

R A P O R T Y C A S E
C A S E R E P O R T S

*Centrum Analiz
Społeczno-Ekonomicznych*



*Center for Social
and Economic Research*



Stanisława Golinowska

Warunki tworzenia miejsc pracy

Warszawa, 1999

nr 31

Prezentowane w serii „Raporty CASE” stanowiska merytoryczne wyrażają poglądy Autorów i niekoniecznie są zbieżne z oficjalnym stanowiskiem CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

Publikacja została przygotowana w ramach projektu "Sustaining Growth through Reform Consolidation" nr 181-A-00-97-00322 finansowanego przez Amerykańską Agencję do Spraw Rozwoju Międzynarodowego (USAID) i Fundację CASE.

DTP: CeDeWu – Centrum Doradztwa i Wydawnictw "Multi-Press" Sp. z o.o.

Opracowanie graficzne – Agnieszka Natalia Bury

© CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zabronione jest kopiowanie, przetwarzanie i rozpowszechnianie w jakimkolwiek celu i postaci bez pisemnej zgody autora i wydawcy.

ISSN 1506-1647 ISBN 83-7178-186-5

Wydawca:

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

ul. Sienkiewicza 12, 00-944 Warszawa

tel.: (48 22) 622 66 27, 828 61 33

fax (48 22) 828 60 69

e-mail: case@case.com.pl

Spis treści

Wprowadzenie	7
Rozdział 1. Tworzenie pracy – problem i zadanie	9
Rozdział 2. Problemy dostosowawcze na rynku pracy	11
2.1. Analiza wrażliwości zatrudnienia i płac na zmiany czynników je determinujących	12
2.2. Analiza przepływów siły roboczej	14
2.3. Analiza efektów aktywnej polityki państwa na rynku pracy	14
Rozdział 3. Koszty pracy	16
3.1. Koszty pracy w okresie transformacji	17
3.2. Koszty pracy w Polsce w porównaniu z innymi krajami	19
Rozdział 4. Pomoc publiczna skierowana na zatrudnienie	20
Rozdział 5. Pomoc socjalna dla bezrobotnych	22
5.1. Zasady ogólne dotyczące konstrukcji zasiłków	23
5.2. Zasiłki dla bezrobotnych w krajach zachodnich	23
5.3. Zasiłki dla bezrobotnych w krajach regionu Europy Środkowej i Wschodniej	23
5.4. Zasiłki dla bezrobotnych w Polsce	25
5.5. Różne wnioski z punktu widzenia różnych funkcji zasiłku	25
Rozdział 6. Edukacja a rynek pracy	28
6.1. Przemiany kształcenia	28
6.2. Kwalifikacyjne potrzeby gospodarki	29
6.3. Nakłady na kształcenie	30
6.4. Problemy w systemie edukacji	31
Rozdział 7. Decentralizacja a rynek pracy	33
Rozdział 8. Restrukturyzacja gospodarki a rynek pracy	37
8.1. Restrukturyzacja tradycyjnych przemysłów i rolnictwa	37
8.2. Doświadczenia innych z restrukturyzacją gospodarki	38
Rozdział 9. Integracja z Unią Europejską a rynek pracy	42

Rozdział 10 Przykłady udanej polityki rynku pracy44
10.1. Amerykańska strategia zatrudnienia45
10.2. Zmiany w brytyjskiej strategii zatrudnienia47
10.3. Holandia – kompromisowe reformy przy konsensusie społecznym50
10.4. Dania – impuls fiskalny i zmniejszanie aktywności zawodowej53
Podsumowanie i wnioski57

Stanisława Golinowska

Profesor, absolwentka Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1992–1997 pełniła funkcję dyrektora Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych. Współzałożycielka i współpracownik CASE. Autorka licznych prac na temat polityki społecznej z ekonomicznego punktu widzenia. Jest uznanym ekspertem w dziedzinie rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego. Prowadziła w tej dziedzinie liczne projekty krajowe i międzynarodowe, a także prace doradcze w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

Wprowadzenie

Celem analiz przeprowadzonych w ramach tego tematu, stanowiącego jedną z części większego projektu, „Konsolidacja reform rynkowych na rzecz wzrostu” była identyfikacja rozwiązań zarówno sprzyjających, jak i przeszkadzających rozwojowi miejsc pracy. Obszarem analiz była sfera aktywności publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem polityki rynku pracy. Badania skoncentrowano na procesach obserwowanych od połowy lat 90., okresu znacznie bardziej stabilnego niż początek transformacji, a także okresu, w którym statystyki ilustrujące przemiany są znacznie lepsze niż wcześniejsze, których wówczas niekiedy po prostu brakowało.

Większość analiz osadzono w kontekście porównawczym, co w badaniach zorientowanych praktycznie ma istotne znaczenie. Tego rodzaju ujęcie pozwala przyrównać się do dobrych i złych praktyk w innych krajach. Pokazanie błędów popełnionych w innych krajach oraz uchwycenie istoty pozytywnych rozwiązań nie oznacza jednak, że obecne doświadczenia można łatwo przenieść na rodzimy grunt. Dlatego do wniosków wynikających z tych porównań należy podchodzić z dostateczną refleksją.

W trakcie pracy zmieniono nieco akcenty w porównaniu z okresem projektowania badań. Przede wszystkim zwrócono większą uwagę na przestrzenne aspekty zjawisk. Skłania do tego nie tylko relatywnie wysokie regionalne zróżnicowanie bezrobocia, ale także fakt stosowania zróżnicowanych przestrzennie instrumentów, których zakres zwiększy jeszcze realizowana obecnie, druga faza decentralizacji.

Przeprowadzone analizy w ramach tematu poświęconego warunkom tworzenia pracy dotyczyły następujących problemów:

1. Procesów dostosowawczych na rynku pracy (jako czynnika konsolidacji reform rynkowych). Głównym celem analiz prowadzonych w ramach tego tematu (E. Kwiatkowski, P. Kubiak, L. Kucharski, T. Tokarski) była ocena funkcjonowania rynku pracy z punktu widzenia elastyczności; elastyczności zatrudnienia i płac, przepływow siły roboczej między zatrudnieniem, bezrobociem i biernością zawodową oraz elastyczności aktywnej polityki rynku pracy.

2. Kosztów pracy (U. Sztanderska, J. Liwiński). Analiza tego zagadnienia ma szczególne znaczenie dla określenia warunków sprzyjających tworzeniu miejsc pracy. Zbadano kształtowanie się jednostkowych kosztów pracy (płacowych i pozapłacowych) w przekroju sektorów gospodarki oraz sekcji. Pokazano też, jakie tendencje występują w innych krajach, szczególnie europejskich.

3. Socjalnej pomocy dla bezrobotnych (S. Golinowska). Analiza dotyczyła zmian w rozwiązaniach, kosztach oraz efektach ochrony socjalnej bezrobotnych z punktu widzenia dwóch podstawowych funkcji, jakie spełnia państwowy system świadczeń dla tej grupy ludności; zarówno umożliwienia szybkiego przejścia od bezrobocia do aktywności, jak i zapewnienia środków egzystencji na okres pozostawania bez pracy (ochrona przed ubóstwem). Pokazano także rozwiązania funkcjonujące w innych krajach regionu Europy Środkowej i Wschodniej oraz w Europie Zachodniej.

4. Pomoc publiczna ukierunkowana na zatrudnienie (W. Karsz). Poza funduszem pracy, którego przeważające środki adresowane są do bezrobotnych, tak na zasiłki, jak i tzw. aktywne formy wychodzenia z bezrobocia, państwo posługuje się także instrumentarium z arsenału pomocy publicznej, adresowanej do przedsiębiorstw w celu motywowania ich do tworzenia miejsc pracy. Ten strumień pomocy w Polsce nie jest jeszcze przedmiotem systematycznego monitoringu, a niektóre z instrumentów wywołują znaczną krytykę (np. tzw. specjalne strefy ekonomiczne, czy pomoc adresowana do zakładów pracy chronionej i kierowana przez PFRON). Celem analizy w ramach tematu było oszacowanie pomocy publicznej ukierunkowanej na zatrudnienie (pierwsza próba) – przeprowadzono ją na podstawie danych z 1998 r.

5. Polityka edukacyjna a rynek pracy (S. Golinowska, M. Antczak, J. Liwiński z wykorzystaniem ekspertyz sporządzonych przez E. Strojny i H. Iżewską). Wyposażanie ludzi w kwalifikacje nie tylko ułatwia zatrudnienie, ale jest ważnym czynnikiem tworzenia pracy. Na analizę systemu edukacji w Polsce w kontekście rynku pracy składa się analiza struktury kształcenia, jego kosztów i efektów dla zatrudnienia w systemie szkolnym oraz pozaszkolnym (kształcenie dorosłych).

Poza analizami przygotowanymi w ramach ustalonego programu projektu, sporządzono opracowania specjalne naświetlające politykę rynku pracy z punktu widzenia kilku aktualnych i specyficznych dla obecnej fazy rozwoju kraju problemów:

- restrukturyzacji górnictwa,
- decentralizacji,
- integracji z UE.

W tym celu powstały cztery dodatkowe ekspertyzy:

1. Restrukturyzacja tradycyjnych branż przemysłowych w krajach Europy Zachodniej. Wybrane przykłady (M. Walewski).
 2. Zróżnicowanie regionalne bezrobocia w Polsce. Perspektywy zrównoważonego rozwoju (A. Radziwiłł).
 3. Administracja centralna i samorzady w realizacji polityki rynku pracy w krajach Unii Europejskiej (A. Radziwiłł).
 4. Strategie rynku pracy w krajach zmniejszających bezrobocie. Przykłady dobrej praktyki. (M. Jarociński).
-

Rozdział I.

Tworzenie pracy – problem i zadanie

Tworzenie pracy jest największym wyzwaniem praktycznym współczesnych gospodarek, a także jednym z kluczowych tematów w teorii ekonomii. Brak pracy dla milionów ludzi na świecie stanowi przyczynę ich dramatów osobistych, ogranicza szanse rozwojowe krajów o wysokim bezrobociu oraz destabilizuje je politycznie.

Jednocześnie zmienia się sama praca. Wysoka dynamika postępu technologicznego, technicznego i organizacyjnego powoduje, że już w życiu jednego pokolenia powstaje konieczność zmiany nie tylko sposobu wykonywania dotychczasowego zawodu, lecz także jego zmiany i to coraz częściej dwu- a nawet trzykrotnie. Nie wystarczy stale kształcić się, aby utrzymać się w swoim zawodzie, potrzebne są przerwy w pracy na zdobycie nowych kwalifikacji. Ta tendencja współczesnego świata wymaga przeorientowania polityki wobec rynku pracy. Wymaga też głębokiej zmiany świadomości i postaw wobec pracy. Strach przed zmianą oraz walka o utrzymanie *status quo* trzeba zastąpić akceptacją i skoncentrowaniem energii na dostosowaniu do nowych czynników wyznaczających pozycję na rynku pracy.

Podjęcie tematu dotyczącego tworzenia miejsc pracy ma obecnie szczególne znaczenie dla Polski. Nasz kraj stoi bowiem u progu kilku wyzwań, które mogą wywołać duże trudności na rynku pracy.

- Po pierwsze, na przełomie stuleci mamy do czynienia z wysokim przyrostem nowych zasobów pracy, można powiedzieć, że relatywnie bardzo wysokim, jak na warunki europejskie. W okresie 1996–2005 jest to przyrost rządu 1,7 mln osób. Koncentracja tego przyrostu wystąpi dokładnie na przełomie dekad (i stuleci).

- Po drugie, podejmuje się niezbędne działania restrukturyzacyjne w gospodarce (tradycyjny przemysł i rolnictwo), które będą skutkować odpływem pracujących w tych działach. Nie licząc rolnictwa jest to skala ponad 200 tys. osób. Dotyczy to także zatrudnieniowych skutków reform w opiece zdrowotnej i oświacie. Z obu działów odejdzie w okresie 1999–2001 ponad 50 tysięcy osób. Jak zagospodarować ten odpływ – to jedno z trudniejszych zadań, przed jakim stoi polska gospodarka.

Jednocześnie jednak zagospodarowanie tych zasobów może dać ogromny impuls pro wzrostowy. Te duże zasoby pracy są więc zarówno zagrożeniem, jak i szansą.

- Po trzecie, przygotowania do integracji europejskiej polegające na przyjęciu wspólnotowych regulacji dotyczących swobody przepływu towarów i usług oraz dostosowaniu tzw. minimalnych standardów socjalnych w zakładach pracy (bhp, organizacja i czas pracy oraz stosunki pracy) mogą wywołać w pierwszym okresie integracji efekt spadku produkcji krajowej, głównie w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw oraz zmniejszenia zatrudnienia w wyniku pełnej konfrontacji naszej gospodarki z wyższą konkurencyjnością innych. Ten efekt wystąpił we wszystkich biedniejszych krajach europejskich przystępujących do UE. Jednocześnie jednak unijne standardy stymulujące do restrukturyzacji, tworzenia nowoczesnej infrastruktury technicznej oraz instytucjonalnej oraz zwiększające inwestycje ze względu na ochronę środowiska oraz bezpieczne warunki pracy i zdrowie pracowników oraz konsumentów przyniosą Polsce tak oczekiwany skok cywilizacyjny.

Analiza podstawowych obszarów aktywności publicznej, a w tym polityki rynku pracy pokazuje, że realizowane w Polsce rozwiązania niedostatecznie uwzględniają stojące wyzwania, mimo że wyzwolone zostały mechanizmy wzrostu gospodarczego „ciągnącego” zatrudnienie.

W praktyce dotychczasowych rządów występowała tendencja do przewagi celów związanych z polityką monetarną, a w tym decyzji nastawionych na zwalczanie inflacji przy ograniczaniu się do działań jednocześnie socjalnych i restrykcyjnych w przypadku polityki wobec zasobów pracy.

Obecnie, gdy zyskują w ekonomii popularność kierunki strukturalne, eksponujące znaczenie globalizmu w wyjaśnianiu przyczyn bezrobocia oraz kierunki instytucjonalne podkreślające znaczenie konkretnych decyzji politycznych i konkretnych instytucji w kształtowaniu procesów realnych, także na rynku pracy, prowadzenie polityki gospodarczej i społecznej nastawionej na przeciwdziałanie bezrobociu jest bardziej skomplikowane, bo

wymaga koordynacji działań wielokierunkowych. Koordynacja w warunkach pluralizmu i demokracji, a szczególnie demokracji młodej, należy do celów najtrudniejszych do osiągnięcia.

Problem ogarnięcia działań na wielu obszarach i skoordynowania ich z punktu widzenia podstawowego wyzwania współczesnej ekonomii – tworzenia pracy – to trudne wyzwanie nie tylko dla naszego kraju. To szcze-

gólnie ważne wyzwanie dla całej Europy. W drodze ku integracji z Europą nie możemy zakładać, że nasze problemy z rynkiem pracy przeniesiemy do Unii, ale i Unia nie może od nas oczekiwać, że jej rozwiązania przeniesiemy i zakorzenimy u siebie bez uwzględniania polskich warunków i bez prób wprowadzenia rozwiązań zmodyfikowanych w stosunku do postulowanych w ramach zaleceń i dyrektyw.

Rozdział 2.

Procesy dostosowawcze na rynku pracy

Pojęcie elastyczności rynku pracy jest od dawna wykorzystywane w dyskusjach ekonomicznych. W tradycyjnej ekonomii neoklasycznej przeciwstawiano je sztywności rynku pracy, utożsamianej ze sztywnością płac i brakiem mobilności siły roboczej. Sztywność tę traktowano jako istotne źródło utrzymującego się bezrobocia [E.Kwiatkowski, 1988, s.78–86]. Podobne ujęcie można spotkać na gruncie syntezy neoklasycznej F.Modiglianiego, gdzie sztywności rynku pracy sprowadzono do sztywności płac nominalnych, upatrując w niej objaśnienia bezrobocia keynesowskiego. Również w teorii naturalnej stopy bezrobocia wysuniętej przez M.Friedmana i E.Phelpsa zakłada się pewien ograniczony stopień elastyczności rynku pracy w sytuacji równowagi na rynku pracy.

Pojęcie elastyczności rynku pracy zyskało na popularności w latach 80. i 90. przy okazji dyskusji nad przyczynami znacznie wyższego bezrobocia w krajach europejskich niż USA. Podkreślano w niej związek między stosunkowo wysokim stopniem elastyczności rynku pracy i niskim bezrobociem w gospodarce amerykańskiej, wysuwając postulat o konieczności uelastycznienia rynków pracy w Europie dla obniżenia rozmiarów bezrobocia.

Choć pojęcia elastyczności i sztywności rynku pracy wykorzystywane są szeroko w literaturze ekonomicznej, to jednak nie doczekały się one rozwiniętych i dokładnych definicji. W ujęciach ogólnych podkreśla się, że **elastyczność rynku pracy oznacza jego zdolność do szybkich przystosowań do zmian warunków rynkowych i technologii** [zob. np. Adnett, 1996, s. 12]. Dość często spotykamy w literaturze wyczerpujące poszczególnych aspektów elastyczności rynku pracy. Można tutaj wymienić następujące [zob. Adnett, 1996 oraz Solow, 1998]:

– Elastyczność zatrudnienia, oznaczającą zdolność przystosowawczą zatrudnienia do zmieniających się warunków, dotyczących w szczególności produkcji, płac realnych, wydajności pracy, rentowności produkcji. W związku z wielością determinantów zatrudnienia (popytu na pracę) można mówić o różnych rodzajach elastyczności zatrudnienia w zależności od uwzględnionego

czynnika determinującego. Elastyczność zatrudnienia zależy od szeregu czynników. Po pierwsze, ważne znaczenie należy przypisać roli zysku w kształtowaniu decyzji gospodarczych przedsiębiorstw, dotyczących m.in. rozmiarów zatrudnienia. Im większe znaczenie zysku jako kryterium podejmowania decyzji, tym wyższa elastyczność zatrudnienia. W przypadku przedsiębiorstw sektora publicznego ważną rolę odgrywa tutaj to, w jakim stopniu zmuszone są one respektować zasadę „twardego” ograniczenia budżetowego. Im bardziej „miękkie” ograniczenie budżetowe, tym niższa elastyczność zatrudnienia. Po drugie, elastyczność zatrudnienia zależy od kosztów przyjęć do pracy i zwolnień z pracy. Im one wyższe, tym większa skłonność pracodawców do ograniczania płynności zatrudnienia. Warto zauważyć, że wysokie koszty zwolnień z pracy oznaczają w istocie wysoki stopień ochrony stosunków pracy. Są więc zdobyczą socjalną pracowników, której naruszenie musiałoby doprowadzić do konfliktów społecznych. Po trzecie, ważne znaczenie odgrywa stopień rozwoju tzw. elastycznych form zatrudnienia, a mianowicie: zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, zatrudnienia na kontraktach okresowych, samozatrudnienia, zatrudnienia dorywczego, pracy w weekendy, czy też pracy „na telefon”. Silniej rozwinięte powyższe formy sprzyjają elastyczności zatrudnienia, ale warto zauważyć, że implikują one niższy stopień ochrony stosunków pracy.

– Mobilność zawodową, kwalifikacyjną i przestrzenną siły roboczej, oznaczającą zdolność siły roboczej do zmiany zawodu, kwalifikacji, miejsca pracy i miejsca zamieszkania. Mobilność ta ma zasadnicze znaczenie dla dopasowań struktury podaży pracy do zmieniającej się struktury popytu na pracę. Wyższa mobilność siły roboczej poprawia więc elastyczność rynku pracy. Duże znaczenie dla zwiększenia mobilności siły roboczej ma odpowiednio ukształtowany system edukacji i szkoleń zawodowych oraz dobrze rozwinięty rynek mieszkaniowy.

– Elastyczność płac, polegającą na zmianie płac pod wpływem zmiany ich determinantów, a zwłaszcza wydajności pracy, rentowności produkcji i sytuacji na rynku

pracy. Ważne znaczenie dla elastyczności płac ma rola zysku w kształtowaniu decyzji gospodarczych przedsiębiorstw oraz szczebel negocjowania i zawierania układów zbiorowych między pracodawcami a związkami zawodowymi. Bardziej zdecentralizowane układy zbiorowe sprzyjają elastyczności płac.

– Elastyczność czasu pracy, polegającą na stosowaniu zmiennego czasu pracy pracowników w zależności od potrzeb przedsiębiorstwa.

Powyższe przytoczenie rodzajów elastyczności rynku pracy nie jest wolne od pewnych zastrzeżeń. Przede wszystkim, ze względu na brak jednolitej konceptualizacji poszczególnych aspektów elastyczności rynku pracy byłoby trudno wmontować je do standardowych, modelowych analiz makroekonomicznych. Ponadto, nie pozwala ono zmierzyć stopnia elastyczności (sztywności) rynku pracy.

Rozważając kwestię znaczenia elastyczności rynku pracy w kontekście konsolidacji reform rynkowych warto zwrócić uwagę na kilka elementów. Po pierwsze, wyższa elastyczność rynku pracy prowadzi do niższego bezrobocia frykcyjnego i strukturalnego. Sprawniej działające mechanizmy rynku pracy oraz szybsze dopasowania struktury podaży i popytu na pracę owocują w rezultacie niższymi poziomami bezrobocia równowagi. Ma to nie tylko znaczenie społeczno-ekonomiczne, ale również polityczne. Niższy poziom bezrobocia jest ważną przesłanką poparcia społecznego dla programu reform rynkowych.

Po drugie, wyższa elastyczność rynku pracy sprzyja przemianom strukturalnym w gospodarce. Konieczność głębokich zmian struktury gospodarczej w krajach transformujących się jest oczywista. Wymaga to dużych przesunięć siły roboczej między dziedzinami gospodarki, przedsiębiorstwami, zawodami, czy też regionami. Przesunięcia te nie muszą prowadzić do dużych niedopasowań strukturalnych między bezrobotnymi i ofertami pracy. Elastyczny rynek pracy niedopasowania te przezwycięża. Przy niskich niedopasowaniach strukturalnych istnieją, oczywiście, bardziej sprzyjające warunki do śmielszych przekształceń struktury gospodarczej.

Po trzecie, wyższa elastyczność rynku pracy prowadzi do zwiększenia dynamiki tworzenia miejsc pracy w gospodarce. Dzieje się tak dlatego, że poprawa elastyczności zatrudnienia, płac i czasu pracy oznacza bardziej racjonalne wykorzystanie siły roboczej w przedsiębiorstwach, niższe jednostkowe koszty pracy i lepszą sytuację ekonomiczną przedsiębiorstw, co przekłada się bezpośrednio na liczbę tworzonych nowych miejsc pracy.

Po czwarte, nie należy zapominać o społecznych implikacjach wzrostu elastyczności rynku pracy. Trzeba zwrócić uwagę na możliwość przejściowego wzrostu bezrobocia w niektórych grupach siły roboczej w związku ze wzrostem elastyczności zatrudnienia. Szczególnie trudny do społecznej akceptacji byłby wzrost elastyczności zatrudnienia związany z osłabieniem stopnia ochrony

stosunków pracy. Również wzrost elastyczności płac nie jest obojętny dla pogorszenia sytuacji materialnej niektórych grup pracowniczych. Można stąd wysnuć wniosek o potrzebie zachowania dużej ostrożności przy stymulowaniu wzrostu elastyczności rynku pracy.

Przedmiotem badania poświęconego ocenie procesów dostosowawczych na rynku pracy w Polsce, mających istotne znaczenie dla oceny jego elastyczności, były następujące rodzaje analiz:

- analiza wrażliwości zatrudnienia i płac na zmiany czynników je determinujących,
- analiza przepływów siły roboczej między zatrudnieniem, bezrobociem i biernością zawodową,
- analiza efektów aktywnej polityki państwa na rynku pracy.

2.1. Analiza wrażliwości zatrudnienia i płac na zmiany czynników je determinujących

Celem przeprowadzonej tu analizy (wykonanej przez T. Tokarskiego) była próba określenia wpływu struktury pracujących w poszczególnych województwach kraju na elastyczność zatrudnienia w latach 1991–97. Cel ten zrealizowano przez oszacowanie parametrów prostej funkcji popytu na pracę w poszczególnych regionach kraju jako funkcji nie tylko zmiennych *stricto* makroekonomicznych (jak PKB, stopa inwestycji czy poziom płac realnych), ale również jako funkcji zróżnicowania struktury pracujących na regionalnych rynkach pracy. Zweryfikowano empirycznie tezę, iż **elastyczności funkcji popytu na pracę zależne są od cech struktury pracujących w danym województwie. Strukturę tę opisano przy pomocy wskaźników oddalenia od struktury pracujących w wybranych krajach wysoko rozwiniętych.** W tym celu struktura pracujących na regionalnych rynkach pracy w Polsce porównana została ze strukturą pracujących w europejskich krajach grupy G7 (najwyżej rozwiniętych), czyli Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec i Włoch w latach 1991–1994. Wybór okresu wynikał z dostępności porównawczych danych statystycznych.

Ponadto przeanalizowano również determinanty regionalnego zróżnicowania płac nominalnych brutto. Analiza determinantów płac brutto oparta w zasadzie jest na koncepcji zbliżonej do rozszerzonej krzywej A.W. Phillipsa zastosowanej np. w pracy A. Welfe [Welfe, 1997]. Postawiono tu tezę, że dynamika płac nominalnych w gospodarce polskiej wynikała w znacznej mierze z wysokiej dynamiki wzrostu kosztów utrzymania.

Uzyskane rezultaty można uogólnić następująco:

Głównym czynnikiem wzrostu zatrudnienia jest wzrost gospodarczy. W Polsce elastyczność zatrudnienia względem zmian w PKB oraz płac realnych jest relatyw-

nie wysoka, nieco mniejsza względem zmiany stopy inwestycji. Elastyczność ta jest zróżnicowana regionalnie i działowo; jest tym wyższa, im bardziej struktura zatrudnienia jest nowoczesna, zbliżona do występującej w najwyższej rozwiniętych krajach europejskich. Sugeruje to istnienie pozytywnego sprzężenia zwrotnego między zaawansowaniem przemian strukturalnych w działach i regionach a elastycznością rynku pracy. Elastyczny rynek pracy jest więc z jednej strony warunkiem przyspieszenia przemian strukturalnych, a z drugiej – nowoczesna struktura gospodarki umożliwia większą elastyczność.

Z przeprowadzonej analizy można wyciągnąć wnioski o bardziej szczegółowym charakterze:

- Analizując różnice w strukturach pracujących w poszczególnych województwach okazuje się, iż jedynie województwo warszawskie charakteryzuje się strukturą bardzo zbliżoną do struktury pracujących w krajach wysoko rozwiniętych. Ponadto struktury pracujących w województwach gdańskim, szczecińskim, wrocławskim, łódzkim i poznańskim są dość nowoczesne.

- Województwa zachodniej części kraju mają strukturę pracujących dużo bardziej zbliżoną do struktury europejskich krajów G7 niż rolnicze województwa Polski wschodniej. Należy też zwrócić uwagę na fakt, iż województwa rolnicze, o tradycyjnej strukturze pracujących, charakteryzowały się stosunkowo niskimi stopami bezrobocia i niskim PKB *per capita*. Wiadomo przy tym, że w tej części Polski zasób bezrobocia ukrytego w rolnictwie jest znaczny.

- Elastyczność popytu na pracę względem, PKB stopy inwestycji i płac realnych zależy od struktury pracujących na regionalnych rynkach pracy. W województwach o nowoczesnej strukturze pracujących elastyczności te są wyższe (co do wartości bezwzględnej) niż w województwach o tradycyjnej strukturze rynku pracy. Powyższa zależność może wynikać stąd, że im bardziej nowoczesna jest struktura pracujących na regionalnym rynku pracy, tym wyższy jest odsetek pracujących w sektorze usług (w tym również w sektorze usług rynkowych) oraz tym niższy jest odsetek pracujących w indywidualnym rolnictwie. To zaś może implikować fakt, że w regionach o bardziej nowoczesnej strukturze pracujących istotniejsze znaczenie dla kształtowania się popytu na pracę mają mechanizmy rynkowe, niższy jest zasób bezrobocia ukrytego (np. w rolnictwie i części przemysłu państwowego), który nie poddany został procesowi restrukturyzacji) i pracodawcy szybciej i silniej reagują na czynniki związane ze zmianami koniunktury (czyli zmianami regionalnego

PKB), poziomem wydajności pracy (wynikającym m.in. z realizowanych nakładów inwestycyjnych) lub ze zmianami kosztów, czyli poziomu płac realnych.

- Istotne znaczenie dla kształtowania się popytu na pracę ma wysokość stóp inwestycji (udziału inwestycji w PKB). Pytaniem otwartym pozostaje jednak to, czy inwestycje podejmowane przez polskie przedsiębiorstwa posiadają wystarczające, długookresowe zabezpieczenie po stronie krajowych oszczędności?*

- Analiza determinantów płac brutto wskazuje przede wszystkim na fakt, iż to wzrost kosztów utrzymania (mierzony wskaźnikiem CPI) jest podstawowym czynnikiem prowadzącym do wzrostu płac nominalnych. Co więcej, okazuje się, że poziom płac brutto na terenach bardziej zurbanizowanych jest wyższy niż na terenach słabiej zurbanizowanych. Jeśli więc zgodzić się z postawioną tezą, że na terenach bardziej zurbanizowanych poziom kosztów utrzymania jest wyższy niż na terenach mniej zurbanizowanych, to wniosek o istotnym wpływie kosztów utrzymania na poziom płac brutto znajduje swoje kolejne potwierdzenie w prowadzonych analizach statystycznych.

- Warto również podkreślić niską elastyczność płac względem wydajności pracy. Płyne stąd wniosek, iż wpływ poziomu wydajności pracy na wysokość płac jest relatywnie niewielki w stosunku do wpływu nadal wysokiego tempa wzrostu cen dóbr i usług konsumpcyjnych.

- Stwierdzono ujemny wpływ stopy bezrobocia na poziom płac brutto. Oznacza to, iż w rejonach o wysokiej stopie bezrobocia żądania płacowe pracowników są relatywnie mniej wygórowane niż w warunkach niskiego bezrobocia. Związek ten może stymulująco wpływać na równowagę rynku pracy, gdyż wzrost stopy bezrobocia prowadził będzie do ograniczenia ekspansji płac nominalnych, spadku płac realnych (wyrażonych w kategoriach deflatora PKB), to zaś przyczyni się do wzrostu popytu na pracę, wzrostu zatrudnienia i spadku stopy bezrobocia.

- Szybki wzrost cen dóbr i usług konsumpcyjnych wywołuje żądania podniesienia płac nominalnych. To zaś (przy niższej dynamice deflatora PKB w stosunku do dynamiki CPI) przekłada się również na podnoszenie płac realnych, co ogranicza popyt na pracę, prowadzi do spadku zatrudnienia i wzrostu stopy bezrobocia. Jeśli więc postawiona tu teza jest prawdziwa, to obniżanie nadal wysokiej inflacji może być czynnikiem stabilizującym sytuację na rynku pracy w Polsce. Można bowiem przypuszczać, iż stabilizacja ogólnego poziomu cen przyczyni się również do stabilizacji cen względnych skutkujących

* Szacunki B. Liberdy wskazują bowiem, że roczne stopy oszczędności w Polsce w latach 1990–95 (rozumiane jako udziały oszczędności w produkcie krajowym brutto) kształtowały się na poziomie ok. 15,4–18,5% [Liberda, 1997], co oznacza, iż były niższe niż w krajach Unii Europejskiej (poza Wielką Brytanią), gdzie w latach dziewięćdziesiątych oscylowały wokół 20%. To zaś może powodować, że brak krajowych źródeł finansowania inwestycji będzie czynnikiem ograniczającym długookresowy proces akumulacji kapitału rzeczowego, wzrost poziomu wydajności pracy oraz liczby pracujących w gospodarce.

wzrostem popytu na pracę. Jest to teza kierunkowo inaczej interpretująca ogólną teoretyczną zależność między inflacją i bezrobociem

2.2. Analiza przepływów siły roboczej

Rynek pracy jest elastyczny, gdy zasoby bezrobocia oraz zatrudnienia mają charakter dynamiczny. Dynamiczny zasób bezrobocia oznacza, że osoby napływające do tego zasobu przebywają w nim stosunkowo krótko. Gdy więc napływy do bezrobocia są wysokie, to towarzyszą temu odpowiednio wysokie odpływy z bezrobocia, zapewniając wysoką rotację osób w tym zasobie. Gdy napływy do bezrobocia wzrastają, to zasób bezrobocia staje się bardziej dynamiczny wówczas, gdy odpływy z bezrobocia wzrastają jeszcze szybciej. Dynamiczny zasób zatrudnienia wymaga natomiast, aby odpływom osób z tego zasobu towarzyszyły odpowiednio wysokie napływy osób do zatrudnienia.

Z przeprowadzonej analizy przepływów siły roboczej w latach 1992–1998 (wykonanej przez L. Kucharskiego) wynikają następujące wnioski.

- Napływy do bezrobocia i odpływy z bezrobocia charakteryzowały się znaczną sezonowością.
- W konsekwencji tendencji wymienionej wyżej również wskaźniki płynności, jak i wskaźniki zastąpienia także charakteryzowały się znaczną sezonowością. Sezonowość ta wynika z cyklu prac w rolnictwie oraz z okresowego dopływu absolwentów na rynek pracy.
- Z danych pochodzących z urzędów pracy wynika, że wskaźniki płynności i zastąpienia zasobu bezrobocia charakteryzowały się tendencją wzrostową. Natomiast z danych z badań aktywności ekonomicznej ludności wynika, że oba te wskaźniki utrzymywały się (pomimo sezonowości) na względnie stałym poziomie. Różne wnioski płynące z danych z urzędów pracy oraz z danych pochodzących z badań aktywności ekonomicznej ludności wynikają po części z różnicy w pojęciu osoby pracującej w ujęciu BAEL. Nie mniej jednak analiza danych pozwala na sformułowanie wniosku, że w analizowanym okresie elastyczność zasobu bezrobocia ulegała pewnej poprawie.
- Wskaźniki płynności zasobu zatrudnienia charakteryzowały się tendencją spadkową. To świadczy o pogorszeniu płynności w zatrudnieniu. Dla perspektyw rozwoju gospodarczego spadek wskaźników płynności, zwłaszcza w ostatnich latach, jest niepokojący.
- Istnieje znaczne zróżnicowanie elastyczności zatrudnienia według sekcji EKD. Najwyższą elastycznością charakteryzowało się zatrudnienie w sekcji F (budownictwie) oraz sekcjach E, G, H oraz I (transport i komunikacja, handel hurtowy i detaliczny oraz naprawy, hotele

i restauracje, zaopatrzenie w wodę, energię elektryczną i gaz). Najniższą elastycznością charakteryzowało się zatrudnienie w sekcjach A i B (rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo, rybołówstwo i rybactwo) oraz sekcjach M i N (edukacja, ochrona zdrowia i opieka socjalna).

W sumie wzrasta rotacja zatrudnienia; przepływów między zatrudnieniem a bezrobociem oraz w ramach samego zatrudnienia, chociaż dynamika tego zjawiska nie jest duża. Ciągłe działają bariery dla wzrostu relokacji siły roboczej w gospodarce.

2.3. Analiza efektów aktywnej polityki państwa na rynku pracy

Aktywne programy rynku pracy oparte na subsydiowaniu zatrudnienia i szkoleniach bezrobotnych nastawione są na tworzenie nowych miejsc pracy i zwiększanie mobilności siły roboczej. Inicjowane były przez wojewódzkie i rejonowe urzędy pracy, a finansowane z Funduszu Pracy. W Polsce możemy wyróżnić sześć rodzajów aktywnych programów rynku pracy:

- szkolenia,
- prace interwencyjne,
- aktywizacja zawodowa absolwentów,
- roboty publiczne,
- pożyczki dla zakładów pracy,
- pożyczki dla bezrobotnych.

Celem analiz w tej części projektu (wykonanej przez P. Kubiaką) było określenie wpływu aktywnych programów na elastyczność rynku pracy. Faktyczną rolę, jaką spełniają programy rynku pracy w tworzeniu pracy, determinuje szereg czynników. Najważniejsze z nich to skala tych działań oraz ich efektywność. Należało więc rozpoznać zarówno skalę i zakres działań podejmowanych przez państwo na rynku pracy, jak i zbadać ich efektywność.

Skala tzw. aktywnych programów rynku pracy jest w Polsce bardzo skromna. W programach tych uczestniczy kilkanaście procent bezrobotnych. Także wydatki na te programy są nieduże – około 10% całości wydatków Funduszu Pracy do 1996 r. Od 1997 r. wydatki te rosną, ponieważ włączono doń program refundacji wynagrodzeń dla młodocianych.

Najbardziej ogólny wniosek, jaki wynika z analizy efektywności sprowadza się do tego, że różnice szans zatrudnienia między grupą uczestników aktywnych programów a grupą kontrolną (nie uczestniczących) nie są duże. Nie należy jednak wyciągać pochopnych wniosków co zasadności prowadzenia tych programów. Te małe różnice stwierdzono na informacjach przeciętnych dla wszystkich programów. Tymczasem efektywność progra-

Tabela 1. Uczestnicy aktywnych programów rynku pracy i wydatki na nie w latach 1992–1998

Wyszczególnienie	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Uczestnicy aktywnych programów ogółem (tys.)	210,1	283,9	336,1	385,7	322,7	424,5	387,8
z tego:							
prace interwencyjne	104,5	132,4	133,9	179,1	130,3	134,4	143,3
roboty publiczne	35,2	75,7	110,5	122,5	106,3	151,0	106,3
szkolenia	70,4	75,8	91,7	84,1	86,1	139,1	138,2
Udział uczestników aktywnych programów w ogólnej liczbie bezrobotnych (%)							
ogółem	8,3	10,4	14,0	15,7	14,1	24,7	21,5
prace interwencyjne	4,1	4,6	6,9	7,9	6,0	9,6	8,2
roboty publiczne	1,4	2,6	3,9	4,7	4,5	8,3	5,8
szkolenia	2,8	3,2	3,2	3,1	3,6	6,8	7,5
Udział wydatków Funduszu Pracy na programy aktywne	11,2	11,1	13,1	11,9	10,7	19,9	29,8

Źródło: GUS, Bezrobocie rejestrowane w Polsce, Warszawa, wydania z lat 1992–1998 oraz KUP 1999

Tabela 2. Wskaźniki efektywności brutto aktywnych programów rynku pracy, w %

Czas od zakończenia programu:	Prace interwencyjne	Roboty publiczne	Szkolenia
1 miesiąc	25,8	26,0	17,1
3 miesiące	25,1	26,0	33,8
6 miesięcy	27,9	24,6	41,4

Źródło: BAEL, GUS, obliczenia własne

mów rynku pracy między rodzajami tych programów jest różnicowana.

Największe szanse na zatrudnienie dają szkolenia zawodowe. Wyniki analiz wskazują, że sam fakt uczestnictwa w szkoleniach zawodowych zwiększa szansę odpływu z bezrobocia pod warunkiem jednak, że jego koszt obciąża bezpośrednio osobę bezrobotną lub pracodawcę. W przypadku szkoleń finansowanych przez urzędy pracy efektywność jest znacznie niższa, co wskazuje na potrzebę przeprowadzenia istotnych zmian w prowadzeniu tego programu przez publiczne służby zatrudnienia. W szczególności należy zwrócić uwagę na dostosowywanie szkoleń do uczestników.

Już w pierwszym miesiącu po zakończeniu szkoleń częściej niż co szósty bezrobotny, który wziął udział w szkoleniach znajdował pracę. Po trzech miesiącach wskaźnik ten wzrastał do 33,8%, by po sześciu miesiącach przyjąć wartość 41,4%.

W przypadku innych programów analiza prowadzi przede wszystkim do dość nieoczekiwanego spostrzeżenia, iż nie ma istotnych różnic między prawdopodobieństwem znalezienia pracy przez uczestników prac interwencyjnych, a uczestnikami robót publicznych. Wskaźniki efektywności w obu tych grupach bezrobotnych oscy-

lują na poziomie zbliżonym do 26%. Tak więc tylko co 4 uczestnik tych programów znajduje w późniejszym okresie pracę. Uzasadniony wydaje się więc wniosek, że oba te programy nie generują większych efektów zatrudnieniowych.

Konkluzja ogólna z tej analizy, mimo że nie prowadząca do zbyt optymistycznych wniosków co do wpływu aktywnych programów na uelastycznianie rynku pracy, nie powinna prowadzić do ich zanegowania. One niewątpliwie wymagają poprawy, ale nie należy zapominać, że pełnią ważne funkcje społeczne dla samych bezrobotnych oraz ekonomiczne w środowisku lokalnym. Mogą być ważnym czynnikiem poprawy infrastruktury.

Rozpoznanie elastyczności polskiego rynku pracy prowadzi do wniosku, że nie jest to jeszcze elastyczność istotna, chociaż kierunkowa tendencja jest wzrastająca. Główne determinanty wzrostu tej elastyczności są jeszcze słabo działające.

Rozdział 3.

Koszty pracy

Kategorię kosztów pracy wykorzystuje się w analizach ekonomicznych (w zestawieniu z produktywnością) głównie dla dwóch celów: badania trendów zmian w konkurencyjności gospodarek oraz dla określania perspektyw zwiększenia zatrudnienia (ograniczania bezrobocia). Zmiany jednostkowego kosztu pracy wpływają jednak również na inne makroekonomiczne wielkości, w tym na krótkookresowy i długookresowy poziom wzrostu gospodarczego oraz na stopę inflacji. Stabilnie wysokie, jednostkowe koszty pracy mogą stanowić systematyczny czynnik niepełnego równoważenia rynku pracy i tym samym mogą stawać się źródłem bezrobocia naturalnego.

Jednostkowe koszty pracy zmieniają się pod wpływem zmian produktywności pracy; wynikających z czynników technologiczno-organizacyjnych i koniunkturalnych, zmian kosztów zatrudnienia; wynagrodzeń za pracę i pozapłacowych kosztów oraz relacji cen; produkcji sprzedanej, w tym cen uzyskiwanych w eksporcie oraz cen dóbr i usług konsumpcyjnych wyznaczających poziom płac realnych.

Część zmian jednostkowych kosztów pracy może mieć charakter nietrwały, koniunkturalny. W początkowej fazie ożywienia należy spodziewać się zwiększenia wartości produkcji na 1 zatrudnionego dzięki wzrostowi popytu (pełniejsze wykorzystanie zasobu pracy i kapitału) i cen produkcji sprzedanej szybszemu od wzrostu ceny pracy (płac). W fazie silnego ożywienia należy spodziewać się odwrotnej proporcji zmian cen (ceny czynników produkcji rosną szybciej od cen produkcji finalnej) i zmniejszenia popytu. Nim dojdzie do zmniejszenia nakładów pracy, pojawi się spadek produktywności. Z samej natury cyklicznych wahań wynika, że przejście od depresji do ożywienia wiąże się ze zmniejszeniem jednostkowych kosztów pracy, zaś od ożywienia do depresji z ich wzrostem. Czynniki zmieniające jednostkowe koszty pracy niezależnie od fazy cyklu mogą wynikać zarówno z uwarunkowań rynkowych (przystosowań płac do zmian podaży siły roboczej i do popytu na pracę), jak i z funkcjonowania instytucji rynku pracy i innych czynni-

ków (np. zasad negocjacji płacowych, polityki fiskalnej). Ze względu na krótki okres obserwacji trudno jednak oddzielić wpływ czynników koniunkturalnych od długookresowych.

Analiza przeprowadzona dla celów projektu objęła przede wszystkim koszty zatrudnienia wskazując ich związek z motywacją pracodawców do zatrudnienia.

Koszty zatrudnienia ponoszone przez pracodawców można podzielić na cztery grupy:

- wynagrodzenia we wszystkich postaciach: płac, premii, nagród; składają się na to wynagrodzenia brutto (wynagrodzenia netto plus zaliczka na podatek dochodowy) oraz różnorodne gratyfikacje w postaci niepieniężnej,
- koszty zatrudnienia stanowiące wydatek zewnętrzny typu: podatki, składki i opłaty obligatoryjne wynikające z zatrudnienia, liczone jako odsetek wynagrodzeń, czyli: składki ubezpieczenia społecznego (emerytalnego, rentowego, chorobowego, ochrony zdrowia i innych), inne obligatoryjne opłaty np. składki na Fundusz Pracy i Fundusz Roszczeń Pracowniczych z tytułu niewypłacalności zakładu pracy,
- pozapłacowe koszty zatrudnienia ponoszone wewnątrz przedsiębiorstw, które dają się wyodrębnić i zidentyfikować jako koszty związane z zatrudnieniem: koszty szkoleń, zapewnienia bezpieczeństwa pracowników, zaspokojenia ich potrzeb socjalnych, administrowanie kadrami,
- oraz inne koszty, których nie wyodrębni się, choć wiadomo, że powstają wskutek zatrudnienia np. pokrycie kosztów utrzymania samochodu służbowego pracownika, okresowych badań lekarskich, prowadzenia dokumentacji czasu pracy wymaganej przez przepisy Kodeksu Pracy i inne. Problem nie ewidencjonowanych kosztów pracy wprawdzie jest dostrzegany jako istotny, ale nie szacowany i w konsekwencji nie brany pod uwagę w analizach wpływu kosztów pracy na zatrudnienie.

Spośród kosztów ewidencjonowanych najbogatszą statystykę mają koszty związane z wynagrodzeniami i przymusowymi płatnościami podatkowymi, składkowymi i innymi, wynikającymi z faktu zatrudnienia i/lub wy-

platy wynagrodzeń. Natomiast pozostałe, ewidencjonowane koszty zatrudnienia są ujmowane wyłącznie w specjalnych badaniach GUS, toteż dla potrzeb analizy przygotowanej dla celów projektu można je uwzględnić tylko w ograniczonym okresie (dla okresów pozostałych trzeba było stosować dane szacunkowe).

3.1. Koszty pracy w okresie transformacji

Koszty pracy w całym okresie lat 90., tak wynagrodzenia, jak i koszty pozapłacowe, systematycznie wzrastały. Początkowo znaczny spadek płac realnych osiągnięty między innymi dzięki ostrej, restrykcyjnej polityce płacowo-podatkowej (opodatkowanie wynagrodzeń tzw. popiwkiem – PPWW) spowodował zdecydowane obni-

żenie kosztów. Jednak w kolejnych latach wydajność pracy zwiększyła się mniej niż wyniósł wzrost płac i w efekcie w latach 1991–1997 koszt wynagrodzeń przypadających na jednostkę wartości dodanej zwiększył się o ok. 28% w walucie krajowej i o prawie 300% w dolarach (patrz tabela 3).

Szczególnym momentem dla zmiany jednostkowych kosztów wynagrodzeń był 1994 rok, w którym wzrost wydajności pracy został ograniczony (był to pierwszy rok zwiększania zatrudnienia, wydajność nominalnie zwiększyła się zaledwie o 17%, realnie zaś – licząc w cenach producenta – spadła o 6,6%), a zarazem doszło do znacznego zwiększenia płac. Wzrost ten był najwyższy właśnie w tym roku – nominalnie wyniósł 39,8%, realnie 5,8%.

Dane zawarte w tabeli ukazują znaczne podobieństwo w strukturze kosztów pracy w sektorze publicznym i prywatnym, aczkolwiek pewne pozycje są istotnie wyższe w sektorze publicznym, a głównie wynagrodzenia poza płacą podstawową.

Tabela 3. Płacowe koszty pracy w przemyśle latach 1991–1997 (wyrażone w złotych i dolarach amerykańskich)

Koszty pracy	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
w zł (wg formuły 2.1)	0,332	0,347	0,361	0,428	0,403	0,422	0,425
dynamika (rok poprzedni=1)		1,046	1,039	1,185	0,942	1,048	1,006
dynamika (1991=1)		1,046	1,086	1,288	1,212	1,271	1,279
w USD (wg formuły 2.2)	0,351	0,473	0,654	0,972	0,976	1,138	1,393
dynamika (rok poprzedni=1)		1,347	1,883	1,485	1,004	1,166	1,224
dynamika (1991=1)		1,347	1,863	2,765	2,778	3,238	3,964
Relacja kosztów pracy w zł do kosztów pracy w USD	0,945	0,734	0,551	0,440	0,412	0,371	0,305

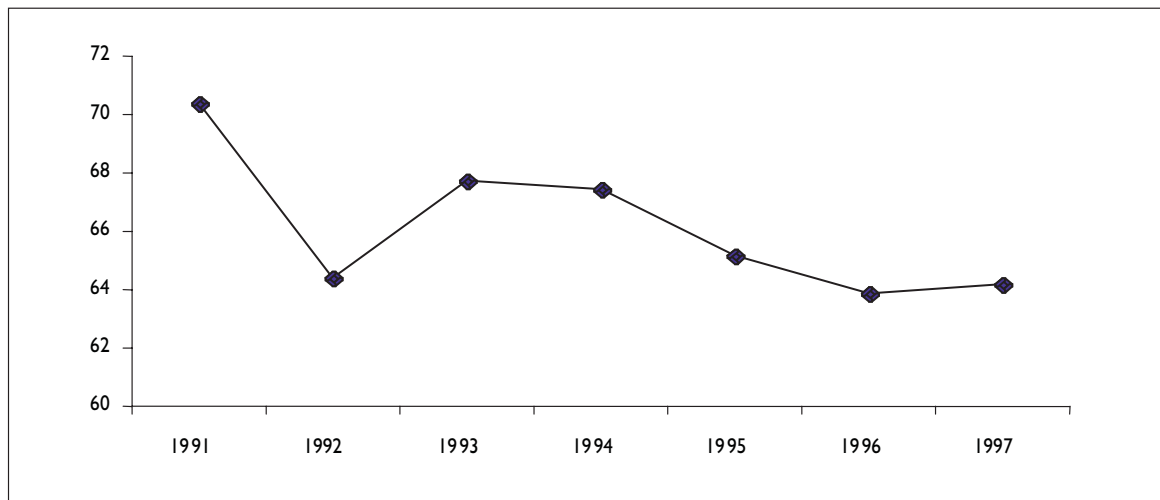
Źródło: Sztanderska/Liwiński 1999; obliczenia na podstawie GUS, 1992, 1995, 1998, Roczniki statystyczne

Tabela 4. Struktura kosztów pracy według składników w 1996 roku (koszty ogółem = 100%)

Wyszczególnienie	Ogółem	Sektor publiczny	Sektor prywatny
Ogółem	100,0	100,0	100,0
Wynagrodzenia i świadczenia ogółem zaliczane w ciężar kosztów, w tym:	99,0	98,7	99,6
Wynagrodzenia osobowe ogółem	59,0	59,0	59,0
Nagrody z zakładowego funduszu nagród	1,1	1,6	0,1
Wynagrodzenia bezosobowe ogółem	1,1	0,5	2,1
Honoraria	0,4	0,4	0,4
Wydatki na doskonalenie, kształcenie, przekwalifikowanie kadr	0,6	0,6	0,5
Wydatki na delegacje służbowe	2,1	1,1	3,9
Wydatki związane z bezpieczeństwem i higieną pracy	2,0	2,0	1,9
Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych	3,1	3,7	2,0
Składki na ubezpieczenie społeczne	25,1	25,3	24,8
Składki na Fundusz Pracy	1,6	1,7	1,5
Pozostałe	3,1	2,9	3,5
Wyплаты z zysku do podziału i z nadwyżki bilansowej w spółdzielniach	1,0	1,3	0,4

Źródło: GUS, 1997 – Koszty pracy w gospodarce narodowej w 1996 roku

Rysunek 1. Udział wynagrodzeń w kosztach pracy w Polsce w latach 1991-1997 (w %)



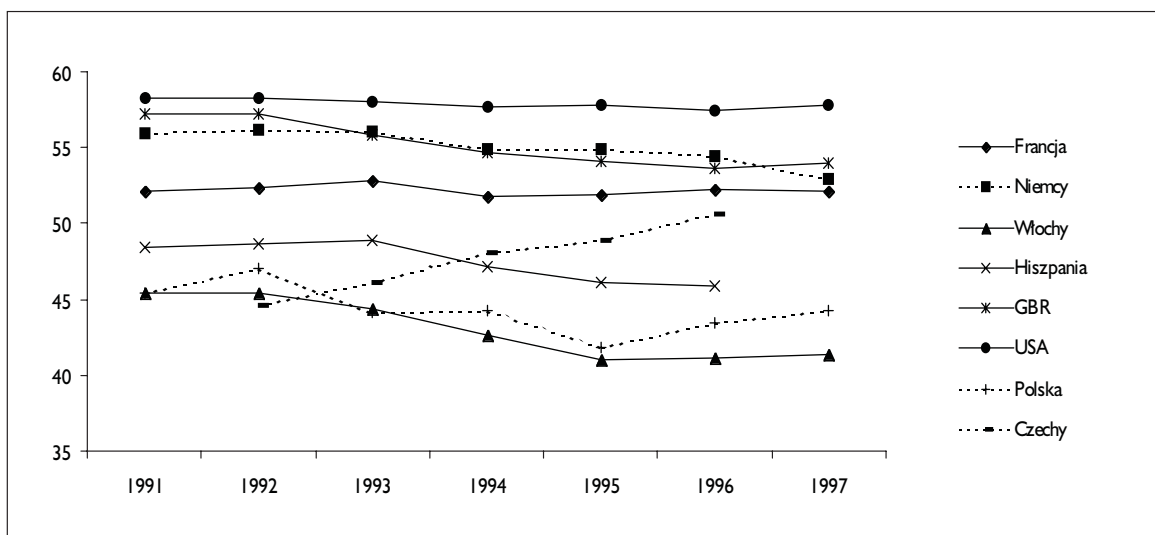
Źródło: GUS 1992, 1995, 1998 Roczniki Statystyczne; obliczenia własne

Wprowadzie wynagrodzenia stanowiły podstawowy składnik kosztów pracy, to jednak w latach 1991–1997 ich udział w kosztach pracy ogółem (wliczanych w koszty a nie wypłacanych z zysku) zdecydowanie zmalał (z ponad 70% do ok. 64%). Świadczy to o wyższej dynamice pozapłacowych składników kosztów.

W skali całej gospodarki płacowe koszty pracy zwiększały się bardziej niż w przemyśle wskutek wolniejszego narastania „luki” między dynamiką wydajności pracy a dynamiką wynagrodzeń oraz wskutek przesunięć zatrud-

nienia do usług, w których wzrost wydajności jest relatywnie najniższy. Biorąc pod uwagę, że koszty pracy kształtują konkurencyjną pozycję kraju przede wszystkim w odniesieniu do dóbr handlowych można dla potrzeb analizy konkurencyjności uznać, że przeciętnie wyższy wzrost płacowych kosztów pracy w gospodarce narodowej niż w przemyśle nie jest bardzo istotny. Z punktu widzenia tworzenia miejsc pracy trudno byłoby jednak nie brać go pod uwagę.

Rysunek 2. Udział kosztów związanych z zatrudnieniem w PKB w latach 1991-1997 (w %)



Źródło: OECD 1999 Statistics, Paris, Quarterly National Accounts, No. 1/1999 oraz GUS Rocznik Statystyczny 1995, 1996, 1997, 1998

3.2. Koszty pracy w Polsce w porównaniu z innymi krajami

Udział kosztów związanych z zatrudnieniem w 1997 r. osiągał w Polsce wskaźnik 44,2% w PKB i był niższy niż w większości krajów Wspólnoty Europejskiej i USA, wyjąwszy Włochy, w których statystyki ujmują PKB szacunki produktu wytworzonego w szarej sferze, a nie zawierają pełnego rachunku kosztów. Przykładowo udział kosztów zatrudnienia w PKB w USA wyniósł w tym czasie 57,8%, w Niemczech 53,0%, w Hiszpanii 45,9%. Zatem wprawdzie koszty pracy stanowią w Polsce mniejsze obciążenie niż w innych krajach ale zdecydowanie zbliżają się do ich poziomu, a szczególnie do poziomu słabiej rozwiniętych państw – członków Unii Europejskiej. Warto przy tym zauważyć – porównując zmiany kosztów pracy – że w krajach Unii Europejskiej do-

chodziło w ostatnich latach raczej do obniżania udziału kosztów pracy, podczas kiedy w Polsce i w Czechach one rosły.

Mimo że koszty pracy w Polsce są istotnie niższe niż w innych krajach Zachodu (z grupy OECD), to ich szybka tendencja wzrostowa pozwala przewidywać szybką konwergencję. Przewaga konkurencyjności ze względu na dotychczas niskie koszty pracy maleje, a sprzyja temu zarówno polityka makroekonomiczna, jak i różne dostosowania, szczególnie w przemyśle (zmniejszanie zatrudnienia pod wpływem wzrostu wydajności pracy), a także presja płacowa wywoływana nie tylko zmianami kosztów utrzymania, ale także efektem demonstracji grup o wysokich zarobkach. Znaczenie płacowego składnika kosztów pracy będzie rosło. Natomiast w obszarze kosztów pozapłacowych możliwości wydają się być ograniczone. Ewentualne przyszłe oszczędności w obciążeniach społecznych powinny zostać zaabsorbowane zwiększonym udziałem pracodawców w procesach edukacyjnych.

Rozdział 4.

Pomoc publiczna skierowana na zatrudnienie

Interwencja państwa polegająca na obdarzeniu podmiotów gospodarczych jakąkolwiek pomocą pochodzącą ze środków publicznych albo ich uprzywilejowaniu prawnym mieści się w pojęciu pomocy publicznej (*state aid*). Ze strony organizacji międzynarodowych (przede wszystkim WTO) oraz Unii Europejskiej (art. 92 Traktatu Rzymskiego) wypuszczane są jednoznaczne sygnały o konieczności zaniechania pomocy państwa w stosunku do podmiotów gospodarczych. Powodem jest wpływ pomocy publicznej na zniekształcanie warunków konkurencji i w konsekwencji – nie ekwiwalentną wymianę handlową. Trybunał Europejski uznał, że jeżeli tylko pomoc państwa wzmacnia pozycję danego przedsiębiorstwa w porównaniu z innymi jego konkurentami w ramach handlu wewnątrz Wspólnoty, można wówczas przyjąć, że pomoc ta ma wpływ na handel wewnątrz Wspólnoty. Na ogół przyjmuje się, iż tego rodzaju pomoc jest całkowicie do pogodzenia ze wspólnym rynkiem, jeżeli nie przekracza tak zwanego progu *de minimis*. Takiego progu ilościowego jednak nie określono, ale w praktyce przyjmuje się, że pomoc, którą otrzymywałyby przedsiębiorstwa o znikomych obrotach w ramach Wspólnoty, nie wzbudzałaby większych sprzeciwów.

Najczęściej spotykanymi formami pomocy publicznej dla przedsiębiorstw są:

- dotacje,
- dopłaty wyrównawcze do odsetek,
- subsydia podatkowe (dokonywane kosztem zmniejszenia wpływów do budżetu),
- miękkie kredytowanie (udzielanie pożyczek na warunkach korzystniejszych od ogólnodostępnych na rynkach finansowych),
- poręczenia i gwarancje kredytowe,
- umorzenia długów lub ich konwersja na udziały/akcje,
- wniesienie kapitału do spółki,
- redukcja obciążeń z tytułu ubezpieczenia społecznego lub odroczenie płatności i rozłożenie jej na raty, ewentualnie umorzenie zadłużenia,
- zamówienia rządowe realizowane na korzystniejszych warunkach.

Każde państwo realizuje jakąś formę pomocy publicznej ze względu na cele, które politycy krajowi uznają za ważne, strategiczne, ekologiczne, socjalne itp. Jednym z takich celów jest pomoc skierowana na utrzymanie, czy wzrost zatrudnienia.

W regulacjach Unii Europejskiej dopuszcza się pomoc publiczną na tworzenie pracy, przy czym wyraźnie podkreśla się, że ma to być pomoc skierowana na przyrost miejsc pracy netto. Pomoc ta powinna być ukierunkowana na:

- rozwój małych i średnich przedsiębiorstw,
- tworzenie pracy w regionach opóźnionych w rozwoju,
- związana z restrukturyzacją tradycyjnych branż przemysłowych i rolnictwa,
- związana z zatrudnieniem osób specjalnego ryzyka; niepełnosprawnych, bezrobotnych długookresowych,
- związana z sanacją miejscowości i regionów po klęskach żywiołowych.

Formułowane są przy tym warunki związane z udzielaniem pomocy, przede wszystkim takie jak:

- tymczasowy charakter pomocy,
- powiązanie ze szkoleniem pracowników,
- zatrudnianie na czas nieokreślony.

Pomoc publiczna skierowana na zatrudnienie w Polsce została na potrzeby projektu zidentyfikowana przez W. Karsza [Karsz, 1999] dla sytuacji w 1998 r. Można ją zaprezentować przy pomocy zestawienia w tabeli 5.

Wspieranie zatrudnienia w ramach pomocy publicznej (adresowanej do podmiotów gospodarczych) nie jest duże. Stanowi około 20% całkowitej pomocy publicznej. Szacuje się ją na 0,24% PKB, a całkowitą na 1,2% PKB. Uruchomione instrumenty nie są wykorzystywane do maksimum stworzonych możliwości, szczególnie w specjalnych strefach ekonomicznych. Niektóre rozwiązania pomocy publicznej, głównie ze względu na nieprzejrzyistość utrudniającą nadzór (szczególnie zakłady pracy chronionej i PFRON), poddane są zmasowanej krytyce.

Pomoc publiczna udzielana jest najczęściej w postaci dotacji oraz subwencji podatkowych (50% wartości udzielonej pomocy). Udzielana jest bardziej horyzontal-

Tabela 5. Pomoc publiczna skierowana na zatrudnienie w 1998 r.

Ukierunkowanie pomocy	Forma pomocy	Adresaci	Instytucja zarządzająca	Wielkość pomocy
specjalne strefy ekonomiczne	ulgi podatkowe dla inwestorów	inwestorzy na wyznaczonych obszarach w kraju	Ministerstwo Gospodarki	31 120,0 tys. zł
rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich	preferencje kredytowe	mieszkańcy wsi i małych miast do 10 tysięcy mieszkańców, mieszkańcy miast do 20 tysięcy mieszkańców	Europejski Fundusz Rozwoju Wsi, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	2 228,76 tys. zł 635,5 tys. zł (w 1999 r.) 429,6 tys. zł
specjalne programy przeciwdziałania bezrobociu	pożyczki i dotacje dla bezrobotnych i przedsiębiorstw na podtrzymanie zatrudnienia, ulgi inwestycyjne	zagrożeni bezrobociem i bezrobotni, inwestorzy w gminach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym	Ministerstwo Pracy – Fundusz Pracy	33 617,4 tys. zł 10 100,0 tys. zł
wspieranie regionalnych programów restrukturyzacji, wspieranie sektorowych programów restrukturyzacji	pożyczki i dotacje dla firm	inwestorzy w regionach o nasilonej restrukturyzacji, przedsiębiorstwa restrukturyzowane	władze regionalne, Minister Gospodarki i Skarbu Państwa	15 446,3 tys. zł 511 150,0 tys. zł
wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych	ulgi podatkowe w zakładach pracy chronionej (ZPCH), dotacje i kredyty preferencyjne dla ZPCH	przedsiębiorcy zatrudniający osoby niepełnosprawne	PFRON	363 000,0 tys. zł 160 660,0 tys. zł
oddłużanie firm nie płacących składek ZUS	umazanie zadłużenia, pozwolenie na spłatę ratą	zadłużone firmy (42% należności przypada na przedsiębiorstwa górnicze)	ZUS	478 970,0 tys. zł
likwidacja skutków powodzi	pożyczki nie oprocentowane, dotacje i dary	pracodawcy, chłopci	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych	16 716,8 tys. zł

nie (problemowo) niż sektorowo, czy regionalnie. Bardzo trudno ocenić jej rezultaty. Najczęściej zwraca się uwagę na koszty fiskalne, nie monitorując efektów dla zatrudnienia i korzyści fiskalnych z tytułu wzrostu zatrudnienia netto. Wydaje się, że lepsza koordynacja tej po-

mocy na bazie monitoringu oraz szacunków dotyczących efektywności mogłaby uczynić z niej znaczący instrument tworzenia pracy. Bez tego *policy makers* działają pod wpływem fragmentarycznych rozpoznań i bieżących interwencji.

Rozdział 5.

Pomoc socjalna dla bezrobotnych

Przedmiotem badania w tej części projektu była identyfikacja świadczeń służących ochronie socjalnej bezrobotnych w Polsce oraz w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej na tle rozwiązań w Europie Zachodniej oraz pozostałych krajach z grupy OECD. Celem tego rozpoznania było wydobycie prawidłowości systemu świadczeń dla bezrobotnych z punktu widzenia ich dwóch podstawowych funkcji: ochrony przed ubóstwem oraz motywacji do powrotu na rynek pracy. Ukazanie bardzo zróżnicowanej praktyki w pomaganiu bezrobotnym stanowiło tło refleksji na temat zastosowanych rozwiązań w Polsce.

5.1. Zasady ogólne dotyczące konstrukcji zasiłków

Badania wpływu systemu zasiłków dla bezrobotnych na zachowania pracowników, pracodawców i bezrobotnych doprowadziły do sformułowania licznych tez, które stanowią obecnie pewien kanon wiedzy dla *policy makers* kształtujących konstrukcję i poziom świadczeń dla bezrobotnych. Przypomnijmy niektóre z tych wniosków.

- Budowanie systemu zasiłków w oparciu o instytucję prywatnego ubezpieczenia się od bezrobocia prowadziłyby do luk w zabezpieczeniu. Grupy najbardziej zagrożone bezrobociem mają jednocześnie gorszą pozycję na rynku pracy i niższe zarobki, co prowadziłyby do tego, że byłiby na ogół albo nie ubezpieczeni w ogóle, albo nie do ubezpieczenia. To jest główny argument na rzecz konieczności tworzenia systemów publicznych.

- System zasiłków wywołuje zachowania typu *moral hazard* (nonszalancja wobec zagrożenia ryzykiem) polegające z jednej strony na mniejszym poszanowaniu pracy przez pracowników i istnieniu mniejszych obaw zwolnienia w sytuacji, gdy istnieją zasiłki oraz z drugiej strony na łatwiejszych decyzjach pracodawców dotyczących zwalniania pracownika (mniejsze skrupuły) w sytuacji, gdy zwolniony nie będzie pozbawiony dochodów.

- Wśród bezrobotnych mamy różne kategorie osób ze względu na charakter bezrobocia oraz cechy indywidualne (kwalifikacje, gotowość do pracy itp.) związane z możliwością ponownego zatrudnienia. To powoduje, że jednolite konstrukcje zasiłkowe nie przystają do każdej z grup. W stosunku do grup bezrobotnych, dla których brak pracy jest rezultatem efektywnego działania mechanizmu rynkowego skuteczne jest klasyczne podejście do określania poziomu zasiłku i czasu jego pobierania. Polega to na tworzeniu systemu świadczeń zależnych od indywidualnych zarobków i pobieranych w stosunkowo krótkim zakresie [Hauser, Burrows, 1969].

- Bezrobocie strukturalne wymaga raczej programów aktywizacji przez roboty publiczne i inne formy aktywnej polityki rynku pracy oraz pomocy państwa wobec przedsiębiorstw (*state aid*) niż przyznawania zasiłków. Zasiłki w takiej sytuacji pełnią wyłącznie funkcje socjalne i pobierane w długim okresie przyzwyczajają świadczeniobiorcę do zachowania biernego uzależniając jego egzystencję od świadczeń pieniężnych.

- Bezrobotni nie posiadający korzystnych cech służących ponownemu zatrudnieniu wymagają programów zwiększających ich możliwość zatrudnienia (*employability*), a szczególnie odpowiednich szkoleń.

- W każdym społeczeństwie istnieje grupa bezrobocia socjalnego. Są to ludzie niezdolni do pracy przez kumulację kilku cech; niskich kwalifikacji, złej kondycji zdrowotnej, często uzależnionych oraz pozbawionych wsparcia rodziny i otoczenia społecznego. Ta grupa wymaga innego charakteru działań socjalnych i sytuuje się raczej w systemie pomocy społecznej.

Systemy zasiłków dla bezrobotnych zbudowane zostały w oparciu o dwie koncepcje: ubezpieczeniową i pomocową [Reissert, 1993]. Pierwsza związana jest z filozofią prowadzenia polityki społecznej w oparciu o organizowanie przez państwo (samodzielnie i/bądź z partnerami socjalnymi) systemu zabezpieczania się przed wystąpieniem ryzyka socjalnego i oznacza tworzenie składkowych funduszy, z których wypłacane są świadczenia w sytuacji wystąpienia ryzyka. Druga natomiast wynika z zo-

bowiązania państwa do zabezpieczania dochodu zapewnającego uniknięcie sytuacji ubóstwa.

Pierwsza koncepcja, ubezpieczeniowa, charakterystyczna także dla zabezpieczania się przed innymi ryzykami: chorobą, inwalidztwem, niezdolnością do pracy z powodu starości, w odniesieniu do bezrobocia oznacza przymusowe zbieranie składek od pracodawców, bądź pracodawców i pracowników oraz wypłacanie świadczeń w systemie repartycyjnym konstruując je w zależności od uprzednich zarobków bezrobotnego. Koncepcja druga, nazywana w polskim prawodawstwie ubezpieczeń społecznych zaopatrzeniową, oznacza pomoc dochodową finansowaną z podatków, której wysokość jest niezróżnicowana i poziomem zbliżona do obowiązującej w danym kraju linii ubóstwa.

W praktyce występują na ogół rozwiązania mieszane (Niemcy, Francja, Belgia, Austria, Finlandia), chociaż o kilku krajach można powiedzieć, że przeważa u nich model bardziej ubezpieczeniowy, np. w USA, Japonii, we Włoszech, Hiszpanii, Portugalii i Grecji. Model bardziej zaopatrzeniowy przeważa w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Danii i Holandii, chociaż w krajach skandynawskich poziom zasiłku jest wysoki, znacznie powyżej linii ubóstwa.

5.2. Zasiłki dla bezrobotnych w krajach zachodnich

Przegląd rozwiązań w dziedzinie ochrony dochodowej bezrobotnych w krajach zachodnich pozwala sformułować kilka następujących konstatacji:

- Bezrobotni posiadają zabezpieczenie dochodów do tego stopnia, że nie pozostają bez wsparcia ani zaraz po utracie pracy, ani później; sieć bezpieczeństwa jest szczelna.
- Systemy wspierania dochodów są bardzo zróżnicowane. Podział na system ubezpieczeniowy i zaopatrzeniowy jest niewystarczający, aby uporządkować istniejące różnice. Na przykład system zaopatrzeniowy w krajach skandynawskich dostarcza relatywnie najwyższych świadczeń, a w Wielkiej Brytanii – relatywnie niskich.
- W ramach systemu wspierania dochodów bezrobotnych zawarte są często instrumenty wspierania rodziny.
- Wysokość świadczeń waha się od 30% uprzednich zarobków (Włochy) do 80% (Szwecja) i 90% (Dania), a okres pobierania od 2 miesięcy (Grecja) do czasu niezdefiniowanego (Belgia).
- Systemy wspierania dochodów bezrobotnych stanowią nie tylko element polityki rynku pracy, ale wobec

bezrobotnych długookresowych są też elementem systemu pomocy społecznej albo szerszej systemu minimalnego dochodu gwarantowanego. W tych systemach obok kryterium dochodowego, jako proggu uprawniającego do świadczeń, stosowane są kryteria związane z wiekiem oraz sytuacją rodziny. W większych i bardziej zróżnicowanych regionalnie krajach stosuje się kryteria przestrzenne; w USA, we Włoszech i w Niemczech (zróżnicowanie Niemcy Wschodnie – Niemcy Zachodnie)

- Poziom wsparcia dochodów bezrobotnych zależy od modelu państwa opiekuńczego* i poziomu dobrobytu. W krajach najbogatszych, ale realizujących model solidarnościowy oraz konserwatywny pomoc udzielana bezrobotnym jest wysoka. W krajach także bogatych, ale realizujących model liberalny, wspieranie bezrobotnych ma niższy poziom i jest selektywne. Największe wsparcie ma miejsce w krajach skandynawskich, Belgii, Francji, Holandii i w Niemczech.

5.3. Zasiłki dla bezrobotnych w krajach regionu Europy Środkowej i Wschodniej

W krajach regionu Europy Środkowej i Wschodniej bezrobocie zostało przyjęte jako zjawisko wprawdzie naturalnie towarzyszące gospodarce rynkowej, a więc nieuniknione, ale jednocześnie jako problem bardzo trudny politycznie, wobec którego nie zdefiniowano jednoznacznego podejścia. To wpłynęło na to, że w większości krajów nie uczyniono bezrobocia zjawiskiem otwartym. Nicholas Barr nazywa to sytuacją niezdefiniowaną, nie binarną (nie zero-jedynkową) [Barr, 1994]. To oznacza, że bezrobocie nie zawsze jest związane z brakiem pracy, a zatrudnienie z jej posiadaniem. Mamy więc z jednej strony bezrobotnych, którzy pracują bez oficjalnego zatrudnienia albo tylko sezonowo i dorywczo. Często migrują za granicę, gdzie zatrudniają się na krótki okres bądź pracują „na czarno”, co pozwala im później na całoroczne utrzymanie. Z drugiej strony mamy zatrudnionych, którzy w swych zakładach pracy nie mają co robić, a często też nie uzyskują wynagrodzenia. Oficjalnie więc nie są zarejestrowani jako bezrobotni, ale *de facto* nie mają pracy i często środków do życia.

Ta niejednoznaczna sytuacja z bezrobociem była dominująca w regionie na początku okresu transformacji. Ciągle jeszcze występuje, ale jej skala jest znacznie mniejsza. To też wpłynęło na to, że statystyki bezrobocia rejestrowanego są obecnie znacznie bardziej wiarygodne

* Klasyfikacja modeli polityki społecznej pochodzi od G. Esping-Andersena (1990), a w Polsce szeroko została przedstawiona w pracach M. Książkowskiego (1999).

niż na początku dekady. Dotyczy to przede wszystkim krajów Europy Środkowej.

Pomocne w odpowiedzi na pytanie, czy zjawisko bezrobocia jest jednoznaczne może być porównanie statystyki pochodzącej z rejestracji bezrobotnych z wynikami badań aktywności zawodowej ludności (BAEL – *labour force service*). To porównanie pokazuje, że ciągle mamy taką sytuację, iż w krajach postradzieckich bezrobocie rejestrowane jest mniejsze niż bezrobocie faktyczne. Dotyczy to także krajów bałtyckich (1999). Natomiast w Europie Środkowej bezrobocie faktyczne jest niższe niż bezrobocie rejestrowane.

Konsekwencją niejednoznaczności sytuacji bezrobocia jest brak przekonania do jakiegoś jednoznacznego modelu pomocy bezrobotnym, co znajduje odzwierciedlenie w zastosowanych koncepcjach ochrony socjalnej bezrobotnych.

Innym zjawiskiem utrudniającym tworzenie przekonujących koncepcji pomocy bezrobotnym w regionie Europy Środkowej i Wschodniej jest nierównomierność rozkładu problemu bezrobocia w społeczeństwach post-socjalistycznych. W porównaniu z krajami zachodnimi bezrobocie na Wschodzie dotyka niektórych grup ponad proporcjonalnie i to w bardzo wielu charakterystycznych przekrojach, przede wszystkim w przekrojach regionalnych i lokalnych, działów i gałęzi gospodarki oraz według wieku [szerzej Golinowska, 1999]. W tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z ponad proporcjonalnym bezrobociem ludzi młodych oraz z trudnościami w wchodzeniu absolwentów szkół na rynek pracy. Jeżeli w Unii Europejskiej udział ludzi młodych (15–24 lata) wśród bezrobotnych wynosi około 21%, to w krajach naszego regionu wskaźnik ten jest wyższy we wszystkich krajach poza Estonią, Słowenią i Czechami [European Commission 1998, s. 51]. Natomiast w przypadku bezrobocia osób starszych, ale jeszcze przed ukończeniem wieku emerytalnego, w krajach naszego regionu sytuacja jest ponad proporcjonalnie korzystniejsza.

Coraz bardziej nieproporcjonalnie układa się bezrobocie według płci. W Unii Europejskiej różnica w stopie bezrobocia między mężczyznami a kobietami wynosi około 3 punkty procentowe na niekorzyść kobiet. W krajach naszego regionu różnica ta jest ciągle przeciętnie mniejsza, chociaż w Polsce już większa, ale na przykład w Bułgarii stopa bezrobocia mężczyzn jest taka sama jak kobiet [op. cit, s.50].

Wobec tych specyficznych cech bezrobocia Europy Środkowej i Wschodniej powielanie schematu ochrony socjalnej z krajów zachodnich jest, jak pokazało doświadczenie, raczej mało uzasadnione. Tym niemniej kraje naszego regionu wystartowały z koncepcjami zachodnimi, które doprowadziły do pewnych paradoksów:

- występowania nadwyżek w funduszach tworzonych na te cele; relatywnie wysoką składkę płać pracodawcy (niekiedy wyłącznie), a uprawnienia do świadczeń są restrykcyjne (z biegiem czasu zwiększała się restrykcyjność na skutek utrzymywania się niejednoznaczności sytuacji bezrobocia),

- mimo nadwyżki w funduszach pracy zasiłki są obecnie bardzo niskie i wypłacane raczej krótko,

- koszty administracyjne prowadzenia polityki rynku pracy i wypłacania świadczeń są wysokie, szczególnie w porównaniu ze zmniejszającą się liczbą uprawnionych oraz wysokością zasiłków; od kilkunastu procent do jednej trzeciej wydatków na zasiłki i programy aktywnej polityki rynku pracy (1999).

W krajach transformacji mamy do czynienia z dużą zmiennością w czasie koncepcji ochraniających bezrobotnych i dużymi różnicami w podejściu między krajami. Z jednej strony obserwujemy obecnie bardzo oszczędne podejście w Estonii, gdzie bezrobotni uzyskują w zasadzie skromną pomoc socjalną z budżetu państwa. Do oszczędnych rozwiązań doszła też Polska, ale początek był szczodry.

Z drugiej strony utrzymywane i rozwijane są koncepcje ubezpieczeniowe dające zasiłki zbliżone do zarobków. Koncepcje ubezpieczeniowe realizują Węgry, Łotwa i Bułgaria.

Pozostałe kraje balansują; przyjmują często rozwiązania, które określa się enigmatycznie jako rozwiązania pragmatyczne. Są to rozwiązania często mało transparentne, np. w Czechach oraz zmienne, np. w Rumunii. Wysokość zasiłku jest bardzo zróżnicowana – od 7% płacy przeciętnej (Estonia) do 65% na Węgrzech i 70% w Słowenii. Okres pobierania zasiłku jest raczej krótki. W zasadzie nie przekracza roku, poza Polską, w której przedłuża się zasiłek w specjalnych okolicznościach (w rejonach wysokiego bezrobocia strukturalnego) oraz na Słowenii, w której także przedłuża się zasiłek, ale ze względu na indywidualne cechy bezrobotnego – dłuższy staż i starszy wiek.

Nie we wszystkich krajach istnieje system pomocy społecznej specjalnie adresowany do bezrobotnych, który pozwala na wsparcie dochodów w sytuacji bezrobocia długookresowego. Takie możliwości stworzono tylko w Bułgarii, na Węgrzech, w Rumunii i na Słowenii. W pozostałych krajach bezrobotni długookresowi stają się klientami instytucji pomocy społecznej na zasadach ogólnych, przy zastosowaniu kryterium dochodowego. *Nota bene* bezrobocie długookresowe* stało się głównym źródłem ubóstwa. Jego skala jest może jeszcze przeciętnie niższa niż w krajach Unii (5% siły roboczej), ale w większości krajów regionu Europy Środkowej i Wschodniej udział bezrobotnych dłu-

* W statystyce przyjmuje się, że bezrobotny długookresowy, to bezrobotny, który pozostaje bez pracy ponad 1 rok, bez względu na długość występującego w danym kraju standardowego okresu pobierania zasiłku.

gookresowych przekroczył 50% całej populacji bezrobotnych (poza Czechami i Estonią).

5.4. Zasiłki dla bezrobotnych w Polsce

W Polsce kombinacja kryteriów socjalnych i motywacyjnych w systemie świadczeń dla bezrobocia była w czasie istotnie zmienna. W pierwszym okresie dominowały kryteria związane z ochroną dochodów, co podyktowane było obawami politycznymi na tle eskalacji problemu bezrobocia. W rezultacie system świadczeń wywołał efekty przewrotne; w gruncie rzeczy motywował do rejestrowania się w charakterze bezrobocia i pobierania zasiłku. Odejście od tego było szybkie. Zdecydowano się na świadczenia relatywnie niskie i niezróżnicowane, ale z różnymi wyjątkami jeśli chodzi o okres pobierania zasiłku (różnice regionalne i związane z sytuacją rodzinną). Takie rozwiązanie jest tanie i proste w obsłudze oraz daje pozytywne efekty z punktu widzenia przeciwdziałania ubóstwu. Jednak przy polskim charakterze bezrobocia w zasadzie utrwała sytuację. Ponadto motywuje do poszukiwania możliwości nabycia innych świadczeń w systemie zabezpieczenia społecznego (chorobowych, inwalidzkich, opiekuńczych, itp.).

Socjalna pomoc dla bezrobotnych nie sprzyjała i nie sprzyja motywacji do szybkiego wychodzenia z bezrobocia. W strukturze bezrobotnych mamy coraz więcej bezrobotnych długookresowych oraz powracających do bezrobocia po krótkookresowym zatrudnieniu sezonowym, bądź uczestnictwie w aktywnych programach rynku pracy. Zasiłki otrzymuje obecnie 20% bezrobotnych. Są to niewiele zróżnicowane kwoty (zależne od stażu pracy) na niskim poziomie (około 30% przeciętnego wynagrodzenia), indeksowane cenowo. W regionach o szczególnym zagrożeniu bezrobociem oraz w rodzinach, w których oboje rodzice są bezrobotni istnieje możliwość pobierania zasiłku dłużej niż rok. Znaczna część pieniężnej pomocy dla bezrobotnych pobierana jest w formie zasiłków i świadczeń przedemerytalnych.

Tabela 6. Zasiłki dla bezrobotnych

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Wydatki brutto w mld zł	0,2	1,1	2,3	3,2	3,7	5,4	6,4	5,2	3,1
% PKB	0,4	1,4	2,0	2,0	1,7	1,9	1,7	1,2	0,6
relacja zasiłkobiorcy/ /bezrobotni	57,2	61,2	55,4	41,6	42,0	48,5	44,0	36,1*	29,6*
relacja zasiłków do płacy netto	19,6	34,2	32,0	38,2	39,4	39,5	44,7	31,9**	30,0**

Wyjaśnienia: * wraz z zasiłkami oraz świadczeniami przedemerytalnymi, bez tego wskaźnik np. dla 1998 r. byłby o 7 punktów procentowych niższy
**relacje brutto

Doświadczenia innych krajów w konstruowaniu systemu zasiłków dla bezrobotnych nie dają jednoznacznej podpowiedzi. Systemy te są bardzo zróżnicowane. Klasykne rozwiązanie bazujące na regulach strategii firmy ubezpieczeniowej, a więc świadczenia zróżnicowane od zarobków (składki na ubezpieczenie) i zróżnicowane w relatywnie krótkim czasie pobierania zasiłku; najpierw wysokie, a stopniowo coraz niższe, nie skłaniałyby polskich bezrobotnych do wychodzenia z bezrobocia, ponieważ ma ono głównie charakter strukturalny, zarówno w przekroju regionalnym, jak i działów gospodarczych oraz cech i kwalifikacji bezrobotnych, co powoduje, że bodźce tkwiące w systemie zróżnicowanych zasiłków będą miały ograniczone pole działania. W takiej sytuacji efektywna polityka rynku pracy może być realizowana głównie drogą rozwoju zaniedbanych regionów i zwiększania mobilności. Zasiłki dla bezrobotnych pełnią wówczas głównie rolę świadczenia pomocowego – ochrony przed ubóstwem.

5.5. Różne wnioski z punktu widzenia różnych funkcji zasiłku

5.5.1. Motywacyjna funkcja zasiłków

Przeanalizujemy motywacyjną funkcję zasiłku jako zasadniczą dla uzyskania długookresowej korzyści – wyjścia ze stanu bezrobocia przez ponowne zatrudnienie i uzyskanie dochodów z pracy. Uporządkujemy te rozważania z punktu widzenia głównych cech konstrukcji systemu zasiłków, a więc: najpierw wysokość, następnie zróżnicowanie w czasie pobierania i w końcu – okres wypłacania zasiłków dla bezrobotnych.

Wysokość zasiłków dla bezrobotnych

Zarówno teoria, jak i dowody empiryczne w mniejszym stopniu zajmują się wpływem zasiłków na aktywność zachowań na rynku pracy, a w znacznie większym – płacami, ponieważ zasiłki postrzegane są głównie jako narzędzie przeciwdziałania ubóstwu i wówczas aktywi-

zująca funkcja zasiłków nie jest analizowana, bądź jako przedłużenie, czy zastąpienie płac i wówczas analiza płac odzwierciedla też wpływ zasiłków. Uzyskanie odpowiedzi na pytanie, co sprzyja szybkiemu wychodzeniu ze stanu bezrobocia w odniesieniu do płac związane jest z teorią płacy progowej oraz poziomem płacy netto.

Płaca progowa (*reservation wage*)* jest to płaca najniższa z możliwych do zaakceptowania przez poszukującego pracę. Nie jest to wartość dla wszystkich jednakowa, bo silnie zależy od indywidualnych cech bezrobotnego, wynagrodzenia w jego poprzedniej pracy, okresu pozostawania bez pracy oraz występującego w kraju (regionie) poziomu płac oraz zasiłków. Generalizując i nieco upraszczając problem można powiedzieć, że im bardziej zasiłki zbliżone są do płacy progowej (przy innych czynnikach *ceteris paribus*), tym bardziej osłabiona jest motywacja do wychodzenia z bezrobocia.

Płaca najniższa – to w wielu krajach płaca minimalna, definiowana w trybie regulacji rządowej, bądź negocjowana przez partnerów socjalnych. W krajach transformacji kategoria płacy minimalnej funkcjonuje powszechnie. Pierwsze badania na temat wpływu jej wysokości i elastyczności w relacji do zasiłków dla bezrobotnych na procesy rynku pracy przeprowadzone przez ekspertów IMF [Galibardi i Brixiova, 1997] nie prowadzą do jednoznacznych wniosków, poza ogólną tezę, że rozwiązania w zakresie płacy minimalnej i instytucji rynku pracy mogą przyspieszyć bądź opóźnić procesy przemieszczania się siły roboczej od sektora państwowego do prywatnego. Autorzy jednak podkreślają, że rozwiązania przyjęte w krajach Europy Środkowej, poza Czechami, sprzyjały realokacji siły roboczej zarówno do sektora prywatnego, jak i dziedzin o wyższej wydajności. Inaczej oceniają sytuację w krajach postradzieckich.

Z tego wynika generalny wniosek, że relacja płac najniższych do zasiłków jest bardzo ważną relacją dla dynamiki przepływów od bezrobocia do zatrudnienia i ustalenie relacji w sposób motywacyjny nie powinno być lekceważone w decyzjach na ten temat.

Wśród czynników płacowych motywujących do wychodzenia z bezrobocia zwraca się także uwagę na zróżnicowanie płac. Ostatnie badania w tej dziedzinie [Jackman, 1997; Nickell i Layard, 1998 przytoczone za: Mickiewicz, 1999] zwracają uwagę na to, że zbyt małe zróżnicowanie w niskich przedziałach rozkładu płac nie sprzyja wychodzeniu z bezrobocia. Z tego wynika wniosek, że wysoki podatek socjalny oraz relatywnie wysoka i nie zróżnicowana płaca minimalna nie zachęcają pracodawcy do zwiększania zatrudnienia. Gdy zasiłki odnoszone do płacy minimalnej nie są znacząco od niej niższe, to także bezrobotny, który z punktu widzenia pracodawcy miałby potencjalnie większe szanse zatrudnienia, kierując się kry-

teriami własnej opłacalności nie zaakceptuje płacy niewiele różniącej się od zasiłku (koncepcja pracy progowej).

Zasiłki jednolite czy zróżnicowane

Co do konstrukcji zasiłków – jednolite czy w czasie zróżnicowane nie ma zgody. W teorii podnosi się problem kosztów poszukiwania pracy, co uzasadnia projektowanie zasiłków wyższych w okresie intensywnego poszukiwania pracy. Ponieważ poszukiwanie pracy jest znacznie intensywniejsze w pierwszych miesiącach bezrobocia, to często przyjmuje się, że zasiłki powinny być wówczas znacznie wyższe niż później. Tak też wiele systemów zasiłkowych zostało skonstruowanych, chociaż nie koszty poszukiwania pracy jako jedyny, a nawet decydujący czynnik o tym zdecydowały.

Okres pobierania zasiłków

Poziom płac netto jako czynnik wyjaśniający motywację do wychodzenia z bezrobocia związany jest z następującymi, głównymi teoriami rynku pracy: teorią poszukiwań oraz teorią *insiderów* i *outsiderów* w części dotyczącej negocjacji płacowych. Zgodnie z nimi wysoki poziom płac uzyskiwany między innymi przez wysoką pozycję *insiderów* (pracowników starszych stażem) w negocjacjach płacowych zwiększa wymagania pracodawców wobec poszukujących pracy oraz motywuje do zachowań selekcyjnych poszukujących pracy oraz ich nawet dyskryminujących. Pracodawcy kierują się przy tym pewnymi przekonaniemmi znajdującymi potwierdzenie w badaniach empirycznych:

- większe szanse na bycie wydajniejszym pracownikiem stanowią zatrudnieni, którzy chcą zmienić pracę niż bezrobotni poszukujący pracy,
- bezrobocie trwające powyżej trzech miesięcy zmniejsza chęć bezrobotnego do aktywności sprzyjającej sprostaniu wymagań potencjalnego pracodawcy, zmniejsza chęć do współpracy z pracodawcą,
- bezrobotni długookresowi tracą kwalifikacje (koncepcja ubytku kapitału ludzkiego).

Z tego nurtu teoretycznego wynika wniosek, że zasiłki nie powinny służyć przedłużaniu sytuacji bezrobocia. Im krótsze zasiłki, tym większa szansa nie tylko do intensywniejszych poszukiwań, ale także do chętniejszego zatrudnienia bezrobotnych przez pracodawców.

Badania empiryczne prowadzone w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie potwierdzają odwrotny efekt długości trwania zasiłku dla ponownego wejścia na rynek pracy. Efekt ten wyraża się nawet ilościowo: jeden tydzień dłużej pobierania zasiłku, przedłuża okres bezrobocia o 0,16–0,20 tygodnia [Layard, Nickell, Jackman, 1997, s. 256].

* Bardzo trafnie proponuje stosować termin płacy progowej w odniesieniu do pojęcia *reservation wage* E. Kwiatkowski [Kwiatkowski, 1998].

Zestawienie 1. Możliwe warianty przepływów bezrobotnych w ramach zabezpieczenia społecznego

Od/do	Zasiłek od bezrobocia	Pomoc społeczna	Zasiłek chorobowy /renta inwalidzka	Wcześniejsza emerytura
Zasiłek od bezrobocia	X	1	2	3
Pomoc społeczna	4	X	5	6
Zasiłek chorobowy/ /renta inwalidzka	7	8	X	9

5.5.2. Dochodowa funkcja zasiłków

Inne wnioski przyniesie ocena zasiłków, jeżeli będzie analizować się ich funkcję dochodową. Interesujące są tu analizy przepływu bezrobotnych między różnymi instytucjami systemu zabezpieczenia społecznego [Hansen, 1998]. W bogatych krajach zachodnich sieć bezpieczeństwa socjalnego jest tak szczelna, że bezrobotny może przez długi czas pozostawać bez pracy i nie doświadczać depresji potrzeb podstawowych, nie tylko swoich, ale także rodziny. W dwóch krajach skandynawskich – Szwecji oraz Danii bezrobotny może wybierać między korzystaniem z ubezpieczeń od bezrobocia a świadczeniami pomocy społecznej. Jako że instytucje ubezpieczeń od bezrobocia posiadają bardziej restrykcyjne kryteria dotyczące pożądanego zachowań bezrobotnego, to istnieje motywacja do przedkładania świadczeń z pomocy społecznej ponad zasiłki dla bezrobotnych.

W krajach transformacji nie tyle pomoc społeczna jest alternatywą dla zasiłków, co świadczenia ubezpieczeń społecznych, a przede wszystkim zasiłki chorobowe, renty inwalidzkie i wcześniejsze emerytury.

Powyższe zestawienie ujmuje możliwe przepływy w ramach systemu zabezpieczenia społecznego typowe dla polskich doświadczeń. To, że uprawnienia do niektórych świadczeń nie są związane formalnie z pozycją na rynku pracy (bezrobociem), np. do świadczeń chorobowych, nie zmienia faktu, że istnieje silna korelacja między zagrożeniem bezrobociem, a zwiększonym korzystaniem ze świadczeń z tytułu choroby i inwalidztwa.

Świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych są znacznie droższe niż zasiłki i w przypadku systemu eme-

rytalno-rentowego w zasadzie pozostawiają bezrobotnego na stałe w instytucji zabezpieczenia społecznego. Wniosek, jaki z tego wynika każe więc oceniać niskie i krótkie zasiłki jako motywujące do starań o uzyskanie świadczeń wyższych, pochodzących z systemu ubezpieczeń społecznych.

Jeżeli zasiłki są niskie, to postuluje się niekiedy umożliwienie łączenia ich z pracą na część etatu, dorywczą, czy sezonową. Ten sposób umożliwia uniknięcie ubóstwa. Jednak to może wywoływać przewrotny efekt u pracodawcy. Jeżeli może on zatrudnić pracownika nie w pełni, bo wie że otrzyma on świadczenie z systemu dla bezrobotnych, to będzie to czynił masowo. Także osoby mające pewne szanse na pełne zatrudnienie np. dzięki wysiłkowi zdobycia dodatkowych kwalifikacji, będą tego wysiłku unikać, gdy pojawi się możliwość wyrównania dochodów przez zasiłek.

Biorąc po uwagę tylko kryterium przeciwdziałania ubóstwu, system pomocy dla bezrobotnych powinien być taki, aby zasiłki były zbliżone do kosztów utrzymania koszyka potrzeb podstawowych, aby były zróżnicowane regionalnie i uwzględniały sytuację rodzinną. Wiele konstrukcji zasiłkowych bierze pod uwagę tego rodzaju kryteria.

Generalnie jednak systemy zasiłkowe są wyrazem kompromisu między obiema ich funkcjami: socjalną i motywacyjną. Kompromis ten może być jednak bardziej lub mniej zrównoważony. W wielu krajach Europy Zachodniej funkcja socjalna przeważa nad motywującą do podjęcia pracy. W krajach Europy Środkowej i Wschodniej potrzebne byłoby raczej łączenie programów przeciwdziałania bezrobociu z pomocą pieniężną, ale uwarunkowaną zobowiązaniem do uczestnictwa w tych programach i aktywnym poszukiwaniem pracy.

Rozdział 6. Edukacja a rynek pracy

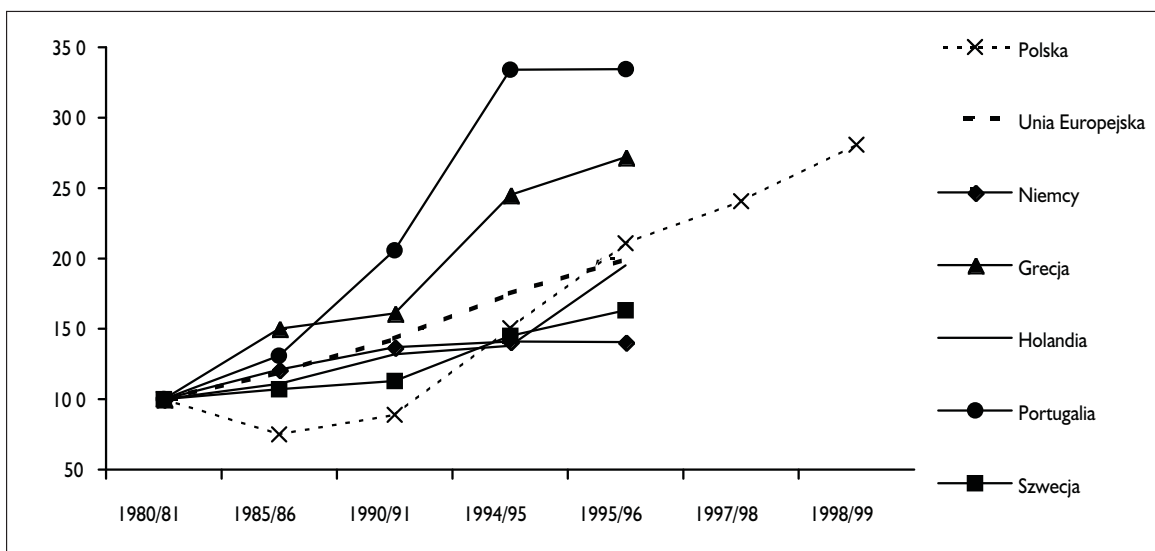
Część projektu poświęcona związkom między edukacją a rynkiem pracy objęła trzy rodzaje analizy. Z jednej strony zbadano zmiany instytucjonalne w systemie oświaty i kształcenia z uwzględnieniem edukacji dorosłych. Z drugiej strony przeanalizowano zmiany w strukturach populacji przepływającej w systemie edukacji po jej szczeblach z ukazaniem efektu na wyjściu – kwalifikacji pracujących. Przeprowadzono także ilościową analizę zależności (w oparciu o modele regresji) między kwalifikacjami a pozycją na rynku pracy. Badania zostały poprzedzone krótką charakterystyką teorii podejmujących problem związków między wykształceniem a rozwojem, a zakończone rozważaniami na temat podejmowanych zmian w ramach zapoczątkowanej reformy oświaty w kontekście uzyskanych wyników analizy.

6.1. Przemiany kształcenia

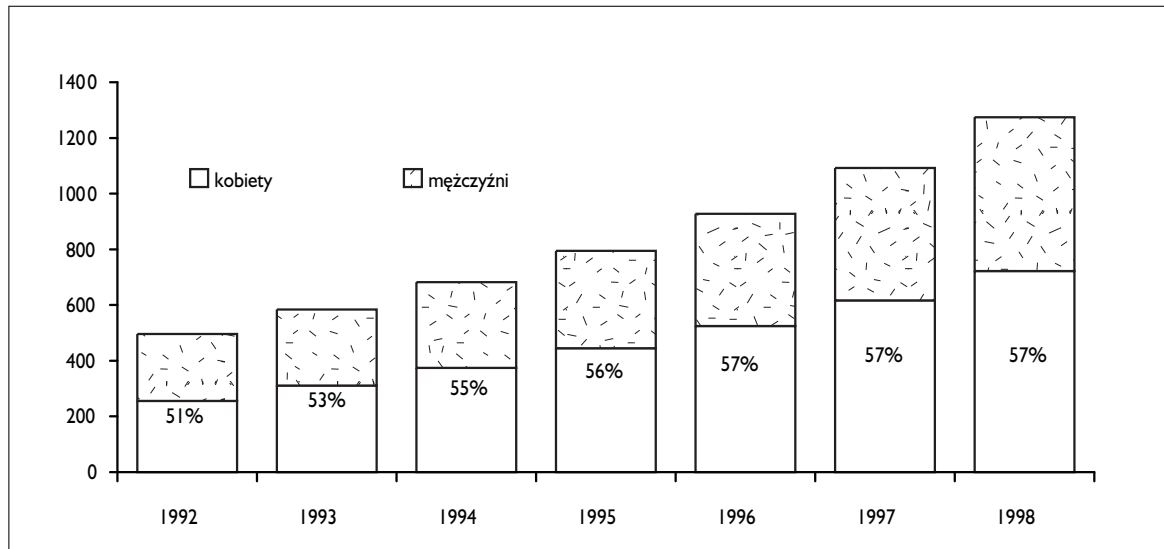
Okres transformacji charakteryzuje się istotnymi zmianami w strukturze oświaty i kształcenia. Następuje wyraźna restrukturyzacja kształcenia polegająca na systematycznym wzroście udziału kształcenia na poziomie średnim ogólnokształcącym i zmniejszaniu udziału młodzieży kształcącej się w zasadniczych szkołach zawodowych. Wskaźniki skolaryzacji zwiększyły się o około 10 punktów procentowych na korzyść wykształcenia średniego ogólnokształcącego. Młodzież ta w skali masowej kształci się dalej w szkołach wyższych. Wskaźniki skolaryzacji dla uczelni wyższych zwiększyły się o 2,5 raza.

Interesującym faktem jest wyższa dynamika wzrostu liczby studiujących dziewcząt i chłopców. *Nota bene*

Rysunek 3. Dynamika wzrostu liczby studentów 1980/81 = 100



Rysunek 4. Udział kobiet w szkolnictwie wyższym



wskaźniki udziału studiujących dziewcząt w Polsce należą do najwyższych na świecie.

Dynamika wzrostu liczby studentów w latach 90. jest wysoka nie tylko w porównaniu z tendencjami poprzednich okresów w Polsce, ale także w porównaniu z tendencjami w innych krajach. Startowaliśmy jednak z relatywnie niskiego poziomu. Jeszcze w 1987 r. wskaźnik liczby studentów wynoszący 122 na 10 tysięcy mieszkańców należał do jednego z najniższych w Europie; w innych krajach był na ogół 1,5 – 2 razy wyższy. Obecnie wskaźnik liczby studentów na 10 tysięcy mieszkańców w Polsce jest dwa razy wyższy (250), ale do nadrobienia pozostaje ciągle znaczny dystans. W krajach porównywalnych z Polską pod względem ekonomicznym kształcą się więcej młodzieży, np. w Portugalii – 300, w Irlandii około 350, a w Hiszpanii – prawie 400 studentów w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców. W krajach najzamożniejszych wskaźniki te dochodzą do 500 (w Kanadzie – 700).

Przyrost kształcących się na poziomie wyższym w Polsce dotyczy wybranych kierunków studiów, związanych z potrzebami restrukturyzującej się gospodarki. Są to głównie kierunki ekonomiczne, a ściślej zarządzanie, biznes, finanse i marketing. Wzrosło też zainteresowanie kierunkami społecznymi: socjologią, politologią, polityką społeczną i prawem. Zmniejsza się udział studentów podejmujących studia na wydziałach przyrodniczych oraz ściśle humanistycznych. Utrzymuje się nadal zainteresowanie kierunkami technicznymi, aczkolwiek w tej dziedzinie następują znaczne przesunięcia między uczelniami. Popyt jest większy w uczelniach renomowanych, a popu-

larne kiedyś wyższe szkoły inżynierskie, na skutek spadającego zainteresowania, zmieniają profil kształcenia.

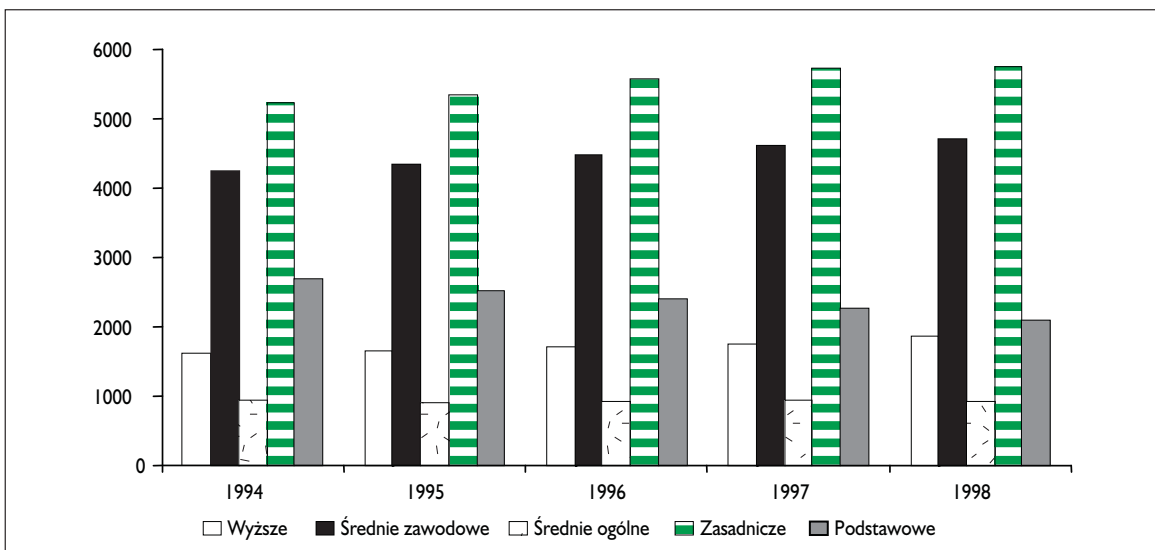
Uczelnie wyższe działające pod naporem wzrostu popytu na kształcenie rozszerzają ofertę edukacyjną, ale czynią to metodami ekstensywnymi. W tych samych pomieszczeniach, ta sama kadra kształci znacznie większą liczbę młodzieży. Przed szkolnictwem wyższym stoi wyzwanie szybkiego przejścia od fazy poprawy ilościowej do fazy wzrostu jakości kształcenia.

6.2. Kwalifikacyjne potrzeby gospodarki

Wśród pracujących dominują osoby po 30-tce (75%), mężczyźni (55%) i osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym oraz zatrudnieni w sektorze prywatnym (60%). Pracowników z wykształceniem zasadniczym zawodowym jest około 37%. Drugą liczebnie istotną grupę stanowią pracownicy z pełnym wykształceniem średnim, tzw. technicy (30%). Pracownicy bez kwalifikacji, czyli tylko z wykształceniem podstawowym stanowią około 14%, a pracownicy z najwyższymi kwalifikacjami – z wykształceniem wyższym – około 12% wszystkich pracujących.

Sektor prywatny absorbuje pracujących z gorszą strukturą wykształcenia. Zdecydowana większość pracujących w sektorze prywatnym ma wykształcenie zasadnicze zawodowe lub nie posiada kwalifikacji (60%). Dominują w nim bowiem małe firmy handlowe, przemysłu

Rysunek 5. Struktura pracujących według wykształcenia



przetwórczego, budowlane i transportowe nie zatrudniają osoby ze zbyt wysokimi kwalifikacjami zawodowymi [Liwński, 1998]. Oczywiście w każdej z tych branż potrzebna jest pewna grupa pracowników o wyższych kwalifikacjach, ale są to na ogół właściciele i kierownicy tych firm, a nie osoby przez nich zatrudniane.

W sektorze publicznym natomiast dominują pracujący z wykształceniem średnim (42%) i wyższym (20%). Główne działy sektora publicznego to edukacja, opieka zdrowotna i administracja państwowa, czyli działy wymagające wyższych kwalifikacji.

6.3. Nakłady na kształcenie

Mimo, że także we współczesnej ekonomii nakłady na podnoszenie jakości zasobów ludzkich są doceniane jako przynoszące wymierne korzyści, głównie w ramach teorii na temat *human capital*, to często w konkretnej aktywności ten aspekt był i jest w dalszym ciągu niedoceniany, tak w odniesieniu do polityki rządów i samorządów, jak i grupowych, czy jednostkowych strategii działania.

To niedocenywanie nakładów na podnoszenie jakości zasobów ludzkich w polityce gospodarczej i społecznej rządów występowało w okresach i krajach zdominowanych zarówno poglądami keynesianistycznymi, jak i ekonomii neoklasycznej. W pierwszym przypadku mieliśmy do czynienia z wyraźną dysproporcją w polityce, polegającą na przewadze interwencji w kształtowaniu popytu na pracę przez motywowanie i wspieranie producentów

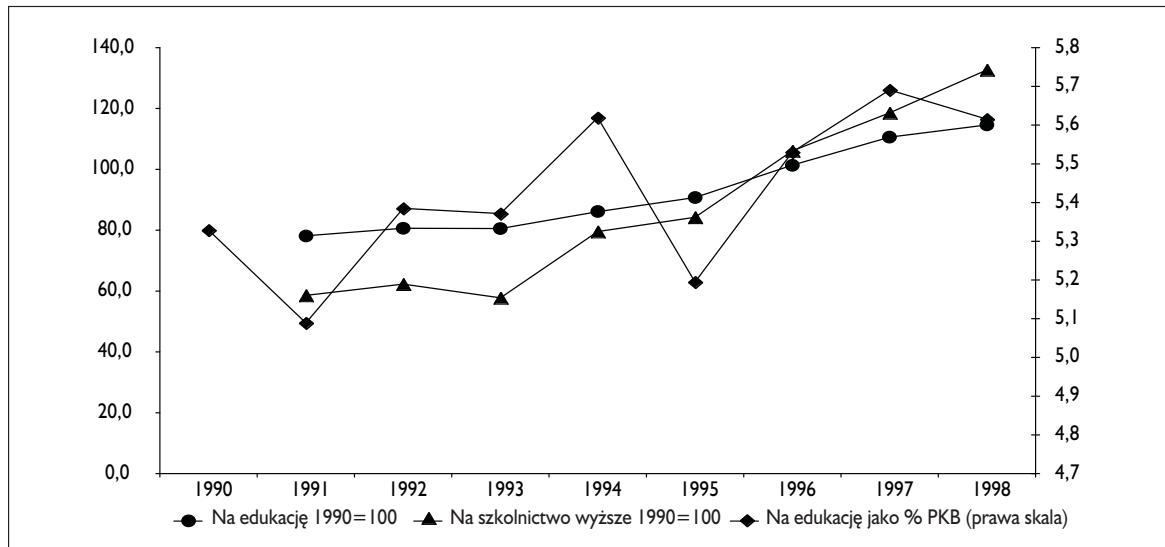
w utrzymywaniu i tworzeniu miejsc pracy w stosunku do interwencji nastawionych na tworzenie warunków do rozwiązywania swych problemów przez jednostki i grupy społeczne. W drugim przypadku wprawdzie strona popytowa nie była ignorowana, ale jak pokazują to analizy politologiczne dotyczące decyzji związanych z rynkiem pracy, bardziej to było widoczne w retoryce politycznej niż procesach realnych [Mullard, 1997].

Ostatnie lata przynoszą istotną zmianę w stosunku państw i społeczeństw do kształcenia. Szczególnie widoczne jest to w krajach, które mają większe zaniechania edukacyjne, a jednocześnie duże ambicje modernizacyjne (patrz dalej). Era informacyjna w rozwoju cywilizacji nadawać będzie edukacji znaczenie rosnące.

Wydatki na edukację w Polsce należą do tej grupy wydatków, które w pierwszym okresie transformacji uległy większemu obniżeniu niż produkt krajowy brutto. Podczas gdy całość wydatków społecznych podlegała ochronie, dzięki czemu wzrosła ich wartość realna, to w przypadku edukacji mieliśmy do czynienia z wyjątkowo głębokim obniżeniem realnych nakładów, bo aż o 21% w latach 1990–1991. W kolejnych latach – 1992–1993 – nastąpiła stabilizacja na obniżonym wcześniej poziomie, z nieznaczną tendencją realnego wzrostu. Dopiero w 1995 r. zauważona została pewna poprawa, około 5% wzrostu w ujęciu realnym. Znaczną poprawę odnotowano także w latach następnych.

Przez połowę transformacyjnej dekady zmniejszały się realne wydatki na wyższe uczelnie. Jeszcze w 1995 r. wydatki te były niższe niż w 1990 r. o około 20 punktów procentowych, a w tym samym czasie podwoiła się liczba studentów. Uczelnie niepaństwowe, mimo ich niezwy-

Rysunek 6. Nakłady publiczne na edukację



kle dynamicznego rozwoju, w roku szkolnym 1997/1998 obejmowały tylko około 19% całej populacji studentów. Konsekwencją tej sytuacji było pogorszenie jakości i warunków kształcenia.

W drugiej połowie dekady sytuacja uległa zmianie. Nastąpił wzrost środków publicznych na uczelnie wyższe, ale ten wzrost nie nadążył za wzrostem liczby studentów.

Wydatki na edukację w większości krajów OECD wykazują systematyczną tendencję wzrostową. Dotyczy to zarówno wydatków publicznych, jak i prywatnych, tj. przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Tylko w ciągu pierwszego pięciolecia dekady lat 90. udział wydatków na edukację w PKB wzrósł od 0,5 do 1,5 punkta procentowego [OECD, 1998]. Rosły więc szybciej niż PKB. Przeciętnie w krajach OECD kształtują się na poziomie 5,9% PKB. Najwyższe są w krajach skandynawskich – 8% PKB, a najniższe w krajach Europy Południowej i Turcji – 5% PKB. Istnieje korelacja między wysokością wydatków, a dostępnością kształcenia, szczególnie na poziomie wyższym.

Okolo 20% całości wydatków edukacyjnych przeciętnie pochodzi z sektora prywatnego, co stanowi 1,2% PKB. Różnice między krajami są w tym względzie duże. Dotyczą one nie tylko zaangażowania sektora prywatnego w ogóle, ale także struktury podmiotów prywatnych. W jednych krajach są to bardziej wydatki gospodarstw domowych (np. w USA, Korei Południowej), a w innych przedsiębiorstw (np. w Niemczech). Interesującym faktem jest, że w tych krajach, gdzie udział sektora prywatnego w finansowaniu szkół jest duży, to jednocześnie udział państwa w indywidualne wspieranie uczniów i stu-

dentów (stypendia, granty, gwarancje kredytowe) jest większy niż w krajach, gdzie szkolnictwo jest przede wszystkim państwowe, a nauczanie bezpłatne.

6.4. Problemy w systemie edukacji

Spontaniczne zmiany w polskim szkolnictwie zaczęły kształtować nową strukturę kształcenia, której podstawową cechą jest rozszerzenie ścieżki prowadzącej do kształcenia wyższego. Systematycznie zmniejsza się udział absolwentów szkół zasadniczych zawodowych, a wzrasta udział kończących szkoły ogólnokształcące, którzy następnie podejmują studia wyższe. Przyrost liczby studentów jest w okresie transformacji imponujący, chociaż ciągle za mały z punktu widzenia potrzeby szybkiej zmiany struktury edukacyjnej pracujących.

Jeżeli absolwenci szkół ogólnokształcących zakończą na tym swoją edukację, to ich szanse na dobrą pozycję na rynku pracy są ograniczone. **Najwyższe bezrobocie dotyczy przede wszystkim osób nie posiadających konkretnych kwalifikacji zawodowych**, a więc także osób legitymujących się tylko maturą liceum ogólnokształcącego. Powtarzane są często opinie, że osoby z ogólnym średnim wykształceniem są dla pracodawcy atrakcyjni, ponieważ to on według własnej koncepcji i potrzeb może zająć się ich dalszą edukacją zawodową. Tymczasem dane o kształceniu przez pracodawców nie potwierdzają, że taka postawa jest obecnie dla nich charakterystyczna. Dominuje raczej postawa eksploatacji istniejącego potencjału

human capital, a nie inwestowania we własną kadrę. Znaczące kształcenie przez pracodawców ma miejsce tylko w niektórych segmentach gospodarki (głównie finanse).

Współczesny rynek pracy wymaga rozwoju edukacji ustawicznej. Nie jest to jeszcze dziedzina, która znalazła dostateczne uznanie w decyzjach głównych aktorów systemu edukacyjnego. Kształcenie dorosłych jest obecnie przede wszystkim domeną podzielonych agencji rządowych (Urząd Pracy, Ministerstwo Edukacji, Ministerstwo Rolnictwa) oraz firm komercyjnych. Wydatki publiczne na edukację pozaszkolną obniżyły się, ale wzrosły wydatki indywidualne. Rola pracodawców w finansowaniu szkoleń uległa zmniejszeniu. Wprowadzie wojewódzkie i rejonowe urzędy pracy podejmują współpracę szkoleniową z pracodawcami i efektywność szkoleń opartych na tej współpracy jest bardzo wysoka, to skala takiej aktywności jest ciągle bardzo mała, a stroną inicjującą i finansującą szkolenia są głównie urzędy pracy. Kształcenie dorosłych, mimo inicjatyw interesujących i rozlicznych [Łżycka, Strojny, 1999],

choć na małą skalę, nie ma jeszcze spójnego programu i nie podlega żadnej koordynacji. Szacuje się, że w edukacji dorosłych uczestniczy około 10% populacji będącej w okresie aktywności zawodowej. Jest to skala dwukrotnie niższa niż przeciętnie w Europie Zachodniej.

Aktywność publiczna związana z podnoszeniem jakości zasobów pracy jest wyraźnie spóźniona w stosunku do reform w innych sferach. Koncepcja edukacji zawodowej, o zasadniczym znaczeniu dla obecnych zmian strukturalnych na rynku pracy, kształtowana w trudnych warunkach podjętych procesów restrukturyzacyjnych, pozostaje pod wpływem zarówno rozwiązań konserwatywnych, jak i modernizacyjnych wizji przyszłego, zintegrowanego rynku pracy. Potrzebne są rozwiązania kompromisowe, na które powinna istnieć wśród reformatorów zdecydowanie większa otwartość. Jakość kształcenia zawodowego zależeć będzie od stopnia zaangażowania pracodawców, tak programowego, jak i finansowego.

Rozdział 7.

Decentralizacja a rynek pracy

Analizy rynku pracy ukazują znaczne zróżnicowania sytuacji w przekroju terytorialnym. Są one odzwierciedleniem różnic w rozwoju ekonomicznym i kulturowym w Polsce, różnic narosłych historycznie, bardzo trudnych do zniwelowania. W minionym okresie transformacji różnice w stopach bezrobocia w przekroju województw (analizy w układzie starych jednostek wojewódzkich) miały tendencję do narastania. Jeżeli w 1990 r. rozstęp między stopą bezrobocia najwyższą a najniższą wynosił około 9 punktów procentowych, to już od 1993 r. przekroczył 20 punktów. Wzrastał współczynnik zmienności wolno i systematycznie, chociaż niemonotonicznie [Radziwiłł, 1999]. Bardziej szczegółowe analizy zmian wskazują na szybsze powiększanie różnicy między województwami o średniej stopie i stopie najniższej (województwa o najlepszej sytuacji na rynku pracy), co wskazuje na postęp w czołówce a utrwalanie się sytuacji w grupach pozostałych. Badacze tego problemu postawili tezę, że wzrost gospodarczy, jaki utrzymuje się od 1993 r. nie zmienia mapy zróżnicowań regionalnych, a mechanizm rynkowy działa wyłącznie na korzyść najlepszych nie przyczyniając się do wyrównywania różnic.

Analiza czynników wyjaśniających utrzymywanie się zróżnicowań regionalnych nawiązywała do szeregu teorii i hipotez znanych z literatury przedmiotu. Przeprowadzone badania nie pozwalają jednak na utworzenie hierarchii tych czynników w Polsce, a jedynie na ich identyfikację oraz pewne oszacowanie istotności.

Pierwsza grupa czynników wyjaśniających nawiązuje do klasycznych teorii wyborów lokalizacyjnych, rozwiniętych przede wszystkim w Niemczech (Weber, von Thunen, Christaller, Loesch). Teorie te sytuują się w tzw. ekonomii geograficznej i zajmują się wskazywaniem czynników optymalnych wyborów lokalizacyjnych z punktu widzenia firmy. Które z czynników wyróżnianych w tych klasycznych pracach są także ważne dzisiaj? Dostępność rynków (np. odległości i transport dają efekt w postaci tzw. renty położenia) oraz lokalny koszt stworzenia podstawowych czynników produkcji – to dwie grupy zmiennych, które ciągle odgrywają podstawowe znaczenie. Analizy wykonywane w Polsce w latach 90. zwracały uwagę przede wszystkim na infrastrukturę [IBnGR, 1995]. Powstawały mapy tzw. ryzyka inwestycyjnego wyjaśniające zróżnicowania regionalne poprzez różnice w nasyceniu infrastrukturą dla biznesu. W innej pracy na temat zróżnicowań rozwoju regionalnego zwrócono także uwagę na korzyści położenia przygranicznego [Golinowska, 1998] oraz aktywność ekonomiczną związaną z handlem.

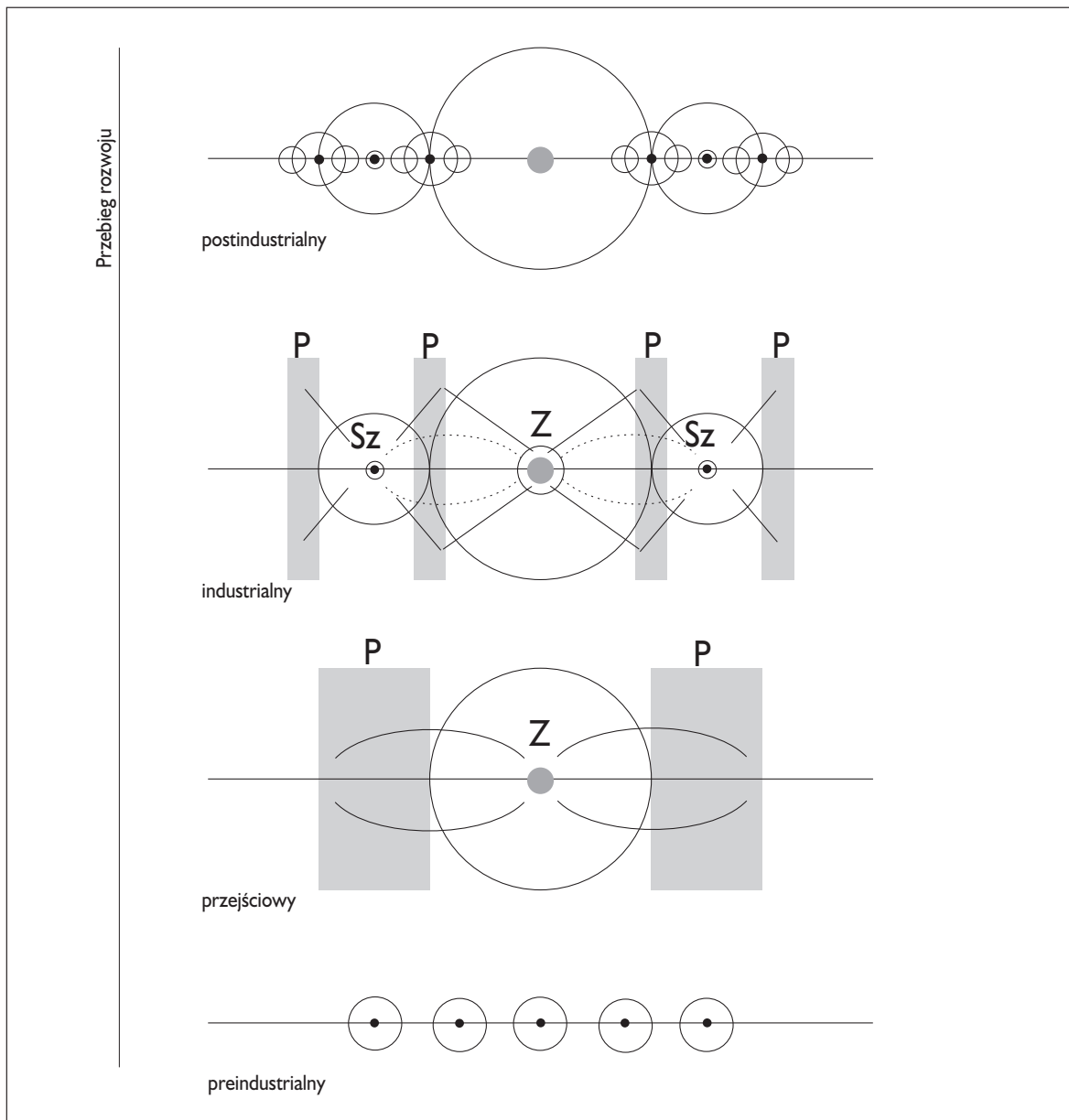
Z teorii ekonomii geograficznej wywodzą się dalsze, najbardziej nośne teorie wyjaśniające różnice regionalne, a mianowicie teorie polaryzacji (polaryzacja sektorowa i regionalna), które z kolei prowadzą do dwóch nurtów teoretycznych: biegunów wzrostu oraz teorii centrum i peryferii. Oba nurty są wynikiem obserwacji rzeczywi-

Tabela 7. Zróżnicowanie wojewódzkich stóp bezrobocia w latach 1990-1998 (%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Średnia arytmetyczna	7,0	12,7	14,9	18,3	18,0	16,9	14,9	11,9	12,0
Minimum	2,1	4,2	5,9	7,6	6,5	5,4	4,1	2,7	2,6
Maksimum	11,5	18,6	24,1	31,0	29,8	28,4	25,7	21,2	20,5
Rozstęp	9,4	14,4	18,2	23,4	23,3	23,0	21,6	18,5	17,9
Odchylenie standardowe	2,1	3,6	4,4	5,8	5,6	5,1	4,8	4,2	4,1
Współczynnik zmienności	0,299	0,281	0,295	0,315	0,311	0,301	0,324	0,353	0,345

Źródło: Radziwiłł (1999).

Rysunek 7. Poziomy model rozwoju przestrzennego Friedmana



stych przemian, a nie ujęć normatywnych, jak np. teoria wzrostu zrównoważonego. Raul Prebisch i John Friedmann, twórcy teorii centrum i peryferii ukazują kumulację innowacji w centrum i wysysanie czynników produkcji z peryferii jako główne źródło jego sukcesów. Friedmann zwraca przy tym uwagę nie tylko na zmienne czysto ekonomiczne, ale także socjologiczne i polityczne. W tym ostatnim przypadku chodzi o to, że peryferie często uzależniają się także politycznie od centrum

wzmacniając tym samym swą peryferyjną sytuację [Friedmann, 1973]. Ta ostatnia uwaga dotyczy bardziej regionów traktowanych jako kraje na mapie świata niż regionów wewnątrz krajów. Friedmann uważa, że można i należy zapobiegać procesom kumulacji zmiennych rozwojowych w jednym regionie i negatywnych tego skutków w innych. Czynić to powinny elity, które świadome kłopotów i konfliktów rodzących się na tle tendencji różnicujących będą skłonne stymulować rozwój subsydiarnych

Tabela 5. Determinanty regionalnego zróżnicowania bezrobocia

Zmienne objaśniające	Hipoteza na temat zależności między zmienną objaśniającą a stopą bezrobocia w regionie	Rezultaty estymacji dla Polski
place w regionach	zależność między płacami w regionach a bezrobociem nie jest istotna statystycznie (Abraham 1995)	województwa o najwyższych stopach bezrobocia miały najniższe zarobki oraz najniższą dynamikę płac, jednak nie wpływało to na zmniejszenie bezrobocia
produktywność pracy; relacja płac i produktywności – jednostkowe koszty pracy	zależność między wysokością jednostkowych kosztów pracy, a stopą bezrobocia istotna [Bradley i Taylor, 1997]	w Polsce – zależność ta znacznie mniej istotna
struktura zatrudnienia w regionie; udział zatrudnienia w usługach nierynkowych i stopa zatrudnienia poza rolnictwem	udział zatrudnienia w usługach rynkowych determinuje stopę bezrobocia [Bradley i Taylor, 1997],	estymacja dla Polski potwierdza hipotezę o dużym znaczeniu stopy zatrudnienia poza rolnictwem oraz w usługach; patrz także estymacje Tomasza Tokarskiego przedstawione w rozdziale 2.1
gęstość zaludnienia, urbanizacja, infrastruktura transportowa,	zmienne te uwzględniają teorie z nurtu ekonomii rozwojowej oraz geograficznej, a także współczesne analizy ilościowe z nurtu ekonomii rynku pracy [Bradley i Taylor, 1997]	w Polsce hipoteza potwierdza się, chociaż ukryte bezrobocie w rolnictwie zniekształca analizy ilościowe
chłonność rynku regionalnego	wysoka zależność między indeksem potencjału rynkowego a zatrudnieniem [Harris, 1954 i Krugman, 1995]	hipoteza ta wyjaśnia znaczenie efektu aglomeracyjnego dla Polski
struktura kwalifikacji ludności	wpływ cech podaży pracy na bezrobocie w regionie	zmienne wykształcenia mają istotne lecz nie decydujące znaczenie dla regionalnego bezrobocia w Polsce
zmienne związane z popytem: niewystarczający popyt na rynku dóbr, popyt zagraniczny, całkowity popyt efektywny, niedoinwestowanie	hipotezy wynikające z teorii keynesowskich; hipoteza Barro i Grossmana o wpływie popytu efektywnego i neokenesowskich, np. o wpływie zadłużenia [Tobin, 1993], czy niedostatecznego poziomu kapitału [Bean, 1994]	stwierdzono istotny wpływ dochodów rozporządzalnych i wielkości PKB <i>per capita</i> brutto, stwierdzono pozytywny efekt dla regionów przygranicznych
zmienne związane z migracjami i mobilnością przestrzenną ludności	hipoteza o wpływie mobilności na zmniejszanie szoku spadku zatrudnienia [Blanchard i Katz, 1992]	spadek dynamiki migracji wewnętrznych ogranicza korzystne działanie czynnika mobilności w Polsce

centrów wśród peryferii [Friedmann, 1986]. Teoria ta jest często przywoływana na poparcie decyzji politycznych o przepływie kapitałów i inwestycji do regionów i krajów mniej rozwiniętych.

Cechą szerokiego nurtu teorii rozwoju regionalnego jest wniosek, że to z centrum (od góry) powinno wyjść działanie na rzecz peryferii. Mimo, że wskazywano też pewne czynniki możliwego rozwoju endogenicznego (potrzeby podstawowe społeczeństw, efekt naśladownictwa, ekologiczne i turystyczne źródła rozwoju), to nie mają one jeszcze potwierdzenia w pełni udokumentowanej koncepcji wyjaśniającej.

Spójrzmy teraz, jaka jest istotność konkretnych zmiennych w wyjaśnieniu przestrzennego zróżnicowania bezrobocia w Polsce. Do analizy wykorzystano liczne hipotezy pochodzące z badań w krajach zachodnioeuropejskich. Zestawienie w tabeli 5 ujmuje w sposób syntetyczny rezultaty przeprowadzonych estymacji własnych [Radziwiłł, 1999] oraz analiz wtórnych.

Ogólny wniosek, jaki wynika z przeprowadzonych analiz jest taki, że nie można spodziewać się, iż mechanizm rynkowy obniży różnice w zatrudnieniu między regionami. Przy niskiej mobilności różnice te będą wpływać na upośledzenie grup ludności zamieszkujących regiony zacofane. Polityka państwa w wyrównywaniu rozwoju regionalnego jest tym bardziej konieczna, że Unia Europejska dysponuje instrumentarium, którego wykorzystanie wymaga istotnego wzmocnienia aktywności krajowej. Sytuację jednak komplikuje przeprowadzona reforma decentralizacyjna. Reforma ta daje większe uprawnienia samorządom regionalnym i lokalnym w działaniach z obszaru rynku pracy. Te kompetencje stanowią duże wyzwanie dla województw w prowadzeniu polityki wyrównawczej, ponieważ w nowej strukturze administracyjnej z większymi województwami zróżnicowanie regionalne bezrobocia „przeniosło się” z między wojewódzkiego na wewnątrz wojewódzkie. Powstaje pytanie, czy nowe województwo posiada wystarczające instrumenty do działań

wyrównujących? Nie wydaje się, aby odpowiedź na to pytanie była jednoznacznie pozytywna.

Reforma administracyjna kraju wywołała problem relacji między instytucjami rynku pracy, a władzami samorządowymi. Zapisy ustawowe na temat kompetencji władz samorządowych oraz administracji rządowej w nowej, zdecentralizowanej strukturze państwa, instytucje rynku pracy sytuują na szczeblach samorządowych. Przykłady zróżnicowanych rozwiązań* z innych krajów [Hucker, 1994] nie dają jednoznacznej odpowiedzi, jaki typ układów instytucjonalnych jest najefektywniejszy z punk-

tu widzenia polityki rynku pracy. Na podstawie przeglądu tych rozwiązań można powiedzieć, że **głównym czynnikiem efektywności jest dobra współpraca instytucji rządowych, samorządowych oraz partnerów społecznych**. Oznacza to, że nawet w strukturach silnie zdecentralizowanych i podzielonych funkcjonalnie (Belgia, Holandia, Dania, Wielka Brytania) administracja rządowa ma do spełnienia zasadnicze funkcje: koncepcyjne, kształtowania legislacji, określania standardów finansowych dla podziału środków w celu wyrównywania różnic oraz monitorowania i kontroli.

* W UE wyróżnia się trzy modele usytuowania instytucji rynku pracy: model o scentralizowanej i zintegrowanej strukturze instytucji rynku pracy (Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia), model o scentralizowanej, ale podzielonej strukturze instytucji rynku pracy (Francja, Grecja, Włochy) oraz model o zdecentralizowanej strukturze instytucji rynku pracy (Belgia, Dania, Holandia, Wielka Brytania).

Rozdział 8.

Restrukturyzacja gospodarki a rynek pracy

Restrukturyzacja tradycyjnych przemysłów i rolnictwa stanowi jeden z podstawowych obszarów koniecznych zmian na rynku pracy. Jest to też jedno z większych zagrożeń wzrostu bezrobocia.

8.1. Restrukturyzacja tradycyjna przemysłu i rolnictwa

8.1.1. Górnictwo i hutnictwo

Przekształcenia w górnictwie i hutnictwie stanowią napięte zadanie polskiej gospodarki ze względu na czas i potrzebne środki.

Od dziesięciu lat polskie górnictwo przynosi coraz większe straty. W 1998 r. saldo należności i zobowiązań górnictwa przekroczyło 11 mld złotych. Zobowiązania wobec ZUS sięgają już 3,6 mld złotych. Dzieje się tak, pomimo szeregu programów naprawczych opracowywanych przez wszystkie kolejne rządy, począwszy od gabinetu premier Suchockiej w 1993 r. W 1999 r. rozpoczęto realizację kolejnego planu restrukturyzacyjnego. Jego celem jest zmniejszenie zatrudnienia w górnictwie do roku 2005 do 105 tys. osób, oraz redukcja wydobycia do ok. 90 mln ton. W końcu 1998 r. zatrudnienie w górnictwie węgla kamiennego w Polsce wynosiło 206,2 tys. osób, a wydobycie 116,7 mln ton. Jednak trudna sytuacja w górnictwie, tj. brak pieniędzy na górnicze odprawy, konieczność przestojów w kopalniach z powodu znacznie obniżonego popytu oraz coraz mniej opłacalny eksport nie wróżą dobrze powodzeniu tego programu. Najprawdopodobniej jego podstawowe założenia, szczególnie te dotyczące wielkości krajowego popytu na węgiel będą musiały zostać zrewidowane, co będzie musiało pociągnąć za sobą znaczne przyspieszenie w likwidowaniu nadmiernych zdolności wydobywczych, a co za tym idzie redukcji zatrudnienia.

Zakłada się, że z górnictwa odejdzie około 150 tysięcy osób do 2002 r. Na podstawie programu zwanego

„Górnicy Pakiet Socjalny” tylko 20–30% z tej grupy podejmie nowy zawód po zdobyciu niezbędnych kwalifikacji. Zdecydowana większość skorzysta z oferowanych programów socjalnych: wcześniejsze emerytury, zasiłki przedemerytalne, urlopy górnicze (przydzielane na okres 5-ciu lat). Jednak po pewnym czasie także ta grupa ludności wejdzie na rynek pracy.

Program przekształceń w hutnictwie trwa od 1993 r. i znaczna część redukcji zatrudnienia już nastąpiła. Do 2002 r. odejście z hutnictwa jeszcze około 40 tys. osób. Jest to skala dużo mniejsza w porównaniu z górnictwem. Jednak naciski Unii Europejskiej na liberalizację rozwiązań są w tej dziedzinie wyjątkowo duże i należy liczyć się z koncentracją zwolnień w krótszym okresie, co oznacza dodatkowe trudności na rynku pracy.

8.1.2. Rolnictwo

Jeżeli przedstawiony wcześniej problem restrukturyzacji górnictwa i hutnictwa dotyczy około 100–200 tys. osób, to w rolnictwie skala problemu jest 10-krotnie większa – 2 mln osób. Restrukturyzacja polskiego rolnictwa jest zagadnieniem bardzo trudnym. Wynika to z historycznego dziedzictwa, którego konsekwencją jest ułomna restrukturyzacja strukturalna oraz opóźniona modernizacja („poczekalnia rozwoju gospodarczego”). Jednocześnie nie ma jeszcze dojrzałej koncepcji restrukturyzacji. Ekspertów w tej dziedzinie jest zbyt mało. Także polityczny partner nie spełnia oczekiwań na miarę zadania. Nie wychodzi bowiem z perspektywą na przyszłość, a tylko broni istniejącego *status quo*. Kolejną realną trudnością są bardzo niskie kwalifikacje ludności rolniczej oraz znacznie zmniejszona w okresie transformacji dostępność dzieci wiejskich do kształcenia. Baza dla procesów restrukturyzacyjnych jest więc niezwykle ograniczona. Jednocześnie wieś podlega pauperyzacji i rozszerzają się obszary ubóstwa i to nie tylko dotkliwe dla regionów poplegerowskich, ale także dla regionów z prze-

wagą rolnictwa indywidualnego. Jak w tej sytuacji rozpocząć restrukturyzację?

W pierwszym rządzie należy założyć, że proces ten będzie powolny. Powolny nie tylko ze względu na chęć unikania trudnych konsekwencji socjalnych oraz politycznych szybkiej restrukturyzacji. Powolny także dlatego, że model pożądanej restrukturyzacji rolnictwa obecnie, to nie jest model rolnictwa „przemysłowego”, lecz bardziej model rolnictwa ekologicznego opartego o osiągnięcia biotechnologii. Ten model wymaga skokowej poprawy kwalifikacji. Z tego powodu należy przyspieszyć wszystkie działania umożliwiające poprawę kapitału ludzkiego i społecznego na wsi. To jest także warunek absorpcji pomocy ze strony Unii Europejskiej. Najpilniejszym zadaniem jest więc program edukacji dla wsi i mądre wspieranie młodzieży, która na wsi zostanie (powróci po uzyskaniu wykształcenia) i podejmie przedsiębiorcze działania sprzyjające restrukturyzacji lokalnego środowiska.

Równolegle niezbędne jest przygotowanie programów rozwoju obszarów wiejskich dostosowanych do konkretnych warunków lokalnych. Szczególnie tutaj potrzebni są wykształceni eksperci krajowi, potrafiący wybrać z międzynarodowego bogactwa doświadczeń rozwiązania właściwe i w środowisku akceptowane.

Kolejny instrument – to motywacje dla pracodawców na obszarach wiejskich. Takie działania w skromnym zakresie i ze środków pomocowych rozpoczęto w ramach instrumentarium Krajowego Urzędu Pracy. Wszystkie te działania wymagają szerokiej koordynacji i współdziałania począwszy od samego rządu. Nie powinno się sprawy restrukturyzacji rolnictwa zostawić wyłącznej kompetencji resortu rolnictwa.

8.2. Doświadczenia innych z restrukturyzacją gospodarki

Zarówno Polska, jak również inne kraje postkomunistyczne nie są wcale jedynymi, ani pierwszymi, które borykają się z problemami restrukturyzacji. Może niektórym mogłoby się wydawać, że w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej procesy przemian strukturalnych przebiegają płynnie i bez specjalnych zakłóceń. Tymczasem rzeczywistość jest znacznie bardziej skomplikowana. Zarówno w bogatych krajach Unii Europejskiej, jak i w USA, a nawet w niektórych państwach zaliczanych do grupy tzw. azjatyckich tygrysów, upadek tradycyjnych branż przemysłu był silnym wstrząsem; zarówno ekonomicznym, jak i socjalnym, a nawet politycznym.

Przyjrzyjmy się dwóm metodom restrukturyzacji górnictwa: niemieckiej i angielskiej [Walewski, 1999]. Oba kraje różniły się diametralnie w filozofii przeprowadzania

procesów restrukturyzacyjnych i wynikającej z niej różnicy w strukturze organizacyjnej instytucji wspierających restrukturyzację. Różnica ta, wydaje się dość paradoksalna. Otóż w postrzeganej jako superliberalna i konserwatywna thatcherowskiej Wielkiej Brytanii powstały instytucje znacznie bardziej powiązane i zależne od rządu centralnego w Londynie niż w chadecko-socjaldemokratycznych Niemczech. Instytucje brytyjskie, działające jako agencje rządowe, posiadały swój własny i to znaczny budżet i szeroko rozbudowane uprawnienia decyzyjne, co nieraz prowadziło do konfliktów z władzami lokalnymi, szczególnie gdy te zdominowane były przez laburzystów. Instytucje niemieckie, miały formę inicjatyw czy też „workshopów” z szerokim zakresem celów i miały służyć koordynacji działań wszystkich zainteresowanych aktorów ekonomicznych na swoim terenie. Ich działanie nie polegało na finansowaniu poszczególnych projektów, miały one je opiniować i pomagać w ich przygotowywaniu. Finansowanie miało pochodzić z innych, istniejących już źródeł publicznych, czy też prywatnych.

8.2.1. Instytucje wspierania restrukturyzacji górnictwa w Wielkiej Brytanii

Angielskim zwyczajem jest/było powoływanie specjalnych, zadaniowych agencji. Tak też postąpiono w przypadku restrukturyzacji górnictwa. W połowie lat 80. powołano do życia BCE (British Coal Enterprise), która miała formę jednoosobowej spółki skarbu państwa. Podstawowym celem jej działania było wspieranie rozwoju przedsiębiorczości na terenach pogórnicznych. Formami jej działania było: finansowanie tworzenia firm, zagospodarowywanie przestrzeni i inkubatury, wspieranie osobnych lokalnych agencji rozwoju przedsiębiorczości, pomoc w znajdowaniu zatrudnienia dla zwalnianych górników i to zarówno na miejscu, jak i poza regionem, szkolenia i kursy przekwalifikowujące. Zadania swoje agencja realizowała przy pomocy kredytów i dotacji od rządu. W sumie w latach 1985–1995 jej budżet przekraczał 300 mln funtów rocznie [Raport IMC, 1998]

W ramach pomocy finansowej w zakładaniu firm BCE oferowało przedsiębiorcy kredyt w wysokości nie większej niż 25 proc. całej inwestycji. Wsparcie to było pomyślane w taki sposób, aby nie zastępować komercyjnych źródeł finansowania, a jedynie je uzupełniać, tam gdzie było to konieczne. W związku z tym, na jednego funta zainwestowanego przez BCE przypadało siedem włożonych przez prywatnych inwestorów. Działo się tak dlatego, iż dobra opinia BCE znacznie ułatwiła dostęp do innych źródeł finansowania.

W ramach zagospodarowania przestrzennego światom inwestowano (BCE) w tzw. Parki Przemysłowe na terenach pokopalnianych. Do roku 1995 zbudowano 15

takich ośrodków, które znacznie ułatwiały drobnemu przedsiębiorcy przeobrażenie się w dużego pracodawcę.

Po pomoc do BCE, głównie finansową, mogły się również zwracać już istniejące i działające na terenach pogórnicych lokalne agencje rozwoju. Ich podstawowym celem była pomoc małym przedsiębiorstwom, szczególnie w zakresie doradztwa i dostarczania pomieszczeń biurowych. BCE prowadziła również wspomniane *job shopy* i prowadziła kursy szkoleniowe dla górników chcących zmienić zawód.

Szacuje się, że BCE przyczyniła się w znacznym stopniu do stworzenia w latach 1985–1995 około 38 tys. miejsc pracy w regionach pogórnicych. Szacunki różnych instytucji wskazują, iż jedno miejsce pracy stworzone dzięki inwestycjom BCE kosztowało około 5–8 tys. ECU. Należy dodać, że 60% spośród tych miejsc pracy powstało w firmach nowych [Raport IMC, 1998].

Kolejną instytucją, a właściwie serią instytucji działających w Wielkiej Brytanii były tzw. Urban Development Corporations (UDC). Terenem ich działania nie były już jednak kopalnie, a miasta przeżywające trudne sytuacje na skutek upadku wielkich zakładów przemysłowych. Działały one między innymi w Liverpool, Bristolu, Sheffield, Leeds, Manchesterze, a nawet w Londynie. Podstawowym celem tych korporacji była regeneracja upadających ośrodków miejskich. Były one agendami powołanymi w jednym konkretnym celu i po jego spełnieniu miały zostać rozwiązane. Na przykład korporacja Trafford Park, działająca w Manchesterze zakończyła działalność w 1997 r. Głównym zadaniem korporacji było „przyciągnięcie” prywatnego kapitału na teren ich działania przez tworzenie odpowiednich warunków do inwestowania. Korporacje zarządzane były przez rady nadzorcze, wybierane w większości przypadków przez brytyjskie ministerstwo środowiska (Secretary of State for Environment). W radach tych zasiadali głównie biznesmeni, w szczególności zajmujący się rozwojem rynku nieruchomości. Korporacje rozliczały się ze swojej działalności wobec odpowiedniego ministra. Nie były kontrolowane przez władze lokalne i były wolne od licznych ograniczeń, jakimi zwykle podlegają samorządy. Ich uprawnienia sięgały bardzo daleko. Mogły one na przykład wydawać pozwolenia na lokalizację inwestycji budowlanych na terenie ich oddziaływania bez pozwolenia lokalnych władz. Mogły one przejmować na swój użytek bezwarunkowo wszelkie tereny publiczne będące w sferze ich zainteresowania. Musiały, oczywiście, kooperować z lokalnymi władzami, aby ich działanie było maksymalnie efektywne. Co więcej, samorządowcy mieli zagwarantowane jedno lub dwa miejsca w radach nadzorczych korporacji. Zdarzało się jednak i tak, że działanie korporacji nie było zgodne z intencjami władz lokalnych i dochodziło do konfliktów. Najczęściej jednak współpraca przebiegała bez zakłóceń. Podstawowym źródłem finansowania ich działalności były dotacje

rządowe i dysponowały one relatywnie dużymi funduszami. Na przykład w roku 1988/89 ich budżet wynosił 259 mln funtów, podczas gdy budżety programów rozwoju miast realizowanych przez wszystkie samorządy lokalne w Wielkiej Brytanii wynosiły w sumie 309 mln funtów [Danielczyk & Wood, 1993].

Jakie były konkretne efekty działania korporacji? W ciągu dziesięciu lat działalności (1987–1997) TPDC (Trafford Park Development Corporation) przyciągnęła do Manchesteru 990 firm, które zainwestowały w sumie 1,7 miliarda funtów. Liczbę stworzonych miejsc pracy szacuje się na 28,3 tysięcy. Prócz tego wybudowano kilkadziesiąt kilometrów autostrad, zrehabilitowano 192 hektary gruntów i wybudowano ponad 680 tys. metrów kwadratowych powierzchni biurowej. Upadające centrum przemysłowe przekształcono w nowoczesny i atrakcyjny „park biznesu”. Jak stwierdzili wspólnie Bill Morgan i Michael Shields, prezes rady nadzorczej i prezes zarządu korporacji, nie udało się zrealizować tych celów bez bardzo dobrej współpracy w władzami lokalnymi (podsumowanie działalności TPDC). Nikt nie jest w stanie oszacować, ile miejsc pracy stworzono, by bez udziału korporacji, czy jakimi wynikami mogłaby pochwalić się instytucja działająca na tym samym terenie, ale w inny sposób.

8.2.2. Instytucje wspierające restrukturyzację w Niemczech

Niemieckie instytucje wspierające procesy dostosowawcze były zupełnie inne niż w Wielkiej Brytanii. Wydaje się, że spowodowane to było w równym stopniu odmiennym podejściem do restrukturyzacji prezentowanym przez władze niemieckie, jak też federacyjnym charakterem kraju, gdzie rząd centralny z założenia odgrywa znacznie mniejszą rolę niż w Wielkiej Brytanii. Wydaje się też, iż zróżnicowane tempo procesów restrukturyzacyjnych determinowało wybór konkretnej formy organizacyjnej instytucji wspierających te procesy.

Jedną z takich odmiennych form instytucjonalnych było powołanie w 1985 r. tzw. ZIN (Zukunft Initiative). Instytucja ta stanowiła kontynuację działającej wcześniej ZIM, czyli Inicjatywy dla Regionów Węgla i Stali. Celem tej inicjatywy było świadome i celowe postawienie na odpowiedzialność, zaangażowanie i samoorganizację regionu. Rząd krajowy wezwał społeczeństwo całego landu do opracowania projektów mających służyć rozwojowi regionu. Miały one być wybierane i uchwalane przez wszystkich zainteresowanych aktorów, tzn. władze gmin, izby przemysłowo-handlowe, związki zawodowe i szkoły wyższe. Podstawowymi tematami tych projektów miały być: rozwój innowacji i technologii, szkolenia zawodowe, zabezpieczenie istniejących i stworzenie nowych miejsc

pracy, rozbudowa infrastruktury, poprawa sytuacji ekologicznej i energetycznej.

Opracowywane projekty miały być kompleksowe; obejmować jak największą liczbę problemów, tak aby można je było finansować z budżetów kilku ministerstw rządu krajowego. Ponieważ ich głównym celem była integracja działań krajowych w ramach polityki regionalnej, również z tego powodu nie przyznano żadnych nowych środków z rządu federalnego. Chodziło bowiem o lepsze wykorzystanie już istniejących programów krajowych.

W ramach ZIN utworzono na początku lat 90. 15 ośrodków, w których zasiadali wspomniani wyżej aktorzy. Jednak ośrodki te, jako instytucje działające na zasadzie dobrowolności nie stały się kolejnym szczeblem władzy. Nie mają też właściwie żadnych praw terytorialnych, środków finansowych ani mocy decyzyjnych. Opracowują one jedynie projekty, które następnie są normalną drogą przekazywane do akceptacji władz regionalnych.

W 1990 r., na prośbę rządu krajowego regiony opracowały tzw. Regionalne Koncepcje Rozwoju (REK), które miały zawierać ocenę dotychczasowej polityki i aktualnego stanu sytuacji w regionie, nowe zasady rozwoju regionalnego oraz uporządkowanie istniejących projektów pod względem ich znaczenia dla przyszłości regionu. W 1993 r. rząd krajowy oświadczył, iż przyznając środki pomocowe pragnie postępować według zaleceń opracowanych przez REK [Carmona-Schneider & Löckener, 1993].

Podstawowym problemem, jaki występował przy działaniach typu ZIN-REK, były niejednokrotnie sprzeczne interesy „aktorów” mających opracowywać projekty. W związku z tym wielu z nich odcinało się od realizowanych projektów, a w niektórych przypadkach do zawarcia kompromisu w ogóle nie dochodziło. Najprawdopodobniej jest to również powód, dla którego część projektów wydaje się być słabo przygotowana, szczególnie jeśli chodzi o planowane cele. W związku z tym, na przykład w roku 1989 z 2000 tysięcy przygotowanych przez regiony projektów tylko 318 uzyskało akceptację rządu [Danielczyk & Wood, 1993].

Drugim rodzajem instytucji stworzonej w Zagłębiu Ruhry dla celów restrukturyzacyjnych jest IBA, czyli Internationale Bauausstellung. Program ten pomyślany został jako przykład sterowanego przez państwo rozwoju ekonomicznego, strukturalnego i społecznego starych regionów przemysłowych. IBA pomyślana została jako międzynarodowa wystawa, to znaczy że efekty realizowanych w ramach tego programu projektów są prezentowane szerokiej publiczności. W celu nadzoru nad projektami wchodzącymi w skład wystawy powołano do życia Przedsiębiorstwo Planowania – Emscher Park, które jest spółką skarbu państwa. Przedsiębiorstwem tym zarządza komitet, w skład którego wchodzi urzędnicy różnych ministerstw rządu Nadrenii Północnej Westfalii, przedstawiciele izb przemysłowych i handlowych, związków zawodo-

wych, miast, spółek, stowarzyszeń architektów etc. Ze społeczeństwu temu przewodniczy Minister Rozwoju Miast rządu Nadrenii. Przedsiębiorstwo to ma na celu koordynację projektów, zbieranie koniecznych ekspertyz i kontrolowanie jakości wykonania konkretnych przedsięwzięć w ramach projektu. Głównym celem IBA jest poprawa szeroko rozumianej infrastruktury na terenach objętych jej zasięgiem, to znaczy w pasie pomiędzy Dortmundem a Duisburgiem. Projekty realizowane w ramach IBA nie są finansowane specjalnie. Zgłaszający projekty są odpowiedzialni za ich umocowanie prawne, finanse oraz codzienny nadzór nad wykonaniem. Przedsiębiorstwo może jedynie udzielić pomocy konsultacyjnej, szczególnie w początkowej fazie projektu. Jednak projekt, który wejdzie w skład programu jest traktowany przez rząd szczególnie, mimo że środki przyznawane są z innych, istniejących już źródeł. Istnieje też zasada, iż żaden projekt nie może być zrealizowany bez zgody władz odpowiedniego miasta.

Zaletą tego systemu jest to, iż prowadzi on do koordynacji lokalnych działań bez decyzyjnej interwencji władz centralnych. Istnieje oczywiście niebezpieczeństwo, iż w części gmin projekty nie będą mogły być z tego powodu zrealizowane, jednak akceptacja projektów związanych z tym programem daje władzom lokalnym szereg profitów, które motywują je do współdziałania. Po pierwsze, obecność na terenie gminy projektu zrealizowanego w ramach IBA ma bardzo duże znaczenie prestiżowe. Poza tym, dzięki ułatwieniom w dostępie do finansowania publicznego dla tych projektów, wzbogaca się również budżet zainteresowanej gminy. Konkretnych danych na temat efektów działania tego programu nie uzyskano, ale informacje jakie były dostępne, wskazują, iż w ramach programu powstało wiele nowoczesnych budynków biurowych i mieszkalnych, centrów rozrywki oraz parków rozwoju przedsiębiorczości [Danielczyk & Wood, 1993].

8.2.3. Wnioski dla Polski

Jedynie efektywnym kierunkiem polityki restrukturyzacyjnej jest wspomaganie aktywności poza działami restrukturyzowanymi, a nie podtrzymywanie zatrudnienia w działach restrukturyzowanych.

Do rozważenia są obie przedstawione drogi restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego: niemiecka i angielska. Metoda niemiecka jest powolna. Przez wiele lat unikano większych zwolnień, popyt na węgiel (przynajmniej do początku lat 90) był odgórnie ustalony poprzez popieranie i inicjowanie przez państwo długoletnie umowy z elektrowniami i hutami. Różnicę w cenach zbytu i kosztach produkcji pokrywał niebagatelny sumami niemiecki podatek.

Droga angielska była podobna do niemieckiej do początku lat 80. Potem nastąpiły szybkie przemiany wymu-

szone poprzez poddanie górnictwa wymagającym pracom rynku. W przeciwieństwie do Niemiec nie obyło się bez poważnych zaburzeń społecznych, lecz również w przeciwieństwie do Niemiec o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w tym kraju można już mówić w czasie przeszłym. Bezrobocie na „angielskich polach węglowych” nie odbiega już od średniej w kraju. Pracujące kopanie są prywatne i zyskowe.

Pod względem zaawansowania procesów restrukturyzacyjnych w górnictwie Polska znajduje się obecnie na etapie Niemiec i Wielkiej Brytanii z przełomu lat 70. i 80. Teraz Polska stoi przed wyborem metody działania.

Jakie argumenty mogą być pomocne w decyzji o metodzie restrukturyzacji?

Wszystkie polskie kopalnie zlokalizowane są, właściwie, na Śląsku. To z punktu widzenia regionalnej koncentracji wydobycia stawia nas znacznie bliżej sytuacji niemieckiej niż angielskiej. W związku z tym masowe zwolnienia na Śląsku miałyby znacznie poważniejsze reperkusje dla sytuacji na regionalnym rynku pracy niż miało to miejsce w przypadku górnictwa brytyjskiego, przynajmniej częściowo rozsypanego po terenie całego kraju. Jednak powolny proces zwolnień zastosowany w Niemczech nie uchronił Zagłębia Ruhry od znacznie podwyższonego, w stosunku do reszty kraju, poziomu bezrobocia. W przeciwieństwie do sytuacji brytyjskiej, sytuacja na rynku pracy w Zagłębiu Ruhry nie poprawiła się przez ostatnie 10 lat. Poza tym znaczna część górników angielskich, którzy nie mogli znaleźć pracy w rejonach położonych najbliższej swojej kopalni, wspomagana poprzez specjalne programy państwowe, szukała pracy w innych rejonach, a proces mobilności nie zależy od koncentracji przemysłu w danym regionie.

Można wskazać dwa, jak się wydaje, istotne argumenty przeciw angielskiej metodzie rozwiązania sprawy nadmiernego zatrudnienia w śląskim górnictwie. Po pierwsze – to względy kulturowe, a szczególnie śląskie przywiązanie do regionu. Ponadto – w przeciwieństwie do tradycji anglosaskiej nie ma u nas, a właściwie dotyczy to całej kontynentalnej Europy, zwyczaju podróżowania po kraju za pracą. Drugim czynnikiem znacznie utrudniającym przenoszenie się górników jest niedorozwój rynku mieszkaniowego. *Nota bene* sytuacja na śląskim rynku pracy, nie wydaje się specjalnie trudna, szczególnie po wyjeździe wielu robotników pracujących na Śląsku i żyjących

w hotelach robotniczych. W kwietniu 1999 r. poziom bezrobocia w tym województwie był wciąż najniższy w kraju. To sugerowałoby, iż znaczna część zwolnionych górników mogłaby znaleźć, być może gorzej płatną pracę na miejscu, bez konieczności opuszczenia rodzinnych stron.

Za rozwiązaniem brytyjskim przemawia niska zasobność kieszeni polskiego podatnika. Polskiej gospodarki, która winna rozwijać się w tempie znacznie szybszym niż doganiania Unia Europejska, nie stać na długoletnie finansowanie strat ponoszonych przez górnictwo. Wysokie koszty socjalne szybkiej restrukturyzacji są w dłuższym okresie znacznie lepszą inwestycją publiczną niż dofinansowywanie rosnących strat podtrzymywanego górnictwa. Ponadto Unia Europejska, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Niemiec, najprawdopodobniej nie będzie spokojnie przyglądała się dotacjom dla nierentownych branż, nawet jeśli będą one ukryte w postaci nie płaconych podatków i składek ZUS. Tego rodzaju pomoc publiczna jest niezgodna z zasadami Traktatu Rzymskiego (patrz rozdział 4).

W polskiej sytuacji konieczne również wydaje się zaprojektowanie otoczenia instytucjonalnego znacznie bliższego rozwiązaniom brytyjskim niż niemieckim. Polskie instytucje samorządowe, związkowe i organizacje pracodawców nie wydają się być jeszcze rozwinięte na tyle by móc wspólnie zaprojektować, a następnie przeprowadzić skuteczne programy regionalnego rozwoju. Wydaje się, że wciąż brakuje im wzajemnego zrozumienia swoich racji, a nawet skutecznego rozpoznania zaistniałej sytuacji.

Tymczasem kolejne wdrażane przez rządy programy restrukturyzacyjne wydają się być znacznie bliższe rozwiązaniom niemieckim i najczęściej opierają się one na bardzo optymistycznych założeniach dotyczących popytu na polski węgiel. W związku z tym, nawet one nie zostały nigdy zrealizowane, a jakiegokolwiek próby wymuszenia ich planowanego przeprowadzenia spotykają się z bardzo zdecydowanym oporem zainteresowanych w utrzymaniu intratnych posad pracowników agencji restrukturyzacyjnych oraz działających w górnictwie organizacji związkowych. W końcu polskie huty i elektrownie mogą po prostu przestać kupować drogi polski węgiel, jeśli dojdzie do ich prywatyzacji, bez obwarowania jej warunkami długookresowych umów o zakupach węgla. Wtedy jednak może być za późno na skuteczne przeprowadzenie kontrolowanego procesu restrukturyzacji polskich kopalń.

Rozdział 9.

Integracja z Unią Europejską a rynek pracy

Promocja zatrudnienia stała się obecnie jedną z priorytetowych aktywności Unii Europejskich (Układ Amsterdamski i Proces Luksemburski). Jest to istotna zmiana akcentu w obszarze polityki społecznej: następuje pewne osłabienie aktywności na rzecz wyrównywania standardów socjalnych, a zyskują na znaczeniu działania w kierunku stymulacji przedsiębiorczości, edukacji oraz pomocy dla rozwoju infrastruktury.

Układ Amsterdamski (1997) jest dowodem na to, że najtrudniejszy problem społeczny ostatnich lat w krajach zachodnich – bezrobocie – stał się przedmiotem wspólnej troski i próby wspólnego określania potrzebnych instrumentów stymulujących tworzenie miejsc pracy. W wyniku zawartych porozumień do Układu o Unii Europejskiej (a właściwie o Wspólnocie Gospodarczej – EWG) zostały włączone zapisy o polityce promocji zatrudnienia jako jego integralna część (art. 117 do art. 120).

W Amsterdamie uzgodniono, że na poziomie europejskim nastąpi mobilizacja do poważniejszego zajęcia się sprawami rynku pracy. W listopadzie 1997 r. na specjalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Luxemburgu zdefiniowano europejską strategię zatrudnienia (nazwaną procesem luxemburskim). Można powiedzieć, że zawarty został pakt w sprawie zatrudnienia. Uzgodniono w nim cztery cele, nazwane modnie „czterema filarami”.

1. Filar pierwszy – to działania zwiększające szansę na zatrudnienie – *employability*.

Działania te miałyby mieć następujące cele:

- ograniczanie ryzyka bezrobocia długookresowego przez wzmacnianie edukacji zawodowej dla młodych i starszych; adresowanej do wchodzących na rynek pracy, bezrobotnych i podlegających restrukturyzacji,
- ograniczanie biernej pomocy bezrobotnym (zasilków) na rzecz pomocy szkoleniowej oraz innych aktywnych programów rynku pracy,
- rozwój współpracy i partnerstwa różnych instytucji w działaniach szkoleniowych dla młodych oraz programów kształcenia przez całe życie,
- opracowanie programów informacyjnych i doradczych

dla absolwentów pozwalających im podjąć decyzje albo co do dalszego kształcenia, albo wejścia na rynek pracy.

2. Drugi filar – to działania wspierające przedsiębiorczość

Wskazuje się tu na następujące kierunki:

- redukcję kosztów administracyjnych oraz innych obciążeń administracyjnego charakteru wobec firm,
- tworzenie motywacji do samozatrudnienia,
- promocję zatrudnienia przez rozwój społecznych instytucji pozarządowych na poziomie lokalnym,
- redukcję kosztów pracy (także np. sprawdzenie możliwości zmniejszenia VAT w sektorach pracointensywnych),

3. Trzeci filar – to działania pobudzające i wspierające adaptacyjność – *adaptability*.

Chodzi tu przede wszystkim o rozpoczęcie reform ukierunkowanych na:

- unowocześnienie organizacji pracy, ze szczególnym akcentem na zagadnienia czasu pracy oraz różnych form wykonywania pracy,
- unowocześnienie kontraktów o pracę,
- promowanie i wspieranie szkoleń realizowanych w ramach firm.

4. Czwarty filar – to tworzenie równych szans na pracę – *equal opportunities*.

Unia Europejska tradycyjnie już zwraca szczególną uwagę na:

- likwidację nierówności szans i warunków pracy w przekroju płci,
- tworzenie warunków godzenia życia rodzinnego z zawodowym,
- tworzenie warunków ponownego wejścia na rynek pracy po okresie przerwy,
- tworzenie możliwości i odpowiednich warunków pracy dla mniej sprawnych.

Z poziomu określania strategii Rada Europejska przeszła na poziom wskazywania konkretnych działań. W czerwcu 1998 r. w Cardiff zostały zdefiniowane kroki, jakie może (powinien) podjąć każdy kraj członkowski, aby realizować zatrudnieniową strategię Unii. Uzgodnio-

no koncepcję tworzenia narodowych programów działania – National Action Plan (NAP), które byłyby na zasadach bilateralnych (Komisja UE i kraj członkowski) konsultowane i dyskutowane.

Interesujące są doświadczenia po pierwszym sprawozdaniu z przedsięwzięć narodowych w 1998 r. (European Commission – 1998 Joint Employment Report). Omówione są programy tzw. dobrej praktyki. W sprawie tworzenia warunków zwiększających szanse na zatrudnienie szczególna uwaga była poświęcona programom lepszego i dalszego kształcenia oraz zatrudniania młodzieży. W Wielkiej Brytanii na przykład przygotowano specjalny program – New Deal for 18 – 24 year olds. Wiele interesujących programów realizuje też Austria: nauka języków obcych w szkole podstawowej, specjalne praktyki dla uczniów, system wczesnego ostrzegania w szkołach średnich. W ramach filaru drugiego, czyli wspierania przedsiębiorczości, Holandia realizuje program redukcji podatków i składek na ubezpieczenie dla pracowników o niskich zarobkach. Także w Holandii podjęto reformę prawa pracy i ubezpieczeń społecznych pod hasłem „elastyczność i zabezpieczenie” (Flexibility and Security Act). W dziedzinie tworzenia równych uprawnień i warunków pracy tradycyjnie wiele ciekawych programów realizuje Szwecja, np. edukacja dla oj-

ców w ramach programu równego korzystania z urlopów wychowawczych.

Unijna strategia zatrudnienia nie prowadzi, póki co, do tworzenia unijnych instrumentów wspólnej polityki zatrudnienia; nie przewiduje się funduszy i transferów na szczeblu europejskim. Natomiast powstała unijna grupa nacisku na realizację lepszej polityki zatrudnienia w krajach członkowskich na szczeblu narodowym. Metodą podsuwania przykładów dobrej praktyki w ramach zdefiniowanej strategii można także wiele osiągnąć.

Proces luxemburski zmienia społeczną perspektywę działań unijnych w sferze polityki społecznej. Z wyrównywania standardów socjalnych przechodzi się do działań bardziej ekonomicznych, związanych z tworzeniem pracy. Nie znaczy to jednak, że z aktywności związanej z wyrównywaniem standardów socjalnych Unia rezygnuje. To ma być nadal realizowane, szczególnie wobec młodszych członków.

W ten sposób regulacyjne kompetencje Unii w sprawie polityki społecznej oraz rynku pracy w wyznaczonym zakresie zostały istotnie wzmocnione. Na temat zarówno interpretacji tych kompetencji, jak i generalnie uprawnień europejskich do kształtowania wspólnej polityki oraz wydatków społecznych na poziomie narodowym toczy się wieloletnia debata.

Rozdział 10.

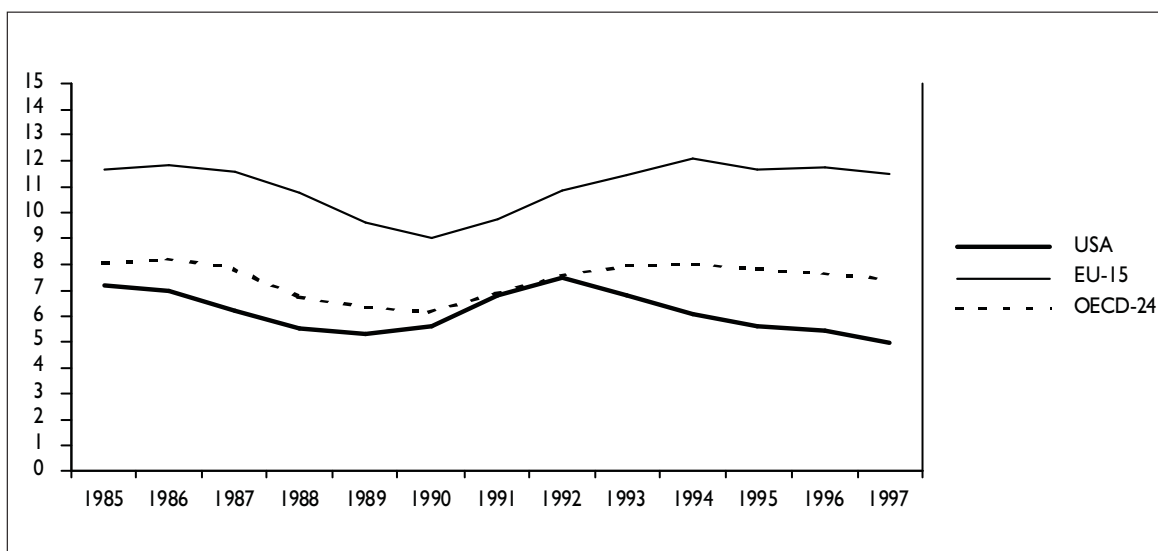
Przykłady udanej polityki rynku pracy

Kraje, które w ostatnich latach osiągnęły sukcesy w polityce walki z bezrobociem, to nie tylko USA i Wielka Brytania stosujące wyraźnie rynkową strategię w prowadzeniu polityki rynku pracy, ale także Holandia i Dania, które rozwiązania na rzecz wzrostu zatrudnienia podejmują w ramach ścisłych negocjacji z partnerami socjalnymi i niejednokrotnie w sposób administracyjny. Istnieje jednak kilka elementów zastosowanych strategii, które są wspólne: odpowiedni standard polityki makroekonomicznej, ścisła koordynacja polityki społecznej, polityki rynku pracy i polityki fiskalnej, decentralizacja negocjacji płacowych, ograniczenie tendencji do wzrostu płac przeciętnych i wzrost elastyczności w stosunkach pracy.

O krajach Europy Zachodniej mówi się jednym tchem, że mają duże problemy z rynkiem pracy i nie mo-

gą stanowić dobrego przykładu dla innych. Tymczasem sytuacja w UE jest zróżnicowana, zarówno w czasie, jak i między krajami. Na przełomie lat 80. i 90. w Europie Zachodniej wystąpiły objawy recesyjne i miały miejsce znaczny spadek zatrudnienia, znacznie większy niż spadek PKB. W największych krajach Unii, poza Wielką Brytanią: W Niemczech, we Francji, Włoszech i Hiszpanii ożywienie gospodarcze, które wystąpiło już w połowie lat 90. nie zrekompensoowało wcześniejszego spadku zatrudnienia. Najwyższą stopę zatrudnienia w całym okresie lat 90. (do 1998 r.) odnotowano w Irlandii, Holandii, Danii, Luksemburgu i Wielkiej Brytanii. Należy przy tym wspomnieć też Austrię, w której dynamika zatrudnienia nie jest wprawdzie zbyt duża, ale bezrobocie jest niskie [European Commission, 1999].

Rysunek 8. Stopa bezrobocia w USA, Europie Zachodniej i OECD w latach 1985–1997



EU-15 – średnia w piętnastu krajach należących obecnie do Unii Europejskiej, OECD-24 – średnia dla państw należących do OECD przed rozszerzeniem w 1996 roku, oprócz Islandii, średnia ważona – wagi proporcjonalne do liczby ludności w 1990 roku
Źródło: International Financial Statistics

10.1. Amerykańska strategia zatrudnienia

Poziom bezrobocia w Stanach Zjednoczonych od dawna nie zmienia się i fluktuuje wokół naturalnej stopy wynoszącej około 6%. W 1996 r. stopa bezrobocia wynosiła 5,4%. Jeszcze w latach 70. bezrobocie w USA było wyższe niż w Europie Zachodniej. Jednak rosnący trend bezrobocia na starym kontynencie w ciągu ostatnich 20–30 lat, prowadzący do naturalnej stopy bezrobocia o wysokości około 10%, powoduje, iż amerykański rynek pracy obserwowany jest z rosnącym zainteresowaniem.

Strukturalne charakterystyki amerykańskiego rynku pracy są następujące:

- bezrobocie młodych (15–24 lat) jest wyższe od średniej (wynosi 12%), a bezrobocie wśród osób starszych jest niższe niż średnia (wynosi 3,4%);
- bezrobocie długoterminowe (trwające dłużej niż 12 miesięcy) jest nieznaczne, dotyczy mniej niż 10% bezrobotnych;
- udział pracujących kobiet wśród wszystkich kobiet w wieku produkcyjnym (15–64) wynosi 67,4%, gdy w UE – 50,5%;
- udział pracujących na własny rachunek w całkowitej liczbie pracujących jest stabilny i wynosi około 7%;
- w niewielkich firmach – liczących poniżej 100 osób zatrudnionych było około 50% pracujących;
- zatrudnienie jest na ogół „jednoetatowe”; tylko 6% pracujących podejmuje więcej niż jedną pracę jednocześnie.

Od 1970 r. w USA notuje się szybki przyrost ludności. Oprócz przyrostu naturalnego, wzrost podaży zasobów pracy spowodowany jest imigracją legalną i nielegalną (zwłaszcza z Meksyku) zarówno na stałe, jak i sezonowo. Zasoby te cechuje stosunkowo niski poziom kwalifikacji.

W ciągu ostatniego trzydziestolecia odnotowano także wzrost aktywności zawodowej, zwłaszcza kobiet.

Gospodarka była w stanie wchłonąć rosnącą podaż pracy i zatrudnienie wzrosło w latach 1970–1996 o 61%. Przy tym średni czas pracy pozostał niezmienny.

Nowe miejsca pracy powstawały przede wszystkim w sektorze usług, zwłaszcza w takich działach jak: ochrona zdrowia, przetwarzanie danych, zarządzanie

i public relations, rozrywka, film, opieka nad dziećmi, usługi socjalne, leasing, sport oraz parkingi i obsługa samochodów ciężarowych. Wzrost zatrudnienia zapewniał także handel detaliczny i administracja. Obok tak zwanych *bad jobs* – prac nisko płatnych i często krótkoterminowych (takich jak pomocnicza praca administracyjna, świadczenie prostych usług, praca w marketingu i handlu), powstawały także liczne miejsca pracy na kierowniczych stanowiskach i dla wolnych zawodów (najczęściej dobrze płatne).

Cechą charakterystyczną trendu wzrostu zatrudnienia w USA w latach 80. i 90. jest znacznie mniejsza redukcja miejsc pracy w rolnictwie i przemyśle niż w tym samym okresie w Europie Zachodniej. W konsekwencji gospodarka amerykańska absorbuje w znacznie wyższym stopniu niż europejska pracowników o niskich kwalifikacjach i wykonujących prace fizyczne. Ponadto w USA wzrost stopy zatrudnienia dotyczył w większym stopniu kobiet niż mężczyzn. Popyt na pracę kobiet kreował rozwijający się dynamicznie sektor usług.

Amerykańskiemu sukcesowi w polityce wzrostu zatrudnienia towarzyszył wzrost nierówności płac. Dzięki elastyczności płac realnych gospodarka była w stanie wchłonąć rosnącą podaż siły roboczej, ale ponieważ popyt na niewykwalifikowanych pracowników rośnie powoli, odbywa się to kosztem spadku płac w tej grupie co pogłębia nierówności społeczne.

W rezultacie do 1993 roku do ponad 15% wzrósł odsetek ludności znajdującej się poniżej oficjalnej granicy ubóstwa (która dla 4-osobowej rodziny wynosi 16 000 USD rocznie). Poniżej progu ubóstwa żyje 1/3 dzieci. Pozytywnym znakiem w tej statystyce jest to, że od 1994 r. liczba ubogich po raz pierwszy nieco spadła.

10.1.1. Makroekonomiczny kontekst amerykańskiej strategii zatrudnienia

Wzrost PKB w ciągu ostatnich 20-tu lat wynosił 2,8% średniorocznie, a wzrost zatrudnienia – około 2%. Zmiany PKB w Stanach Zjednoczonych, w przeciwieństwie do Europy Zachodniej, przekładają się prawie bez opóźnień na zmiany w poziomie zatrudnienia. Ocenia się, że wzrost PKB o 1% pociąga za sobą wzrost zatrudnienia o ok. 0,66%. Po-

Tabela 9. Zatrudnienie w przedziałach dochodowych w USA w l. 1983-1995

Przedział dochodów (tygodniowe zarobki)	Zatrudnieni w 1989 r. (mln)	Zatrudnieni w 1995 r. (mln)	Zmiana zatrudnienia
Górny przedział (502–1083 USD)	40,5	45,7	12,7%
Średni przedział (342–502 USD)	38,1	37,0	-2,9%
Dolny przedział (167–342 USD)	39,5	42,2	6,7%
Razem	118,2	124,9	5,6%

Źródło: Monthly Labor Review, June 1996, s.30, [za:] Ochel, W., Mehr Beshaeftigung und weniger Arbeitslosigkeit - Amerika, hast du es besser? [w:] Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/98, tabela 9, s.271

nieważ wzrostowi PKB towarzyszył szybki wzrost zatrudnienia, wynika z tego że wzrost średniej produktywności pracy był stosunkowo niewielki. PKB w przeliczeniu na godzinę pracy wzrósł w latach 1970–1996 o 17%, wobec 92% w Niemczech. Towarzyszył temu stosunkowo niewielki wzrost średniej płacy realnej (20% w USA wobec 55% w Europie Zachodniej). Jednak w stosunku do wzrostu produktywności, wzrost płac realnych był dość duży.

Z punktu widzenia rynku pracy istotne jest to, że w USA szczególnie rozwinięty, w porównaniu z Europą Zachodnią, jest sektor usług. Nawet jeśli uwzględnić różnice w klasyfikacji gospodarki, w USA daje się zaobserwować bardziej rozwinięty podział pracy między przedsiębiorstwami przemysłu przetwórczego a niewielkimi firmami świadczącymi dla nich wyspecjalizowane usługi.

10.1.2. Socjalne i polityczne aspekty funkcjonowania rynku pracy; negocjacje płacowe i płaca minimalna

W USA płace ustalane są w trybie negocjacji indywidualnych. Związki zawodowe zrzeszają tylko około 10% pracowników, a w sektorze usług, w którym notowany jest największy wzrost zatrudnienia, nie mają żadnego znaczenia. W wyniku zdecentralizowanego trybu ustalania płac, są one znacznie bardziej zróżnicowane niż w krajach zachodnioeuropejskich i nierówności zwiększają się: wzrostowi płac najlepiej zarabiającej grupy towarzyszy wzrost liczebności grupy mało zarabiającej.

Ochrona prawna przed zwolnieniem z pracy jest znikoma. Wynika to z wyznawanej w USA doktryny „dobrowolnego zatrudnienia” – *employment-at-will*. Zgodnie z nią, obie strony powinny móc w każdej chwili bez większego uzasadnienia i bez wcześniejszego powiadomienia rozwiązać stosunek pracy. Istnieją oczywiście pewne ograniczenia prawne, związane zwłaszcza z ochroną przed dyskryminacją ze względu na płeć, rasę czy przynależność związkową.

Amerykański rynek pracy jest bardzo elastyczny; pracownicy często zmieniają pracę. Około 25% ma pracę krótkoterminową (poniżej 12 miesięcy). W Niemczech odsetek ten wynosi 16%. Znacznie mniej osób niż w Europie Zachodniej wiąże się na całe życie z jedną firmą. Obrót na rynku pracy (*labor turnover*) – suma tracących i znajdujących pracę w danym okresie czasu w stosunku do wielkości zasobów pracy – jest ponad dwukrotnie wyższy niż w Niemczech. Sygnalizuje to dużą mobilność geograficzną i zawodową siły roboczej. Negatywną stroną tej mobilności jest niepewność zatrudnienia, która, jak wynika z sondaży, odczuwana jest przez pracowników jako duży problem psychologiczny.

Płaca minimalna odpowiada rocznemu dochodowi w wysokości prawie 9000 USD. W ciągu ostatnich lat uległa obniżeniu.

10.1.3. Podatki i transfery socjalne a zatrudnienie

Tworzeniu nowych miejsc pracy sprzyja stosunkowo niskie obciążenie płac podatkiem socjalnym (27% w 1995 r.).

Drugim ważnym z punktu widzenia rynku pracy elementem systemu podatkowego jest ujemny podatek dochodowy (EITC – Earned Income Tax Credit) dla osób o niskich dochodach. W 1996 r. rodzina z dwojgiem dzieci o rocznym dochodzie 8890 USD (odpowiadającym minimalnej płacy) otrzymywała transfer w wysokości 40% dochodu. Powyżej dochodu 11610 USD ujemna stawka podatku zaczyna spadać i osiąga zero przy dochodzie 28495 USD. Oprócz spełniania funkcji socjalnej (pomocy dla uboższych warstw ludności), ujemny podatek dochodowy eliminuje tzw. „pułapkę ubóstwa”: generuje bodźce do podejmowania nawet niskopłatnych prac, a zniechęca do pozostawania przy zasiłkach.

Pomoc ze strony państwa, w postaci zasiłków dla bezrobotnych i programów socjalnych, jest stosunkowo niewielka i obwarowana warunkami. To ogranicza bodźce do zdawania się na pomoc państwa i aktywizuje bezrobotnych do poszukiwania pracy i akceptowania niskiej płacy.

W 1996 r. podjęte zostały zmiany w amerykańskich programach socjalnych. Na szczeblu federalnym działało 5 dużych programów socjalnych (pomoc dochodowa dla ubogich, niepełnosprawnych i seniorów – SSI, ubezpieczenie zdrowotne dla osób starszych – Medicare i ubogich – Medicaid, bony żywnościowe – Food Stamps oraz pomoc dla samotnych rodziców – AFDC) Koszt wymienionych programów stale wzrastał i w 1995 r. wynosił już 180 mld USD (2,5% PKB), co dało bodziec do reformy systemu. Główna reforma polegała na wprowadzeniu do systemu uprawniającego do świadczeń dla samotnych rodziców warunków związanych z pracą. Słynny od nasilonej krytyki program AFDC (Assistance for Families with Dependent Children – Pomoc dla rodzin utrzymujących dzieci, w praktyce głównie dla samotnych i młodocianych matek), został przekształcony w program nazwany TANF (Temporary Assistance for Needy Families – Tymczasowa pomoc dla potrzebujących rodzin). Maksymalny okres korzystania ze świadczeń skrócono do 5 lat i wprowadzono obowiązek podjęcia pracy w ciągu 2 lat oraz obowiązkowe prace społeczne. W razie niespełnienia tych warunków wypłacany zasiłek jest obecnie stopniowo obniżany.

10.1.4. Polityka rynku pracy

Wszyscy pracujący są ubezpieczeni na wypadek bezrobocia. Składki płacone są przez pracodawców i wynoszą 2,5% płacy (do określonego limitu dochodów, co w praktyce oznacza, że efektywna składka wynosi około

1% płac). Wysokość zasiłku zależy od wysokości płacy i długości okresu zarobkowania. Zasiłek może być wypłacany przez 26 tygodni od momentu utraty pracy. Przeciętnie okres wypłaty zasiłku wynosi 15 tygodni, a jego wysokość – 60–68% przeciętnej płacy w przemyśle. W rezultacie istnienia dodatkowych kryteriów uprawniających do zasiłku, w praktyce otrzymuje go tylko ok. 30–40% bezrobotnych. Ponieważ ubezpieczenie zdrowotne najczęściej wykupuje swym pracownikom pracodawca, w wypadku zwolnienia z pracy pracownik traci je wraz z zatrudnieniem.

Wydatki na aktywną politykę rynku pracy są niewielkie – ok. 0,2% PKB (w porównaniu z 1,33% PKB w Niemczech). Najbardziej rozwinięte są programy pomocy w poszukiwaniu pracy. Znacznie mniejszy nacisk kładzie się na programy dokształcania i podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych, które też dają tam słabe rezultaty. Problemem w USA jest niski poziom publicznego szkolnictwa oraz słabe szkolenie zawodowe.

Ceną niskiego poziomu bezrobocia w USA jest wzrost nierówności płac. Sytuacja grupy niewykwalifikowanych pracowników w stosunku do reszty społeczeństwa pogarsza się. Dodatkowym problemem jest duża niepewność zatrudnienia i utrzymujący się relatywnie wysoki poziom ubóstwa, chociaż w ostatnim okresie (od 1994 r.) tendencja jest lekko spadkowa.

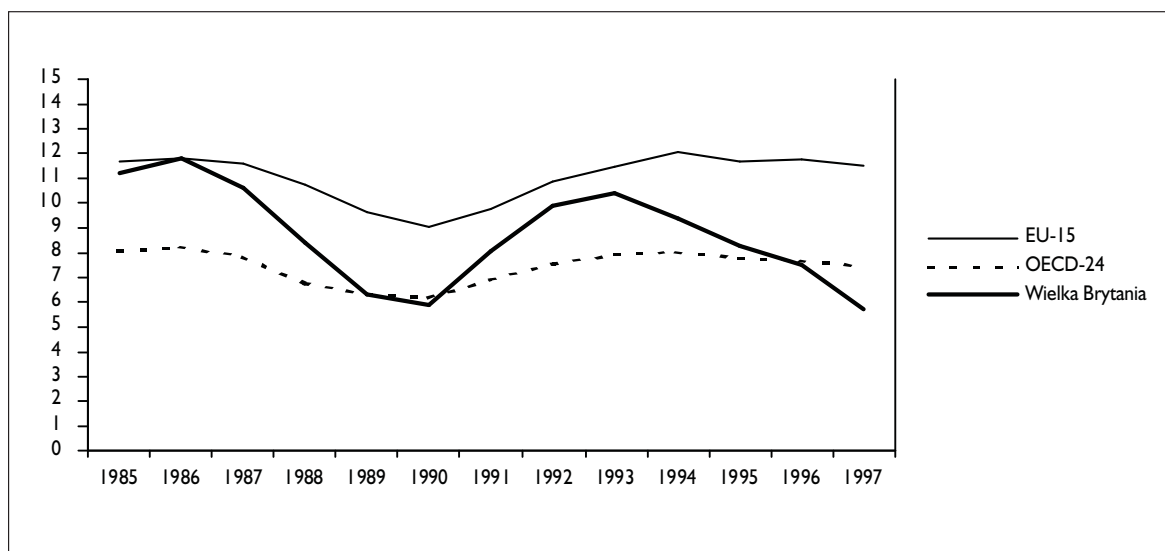
10.2. Zmiany w brytyjskiej strategii zatrudnienia

W wyniku radykalnych reform rynkowych przeprowadzonych przez gabinet Margaret Thatcher Wielka Brytania przyjęła liberalny model zbliżony do amerykańskiego i uporała się z chronicznymi problemami gospodarczymi.

Stopa bezrobocia w ciągu ostatnich 20-tu lat podlegała znacznym wahaniom, wraz z głębokimi cyklicznymi wahaniami całej gospodarki. W latach dziewięćdziesiątych bezrobocie spadło z ok. 10% do 6% i okazało się, że niskie bezrobocie jest na wyspie zjawiskiem trwałym, a nie tylko cyklicznym. W krajach zachodnioeuropejskich, dotkniętych ostatnio znacznie wyższą stopą bezrobocia, korzystne fazy cyklu koniunktury nie obniżają bezrobocia w podobnym stopniu.

Już od 1985 r. w Wielkiej Brytanii obserwuje się szybszy niż na kontynencie wzrost liczby zatrudnionych (7,4% w latach 1985–1995, w porównaniu z 5,0% w piętnastu krajach Unii Europejskiej). Równocześnie notowany jest wzrost udziału osób zawodowo czynnych w grupie ludności w wieku produkcyjnym (2,3% w porównaniu z 1,4% w UE). Wskaźnik udziału zawodowo czynnych w całej populacji ludności w wieku produkcyjnym wyniósł w 1995 r. 76,6%, gdy średnia dla krajów Unii Europejskiej wynosiła 67,7%. Udział pracujących w niepełnym wymiarze godzin jest wprawdzie wyższy niż w UE – 24% wobec 16% i nadal rośnie, ale wolniej

Rysunek 9. Stopa bezrobocia w Wielkiej Brytanii, Europie Zachodniej i OECD w latach 1985–1997



EU-15 – średnia w piętnastu krajach należących obecnie do Unii Europejskiej, OECD-24 – średnia dla państw należących do OECD przed rozszerzeniem w 1996 roku, oprócz Islandii, średnia ważona – wagi proporcjonalne do liczby ludności w 1990 roku

Źródło: International Financial Statistics

niż w kontynentalnej Europie. Średni czas pracy jest dłuższy niż np. w Niemczech, chociaż w ciągu omawianej dekady nieco obniżył się (o 1,8%). Tak więc, spadek bezrobocia nie jest wynikiem redystrybucji istniejącej puli zapotrzebowania na pracę, lecz wzrostu całkowitego popytu na pracę w gospodarce.

W związku z liberalną polityką gospodarczą konserwatywnych rządów w Wielkiej Brytanii zaobserwować można następujące zjawiska:

- od początku lat 80. zostały przyspieszone zmiany strukturalne gospodarki: najbardziej spadło zatrudnienie w górnictwie i metalurgii, a najbardziej wzrosło w usługach, zwłaszcza w bankowości i ubezpieczeniach;

- przed 1980 r. wahania koniunkturalne PKB słabo przekładały się na zatrudnienie. Od początku lat 80. obserwuje się silną korelację wzrostu PKB z zatrudnieniem, co świadczy o znacznie elastyczniejszym rynku pracy.

Strukturalne przekształcenia gospodarki nie powodują wzrostu bezrobocia strukturalnego.

Tabela 10. Liczba zatrudnionych, którzy pomiędzy rokiem 1986 a 1991 zmienili miejsce pracy (w procentach całkowitej liczby zatrudnionych)

Zmiana:	Wielka Brytania	Niemcy
Pracodawcy	12	6
Branży	4	2
Zawodu	8	0

Źródło: OECD, Employment Outlook 1997, Paris, [za:] Klodt, H., Grossbritannien: Die marktwirtschaftliche Strategie, [w:] Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/98, tabela 12, s.289.

Ceną niskiego bezrobocia i wyższej elastyczności rynku pracy jest również wzrost nierówności zarobków. Nisko wykwalifikowani pracownicy zarabiają średnio 79% płacy średnio wykwalifikowanych (w Niemczech – 97%). W Wielkiej Brytanii tworzonych jest natomiast dużo nisko płatnych miejsc pracy, zwłaszcza w sektorze usług.

Pewną rekompensatą pogorszenia sytuacji grupy najniższej zarabiających jest fakt, że brytyjski rynek pracy oferuje im lepsze możliwości awansu do wyższej kategorii płacowej.

Tabela 11. Zmiany dochodów pracowników o najniższych dochodach w Wielkiej Brytanii i zachodnich Niemczech, (%)

Udział pracowników o dochodach w 1986 r. zawierających się w najniższym kwintylu, którzy w roku 1991 ...	Wielka Brytania	Niemcy Zachodnie
... nie pracowali w pełnym wymiarze godzin	12,9	39,3
... pozostali w najniższym kwintylu	35,8	27,4
... osiągnęli dochody zawierające się w drugim kwintylu	27,8	16,8
... osiągnęli dochody zawierające się w 3., 4. lub 5. kwintylu	23,6	16,6

Źródło: OECD 1986, Employment Outlook, Paris, [za:] Klodt, H., Grossbritannien: Die marktwirtschaftliche Strategie, [w:] Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/98, tabela 14, s.291.

Warto poświęcić chwilę uwagi nieporozumieniom istniejącym wokół tej kwestii: istnieją badania OECD [Employment Outlook, 1996] wskazujące, że w krajach z liberalną polityką rynku pracy udział niskopłatnych pracowników, którzy po upływie 5 lat nadal pozostawali w kategorii najniższej zarabiających, jest wyższy niż w innych krajach. Wynika to jednak z nieuwzględnienia w badaniu tych pracowników, którzy utracili pracę. Tabela 11 zawiera dane użyte we wspomnianym badaniu OECD, ale przedstawia pełniejszy i zupełnie inny obraz sytuacji.

10.2.1. Kontekst makroekonomiczny i reformy gospodarcze

Już na początku XX wieku gospodarka Wielkiej Brytanii rosła wolniej niż w innych krajach uprzemysłowionych. Jeszcze w 1960 r. PKB *per capita* był o 23% wyższy niż w Unii Europejskiej (EU-12), w 1970 o 3%, a w 1980 był już o 3% poniżej średniej. Dopiero w latach 80. gospodarka angielska przestała pozostawać w tyle za partnerami.

Staby wzrost gospodarczy i wysokie bezrobocie wyjaśniano różnymi czynnikami i okolicznościami, jednak pod koniec lat 70. coraz powszechniej zaczęto je łączyć z nadmierną siłą związków zawodowych.

Ruch związkowy był wówczas rzeczywiście bardzo agresywny. Nie prowadzono nawet scentralizowanych negocjacji płacowych, lecz w każdej branży związki wymuszały maksymalne podwyżki płac, a wpływy posiadały ogromne. Ekstremalny przypadek reprezentują tak zwane *closed shops* – zakłady, zatrudniające wyłącznie pracowników zrzeszonych w związkach zawodowych. Po wyborach w 1979 r. urząd premiera objęła Margaret Thatcher. Strategia gospodarcza jej rządu zakładała osłabienie związków zawodowych oraz liberalizację i deregulację rynków dóbr i pracy.

Na rynku dóbr podjęto następujące działania:

- prywatyzację, m.in. takich państwowych przedsiębiorstw jak British Telecom i British Gas Corporation oraz sprzedaż udziałów państwa w innych firmach, np. British Petroleum, czy Rolls-Royce,

- deregulację telekomunikacji, energetyki i gazownictwa, transportu oraz usług finansowych,

– likwidację subsydiów.

Polityka ta realizowana była stopniowo, ale systematycznie i obecnie rynek dóbr i rynki finansowe Wielkiej Brytanii są jednymi z najliberalniejszych na świecie.

10.2.2. Stosunki przemysłowe

Okres permanentnych strajków, trwający od września 1978 r. do kwietnia 1979 r. przeszedł do historii Anglii jako „zima niepokoju” (*winter of discontent*). Strajki zakończyły się wywaleniem 20% podwyżki płac, zamiast 5% podwyżki proponowanej przez rząd w związku z walką z inflacją i objęły również służby publiczne (wywóz śmieci, komunikacja, szpitale).

W wyniku tych wydarzeń w społeczeństwie umocniła się świadomość, że związki zawodowe przekroczyły dopuszczalne granice, co zaowocowało wyborem Margaret Thatcher na premiera. Partia konserwatywna opracowała program walki ze związkami zawodowymi (Plan Ridley'a), który zakładał przede wszystkim ograniczenie immunitetu związków zawodowych. Immunitet związków zawodowych oznacza, że nie są one pociągane do odpowiedzialności cywilnej za straty wynikające z ich działań. Immunitet taki był zagwarantowany w Wielkiej Brytanii już od 1906 r. (Trade Disputes Act) i występuje on do pewnego stopnia w każdym demokratycznym kraju, jednak twórcy planu uznali, że w Wielkiej Brytanii lat 70. bezkarność związków zawodowych stała się nadmierną.

Działania rządu polegały przede wszystkim na zastrzaniu prawa i bezwzględny jego stosowaniu. Zlikwidowano immunitet w stosunku do wszystkich działań, które wykraczały poza bezpośredni konflikt pracowników z pracodawcą o płacę i warunki pracy, co uderzyło w „*secondary picketing*” – strajki solidarnościowe umotywowane polityczną walką związków zawodowych. Po strajkach drukarzy w 1986 r. skonfiskowano majątek organizacji związkowych na rzecz pokrycia strat wynikających z przerw w produkcji.

Równolegle prowadzono walkę prawną ze zjawiskiem *closed shops*. W innych krajach, np. w Niemczech, zatrudnianie pracowników wyłącznie zrzeszonych z związkami zawodowymi byłoby niezgodne z konstytucją. W wyniku konsekwentnej realizacji strategii walki z przywilejami związkowymi, angielskie związki zawodowe zostały mocno osłabione.

10.2.3. Podatki i transfery socjalne a zatrudnienie

Od lat 70. system podatkowy i polityka socjalna przeszły głęboką transformację. Reformy zakładały ich koordynację w celu zwiększenia bodźców do podejmowania pracy.

Składki odprowadzane od płacy są zerowe przy niskiej pensji, powyżej 52 funtów tygodniowo pracodawca i pracownik odprowadzają po 10%. Powyżej pewnej granicy płaca zwolniona jest od obciążeń. Tabela 12 zawiera dane o praktycznej wysokości odprowadzanych składek w stosunku do kosztów pracy.

Tabela 12. Składki odprowadzane od płacy w stosunku do kosztów pracy w produkcji, w przemyśle

	Wielka Brytania	Unia Europejska
1975	11,6	21,2
1980	16,7	22,6
1985	15,1	23,1
1990	15,1	23,9
1995	12,9	24,5

Źródło: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, International Comparisons of Hourly Compensation Costs for Production Workers in Manufacturing, 1975-1996, Supplementary Tables for BLS News Release, Washington, D.C. 1998, [za:] Klodt, H., Grossbritannien: Die marktwirtschaftliche Strategie, [w:] Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/98, tabela 8, s.286.

W 1979 r. uproszczono podatek dochodowy od osób fizycznych: z 11 stawek zlikwidowano 5 najwyższych, tak że maksymalna stawka spadła z 83% do 60%. Od 1992 r. istnieją 3 stawki, najwyższa wynosi 40%. Zlikwidowano też podatek od zysków kapitałowych, wspólne opodatkowanie małżeństw i ulgi na dzieci. Obniżono również podatek od zysków przedsiębiorstw. Spadek dochodów budżetu skompensowano poprzez zwiększenie podatków pośrednich. VAT wzrósł z 8% do 15% (1979 r.) i dalej do 17,5% (1991 r.). Uważa się że zmiany takie mogą przyczynić się do pobudzenia przedsiębiorczości.

Istniejący w Wielkiej Brytanii system Family Credit (stworzony w 1988 r. po przekształceniu wcześniej istniejącego Family Income Support) oznacza negatywny podatek dochodowy dla rodzin o najniższych dochodach. Ma on na celu zwiększenie motywacji do podejmowania pracy i uniknięcie „pułapki ubóstwa” (polegającej na tym, że nie opłaca się podejmować pracy, ponieważ uzyskany wzrost dochodów nie kompensuje utraty świadczeń socjalnych), która istniała w poprzednim systemie. Dotyczy on rodzin z co najmniej 1 dzieckiem, gdzie przynajmniej jeden z małżonków pracuje minimum 16 godzin tygodniowo, a całkowite dochody nie przekraczają określonego progu. Rodzina otrzymuje zmniejszający się w miarę wzrostu dochodu dodatek do dochodu netto (po podatkach).

Problemem z Family Credit jest to, że, korzystając z niego również rodziny znajdujące się powyżej granicy ubóstwa. Aby nie powstała „pułapka ubóstwa”, dodatek musi się zmniejszać stopniowo. Istniejące zasoby muszą być rozdzielane pomiędzy większą liczbę beneficjentów, więc siłą rzeczy transfery dla tych najbardziej potrzebujących są niższe.

Tabela 13. Wydatki budżetowe na politykę wobec bezrobocia w Wielkiej Brytanii w r. 1995/1996 i w Niemczech w 1996 r., w procentach PKB

	Wielka Brytania	Niemcy
Dokształcanie zawodowe	0,10	0,45
Działania przeciw bezrobociu młodzieży	0,12	0,07
Subsydiowane miejsca pracy	0,02	0,40
Środki dla nie w pełni zdolnych do pracy	0,03	0,27
Aktywna polityka – razem	0,27	1,19
Zasiłki dla bezrobotnych	1,33	2,37

Źródło: OECD 1997, Employment Outlook, Paris, [za:] Klodt, H., Grossbritannien: Die marktwirtschaftliche Strategie, [w:] Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/98, tabela 7, s.285

10.2.4. Polityka rynku pracy

Zasiłek dla bezrobotnych uniezależniono od dochodów. Jego wysokość zależy wyłącznie od wieku beneficjenta i jego sytuacji rodzinnej. Bezrobotni nie posiadający dzieci otrzymują około 40% średniej płacy, rodziny z dziećmi – do 78%. W 1996 r. skrócono okres wypłacania zasiłku z 12 do 6 miesięcy. Po ich upływie rodziny mogą liczyć na pomoc socjalną w podobnej wysokości, ale gwarantowaną tylko dla najuboższych.

Dla ludzi pozostających długo bez pracy przeznaczony jest program Restart, w ramach którego doradza się im i pomaga w szukaniu pracy.

Szereg specjalnych programów zapewnia dodatkowe bodźce do aktywnego szukania pracy:

- *Back-to-work Bonus* – wypłata w momencie znalezienia pracy, uzależniona od zarobków uzyskiwanych w okresie bezrobocia;
- *Jobfinder's Grant* – wypłata w wysokości 200 funtów w wypadku znalezieniu pracy po długim okresie bezrobocia;
- *Travel to Interview Scheme* – zwrot kosztów dojazdu na rozmowę z ewentualnym pracodawcą;
- *Career Development Loans* – pożyczki na podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

Istnieje także szereg niewielkich w skali programów pomocy w szukaniu pracy.

Wydatki budżetu na politykę wobec bezrobocia przedstawia tabela 13. Jak widać, Wielka Brytania wydaje stosunkowo niewiele na politykę rynku pracy. Aktywna polityka walki z bezrobociem ma przy tym bardzo mały udział w wydatkach.

Program nowego rządu laburzystów przewiduje nasilenie programów pomocy dla bezrobotnych, szkoleń zawodowych (zwłaszcza dla młodzieży), wprowadzenie istotnie ograniczającej płacy minimalnej i podpisanie unijnej Karty Socjalnej Pracowników. Pomimo to, rynek pracy w Wielkiej Brytanii pozostanie najliberalniejszym w Europie Zachodniej.

Reformy restrukturyzacyjne i systemowe w Wielkiej Brytanii nie były łatwe i przebiegały w atmosferze napięć społecznych. Kosztem zwiększonej elastyczności rynku pracy jest wzrost niepewności zatrudnienia (niepewność zatrudnienia stała się w latach 90. problemem dla 75–85% zatrudnionych, niezależnie od poziomu kwalifikacji) oraz duże zwiększenie nierówności zarobków. Jednak, przy zwiększonym ryzyku, brytyjski rynek pracy oferuje mało zarabiającym również stosunkowo dobre szanse awansu.

Polityka podatkowa i socjalna, przynajmniej w tym co dotyczy bezrobocia, zostały upodobnione do rozwiązań amerykańskich: stworzono bodźce do podejmowania nawet nisko płatnej pracy, zamiast polegania na pomocy socjalnej.

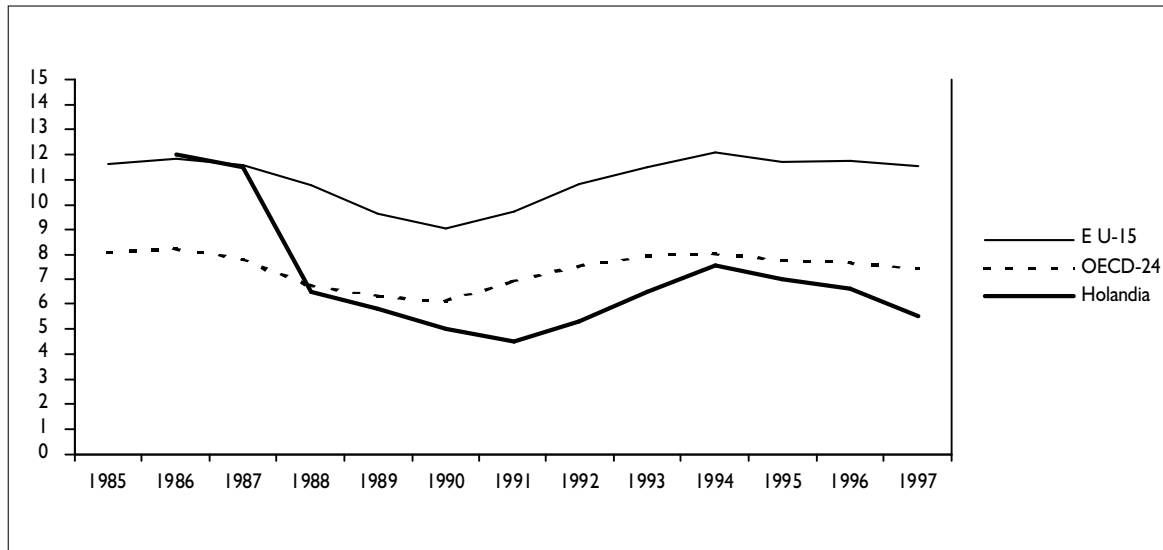
10.3. Holandia: kompromisowe reformy przy konsensusie społecznym

Holandia uporała się z problemami gospodarczymi, w tym z wysokim bezrobociem na początku lat 80., dzięki programom konsekwentnych reform, dla których rząd uzyskał przyzwolenie społeczne. Udało się skonsolidować finanse państwa i zrationalizować wydatki socjalne nie demontując państwa dobrobytu.

Bezrobocie w Holandii spadło z wysokiego – ok. 10% poziomu we wczesnych latach 80. do niewiele ponad 6% w latach 90. W latach 1980–1990 zatrudnienie wzrosło o 9%, a szacuje się, że w latach 1990–1999 wzrost będzie wyższy i wyniesie 17%. Problemem jednak pozostaje bardzo wysoki udział bezrobocia długoterminowego (59% bezrobotnych w 1985 r. i 49% w 1996 r.).

W ciągu ostatnich dwóch dekad Holandia przeżywała stosunkowo szybki (jak na wysoko uprzemysłowiony kraj zachodnioeuropejski) wzrost ludności w wieku produkcyjnym. W latach 90. doszedł do tego także wzrost (uprzednio niskiej) aktywności zawodowej ludności, zwłaszcza kobiet. O ile w latach 1980 i 1990 aktywność

Rysunek 10. Stopa bezrobocia w Holandii, Europie Zachodniej i OECD w latach 1985-1997



EU-15 – średnia w piętnastu krajach należących obecnie do Unii Europejskiej, OECD-24 – średnia dla państw należących do OECD przed rozszerzeniem w 1996 roku, oprócz Islandii, średnia ważona - wagi proporcjonalne do liczby ludności w 1990 roku

Źródło: International Financial Statistics

zawodową wykazywało 58% ludności w wieku produkcyjnym, w 1998 r. wskaźnik ten wyniósł już 64% (w Niemczech – 68%). Stopa zatrudnienia (liczba zatrudnionych/ludność w wieku produkcyjnym) w latach 80. była niższa o 10 pkt. procentowych niż w Niemczech. W latach 90. jednak wskaźnik ten w Niemczech spadł, podczas gdy w Holandii cały czas wzrastał i w 1998 r. stopy zatrudnienia zrównały się przy wskaźniku około 61%.

Podobnie jak w innych krajach rozwiniętych głównym źródłem wzrostu zatrudnienia jest sektor usług. 90% nowych miejsc pracy powstało w usługach, zwłaszcza dla przedsiębiorstw. Wzmocnił się sektor finansowy, zwiększyła się także liczba indywidualnych przedsiębiorców.

Powszechnie uważa się, że szybkie rozpowszechnienie się pracy w niepełnym wymiarze godzin jest istotnym czynnikiem wyjaśniającym holenderskie sukcesy na polu zatrudnienia (patrz tabela 14).

Tabela 14. Pracujący w niepełnym wymiarze godzin (jako odsetek pracujących, w %)

		1985	1990	1996
Razem	Niemcy	12,8	15,2	16,5
	Holandia	22,7	31,8	38,1
Kobiety	Niemcy	29,6	33,8	33,6
	Holandia	51,6	59,4	68,5
Mężczyźni	Niemcy	2,0	2,6	3,8
	Holandia	7,7	15,0	17,0

Źródło: European Commission, Employment in Europe 1997, Brussels 1997, [za:] Stille, F., Der niederlaendische Weg: Durch Konsens zum Erfolg, [w:] Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/98, tabela 1, s.297

Przyczyny wzrostu zatrudnienia, oprócz społecznych (zmiana podziału ról partnerów w małżeństwie i stosunku do pracy kobiet), mają także charakter instytucjonalny:

- prawo do zasiłku uzyskuje się po utracie 5 godzin pracy tygodniowo (w wypadku pracy mniej niż 10 godzin tygodniowo – po skróceniu czasu pracy o połowę,
- emerytura nie zależy od wysokości składek,
- związki zawodowe mocno popierają taką formę pracy.

Pracę w niepełnym wymiarze godzin wybierają również pracownicy wysoko wykwalifikowani. Z sondaży wynika, że tylko 6% krótko pracujących chciałoby przejść na pracę na pełnym etacie. Taka forma pracy jest więc odzwierciedleniem preferencji ludności. Oprócz oczywistych zalet z punktu widzenia życia osobistego, przemawiają za nią następujące argumenty:

- spełnia funkcję pomostową – bezrobotni albo młodzi ludzie zaczynają często od pracy w niepełnym wymiarze,
- pozwala łączyć pracę z nauką,
- jest wystarczająca, bo o ile w 1983 r. tylko w 10% gospodarstw domowych dwoje małżonków zarabiało pieniądze, w 1994 r. dotyczyło to już 2/3 gospodarstw.

Jednak spadek bezrobocia i wzrost zatrudnienia w Holandii wynika nie tylko z redystrybucji istniejącej puli miejsc pracy. Wprawdzie na początku lat 80. liczba zatrudnionych w pełnym wymiarze spadła, ale od 1984 r. rośnie ona stale. Podobnie, chociaż średni czas pracy spada cały czas od 1980 r., ale całkowity czas pracy w gospodarce po spadku na początku lat 80. wrócił w 1991 r. do poziomu z 1980 r., a następnie wzrósł o 3,5% w 1996 r.

10.3.1. Kontekst makroekonomiczny i reformy gospodarcze

Na sytuacji gospodarczej w Holandii poważnie odbiły się kryzysy lat 70. Do tego doszły perturbacje związane z odkryciem złóż gazu ziemnego, które spowodowało zjawisko gospodarcze nazwane „chorobą holenderską”. Holandia przeżywała kłopoty budżetowe (deficyt dochodów do 7% PKB), na przełomie lat 70. i 80. wydatki państwa wynosiły 60% PKB, do czego wydatki przyczyniły się wzrost potrzeb socjalnych. Na początku lat 80. bezrobocie przekroczyło 10%.

Koalicja, która objęła władzę w 1982 r., przeprowadziła zdecydowane reformy. Dokonano konsolidacji finansów państwa (obniżenie wydatków, następnie podatków) i ustabilizowano walutę krajową – guldena – przywiązując go do marki niemieckiej.

Istotnym elementem strategii ekonomicznej była polityka umiarkowanego wzrostu płac. Została ona zaakceptowana przez pracodawców i pracobiorców przez podpisanie Ugody z Wassenaar. Polityka umiarkowanego wzrostu płac oraz redystrybucji pracy przez skracanie czasu pracy jest realizowana konsekwentnie po dziś dzień. Umiarkowany wzrost płac doprowadził do wzrostu międzynarodowej konkurencyjności Holandii i sprzyjał wzrostowi gospodarczemu napędzanemu przez eksport.

Holandia dokonała również stosunkowo szybkiej i głębokiej liberalizacji rynku dóbr i usług, a także prywatyzacji (np. telekomunikacji).

10.3.2. Stosunki przemysłowe

Negocjacje płacowe mają miejsce na wielu szczeblach. Na poziomie centralnym prowadzone są one między organizacjami pracodawców a związkami zawodowymi, przy czym rząd przedstawia memorandum o sytuacji makroekonomicznej w kraju. Rozmowy prowadzą do podpisania „Centralnego Porozumienia” (Centraal Akkoord – CA), który jest punktem odniesienia dla negocjacji płacowych w poszczególnych gałęziach i przedsiębiorstwach, gdzie uwzględniana jest ich specyfika.

Negocjacje są najczęściej skuteczne i strajki należą do rzadkości. Rząd ma istotny wpływ na przebieg negocjacji, może interweniować gdy nie udaje się podpisać CA, albo w innych przypadkach.

Procedura zwalniania z pracy jest ściśle uregulowana co do obowiązkowych konsultacji, terminu i wysokości odpłaty. Ponadto zwolnienie możliwe jest tylko za zgodą sądu lub regionalnego dyrektora państwowej administracji płacy, co dodatkowo zwiększa czasochłonność procesu. Regulacje te w Holandii dotyczą również stosunkowo małych przedsiębiorstw. Obecnie w przygotowaniu są prace nad ich złagodzeniem.

W Holandii bardzo rozpowszechnione jest tzw. „elastyczne” zatrudnienie – okresowe lub o zmiennym czasie pracy, bez standardowej umowy o pracę. W latach 1987–1996 udział „elastycznie” zatrudnionych wzrósł z 8 do 12% (w połowie lat 90. udział ten wynosił 2% w USA, 7% w Wielkiej Brytanii, 10% w Niemczech i 14% w Szwecji). Dwie trzecie zatrudnionych w ten sposób przechodzi po okresie próbnym na pracę regularną u tego samego pracodawcy. Aby uelastyczyć rynek pracy państwo pozwala na rozpowszechnianie się takich form zatrudniania, jednocześnie zwiększając jego socjalne zabezpieczenie.

Od szeregu lat płaca minimalna rośnie wolniej niż wynegocjowane płace przeciętne. Pozostaje ona jednak na dość wysokim poziomie, około 50% średniej płacy (w USA – poniżej 40% średniej płacy). Prowadzona jest również polityka utrzymywania płac najniższej zarabiających grup na poziomie tylko zbliżonym do płacy minimalnej, aby ułatwić znalezienie zatrudnienia nisko wykwalifikowanym i długotrwale bezrobotnym. Pracodawcy zatrudniający takich ludzi mogą liczyć na redukcje obowiązkowej składki na ubezpieczenie (o 28% gdy płaca przewyższa minimalną o mniej niż 15%, lub o 93% w przypadku zatrudnienia długotrwale bezrobotnego). Dodatkowe programy zapewniają im ulgi podatkowe (SPAK – dla zatrudniających nisko wykwalifikowanych, VLV – długotrwale bezrobotnych).

10.3.3. Podatki i transfery socjalne a zatrudnienie

W Holandii planuje się uproszczenie podatku dochodowego i zmniejszenie jego wysokości, które ma być skompensowane przez podniesienie podatków pośrednich, zwłaszcza VAT. Celem jest odciążenie mało zarabiających, aby zwiększyć bodźce do podejmowania pracy.

Średnie obciążenie płac obowiązkowymi składkami na ubezpieczenie społeczne w latach 80. dochodziło do 40% płacy (wpływy wynosiły 20% PKB), w latach 90. waha się wokół 36% (18% PKB). Jest to bardzo wysoki poziom obciążeń, co jednak nie przeszkodziło w redukcji bezrobocia.

Wyplacane przez państwo świadczenia emerytalne nieco przewyższają urzędową linię ubóstwa, a ich wysokość uzależniona jest od sytuacji rodzinnej. Świadczenia te nie zależą od płaconych w ciągu życia składek, co obniża motywację do podejmowania pracy. Jednak w Holandii istnieje powszechnie rozwinięty drugi filar zabezpieczenia dochodów na okres starości – emerytury zakładowe, z których korzysta 90% zatrudnionych.

Renty inwalidzkie były najhojniejszym elementem holenderskiego systemu socjalnego. W szczytowym momencie (1993 r.) pobierało je 900 000 obywateli (ok. 6%

całej ludności), w tym 45% poniżej 50 roku życia. Rząd uznał, że renty za bardzo przyczyniają się do spadku aktywności zawodowej i stanowią zbyt duże obciążenie dla pracujących, w związku z czym zredukowano świadczenia i zaostrzono kryteria ich przyznawania.

Nie tylko wyjątkowo duża liczba obywateli otrzymywała świadczenia inwalidzkie, ale również liczba zwolnień z pracy z powodu choroby była bardzo duża. Zasiłek chorobowy wypłacały przedsiębiorstwa w wysokości 70% ostatniej płacy przez okres do 52 tygodni. Pierwsze 2 dni zwolnienia finansował pracownik. Obecnie pracodawcy ubezpieczają się prywatnie od takiej ewentualności. Za poprawienie warunków pracy pracodawca może ubiegać się o obniżkę składki.

W 1996 r. obniżono zasiłki socjalne o 20 punktów procentowych, do 70% płacy minimalnej dla osób wychowujących dzieci i 50% płacy minimalnej dla samotnych. Obecnie planuje się stworzenie systemu bodźców do oszczędniejszego wykorzystywania środków przez lokalną administrację.

10.3.4. Polityka rynku pracy

Zasiłek dla bezrobotnych wynosi na ogół 70% płacy minimalnej i wypłacany jest przez maksymalnie 6 miesięcy od momentu utraty pracy. Istnieje jednak możliwość uzyskania wyższych świadczeń przez znacznie dłuższy okres, zwłaszcza jeżeli bezrobotny przepracował wcześniej kilka lat.

W Holandii większy nacisk kładziono na pasywną politykę wobec bezrobocia (zasiłki). W latach 90. coraz bardziej akcentuje się działania aktywne, takie jak:

- okresowe, eksperymentalne zatrudnianie długotrwale bezrobotnych;
- redukcje podatków i obowiązkowych składek ubezpieczeniowych dla pracodawców zatrudniających pracowników niskopłatnych, długotrwale bezrobotnych i uczących się;
- rozwój pracy chronionej, organizowanej przez gminy dla upośledzonych fizycznie lub mentalnie;
- dotacje do prywatnych prac porządkowych, przy których zatrudniani są bezrobotni niewykwalifikowani.

Do sukcesu holenderskich reform przyczynił się też konsensus społeczny co do zwolnienia tempa wzrostu płac. Umiarkowany wzrost płac umożliwił zwiększenie zatrudnienia. Dodatkową redystrybucję pracy umożliwiło też rozpowszechnienie się pracy w niepełnym wymiarze godzin.

Bezrobocie jest niskie pomimo wysokich podatków i składek oraz prawnej ochrony przed zwolnieniami. O tym, że zwalnianie pracowników stanowi kosztowny problem dla pracodawców, świadczą obserwowane w Holandii ich zachowania, polegające na nadużywaniu

form „elastycznego” zatrudniania, które bardzo często stanowi próbę ominięcia uciążliwych regulacji. Hojne, mimo reform, świadczenia społeczne i zasiłki dla bezrobotnych mają odzwierciedlenie w wysokim odsetku długotrwale bezrobotnych, w porównaniu z krajami stosującymi liberalną strategię rynku pracy.

Przykład Holandii pokazuje, że możliwe są skuteczne reformy liberalizujące gospodarkę i racjonalizujące politykę gospodarczą i społeczną przy zachowaniu państwa dobrobytu. Jednak ostateczny kształt kompromisu jest jeszcze ciągle wypracowywany.

10.4. Dania: impuls fiskalny i zmniejszanie aktywności zawodowej

Spadek bezrobocia w Danii nie był rezultatem jednolitego modelu działania. Do obniżenia bezrobocia przyczyniły się trzy czynniki:

- impuls fiskalny (obniżenie podatków i wzrost wydatków) – który jednak miał od początku charakter tymczasowy i budżet został przywrócony do równowagi zgodnie z pierwotnym harmonogramem;
- reforma polityki rynku pracy i jej konsekwentna realizacja: programy aktywizacji bezrobotnych, redystrybucja pracy przy pomocy programów urlopowych, programy wcześniejszych emerytur;
- polityka umiarkowanego wzrostu płac mimo szybkiego wzrostu gospodarczego.

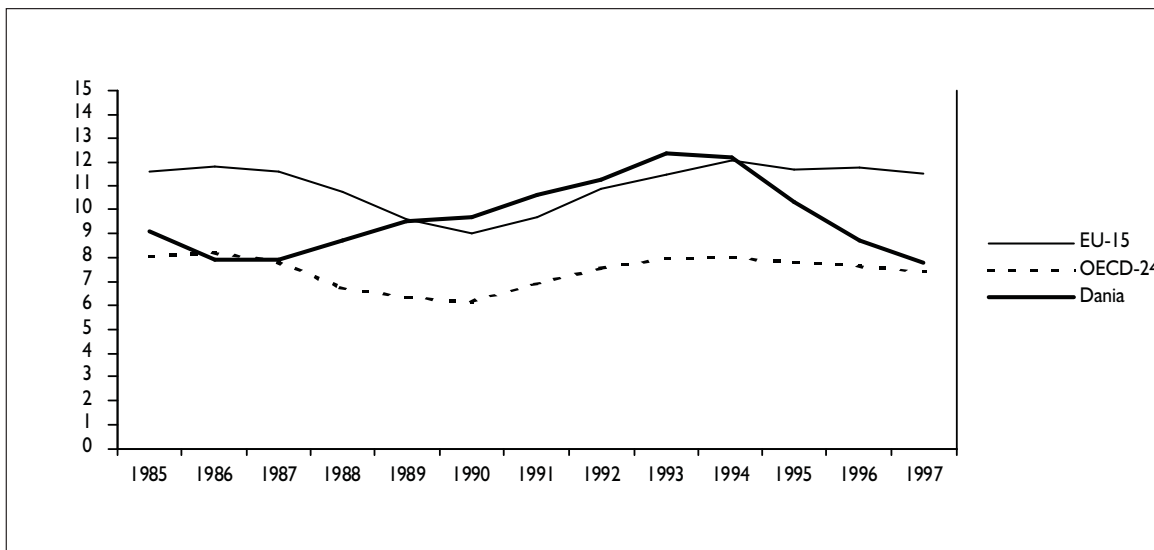
Do początku lat 90. bezrobocie w Danii było tego samego rzędu wielkości co w innych krajach zachodnioeuropejskich. Startując z niskiego poziomu na początku lat 70. bezrobocie zwiększało się przy każdym okresie dekonunktury, ale nie powracało już do poprzedniego poziomu w lepszych latach cyklu. Zatrudnienie wzrastało stale, przy czym udział pracowników sektora publicznego zwiększył się z 17% w 1970 r. do 31% w 1980 r., po czym ustabilizował się.

Bezrobocie osiągnęło szczyt w połowie 1994 r. (standardowa stopa bezrobocia – ponad 12%). Następnie obniżyło się raptownie o ponad 2 punkty procentowe w przeciągu roku i odtąd kontynuowało spadek, poniżej 6% w 1997 r.

Duńskie bezrobocie charakteryzowało się następującymi cechami strukturalnymi:

- Już od lat 80. Dania miała wyjątkowo wysokie bezrobocie wśród młodzieży (15–24 lata). Spadek bezrobocia młodzieży w ostatnich latach związany jest między innymi z wprowadzeniem specjalnej formy pomocy spo-

Rysunek 11. Stopa bezrobocia w Danii, Europie Zachodniej i OECD w latach 1985–1997



EU-15 – średnia w piętnastu krajach należących obecnie do Unii Europejskiej, OECD-24 – średnia dla państw należących do OECD przed rozszerzeniem w 1996 roku, oprócz Islandii, średnia ważona – wagi proporcjonalne do liczby ludności w 1990 roku
 Źródło: International Financial Statistics

tecznej („Gwarancja młodzieżowa”) która częściowo eliminowała młodych bezrobotnych z rynku pracy.

– Udział bezrobotnych długookresowych (powyżej 1 roku), niski już na początku lat 90. (30%), został zredukowany do około 25% (stopa bezrobocia długookresowego 1,5% w 1997 r., a przeciętnie w UE 5,2%).

– Bezrobocie wśród mężczyzn spadło bardziej niż wśród kobiet.

W latach 1975–1990 zmiany demograficzne spowodowały wzrost udziału ludności w wieku produkcyjnym o 3,5 punktu procentowego. Imigracja miała niewielki wpływ na rynek pracy. Imigranci stanowią mniej niż 3% siły roboczej. Odnotowano wyraźny wzrost aktywności zawodowej – z 75% ludności w wieku produkcyjnym w 1970 r. do 82% w 1987 r. Przyczynił się do tego głównie wzrost aktywności zawodowej kobiet. 75% duńskich kobiet pracuje (podczas gdy np. w Niemczech – poniżej 60%).

Zmiany demograficzne i wzrost aktywności zawodowej tłumaczą, dlaczego mimo rosnącego zatrudnienia, bezrobocie zwiększało się. Spadkowi bezrobocia po 1994 r. towarzyszyły procesy o przeciwnych kierunkach, zwłaszcza spadek aktywności zawodowej (głównie kobiet). Na spadek aktywności zawodowej wpływ miały programy wczesnych emerytur i urlopów, z których częściowej korzystały kobiety.

Udział indywidualnych przedsiębiorców (samozatrudnionych) pozostawał stały i dość niski – około 10% siły roboczej. Udział pracujących w niepełnym wymiarze jest tradycyjnie dość wysoki i taka długość pracy wynika najczęściej z preferencji pracowników. W latach 1990–1996

udział ten obniżył się z 23,3% do 21,5%, więc nie przyczyniło się to do redukcji bezrobocia.

Nierówność zarobków jest niska, choć w ostatnich latach, przez przeniesienie negocjacji płacowych w coraz większym stopniu na poziom przedsiębiorstw, osiągnięto wzrost nierówności oraz elastyczności systemu płac.

10.4.1. Kontekst makroekonomiczny i reformy gospodarcze

W ostatnich latach gospodarka Danii przeżywała szybki wzrost. Przyczyniła się do tego zarówno reforma podatków, która weszła w życie w 1994 r., jak i pro wzrostowy program gospodarczy. Reforma podatków zakładała przede wszystkim zmniejszenie podatku dochodowego (w krótkim okresie: spadek dochodów o ok. 0,5% PKB). Program stymulowania wzrostu polegał na zwiększonych bodźcach do inwestowania. Program był jednak krótkookresowy i jego pobudzające działanie zostało wkrótce zredukowane zarówno po stronie wydatków, jak i podatków. Po stronie podatków dokonało się to przez podniesienie składki na ubezpieczenie społeczne płaconej przez przedsiębiorstwa, rozszerzenie podstawy opodatkowania, likwidacji ulg w podatku dochodowym i wprowadzenie nowych podatków ekologicznych, których łączny udział w dochodach budżetu wzrósł z 10% do 15%.

Wzrost gospodarczy napędzany był początkowo przez prywatną konsumpcję, przy niskim poziomie oszczędności i inwestycji. Do szybkiego wzrostu mogła

się też przyczynić liberalizacja i prywatyzacja w telekomunikacji, transporcie i bankowości.

Umiarkowany wzrost płac w latach 90., przy przyspieszonym wzroście produktywności spowodowały, że wzrost kosztów pracy zwolnił dynamikę, co pozytywnie wpłynęło i na wzrost gospodarczy, i na zatrudnienie.

Zatrudnienie wzrasta w tempie około 2% średniorocznie (w latach 1994–1998) i jest wyraźnie skorelowane ze wzrostem gospodarczym. Z obliczeń wynika, że zależność ta w ciągu ostatnich 15 lat wzmocniła się. Wzrost gospodarczy pociąga za sobą coraz szybszy wzrost zatrudnienia, co może wynikać ze zwiększenia się udziału usług w PKB lub ze zwiększonej elastyczności rynku pracy. Uważa się jednak, że obserwowanego spadku bezrobocia nie można wyjaśniać tylko ożywieniem gospodarczym – nie wystarczyłoby ono do tak głębokiej redukcji.

Struktura duńskiej gospodarki zmieniła się w ostatnich latach bardzo nieznacznie. Podobnie jak we wszystkich krajach rozwiniętych zwiększył się udział sektora usług, ale jego wzrost był na ich tle stosunkowo niewielki: z 67,4% w 1985 do 70,5% w 1996 r. Wzrost zatrudnienia nie wystąpił tylko w sektorze usług, lecz miał miejsce także w przemyśle przetwórczym i budownictwie.

10.4.2. Stosunki przemysłowe

W Danii istnieją silne organizacje pracodawców i pracowników oraz długa tradycja kolektywnych negocjacji płacowych. Do związków zawodowych należy 80% robotników (w Niemczech – 30%). Negocjacje płacowe mają miejsce co 2 lata, zarówno na poziomie branżowym, jak i w przedsiębiorstwach, i dotyczą także wielu organizacyjnych aspektów stosunku pracy, które w innych krajach uregulowane są raczej przez przepisy prawne.

Państwo wtrąca się w negocjacje płacowe dopiero, gdy związki zawodowe i pracodawcy mają trudności ze znalezieniem kompromisowego rozwiązania. Jego interwencja może być jednak zdecydowana, jak w latach 70., gdy decyzją rządu na kilka lat płace zostały przywiązane do cen.

Prawna ochrona przed zwolnieniami nie jest silna. Brak też prawnych ograniczeń dotyczących nadgodzin lub pracy w niepełnym wymiarze godzin.

Obciążenie płac obowiązkowymi składkami ubezpieczeniowymi odgrywa w Danii drugorzędną rolę, ponieważ wydatki socjalne finansowane są w przeważającej mierze przez podatki. Dochody państwa osiągają jednak prawie 60% PKB – jeden z najwyższych na świecie poziomów.

10.4.3. Polityka socjalna i polityka rynku pracy

Poziom zabezpieczenia socjalnego jest w Danii wysoki. Na transfery socjalne przeznaczają się co roku 20% PKB.

Ubezpieczenie od bezrobocia, dające prawo do zasiłku, jest w Danii dobrowolne. Ubezpieczać mogą się także indywidualni przedsiębiorcy. W 1994 r. można było wybierać między 37 ubezpieczeniami związkowymi lub niezależnymi. Ubezpieczonych jest około 75% zatrudnionych. Wypłaty zasiłków finansowane są ze składek i dofinansowywane przez państwo. Cześć składki ubezpieczeniowej nie zależy od dochodu, w związku z czym wielu pracowników mało zarabiających lub zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin rezygnuje z ubezpieczenia.

Aby móc ubiegać się o zasiłek, trzeba opłacać składki przez co najmniej 12 miesięcy i pracować co najmniej 52 tygodnie na niesubsydiowanym przez państwo miejscu pracy w ciągu poprzednich 3 lat. Okres wypłacania zasiłku należy do najdłuższych w Unii Europejskiej – do 1994 r. było to 2,5 roku, potem zwiększono do 7 lat, od 1996 r. – 5 lat. Zasiłek wynosi około 90% poprzednich dochodów i pozostaje w zależności od sytuacji rodzinnej. Jest to poziom najwyższy wśród krajów OECD.

Nisko wykwalifikowani pracownicy mają, przy istniejącym poziomie osłon socjalnych, niewiele bodźców, aby podejmować pracę. Aby temu przeciwdziałać, w 1994 r. uchwalono prawo zmuszające bezrobotnych do prac społecznych po 13 tygodniach otrzymywania zasiłku.

Walka z bezrobociem aktywnymi metodami polityki rynku pracy ma w Danii długą tradycję. W 1990 r. przeznaczano na nią 1,3% PKB. W 1994 r. weszła w życie reforma, restrukturyzująca wydatki, po której na aktywną politykę rynku pracy przeznaczano 2,1% PKB (średnia za lata 1994–1996). W tym czasie, dzięki spadkowi bezrobocia, wydatki na świadczenia socjalne dla bezrobotnych spadły z 5,5% PKB w 1994 r. do 4,4% PKB w 1996 r. Wydatki na całą politykę rynku pracy należą do najwyższych w Europie. W 1997 r. wynosiły 5,8% PKB.

W ramach wspomnianej reformy wprowadzono bodźce aktywizujące bezrobotnych, np.: bezrobotni, którzy nie podejmują znalezionej dla nich pracy lub tracą ją z własnej winy mają obniżany zasiłek, a w przypadku recydywy tracą go całkowicie.

Jednocześnie na lata 1994–1996 wprowadzono programy krótkookresowej dezaktywizacji niektórych grup, np. zasiłków przedemerytalnych oraz płatnych urlopów: wychowawczych, na doksztalcanie lub z powodów osobistych. Zwłaszcza urlopy wychowawcze przyczyniły się do odejścia z rynku pracy wielu kobiet i spadku wśród nich bezrobocia. Na miejsce pracowników opuszczających pracę na urlop zatrudniani są bezrobotni (przy czym pracodawca otrzymuje dotację) w ramach programów *Training on-the-Job* (praktyki) i *Job rotation* (rotacja pracowników). Z tych form urlopów skorzystało w latach 1995–1996 około 65 tysięcy osób.

Z tymczasowego programu zasiłków przedemerytalnych skorzystało w tym czasie około 40 tysięcy osób. Osoby starsze mogą też korzystać z programu łączenia

zmniejszonego wymiaru pracy z częściową emeryturą. Skrócenie czasu pracy o co najmniej 25% uprawnia do proporcjonalnej części wcześniejszej emerytury.

Oba programy (urlopy i zasiłki przedemerytalne) przyczyniły się w sumie do eliminacji z rynku pracy około 100 tysięcy osób w ciągu pierwszych dwóch lat reformy, co bezpośrednio przełożyło się na zmniejszenie bezrobocia. Zakończenie programu zasiłków przedemerytalnych po dwóch latach i ograniczenie (zgodnie z pierwotnie planowanym kalendarzem) programu płatnych urlopów nie pociągnęło za sobą wzrostu bezrobocia.

Nakłady na szkolenia są stosunkowo wysokie (na tle innych krajów OECD), choć istnieją wątpliwości co do efektywności całości systemu edukacyjnego w Danii. Z tego powodu podjęto zasadniczą reformę kształcenia zawodowego, która stała się jednym z ważnych działań

NAP – Narodowej Strategii Zatrudnienia Danii [European Commission, 1998]. Dla ludzi młodych dodatkowym bodźcem do poprawiania kwalifikacji jest to, że przy braku pełnego wykształcenia zawodowego zasiłek dla bezrobotnych jest o połowę niższy.

Duńska strategia zatrudnienia jest kosztowna, ale przynosi korzystne efekty w dziedzinie pracy. Zatrudnienie wzrasta, chociaż coraz więcej osób ma przerwy w pracy oraz pracuje w niepełnym wymiarze godzin. Programy aktywizujące jedne grupy i dezaktywizujące inne, przyjmowane są w ramach szerokiego dialogu społecznego z partnerami socjalnymi i reprezentacjami samorządów lokalnych.

Podsumowanie i wnioski

Program tworzenia pracy wymaga działań ulokowanych na bardzo wielu obszarach gospodarki i życia społecznego. Zasadniczym warunkiem konstrukcji takiego programu jest założenie możliwości i umiejętności koordynacji rozpoznanych działań. W przeprowadzonych badaniach zwrócono uwagę na kilka z podstawowych czynników, procesów i decyzji związanych z polityką państwa, które warunkują tworzenie pracy. Są to:

- **Elastyczność zatrudnienia względem wzrostu gospodarczego. Wzrost gospodarczy jest podstawowym warunkiem tworzenia pracy. Jest to jednak warunek niewystarczający.** Aby nie wystąpiło zjawisko *jobless* towarzyszące okresom dobrej koniunktury w niektórych krajach, potrzebna jest, jak uczy doświadczenie, określona jakość prowadzenia polityki gospodarczej i społecznej polegającej na: odpowiednim standardzie polityki makroekonomicznej oraz ścisłej koordynacji polityki społecznej, polityki rynku pracy i polityki fiskalnej. Wzrost gospodarczy „pociągnie” zatrudnienie, gdy praca w sposób elastyczny będzie dostosowywać się do zmieniających się warunków ekonomicznych. Oznacza to potrzebę dopuszczenia do decentralizacji negocjacji płacowych prowadzącej do większej zmienności zarobków, ograniczenia tendencji do wzrostu płac przeciętnych i wzrostu elastyczności w stosunkach pracy.

- **Jednostkowe koszty pracy.** Mimo że koszty pracy w Polsce są istotnie niższe niż w innych krajach Zachodu (z grupy OECD), to ich szybka tendencja wzrostowa pozwala przewidywać szybką konwergencję. Przewaga konkurencyjności ze względu na dotychczas niskie koszty pracy (przede wszystkim płacowe) maleje, a sprzyja temu zarówno polityka makroekonomiczna, jak i różne dostosowania, szczególnie w przemyśle (zmniejszanie zatrudnienia pod wpływem wzrostu wydajności pracy), a także presja płacowa wywoływana nie tylko zmianami kosztów utrzymania, ale także efektem demonstracji grup o wysokich zarobkach. Znaczenie płacowego składnika kosztów pracy będzie rosło. Natomiast w obszarze kosztów pozapłacowych możliwości wydają się być ograniczone. Ewentualne przyszłe oszczędności w obciążeniach socjalnych

powinny zostać zaabsorbowane zwiększonym udziałem pracodawców w procesach edukacyjnych.

- **Jakość podaży pracy i jej dostosowania do popytu na pracę.** Czynniki kwalifikacji oraz postaw wobec pracy, jako zmienna trudno mierzalna, podobnie jak liczne inne zmienne jakościowe, nie są chętnie uwzględniane w analizach ekonomicznych. W polskiej praktyce gospodarczej okresu transformacji oraz działaniach reformatorskich zmienne te także nie były dostatecznie szybko i skutecznie uwzględniane. Aktywność publiczna związana z podnoszeniem jakości zasobów pracy jest wyraźnie spóźniona w stosunku do reform w innych sferach. Koncepcja edukacji zawodowej, o zasadniczym znaczeniu dla obecnych zmian strukturalnych na rynku pracy, kształtowana w trudnych warunkach podjętych procesów restrukturyzacyjnych, pozostaje pod wpływem zarówno rozwiązań konserwatywnych, jak i modernizacyjnych wizji przyszłego, zintegrowanego rynku pracy. Potrzebne są rozwiązania kompromisowe, na które powinna istnieć wśród reformatorów zdecydowanie większa otwartość. Jakość kształcenia zawodowego zależeć będzie od stopnia zaangażowania pracodawców, tak programowego, jak i finansowego.

- **Restrukturyzacja gospodarki. Jedynym efektywnym kierunkiem polityki restrukturyzacyjnej jest wspomaganie aktywności poza działami restrukturyzowanymi, a nie podtrzymywanie zatrudnienia w działach restrukturyzowanych.** Restrukturyzacja powinna być procesem kontrolowanym ze względu na jej socjalne implikacje. W przemyśle powinna być szybsza. W rolnictwie szybkie tempo nie jest możliwe.

Powolne tempo restrukturyzacji rolnictwa – to nie tylko problem unikania trudnych konsekwencji socjalnych oraz politycznych szybkiej restrukturyzacji. Także dlatego, że model pożądanej restrukturyzacji rolnictwa obecnie, to nie jest tradycyjny już model rolnictwa „przemysłowego”, lecz bardziej model rolnictwa ekologicznego. Ten model wymaga skokowej poprawy kwalifikacji. Z tego powodu należy przyspieszyć wszystkie działania umożliwiające poprawę kapitału ludzkiego i społecznego

na wsi. To jest także warunek absorpcji pomocy ze strony Unii Europejskiej. Najpilniejszym zadaniem jest więc program edukacji dla wsi i mądre wspieranie młodzieży, która na wsi zostanie (powróci po uzyskaniu wykształcenia) i podejmie przedsiębiorcze działania sprzyjające restrukturyzacji lokalnego środowiska.

Równoległe niezbędne jest przygotowanie programów rozwoju obszarów wiejskich dostosowanych do konkretnych warunków lokalnych. Szczególnie tutaj potrzebni są wykształceni eksperci krajowi, potrafiący wybrać z międzynarodowego bogactwa doświadczeń rozwiązania właściwe i w środowisku akceptowane.

Kolejny instrument – to motywacje dla pracodawców na obszarach wiejskich. Takie działania rozpoczęto, w skromnym zakresie, w ramach instrumentarium pomocy publicznej. Wszystkie te działania wymagają szerokiej koordynacji i współdziałania poczynając od samego rządu. Nie powinno się sprawy restrukturyzacji rolnictwa zostawić wyłącznej kompetencji resortu rolnictwa.

Wobec politycznie tradycyjnie bardzo trudnego procesu polskiej restrukturyzacji – restrukturyzacji w dziedzinie górnictwa – konieczne również wydaje się zaprojektowanie otoczenia instytucjonalnego znacznie bliższego przedstawionym rozwiązaniom brytyjskim niż niemieckim. Polskie instytucje samorządowe, związkowe i organizacje pracodawców nie wydają się jeszcze rozwinięte na tyle by móc wspólnie zaprojektować, a następnie przeprowadzić skuteczne programy regionalnego rozwoju. Wydaje się, że wciąż brakuje im wzajemnego zrozumienia swoich racji, a nawet skutecznego rozpoznania zaistniałej sytuacji.

• **Polityka rozwoju regionalnego i lokalnego.** Ogólny wniosek, jaki wynika z przeprowadzonych analiz na temat zróżnicowań regionalnych sytuacji rynku pracy jest taki, że nie można spodziewać się, iż mechanizm rynkowy obniży różnice w zatrudnieniu między regionami. Przy niskiej mobilności różnice te będą wpływać na upośledzenie grup ludności zamieszkujących regiony zacofane. Polityka państwa w wyrównywaniu rozwoju regionalnego jest tym bardziej konieczna, że Unia Europejska dysponuje instrumentarium, którego wykorzystanie wymaga istotnego wzmocnienia aktywności krajowej. Sytuację jednak komplikuje przeprowadzona reforma decentralizacyjna. Reforma ta daje większe uprawnienia samorządom powiatowym i lokalnym w działaniach z obszaru rynku pracy. Te kompetencje stanowią duże wyzwanie dla województw w prowadzeniu polityki wyrównawczej, ponieważ w nowej strukturze administracyjnej z większymi województwami zróżnicowanie regionalne bezrobocia „przeniosło się” z między wojewódzkiego na wewnątrz wojewódzkie. Powstaje pytanie, czy nowe województwo posiada wystarczające instrumenty do działań wyrównujących? Nie wydaje się aby odpowiedź na to pytanie była pozytywna.

Reforma administracyjna kraju wywołała problem relacji między instytucjami rynku pracy, a władzami samorządowymi. Zapisy ustawowe na temat kompetencji władz samorządowych oraz administracji rządowej w nowej, zdecentralizowanej strukturze państwa, instytucje rynku pracy sytuują na szczeblach samorządowych. Przykłady zróżnicowanych rozwiązań z innych krajów [Hucker, 1994] nie dają jednoznacznej odpowiedzi, jaki typ układów instytucjonalnych jest najefektywniejszy z punktu widzenia polityki rynku pracy. Na podstawie przeglądu tych rozwiązań można powiedzieć, że głównym czynnikiem efektywności jest nie tyle takie czy inne usytuowanie instytucji rynku pracy, co dobra współpraca instytucji rządowych, samorządowych oraz partnerów społecznych.

• **Pomoc publiczna.** Instrumentarium pomocy publicznej, mimo że wcześniej nadużywane, a obecnie nie polecane, nie jest dobrze wykorzystywane, nawet w ramach, na które istnieje przyzwolenie organizacji międzynarodowych.

Wspieranie zatrudnienia w ramach pomocy publicznej (adresowanej do podmiotów gospodarczych) nie jest duże. Stanowi około 20% całkowitej pomocy publicznej. Szacuje się ją na 0,24% PKB, a całkowitą na 1,2% PKB. Niektóre rozwiązania pomocy publicznej, głównie ze względu na nieprzejrzystość utrudniającą nadzór (szczególnie zakłady pracy chronionej i PFRON), poddane są zmasowanej krytyce.

Pomoc publiczna udzielana jest najczęściej w postaci dotacji oraz subwencji podatkowych (50% wartości udzielonej pomocy). Udzielana jest bardziej horyzontalnie (problemowo) niż sektorowo, czy regionalnie. Bardzo trudno ocenić jej rezultaty. Najczęściej zwraca się uwagę na koszty fiskalne, nie monitorując efektów dla zatrudnienia i korzyści fiskalnych z tytułu wzrostu zatrudnienia netto. Wydaje się, że lepsza koordynacja tej pomocy na bazie monitoringu oraz szacunków dotyczących efektywności mogłaby uczynić z niej znaczący instrument tworzenia pracy. Bez tego *policy makers* działają pod wpływem fragmentarycznych rozpoznań i bieżących interwencji.

• **Polityka Unii Europejskiej w sprawie zatrudnienia.** Promocja zatrudnienia stała się obecnie jedną z priorytetowych aktywności Unii Europejskiej (Układ Amsterdamski i Proces Luksemburski). Jest to istotna zmiana akcentu w obszarze polityki społecznej: następuje pewne osłabienie aktywności na rzecz wyrównywania standardów społecznych, a zyskują na znaczeniu działania w kierunku stymulacji przedsiębiorczości, edukacji oraz pomocy dla rozwoju infrastruktury.

Unijna strategia zatrudnienia nie prowadzi, póki co, do tworzenia unijnych instrumentów wspólnej polityki zatrudnienia; nie przewiduje się funduszy i transferów na szczeblu europejskim. Natomiast powstała unijna grupa nacisku na realizację lepszej polityki zatrudnienia w kra-

jach członkowskich na szczeblu narodowym. Metodą podsuwania przykładów dobrej praktyki w ramach zdefiniowanej strategii można także wiele osiągnąć.

Program Luksemburski zmienia społeczną perspektywę działań unijnych w sferze polityki społecznej. Z wyrównywania standardów socjalnych przechodzi się do działań bardziej ekonomicznych, związanych z tworzeniem pracy. Nie znaczy to jednak, że z aktywności związanej z wyrównywaniem standardów socjalnych Unia rezygnuje. To ma być nadal realizowane, szczególnie wobec młodszych członków.

W ten sposób regulacyjne kompetencje Unii w sprawie polityki społecznej oraz rynku pracy w wyznaczonym zakresie zostały istotnie wzmocnione. Także polska przygotowała program – Narodową Strategię Zatrudnienia odpowiednio do unijnych wytycznych Employment Guidelines.

• **Aktywna polityka rynku pracy.** Na temat zakresu oraz instrumentarium aktywnej polityki rynku pracy toczy się wieloletnia debata. Z jednej strony ostro krytykuje się i odrzuca tego rodzaju programy, a z drugiej – postuluje ich rozwój. W Polsce zarówno zakres, jak i efektywność tych programów nie jest duża, poza szkoleniami. Konkluzja ogólna z przeprowadzonej analizy nie prowadzi do zbyt optymistycznych wniosków co do wpływu aktywnych programów na uelastycznianie rynku pracy. Wniosek ten nie powinien jednak prowadzić do zanegowania w ogóle programów aktywnej polityki rynku pracy. One niewątpliwie wymagają poprawy, ale nie należy zapominać, że pełnią ważne funkcje socjalne dla samych bezrobotnych oraz istotne funkcje ekonomiczne w środowisku lokalnym. Mogą być czynnikiem poprawy infrastruktury.

• **Socjalna pomoc bezrobotnym.** Świadczenia dla bezrobotnych mają do spełnienia dwie funkcje: dochodową (ochrony przed ubóstwem) oraz motywacyjną – skłaniającą do poszukiwania pracy. Systemy zasiłkowe są wyrazem kompromisu między obiema ich funkcjami: socjalną i motywacyjną. Kompromis ten może być jednak bardziej lub mniej zrównoważony. W wielu krajach Europy Zachodniej funkcja socjalna przeważa nad motywującą do podjęcia pracy. W krajach Europy Środkowej i Wschodniej potrzebne byłoby raczej łączenie programów przeciwdziałania bezrobociu z pomocą pieniężną, ale uwarunkowaną zobowiązaniem do uczestnictwa w tych programach i aktywnym poszukiwaniem pracy. W Polsce kombinacja kryteriów socjalnych i motywacyjnych w systemie świadczeń dla bezrobocia była istotnie zmienna. W pierwszym okresie dominowały kryteria związane z ochroną dochodów, co podyktowane było obawami politycznymi na tle eskalacji problemu bezrobocia. Później zdecydowano się na świadczenia relatywnie niskie i niezróżnicowane, ale z różnymi wyjątkami jeśli chodzi o okres pobierania zasiłku (różnice regionalne

i związane z sytuacją rodzinną). Takie rozwiązanie jest tanie i proste w obsłudze oraz daje pozytywne efekty z punktu widzenia przeciwdziałania ubóstwu. Jednak przy polskim charakterze bezrobocia w zasadzie utrwała sytuację. Ponadto motywuje do poszukiwania możliwości nabycia innych świadczeń w systemie zabezpieczenia społecznego (chorobowych, inwalidzkich, opiekuńczych, itp.). Można postawić pytanie, czy klasyczne rozwiązanie bazujące na regułach strategii firmy ubezpieczeniowej, a więc świadczenia zróżnicowane od zarobków (składki na ubezpieczenie) i zróżnicowane w relatywnie krótkim okresie pobierania zasiłku – najpierw wysokie, a stopniowo coraz niższe, bardziej skłaniałyby polskich bezrobotnych do wychodzenia z bezrobocia? Wydaje się, że utrzymywanie dotychczasowego rozwiązania, mimo kilku projektów wprowadzenia zasady ubezpieczeniowej do systemu ochrony socjalnej dla bezrobotnych, jest rezultatem przeświadczenia, że polskie bezrobocie ma głównie charakter strukturalny, zarówno w przekroju regionalnym, jak i działów gospodarczych oraz cech i kwalifikacji bezrobotnych, co powoduje, że bodźce tkwiące w systemie zróżnicowanych zasiłków będą miały ograniczone pole działania.

• **Dialog społeczny.** Regulacje i procedury uzgadniania interesów stanowią normę współczesnej demokracji. Bez względu na różnice w zakresie przedmiotowym zawieranych umów społecznych, szczególnego znaczenia nabiera tworzenie procedur i instytucji pozwalających na porozumiewanie się. Stąd procedurom podejmowania decyzji w ramach dialogu przyznaje się większe znaczenie niż przedmiotowi różnic, czy nawet konfliktów. Przekonanie, że nie ma konfliktu, którego nie można by rozwiązać metodą dialogu jest zarówno wielką nadzieją współczesności, jak i wezwaniem do pragmatycznego działania w myśl tej idei. Problemy zatrudnienia i płac stanowią klasyczny przedmiot dialogu dwu-, trój- czy wielostronnego między partnerami społecznymi oraz innymi reprezentacjami społeczeństwa. Charakter i efekty negocjacji zatrudnieniowych oraz płacowych stały się autonomicznym czynnikiem kształtowania warunków dla tworzenia pracy. Jeżeli zwiększają elastyczność rynku pracy, zwiększają jego pozytywne dostosowania, jeżeli usztywniają rynek pracy, zwiększają bariery w dostosowaniach. Dialog społeczny może być jednocześnie instrumentem godzenia koniecznej elastyczności z niezbędnym zakresem bezpieczeństwa socjalnego. Doświadczenia Holandii oraz Danii stanowią przykład możliwości takiego godzenia z korzyścią dla wzrostu zatrudnienia.

Literatura

- Abraham F. (1995). „Regional Adjustment and Wage Flexibility in the European Union”, University of Leuven, mimeo.
- Adnett, N. (1996). „European Labour Markets: analysis and policy”, Longman, London and New York.
- Barr N. (1994). „Income transfers; social insurance”, [w:] N. Barr (red.), „Labour Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe. The transition and beyond”, Oxford University Press, Oxford.
- Barr N. (1999). „Reforming welfare states in post-communist countries”, referat na konferencję CASE „Ten years after”, październik 1999, Warszawa.
- Barro R., Grossman H. (1971). „A General Disequilibrium Model of Income and Employment”, *American Economic Review*, 61.
- Barro R.J., X. Sala-i-Martin (1995). „Economic Growth”, McGraw-Hill Inc., New York.
- Boeri T. (1996). „Unemployment outflows and the scope of labour market policies in Central and Eastern Europe”, [w:] OECD (red.) „Lessons from Labour Market Policies in the Transition Countries”, OECD, Paris.
- Bean C. (1994). „European Unemployment: A survey”, *Journal of Economic Literature*, 32.
- Bean C., Layard R., Nickell S. (1986). „The rise in Unemployment: A Multi-Country Study”, *Economica*, 53.
- Begg I. (1995). „The Service Sector in Regional Development”, *Regional Studies*, 27,8.
- Blanchard O., Dornbush R., Krugman P., Layard R., Summers L. (1991). „Reform in eastern Europe”, Cambridge, MA, MIT Press.
- Blanchard O., Katz L. (1992). „Regional Evolutions”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1.
- Blanchard O., Summers L. (1986). „Hysteresis and the European Unemployment Problem”, *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Blanchflower D. Oswald A. (1995). „The Wage Curve”, Cambridge, MA, MIT Press.
- Boeri, T. (1997a). „Labour-market reforms in transition economies”, *Oxford Review of Economic Policy*, 13/2, 126-40.
- Boeri, T. (1997b). „Heterogeneous workers, economic transformation and the stagnancy of transitional unemployment”, *European Economic Review*, 41/3-5, 905-14.
- Boeri, T., Burda, M. and Köllö, J. (1998). „Mediating the transition: labour markets in Central and Eastern Europe”, *Forum Report of the Economic Policy Initiative*, Centre for Economic Policy Research and Institute for East-West Studies, London.
- Bosco, A. (1997). „Unemployment benefit systems”, [w:] A. Bosco and M. Hutsebaut (red.) „Social Protection in Europe. Facing up to changes and challenges”, Brussels: European Trade Union Institute.
- Bradley S., Taylor J. (1997) „Unemployment in Europe: A Comparative Analysis of Regional Disparities in Germany”, Italy and the UK, *Kyklos*, 50.
- Brulhart M., Torstensson J. (1996). „Regional Integration, Scale Economies and Industry Location in the European Union”, *CEPR Working Papers*, 1435.
- Carmona-Schneider J. Löckener (1993). „Zregionalizowana Polityka Strukturalna w Północnej Nadrenii Westfalii. Podstawy, Oceny, Metody”, *Isa-Consult Bochum*.
- CASE/UNDP (1998). „Dostęp do edukacji”, *Raport o rozwoju społecznym. Polska 1998*, pod redakcją S. Golinowskiej i E. Rumińskiej-Zimny, Warszawa.
- Christaller W. (1933). „Central Places in Southern Germany”, Jena, Fischer, ang. tłum.: London, Prentice-Hall, 1966.
- Danielczyk R. Wood G. (1993). „Restructuring Old Industrial and Inner Urban Areas: A contrastive Analysis of State Policies in Great Britain and Germany”, *European Planning Studies*, Vol 1, No. 2.
- Doehrn R. (1998). „Ein daenisches Beschäftigungswunder?”, *Institut fuer Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MitAB)*, 2/1998, s. 312-323.
- „Doświadczenia Unii Europejskiej w Zakresie Restrukturyzacji Górnictwa”, *Raport IMC Economic Consultants kwiecień 1998*.
- Esping-Andersen G. (1990). „Three Worlds of Welfare Capitalism”. Princeton University Press, Princeton.
- European Commission (1997). „Employment Observatory”. *SYSDEM Trends No.28*, IAS Institute for Applied Socio-Economics, Berlin.
- European Commission (1997). „Employment Observatory”. *Joint Employment Observatory Conference. Proceedings*, IAS Institute for Applied Socio-Economics, Berlin.
- European Commission (1998). „Social protection in Europe 1997”, *Employment and social affairs*, Luxembourg.
- European Commission (1998 b). „Employment in Europe 1998”. *Employment and social affairs*, Luxembourg.
- European Commission (1999). „Employment in Europe 1999”, *Employment and social affairs*, Luxembourg.
- Fallon P., D. Verry (1988). „The Economics of Labour Market”, Philip Allan, New York.
- Felbur S. (1996). „Struktura gospodarki Polski i jej dostosowania do integracji z Unią Europejską”, *Ekonomista* nr 4/1996, s.425-451.
- Fretwell D., Jackman R. (1994). „Labor Markets: Unemployment”, [w:] Barr N. (red.) „Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe. The Transition and Beyond”, Oxford University Press, New York
- Friedman J. (1973). „Urbanization, Planning and National Development”, Beverly Hills, California, London.
- Friedman J. (1986). „Regional Development in Industrialized Countries: Endogenous or Self-Reliant?”, [w:] Bassand M. i inni: „Self - Reliant Development in Europe: Theory, Problems, Action, Aldershot.

- Garibaldi P., Brixiova Z. (1997). „Labor Market Institutions and Unemployment Dynamics in Transition Economies”, IMF Working Paper WP/97/137.
- Golinowska S. (red.) (1998). „Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne. Polska. Czechy. Niemcy”, Raport IPISS, zeszyt nr 16.
- Golinowska S. (1999). „Ochrona socjalna bezrobotnych w Polsce oraz w innych krajach”, *Studia i Analizy CASE*, Nr 201, Warszawa.
- Golinowska S. (red.) (1999). „Edukacja i rynek pracy”, Raporty CASE, Warszawa.
- GUS (1997). „Koszty pracy w gospodarce narodowej w 1996 r.”, Warszawa.
- GUS, „Biuletyn Statystyczny”, wydania z lat 1993–1999, Warszawa.
- GUS, „Rocznik Statystyczny Pracy”, wydania z lat 1995 i 1997, Warszawa.
- GUS, „Rocznik statystyczny województw”, różne wydania z lat 1991–1998, Warszawa.
- GUS, „Rocznik Statystyczny” z lat 1992–1998, Warszawa.
- GUS, „Bezrobocie rejestrowane w Polsce”, różne wydania z lat 1991–1998, Warszawa.
- Hansen H. (1998). „Transition from unemployment benefits to social assistance in seven European OECD countries”, [w:] *Empirical Economics* No 23, Springer Verlag.
- Harris C. (1954). „The Market as a Factor in the Localization of Industry in the United States”, *Annals of the Association of American Geographers*, 64.
- Harris R., Knauth B. (1998). „Allgemeine und Berufliche Bildung. Auf dem Weg zu kognitiven Gesellschaft”, [w:] „Sozialportraet Europas”, Eurostat, Luxemburg.
- Hauser M.M., Burrows P. (1969). „The Economics of Unemployment Insurance”, University of York, *Studies in Economics*: 3, George Allen and Unwin Ltd, London.
- Herek F.L., Socha M.W., Sztanderska U.A. (1994). „The Influence of Unemployment Insurance on the Functioning of the Polish Labor Market” PPRG Discussion Papers No 36, Warsaw University, Warszawa.
- Hucker H. (1994). „The Organization of Labour Market Delivery in the European Union”.
- Employment Observatory of European Commission, MSEP Policies No 48.
- IBnGR (1997). „Mapa ryzyka inwestycyjnego, ujęcie regionalne”, *Transformacja Gospodarki*, Nr 89, Warszawa.
- ICDC Unicef (1998). „Education for All?”, The MONEE Project, Regional Monitoring Report No 5, Florence.
- ICDC Unicef (1999). „Women in Transition”, The MONEE Project, Regional Monitoring Report No. 6, Florence.
- ILO (1999). „Yearbook of Labour Statistics 1998”, Geneva.
- Iżycka H., Strojny E. (1999). „Edukacja dla dorosłych realizowana w ramach polityki rynku pracy”, ekspertyza opracowana na potrzeby projektu, CASE, Warszawa.
- Jarociński M. (1999). „Strategie rynku pracy w wybranych krajach”, *Studia i Analizy CASE*, Nr 194, Warszawa.
- Kabaj M. (1997). „Strategie i programy przeciwdziałaniu bezrobociu. Studium porównawcze”, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Karsz W. (1999). „Pomoc publiczna ukierunkowana na zatrudnienie. Próba identyfikacji i szacunki”. *Studia i Analizy CASE*, Nr 195, Warszawa.
- Klodt H. (1998). „Grossbritannien: Die marktwirtschaftliche Strategie”, [w:] Institut fuer Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)*, 2/1998, s. 277-293.
- Krugman P. (1991). „Increasing returns and Economic Geography”, *Journal of Political Economy*, 99.
- Krugman P. (1993). „On the Number and Location of Cities”, *European Economic Review*, Nr 37.
- Krugman P. (1993b). „First Nature, Second Nature and Metropolitan Location”, *Journal of Regional Science*, Nr 33.
- Krugman P. (1995). „Development, Geography and Economic Theory”, Cambridge, MA, MIT Press.
- Krugman P., Venables A. (1990). „Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry”, [w:] Braga de Macedo and Bliss (red.), *Unity with Diversity within the European Community: the Community's Southern Frontier*, Cambridge University Press.
- Książkowski M. (1999). „Modele polityki społecznej”, *Opracowania PBZ*, zeszyt nr 3, IPISS, Warszawa.
- Kwiatkowski E. (1991). „Bezrobocie i wolne miejsca pracy – teoria i rzeczywistość”, *Polityka Społeczna*, nr 9.
- Kwiatkowski E. (1988). „Neoklasyczne teorie zatrudnienia. Tradycja i współczesność”, PWN, Warszawa.
- Kwiatkowski E. (1998). „Aktywna polityka państwa na rynku pracy w Polsce”, [w:] E. Kryńska, E. Kwiatkowski, H. Zarychta, „Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych”, Raport IPISS, zeszyt nr 12, Warszawa.
- Kwiatkowski E., Kubiak P., Kucharski L., Tokarski T. (1999). „Procesy dostosowawcze na rynku pracy jako czynnik konsolidacji reform rynkowych w Polsce”, *Studia i Analizy CASE*, nr 183, Warszawa.
- Kvist J. (1998). „Complexities in assessing unemployment benefits and policies”, *International Social Security Review*, vol. 51, 4.
- Layard R., Nickell S., Jackman R. (1997). „Unemployment. Macroeconomic Performance and Labour Market”, Oxford University Press, Oxford New York.
- Levitas T., Herczynski J. (1999). „Wybrane zagadnienia polityki i badań związane z reformą finansowania oświaty w Polsce”, materiały przygotowane dla Ministerstwa Edukacji, Warszawa.
- Liwiński J. (1998). „Małe firmy prywatne na rynku pracy w Polsce”, ISP, Warszawa.
- Liberda B. (1997). „Oszczędzanie w gospodarce polskiej według teorii cyklu życia”, *Ekonomista* nr 5-6/1997, s. 650-661.
- Liberda B. (1999). „Determinanty oszczędzania w Polsce”, *Raporty CASE*, zeszyt nr 28, Warszawa.

- Lipowski A. (1998). „Analiza zmian strukturalnych w trzech podstawowych sektorach gospodarki (rolnictwie, przemyśle i usługach)”. Nr 1, Zeszyt Naukowy INE-PAN, listopad 1998.
- Loesch A. (1944). „Die räumliche Ordnung der Wirtschaft”, wyd. II, Jena.
- MISSOC (Mutual Information on Social Protection) (1997). „Social Protection in Member State of European Union”, Luxembourg.
- MPiPS (1995, 1997, 1998). Program „Promocja aktywności zawodowej młodzieży”, Warszawa.
- MPiPS/KUP. Sprawozdania za lata 1996, 1997, 1998 z realizacji Programów „Promocja Aktywności Zawodowej Młodzieży”, Warszawa.
- Mullard M. (1997). „The Politics of Unemployment in Europe”, [w:] „The Politics of Social Policy in Europe”, (red.) Mullard M. and Lee S., Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Lyme, US.
- OECD (1998). „Bildung auf einen Blick – OECD Indikatoren”, Zentrum fuer Bildungsforschung und Innovation im Bildungswesen, Paris.
- OECD (1999). „Quarterly National Accounts”, No. 1/1999, OECD Statistics, Paris.
- Ochel W. (1998). „Mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit – Amerika, hast du es besser?”, [w:] Institut fuer Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 2/1998, s. 262-276.
- Oulton N. (1994). „Labour Productivity and Unit Labour Costs in Manufacturing: The UK and Its Competitors”, National Institute Economic Review, vol. 148 (1994), s. 49-60.
- Phelps E. (1972). „Inflation Policy and Unemployment Theory”. London, Macmillan.
- „Podsumowania działalności The Trafford Park Development Corporation” www.poptel.org.uk/trafford.park/
- Prebisch R. (1959). „Commercial Policy in the Underdeveloped Countries”, [w:] The American Economic Review Papers and Proceedings, Menasha, Wis., Nr 49, s. 251-273.
- Puga D. (1998). „Geography Lessons”, European Economic Perspectives, Nr 18.
- Puhani P.A. (1998). „What works? An Evaluation of Active Labour Market Policies during Transition Ph.D. Thesis”, University of Munich.
- Radziwiłł A. (1999). „Zróżnicowanie regionalne bezrobocia w Polsce. Perspektywy zrównoważonego rozwoju”, Studia i Analizy CASE Nr 197, Warszawa.
- Reissert B. (1993). „National Unemployment Support Schemes in the EC, infor- MISEP Employment Observatory, Nr 43.
- Rubinson R., Fuller B. (1992). „Specifying the Effects of Education on National Economic Growth”, [w:] B. Fuller, R. Rubinson (red.) „The Political Construction of Education. The State, School Expansion and Economic Change”. Praeger, New York et. al.
- Rutkowski M. (1990). „Labour Hoarding and Future Unemployment in Eastern Europe: The Case of Polish Industry”, Discussion Paper, LSE.
- Scarpetta S., Huber P. (1994). „Regional Economic Structures and Unemployment in Central and Eastern Europe: Underlying Reasons and Labour Market Policy Options”, [w:] „The Regional Dimensions of Unemployment in Transition Countries, A Challenge for Labour Market and Social Policies”, OECD, Paris.
- Schettkat R. (1993). „Compensating Differentials? Wage Differentials and Employment Stability in the U.S. and German Economies”, Journal of Economic Issues, Vol. XXVII, No. 1, March 1993.
- Schmid G., Reissert B. (1996). „Unemployment Compensation and Labour Market Transitions”, [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schoemann (eds.) „International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation”, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Brookfield, US.
- M. W. Socha, U. Sztanderska (1999). „Podstawy bezrobocia strukturalnego w Polsce”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, w druku.
- R.M.Solow (1998). „What is Labour Market Flexibility? What is it Good For?”, Proceedings of the British Academy, Vol. 97.
- Stasiak J., Tokarski T. (1998). „Analiza odpływów z bezrobocia. Funkcja dopasowań”, [w:] „Przeptywy siły roboczej a efekty aktywnej polityki państwa na rynku pracy w Polsce”, (red.) E. Kwiatkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Stille, F. (1998). „Der niederlaendische Weg: Durch Konsens zum Erfolg”, [w:] Institut fuer Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 2/1998, s. 294-311.
- Sztanderska U., Liwiński J. (1999). „Koszty pracy w Polsce”, Studia i Analizy CASE, Nr 189, Warszawa.
- Tobin J. (1993). „Price Flexibility and Output Stability: an Old Keynesian View”, Journal of Economic Perspectives, 7, 1.
- Thuenen L.H., von, (1975). „Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationaloekonomie”, Berlin.
- Walewski, M. (1999). „Restrukturyzacja tradycyjnych branż przemysłowych w krajach Europy Zachodniej – wybrane przykłady”, Studia i Analizy CASE, Nr 184, Warszawa.
- Weber, A. (1922). „Ueber den Standort der Industrie, cz. I: Reine Theorie des Standorts”, Tuebingen.
- Welfe A. (1998). „Ekonometria”, PWE, Warszawa.
- Werner, H. (1998). „Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Laender – Was steckt dahinter?”, [w:] Institut fuer Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 2/1998, s. 324-333.
- Zarychta H. (1998). „Pasywna polityka rynku pracy w Polsce w latach 1990–1996”, [w:] Kryńska E., Kwiatkowski E., Zarychta H. (1998) „Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych”, Raporty IPiSS Nr 12, Warszawa.



-
- Nr 1 T. Kamiński, Wpływ prywatyzacji na przeobrażenia przedsiębiorstw
-
- Nr 2 A. Cylwik, J. Kasprówic, E. Szymańska, Skutki stowarzyszenia Polski z Unią Europejską oraz przystąpienia do stref wolnego handlu dla liberalizacji gospodarki polskiej
-
- Nr 3 Z. Gilowska, Drugi etap transformacji gospodarczej i politycznej w Polsce. Regionalizacja
-
- Nr 4 J. Tanaś, A. Surdej, Warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce
-
- Nr 5 Ekonomiczne scenariusze dla polskiej gospodarki. Relacja z konferencji jubileuszowej CASE
-
- Nr 6 S. Golinowska, Reforma systemu emerytalno-rentowego
-
- Nr 7 M. Dębicki, Konstytucja a gospodarka
-
- Nr 8 S. Lachowski, System finansowy w Polsce - stan obecny i perspektywy rozwoju
-
- Nr 9 B. Błaszczyk, Prywatyzacja w Polsce po sześciu latach
-
- Nr 10 S. Wellisz, Some Aspects of Trade Between Poland and the European Union
-
- Nr 11 Stan i perspektywy reform gospodarczych w Polsce, praca zbiorowa pod red. M. Dąbrowskiego
-
- Nr 12 J. Chmiel, Statystyka wejścia przedsiębiorstw do gałęzi. Problemy pomiaru i wyniki badań
-
- Nr 13 K. Kloc, Szara strefa w Polsce w okresie transformacji
-
- Nr 14 Barriers to Entry and Growth of Private Companies in Poland, the Czech Republic, Hungary, Albania and Lithuania, praca zbiorowa pod red. E. Balcerowicz, L. Balcerowicz, I. Hashi
-
- Nr 15 S. Golinowska, J. Hausner, Ekonomia polityczna reformy emerytalnej
-
- Nr 16 M. Dąbrowski, Disinflation, Monetary Policy and Fiscal Constraints. Experience of the Countries in Transition
-
- Nr 17 Szanse i zagrożenia dla przemysłu polskiego wskutek stowarzyszenia Polski z Unią Europejską, praca zbiorowa pod red. A. Cylwika
-
- Nr 18 Privatization and Company Restructuring in Poland, praca zbiorowa pod red. B. Błaszczyk i R. Woodwarda
-
- Nr 19 M. Gorzelak, Medium Term Fiscal Projection for Selected Countries in Transition
-
- Nr 20 Z. Vajda, Implicit Public Debt of the Hungarian Social Security System
-
- Nr 21 Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo, praca zbiorowa pod red. G. Gorzelaka
-



Nr 22 Deregulacja monopolu naturalnych na przykładzie rynku telekomunikacyjnego, praca zbiorowa

Nr 23 S. Kawalec, Banking Sector Systemic Risk in Selected Central European Countries. Review of: Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia

Nr 24 J. Chmiel, Rozwój sektora prywatnego w Polsce w latach 1990-1998

Nr 25 Otoczenie instytucjonalne małych i średnich przedsiębiorstw: analiza i rekomendacje, praca zbiorowa pod red. R. Woodwarda

Nr 26 M. Dąbrowski, Macroeconomic and Fiscal Challenges Facing Central European Countries During the EU Accession Process

Nr 27 Charakterystyka wybranych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych w gospodarce polskiej oraz możliwości ich prywatyzacji, praca zbiorowa pod red. B. Błaszczyk, A. Cylwika

Nr 28 Determinanty oszczędzania, praca zbiorowa pod red. B. Liburdy

Nr 29 Ekonomia polityczna konsolidacji reform, praca zbiorowa pod red. J. Kochanowicza

Nr 30 Uwarunkowania wzrostu sektora prywatnego w Polsce, praca zbiorowa pod red. B. Błaszczyk

Nr 31 Warunki do tworzenia miejsc pracy, praca zbiorowa pod red. S. Golinowskiej

Nr 32 Alternatywne strategie dezinflacji, praca zbiorowa pod red. A. Wojtyny

Nr 33 Wspieranie wzrostu gospodarczego poprzez konsolidację reform, praca zbiorowa pod red. A. Wojtyny

Nr 34 J. Pankow, L. Dimitrov, P. Kozarzewski, Effects of Privatization of Industrial Enterprises in Bulgaria. Report on Empirical Research

Nr 35 Edukacja i rynek pracy, praca zbiorowa pod red. S. Golinowskiej
