

PRIORYTETY REFORMY RYNKU PRACY SYNTEZA¹

WPROWADZENIE

Mimo sukcesywnie malejącego bezrobocia w Polsce w ostatnich latach, zasoby pracy pozostają w dużym stopniu niewykorzystane w wyniku niskiej aktywności zawodowej. Przekłada się to w negatywny sposób na wysokość dochodów gospodarstw domowych a tym samym na ich poziom życia. Do najważniejszych przyczyn tej sytuacji zaliczyć można demotywujący charakter świadczeń socjalnych, wysokie opodatkowanie pracy (szczególnie nisko wykwalifikowanej), niedostateczne kwalifikacje części siły roboczej i związana z tym marginalizacja niektórych grup pracowniczych. Priorytetem polityki rynku pracy w Polsce jest zatem podniesienie aktywności zawodowej. Wymaga to reformy systemu świadczeń socjalnych i opodatkowania pracy, ściślejszego powiązania systemu kształcenia z potrzebami rynku pracy oraz bardziej efektywnych usług i programów zatrudnienia, szczególnie dla grup zmarginalizowanych.

Niniejszy tekst jest próbą diagnozy problemów polskiego rynku pracy oraz określenia kierunków niezbędnych reform. Analizę rozpoczynamy od przedstawienia powodów, dla których rynek pracy w Polsce wymaga zmian. Następnie identyfikujemy priorytety (cele) polityki zatrudnienia. W ostatniej części wskazane zostały propozycje reform i polityk służących zwiększeniu zatrudnienia.

Dlaczego należy reformować rynek pracy?

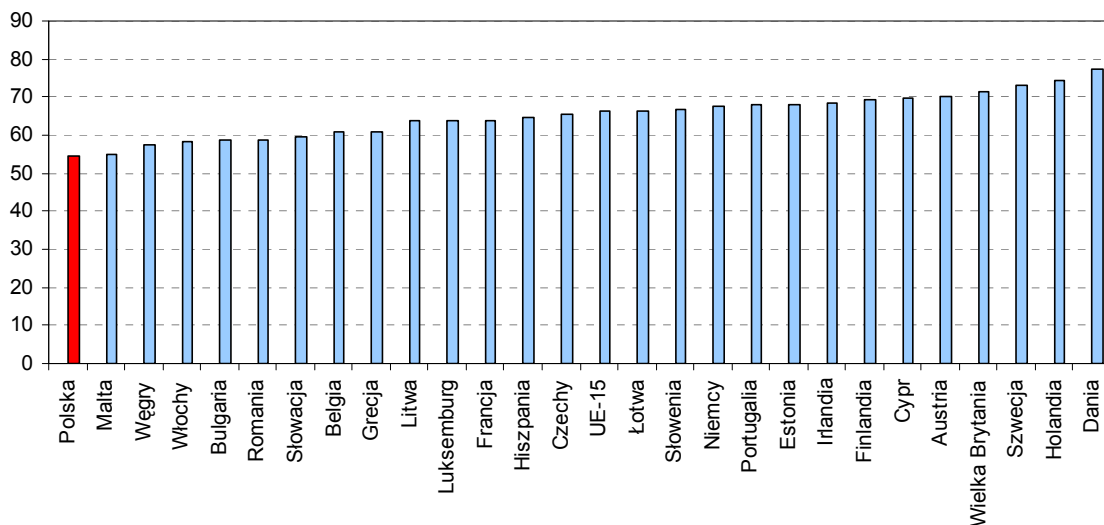
Bezrobocie w Polsce istotnie zmalało w ciągu ostatnich dwóch lat. Stopa bezrobocia osiągnęła stosunkowo niski poziom 8 procent, bliski przeciętnej dla Unii Europejskiej. Zmiany te wynikają przede wszystkim z bardzo wysokiego popytu na pracę, co przejawia się nie tylko spadkiem bezrobocia, lecz również dynamicznie rosnącym zatrudnieniem i towarzyszącym mu wzrostem płac. Sytuacja na rynku pracy wydaje się zatem nadzwyczaj korzystna. Wobec tego, czy potrzebna jest w tej sytuacji reforma rynku pracy w Polsce? Odpowiedź jest pozytywna, ponieważ niskie bezrobocie, będące wynikiem wyjątkowo dobrej koniunktury gospodarczej, maskuje strukturalne problemy polskiego rynku pracy. Osłabienie koniunktury wywołane niższym tempem wzrostu PKB, co jest nieuniknione w gospodarce rynkowej podlegającej cyklicznym wahaniom, może doprowadzić do odwrócenia tego pozytywnego trendu. Jest mało prawdopodobne, aby bezrobocie wróciło do poziomu zbliżonego do 20 procent, ponieważ odzwierciedlał on

¹ Synteza oparta jest na wynikach prac zespołu kierowanego przez Panią Minister A. Chłoiń-Domińczak. W skład zespołu wchodziły następujące osoby: prof. M.Góra, dr G. Grotkowska, dr J. Liwiński, prof. I. Kotowska, mgr I. Magda, mgr A. Matysiak, mgr A. Radziwiłł, dr J. Rutkowski, dr A. Ruzik, mgr M. Sarzalska, prof. U. Sztanderska, mgr M. Walewski. Lista opracowań źródłowych podana jest na końcu niniejszego opracowania.

przede wszystkim intensywną restrukturyzacją polskich przedsiębiorstw na początku XXI wieku, jednak już kilku punktowy wzrost bezrobocia, związany z nadchodzącym pogorszeniem koniunktury, przełoży się na zauważalne napięcia na rynku pracy, spadek dochodów ludności, a tym samym dalsze obniżenie popytu konsumpcyjnego. Reformy rynku pracy są więc konieczne, aby zmniejszyć społeczne koszty wahań koniunkturalnych.

Mimo spadku bezrobocia, stopa zatrudnienia w Polsce kształtuje się na bardzo niskim poziomie.² Przeciętnie w 2007 r. na 100 osób w wieku 15-64 lat zaledwie około 57 pracowało. To znacznie mniej niż średnia dla Unii Europejskiej (65 procent) i założony w Strategii Lizbońskiej cel 70 procent (choć warto zaznaczyć, że w wielu krajach UE stopa zatrudnienia już przekracza 70 procent). Niski poziom zatrudnienia w Polsce bezpośrednio przekłada się na niższy niż możliwy dochód narodowy i poziom życia. Osoby niepracujące nie tworzą bowiem dochodu narodowego, utrzymują się z transferów społecznych, finansowanych przez podatki, głównie podatki od płac (obniżając ich realną wysokość). Zatem koszty niepełnego wykorzystania istniejących zasobów pracy ponosi całe społeczeństwo. Bierność zawodowa osób w wieku produkcyjnym jest swoistym luksusem, na który Polska nie może sobie pozwolić, jeśli chce istotnie zmniejszyć dystans dzielący ją od krajów na wyższym poziomie rozwoju.

Wykres 1. Stopa zatrudnienia w UE, 2006



Ludność w wieku 15-64 lata.

Źródło: Eurostat. Obliczenia własne.

Problemem jest również wciąż znaczne zatrudnienie w niskoprodukcyjnych sektorach gospodarki, przede wszystkim w rolnictwie. Polska jest krajem, gdzie udział pracujących w rolnictwie jest wysoki, znacznie wyższy niż w znakomitej większości pozostałych krajów UE. Jednocześnie polskie rolnictwo jest mało wydajne, a więc w nieproporcjonalnie niskim stopniu (w relacji do pracującej w tym sektorze liczby osób)

² Stopa zatrudnienia jest to stosunek liczby osób pracujących do liczby osób w wieku produkcyjnym. Jest to syntetyczny wskaźnik stopnia wykorzystania zasobów ludzkich.

przyczynia się do tworzenia dochodu narodowego. Przesunięcie części zasobów pracy z rolnictwa do sektorów bardziej wydajnych, przemysłu i usług, jest kolejnym wyzwaniem rozwojowym, przed którym stoi nasz kraj. Aby mu sprostać, konieczny jest sprawnie funkcjonujący rynek pracy, który zminimalizuje społeczne koszty realokacji siły roboczej.

Kolejnym problemem polskiego rynku pracy jest presja płacowa, pojawiająca się przy bezrobociu rzędu 9-10 procent. Jest to sygnał, że mimo wysokiej liczby osób poszukujących pracy, pracodawcy mają trudność ze znalezieniem pracowników o wymaganych kwalifikacjach, chętnych podjąć pracę przy danym poziomie płac. Sytuacja ta zmusza pracodawców do podnoszenia poziomu wynagrodzeń w celu utrzymania zatrudnienia i rekrutacji nowych pracowników. Jeśli taki wymuszony wzrost płac przekracza tempo wzrostu wydajności pracy – a z taką sytuacją mamy do czynienia obecnie - oznacza to wzrost jednostkowych kosztów pracy i tym samym potencjalne pogorszenie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw na globalnym rynku.³ Dodatkowym negatywnym efektem jest, będąca następstwem presji płacowej, presja inflacyjna. Wzrost inflacji zmusza zaś Bank Centralny do podwyżki stóp procentowych w celu schłodzenia gospodarki. To w konsekwencji może prowadzić do wzrostu bezrobocia.

Braki siły roboczej przy bezrobociu bliskim 10 procent⁴ oznaczają, że znaczna część bezrobotnych nie posiada kwalifikacji wymaganych przez pracodawców lub nie ma dostępu do pracy z powodu ograniczeń dla mobilności (infrastruktura transportowa, rynek mieszkaniowy, konieczność sprawowania opieki nad osobami zależnymi). Świadczy to o tym, że bezrobocie w Polsce ma w dużym stopniu charakter strukturalny, niezależny od wahań koniunktury. Wskazuje na to także stosunkowo wysoki odsetek osób długotrwale bezrobotnych (ponad 50 procent), a więc takich, które nie skorzystały na wzroście popytu na pracę, z reguły z powodu nieodpowiednich kwalifikacji. Zwiększenie „zatrudnialności” obecnych bezrobotnych jest więc następnym ważnym wyzwaniem stojącym przed polityką rynku pracy, które wymaga podjęcia działań w wielu dziedzinach (edukacja, szkolenia, rynek mieszkaniowy, infrastruktura, aktywne programy zatrudnienia).

Kolejnym wyzwaniem przed którym stoi polski rynek pracy jest starzenie się ludności oraz towarzyszący mu spadek populacji w wieku produkcyjnym. Wiąże się to ze wzrostem wskaźnika obciążenia demograficznego, tj. liczby osób w wieku nieprodukcyjnym przypadających na jedną osobę w wieku produkcyjnym. Przy innych warunkach niezmiennych, wzrost wskaźnika obciążenia demograficznego prowadzi do spadku przeciętnego dochodu, ponieważ mniejsza grupa osób wytwarza dochód, który należy podzielić na więcej części. Przeciwdziałanie temu zjawisku, a tym samym nie

³ Należy jednak zaznaczyć, że z podobnymi problemami borykają się przedsiębiorstwa w większości nowych krajów członkowskich UE. Ponadto, w okresie wysokiego bezrobocia płace rosły w Polsce nieco wolniej niż wydajność pracy, więc obecny wzrost płac, szybszy niż wzrost wydajności pracy, może być traktowany jako swojego rodzaju „korekta”, pod warunkiem, że tendencja ta ma charakter przejściowy i wiąże się z powrotem do stanu równowagi długookresowej.

⁴ Mówiąc o bezrobociu mamy na myśli bezrobocie wg definicji MOP i badane za pomocą BAEL, a nie bezrobocie rejestrowane, które nie oddaje prawidłowo rzeczywistej sytuacji na rynku pracy, ponieważ rejestracja związana jest z uprawnieniami do różnego rodzaju świadczeń społecznych.

dopuszczenie do spadku poziomu życia wymaga działań podnoszących aktywność zawodową oraz wspierających szybki wzrost wydajności pracy. Sprawnie działający, elastyczny rynek pracy, a także korzystny klimat inwestycyjny są warunkami koniecznymi dla osiągnięcia obu celów.

Podsumowując, mimo niskiego bezrobocia, zasoby pracy nie są w Polsce wystarczająco wykorzystane. Niska jest aktywność zawodowa, a tym samym stopa zatrudnienia. Wielu bezrobotnych nie może znaleźć pracy mimo wysokiego popytu na pracę, ponieważ nie mają odpowiednich kwalifikacji. Jednocześnie pracodawcy narzekają na niedobór wykwalifikowanych pracowników. Te negatywne zjawiska przekładają się na niższy niż możliwy dochód narodowy i spowolniają tempo wzrostu gospodarczego. W niezbyt odległej perspektywie nasz kraj zacznie odczuwać skutki starzenia się ludności. Podtrzymanie wzrostu poziomu życia wymaga istotnego zwiększenia aktywności zawodowej ludności i wydajności pracy. Lepsze wykorzystanie istniejących zasobów pracy wymaga poprawy funkcjonowania rynku pracy i podjęcia związanych z tym niezbędnych reform. Jednakże, reformy te często napotykają na społeczny sprzeciw, ponieważ godzą w bieżące interesy niektórych uprzywilejowanych grup pracowniczych, są one jednak konieczne dla długookresowej poprawy poziomu życia całego społeczeństwa. Koszty zaniechania powyższych działań są bardzo wysokie.

Problemy polskiego rynku pracy

Wyróżnić można trzy podstawowe problemy polskiego rynku pracy:

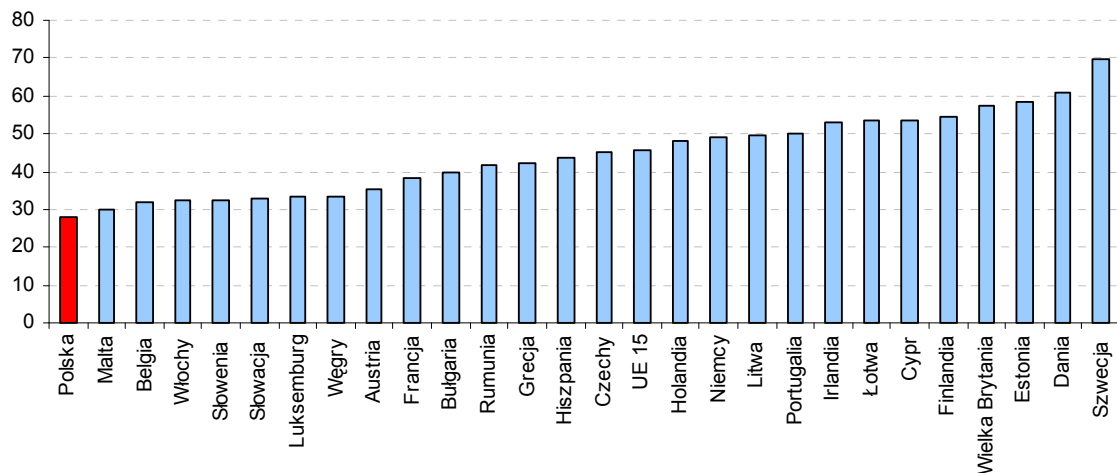
1. niska aktywność zawodowa, szczególnie w starszych grupach wieku,
2. niedopasowania strukturalne,
3. marginalizacja na rynku pracy.

1. Aktywność zawodowa

Niska aktywność zawodowa w Polsce wynika przede wszystkim z małego zaangażowania w pracę osób starszych (55-64 lat), a także ze stosunkowo niskiej (w porównaniu do krajów UE) aktywności zawodowej młodzieży (20-24) oraz kobiet. Drugi z wymienionych czynników związany jest z relatywnie wysoką stopą skolaryzacji na poziomie wyższym i ma w naszym przekonaniu mniejsze znaczenie.

Obecnie w Polsce pracuje niespełna 30 procent osób w wieku 55-64 lat, co plasuje nas na ostatnim miejscu w Europie (Wykres 3). W UE przeciętna stopa zatrudnienia dla tej grupy wieku wynosi około 45 procent, przy założonym w Strategii Lizbońskiej celu 50 procent (w kilku państwach EU rzeczywista stopa zatrudnienia jest wyraźnie wyższa niż 50 procent). Oznacza to, że w naszym kraju niewykorzystany jest potencjał około 20-25 procent osób w wieku 55-64 lat. Jak zaznaczono wcześniej, ta strata przekłada się na niższe dochody całego społeczeństwa.

Wykres 2. Stopa zatrudnienia osób w wieku 55-64 w EU, 2006



Źródło: Eurostat. Obliczenia własne.

Grupą charakteryzującą się niską aktywnością zawodową są także kobiety-wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 15-64 lata jest w Polsce na poziomie 48 procent, co daje nam jedno z ostatnich miejsc w UE, gdzie średnia wynosi 58 procent. Jednocześnie Polska znajduje się pod tym względem znacznie poniżej celu wyznaczonego przez

Strategię Lizbońską – 60 procent. Luka pomiędzy zatrudnieniem kobiet i mężczyzn w Polsce wynosi prawie 13 punktów procentowych, przy czym jest ona większa dla osób w wieku 55-59 lat (23 pp) oraz w wieku 25-34 lata, który odpowiada okresowi zakładania rodziny (16 pp). Relatywnie niska aktywność zawodowa i zatrudnienie kobiet wiąże się ze sprawowaniem przez nie obowiązków opiekuńczych, co jest spowodowane, między innymi, małą dostępnością systemu opieki instytucjonalnej oraz słabo rozwiniętym rynkiem usług opiekuńczych.

2. *Niedopasowania strukturalne*

Niedopasowania strukturalne to niezgodność struktury popytu na pracę ze strukturą podaży. Na polskim rynku pracy występuje nadwyżka podaży pracowników o niskich kwalifikacjach i niedobór pracowników o wyższych kwalifikacjach. W szczególności, znaczna część długotrwale bezrobotnych to osoby niewykwalifikowane, na które popyt jest ograniczony i maleje wskutek postępu technologicznego, faworyzującego pracowników lepiej wykształconych. Należy jednak zaznaczyć, że często spotykane utożsamianie wyższych kwalifikacji z wyższym wykształceniem, a niskich kwalifikacji z wykształceniem zasadniczym zawodowym jest nadmiernym uproszczeniem. Istotne znaczenie mają różnice w poziomie kwalifikacji w ramach grup wykształcenia i grup zawodowych. Chodzi tutaj nie tylko o kwalifikacje i kompetencje czysto zawodowe, lecz także o umiejętności ogólne, w tym stosunek do pracy i etykę pracy. Wykwalifikowany robotnik po szkole zawodowej lub technikum nie ma raczej problemów ze znalezieniem pracy. Problemem na rynku pracy są osoby o niskich kwalifikacjach i kompetencjach, często niezależnie od poziomu wykształcenia.

Innym wymiarem niedopasowań strukturalnych jest niezgodność popytu na pracę z podażą pracy według zawodów. Przejawia się ona w stosunkowo wysokim bezrobociu wśród pewnych grup zawodowych i brakach pracowników w innych zawodach. Do pewnego stopnia niezgodność taka występuje w każdej rozwijającej się gospodarce i związana jest z szybkim postępowaniem technologicznym i towarzyszącymi mu zmianami w strukturze gospodarczej. Polska nie jest więc tu wyjątkiem. Problemem stanowią nie tyle same niedopasowania, które są nieuniknione, ile zdolność szeroko rozumianego systemu kształcenia, aby elastycznie i odpowiednio szybko reagować na zmieniające się potrzeby rynku pracy. Również system płac musi być na tyle elastyczny, by bilansować popyt z podażą określonych zawodów i wysyłać odpowiednie sygnały do uczestników rynku. Istnieją przesłanki, aby twierdzić, że zarówno polski system kształcenia jak i system płac niedostatecznie elastycznie reagują na pojawiające się niedopasowania strukturalne. System edukacji cechuje inercja, ponadto słabo rozwinięty jest system kształcenia dorosłych, umożliwiający mobilność zawodową. Podobnie, system płac w sferze budżetowej jest mało wrażliwy na zmieniające się warunki na rynku pracy.

Problemem jest także przestrzenna koncentracja bezrobocia w połączeniu z niską mobilnością siły roboczej. Bezrobocie skupione jest na obszarach słabiej rozwiniętych, gdzie popyt na pracę jest stosunkowo niewielki. Ośrodkami bezrobocia są z reguły małe miasta, zaś na obszarach wiejskich ma ono zazwyczaj charakter ukryty. Jednocześnie silne niedobory pracowników występują na obszarach szybko rozwijających się, z reguły wokół dużych aglomeracji miejskich. Pomimo tego przepływy migracyjne z obszarów o

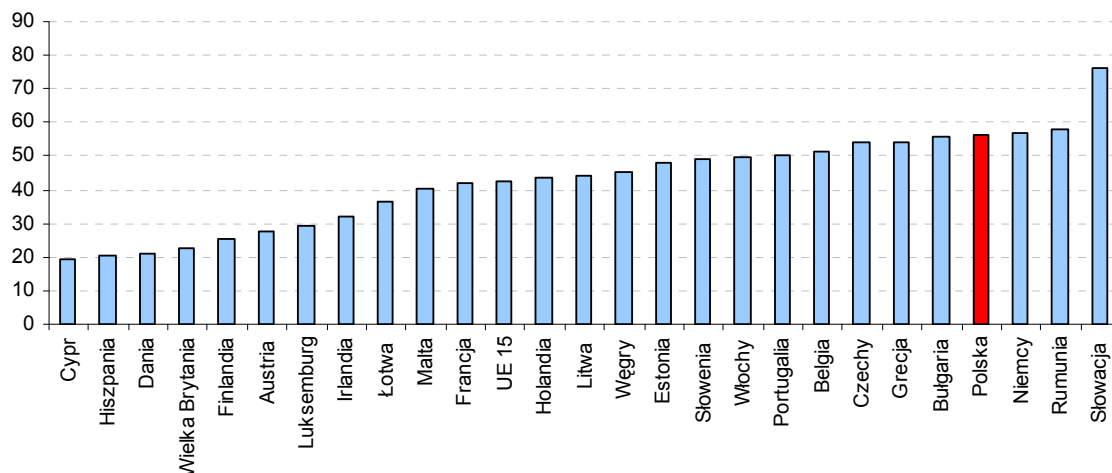
niskim popycie do obszarów o wysokim popycie na pracę są ograniczone. Składa się na to kilka czynników: słabo rozwinięta infrastruktura transportowa ograniczająca dojazdy do pracy (w szczególności na większe odległości), słabo rozwinięty rynek mieszkaniowy, wreszcie wspomniane wcześniej niedopasowania kwalifikacyjne, które mogą zniechęcać do migracji pracowników o nieodpowiednich umiejętnościach. Dodatkowo, emigracja zarobkowa za granicę jest często bardziej korzystną opcją niż migracja wewnątrz kraju.

3. Marginalizacja na rynku pracy

Dobrym wskaźnikiem zjawiska marginalizacji na rynku pracy jest długookresowe bezrobocie, którego główna przyczyna leży w braku odpowiednich kwalifikacji i kompetencji, nie tylko zawodowych lecz także ogólnych (motywacja, umiejętność komunikowania się, praca w grupie, etyka pracy). Z drugiej strony, przedłużające się bezrobocie powoduje erozję umiejętności i motywacji. Powstaje zakłębiony krąg, który często prowadzi do społecznej i ekonomicznej marginalizacji długotrwale bezrobotnych.

Długotrwale bezrobocie jest w Polsce istotnym problemem, bardziej poważnym niż w większości krajów UE (Wykres 3). Około 55 procent polskich bezrobotnych pozostaje bez pracy ponad rok, przy średniej dla UE15 wynoszącej 40 procent. Na sprawnie funkcjonującym rynku pracy bezrobocie długookresowe nie przekracza 1/3 ogółu bezrobotnych - w Danii i Wielkiej Brytanii długotrwale bezrobotnych jest jedynie 20-25 procent ogółu bezrobotnych. Zmniejszenie skali bezrobocia długookresowego jest więc istotnym wyzwaniem dla polityki zatrudnienia.

Wykres 3. Udział długotrwale bezrobotnych w bezrobociu w UE, 2006



Źródło: Eurostat. Obliczenia własne.

W Polsce (podobnie jak w innych krajach) zjawisko to dotyczy przede wszystkim osób o niskim poziomie wykształcenia, robotników niewykwalifikowanych, a także osób niepełnosprawnych, osób z problemami psychospołecznymi i byłych więźniów.

Przywrócenie do zatrudnienia tych osób jest zadaniem niezwykle trudnym a ich bezrobocie stanowi poważny problem społeczny. Wynika to z faktu, że wiele z osób

zaliczonych do tej grupy na stałe wypada z rynku pracy, zasilając szeregi klientów pomocy społecznej. Ponadto stosunkowo łatwa dostępność różnego rodzaju zasiłków wypycha ich głębiej w pułapkę bierności i ubóstwa. Odbija się to negatywnie na spójności społecznej, gdyż szeroko rozumiane koszty społeczne i ekonomiczne marginalizacji znacznej części ludności w wieku produkcyjnym są bardzo wysokie. Dlatego tak ważne jest przeciwdziałanie długotrwałemu bezrobociu za pomocą wczesnej interwencji służb zatrudnienia. Kluczową rolę w tym zakresie pełnią polityki aktywizacyjne, które omówione są w dalszej części raportu.

Przyczyny niedostatecznego wykorzystania zasobów pracy w Polsce w sposób sumaryczny przedstawia Ramka 1.

Ramka 1. Dlaczego zasoby pracy są w Polsce niewykorzystane?

Wyróżnić można sześć głównych przyczyn niedostatecznego wykorzystania zasobów pracy w Polsce:

1. System zabezpieczenia społecznego promujący bierność zawodową.
2. Wysokie opodatkowanie pracy obniżające popyt na pracę i zniechęcające do aktywności zawodowej.
3. Inercyjny system kształcenia, słabo reagujący na zmienne potrzeby rynku pracy oraz słabo rozwinięty system kształcenia dorosłych.
4. Mechanizm ustalania płac nie zapewniający równowagi między popytem i podażą (głównie w sektorze publicznym i w zmonopolizowanych gałęziach gospodarki).
5. Niedostateczna elastyczność rynku pracy (w tym słabe wykorzystanie elastycznych form zatrudnienia), wynikająca nie tylko z ograniczeń prawnych, lecz także utrwalonych tradycyjnych praktyk zarządzania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwach.
6. Nieefektywne usługi zatrudnienia i niedostatecznie rozwinięte usługi socjalne, w tym opiekuńcze.

Priorytety polityki rynku pracy

Trzem podstawowym problemom polskiego rynku pracy przedstawionym powyżej odpowiadają trzy priorytety polityki:

1. Zwiększenie aktywności zawodowej, szczególnie osób starszych (i innych grup o niskim wskaźniku zatrudnienia, w tym młodzieży i kobiet), które wymaga:
 - reformy systemu świadczeń społecznych;
 - zmniejszenia opodatkowania pracy (szczególnie pracy niskopłatnej);
 - wprowadzenia ułatwień dla łączenia pracy zawodowej z opieką;
 - promocji elastycznych form zatrudnienia.
2. Zmniejszenie niedopasowań strukturalnych, szczególnie w zakresie kwalifikacji i kompetencji, które wymaga:
 - lepszej informacji o popycie na pracę wg zawodów (w przekroju regionalnym);
 - systemu edukacji silniej reagującego na potrzeby rynku pracy, co z kolei wymaga stworzenia odpowiedniej struktury bodźców;
 - rozwoju systemu kształcenia zawodowego dorosłych, wspierającego mobilność zawodową;
 - bardziej elastycznej struktury płac w sektorze publicznym i sektorach zmonopolizowanych;
 - rozwoju usług pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego.
3. Przeciwdziałanie wykluczeniu z rynku pracy grup zmarginalizowanych, które wymaga:
 - prawidłowej identyfikacji osób zagrożonych długotrwałym bezrobociem za pomocą tzw. profilowania;
 - kierowania aktywnych programów zatrudnienia głównie do osób zagrożonych długotrwałym bezrobociem;
 - dostosowania programów do specyficznych potrzeb grup zagrożonych;
 - aktywizacji grup zmarginalizowanych przez (a) intensywną pomoc w poszukiwaniu pracy i doradztwo zawodowe oraz (b) uzależnienie pomocy finansowej (zasiłków) od aktywnego poszukiwania pracy.

Bardziej szczegółowa prezentacja działań niezbędnych do realizacji powyższych priorytetów polityki rynku pracy przedstawiona jest poniżej.

Propozycje reform

Propozycje reform przedstawione są w trzech obszarach, odpowiadających wymienionym wcześniej priorytetom: zwiększenia aktywności zawodowej, zmniejszenia skali niedopasowań strukturalnych oraz przeciwdziałania marginalizacji na rynku pracy.

1. Jak zwiększać aktywność zawodową?⁵

Przyczyny niskiej aktywności zawodowej

Do bierności zawodowej osób w wieku produkcyjnym przyczyniają się cztery czynniki:

(1) demotywujący system świadczeń społecznych

System świadczeń społecznych obejmuje wcześniejsze emerytury, emerytury pomostowe i świadczenia przedemerytalne, renty inwalidzkie, renty i świadczenia rodzinne oraz świadczenia z pomocy społecznej. Demotywujący charakter tego systemu wynika z:

- Łatwej i szerokiej dostępności świadczeń społecznych, związanej z liberalnymi kryteriami ich przyznawania i weryfikacji uprawnień.⁶ Przykładem mogą być renty inwalidzkie, które do niedawna przyznawane były na bardzo liberalnych zasadach.⁷ Najistotniejszą rolę w dezaktywizacji zawodowej osób starszych odgrywają jednak szeroko zdefiniowane uprawnienia do wcześniejszych emerytur i świadczeń przedemerytalnych.
- Wysokiej stopy zastąpienia, w szczególności dla niskich płac. Jeśli dla danej osoby stosunek kwoty świadczenia do oczekiwanej płacy jest wysoki, to osoba taka nie ma motywacji do podjęcia pracy, ponieważ korzyści z jej podjęcia są znikome. Zjawisko to nosi nazwę pułapki bezrobocia.⁸

⁵ Przyczyny niskiej aktywności zawodowej i sposoby jej podniesienia omówione są bardziej szczegółowo w następujących opracowaniach źródłowych: „Polityka rynku pracy w kontekście polityki podatkowo – zasiłkowej i kształtowania płacy minimalnej” (M. Walewski), „Kodeks pracy a elastyczność rynku pracy” (G. Grotkowska), „Integracja polityki rynku pracy z polityką prorodzinną” (I. E. Kotowska). W nawiasach podane za nazwiska kierowników zespołów problemowych.

⁶ W niektórych przypadkach dostępność świadczeń może być związana z korupcją. Dotyczy to przede wszystkim świadczeń z tytułu niezdolności do pracy, inwalidztwa lub choroby. Co jakiś czas pojawiają się w mediach informacje o kupowaniu rent lub zwolnień chorobowych, nie wiadomo jednak jak znaczna jest skala tego zjawiska.

⁷ System przyznawania rent inwalidzkich uległ zaostrzeniu, co doprowadziło do znacznego spadku nowo przyznawanych rent. Jednak odsetek rencistów w wieku produkcyjnym jest w Polsce ciągle stosunkowo wysoki.

⁸ Problemem systemu świadczeń społecznych w Polsce jest również to, że wiele świadczeń nie jest efektywnie adresowanych do osób i rodzin najbardziej potrzebujących (tzw. becikowe jest tego najlepszym przykładem). Zwiększa to koszt systemu i tym samym obniża jego efektywność, nie wpływa jednak istotnie na zachowania na rynku pracy.

- (2) wysokie opodatkowanie pracy, szczególnie nisko kwalifikowanej (tzw. klin podatkowy)

Klin podatkowy, na który składają się składki na ubezpieczenie społeczne oraz podatki od dochodów z pracy, wpływa na ograniczenie zatrudnienia na dwa sposoby. Po pierwsze, w tym zakresie w jakim rzeczywisty koszt składek ponoszą pracodawcy, klin obniża popyt na pracę, gdyż zwiększa jej koszt.⁹ Po drugie, klin obniża realną płacę netto otrzymywaną przez pracownika i tym samym obniża podaż pracy, ponieważ niższa płaca zmniejsza motywację do podjęcia zatrudnienia.

W ostatnim czasie klin podatkowy w Polsce został istotnie obniżony w wyniku redukcji składki ubezpieczenia z tytułu niezdolności do pracy. Obniżka składki dotyczyła wszystkich płac, a nie tylko wynagrodzeń niskich, co przy danym koszcie zmniejsza jej efekt prozatrudnieniowy. Dodatkowo, obniżenie klina wynika także z wprowadzonej ostatnio ulgi podatkowej na dzieci. Jednak ulga ta prawdopodobnie miała znikomy wpływ na zwiększenie podaży pracy, ponieważ z reguły mogą z niej skorzystać rodziny o wyższych dochodach. Należy podkreślić, że zmniejszenie opodatkowania pracy jest możliwe do utrzymania tylko wówczas, jeśli towarzyszy mu odpowiednie obniżenie wydatków socjalnych. W przeciwnym razie konieczne jest albo ponowne podniesienie podatków, albo zastąpienie jednego podatku innym tak, aby sfinansować istniejący poziom wydatków. Innymi słowy, redukcja składek na ubezpieczenie społeczne bez odpowiadającej jej redukcji wydatków socjalnych jest w dłuższej perspektywie rozwiązaniem w znacznej mierze pozornym.

- (3) słabo rozwinięte elastyczne formy zatrudnienia

Elastyczne formy zatrudnienia obejmują pracę w niepełnym wymiarze czasu, elastyczny czas pracy, telepracę, samozatrudnienie itp. W Polsce w ostatnim czasie wzrosło znaczenie elastycznych form zatrudnienia, jednak ich zakres jest ciągle ograniczony (w znacznym stopniu z powodu inercji charakteryzującej praktykę zarządzania zasobami ludzkimi w naszym kraju). Stanowi to barierę dla zwiększenia zatrudnienia młodzieży, osób starszych oraz kobiet, a więc grup, których aktywność zawodowa jest w Polsce szczególnie niska. W tym aspekcie duże znaczenie wydaje się mieć zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz elastyczna organizacja pracy. Jednak ta forma jest ciągle mało popularna wśród pracodawców (a także wśród pracowników). Znaczenie ma tu prawdopodobnie fakt, że zatrudnienie dwóch pracowników na niepełny etat jest dla pracodawcy droższe, niż zatrudnienie jednego pracownika na pełny etat, co wynika z kosztów stałych zatrudnienia (np. kosztów związanych z przeszkoleniem).

- (4) ograniczenia dla pracy zawodowej kobiet wychowujących dzieci (i opiekujących się osobami zależnymi).

Ograniczenia dla pracy zawodowej kobiet wynikają ze słabo rozwiniętych usług opiekuńczych w Polsce. Usługi te obejmują żłobki, przedszkola oraz instytucje opieki

⁹ To, że pracodawcy płacą część składek na ubezpieczenie społecznie nie oznacza, że ponoszą ich rzeczywisty koszt. Badania pokazują, że z reguły są oni w stanie przerzucić koszt składek na pracowników poprzez obniżenie płacy netto. Płaca minimalna może ograniczyć stopień w jakim pracodawcy są w stanie przerzucić koszt składek na pracowników i z tego właśnie względu wysoki klin podatkowy uderza szczególnie silnie w zatrudnienie osoby o niskich kwalifikacjach i płacach.

nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi. W tej sytuacji funkcje opiekuńcze tradycyjnie, zgodnie z istniejącą normą kulturową pełnią kobiety, co przekłada się na ich niższą aktywność zawodową. Chodzi tu przede wszystkim o opiekę nad dziećmi, lecz także nad osobami starszymi. Ten ostatni czynnik będzie zyskiwał na znaczeniu w związku z postępującym procesem starzenia się ludności.

Pierwszoplanowy charakter mają dwa pierwsze czynniki, czyli demotywyjący system świadczeń społecznych oraz wysokie opodatkowanie pracy.

Rekomendacje - Jak zwiększać aktywność zawodową?

Przedstawiona wyżej diagnoza przyczyn niskiej aktywności zawodowej prowadzi do następujących czterech rekomendacji.

Rekomendacja (1).

Należy tak zaprojektować świadczenia socjalne, aby nie zniechęcały do aktywności zawodowej i były skierowane do osób i rodzin najbardziej potrzebujących.¹⁰ Realizacja tego celu wymaga następujących działań:

- **Ograniczenia dostępności i wysokości świadczeń dla osób w wieku produkcyjnym zdolnych do pracy.** W szczególności chodzi o ograniczenie zakresu różnych form wcześniejszych emerytur i rent z tytułu niezdolności do pracy (z wyjątkiem osób w pełni niezdolnych do pracy). Okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych powinien być ograniczony do maksimum 12 miesięcy, a jego wysokość powinna być zredukowana wraz z upływem czasu.
- **Uzależnienia prawa do świadczeń związanych z bezrobociem od aktywnego poszukiwania pracy.**
- **Adresowania świadczeń i programów zatrudnienia do osób najbardziej potrzebujących i zagrożonych długotrwałym bezrobociem** (osoby niepełnosprawne, o niskich kwalifikacjach, zagrożone wykluczeniem społecznym).

Rekomendacja (2).

Należy obniżyć opodatkowanie pracy niskokwalifikowanej i niskopłatnej. Realizacji tego celu służą:

- **Obniżka składki na ubezpieczenia społeczne (pozaemerytalne) tylko dla osób o niskich wynagrodzeniach** (zdefiniowanych w relacji do płacy minimalnej lub mediany).
- **Ulga podatkowa dla rodzin z dziećmi do 6 lat, jeśli oboje rodzice pracują (lub dla osoby pracującej samotnie wychowującej dzieci).** W odróżnieniu od obecnie istniejących rozwiązań, ulga taka tworzyłaby zachętę dla podjęcia lub kontynuowania pracy, ponieważ prawo do niej uzależnione byłoby od zatrudnienia. Jednak ze społecznego punktu widzenia wadą tego typu ulgi jest to,

¹⁰ Określenie grupy osób (rodzin) najbardziej potrzebujących może być dokonane za pomocą różnych kryteriów: dochodowego, majątkowego, rzeczowego (np. niepełnosprawność, brak pracy).

że adresowana jest do rodzin zamożniejszych (w których oboje rodzice pracują) a nie do rodzin najuboższych. Należy zatem porównać potencjalne korzyści i koszty wprowadzania tego typu rozwiązania.

- **Zwiększenie kwoty wolnej od podatku od dochodów osobistych** (szczególnie w przypadku wprowadzenia podatku liniowego).¹¹

W chwili obecnej, po wcześniejszych obniżkach składki na ubezpieczenia społeczne, brak jest możliwości dalszego obniżania składek ze względu na konieczność utrzymania równowagi fiskalnej i zbilansowania systemu. Toteż postulowane obniżenie składek ma w tym przypadku charakter celu długookresowego, którego realizacja uzależniona jest ściśle od racjonalizacji systemu ubezpieczeń społecznych po stronie wydatków.

Rekomendacja (3). Należy sprzyjać rozwojowi elastycznych form zatrudnienia. W tym celu należy:

- **Promować większą elastyczność czasu i form pracy.** Do dyskusji jest kwestia w jakim zakresie zwiększenie elastyczności wymaga zmiany przepisów Kodeksu Pracy, a w jakim zakresie wystarczą negocjacje między pracodawcą a pracownikiem. Jako nadrzędną regułę należy przyjąć jednak, że Kodeks Pracy reguluje jedynie podstawowe prawa pracownicze. W myśl tej zasady, kwestie elastyczności form i czasu pracy powinny być regulowane przez zakładowe układy zbiorowe i indywidualne umowy o pracę. W tym kontekście, promowanie większej elastyczności czasu i form pracy wymaga przede wszystkim upowszechnienia znajomości nowoczesnych metod zarządzania zasobami ludzkimi. Większa elastyczność zatrudnienia przynosi bowiem korzyść obu stronom, zarówno pracodawcom jak i pracownikom. Pożyteczne może być odwołanie się do doświadczeń innych krajów (np. Holandii), w których elastyczne formy zatrudnienia są szczególnie rozpowszechnione.
- **Ograniczyć ustawową ochronę przed zwolnieniem pracowników w wieku przedemerytalnym.** Ochrona taka zapobiega utracie pracy, zarazem jednak ogranicza szanse na znalezienie zatrudnienia przez osoby starsze, które nie pracują. Pracodawca nie przyjmie bowiem do pracy osoby, której nie będzie mógł zwolnić. Dlatego postulujemy, żeby zakaz zwolnienia zastąpić rekompensatą finansową (odprawą), której wysokość uzależniona jest od stażu pracy u danego pracodawcy. Daje to pracodawcy większą elastyczność, dzięki czemu podnosi szanse osób w wieku przedemerytalnym na znalezienie pracy.

Rekomendacja (4). Należy rozwinąć usługi i świadczenia dla osób (szczególnie kobiet) łączących pracę z opieką nad dziećmi i osobami wymagającymi pomocy. Działania w tym kierunku obejmują:

¹¹ Większa kwota wolna od podatku zwiększa progresywność systemu, tj. efektywna stopa opodatkowania wyżej zarabiających jest wyższa niż niżej zarabiających.

- **Rozwój usług opiekuńczych**, w tym usług opieki nad dziećmi (żłobki, przedszkola) i osobami wymagającymi pomocy (domy opieki dla osób starszych i inne formy opieki dziennej). Usługi te powinny być finansowane w części ze środków publicznych a w części ze środków prywatnych (proporcja powinna być uzależniona od dochodów rodziny).
- **Zasiłek wychowawczy**. Zasiłek ten powinien być degresywny i zależny od wcześniejszego wynagrodzenia, tj. jego wysokość powinna być stopniowo obniżana, tak, aby stymulować powrót rodziców do pracy.
- **Świadczenia zależne od pracy** (in-work benefits) dla kobiet o niskich wynagrodzeniach łączących pracę z opieką. Świadczenia takie zyskują na popularności w niektórych krajach EU, jako sposób na zwiększenie aktywności zawodowej kobiet i grup zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy. Korzyści płynące z wprowadzenia tego typu świadczeń należy jednak porównać z kosztami związanymi z ich finansowaniem.

2. Jak zmniejszyć niedopasowania strukturalne?¹²

Przyczyny niedopasowań strukturalnych

Niedopasowania strukturalne są nieodłączną cechą każdej rozwijającej się i restrukturyzującej gospodarki. Wynikają one z postępu technologicznego oraz ze zmian w strukturze gospodarczej. Nowo tworzone miejsca pracy wymagają zazwyczaj innych kompetencji i kwalifikacji niż te likwidowane. W tej sytuacji, szybko zmieniająca się struktura popytu na pracę odbiega od znacznie wolniej reagującej struktury podaży pracy. Niedopasowania strukturalne pojawiają się zatem w sposób nieunikniony w procesie rozwoju gospodarczego. Istotną kwestią jest to, czy istniejące instytucje rynku pracy sprzyjają szybkiemu dostosowaniu się podaży pracy do zmieniającego się popytu na określone rodzaje pracy. W przypadku gospodarki polskiej wyróżnić można cztery powody, dla których proces równoważenia podaży pracy z popytem na pracę jest niesprawny:

- (5) Struktura płac nie nadążająca za zmianami w relacji popytu i podaży określonych rodzajów pracy.

Niektóre badania wskazują na to, że **struktura płac** w Polsce stosunkowo słabo reaguje na sygnały dotyczące podaży i popytu na określone rodzaje pracy. Dotyczy to szczególnie sektora publicznego oraz zmonopolizowanych działów gospodarki, gdzie wysokość płac zależy często od siły przetargowej związków zawodowych, a nie warunków rynkowych. Mało elastyczna struktura płac przyczynia się do nierównowagi na rynku pracy. W tych zawodach i sektorach, w których płace ustalone są powyżej poziomu równowagi występuje nadwyżka podaży pracy nad popytem, co prowadzi do

¹² Przyczyny niedopasowań strukturalnych i sposoby ich ograniczenia omówione są w następujących opracowaniach źródłowych: „Zasadność i możliwe działania prowadzące do budowy zintegrowanego systemu obsługi rynku pracy” (U. Sztanderska), „Polityka rynku pracy w kontekście kształcenia ustawicznego i systemu edukacji” (J. Liwiński), Aktywne pośrednictwo pracy” (M. Góra), „Monitoring i ocena aktywnych programów zatrudnienia (J. Rutkowski). W nawiasach podane są nazwiska kierowników zespołów problemowych.

bezrobocia.¹³ Natomiast w zawodach i sektorach, w których płace ustalone są poniżej poziomu równowagi, występuje nadwyżka popytu nad podażą, czyli niedobory siły roboczej.¹⁴

(6) Niekompletna informacja o rynku pracy.

Niekompletna informacja o rynku pracy powoduje, że uczniowie dokonują wyboru kierunku kształcenia (na poziomie średnim i wyższym) w pewnym stopniu “w ciemno”, tzn. dysponując niepełną wiedzą o szansach na rynku pracy absolwentów danego kierunku. Również instytucje szkoleniowe często nie mają dobrego rozeznania trendów w zakresie popytu na określone zawody i kwalifikacje w związku z czym oferują kierunki i programy kształcenia na które nie ma popytu lub nie rozwijają programów na które jest popyt. Mówiąc obrazowo, niedostateczna informacja o trendach na rynku pracy sprawia, że jego uczestnicy poruszają się we mgle i tym samym nie dokonują racjonalnych wyborów.

W kontekście problemu niedopasowań kwalifikacji, informacja o rynku pracy ma dwa wymiary. Po pierwsze, jest to informacja o trendach w zakresie popytu według zawodów i kwalifikacji, która obejmuje dane o zatrudnieniu, płacach, wolnych miejscach pracy i bezrobociu dla poszczególnych grup zawodowych, w miarę możliwości w przekroju regionalnym. Po drugie, informacja ta dotyczy perspektyw na rynku absolwentów poszczególnych szkół i kierunków kształcenia.

(7) System edukacji słabo reagujący na sygnały płynące z rynku pracy.

System edukacji słabo reagujący na potrzeby rynku pracy pogłębia problem niedopasowań strukturalnych, ponieważ kształci nadmierną liczbę absolwentów w jednych kierunkach i niedostateczną liczbę w innych. Często związane jest to z biernością instytucji szkoleniowych, które z roku na rok powielają dany profil kształcenia. Wśród powodów, dla których system szkoleń w naszym kraju słabo reaguje na potrzeby rynku pracy wymienić można następujące:

- niepełna informacja o popycie na pracę wg zawodów;
- znikomy udział i wpływ pracodawców na programy kształcenia (zwłaszcza praktycznego);
- oderwanie szkół od potrzeb lokalnego rynku pracy;
- system finansowania instytucji kształcących nie powiązany z efektami;
- koszt jednostkowy, a nie zapotrzebowanie jako czynnik determinujący strukturę oferowanych kursów (szczególnie w szkołach prywatnych);
- słabo rozwinięty prywatny rynek usług edukacyjnych (w tym szkoleń prowadzonych przez pracodawców);
- brak certyfikacji kwalifikacji nabytych poza systemem szkolnictwa;

¹³ Płaca równowagi, zwana również płacą czyszczącą rynek, to taka płaca, przy której popyt na dany rodzaj pracy równa się podaży.

¹⁴ Niedobory mogą mieć charakter bezwzględny, kiedy nie ma chętnych do podjęcia pracy, bądź względny, kiedy brakuje pracowników o określonych kwalifikacjach.

- większa waga przywiązywana do dyplomu niż do kompetencji.
- (8) Niedostatecznie rozwinięte i niedofinansowane usługi pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego.

Nowoczesne usługi pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego są w Polsce niedostatecznie rozwinięte. Powiatowe Urzędy Pracy (PUP) są przytłoczone funkcjami administracyjnymi. Na jednego pracownika przypada znaczna liczba zarejestrowanych bezrobotnych, zaś liczba ofert pracy zgłaszanych do PUP jest ograniczona. W konsekwencji istnieją przesłanki, aby sądzić, że efektywność pośrednictwa pracy prowadzonego przez PUP, mierzona odsetkiem osób, które uzyskały pracę, jest ograniczona. Jednocześnie praktyka międzynarodowa wskazuje, że pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe są najbardziej efektywnymi spośród wszystkich aktywnych programów zatrudnienia.¹⁵ Publiczne usługi zatrudnienia ciągle w zbyt niskim stopniu uzupełniane są w Polsce przez prywatne usługi zatrudnienia, głównie ze względu na bariery biurokratyczne, wskutek których PUPy nie są skłonne do współpracy z prywatnymi agencjami zatrudnienia. Jest to w sprzeczności z wyraźną tendencją obserwowaną w UE do poszerzania zakresu działania prywatnych agencji zatrudnienia i ich ścisłej współpracy z publicznymi służbami zatrudnienia. W niektórych przypadkach agencje prywatne świadczą usługi pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego na zlecenie rządowe i są finansowane ze środków publicznych (przykładem takiego podejścia jest Wielka Brytania). W Polsce prywatne agencje pośrednictwa pracy ograniczają się z reguły do obsługi najwyższego segmentu rynku pracy. Doświadczenie międzynarodowe wskazuje, że mogą one bardzo skutecznie – często skuteczniej niż publiczne służby zatrudnienia – obsługiwać niższy segment rynku pracy, tj. grupy zmarginalizowane. Rozwój nowoczesnych usług zatrudnienia w Polsce powinien iść w kierunku zwiększenia udziału i roli sektora prywatnego.

Rekomendacje - Jak zmniejszyć niedopasowania strukturalne?

Usprawnienie systemu reagowania na niedopasowania strukturalne wymaga czterech zasadniczych działań przedstawionych poniżej.

Rekomendacja (5).

Należy zwiększyć elastyczność płac tak, aby szybciej dostosowywały się one do zmieniających się warunków na rynku pracy, w szczególności do zmian popytu na określone zawody i kwalifikacje. Jest to istotne, ponieważ płace są głównym sygnałem rynkowym informującym uczestników rynku o relacji popytu i podaży określonego rodzaju pracy. W tym celu należy:

- **Wypracować przejrzyste zasady ustalania płac w sektorze publicznym i stworzyć mechanizm dostosowujący płace do zmian w popycie i podaży pracy.** Płace w sektorze publicznym powinny pozostawać w określonej relacji do

¹⁵ Efektywność mierzona jest stosunkiem odsetka osób, które uzyskały pracę do kosztu jednostkowego. Wysoka efektywność usług pośrednictwa pracy wynika głównie ze stosunkowo niskiego kosztu jednostkowego.

płac na stanowiskach wymagających analogicznych kwalifikacji w sektorze prywatnym, tak aby sektor publiczny mógł skutecznie konkurować o pracowników z sektorem prywatnym.¹⁶

- **Wypracować zasady ustalania płacy minimalnej.** Płaca minimalna powinna być ustalona w wysokości, która z jednej strony zapewnia odpowiedni poziom dochodów pracowników, z drugiej strony nie ogranicza popytu na pracę nisko kwalifikowaną, szczególnie w słabiej rozwiniętych regionach kraju. Sugerujemy, aby płaca minimalna była ustalona w stałej relacji do mediany, a nie do płacy przeciętnej (która nie jest reprezentatywna dla płac większości pracowników). Jednocześnie rekomendujemy utrzymanie niższej płacy minimalnej dla młodzieży, co pomoże młodym ludziom w wejściu na rynek pracy. Rozważyć należy także możliwość wprowadzenia regionalnego zróżnicowania płacy minimalnej, tak aby odzwierciedlić różne poziomy popytu na pracę w regionach. Jedną z możliwości jest ustalanie płacy minimalnej w stosunku do płacy przeciętnej (mediany) dla województwa. Implementacja tego rozwiązania wymaga jednak dalszych analiz.

Rekomendacja (6).

Należy rozbudować system informacji o rynku pracy. W szczególności należy zbierać i upowszechniać informacje o trendach popytu na pracę według zawodów (w przekroju regionalnym), tak aby uczestnicy rynku pracy (uczniowie, instytucje szkoleniowe, osoby poszukujące pracy, urzędy pracy), mogli dokonywać świadomego wyboru kierunku kształcenia i zawodu. Realizacja tego celu wymaga:

- **Systematycznego zbierania i upowszechniania informacji o trendach popytu na pracę.** Informacja ta obejmuje dane o zatrudnieniu, wynagrodzeniach, wolnych miejscach pracy i bezrobociu według zawodów (w perspektywie także w przekroju wojewódzkim).
- **Badania losów absolwentów poszczególnych szkół i kierunków nauczania** (średnich technicznych i zawodowych oraz wyższych), w celu ustalenia odsetka absolwentów, którzy w danym czasie znajdują pracę. Otwartym pytaniem jest jaka instytucja ma prowadzić i finansować ranking szkół i kierunków nauczania. Pomocne mogą być w tym zakresie doświadczenia chilijskie.

Rekomendacja (7).

Należy podjąć reformę systemu kształcenia, aby bardziej efektywnie odpowiadał na potrzeby rynku pracy. Jest to szeroki i odrębny temat, który wymaga osobnego opracowania. W tym miejscu sygnalizujemy jedynie kierunki niezbędnych działań:

¹⁶ Płace w sektorze publicznym powinny być jednak niższe niż płace na analogicznych stanowiskach w sektorze prywatnym, ponieważ sektor prywatny musi płacić za większe ryzyko utraty pracy.

- **Kształcenie zawodowe powinno być silniej powiązane z potrzebami krajowego i regionalnych rynków pracy.** W tym celu pracodawcy muszą mieć większy wpływ nie tylko na programy kształcenia, lecz także na strukturę kształcenia według zawodów, szczególnie w przypadku kształcenia zawodowego na poziomie średnim.
- **Rozwój systemu kształcenia dorosłych.** Współczesny rynek pracy jest coraz bardziej dynamiczny, co wiąże się z szybkim postępem technologicznym i globalną konkurencją. Pracownicy częściej zmieniają pracę, co nierzadko wymaga nabycia nowych lub uaktualnienia posiadanych kwalifikacji. W szczególności, w krajach rozwiniętych obserwuje się zwiększoną mobilność zawodową. Sprawnie funkcjonujący system kształcenia dorosłych jest konieczny, aby stworzyć możliwość przekwalifikowania się i uzupełnienia kwalifikacji, a tym samym ułatwić mobilność zawodową. To, jak stymulować rozwój kształcenia dorosłych, jest obecnie przedmiotem debaty na świecie i jak na razie nie ma w tym zakresie gotowych wzorów.
- **Ocena i finansowanie szkół publicznych powinny być przeprowadzane w zależności od efektów.** Powiązanie finansowania z efektami kształcenia tworzy silną zachętę dla szkół do zwiększania jakości kształcenia – mierzonej kompetencjami absolwentów - i jego zgodność z potrzebami rynku pracy.

Rekomendacja (8).

Należy rozwijać usługi pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego. Usługi te powinny być szeroko dostępne dla wszystkich poszukujących pracy (nie tylko dla osób zarejestrowanych jako bezrobotne lub poszukujące pracy). Działania, jakie należy podjąć dla realizacji tego celu obejmują:

- **Unowocześnienie usług zatrudnienia świadczonych przez powiatowe urzędy pracy (PUPy).** Po pierwsze, należy uwolnić PUPy od biurokracji (obsługa ubezpieczeń zdrowotnych, zaświadczenia dla pomocy społecznej), tak aby skoncentrowały one swoją działalność na pomocy osobom poszukującym pracy. Po drugie, należy wykorzystać nowe doświadczenia międzynarodowe w zakresie polityki aktywizacji bezrobotnych. Chodzi tutaj o wprowadzenie takich narzędzi jak profilowanie, zasada wzajemnych zobowiązań, uzależnienie pomocy finansowej od aktywnego poszukiwania pracy. Szczególnie przydatny może być przykład polityki aktywizacyjnej prowadzonej przez Wielką Brytanię. Po trzecie, należy wprowadzić finansowanie zależne od efektów, premiujące PUPy, które osiągają największe sukcesy, jeśli chodzi o pomoc docelowym grupom bezrobotnych.
- **Stymulowanie rozwoju prywatnego rynku usług zatrudnienia.** Rozwój prywatnych usług zatrudnienia jest trendem obserwowanym w wielu krajach OECD (jednym z pionierów w tym zakresie była Australia). Zaznaczyć należy, że prywatni usługodawcy (wybierani na zasadzie konkursu) finansowani są ze środków publicznych. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że model taki jest bardziej efektywny niż tradycyjny, zgodnie z którym usługi zatrudnienia

finansowane ze środków publicznych świadczone są wyłącznie przez publiczne urzędy zatrudnienia, ponieważ wyspecjalizowane firmy prywatne są bardziej efektywne, jeśli chodzi o aktywizację zawodową grup zmarginalizowanych. W tej chwili istnieją w Polsce bariery biurokratyczne dla partnerstwa państwowo-prywatnego w zakresie usług zatrudnienia. PUPy nie są skłonne zlecać świadczenia tych usług wyspecjalizowanym agencjom prywatnym (w tym międzynarodowym). Usunięcie istniejących barier jest zatem warunkiem koniecznym do rozwoju i unowocześnienia usług zatrudnienia w naszym kraju.

- **Monitoring i ocena efektywności usług zatrudnienia.** Rozwój usług zatrudnienia powinien być połączony z ich regularnym monitorowaniem i oceną, tak, aby wybierać programy najbardziej efektywne i tym samym racjonalnie wykorzystywać środki publiczne (Zobacz Ramka 2). Wymaga to udoskonalenia systemu informacji o formach wsparcia w znalezieniu zatrudnienia, aby możliwa była ocena kosztu jednostkowego poszczególnych programów i ich efektu netto, tj. stopnia w jakim uczestnictwo w programie zwiększa szanse na znalezienie pracy. Na podstawie tej informacji powinny być wybierane programy najbardziej efektywne, czyli takie, które przy danym koszcie jednostkowym w największym stopniu zwiększają szanse na znalezienie pracy poszczególnych grup uczestników.

Ramka 2. Rola Aktywnych Programów Zatrudnienia

W powszechnym przekonaniu głównym instrumentem oddziaływania na rynek pracy jakim dysponuje państwo są tzw. Aktywne Programy Zatrudnienia (APZ). Obejmują one m.in. doradztwo zawodowe, szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, staże oraz pomoc bezrobotnym w założeniu własnej działalności gospodarczej. Oczekuje się często, że w celu poprawy sytuacji na rynku pracy państwo powinno zwiększyć wydatki na APZ, jednakże jest to tylko częściowo uzasadnione. Wpływ APZ na zatrudnienie jest bowiem znikomy, jakkolwiek właściwie stosowane mogą się one przyczynić do skrócenia okresu pozostawania bez pracy i tym samym obniżenia stopy bezrobocia. Rolą APZ nie jest bowiem tworzenie trwałych nowych miejsc pracy i zwiększenie zatrudnienia, lecz pomoc grupom zagrożonym wykluczeniem z rynku pracy w znalezieniu zatrudnienia. Doświadczenia międzynarodowe a także krajowe wskazują, że wpływ APZ na zwiększenie prawdopodobieństwa trwałego zatrudnienia bezrobotnych jest niewielki (nie przekracza 10 procent), często statystycznie nieistotny. Ponadto, wpływ ten jest różny w różnych grupach bezrobotnych i zależy od warunków na lokalnym rynku pracy.

Biorąc pod uwagę stosunkowo niską efektywność części APZ, postulaty zwiększenia wydatków powinny być formułowane bardzo ostrożnie. Ryzyko nieefektywnego wykorzystania środków publicznych jest tutaj znaczne. W ocenie efektywności APZ należy uwzględnić nie tylko koszt bezpośredni, lecz także koszt pośredni (koszt alternatywny) wynikający z tego, że programy te są w części finansowane z podatków od płac, które zwiększają klin podatkowy i tym samym negatywnie wpływają na zatrudnienie.

Warunkiem efektywnego wykorzystania środków na APZ jest monitoring oraz ocena kosztów i efektów. Szczególne znaczenie ma ocena tzw. *efektu netto*, tj. stopnia w jakim program przyczynia się do zwiększenia stopy zatrudnienia jego uczestników. Niestety, obecnie analiza taka nie jest dokonywana w sposób regularny dokonywana. Nie ma również pełnej informacji o kosztach jednostkowych poszczególnych APZ.

Postulujemy więc, aby ocena efektywności APZ w przekroju regionalnym była periodicznie przeprowadzana przez MPiPS (lub inne jednostki, którym to zadanie zostałyby zlecone) i służyła jako podstawa do określenia struktury programów i kierowania ich do tych grup bezrobotnych, wobec których dają one największy efekt. Tylko dzięki oparciu polityki zatrudnienia na regularnym monitorowaniu i ocenie jej efektów można mieć gwarancję, że polityka ta rzeczywiście pomaga bezrobotnym znaleźć pracę, a środki publiczne są racjonalnie wykorzystywane.

3. Jak przeciwdziałać wykluczeniu grup zmarginalizowanych? ¹⁷

Przyczyny marginalizacji

Przyczyny marginalizacji pewnych grup na rynku pracy leżą zarówno po stronie podaży pracy jak i popytu na pracę.

- (9) Po stronie podaży przyczyną zepchnięcia na margines jest nieodpowiedni kapitał ludzki i co za tym idzie, niska wydajność pracy.

Kapitał ludzki obejmuje nie tylko wykształcenie, kwalifikacje kompetencje zdobywane w systemie szkolnym, czyli umiejętności „twarde”, lecz także to, co określa się mianem kapitału kulturowego, który obejmuje etykę pracy (motywację, zaangażowanie, aktywność, odpowiedzialność, rzetelność itp.), cechy osobowościowe, umiejętność komunikacji i pracy w zespole i inne „miękkie” umiejętności. Należy zwrócić uwagę, że pracodawcy często stawiają te umiejętności na równi z lub wręcz wyżej od umiejętności twardych. Etyka pracy jest nie mniej ważna jak kwalifikacje zawodowe. Niski kapitał ludzki wiąże się więc ściśle z dysfunkcjami społecznymi, takimi jak brak wykształcenia i kwalifikacji, niska etyka pracy, uzależnienia, przeszłość kryminalna, brak zaplecza społecznego i kulturowego (np. młodzież z rodzin patologicznych). Inna przyczyna pozostawania bez pracy przez długie okresy czasu to niepełnosprawność. Natomiast, do utraty kapitału ludzkiego przyczyniają się długotrwałe przerwy w pracy związane z opieką nad osobami zależnymi

- (10) Po stronie popytu przyczyną marginalizacji jest malejące zapotrzebowanie na prace proste i niskokwalifikowane, co wiąże się z postępem technologicznym, który wymaga kwalifikacji.

Popyt na pracę jest także niski na obszarach słabiej rozwiniętych gospodarczo, głównie rolniczych, słabo zurbanizowanych, bez istotnego udziału przemysłu i usług. Obszary te z reguły zamieszkiwane są przez osoby słabiej wykształcone, co osłabia bodźce rozwojowe, stwarzając zakłęty krąg zacofania gospodarczego, który często przekłada się na marginalizację i wykluczenie. Przyczynami dodatkowego osłabienia popytu na pracę niskokwalifikowaną, są płaca minimalna, która nie uwzględnia warunków lokalnego rynku pracy oraz nadmierne opodatkowanie pracy. Czynniki te podnoszą koszty pracy a tym samym obniżają popyt i utrudniają grupom zagrożonym wykluczeniem z rynku pracy dostęp do formalnego zatrudnienia. Dodatkowo, osoby pozostające długo poza rynkiem pracy mogą doświadczać dyskryminacji ze strony pracodawców. Dotyczy to szczególnie osób niepełnosprawnych oraz osób wieku okołoemerytalnym.

¹⁷ W tej części raportu wykorzystujemy następujące opracowania źródłowe: „Wykorzystanie potencjału powstających inicjatyw, w tym przede wszystkim ekonomii społecznej” (A. Ruzik) i „Monitoring i Ocena Aktywnych Programów Zatrudnienia”, (J. Rutkowski). W nawiasach podane są nazwiska kierowników zespołów problemowych.

Rekomendacje - Jak przeciwdziałać wykluczeniu grup zmarginalizowanych?

Ograniczenie problemu wykluczenia z rynku pracy wymaga podjęcia dwóch typów działań. Po pierwsze, konieczne są inwestycje w kapitał ludzki tych grup, tak aby usunąć główną przyczynę marginalizacji. Po drugie, należy stworzyć zachęty dla pracodawców do zatrudniania osób o niskiej wydajności.

Rekomendacja (9). Należy inwestować w kapitał ludzki grup zmarginalizowanych. Działania w tym zakresie powinny obejmować:

- **Dostęp do wykształcenia o odpowiedniej jakości dla młodzieży ze środowisk ekonomicznie i społecznie zmarginalizowanych** oraz zamieszkałej na obszarach słabiej rozwiniętych (wieś, małe miasta). Badania wykazują, że dla pokonania obciążeń środowiskowych konieczna jest wczesna socjalizacja, toteż dzieci ze środowisk zmarginalizowanych powinny jak najwcześniej zostać objęte opieką przedszkolną (szczególnie biorąc pod uwagę, że nauka szkolna rozpoczyna się w Polsce stosunkowo późno).
- **Rozwój nowoczesnych usług pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego skierowanych do grup zmarginalizowanych.** Usługi te powinny być świadczone nie tylko przez służby publiczne, lecz także przez wyspecjalizowane agencje prywatne działające na zlecenie państwa, oraz przez tzw. podmioty ekonomii społecznej (organizacje pozarządowe, itp.). Powinien istnieć specjalny system zachęt, skłaniających usługodawców do koncentracji wysiłków na pomocy dla osób najbardziej potrzebujących, mających największą trudność ze znalezieniem pracy.
- **Koordinacja pasywnej i aktywnej polityki pomocy osobom zagrożonym marginalizacją.** Chodzi tu o wspomnianą wcześniej politykę aktywizacji, a w szczególności uzależnienie otrzymywania zasiłku (polityka pasywna) od poszukiwania pracy, czy uczestnictwa w aktywnych programach rynku pracy.

Rekomendacja (10). Należy stworzyć zachęty dla zatrudniania bezrobotnych z grup zmarginalizowanych. Zachęty te powinny obejmować z jednej strony aktywne programy zatrudnienia (APZ), z drugiej zaś strony obniżenie kosztów pracy osób o niskich kwalifikacjach i małym doświadczeniu.

- **Aktywne programy zatrudnienia powinny być skierowane do grup zmarginalizowanych oraz znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy.** Chodzi tutaj o szkolenia, subsydiowane zatrudnianie (prace interwencyjne), roboty publiczne i staże. W tej chwili programy te nie są efektywnie adresowane, ponieważ obecny system APZ premiuje tych bezrobotnych, którzy stosunkowo szybko i łatwo mogą znaleźć pracę. Takie podejście jest jałowe z punktu widzenia zwiększenia zatrudnienia, gdyż wspierane są osoby, które w większości znalazłyby pracę same, bez pomocy urzędu pracy. Efektywne adresowanie APZ wymaga

zatem zmiany zachęt dla urzędów pracy w sposób pozwalający na wynagradzanie tych podmiotów, które zajmują się przypadkami najtrudniejszymi.

- **Należy obniżyć koszt pracy niskokwalifikowanej za pomocą odpowiedniej polityki płacy minimalnej i polityki podatkowej.** *Płaca minimalna* powinna uwzględniać warunki na regionalnym rynku pracy, a w szczególności popyt na pracę niskokwalifikowaną i stopę bezrobocia wśród pracowników o niskich kwalifikacjach. Powinna być ustalona na poziomie, który nie utrudnia zatrudnienia pracowników o niskiej wydajności i grup zagrożonych marginalizacją. *Polityka podatkowa* powinna dążyć do obniżenia „klina podatkowego” przede wszystkim dla pracowników o niskiej wydajności (i tym samym niskich płacach), ponieważ klin uderza najsilniej w tę właśnie grupę, przyczyniając się tym samym do jej marginalizacji.

Aneks. Lista opracowań źródłowych

Grotkowska G., Liwiński J., Sztanderska U., *Zasadność i możliwe działania prowadzące do budowy zintegrowanego systemu obsługi rynku pracy*

Góra M., Liwiński J., Sztanderska U., *Polityka rynku pracy w kontekście kształcenia ustawicznego i systemu edukacji*

Grotkowska G., Sztanderska U., *Integracja polityki rynku pracy z polityką przestrzennego zagospodarowania kraju*

Grotkowska G., Sztanderska U., *Kodeks pracy a elastyczność rynku pracy*

Liwiński J., Rutkowski J., Sarzalska M., *Monitoring i Ocena Aktywnych Programów Zatrudnienia*

Góra M. *Aktywne pośrednictwo pracy (Synteza)*.

Góra M., Radziwiłł A., Ruzik A., Walewski M., *Polityka rynku pracy w kontekście polityki podatkowo – zasiłkowej i kształtowania płacy minimalnej*

Kotowska I., Matysiak A., *Integracja polityki rynku pracy z polityką prorodzinną*

Ruzik A., *Wykorzystanie potencjału powstających inicjatyw, w tym przede wszystkim ekonomii społecznej*