

**Wacław Jarmołowicz**  
**Magdalena Knapińska**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

# **POLITYKA GOSPODARCZA WOBEC ZATRUDNIANIA I WYNAGRADZANIA PRACOWNIKÓW – ASPEKTY TEORETYCZNE I REALIZACYJNE**

## **Wprowadzenie**

Celem opracowania jest określenie roli i instrumentów polityki państwa wobec rynku pracy na szczeblu krajowym. W szczególności rozpatrywana jest rola polityki państwa w zakresie kształtowania warunków zatrudniania pracowników w sektorze publicznym i prywatnym w warstwie prawno-realizacyjnej. Ponadto, państwo wskazuje także istotne ramy co do kształtowania się płac, zwłaszcza wyznaczając poziom płacy minimalnej, ale także jako pracodawca kształtuje wynagrodzenia średnie i najwyższe w gospodarce. Dodatkowo, ważną część artykułu stanowi analiza aspektów realizacyjnych, w której zbadano poziom, dynamikę, strukturę i relacje w zakresie zatrudnienia oraz wynagradzania pracowników. Obszar badawczy podjętych analiz dotyczy Polski, choć niekiedy celowe i uzasadnione było odniesienie wskazanych rozwiązań do obszaru całej UE. Natomiast okres badawczy prowadzonych badań empirycznych obejmuje lata 2004-2012.

## **1. Ustawowe i umowne regulacje stosunków pracy**

Państwo jest podmiotem, który świadomie bezpośrednio i pośrednio ingeruje w sferę stosunków pracy. Przedmiotem zainteresowania państwa i oddziaływania na funkcjonowanie rynku pracy są różnorodne obszary warunków pracy i płacy oraz wynikające stąd uprawnienia i obowiązki pracodawców i pracobior-

ców. Umocowanie prawne stosowanych w tych obszarach regulacji znajduje swoje odbicie bądź to w przepisach prawa stanowionego przez samo państwo, bądź też w konkretnych umowach indywidualnych czy też zbiorowych, zawieranych na rynku pracy między działającymi na tym rynku podmiotami.

Wśród różnych organów i instytucji państwowych realizujących politykę gospodarczą na rynku pracy istotna rola przypada zwłaszcza organom władzy rządowej i samorządowej, jak również instytucjom specjalnie w tym celu powołanym (tzw. Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych). Ważną rolę w kształtowaniu stosunków pracy odgrywają też organizacje związkowe grupujące pracowników i pracodawców.

Formy wpływu państwa na zbiorowe stosunki pracy polegają m.in. na wspieraniu idei porozumiewania się oraz kształtowaniu form i zasad zawierania układów zbiorowych. Jeśli chodzi o stosowane w tym względzie procedury, państwo określa zazwyczaj formy negocjacji zbiorowych, strony tych układów, przedmiot możliwych i dopuszczalnych porozumień, sposoby rejestracji itp.

Państwo, podejmując się roli regulatora stosunków pracy, obok wskazywanych wyżej form interwencji pełni również na rynku pracy wiele funkcji medialnych i informacyjnych w postaci działalności arbitrażowej, doradczej, szkoleniowej, perswazyjnej itd. W szczególności zaś przejawia się to w sferze płac, zatrudniania i bezrobocia.

Istotnym partnerem państwa w procesie formułowania stosunków pracy w gospodarce są związki zawodowe. Na mocy art. 1 ustawy o związkach zawodowych<sup>1</sup>, związek taki jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i społecznych. Związek zawodowy jest niezależny w swojej działalności statutowej od pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz od innych organizacji. Ponadto, organy państwowe, samorządu terytorialnego i pracodawcy obowiązani są traktować jednakowo wszystkie związki zawodowe.

## **2. Płaca minimalna i inne instrumenty kształtowania wynagrodzeń za pracę**

Płaca jako kategoria ekonomiczna to cena pracy pojmowana jako wynagrodzenie jednego z czynników produkcji lub też jako wynagrodzenie za usługę pracy. Problem wysokości płacy i zasad jej kształtowania nurtował wielu myśli-

---

<sup>1</sup> *Ustawa o związkach zawodowych*. Tekst jednolity. Dz.U. 2001, nr 79, poz. 854; nr 100, poz. 1080; nr 128, poz. 1405; 2002, nr 135, poz. 1146; nr 240, poz. 2052; 2003, nr 213, poz. 2081 oraz 2004, nr 240, poz. 2407.

cieli już w starożytności i średniowieczu, a w czasach nowożytnych zainteresowanie tymi problemami wzrastało i znajdowało różnorodne ujęcia i rozwinięcia<sup>2</sup>. Wynagrodzenie za pracę może być przy tym rozpatrywane jako całokształt dochodów uzyskiwanych przez pracownika w związku ze stosunkiem pracy albo też jako ta część dochodów (płaca), która związana jest bardziej bezpośrednio z charakterem, rodzajem i z efektywnością świadczonej pracy.

Zwróćmy uwagę, że stosowanie wśród wskazywanych wyżej dodatków takich, które są obligatoryjne (jak np. za nadgodziny czy też pracę w dni świąteczne), stanowi bezpośrednią formę ingerencji państwa w kształtowanie się poziomu i relacji płac, a także ich struktury. Jeszcze bardziej spektakularnym tego przejawem jest zwykle stosowanie tzw. płacy minimalnej jako najniższego wynagrodzenia pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy w gospodarce danego kraju.

W krajach UE ustalanie poziomu płacy minimalnej jest domeną narodowej polityki rynku pracy, a odbywa się to zazwyczaj na pięć sposobów. Pierwszy z nich to ustalenia legislacyjne na szczeblu rządu poprzez określenie jednej, powszechnie obowiązującej stawki (z czym spotykamy się we Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburgu i Portugalii). Drugi sposób to ustalenie stawki płacy minimalnej w ogólnokrajowej umowie zbiorowej (co stosuje się w Belgii, Danii i Grecji). Można ustalać tę stawkę w zawieranych na szczeblu działu (sektora) gospodarki umowach zbiorowych, które mogą być rozszerzane na inne działy (co znajduje zastosowanie w Austrii, Niemczech, Szwajcarii i we Włoszech). Kolejna metoda polega natomiast na tym, że wyjściowo płaca minimalna jest ustalana w umowach zbiorowych, a następnie, chociaż w sposób niesformalizowany, obejmuje wszystkich zatrudnionych (co występuje w Szwecji, Norwegii i Finlandii). Wreszcie ostatni, piąty sposób polega na tym, że płaca minimalna jest stosowana tylko w niektórych gałęziach przemysłu, zwykle najniżej opłacanych (co obowiązuje np. w Irlandii oraz w Wielkiej Brytanii do roku 1993)<sup>3</sup>.

Inną jeszcze kategorią związaną z oddziaływaniem państwa na kształtowanie się poziomu i relacji płac jest tzw. płaca godziwa, której wielkość jest zwykle porównywalna z poziomem 2/3 płac przeciętnych. Prawo pracowników do godziwego wynagrodzenia zapisano przy tym już w Europejskiej Karcie Społecznej (uchwalonej przez Radę Europy 18 października 1961 roku), gdzie zapewnia się, że pracownikom należy się takie wynagrodzenie, które zapewni im i ich ro-

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat: W. Jarmołowicz, M. Knapińska: *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji gospodarczej*. Akademia Ekonomiczna, Poznań 2005, s. 26.

<sup>3</sup> Z. Jacukowicz: *Zróżnicowanie płac w Polsce, w krajach Unii Europejskiej i w USA*. IPiSS, Warszawa 2000, s. 120.

dzinom godziwy poziom życia<sup>4</sup>. Pojęcie godziwego wynagrodzenia przyjęto zaś zwykle wiązać z utrzymywaniem takiego poziomu życia, który polega na możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb ekonomicznych, społecznych i kulturalnych pracowników i ich rodzin, w ramach poziomu dobrobytu panującego w danym społeczeństwie<sup>5</sup>.

Na rynkowe kształtowanie się wynagrodzeń za pracę państwo wywiera także swój znaczący wpływ jako pracodawca zatrudniający pracowników w sektorze publicznym, w tym w przedsiębiorstwach państwowych prowadzących działalność gospodarczą.

Innym jeszcze przejawem ingerencji państwa w sferę wynagrodzeń może być wprowadzanie zasad tzw. indeksacji stawek płac w okresach zagrożenia wysoką inflacją jako formy „ochrony” realnego poziomu stawek płac nominalnych poprzez wzrost tych ostatnich w ślad za wzrostem cen. Zwróćmy przy tym uwagę, że pełna cena pracy, obok wynagrodzenia za pracę otrzymywanego przez pracownika (nawet przy uwzględnieniu kategorii brutto), zawiera również inne jeszcze koszty ponoszone przez pracodawcę, takie np. jak szkolenia, czy rekrutacji.

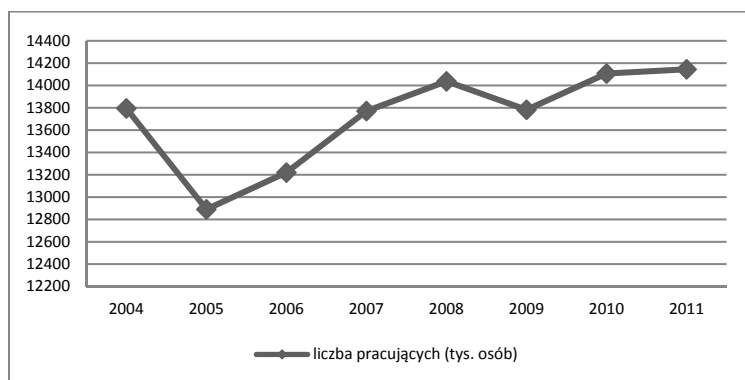
W związku z powyższym, na zachowania pracodawców i pracowników w sferze wynagrodzeń w istotnym stopniu wpływa także całościowe opodatkowanie pracy jako kosztu ponoszonego w organizacji gospodarczej, a w tym także jako tzw. klin podatkowy, rozumiany jako różnica pomiędzy kwotą wynagrodzenia brutto i składek na cele socjalne płaconych przez pracodawcę i pracownika a tym, co pracownik rzeczywiście otrzymuje po odjęciu podatków i składek ubezpieczeniowych.

### 3. Liczba i struktura pracujących

Jak wskazują dane rys. 1, w badanym okresie odnotowano w Polsce wzrost liczby pracujących w gospodarce w latach: 2006-2008 oraz 2010-2011, natomiast w latach 2005 i 2009 miał miejsce spadek tej liczby. W 2008 roku rozpoczęła się faza kryzysu w Europie i świecie, której efektem był spadek zatrudnienia w 2009 roku oraz jego niski wzrost w 2011. Rynek pracy reaguje bowiem z pewnym opóźnieniem na zmiany w koniunkturze, gdyż pracodawcy najpierw próbują ograniczać ilość czasu pracy swoim pracownikom, a dopiero na skutek przedłużającej się dekonunktury decydują się na zwalnianie pracowników.

<sup>4</sup> M. Knapieńska: *Wspólny europejski rynek pracy. Geneza – rozwój – funkcjonowanie*. Uniwersytet Ekonomiczny, Poznań 2012, s. 135-136.

<sup>5</sup> *Stanowisko Komitetu Problemów Pracy i Polityki Społecznej PAN oraz Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych w sprawie realizacji prawa do godziwego wynagrodzenia określonego w art. 4 Europejskiej Karty Społecznej, 1994. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1994, nr 7, s. 31.*

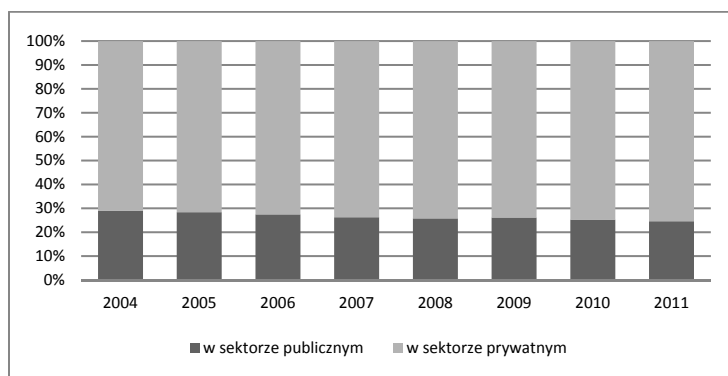


Rys. 1. Liczba pracujących w Polsce w latach 2004-2011

Źródło: *Mały rocznik statystyczny Polski 2012*. GUS, Warszawa 2012, tabela 1(177), s. 139; *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*. GUS, Warszawa 2005, tabela 1(162), s. 230.

Jeśli chodzi natomiast o dynamikę liczby pracujących, to w Polsce w badanym okresie była ona dodatnia i rosnąca w latach 2004-2007, zaś w 2009 roku zaobserwowano już ją ujemną i to tak w Polsce, jak i w UE<sup>6</sup>. Niewątpliwie zatem zmiany w koniunkturze gospodarczej skutkowały także zmianami w zakresie liczby pracujących w i Polsce i w UE.

Strukturę pracujących pod względem sektora własności prezentują dane rys. 2. Jak wynika z jego danych, w całym badanym okresie ponad 70% osób pracowało w sektorze prywatnym. Jednocześnie, w latach 2004-2011 można było zaobserwować wzrost tego odsetka aż do 75,4% w 2011 roku.

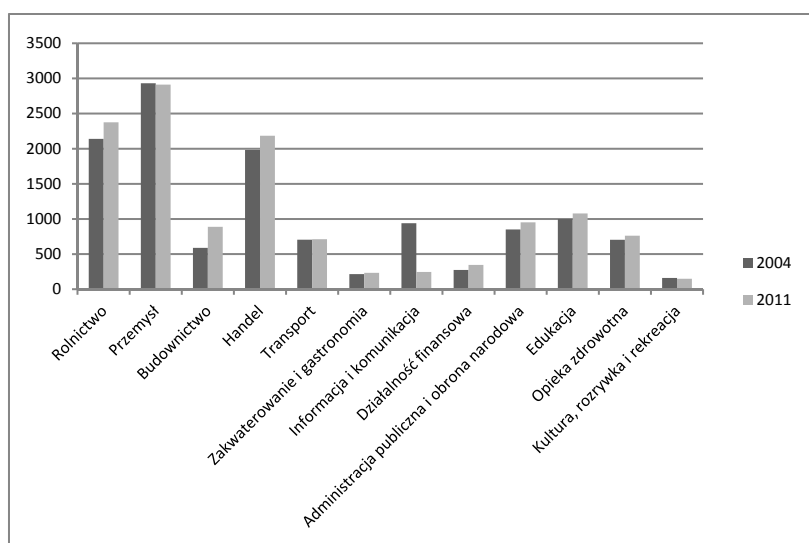


Rys. 2. Pracujący według sektorów własności w Polsce w latach 2004-2011

Źródło: *Mały rocznik statystyczny Polski 2012*. GUS, Warszawa 2012, s. 144; *Rocznik statystyczny pracy 2010*. GUS, Warszawa 2010, tabela 1(10), s. 121; *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*. GUS, Warszawa 2005, tabela 1(162), s. 230; *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. GUS, Warszawa 2008, tabela 4(156), s. 228; *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. GUS, Warszawa 2011, tabela 4(148), s. 221.

<sup>6</sup> Szerzej na ten temat: W. Jarmolowicz, M. Knapieńska: *Polski i unijny rynek pracy. Elementy analizy porównawczej (lata 2000-2009)*. Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica 248, s. 149.

Z kolei, jak wskazują dane rys. 3, w strukturze pracujących pod względem sekcji gospodarki zachodziły w badanym okresie pewne zmiany. Wzrosło zatrudnienie w takich sekcjach, jak rolnictwo, budownictwo, handel, transport, zakwaterowanie i gastronomia, działalność finansowa, administracja publiczna i obrona narodowa oraz opieka zdrowotna. Natomiast w pozostałych sekcjach przedstawionych na rysunku liczba pracujących spadła lub utrzymywała się na podobnym poziomie. Porównując zatem dane za 2004 rok z danymi za 2011 można powiedzieć, że trudno jest doszukać się symptomów czy skutków kryzysu gospodarczego, który miał miejsce od 2008 roku.

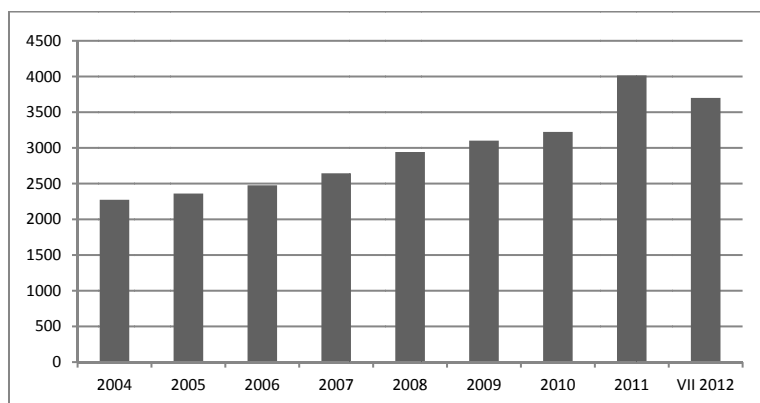


Rys. 3. Pracujący według sekcji w Polsce w latach 2004 i 2011

Źródło: *Mały rocznik statystyczny Polski 2012*. GUS, Warszawa 2012, tabela 4(80), s. 144; *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*. GUS, Warszawa 2005, tabela 6(167), s. 235-236.

#### 4. Kształtowanie się poziomu i relacji płac

Analizę kształtowania się płac w Polsce należy rozpocząć od danych informujących o poziomie przeciętnych wynagrodzeń miesięcznych brutto w ujęciu nominalnym, które zaprezentowano na rys. 4. Jak z nich wynika, w badanym okresie można zaobserwować wzrost wynagrodzeń nominalnych. Ponadto, uwagę zwraca znaczny ich wzrost w 2011 i 2012 roku, jest to jednak wynik zaprezentowania danych odnoszących się jedynie do sektora przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 9 osób. Zatem średnia prezentowana w latach wcześniejszych uwzględnia również inne jednostki gospodarcze i stąd wynagrodzenia te różnią się od danych za ostatnie dwa lata.

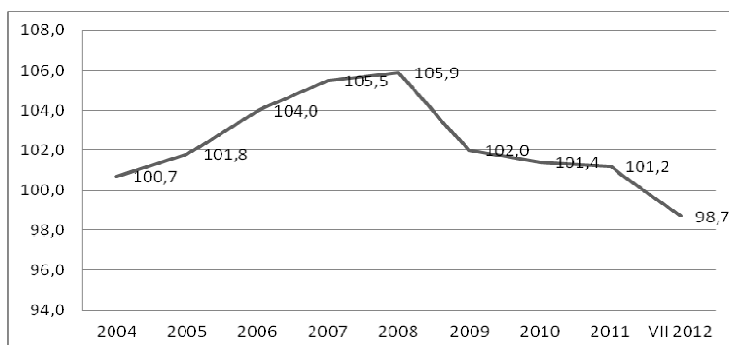


Uwaga: Dane za rok 2011 i lipiec 2012 dotyczą sektora przedsiębiorstw, w których pracowało więcej niż 9 osób.

Rys. 4. Przeciętna płaca miesięczna nominalna brutto w Polsce w latach 2004-2012 (zł)

Źródło: *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2011*. GUS, Warszawa 2011, tabela 2(175), s. 252; *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2006*. GUS, Warszawa 2006, tabela 2(193), s. 265; [http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki\\_makroekon\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PLK_HTML.htm) (13.09.2012).

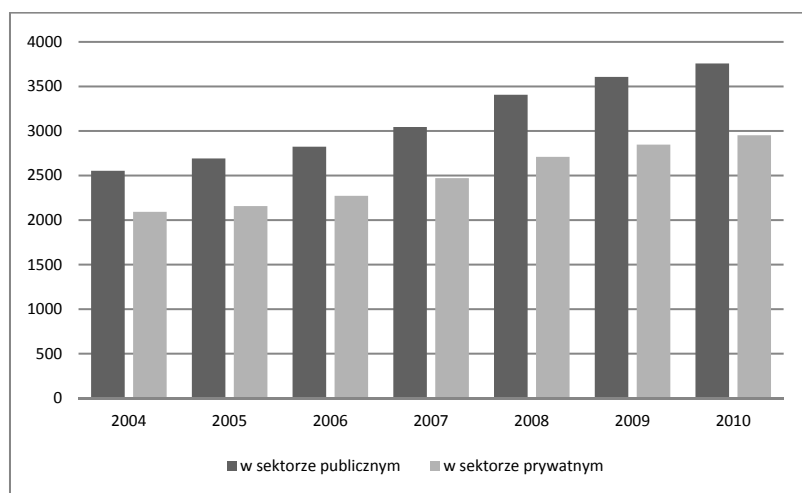
Bardziej być może miarodajne jest analizowanie wysokości wynagrodzeń w ujęciu realnym, co zaprezentowano na rys. 5. Jak wynika z jego danych, wzrost wynagrodzeń miał więc również miejsce w przypadku wynagrodzeń realnych. W szczególności najwyższy przyrost tychże wynagrodzeń (w porównaniu z poprzednim rokiem) wystąpił w 2007 i 2008 roku, kiedy to płace realne wzrastały rocznie o nieco ponad 5%. Natomiast w początkowych latach kryzysu gospodarczego można już zaobserwować nieco mniejsze wzrosty badanej wielkości, tj. wynosiły one już około 1-2%. Ostatnie dane wskazują, że w lipcu 2012 płace realne obniżyły się w porównaniu z płacami z lipca 2011 o 1,3%, co niestety wskazuje, iż wzrost cen był na tyle wysoki, że przewyższał ewentualny wzrost wynagrodzeń nominalnych.



Rys. 5. Dynamika przeciętnych realnych płac miesięcznych w Polsce (zł)

Źródło: Ibid.

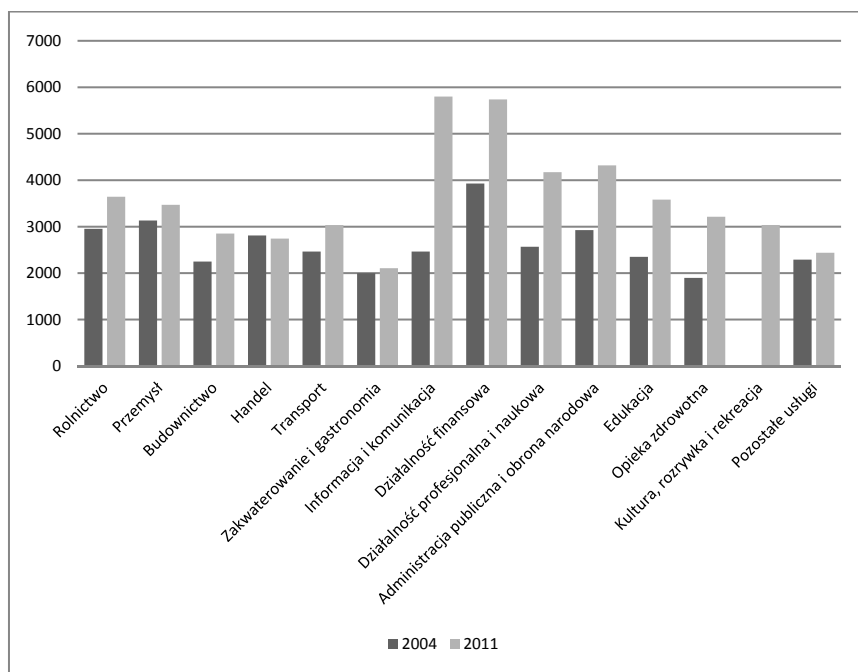
Warto również przyjrzeć się relacjom wynagrodzeń w poszczególnych sektorach własnościowych gospodarki, co zaprezentowano na rys. 6. Jak wynika z jego danych, w latach 2004-2010 wynagrodzenia w sektorze publicznym były wyższe niż w sektorze prywatnym. Różnica wielkości nominalnych w liczbach bezwzględnych była coraz większa, co było spowodowane szybszym wzrostem płac w sektorze publicznym, przez co różnica się pogłębiała, gdyż płace w sektorze prywatnym nie rosły już tak szybko.



Rys. 6. Przeciętne płace miesięczne nominalne brutto według sektorów (zł)

Źródło: *Rocznik statystyczny pracy 2010*. GUS, Warszawa 2010, tabela 4(105), s. 265; *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2008*. GUS, Warszawa 2008, tabela 3(184), s. 258; *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2006*. GUS, Warszawa 2006, tabela 3(194), s. 266; *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2011*. GUS, Warszawa 2011, tabela 2(175), s. 252.

Analizując poziom i relacje płac należy jeszcze zwrócić uwagę na ich wysokości w poszczególnych sekcjach gospodarki, a stosowne dane w tym zakresie zamieszczono na rys. 7. Jak wynika z tych danych, w 2004 roku najwyższe płace można było zaobserwować w pośrednictwie finansowym, a najniższe w opiece zdrowotnej. Natomiast w 2011 roku najwyższej opłacani byli pracownicy w sekcji informacja i komunikacja oraz działalność finansowa, a najniższe płace były w sekcji zakwaterowanie i gastronomia. Można tu zatem zaobserwować pewne zmiany, chociażby polegające na relatywnym wzroście wynagrodzeń w opiece zdrowotnej.

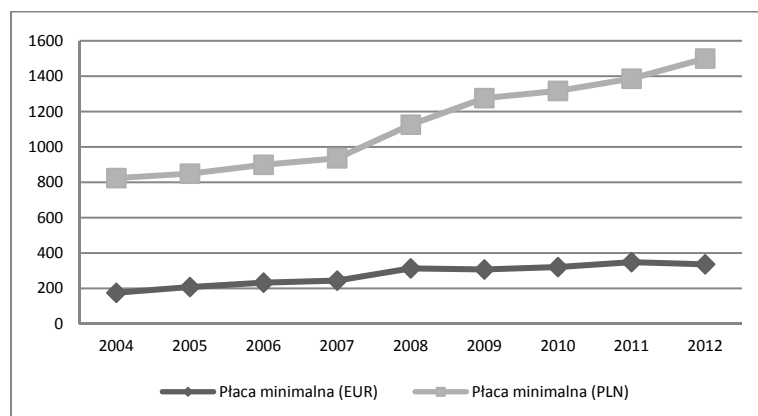


Uwaga: W statystykach GUS w 2004 roku rozpatrywano sekcję pośrednictwo finansowe, zamiast działalność finansowa, a sekcja informacja i komunikacja była częścią sekcji transport, składowanie i łączność oraz pośrednictwa finansowego. Ponadto, sekcja zakwaterowanie i gastronomia nosiła nazwę hotele i restauracje.

Rys. 7. Przeciętne płace miesięczne nominalne brutto według sekcji (zł)

Źródło: *Mały rocznik statystyczny Polski 2012*. GUS, Warszawa 2012, tabela 3(94), s. 176-177; *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2006*. GUS, Warszawa 2006, tabela 3(194), s. 266.

Ponadto, na uwagę zasługuje także kwestia różnic między najniższym i najwyższym średnim wynagrodzeniem. W 2004 roku różnica między wynagrodzeniem w pośrednictwie finansowym a wynagrodzeniem w opiece zdrowotnej wynosiła 2030,97 zł, czyli 51,7% najwyższego wynagrodzenia. Z kolei w 2011 roku różnica między najlepiej i najniżej opłacanymi pracownikami (w ujęciu średnich) wynosiła 3694 zł, co stanowiło 63,7%. Zatem w okresie lat 2004-2011 nastąpiły pewne zmiany w kierunku większego zróżnicowania wynagrodzeń między sekcjami i większego, co za tym idzie, rozwarstwienia ekonomicznego. Może to być jednak efekt większych różnic w efektywności w tych sekcjach i może to mieć odzwierciedlenie w produktywności poszczególnych sekcji w gospodarce.



Rys. 8. Płace minimalne brutto w Polsce w latach 2004-2012

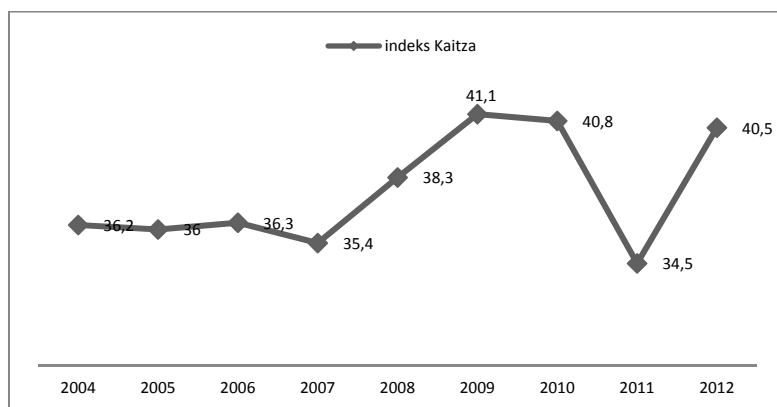
Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00155&plugin=1> (13.09.2012); <http://www.mpips.gov.pl/prawo-pracy/wynagrodzenia/#4>. Wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę od 1 grudnia 1970 r. (14.09.2012).

Istotnym sposobem oddziaływania państwa na poziom płac nie tylko w sektorze publicznym, ale i prywatnym jest – jak już wskazywano – ustalanie przez państwo i jego organy wysokości płacy minimalnej. Kształtowanie się płacy minimalnej brutto w ujęciu miesięcznym w Polsce zaprezentowano na rys. 8. Biorąc pod uwagę płacę wyrażoną w złotych i w ujęciu nominalnym w badanym okresie można było zaobserwować wzrost tej płacy, a jej nieco większa dynamika była widoczna zwłaszcza w latach 2008, 2009 i 2012. Natomiast jeśli oceniać tę płacę jako wyrażoną w euro (po kursie NBP z 1 stycznia danego roku), to tu już ten wzrost nie jest tak szybki, a w 2012 roku można nawet zauważyć spadek tego wynagrodzenia. Zapewne jest to także efekt zmian w wysokości kursu walutowego, a które to zmiany wiązały się w ogóle z niestabilną sytuacją w strefie euro oraz kryzysem gospodarczym na świecie.

Analizując bliżej płacę minimalną, w literaturze stosuje się przy tym często tzw. indeks Kaitza, a który obliczany jest jako procentowo wyrażony stosunek płacy minimalnej do płacy przeciętnej<sup>7</sup>. Tak obliczone wartości tego indeksu w Polsce zaprezentowano na rys. 9.

Jak wskazują zamieszczone dane wartości tych indeksów, w początkowych latach badanego okresu były dość stabilne i wynosiły około 36%, natomiast począwszy od 2009 roku indeksy te wzrosły w Polsce do około 40% (z wyjątkiem 2011, kiedy to indeks był bardzo niski na skutek nie podnoszenia płacy minimalnej w odpowiedniej wysokości oraz wysokiej średniej płacy w gospodarce).

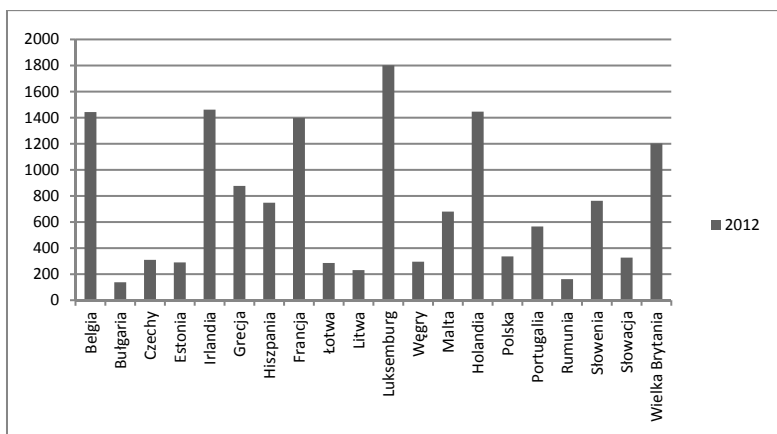
<sup>7</sup> T. Boeri, P. Garibaldi: *Are Labour Markets in the New Member States Sufficiently Flexible for EMU*. „Journal of Banking&Finance” 2006, No. 30, s. 1396.



Rys. 9. Wartości indeksów Kaitza w Polsce w latach 2004-2012 (%)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych rys. 1 i 5.

Wśród nowych krajów UE (takich jak Czechy, Estonia, Węgry, Słowacja, Słowenia i Łotwa), jak wskazują T. Boeri i P. Garibaldi, indeksy Kaitza wynosiły w 2003 roku między 30 a 45%, a zatem Polska była podobna pod tym względem do tej grupy krajów. Natomiast w krajach starej Unii indeksy te wynosiły od 36 do 61%, a średnia wartość dla tej grupy krajów wyniosła 48%<sup>8</sup>. Jest to zatem dość istotna różnica w polityce nowych i starych państw członkowskich, gdyż krajowe władze w pełni są odpowiedzialne za kształtowanie się płacy minimalnej, na co już wyżej zwrócono uwagę.



Rys. 10. Płace minimalne brutto w wybranych krajach UE w 2012 (EUR)

Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00155&plugin=1> (13.09.2012).

<sup>8</sup> Ibid., s. 1397.

Porównanie państw UE pod względem wysokości płacy minimalnej wyrażonej w euro zawarto z kolei na rys. 10. Jak wskazują jego dane, najwyższe płace minimalne w 2012 roku odnotowano w Luksemburgu, Irlandii, Holandii i Belgii, czyli krajach o stosunkowo wysokich płacach przeciętnych<sup>9</sup>.

Natomiast najniższe wynagrodzenie minimalne występowało w Bułgarii, Rumunii i na Litwie. Ponadto, widoczne jest także i to, że wciąż wyższe płace minimalne występowały w krajach starej Unii, natomiast w nowych krajach członkowskich te płace pozostawały na niższym poziomie. Jest to przejaw istniejących nadal różnic na krajowych rynkach pracy krajów członkowskich UE.

## Podsumowanie

Z przedstawionych analiz wynikają wnioski natury teoretycznej oraz aplikacyjnej dotyczące podejmowanej problematyki. W warstwie teoretycznej można zwłaszcza zauważyć, że państwo pełni istotną rolę jako podmiot kształtujący warunki prawne i ekonomiczne do zatrudniania i wynagradzania pracowników. Istotna jego rola w zakresie formułowania zasad zatrudniania pracowników w gospodarce, jest też niekwestionowana w większości gospodarek rynkowych na świecie. W szczególności wiele spośród nich charakteryzuje się tym, że państwo ma wpływ i decyduje o wysokości płacy minimalnej, a zatem pośrednio przyczynia się do kształtowania się płac przeciętnych, które w wielu wypadkach bezpośrednio są kalkulowane w oparciu o zmiany płacy minimalnej.

Przede wszystkim też należy dostrzegać fakt, że państwo pozostaje nadal, a nawet zwiększa swoją rolę jako pracodawca. W Polsce bowiem np. blisko 30% pracujących znajduje swe zatrudnienie w sektorze publicznym. Zatem poziom płac i zasady zatrudniania pracowników w Polsce reguluje państwo jako ustawodawca oraz jako pracodawca. Wniosek ten pozwala zauważyć zatem doniosłość roli państwa w kwestii kształtowania się rynku pracy i jego elementów.

## ECONOMIC POLICY IN RELATION TO EMPLOYMENT AND PAYROLL – THEORY AND IMPLEMENTATION

### Summary

The goal of the paper is to determine the role and instruments of the state policy regarding labor market at the national level. It considers in detail the role of the state policy applied to shape employment conditions in public and private sectors in terms of its legal status and implementation. Moreover, the state indicates a significant framework

---

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat: M. Knapińska: Op. cit., s. 138.

for the scope, mainly by determination of the minimum wages but also, as an employer, by defining average and the highest wages in economy. Moreover, there is presented an analysis of implementation of this policy, in which such aspects as the level, dynamics, structure and pay of employees were studied. Poland constitutes the study area of the analysis, although sometimes there are made justified and necessary references to the whole area of the EU. The study period of the empirical observations covers the years 2004-2012.