Stanisława Golinowska

Warunki tworzenia miejsc pracy

Warszawa, 1999 nr 31
Prezentowane w serii „Raporty CASE” stanowiska merytoryczne wyrażają poglądy Autorów i niekoniecznie są zbliżone 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 pracy ........................................... 44
10.1. Amerykańska strategia zatrudnienia ......................................................... 45
10.2. Zmiany w brytyjskiej strategii zatrudnienia ............................................... 47
10.3. Holandia – kompromisowe reformy przy konsensusie społecznym .................. 50
10.4. Dania – impuls fiskalny i zmniejszanie aktywności zawodowej .................... 53

Podsumowanie i wnioski .................................................................................. 57
Stanisława Golinowska

Wprowadzenie

Celem analiz przeprowadzonych w ramach tego tematu, stanowiącego jedną z części większego projektu „Kon- solidacja 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 początk ut rynku pracy, a także okresu, w którym dynamika i ilości pracy obserwowane były znacznie lepsze niż wcześniej, które wówczas niekiedy po prostu brakowało.

Większość analiz osadzono w kontekście porównawczym, co w badaniach zorientowanych praktycznie ma istotne znaczenie. Tego rodzaju ujęcie pozwala przyjrzeć się dobrym i złoym praktykom w innych krajach. Pokazane błędy popełnionych w innych krajach oraz uchwycenie istoty pozytywnych rozwiązań nie oznacza jednak, że obce doświadczenia można łatwo przenieść z kontekstu polskiego. 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 regio nalne zróżnicowanie bezrobocia, ale także fakt stosowania zróżnicowanych przestrzennych instrumentów, których zakres zwiększył się jeszcze realizowana obecnie, druga faza de centralizacji.

Przeprowadzone analizy w ramach tematu poświęconego znaczeniu 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, przepływów siły roboczej między zatrudnieniem, bezrobociem i bierенноścią zawodową oraz elastyczności aktywnej polityki rynku pracy.


3. SOCJALNE POMOCY DLA BEZROBOTNYCH (S. Golinowska). Analiza dotyczyła zmian w rozwiązaniach, kosztach oraz efekcach ochrony socjalnej bezrobotnych z punktu widzenia dwóch podstawowych funkcji, jakie spełnia państwowy system świadczeń dla tej grupy ludności; zarówno umożliwienie 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 przeważa ce są to bezrobotni, tak na zasiłki, jak i tzw. aktywne formy wychodzenia z bezrobocia, państwo posługuje się także instrumentarium z arsenalu pomocy publicznej, adresowanej do przedsiębiorstw w celu motywowania ich do tworzenia miejsc pracy. Ten strumień pomocy w Polsce 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 tego tematu było oszacowanie pomocy publicznej ukierunkowanej na zatrudnienie (pierwsza próba) – przeprowadzono ją na podstawie danych z 1998 r.

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:

3. Administracja centralna i samorządy w realizacji polityki rynku pracy w krajach Unii Europejskiej (A. Radziwiłł).
Rozdział 1.

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 przyczyną ich dramatycznych, 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 stałe 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 rzędu 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 mogą wywołać duże trudności na rynku pracy. Na przykład zmiana w przekazaniu zatrudnienia w sektorze małych i śредnich przedsiębiorstw oraz zmniejszenia zatrudnienia na rynku pracy, co wymaga głębokiej zmiany świadomości i postaw wobec pracy. Jednocześnie jednak zagospodarowanie tych zasobów może dać ogromny impuls prowrostoowy. 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 zastosowaniu tzw. minimalnych standardów socjalnych w zakładań 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 wyszą konkurencyjnością innych. Ten efekt wystąpił we wszystkich biedniejszych krajach europejskich przyjściujących 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, zdrowie pracowników oraz konsumentów przyniosą Polsce tak oczekiwaną 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 „ciągającego” 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 restrukturyzacyjnych 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 szczególnie 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 uwarunkowań 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 utrzymujące się bezrobocia [E.Kwiatkowski, 1988, s.78–86]. Podobne ujęcie można spotkać na gruncie syntezy neoklasycznej F.Modiglia niego, 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.Phel- psa 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, wywierając postulat o konieczności elastycznego rynku pracy w Europie dla obniżenia rozmiarów bezrobocia.


- Elastyczność zatrudnienia, oznaczającą zdolność przystosowawczą zatrudnienia do zmieniających się warunków, dotyczących w szczególności produkcji, płac re- alnych, wydajności pracy, rentowności produkcji. W związku z wielością determinantów zatrudnienia (po- pytu na pracę) można mówić o różnych rodzajach elastyczności zatrudnienia w zależności od uwzględnionego czynnika determinującego. Elastyczność zatrudnienia zale- leży od szeregu czynników. Po pierwsze, ważne znaczenie należy przypisać roli zysku w kształtowaniu decyzji gospodarczych przedsiębiorstw, dotyczących m.in. roz- miarów 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” ograni- czenie 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 wysokie stopie- nije ochrony stosunków pracy. Są więc zdobyczą socjalną pra- cowników, której naruszenie musiałoby doprowadzić do konfliktów społecznych. Po trzecie, elastyczność zatrudnienia zależy od kosztów zwolnień z pracy, zwolnień z pracy a mianowicie: zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, zatrudnienia na kontraktach okresowych, samозatrudnienia, zatrudnienia dorywczo, prac w wee- kendy, 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,瞌waliﬁkacją i przestrzenną siły roboczej, oznaczającą zdolność siły roboczej do zmian 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 ukonstruowany system edukacji i szkoleń zawodowych oraz dobrze rozwinięty rynek mieszkaniowy.

- Elastyczność płac, polegając na zmianie płac pod wpływem zmiany ich determinantów, a zwłaszcza wydaj- ności pracy, rentowności produkcji i sytuacji na rynku
pracy. Ważne znaczenie dla elastyczności płęci ma rola zużycia w kształtowaniu decyzji gospodarczych przedsiębiorstw oraz szczebel negocjowania i zawierania układów zbiorowych między pracodawcami a związkami zawodowymi. Bardziej zdecentralizowane układy zbiorowe sprawiają elastyczności płaci.

- Elastyczność czasu pracy, polegająca na stosowaniu zmienionego 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 po szczególnych aspektach elastyczności rynku pracy byłoby trudno wmontować je do standardowych, modelowych analiz makroekonomicznych. Ponadto, nie pozwala ono mierzyć 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. Zdolność rynku pracy jako mechanizm rynku pracy oraz szybsze dopasowania struktury popytu i popytu na pracę owocuje w rezultacie niższymi poziomami bezrobocia również. 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 przysyca. Przy niskich niedopasowaniach strukturalnych istnieją oczywicie, bardziej sprzyjające warunki do szmierzych przekształceń struktury gospodarczej.

Po trzecie, wyższa elastyczność rynku pracy prowadzi do zwiększenia dynamiki tworzenia miejsc pracy w gospodarce. Dzieje się to tak dlatego, że poprawa elastyczności zatrudnienia, płac i czasu pracy oznacza bardziej regionalne 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, wyższa elastyczność rynku pracy przyczynia się do zwiększenia dynamiki tworzenia miejsc pracy w gospodarce. Dzieje się to tak dlatego, że poprawa elastyczności zatrudnienia, płac i czasu pracy oznacza bardziej regionalne 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 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 przysyca. Przy niskich niedopasowaniach strukturalnych istnieją oczywicie, bardziej sprzyjające warunki do szmierzych przekształceń struktury gospodarczej.

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 niskości zmienności strukturalnych nominalnych brutto, pióra równowagi oraz ogólnych danych statystycznych.

Zweryfikowano empirycznie tezę, iż elastyczność rynku pracy w Polsce, porównana ze strukturą pracującą w województwach, w celu oceny jego elastyczności, była następująco reprezentowana:

- 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

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 regioninnie i działowo; jest tym wyższa, im bardziej struktura zatrudnienia jest nowoczesna, zbliżona do występującej w najwyżej rozwiniętych krajach europejskich. Sugeruje to istnienie pozytywnego sprzężenia zwrotnego między zaszanowaniem przemian strukturalnych w 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 po szczególnych województwach okazuje się, iż jedynie województwo warszawskie charakteryzuje się strukturą bardzo zbliżoną do struktury pracujących w krajach wyżoko rozwiniętych. Ponadto struktury pracujących w województwach górnośląskim, 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 zależność bezrobocia ukrytego w rolnicztwie jest znaczna.
- Elastyczność popytu na pracę względem, PKB stopy inwestycji i płac realnych zależna jest 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 (działu 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 (mierzonego wskaźnikiem CPI) jest podstawowym czynnikiem prowadzącym do wzrostu płac nominalnych. Co więcej, okazuje się, że poziom płac brutto na tere na bardziej zurbanizowanych jest wyższy niż na terenach słabiej zurbanizowanych. Jeśli więc zgodzić się z stawioną 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. Płynie 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 stymulować wpływ na równowagę rynku pracy, gdyż wzrost stopy bezrobocia prowadził do ograniczenia ekspancji 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 teza 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. Liberyd wskazują bowiem, że roczne stopy oszczędności w Polsce w latach 1990–95 (rozumiane jako udział oszczędności w produkcji krajowej brutto) kształtowały się na poziomie ok. 15,4–18,5% [Liberyd, 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 a 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 odpływowi osoby 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 zastąpienia zasobu bezrobocia charakteryzowały się tendencją wzrostową. Natomiast z danych o liczbach aktywnych pracy w sektorze w tym zakresie pracowników płatnych wynika, że oba te wskaźniki utrzymywały się na zbliżonej sezonowości. Różnice na tę podstawę wzięto w związku z cyklem pracy, który charakteryzuje się sezonowym rythmem na przykład w sektorze przemysłowym.
- Wskaźniki płynności zasobu zatrudnienia charakteryzowały się tendencją spadkową. To świadczy o pogorszeniu płynności w zatrudnieniu. Dla perspektywy rozwoju gospodarczego spadek wskaźników płynności, zwłaszcza w ostatnich latach, jest niepokojący.
- Istnieje znaczné zróżnicowanie elastyczności zatrudnienia w ramach sektora EKD. Najwyższą elastycznością charakteryzowało się zatrudnienie w sekcjach 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, owocnictwo, rybołówstwo i rybactwo) oraz sekcjach M i N (edukacja, ochrona zdrowia i opieka socjalna).

W sumie wzrasta rotaacja zatrudnienia; przepływy między zatrudnieniem a bezrobociem oraz w ramach samego zatrudnienia, chociaż dynamika tego zjawiska nie jest duża. Ciągle działają bariery dla wzrostu realeksacji siły roboczej w gospodarce.

2.3. Analiza efektów aktywnej polityki państwa na rynku pracy

Aktywne programy rynku pracy oparte na subsydowaniu zatrudnienia i szkoleniach bezrobotnych nastawione są na tworzenie nowych miejsc pracy i zwiększenie 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. Kubiaka) było określenie wpływu aktywnych programów na elastyczność rynku pracy. Faktyczną rolę, jaką spełniają programy rynku pracy w tworzeniu pracy, determinuje szeroką gamę czynników. Najważniejsze z nich to skala tzw. aktywnych programów rynku pracy jako czynnika sprowadzić się do tego, że różnice w zatrudnieniu między grupą uczestników aktywnych programów a grupą kontrolną (nie uczestniczących) nie są duży. Nie należy jednak wyciągać skrupulatych wniosków co zasadniczo prowadzenia tych programów. Te małe różnice stwierdzono na podstawie informacji przeciwnych dla wszystkich programów. Tymczasem efektywność progra-
Warunki tworzenia miejsc pracy


<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Uczestnicy aktywnych programów ogółem (tys.)</td>
<td>210,1</td>
<td>283,9</td>
<td>336,1</td>
<td>385,7</td>
<td>322,7</td>
<td>424,5</td>
<td>387,8</td>
</tr>
<tr>
<td>z tego:</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>prace interwencyjne</td>
<td>104,5</td>
<td>132,4</td>
<td>133,9</td>
<td>179,1</td>
<td>130,3</td>
<td>134,4</td>
<td>143,3</td>
</tr>
<tr>
<td>roboty publiczne</td>
<td>35,2</td>
<td>75,7</td>
<td>110,5</td>
<td>122,5</td>
<td>106,3</td>
<td>151,0</td>
<td>106,3</td>
</tr>
<tr>
<td>szkolenia</td>
<td>70,4</td>
<td>75,8</td>
<td>91,7</td>
<td>84,1</td>
<td>86,1</td>
<td>139,1</td>
<td>138,2</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Udział uczestników aktywnych programów w ogólnej liczbie bezrobotnych (%)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ogółem</td>
<td>8,3</td>
<td>10,4</td>
<td>14,0</td>
<td>15,7</td>
<td>14,1</td>
<td>24,7</td>
<td>21,5</td>
</tr>
<tr>
<td>prace interwencyjne</td>
<td>4,1</td>
<td>4,6</td>
<td>6,9</td>
<td>7,9</td>
<td>6,0</td>
<td>9,6</td>
<td>8,2</td>
</tr>
<tr>
<td>roboty publiczne</td>
<td>1,4</td>
<td>2,6</td>
<td>3,9</td>
<td>4,7</td>
<td>4,5</td>
<td>8,3</td>
<td>5,8</td>
</tr>
<tr>
<td>szkolenia</td>
<td>2,8</td>
<td>2,2</td>
<td>3,2</td>
<td>3,1</td>
<td>3,6</td>
<td>6,8</td>
<td>7,5</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Udział wydatków Funduszu Pracy na programy aktywne

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>ogółem</td>
<td>11,2</td>
<td>11,1</td>
<td>13,1</td>
<td>11,9</td>
<td>10,7</td>
<td>19,9</td>
<td>29,8</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Czas od zakończenia programu:</th>
<th>Prace interwencyjne</th>
<th>Roboty publiczne</th>
<th>Szkolenia</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1 miesiąc</td>
<td>25,8</td>
<td>26,0</td>
<td>17,1</td>
</tr>
<tr>
<td>3 miesiące</td>
<td>25,1</td>
<td>26,0</td>
<td>33,8</td>
</tr>
<tr>
<td>6 miesięcy</td>
<td>27,9</td>
<td>24,6</td>
<td>41,4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Raporty CASE Nr 31
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 (ograniczenia bezrobocia). Zmiany jednostkowego kosztu pracy wpływają jednak również na inne makroekonomiczne wielkości, w tym na krótko- i długookresowy wzrost gospodarczego oraz na stopę inflacji. Stabilne 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 niewielki, 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 cen pracy (płat). W fazie silnego ożywienia należy spodziewać się odwrotnej proporcji zmian cen (tj. czynników produkcji rosnącej 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 czynniki-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 niepłacącej;

- koszty zatrudnienia stanowiące wydatek zewnętrznego typu: podatki, składki i opłaty obligatoryjne wynikające z zatrudnienia, liczne 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 wewnętrz przedsiębiorstw, które dają się wyodrębnić i zidentyfikować jako koszty związane z zatrudnieniem: koszty szkoleń, zapewnienia bezpieczeństwa pracowników, zaspokojenia ich potrzeb socjalnych, administrowanie kadrą,

- oraz inne koszty, których nie wyodrębnić 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 wyodrębnianych 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 wyodrębnianych najbogatszą statystyką mają koszty związane z wynagrodzeniami i przemysłowymi płatnościami podatkowymi, składkowymi i innymi, wynikającymi z faktu zatrudnienia i/lub wy-
3.1. Koszty pracy w okresie transformacji

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


<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>w zł (wg formuły 2.1)</td>
<td>0,332</td>
<td>0,347</td>
<td>0,361</td>
<td>0,428</td>
<td>0,403</td>
<td>0,422</td>
<td>0,425</td>
</tr>
<tr>
<td>dynamika (rok poprzedni = 1)</td>
<td>1,046</td>
<td>1,039</td>
<td>1,185</td>
<td>0,942</td>
<td>1,048</td>
<td>1,006</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>w USD (wg formuły 2.2)</td>
<td>0,351</td>
<td>0,473</td>
<td>0,654</td>
<td>0,972</td>
<td>0,976</td>
<td>1,138</td>
<td>1,393</td>
</tr>
<tr>
<td>dynamika (rok poprzedni = 1)</td>
<td>1,347</td>
<td>1,383</td>
<td>1,485</td>
<td>1,004</td>
<td>1,166</td>
<td>1,224</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Relacja kosztów pracy w zł do kosztów pracy w USD</td>
<td>0,945</td>
<td>0,734</td>
<td>0,551</td>
<td>0,440</td>
<td>0,412</td>
<td>0,371</td>
<td>0,305</td>
</tr>
</tbody>
</table>


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

Źródło: GUS, 1997 – Koszty pracy w gospodarce narodowej w 1996 roku
Wprawdzie wynagrodzenia stanowiły podstawowy składnik kosztów pracy, to jednak w latach 1991–1997 ich udział w kosztach pracy ogółem (wliczanych w koszyta nie wypłaconych zysku) zdecydowanie zmale³ (z ponad 70% do ok. 64%). Świadczy to o wy¿szej dynamice pozap³acowych składników kosztów.

W skali ca³ej gospodarki płacowe koszty pracy zwiêkszaly siê bardziej ni¿ w przemyœle wskutek wolniejszego narastania „luki” miêdzy dynamik¹ wydajnoœci pracy a dynamik¹ wynagrodzenia oraz wskutek przesuniêæ zatruœdnienia do usług, w których wzrost wydajnoœci jest rela¿ywnie najni¿szy. Bior¹c pod uwagê, ¿e koszty pracy kształt¹ konkurencyjna pozycjê kraju przede wszystkim w odniesieniu do dobór handlowych mo¿na dla potrzeb analizy konkurencyjnoœci uznaæ, ¿e przecieznie wy¿szy wzrost placowych kosztów pracy w gospodarce narodo-wej ni¿ w przemyœle nie jest bardzo istotny. Z punktu wi¿dzenia tworzenia miejsc pracy trudno by³oby jednak nie braæ go pod uwagê.

Rysunek 1. Udzia³ wynagrodzenia w kosztach pracy w Polsce w latach 1991-1997 (w %)

Rysunek 2. Udzia³ kosztów zwi¹zanych z zatrudnieniem w PKB w latach 1991-1997 (w %)
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, wyjątkiem Włochy, w których statystyki ujmują PKB szacunki produkcji wytwarzanej w szarej sferze, a nie zawierają pełnego rachunku kosztów. Przykładowo udział kosztów zatrudnienia w PKB w USA wynosił 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 dochodziło w ostatnich latach raczej do obniżania udziału kosztów pracy, podczas kiedy w Polsce i w Czechach one rosyły. 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 socjalnych 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 pochodzązącą 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) wywierzane są jednoznaczne sygnały o konieczności zawierania pomocy państwa w stosunku do podmiotów gospodarczych. Powodem jest wpływ pomocy publicznej na znieszczenie 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),
- miękki 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 dodatkowe przyznawane na raty, ewentualnie umorzenie zadłużenia,
- zamówienia rządowe realizowane na korzystniejszych warunkach.

Każe 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 podkreślano, 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 klęsках żywiołowych.

Formułowane są przy tym warunki związane z udzieleniem pomocy, przede wszystkim takie jak:
- tymczasowy charakter pomocy,
- powiązanie ze szkoleniem pracowników,
- zatrudnianie na czas nieokreślony.


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 stopniach ekonomicznych. Niektołe 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 horyzontal-

---

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Ukierunkowanie pomocy</th>
<th>Forma pomocy</th>
<th>Adresaci</th>
<th>Instytucja zarządzająca</th>
<th>Wielkość pomocy</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>specjalne strefy ekonomiczne</td>
<td>ulgi podatkowe dla inwestorów</td>
<td>inwestorzy na wyznaczonych obszarach w kraju</td>
<td>Ministerstwo Gospodarki</td>
<td>31 120,0 tys. zł</td>
</tr>
<tr>
<td>rozwoj przedsiębiorczości na obszarach wiejskich</td>
<td>preferencje kredytowe</td>
<td>mieszkańcy wsi i małych miast do 10 tysięcy mieszkańców, mieszkańcy miast do 20 tysięcy mieszkańców</td>
<td>Europejski Fundusz Rozwoju Wsi, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa</td>
<td>2 228,76 tys. zł</td>
</tr>
<tr>
<td>specjalne programy przeciwdziałania bezrobocia</td>
<td>pożyczki i dotacje dla bezrobotnych i przedsiębiorstw na podtrzymanie zatrudnienia, ulgi inwestycyjne</td>
<td>zagrożeni bezrobociem i bezrobotni, inwestorzy w gminach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym</td>
<td>Ministerstwo Pracy – Fundusz Pracy</td>
<td>2 029, 6 tys. zł</td>
</tr>
<tr>
<td>wspieranie regionalnych programów restrukturyzacji, wspieranie sektorowych programów restrukturyzacji</td>
<td>pożyczki i dotacje dla firm</td>
<td>inwestorzy w regionach o nasilonej restrukturyzacji, przedsiębiorstwa restrukturyzowane</td>
<td>władze regionalne, Minister Gospodarki i Skarbu Państwa</td>
<td>3 617, 4 tys. zł</td>
</tr>
<tr>
<td>wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych</td>
<td>ulgi podatkowe w zakładach pracy chronionej (ZPCH), dotacje i kredyty preferencyjne dla ZPCH</td>
<td>przedsiębiorcy zatrudniający osoby niepełnosprawne</td>
<td>PFRON</td>
<td>15 446,3 tys. zł</td>
</tr>
<tr>
<td>oddłużanie firm nie płacących składek ZUS</td>
<td>umarzanie zadłużenia, pozwolenie na spłatę ratalną</td>
<td>zadłużone firmy (42% należności przypada na przedsiębiorstwa górnicze)</td>
<td>ZUS</td>
<td>15 446,3 tys. zł</td>
</tr>
<tr>
<td>likwidacja skutków powodzi</td>
<td>pożyczki nie oprocentowane, dotacje i dary</td>
<td>pracodawcy, chłopi</td>
<td>Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych</td>
<td>15 446,3 tys. zł</td>
</tr>
</tbody>
</table>

---

Raporty CASE Nr 31
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 instytucje prywatnego ubezpieczenia się od bezrobocia prowadzioby do luk w zabezpieczeniu. Grupy najbardziej zagrożone bezrobociem mają jednocześnie gorszą pozycję na rynku pracy i niższe zarobki, co prowadziłoby do tego, że byliby 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 (nonszanlacja wobec zagrożenia ryzykiem) polegające z jednej strony na mniejszym poszanowaniu pracy przez pracowników i istnieniu mniejszych obaw zwolnień w sytuacji, gdy istnieją zasiłki oraz z drugiej strony na łatwiejszych decyzjach pracodawców dotyczących zwolnienia 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 (kwaliifikacje, 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 przywracają 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 niedolni do pracy przez kumulację kilku cech; niskich kwaliifikacji, 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 zapewniającego uniknięcie sytuacji ubóstwa.

Pierwsza koncepcja, ubezpieczeniowa, charakterystyczna także dla zabezpieczania się przed innymi ryzykami: chorobą, 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 ubezpieczeniom zaopatrzeniowym, oznacza pomoc dochodową finansowaną z podatków, której wysokość jest nierozróżniona 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 przewaga u nich model bardziej ubezpieczeniowy, np. w USA, Japonii, we Włoszech, Hiszpanii, Portugali i Grecji. Model bardziej zaopatrzeniowy przewaga 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 dochodowe 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 roznice. 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 waży 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 długoletnich są też elementem systemu pomocy społecznej albo szerzej systemu minimalnego dochodu gwarantowanego. W tych systemach obok kryterium dochodowego, jako progu 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, Belgi powodowaniu, 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 uzyskano zasiłek bezrobotnych zdefiniowanych otwartych. Nicholas Barr nazywa to sytuację niezdefiniowaną, nie binarną (nie zero-jedynkową) [Barr, 1994]. To oznacza, że bezrobocie nie zawsze jest związane z brakiem pracy, a zatrudnienie z jej poziomem stosuje się do zasiłków oraz do wynagrodzenia. Mamy więc w tej kwestii zasiłki, które są indywidualnymi, 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 dominującą w regionie na początku okresu transformacji. Ciąża jeszcze występuje, ale jej skala jest znacznie mniejsza. To też wpłynęło na to, że statystyki bezrobocia zarejestrowanego są obecnie znacznie bardziej wiarygodne

niz na poczatku dekady. Dotyczy to przede wszystkim krajów Europy Środkowej.

Pomocne w odpowiedzi na pytanie, czy zjawisko bezrobocia jest jednoznaczne może być porównanie statystyk 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 postrzadzieckich bezrobocie rejestrowane jest mniejsze niż bezrobocie faktyczne. Dotyczy to także krajów balijskich (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 zaistnianych koncepcjach ochrony socjalnej bezrobotnych.

Innym zjawiskiem utrudniającym tworzenie przekonywujących koncepcji pomocy bezrobotnym w regionie Europy Środkowej i Wschodniej jest nierównomierność rozkładu problemu bezrobocia w społeczeństwach post-socialistycznych. W porównaniu z krajami zachodnimi bezrobocie na Wschodzie dotyka niektórych grup ponad socjalistycznych. W porównaniu z krajami zachodnimi bezrobocie na Wschodzie jest nieproporcjonalna i to w bardzo wielu charakterystycznie wieku [szerzej Golinowska, 1999]. W tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z powodzeniem proporcjonalnym bez robocie ludzi młodych oraz z trudnościami z wchodzi niem absolventów szkół na rynek pracy. Jeżeli w Unii Europejskiej udział ludzi młodych (19–25 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 płeci. W Unii Europejskiej różnica w stopie bezrobocia między mężczyznan i kobietami wynosi około 3 punkty procentowe na niekorzyść kobiet. W krajach naszego regionu różnica ta jest ciągle przeciętnie mniejsza, chociaż w Polsce jest większa, ale na przykład w Bułgarii stopa bezrobocia mężczyzn jest taka sama jak kobiety [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 paradoxów:

• występowania nadwyżek w funduszach tworzonych na te cele; relativejny wysoką składkę płacą pracodawcy (niekiedy wyłącznie), a uprawnienia do świadczeń są re strykcyjne (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 ochraniania 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 szczery.

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

Pozostałe kraje balansują, przyjmując 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 Słoweni. Okres pobierania zasiłku jest raczej krótki. W zasadzie nie przekracza roku, poza Polską, w której przyjmuje się zasiłek w specjalnych okolicznościach (w rejonach wysokiego bezrobocia strukturalnego) oraz na Słoweni, 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 Słoweni. 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 dłuży

* 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 zmienina. 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 da pozytywne efekty z punktu widzenia przeciwdziałań ubóstwu. Jednak przy polskim charakterze bezrobocia w zasadzie utrwała sytuację. Ponadto motywuje do wyszukiwania 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, 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 dłuższej niż rok. Znaczna część pieniężnej pomocy dla bezrobotnych pobierana jest w formie zasiłków i świadczeń przedemerytalnych.

Doświadczenia innych krajów w konstruowaniu systemu zasiłków dla bezrobotnych nie dają jednoznacznej podpowiedzi. Systemy te są bardzo zróżnicowane. Klasyczne rozwiązanie bazujące na regulach 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 składają się polskich bezrobotnych do wychodzenia z bezrobocia, ponieważ ma ono głównym celem strukturalnym, zarówno w praktyce 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 zwiększenia 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 zdadniczą dla uzyskania długookresowej korzyści – wyjścia ze stanu bezrobocia przez ponowne zatrudnienie i uzyskanie dochodów z pracy. Uporządkujemy te rozwiązania 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 pozostające są głównie jako narzędzie przeciwdziałania ubóstwu i wówczas aktywizujących innych form swobodnego korzystania z pracy. W przypadku zasiłków dla bezrobotnych w innych krajach, zasiłki zaczynają w obecnej sytuacji pełnić wówczas rolę świadczenia pomocowego – ochrony przed ubóstwem.
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 szybkemu wychodzeniu ze stanu bezrobocia w odniesieniu do płac związane jest z teorią płacy progowej oraz poziomem płacy netto.

Placa 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 pozostania 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.


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


**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**

Pozio mu płac netto jako czynnik wyjaśniający motywację do wychodzenia z bezrobocia związany jest z następującymi, głównymi teoriami rynku pracy: teorią poszukiwań oraz teorią insidersów i outsidersów w części dotyczącej negocjacji płacowych. Zgodnie z nimi wysoki poziom płac uzyskiwany między innymi przez wysoko położone posiadacze pieniądza wyższych w okresie intensywnego poszukiwania pracy oraz motywuje do zachowań selekcyjnych poszukujących płaca netto niższych, a ich nawet dyskryminujących. Pracodawcy kierują się tym pewnymi przekonaniami, znajdującymi potwierdzenie w badaniach empirycznych:

- większe szanse na bycie wydajniejszym pracownikom stanowią zatrudnienie, którzy chcą zmienić pracę niż bezrobotni poszukujący pracy,
- bezrobotne trwające powyżej trzech miesięcy zniechęca 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 zatrudniania 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 dłuższej 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].
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 społecznego 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 pożądanych zachowań bezrobotnego, to istnieje motywacja do przedkładania świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych.

W rozważanym problemie nie tylko pomoc społeczna jest alternatywą dla zasiłków, co świadczenia ubezpieczeń społecznych, a przede wszystkim zasiłki chorobowe, renty inwalidzkie i wcześniejsza emerytura.

Powyższe zestawienie ujmuje możliwe przepływy w ramach systemu zabezpieczenia społecznego typowe dla polskich doświadczeń. Przede wszystkim zasiłki chorobowe, renty inwalidzkie i wcześniejsza emerytura.

Powyższe zestawienie ujmuje możliwe przepływy w ramach systemu zabezpieczenia społecznego typowe dla polskich doświadczeń. W tym dassie doświadczania ubóstwa, system pomocy dla bezrobotnych powinien być taki, aby zasiłki były zbliżone do kosztów utrzymania rodziny, co zabezpieczałoby dodatkowe kwalifikacje, będącego w sytuacji ubóstwa. Wiele konstrukcji zasiłkowych bierze pod uwagę tego rodzaju kryteria.

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 uwzględnieniem 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
wskaźniki udziału studyujących 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 on ogółem 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 kształci 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, związanym z potrzebami restrukturyzującej się gospodarki. Są to głównie kierunki ekonomiczne, a ścisłą zarządzanie, biznes, finanse i marketing. Wzrosła też zainteresowanie kierunkami społecznymi: socjologią, politologią, polityką społeczną i prawem. Zmniejsza się udział studentów podejmujących studia na wydziałach przyrodniczych oraz ścisłe humanistycznych. Utrudnia się nadal zainteresowanie kierunkami technicznymi, aczkolwiek w tej dziedzinie następują znaczące przeżucia między uczelniami. Popyt jest większy w uczelniach renomowanych, a popularne 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 poświęczeniach, 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 grupą 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
przetwórczego, budowlane i transportowe nie zatrudnia-
jące osób ze zbyt wysokimi kwalifikacjami zawodowymi
[Liwiński, 1998]. Oczywiście w każdej z tych branż po-
trzebna jest pewna grupa pracowników o wyższych kwa-
lifikacjach, 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%).
Głównie działy sektora publicznego to edukacja, opieka
zdrowotna i administracja państwowa, czyli działy wyma-
gające 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 aktywno-
sći ten aspekt był i jest w dalszym ciągu niedoceniany, tak
odniesieniu do polityki rządów i samorządów, jak i grup-
powych, czy jednostkowych strategii działania.

To niedocenianie nakładów na podnoszenie jakości
zasobów ludzkich w polityce gospodarczej i społecznej
rządów występowało w okresach i krajach zdominowa-
szych zarówno poglądy keynesianistycznych, jak i eko-
nomii neoklasycznej. W pierwszym przypadku mieliśmy
do czynienia z wyraźną dysproporcją w polityce, polega-
jącą 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 poda-
żowa nie była ignorowana, ale jak pokazują to analizy po-
litologiczne dotyczące decyzji związanych z rynkiem pra-
cy, 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 wi-
doczną jest to w krajach, które mają większe zaniedbania
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 wy-
datków, które w pierwszym okresie transformacji uległy
wielkiemu obniżeniu niż produkt krajowy brutto. Pod-
czas gdy całość wydatków społecznych podlegała ochronie,
żądztwem wzrosła ich wartość realna, to w przy-
padku edukacji mieliśmy do czynienia z wyjątkowo głębo-
kim obniżeniem realnych nakładów, bo aż o 21% w la-
stąpiła stabilizacja na obniżonym wcześniej poziomie,
z nieznaczną tendencją realnego wzrostu. Dopiero
w 1995 r. zauważona była pewna poprawa, około 5% wzrostu w ujęciu realnym. Znaczną poprawę odnotowa-
ną także w latach następnych.

Przez połowę transformacyjnej dekady zmniejszyły
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 licz-
ba studentów. Uczelnie niepaństwowe, mimo ich niezwy-

W drugiej połowie dekady sytuacja uległa zmianie. Nastąpił wzrost środków publicznych na uczelnie wyższe, ale ten wzrost nie nadawał na wzrost 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 wzrosł 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 skandinawskich – 8% PKB, a najniższe w krajach Europy Południowej i Turcji – 5% PKB. Istnieje korelacja między wysokością wydatków, a dostępnością kształcenia, szczególnie na poziomie wyższym.

Około 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 studentów (stypendia, granty, gwarancje kredytowe) jest większy niż w krajach, gdzie szkolnictwo jest przede wszystkim państwowe, a nauczenie 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 ogólnokształcącą. Powtarzane są często opinie, że osoby z ogólnym średnim wykształceniem są dla pracodawcy atrakcyjne, ponieważ to on według własnej koncepcji i potrzeb może zająć się ich dalszą edukacją zawodową. Tymczasem dane o kształceniu przez pracodawców nie potwierdzają, że takie podejście jest obecnie dla nich charakterystyczne. 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. Roła pracodawców w finansowaniu szkoleń uległa zmniejszeniu. Wprawdzie 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 [Iżycka, Strojny, 1999], chociaż 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 sfераch. 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 zaangażowanie większa otwartość. Jakość kształcenia zawodowego zależeć będzie od stopnia zaangażowania pracodawców, tak programowego, jak i finansowego.
Warunki tworzenia miejsc pracy

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 narodowych 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 niemożliwie [Radziwiłł, 1999]. Bardziej szczegółowe analizy wskazują na szybsze powiększanie różnic między województwami o średniej stopie i stopie najniższej (województwa o najlepszej sytuacji na rynku pracy), co wskazuje na postęp w czolewce a utrwalanie się grupy pozostających. Badacze tego problemu postawili też, 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.


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

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Średnia arytmetyczna</td>
<td>7.0</td>
<td>12.7</td>
<td>14.9</td>
<td>18.3</td>
<td>18.0</td>
<td>16.9</td>
<td>14.9</td>
<td>11.9</td>
</tr>
<tr>
<td>Minimum</td>
<td>2.1</td>
<td>4.2</td>
<td>5.9</td>
<td>7.6</td>
<td>6.5</td>
<td>5.4</td>
<td>4.1</td>
<td>2.7</td>
</tr>
<tr>
<td>Maksimum</td>
<td>11.5</td>
<td>18.6</td>
<td>24.1</td>
<td>31.0</td>
<td>29.8</td>
<td>28.4</td>
<td>25.7</td>
<td>21.2</td>
</tr>
<tr>
<td>Rozstęp</td>
<td>9.4</td>
<td>14.4</td>
<td>18.2</td>
<td>23.4</td>
<td>23.3</td>
<td>23.0</td>
<td>21.6</td>
<td>18.5</td>
</tr>
<tr>
<td>Odchylenie standardowe</td>
<td>2.1</td>
<td>3.6</td>
<td>4.4</td>
<td>5.8</td>
<td>5.6</td>
<td>5.1</td>
<td>4.8</td>
<td>4.2</td>
</tr>
<tr>
<td>Współczynnik zmienności</td>
<td>0.299</td>
<td>0.281</td>
<td>0.295</td>
<td>0.315</td>
<td>0.311</td>
<td>0.301</td>
<td>0.324</td>
<td>0.353</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Raporty CASE Nr 31
Rysunek 7. Poziomy model rozwoju przestrzennego Friedmana

Stylistycznych przemian, a nie ująć normatywnych, jak np. teoria wzrostu zrównoważonego. Raul Prebisch i John Friedmann, twórcy teorii centrum i peryferii ukazują kumulację innowacji w centrum i wysysanie czynników produkcyjnych z peryferii jako główne źródło jego sukcesów. Friedmann zwraca przy tym uwagę nie tylko na zmienne czysto ekonomiczne, ale także socjologiczne i politologiczne. 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 rozwijanych w jednym regionie i negatywnych tego skutków w innych. Czynić to powinny elity, które świadome konfliktów rodzających się na tle tendencji różnicujących będą skłonne stymulować rozwój subsydiarnych.

Raporty CASE Nr 31
Tabela 5. Determinanty regionalnego zróżnicowania bezrobocia

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

Ogólny wniosek, jaki wynika z przeprowadzonych analiz jest taki, że nie można spodziewać się, iż mechanizm rynkowy obniży różnicę w zatrudnieniu między regionami. Przy niskiej mobilności różnicę te będą wpływać na upodolenie 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 wyzwania dla województw w prowadzeniu polityki wyrównawczej, ponieważ w nowej strukturze administracyjnej z większymi województwami zróżnicowanie regionalne bezrobocia „przeniosło się” między województwem a wewnętrz 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 [Huc-ker, 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 dobra współpraca instytucji rządowych, samorządowych oraz partnerów socjalnych. 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 kontrol.

* 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.


8.1.2 Rolnictwo

wagę rolnictwa indywidualnego. Jak w tej sytuacji rozpo-cząć restrukturyzację?

W pierwszym rządzie należy założyć, że proces ten będzie powolny. Powolny nie tylko ze względu na chęć unikania trudnych konsekwencji socjalnych oraz politycz-nych 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 wspie-ranie młodzieży, która na wsi zostanie (powróci po uzys-kiu wykształcenia) i podejmie przedsiębiorcze działania sprzyjające restrukturyzacji lokalnego środowiska.

Równolegle niezbędne jest przygotowanie programów restrukturyzacji obszarów wiejskich dostosowanych do konkretnych warunków lokalnych. Szczególnie tutaj potrzebne są wyciągnięcia wiedzy i doświadczenia dotyczące restrukturyzacji. Mogą one je opiniować i pomagać w ich przygotowywa-niu. Finansowanie miało pochodzić z innego źródła, czy też „workshopów” z szerokim zakresem celów i miało służyć do młodych, które na wsi zostaną (powróci po uzys-kiu wykształcenia) i podejmie przedsiębiorcze działania sprzyjające restrukturyzacji lokalnego środowiska.

8.2. Doświadczenia innych z restrukturyzacją gospodarki


Równolegle niezbędne jest przygotowanie programów restrukturyzacji obszarów wiejskich dostosowanych do konkretnych warunków lokalnych. Szczególnie tutaj potrzebne są wyciągnięcia wiedzy i doświadczenia dotyczące restrukturyzacji. Mogą one je opiniować i pomagać w ich przygotowywa-niu. Finansowanie miało pochodzić z innego źródła, czy też „workshopów” z szerokim zakresem celów i miało służyć do młodych, które na wsi zostaną (powróci po uzys-kiu wykształcenia) i podejmie przedsiębiorcze działania sprzyjające restrukturyzacji lokalnego środowiska.

8.2.1. Instytucje wspierania restrukturyzacji

Angielskim zwyczajem jest/było powoływanie specjal-nych, zadańowych 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. Posiadała ona władzę nad rejonem górniczym, do którego był przypisana, a także miała przywileje w zakresie finansowania i inwestycji. W ramach pomocy finansowej w zakładaniu firm BCE oferowało przedsiębiorcy kredyty w wysokości co 25% całości inwestycji. Współpraca to było pomyślne 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 włożo-nych przez prywatnych inwestorów. Działo się tak dlatego, iż dobra opinia BCE znacznie ułatwiała dostęp do innych źródeł finansowania.

W ramach zagospodarowania przestrzennego świadome inwestowano (BCE) w tzw. Parki Przemyślowe na terenach pokopalnianych. Do roku 1995 zbudowano 15
takich ośrodków, które znacznie ułatwiały drobnemu przedsiebiorcy przeobrażenie się w dużego pracodawcę.

Po pomoc BCE, głównie finansową, mogły się również zwracać już istniejące i działające na terenach pogórniczych lokalne agencje rozwoju. Ich podstawowo wym celem było pomóc małym przedsiebiorstwom, szczególnie w zakresie doradztwa i dostarczania pomieśczeń biurowych. BCE prowadziła również wspomniane job shopy i prowadziła kursy szkoleniowe dla górników chcących zmienić zawód.


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 federalnym 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 POWOLENIE 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 świadczenie 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, za-bezpieczeństwo istniejących i stworzenie nowych miejsc

Raporty CASE Nr 31

Warunki tworzenia miejsc pracy

39
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 wspomnieni 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 opracowywały 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 przyznają 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. Najpoważniej 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 rejon, projektów tylko 318 uzyskało akceptacje rządu [Danielczyk & Wood, 1993].

Drugim rodzajem instytucji stworzonej w Zagłębiu Ruhry dla celów restrukturyzacyjnych jest IBA, czyli Internationale Bauausstellung. Program ten pomysł został jako przykład sterowanego przez państwo rozwoju ekonomicznego, strukturalnego i społecznego starych regionów przemysłowych. IBA pomysł 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 wchodzą urzędnicy różnych ministerstw rządu Nadrenii Północnej Wfelsi, przedstawiciele izb przemysłowych i handlowych, związków zawodowych, miast, spółek, stowarzyszeń architektów etc. Ze spółkom temu przewodniczy Minister Rozwoju Miast rządu Nadrenii. Przedsiębiorstwo to ma na celu koordynację projektów, zbieranie koniecznych ekspertyz i kontroliowanie 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 codzienne 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 motywuje je do współdziałania. Po pierwsze, obecność na terenie gminy projektu zrealizowanego w ramach IBA ma bardzo duże znaczenie prestiżowe. Pozostaje 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 restrukturyzowymi, a nie podrzucianie zatrudnienia w działach restrukturyzowanych.

Do rozważenia są obie przedstawione drogi restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego: niemiecka i angielska. Metoda niemiecka jest zdecydowanie popularna w wielu latach unikano większych zwolnień, popyt na węgiel (przynajmniej do początku lat 90) był odgórnie ustalony poprzez podanie liczebności i inicjowane przez państwo długoterminowe umowy z elektrowniami i hutami. Różnicę w cenach zbytu i kosztach produkcji pokrywali niebagatelnymi sumami niemieckiego podatku.

Droga angielska była podobna do niemieckiej do początku lat 80. Potem nastąpiły szybkie przemiany wymu-
szone poprzez poddanie górnictwa wymagającym prawom rynku. W przeciwieństwie do Niemiec nie obyło się bez poważnych zaburzeń społecznych, lecz również w przeciwieństwie do Niemiec o restrukturyzacji górnicza węgla kamiennego w tym kraju można już mówić w czasie przyszłym. Bezrobocie na „angielskich polach węglowych” nie odbiega już od średniej w kraju. Pracujące kopanie są prywatne i zyskowne.

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 repercusje dla sytuacji na regionalnym rynku pracy niż miało to miejsce w przypadku górnictwa brytyjskiego, przynajmniej częściowo rozszanowanego po terenie całego kraju. Jednak powolny proces zwolnień zastosowany w Niemczech nie uchronił Zagłębia Ruhry od znacznie podwyższoną, w stosunku do reszty kraju, poziomą 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 najbliżej 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 rozwiązywania sprawy nadmiernego zatrudnienia w śląskim górnictwie. Po pierwsze – to względne 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 podróży 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 sugerowało, iż znaczną część zwolnionych górników mogliby znaleźć, być może gorzej płatną pracę na miejscu, bez konieczności opuszczenia rodzinnego stanu.

Za rozwiązaniem brytyjskim przemawia niska zasobność krajowa polskiego podatnika. Polskie podatniki, która w końcu rozwiązać się w tempie znacznie szybszym niż doganiana Unia Europejska, nie stać na długoterminowe finansowanie strat ponoszonych przez górnictwo. Wysokie koszty socjalne szybkiej restrukturyzacji są w dłuższym okresie znacznie lepszą inwestycją publiczną niż dofinansowanie rosnących strat podtrzymywanego górnictwa. Ponadto Unia Europejska, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Niemiec, nie będzie spokojnie przyglądala się dotacjom dla nierentownych branż, nawet jeśli będą one ukryte w postaci niższych 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 praco- dawców 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 ról, a nawet skutecznego rozpoznania zaistniałej sytuacji.

Tymczasem kolejne wdrażane przez rządy programy restrukturyzacyjne wydają się być znacznie bliższe rozwiązania 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 jakiekolwiek 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 długo- okresowych 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 wspólnego zainteresowania. W wyniku zawartych porozumień do Układu o Unii Europejskiej (a właściwie o Wspólnotce Gospodarczej – EWG) zostały włączone zapisy o polityce promocji zatrudnienia jako jej integralnej części (art.117 do art.120).

W Amsterdamie uzgadniono, że na poziomie europejskim nastąpi mobilizacja do poważniejszego zajęcia sprawami rynku pracy. W listopadzie 1997 r. na specjalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Luxemburgu zdefiniowano europejską strategię zatrudnienia (nazwaną procesem luxemburskim). Można powiedzieć, że zatwierdzenie zapisów do ustawy zatrudnienia jako jej integralnej części (art.117 do art.120).

W Amsterdamie uzgadniono, że na poziomie europejskim nastąpi mobilizacja do poważniejszego zajęcia sprawami rynku pracy. W listopadzie 1997 r. na specjalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Luxemburgu zdefiniowano europejską strategię zatrudnienia (nazwaną procesem luxemburskim). Można powiedzieć, że zatwierdzenie zapisów do ustawy zatrudnienia jako jej integralnej części (art.117 do art.120).

W Amsterdamie uzgadniono, że na poziomie europejskim nastąpi mobilizacja do poważniejszego zajęcia sprawami rynku pracy. W listopadzie 1997 r. na specjalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Luxemburgu zdefiniowano europejską strategię zatrudnienia (nazwaną procesem luxemburskim). Można powiedzieć, że zatwierdzenie zapisów do ustawy zatrudnienia jako jej integralnej części (art.117 do art.120).

W Amsterdamie uzgadniono, że na poziomie europejskim nastąpi mobilizacja do poważniejszego zajęcia sprawami rynku pracy. W listopadzie 1997 r. na specjalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Luxemburgu zdefiniowano europejską strategię zatrudnienia (nazwaną procesem luxemburskim). Można powiedzieć, że zatwierdzenie zapisów do ustawy zatrudnienia jako jej integralnej części (art.117 do art.120).

1. Filar pierwszy – to działania zwiększające szanse 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 (zaśilków) 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.


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) konzultowane i dyskutowane.


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 definiowanej 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 wyznaczonem 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 mogą 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 recesji i miał miejsce znaczny spadek zatrudnienia, znacznie niższy 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 zrekompensowało 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].


Źródło: International Financial Statistics
Warunki tworzenia miejsc pracy

10.1. Amerykańska strategia zatrudnienia

Poziom bezrobocia w Stanach Zjednoczonych od dawna nie zmienia się i fluktuje 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 wartości 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% bezrobocnych;
- 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 trzyletniościodałotecznie odnotowano także wzrost aktywności zawodowej, zwłaszcza kobiet.

Gospodarka była w stanie wchłonąć rosnącą podaż pracy i zatrudnienie wzrosło w latach 1970–1996 o 61%. W wyniku wzrostu PKB wynosił ok. 1% i zatrudnienie pociągało za sobą wzrost zatrudnienia o około 0,66%.

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

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

Źródło: Monthly Labor Review, June 1996, s.30. [za:] Ochel, W., Mehr Beschaftigung 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 różnicę w klasifikacji 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 ustalone są w trybie negocjacji indywidualnych. Związki zawodowe szeszą tylko około 10% pracowników, a w sektorze usług, w którym notowany jest największy wzrost zatrudnienia, nie mają żadnego znaczenia. W wyniku zdecentralizowania trybu ustalania płac, są one znacznie bardziej zróżnicowane niż w krajach zachodnioeuropejskich i nierówność zwiększają się: wzrostowi płac najlepiej zarabiającej grupy towarzyszy wzrost liczebności grupy mało zarabiającej.

Ochrona prawna przed zwolnieniem z pracy jest znakoma. 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 pleć, rasę czy przynależność związkową.


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

10.1.3. Podatki i transbery socjalne a zatrudnienie

Tworzeniu nowych miejsc pracy sprzyja stosunkowo niskie obciążenie płac podatkami socjalnymi (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 dwoma dziećmi o rocznym dochodzie 8890 USD (odpowiadającym minimalnej płacy) otrzymywała transfer w wysokości 40% dochodu. Powyżej dochodu 11610 USD ujemna stawka podatku płaci zaczyna spadać i osiąga zero przy dochodzie 28495 USD. Oprócz spełniania funkcji socjalnej (pomoc dlaubożych warstw ludności), ujemny podatek dochodowy eliminuje tzw. „pufkę ubóstwa”: generuje bodźce do podejmowania nawet niskopłatnych prac, a zmęcza do pozostawania przy zasiłkach.

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

W 1996 r. podjęto 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 bodźce do reformy systemu. Główna reforma poległa 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 rodziców, chcących pracować) został przekształcony w program nazwany TANF (Temporary Assistance for Needy Families – Tymczasowa pomoc dla potrzebujących rodziców). 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
Warunki tworzenia miejsc pracy


Rzdzienny 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.

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-ty 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 trwałą, 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 EU). Wskaźnik udziału zawodowo czynnych w całej populacji ludności w wieku produkcyjnym wyniósł w 1995 r. 76,6%, gdy średni 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


---

Raporty CASE Nr 31
niz 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 pulla 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.

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

– od początku lat 80. zostało 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)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Zmiana:</th>
<th>Wielka Brytania</th>
<th>Niemcy</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Pracodawcy</td>
<td>12</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>Branży</td>
<td>4</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>Zawodu</td>
<td>8</td>
<td>0</td>
</tr>
</tbody>
</table>


Cenę niskiego bezrobocia i wyższej elastyczności rynku pracy jest również wzrost nierówności zarobków. Niemożliwe było wytłumaczenie przekształceń w skali kraju. W Wielkiej Brytanii wzrost gospodarczy niemalże równocześnie zwiększał bezrobocie (w 1970 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. Docierają do nas tzw. zjawiska, które nie są proporcjonalne wzrostowi dochodu, ale zamiast tego, w odniesieniu do przemian strukturalnych, są powiązane z zestawieniem z wyższą elastycznością rynku pracy. 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 I 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 rosta 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. Słaby wzrost gospodarczy i wysokie bezrobocie wyjaśniano różnymi czynnikami i okolicznościami, jednak pod koniec lat 70. coraz powszechniej zaczęto łączyć z nadmierną siłą związków zawodowych.

Ruch związkowy był wówczas rzeczywiście bardzo agresywny. Nie prowadzono nawet scentralizowanych negocjacji płacowych, lecz w każdej branży związek wynegocjował maksymalne podwyżki płac, a wpływów posiadają ogromne. Ekstremalny przypadek reprezentują tak zwane closed shops – zakłady, zatrudniające wyłącznie pracowników zrzeszonych w związkach zawodowych. Po wyborach w 1979 r. rząd 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.

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Udział pracowników o dochodach w 1986 r. zawierających się w najniższym kwintylu, którzy w roku 1991 ...</th>
<th>Wielka Brytania</th>
<th>Niemcy Zachodnie</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>... nie pracowali w pełnym wymiarze godzin</td>
<td>12,9</td>
<td>39,3</td>
</tr>
<tr>
<td>... zostali w najniższym kwintylu</td>
<td>35,8</td>
<td>27,4</td>
</tr>
<tr>
<td>... osiągali dochody zawierające się w drugim kwintylu</td>
<td>27,8</td>
<td>16,8</td>
</tr>
<tr>
<td>... osiągali dochody zawierające się w 3., 4. lub 5. kwintylu</td>
<td>23,6</td>
<td>16,6</td>
</tr>
</tbody>
</table>

– likwidację subsydiów.

Polityka ta realizowana była stopniowo, ale systema-tycznie 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 wrześ-nia 1978 r. do kwietnia 1979 r. przeszedł do historii Anglii jako „zima niepokojów” (winter of discontent). Strajki zakończyły się wywalczeniem 20% podwyżki płac, za- miast 5% podwyżki proponowanej przez rząd w związku z walką z inflacją i objęły również służby publiczne (wywóz śmieci, komunikacja, szpital).

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 odpowiedzialno-ści cywilnej za straty wynikające z ich działania. 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 uznały, że w Wielkiej Brytanii lat 70. bezkarność związków zawodowych stała się nadmierna.

Działania rządu polegały przede wszystkim na zao- strzaniu prawa i bezwzględnym jego stosowaniu. Zlikwi-dowano 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 umoty-wowane polityczną walką związków zawodowych. Po strajkach drukarzy w 1986 r. skonsolidowały 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 związków zawodowych byłoby niezgodne z konstytu-cją. W wyniku konsekwentnej realizacji strategii walki z przywilejami związkowych, angielskie związki zawo-adowe zostały mocno oslabione.

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 płac były zerowe przy niższej pensji, powyżej 52 funtów tygodniowo pracodawca i pracownik odprowadzają po 10%. Powyżej pewnej gra-nicy płaca zwolniona jest od obciążenia. Tabela 12 zawiera dane o praktycznej wysokości odprowadzanych składek w stosunku do kosztów pracy.

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Rok</th>
<th>Wielka Brytania</th>
<th>Unia Europejska</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1975</td>
<td>11,6</td>
<td>21,2</td>
</tr>
<tr>
<td>1980</td>
<td>16,7</td>
<td>22,6</td>
</tr>
<tr>
<td>1985</td>
<td>15,1</td>
<td>23,1</td>
</tr>
<tr>
<td>1990</td>
<td>15,1</td>
<td>23,9</td>
</tr>
<tr>
<td>1995</td>
<td>12,9</td>
<td>24,5</td>
</tr>
</tbody>
</table>


W 1979 r. uproszczono podatek dochodowy od osób fizycznych: z I 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.). Uważy się, że zmiany takie mogą przyczynić się do pobudzenia przedsiębiorczości.

Istniejący w Wielkiej Brytanii system Family Credit (stworzony w 1988 r. po przekształceniu wcześniej istnie-jącego 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” (polecanej 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 przyjmovnej jeden z małżonków pracuje minimum 16 godzin tygodniowo, a całkowite dochody nie przekraczają określonego progu. Rodzina otrzymuje zmniejszający się w miarę wzrostu dochodu do- datek 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 liczbą beneficjentów, więc siłę rzeczy transfery dla tych najbardziej potrzebu-jących są niższe.
10.2.4. Polityka rynku pracy


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 bodzce 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 znalezienia 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.


Program nowego rządu laburzystów przewiduje nasielenie programów pomocy dla bezrobotnych, szkoleni 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 dotyka bezrobocia, zostały upodobnione do rozwiązań amerykańskich: stworzono bodzce 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 zracjonalizować 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 zaczął się, że w latach 1990–1999 wzrost będzie wyższy i wyniesie 17%. Problemem jednak pozostaje bardzo wysoki udział bezrobocia długoterminowego (59% bezrobocnych 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 niskie) aktywności zawodowej ludności, zwłaszcza kobiet. O ile w latach 1980 i 1990 aktywność

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

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

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 przedsiębiorstw.

Powszechnie uważa się, że szybkie rozwijanie 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 %)

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>1985</th>
<th>1990</th>
<th>1996</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Razem Niemcy</td>
<td>12,8</td>
<td>15,2</td>
<td>16,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Holandia</td>
<td>22,7</td>
<td>31,8</td>
<td>38,1</td>
</tr>
<tr>
<td>Kobiety Niemcy</td>
<td>29,6</td>
<td>33,8</td>
<td>33,6</td>
</tr>
<tr>
<td>Holandia</td>
<td>51,6</td>
<td>59,4</td>
<td>68,5</td>
</tr>
<tr>
<td>Mężczyźni Niemcy</td>
<td>2,0</td>
<td>2,6</td>
<td>3,8</td>
</tr>
<tr>
<td>Holandia</td>
<td>7,7</td>
<td>15,0</td>
<td>17,0</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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 połowie,
- emerytura nie zależy od wysokości składek,
- związki zawodowe mocno popierają taką formę pracy.

Pracę w niepełnym wymiarze godzin wybierają również pracownicy wysoko wykwalifikowani. Z sondazy wynika, że tylko 6% krótko pracujących chciałby 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 pomocową – 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. wrocł 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 złoć gazu ziemnego, które spowodowało zjawisko gospodarcze nazwane „chorobą holenderską”. Holandia przeżywała kłopoty budżetowe (deficyt dochodził do 7% PKB), na przełomie lat 70. i 80. wydatki państwa wynosiły 60% PKB, do czego wydatnie przyczynił 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 – guldę – przywiązując go do marki niemieckiej.


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

10.3.2. Stosunki przemysłowe


W Holandii bardzo rozpowszechnione jest tzw. „elastyczne” zatrudnienie – okresowe lub o zmienionym 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). W Holandii bardzo rozpowszechnione jest tzw. „elastyczne” zatrudnienie – okresowe lub o zmienionym 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). W Holandii bardzo rozpowszechnione jest tzw. „elastyczne” zatrudnienie – okresowe lub o zmienionym 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).

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 odcięcie 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. waża się wokół 36% (18% PKB). Jest to bardzo wysoki poziom obciążeń, co jednak nie przeszkodziło w redukcji bezrobocia.

Wypłacane przez państwo świadczenia emerytalne nieco przewyższają urzędową linię ubóstwa, a ich wysokość uzależniona jest od sytuacji rodzinnej. świadczenia te nie zależą od płacanych w ciągu życia składek, co obniża motywację do podejmowania pracy. Jednak w Holandii istnieje powszechnie rozwinięty drugi filar zabezpieczenia dochodowego, który jest równie jednak na dość wysokim poziomie, około 50% średniej płacy (w USA – poniżej 40% średniej płacy). Prowadzona jest również polityka utrzymywania płac najniższych, a także podatków. Pracodawcy zatrudniający takich ludzi mogą liczyć na redukcje obowiązkowych składek na ubezpieczenia (o 28% gdy płaca przewyższa minimalną o mniej niż 15%, lub o 93% w przypadku zatrudnienia długotrwałego bezrobotnego).

Podatkowe programy zapewniają im ulgi podatkowe (SPAK – dla zatrudnianych nisko wykwalifikowanych, VLL – długotrwałe bezrobotnych).

W Holandii bardzo rozpowszechnione jest tzw. „elastyczne” zatrudnienie – okresowe lub o zmienionym czasie pracy, bez standardowej umowy o pracę. Następnie podatki dalsze zmniejszono, co ułatwiały znalezienie zatrudnienia nisko wykwalifikowanych, aby zwiększyć bodźce do podejmowania pracy. Jednak w Holandii istnieje powszechnie rozwinięty drugi filar zabezpieczenia dochodowego, który jest równie jednak na dość wysokim poziomie, około 50% średniej płacy (w USA – poniżej 40% średniej płacy). Prowadzona jest również polityka utrzymywania płac najniższych, a także podatków. Pracodawcy zatrudniający takich ludzi mogą liczyć na redukcje obowiązkowych składek na ubezpieczenia (o 28% gdy płaca przewyższa minimalną o mniej niż 15%, lub o 93% w przypadku zatrudnienia długotrwałego bezrobotnego).

Podatkowe programy zapewniają im ulgi podatkowe (SPAK – dla zatrudnianych nisko wykwalifikowanych, VLL – długotrwałe bezrobotnych).
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 zastrzegono kryteria ich przyznawania.

Nie tylko wyjątkowo duża liczba obywateli otrzymywała świadczenia inwalidzkie, ale równie liczba zwolnienia z pracy z powodu choroby była bardzo duża. Zasięg 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 obniżenie składki.

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

10.3.4. Polityka rynku pracy

Zasięg 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 (zasięgi). W latach 90. coraz bardziej akcentuje się działania aktywne, takie jak:

– okresowe, eksperymentalne zatrudnianie długotrwałych bezrobotnych;
– redukcje podatków i obowiązkowych składek ubezpieczeniowych dla pracodawców zatrudniających pracowników niskopłatnych, długotrwałych bezrobotnych i uczących się;
– rozwój pracy chronionej, organizowanej przez gminy;
– dotacje na prywatne prace porządkowe, 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 rozprowadzenie się pracy w niepełnym wymiarze godzin.

Bezrobocie jest niskie pomimo wysokiej liczby bezrobotnych i spadku oraz prawnej ochrony przed zwolnieniami. O tym, że zwalnianie pracowników stanowi kosztowny problem dla pracodawców, świadczą obserwacje w Holandii ich zachowania, polegające na nadużywaniu form „elastycznego” zatrudniania, które bardzo często stanowi próbę ominięcia uciągliwych regulacji. Hojne, mimo reform, świadczenia społeczne i zasiłki dla bezrobotnych mają odzwierciedlenie w wysokim osadzeniu długotrwałych 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 jednostronnego 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 dekoniunktury, 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., a w 1997 r. do 6%.

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-
łecznej („Gwarancja młodzieżowa”) która częściowo elimi
nowała 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 długookresowe
wgo 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. Odnoszone wyraźnie wzrost aktywności zawodowej – z 75% ludności w wieku produkcyjnym w 1970 r. do 82% w 1987 r. Przyczyniły się do tego głównie wzrost aktywności zawodowej kobiet. 75% średnich 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 częściej 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 przy

10.4.1. Kontekst makroekonomiczny i reformy gospodarcze

W ostatnich latach gospodarka Danii przeżywała szybkie wzrost. Przyczyniła się do tego zarówno reforma podatków, która weszła w życie w 1994 r., jak i prowizoryczny 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 zwiększeniu budżetu do eksportu. Program był jednak krótkookresowy i jego pobudzające działanie zostało zrekompensowane zarówno po stronie wydatków, jak i podatków. Po stronie podatków dokonało się to przez podniesienie podatku dochodowego w krótkim okresie: spadek dochodów o ok. 0,5% PKB.

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 częściej korzystały kobiety.

W ostatnich latach gospodarka Danii przeżywała szybkie wzrost. Przyczyniła się do tego zarówno reforma podatków, która weszła w życie w 1994 r., jak i prowizoryczny 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 zwiększeniu budżetu do eksportu. Program był jednak krótkookresowy i jego pobudzające działanie zostało zrekompensowane zarówno po stronie wydatków, jak i podatków. Po stronie podatków dokonało się to przez podniesienie podatku dochodowego w krótkim okresie: spadek dochodów o ok. 0,5% PKB.

Program stymulowania wzrostu polegał na zwiększeniu budżetu do eksportu. Program był jednak krótkookresowy i jego pobudzające działanie zostało zrekompensowane zarówno po stronie wydatków, jak i podatków. Po stronie podatków dokonało się to przez podniesienie podatku dochodowego w krótkim okresie: spadek dochodów o ok. 0,5% PKB.

Program stymulowania wzrostu polegał na zwiększeniu budżetu do eksportu. Program był jednak krótkookresowy i jego pobudzające działanie zostało zrekompensowane zarówno po stronie wydatków, jak i podatków. Po stronie podatków dokonało się to przez podniesienie podatku dochodowego w krótkim okresie: spadek dochodów o ok. 0,5% PKB.
10.4.2. Stosunki przemysłowe

W Danii istnieją silne organizacje pracodawców i pracowników oraz długą tradycję kolektywnych negocjacji płacowych. Do związków zawodowych należą nawet 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 pręgierzy prawa.

Państwo wtrąca się w negocjacje płacowe dopiero, gdy związki zawodowe i pracodawcy mają trudności ze znaniesiem kompromisowego rozwiązania. Jego interwencja może być jednak zdecydowana, jak w latach 70., gdy decydują zrąbka na kilka lat, potem zwiększone 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.

Niski 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. przeznaczone na nią 1,3% PKB. W 1994 r. weszła w życie reforma, restrukturyzująca wydatki, po której na aktywną politykę rynku pracy przeznaczono 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 obniżone zasiłki, a w przypadku recydywów tracą go całkowicie.


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

10.4.3. Polityka socjalna i polityka rynku pracy

Poziom zabezpieczenia socjalnego w Danii wysoki. Na transfery socjalne przeznacza 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 dofinansowane przez państwo. Część 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. przeznaczone na nią 1,3% PKB. W 1994 r. weszła w życie reforma, restrukturyzująca wydatki, po której na aktywną politykę rynku pracy przeznaczono 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 obniżone zasiłki, a w przypadku recydywów tracą go całkowicie.


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 dofinansowane przez państwo. Część 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.
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 przekłoiło 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.

Duryska strategia zatrudnienia jest kosztowna, ale przyносzy 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 orazściślej 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 placowych 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 względem na dotychczas niskie koszty pracy (przede wszystkim placowe) maleje, a spryty temu zarówno polityka makroekonomiczna, jak i różne dostosowania, szczególnie w przemyśle (zmniejszenie zatrudnienia pod wpływem wzrostu wydajności pracy), a także presja placowa wywoływana nie tylko zmianami kosztów utrzymania, ale także efektem demonstracji grup o wysokich zarobkach. Znaczenie placowego składnika kosztów pracy będzie rosnąć. Natomiast w obszarze kosztów pozaplacowych 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 pojętu na pracę.** Czynnik 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 działań reformatorskich zmienić 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 sektorach. 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.

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 restructuryzacji lokalnego środowiska.

Równolegle niezbędne jest przygotowanie programów rozwoju obszarów wiejskich dostosowanych do konkretnych warunków lokalnych. Szczególnie tutaj potrzebni są wykształceni eksperci krajowi, potrafiąc y wykonywać konkretne warunki lokalnych. Szczególnie tutaj powinna rozwału na wsi zostanie (powróci po uzyskaniu wykształcenia. Nie powinno się sprawy restrukturyzacji rolności zostawić wyłącznie kompetencji resortu rolnictwa.

Wobec politycznie tradycyjnie bardzo trudnego procesu polskiej restrukturyzacji – restrukturyzacji w dziedzinie górnicza – konieczne również wydaje się zaprojektowanie otoczenia instytucjonalnego znacznie bliższe go przedstawionym rozwiązaniom brytyjskim niż niemieckim. Polskie instytucje samorządowe, związane z organizacją 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 różnicowności regionalnych sytuacji rynku pracy jest taki, że nie można spodziewać się, iż mechanizm rynkowy obejmuje różnicę w zatrudnieniu między regionami. Przy niskiej mobilności różnicę te będą wpływać na upośledzenie grup ludności zamieszkujących regiony zacocone. Polityka państwa w wyrównywaniu rozwoju regionalnego jest tym bardziej konieczna, że Unia Europejska dysponuje instrumentarium, którego korzystanie wymaga istotnego wzmacnienia 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 wyzwania dla województw w prowadzeniu polityki wyrównywającej, ponieważ w nowej strukturze administracyjnej z większymi województwami zróżnicowanie regionalne bezrobocia „przeszło się” z międzywojewódzkiego na wewnątrz województw.

Powstaje pytanie, czy nowe województwo posiada wydające się instrumenty do działań wyrównujących? Nie wydaje się aby odpowiedź na to pytanie była pozytywna. Reforma administracyjna kraju wywołała problem re- lacji 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 szczelach 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 socjalnych.

**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. Stanowią około 20% całkowitej pomocy publicznej. Szacuje się ją na 0.24% PKB, a całkowitą na 1.2% PKB. Niektołe rozwiązania pomocy publicznej, głównie ze względu na nieprzejrzystość utrudniają nadzór (szczególnie zakłady pracy chronione 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 zatrud- nienia 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 rozpoznani i bieżących interwencji.

**Polityka Unii Europejskiej w sprawie zatrudnienia.** 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.

Unija 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 wexplode sąią.

Program Luksemburski zmienia społeczną perspektywę działań unijnych w sferze polityki społecznej. Z wyznaczeniem standardów socjalnych przechodzi się do działań bardziej ekonomicznych, związanych z tworzeniem pracy. Nie znaczy to jednak, że z aktywności związanej z wyznaczaniem standardów socjalnych Unia rezygnuje. To ma być nadal realizowane, zwłaszcza w zakresie wyrównywania standardów socjalnych w Unii. Niemniej, kompromis między obiema stronami zachodzi 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 rozwiązywania problemu bezrobocia, w tym z punktu widzenia opierać działania na unbuntu.


• Socjalna pomoc bezrobotnym. Świadomość dla bezrobotnych mają do spełnienia dwie funkcje: dochodową (ochronę przed ubóstwem) oraz motywacyjną – skierowaną 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 Europejskiej Zjednoczonej funkcja socjalna przeważa nad motywującą do podjęcia pracy. W krajach Europej Środkowej i Wschodniej potrzebne byłoby raczej łączenie programów przezwyciężenia bezrobocia z pomocą pieniężną, ale uwarunkowaną zobowiązaniem do uczestniczenia w tych programach i aktywnym poszukiwaniem pracy. W Polsce kombinacja kryteriów społecznych i motywacyjnych w systemie świadczeń dla bezrobotnych była istotnie zniekształcona. W pierwszym okresie dominowały kryteria związane z ochroną dochodów, co podtrzymywało by owarzątami politycznymi na tle eskalacji problemu bezrobocia. Później zdecydowano się na świadczenia relatywnie niżej i niezrównoważone, 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 przeciwstawiania ubóstwu. Jednak przy polskim charakterze bezrobocia w zasadzie utrwała swoją sytuację. Ponadto motywuje do poszukiwania możliwości nabycia innych świadczeń w systemie zabezpieczenia społecznego (chorobowych, inwalidzkich, opiekuńczych, itp.). Można postawić pytanie, czy klasyfikacje rozpoznające 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.

Raporty CASE Nr 31

Warunki tworzenia miejsc pracy
Literatura


GUS, „Rocznik statystyczny województw”, różne wyda-


GUS, „Bezrobocie rejestrowane w Polsce”, różne wyda-


Podsumowania działalności The Trafford Park Development Corporation www.poptel.org.uk/traffordpark/


Nr 1 T. Kamiński, Wpływ prywatyzacji na przeobrażenia przedsiębiorstw

Nr 2 A. Cylwik, J. Kasprowicz, 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. Woodwardsa

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
<table>
<thead>
<tr>
<th>Nr 22</th>
<th>Deregulacja monopoli naturalnych na przykładzie rynku telekomunikacyjnego, praca zbiorowa</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Nr 23</td>
<td>S. Kawalec, Banking Sector Systemic Risk in Selected Central European Countries. Review of: Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia</td>
</tr>
<tr>
<td>Nr 24</td>
<td>J. Chmiel, Rozwój sektora prywatnego w Polsce w latach 1990-1998</td>
</tr>
<tr>
<td>Nr 25</td>
<td>Otożnienie instytucjonalne małych i średnich przedsiębiorstw: analiza i rekomendacje, praca zbiorowa pod red. R. Woodwarda</td>
</tr>
<tr>
<td>Nr 26</td>
<td>M. Dąbrowski, Macroeconomic and Fiscal Challenges Facing Central European Countries During the EU Accession Process</td>
</tr>
<tr>
<td>Nr 27</td>
<td>Charakterystyka wybranych sektorów infrastrukturalnych i wrażliwych w gospodarce polskiej oraz możliwości ich prywatyzacji, praca zbiorowa pod red. B. Błaszczyk, A. Cylwika</td>
</tr>
<tr>
<td>Nr 28</td>
<td>Determinanty oszczędzania, praca zbiorowa pod red. B. Liberdy</td>
</tr>
<tr>
<td>Nr 29</td>
<td>Ekonomia polityczna konsolidacji reform, praca zbiorowa pod red. J. Kochanowicza</td>
</tr>
<tr>
<td>Nr 30</td>
<td>Uwarunkowania wzrostu sektora prywatnego w Polsce, praca zbiorowa pod red. B. Błaszczyk</td>
</tr>
<tr>
<td>Nr 31</td>
<td>Warunki do tworzenia miejsc pracy, praca zbiorowa pod red. S. Golinowskiej</td>
</tr>
<tr>
<td>Nr 32</td>
<td>Alternatywne strategie dezинфлacji, praca zbiorowa pod red. A. Wojtyny</td>
</tr>
<tr>
<td>Nr 33</td>
<td>Wspieranie wzrostu gospodarczego poprzez konsolidację reform, praca zbiorowa pod red. A. Wojtyny</td>
</tr>
<tr>
<td>Nr 35</td>
<td>Edukacja i rynek pracy, praca zbiorowa pod red. S. Golinowskiej</td>
</tr>
</tbody>
</table>