapominać, że gwarancja zatrudnienia jest rozwiązaniem znacznie lepszym niż bezwarunkowy dochód podstawowy, który nie dość, że jest rozwiązaniem bardziej kosztownym, trudniejszym do uzasadnienia od strony motywacyjnej, to jeszcze nie prowadzi wprost do realizacji ważnych zadań. Gwarancja zatrudnienia natomiast, co najmniej teoretycznie, daje szansę na to, że istotna społecznie praca zostanie jednak wykonana.

## Bibliografia

---

- Azam M. (2012). *The Impact of Indian Job Guarantee Scheme on Labor Market Outcomes: Evidence from a Natural Experiment*, Discussion Papers Series, 6548, Institute for the Study of Labor (IZA), <https://docs.iza.org/dp6548.pdf> (13.08.2022).
- Bachurewicz G.R. (2022). *Dług publiczny jako stabilizator makroekonomiczny*, [w:] M. Możdżeń, J.J. Zygmontowski (red.), *Polityka fiskalna dla regeneracji: Reguły w finansach publicznych na czasy kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bachurewicz, G.R. (2021). *MMT: Ekonomia postawiona na głowie?*, *Czas Kultury*, 1, 41-46, [https://czaskultury.pl/wp-content/uploads/2021/04/41-46\\_GRBachurewicz\\_MMTEkonomiaPostawionaNaGlowie\\_CzasKultury\\_1\\_2021.pdf](https://czaskultury.pl/wp-content/uploads/2021/04/41-46_GRBachurewicz_MMTEkonomiaPostawionaNaGlowie_CzasKultury_1_2021.pdf) (08.08.2022).
- EC – DG EMPL (2022). *Expenditure by LMP intervention – Poland*, European Commission - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, [https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP\\_EXPME\\$PL/default/table?lang=en&category=imp\\_expend.imp\\_expend\\_me](https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_EXPME$PL/default/table?lang=en&category=imp_expend.imp_expend_me) (dostęp: 02.09.2022).
- Frączek M. (2015). *Praktyka realizacji polityki rynku pracy w Polsce a współzarządzanie publiczne*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2 (32), s. 25–40.
- Frączek M. (2017). *The Neo-Weberian Public Management Model in the Context of Labour Market Policy in Poland*, [w:] S. Mazur, P. Kopyciński (red.), *Public Policy and the Neo-Weberian State* (Routledge Frontiers of Political Economy; nr 235), Routledge, London, New York, s. 95–109.
- Frączek M. (2021). *Polityka rynku pracy*, [w:] A. Wołek (red.), *Polityki publiczne*, Akademia Ignatianum w Krakowie, Kraków, s. 133–151.
- Graeber D. (2021). *Praca bez sensu. Teoria*, tłum. M. Denderski, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Godin A. (2012). *Guaranteed Green Jobs: Sustainable Full Employment*, Levy Economics Institute, Working Papers Series, 722, [https://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_722.pdf](https://www.levyinstitute.org/pubs/wp_722.pdf) (08.08.2022).
- Hagemeyer J., Muck J. (2019). *Export-led growth in Central and Eastern Europe*, VoxEU column, 29.05.2019 (<https://cepr.org/voxeu/columns/export-led-growth-central-and-eastern-europe> (4.10.2022))
- Hickel J. (2022). *Mniej znaczy lepiej. O tym, jak ujemny wzrost gospodarczy ocali świat*, tłum. J.P. Listwan, Wydawnictwo Karakter, Kraków.
- Kalecki M. (1943). *Polityczne aspekty pełnego zatrudnienia*, tłum. J. Osiatyński, tekst opublikowany za zgodą prof. Jerzego Osiatyńskiego, <https://fundacialipinskiego.pl/m-kalecki-polityczne-aspekty-pelnego-zatrudnienia-1943/> (08.08.2022).
- Kasy M., Lehner L. (2020). *Employing the unemployed of Marienthal: Evaluation of a guaranteed job program. Pre-analysis plan*, <https://maxkasy.github.io/home/Marienthal/> (09.08.2022).
- Kelton S. (2020). *The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and the Birth of the People’s Economy*, PublicAffairs.
- Keynes J.M. (2003) [1936]. *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, tłum. M. Kalecki, S. Rączkowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Kiełczewska A., Kośny M., Sawulski J. (2021). *Skala płacenia pod stołem w Polsce*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

Kostzer D. (2008). *Argentina: A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery*, Levy Economics Institute, Working Papers Series, 534, [https://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_534.pdf](https://www.levyinstitute.org/pubs/wp_534.pdf) (08.08.2022).

Lerner A.P. (1944). *Economics of Control: Principles of Welfare Economics*, The Macmillan Company.

Leśniewicz F. (2021). *Idea gwarancji zatrudnienia. Recenzja książki Pavliny Tchernevej pt. W sprawie gwarancji zatrudnienia*, Tygodnik Gospodarczy Polskiego Instytutu Ekonomicznego, 47/2021, 11-13.

Łaski K. (2015). *Wykłady z makroekonomii: Gospodarka kapitalistyczna bez bezrobocia*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa.

Mitchell W.F. (1998). *The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment*, Journal of Economic Issues, 32(2), 547-555.

Mitchell W.F., Mosler W. (2001). *Unemployment and fiscal policy*, [w:] W.F. Mitchell, E. Carlson (red.), *Unemployment: the tip of the iceberg*, Centre for Applied Economic Research, University of New South Wales.

MRiPS (2022a). *Zatrudnienie w Wojewódzkich i Powiatowych Urzędach Pracy – Raport roczny 2021*, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, <https://www.gov.pl/attachment/2ba4865d-5da7-4486-9939-b6df564236e5> (dostęp: 06.09.2022).

MRiPS (2022b). *Zatrudnienie w WUP i PUP w 2021 – Aneks statystyczny*, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, <https://www.gov.pl/attachment/160cb464-bb73-4df7-b4fa-cad304f96939> (dostęp: 06.09.2022).

MRiPS (2022c). *Informacja o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy*, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, <https://www.gov.pl/web/rodzina/przychodywydatkifp> (dostęp: 30.08.2022).

NIK (2022). *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w częściach 31 – Praca i 44 – Zabezpieczenie społeczne oraz planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego*, Informacja o wynikach kontroli Nr ewid. 59/2022/P/22/001/KPS, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn. Dz.U.2022.0.690.

Nölke A., Vliegenthart A. (2009). *Enlarging the varieties of capitalism. The emergence of dependent market economies in east central Europe*, World Politics, vol. 61, Nr 4, s. 670-702.

Śliwowski P. (2021). *Gospodarka umiaru, czyli opinie Polaków o postulatach dewzrostu*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, [https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/06/PIE-Raport\\_dewzrost-1.pdf](https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/06/PIE-Raport_dewzrost-1.pdf) (09.08.2022).

Tcherneva P.R. (2012). *Employer of last resort*, [w:] J.E. King (red.), Edward Elgar Companion to Post Keynesian Economics, Edward Elgar Publishing.

Tcherneva P.R. (2018). *The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation*, Levy Economics Institute, Working Papers Series 902. [https://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_902.pdf](https://www.levyinstitute.org/pubs/wp_902.pdf) (08.08.2022).

Tcherneva P.R., Belaich T., Lojkin U. (2021). *Guaranteeing the Right to Decent Work*, wywiad z Pavliną Tchernewą, Green European Journal, <https://www.greeneuropeanjournal.eu/guaranteeing-the-right-to-decent-work/> (08.08.2022).

Tcherneva P.R. (2021). *W sprawie gwarancji zatrudnienia*, tłum. J. Bednarek, Wydawnictwo Ekonomiczne Heterodox, Poznań.

Wray L.R. (2019). *Nowoczesna teoria monetarna (MMT). Wprowadzenie do makroekonomii suwerennych systemów monetarnych*, tłum. P. Umiński, Wydawnictwo Ekonomiczne Heterodox, Poznań.

WUP (2015). *Gminne Centra Informacji*, 13.03.2015, <https://wupwarszawa.praca.gov.pl/rynek-pracy/instytucje-rynku-pracy/gminne-centra-informacji> (dostęp: 07.09.2022).