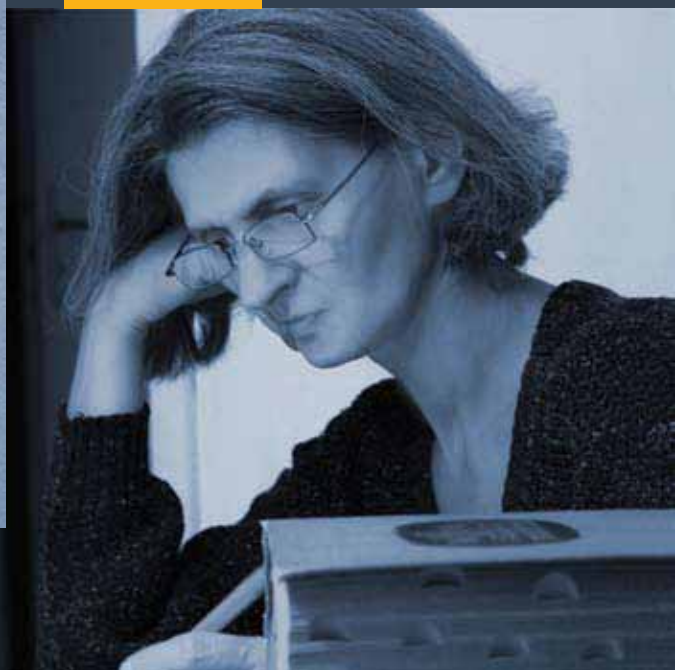




Ministerstwo
Gospodarki
i Pracy



Zatrudnienie w Polsce 2005

Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych



Zatrudnienie w Polsce 2005

pod redakcją Macieja Bukowskiego



Ministerstwo Gospodarki i Pracy
Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych

© MGIP 2005

Redakcja: Maciej Bukowski

Autorzy:

Część I:

Maciej Bukowski
Piotr Lewandowski
Iga Magda
Julian Zawistowski

Część II:

Maciej Bukowski
Piotr Lewandowski
Iga Magda
Julian Zawistowski

Część III:

Maciej Bukowski
Małgorzata Sarzalska

Część IV:

Anna Baranowska
Maciej Bukowski
Andrzej Górski
Piotr Lewandowski
Iga Magda
Julian Zawistowski

Przygotowanie danych:

Anna Baranowska
Iga Magda
Marcin Zelman.

projekt okładki Dorota Cybuch

ISBN 83-60302-15-4

Wydawca:

Ministerstwo Gospodarki i Pracy
pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa
www.mgip.gov.pl

Druk:

Zakład Wydawniczo-Poligraficzny
MGiP
ul. Bracka 4
00-502 Warszawa

Spis treści

Wprowadzenie

15

1. Praca i wzrost

1. Wprowadzenie	21
2. Przyczyny zmian na rynku pracy po roku 1998	24
3. Szok roku 1998 i jego późniejsza absorpcja	29
3.1 Szok a pracujący według wieku	29
3.1.1 Aktywność i zatrudnienie	29
3.1.2 Bezrobocie	33
3.2 Wykształcenie a względna sytuacja na rynku pracy	38
3.3 Sektorowe i regionalne oddziaływanie szoku 1998 roku	44
4. Wnioski	47

2. Strukturalne cechy rynku pracy w Polsce

1. Wprowadzenie	51
2. Strukturalne cechy rynku pracy	52
2.1. Luka zatrudnieniowa wyznaczana przez cechy zasobów pracy	52
2.2. Luka wyznaczana przez strukturę sektorową gospodarki	54
2.3. Uwarunkowania demograficzne rynku pracy w Polsce i UE15	57
2.4. Czynniki decydujące o różnej jakości kapitału ludzkiego w Polsce i UE	59
2.5. Czynniki decydujące o różnej intensywności pracy w Polsce i UE15	66
2.6. Zróżnicowanie regionalne	72
2.7. Praca w rolnictwie	75
3. Model logitowy polskiego rynku pracy	80
3.1. Podstawowe cechy modelu	80
3.2. Prezentacja danych i zmiennych	81
3.3. Znaczenie kapitału ludzkiego	83
3.3.1. Rola płci i wykształcenia	83
3.3.2. Rola wieku, długości okresów poza zatrudnieniem i rozmiaru firm	84
3.4. Stopa bezrobocia i efekty czasowe	85
3.5. Zróżnicowanie sektorowe a przepływy na rynku pracy	87
3.6. Poszukiwanie pracy i polityka rynku pracy a odpływy z bezrobocia	89
3.7. Determinanty dezaktywizacji	90
3.7.1. Charakterystyki indywidualne	91
3.7.2. Wpływ źródeł dochodu gospodarstwa domowego	92
3.8. Różnice regionalne	93
3.9. Podsumowanie modelu logitowego polskiego rynku pracy	95
4. Wnioski	96

3.

Akumulacja kapitału ludzkiego

1. Wprowadzenie	99
2. Kapitał ludzki	100
3. Edukacja na poziomie średnim	102
3.1. Organizacja nauczania na poziomie średnim	102
3.2. Wyniki kształcenia na poziomie gimnazjalnym – badanie PISA, wyniki egzaminów gimnazjalnych	105
3.2.1. Program Międzynarodowej Oceny Uczniów PISA	106
3.2.2. Zewnętrzne egzaminy gimnazjalne	112
3.3. Czynniki wpływające na wyniki kształcenia na poziomie podstawowym i średnim	115
3.4. Kształcenie na poziomie średnim – kształcenie zawodowe i ogólnozawodowe	116
3.5. Kształcenie na poziomie średnim ogólnokształcącym	118
4. Edukacja na poziomie wyższym	120
4.1. Zmiany ilościowe	120
4.2. Adekwatność struktury kształcenia na poziomie wyższym do wymagań rynku pracy	123
4.3. Jakość kształcenia na poziomie wyższym	126
5. Kształcenie ustawiczne oraz gospodarka oparta na wiedzy	129
6. Wnioski	131

4.

Instytucje rynku pracy

1. Wprowadzenie	135
2. System zabezpieczenia społecznego a rynek pracy	137
2.1. Wpływ systemu zabezpieczenia społecznego na aktywność zawodową	137
2.2. Transfery dla osób kończących aktywność zawodową poza rolnictwem – FUS	139
2.2.1. Renty z tytułu niezdolności do pracy	139
2.2.2. Emerytury	144
2.3. Zasiłki i świadczenia przedemerytalne	148
2.4. Transfery dla osób kończących aktywność zawodową w rolnictwie	150
2.5. System emerytalno-rentowy a aktywność zawodowa osób w wieku niemobilnym	153
3. Podatki, wynagrodzenie minimalne i związki zawodowe	156
3.1. Wpływ opodatkowania na rynek pracy w Polsce	156
3.1.1. Podatki i praca – teoria i doświadczenia międzynarodowe	156
3.1.2. Obciążenia podatkowe i paropodatkowe pracy w Polsce	160
3.1.3. Wpływ obciążeń podatkowych i paropodatkowych na sytuację na polskim rynku pracy	164
3.2. Wynagrodzenie minimalne	167
3.2.1. Rola wynagrodzenia minimalnego	167
3.2.2. Wynagrodzenie minimalne w Polsce	168
3.2.3. Różnicowanie wynagrodzenia minimalnego	170
3.3. Związki zawodowe i dialog społeczny	171
3.3.1. Doświadczenia międzynarodowe	171

3.3.2. Związki zawodowe i negocjacje płacowe w Polsce	173
3.3.3. Komisja Trójstronna i dialog społeczny	176
4. Regulacje prawne rynku pracy a jego funkcjonowanie	180
4.1. Czym jest elastyczność prawa pracy?	180
4.2. Elastyczność prawa pracy i sytuacja na rynku pracy – doświadczenia krajów OECD	182
4.2.1. Elastyczność prawa pracy a krótkookresowe dostosowania na rynku pracy	182
4.2.2. Elastyczność prawa pracy a poziom zatrudnienia i bezrobocia w długim okresie	182
4.2.3. Elastyczność prawa pracy a struktura zatrudnienia i bezrobocia w długim okresie	183
4.2.4. Podsumowanie	186
4.3. Elastyczność polskiego prawa pracy na tle innych państw OECD – sytuacja obecna i zmiany w latach 2001–2004	186
4.3.1. Ocena ogólna elastyczności polskiego prawa pracy na tle państw OECD	186
4.3.2. Umowy tradycyjne – praca na czas nieokreślony	187
4.3.3. Umowy nietradycyjne – praca na czas określony i tymczasowa	187
4.3.4. Zwolnienia grupowe	188
4.5. Zmiany polskiego prawa pracy w latach 2001–2004	188
4.5.1. Najważniejsze nowelizacje prawa pracy w latach 2001–2004	188
4.5.2. Umowy na czas nieokreślony	188
4.5.3. Umowy na czas określony i praca tymczasowa	190
4.5.4. Zwolnienia grupowe	192
4.6. Zmiany na rynku pracy a zmiany prawa pracy w latach 2001–2004	193
4.7. Podsumowanie i wnioski	194
5. Służby zatrudnienia i aktywne polityki rynku pracy	196
5.1. Aktywne polityki rynku pracy – formy i skuteczność	196
5.2. Rodzaje aktywnych polityk rynku pracy	199
5.3. Aktywne polityki rynku pracy w Polsce	204
5.3.1. Skala i główne kierunki alokacji środków	204
5.3.2. Stosowane narzędzia ALMP i próba oceny ich efektywności	205
5.4. Organizacja polityki rynku pracy w Polsce	208
5.4.1. Publiczne Służby Zatrudnienia	209
5.4.2. Fundusz Pracy	210
5.4.3. Niepubliczne pośrednictwo pracy	213
6. Wnioski	215

Wnioski dla polityki rynku pracy **217**

Aneksy **227**

Bibliografia **245**

Spis wykresów

Wykres 1.	Wskaźniki zatrudnienia, aktywności i bezrobocia w Polsce	21
Wykres 2.	Wskaźniki zatrudnienia, aktywności i bezrobocia w Polsce, UE15 i NMS9	22
Wykres 3.	Wskaźniki aktywności i zatrudnienia oraz stopa bezrobocia w 2003 r.	22
Wykres 4.	Stopy wzrostu gospodarczego i bezrobocia w latach 1997–2004	25
Wykres 5.	Liczba oraz odsetek osób pracujących w danej grupie wiekowej	30
Wykres 6.	Liczba oraz odsetek osób biernych zawodowo w danej grupie wiekowej	30
Wykres 7.	Odsetek osób pracujących i aktywnych	31
Wykres 8.	Praca w poszczególnych kohortach w 2003 r. w porównaniu z 1998 r.	32
Wykres 9.	Liczba oraz odsetek osób bezrobotnych w danej grupie wiekowej	33
Wykres 10.	Indeks udziału bezrobotnych długookresowo.	34
Wykres 11.	Dekompozycja źródeł bezrobocia	35
Wykres 12.	Dekompozycja źródeł bezrobocia w grupach wiekowych	36
Wykres 13.	Liczba oraz odsetek pracujących wg wykształcenia	39
Wykres 14.	Liczba oraz odsetek bezrobotnych wg wykształcenia	40
Wykres 15.	Struktura populacji według aktywności i zaangażowania w edukację	42
Wykres 16.	Pracujący według sekcji PKD w latach 1997–2003	44
Wykres 17.	Odchylenia wskaźników zatrudnienia od średniej krajowej	45
Wykres 18.	Dekompozycja luki zatrudnieniowej Polska–UE15	53
Wykres 19.	Luka zatrudnieniowa – Polska w stosunku do UE15 i NMS9	55
Wykres 20.	Produktywność w usługach prostych w UE15 i Polski	56
Wykres 21.	Populacja 15–74 według wieku w 2002 r.	57
Wykres 22.	Struktura populacji według wieku w 2003 r.	58
Wykres 23.	Odchylenie od średniej stóp zatrudnienia i bezrobocia.	59
Wykres 24.	Udział osób z wykształceniem wyższym w grupach wiekowych	60
Wykres 25.	Struktura wykształcenia w wybranych krajach w 2002 r.	62
Wykres 26.	Nadreprezentacja oraz niedoreprezentowanie w zatrudnieniu	63
Wykres 27.	Bezrobocie i zatrudnienie wg poziomu wykształcenia i wieku	64

Wykres 28.	Wskaźnik aktywności zawodowej według wieku	67
Wykres 29.	Wskaźniki zatrudnienia według wykształcenia i wieku	68
Wykres 30.	Zależność między bezrobociem osób w wieku 25+ i osób młodych	70
Wykres 31.	Kobiety i mężczyźni w Polsce i UE15 w 2004 r.	71
Wykres 32.	Regionalne wskaźniki zatrudnienia w Polsce i Hiszpanii	74
Wykres 33.	Stopa bezrobocia w zależności od wielkości miejscowości	74
Wykres 34.	Liczba pracujących w rolnictwie i wskaźnik zatrudnienia	75
Wykres 35.	Wskaźnik zatrudnienia dla utrzymujących się głównie z rolnictwa	76
Wykres 36.	Porównanie zmian pracujących ogółem i pracujących w rolnictwie	78
Wykres 37.	Wskaźniki skolaryzacji netto na poziomie ISCED 2–5 w 2002 r.	103
Wykres 38.	Udział osób w wieku 16–18 lat kształcących się na poziomie średnim	104
Wykres 39.	Udział w populacji 19-latków absolwentów szkół średnich	105
Wykres 40.	Wyniki PISA 2003 w krajach UE	109
Wykres 41.	Wyniki sprawdzianu kompetencji 15-latków – PISA 2003	111
Wykres 42.	Zróżnicowanie wewnątrzszkolne i międzyszkolne wyników PISA	112
Wykres 43.	Rozkład wyników uczniów z egzaminu gimnazjalnego w 2004 r.	114
Wykres 44.	Studenci szkół wyższych według trybu studiów w latach 1994 – 2003	121
Wykres 45.	Struktura kształcenia według kierunków kształcenia	122
Wykres 46.	Liczba osób studiujących na kierunkach najpopularniejszych	122
Wykres 47.	Pracujący według wielkich grup zawodów i wykształcenia	125
Wykres 48.	Udział osób uczestniczących w nauce lub doksztalcaniu	129
Wykres 51.	Liczba świadczeniobiorców poniżej wieku emerytalnego	139
Wykres 52.	Liczba pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy	141
Wykres 53.	Udział orzeczeń o braku niezdolności do pracy	142
Wykres 54.	Liczba osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy	143
Wykres 55.	Liczba osób, którym przyznano emeryturę lub rentę	144
Wykres 56.	Liczba uprawnionych do zasiłków i świadczeń przedemerytalnych	150
Wykres 57.	Liczba świadczeń emerytalnych przyznawanych w KRUS	153
Wykres 58.	Udział pracujących oraz pozostających bez pracy według przyczyn	154
Wykres 59.	Opodatkowanie pracy a wynagrodzenia i zatrudnienie	158

Wykres 60.	Struktura kosztów pracy dla przeciętnego wynagrodzenia	161
Wykres 61.	Składowe klina podatkowego z uwzględnieniem podatków pośrednich	162
Wykres 62.	Wzrost obciążeń podatkowych	163
Wykres 63.	Porównanie obciążeń podatkowych	163
Wykres 64.	Rozkład bezrobotnych według płacy progowej	166
Wykres 65.	Minimalne wynagrodzenie w latach 1997–2005	169
Wykres 66.	Rozkład populacji pełnozatrudnionych według wynagrodzeń	170
Wykres 67.	Stopa zatrudnienia kobiet i mężczyzn w wieku 15–64 a indeks EPL	183
Wykres 68.	Bezrobocie i odsetek zatrudnionych na czas określony w Hiszpanii	185
Wykres 69.	Indeks EPL dla państw OECD w roku 2003	187
Wykres 70.	Indeks EPL opisujący umowy na czas nieokreślony	191
Wykres 71.	Odsetek zatrudnionych na czas określony	194
Wykres 72.	Odsetek zatrudnionych na czas określony w wieku 15–24	194
Wykres 73.	Wydatki na polityki rynku pracy i wydatki FP a dynamika PKB	204
Wykres 74.	Wydatki Funduszu Pracy na aktywne polityki rynku pracy	205
Wykres 74.	Bezrobotni zarejestrowani ogółem i z prawem do zasiłku	212
Wykres 75.	Liczba osób znajdujących pracę poprzez agencje pośrednictwa	213
Wykres 49.	Struktura uczestników kształcenia ustawicznego	130
Wykres 50.	Świadczenia przyznane osobom poniżej wieku emerytalnego	138

Spis tabel

Tabela 1.	Tempo wzrostu PKB, produktywności i technicznego uzbrojenia pracy	24
Tabela 2.	Zmiany stopy bezrobocia, zatrudnienia i aktywności zawodowej	25
Tabela 3.	Stopy bezrobocia równowagi obliczone na podstawie przepływów rocznych	27
Tabela 4.	Przeciętny czas poszukiwania zatrudnienia (w miesiącach)	28
Tabela 5.	Częstotliwości przepływów z bezrobocia oraz zmiana bezrobocia według wieku	37
Tabela 6.	Stopy bezrobocia równowagi dla grup wyróżnionych ze względu na wiek	38
Tabela 7.	Struktura populacji osób tracących pracę według wieku i wykształcenia	39
Tabela 8.	Zmiana liczby aktywnych, pracujących i bezrobotnych	40
Tabela 9.	Zmiany częstotliwości przepływów na rynku pracy	41
Tabela 10.	Częstotliwości przepływów z bezrobocia oraz zmiana stopy bezrobocia	43
Tabela 11.	Stopy bezrobocia równowagi	43
Tabela 12.	Dekompozycja luki zatrudnieniowej Polska–UE15 według płci	53
Tabela 13.	Sektorowa struktura pracujących i wartości dodanej	54
Tabela 14.	Częstotliwości przepływów na rynku pracy według wykształcenia	65
Tabela 15.	Bezrobocie, napływy do bezrobocia, i czas pozostawania bez pracy	66
Tabela 16.	Częstotliwości przepływów na rynku pracy według wieku	69
Tabela 17.	Stopy bezrobocia równowagi dla płci	71
Tabela 18.	Zróżnicowanie regionalne w Polsce w 1998 r.	72
Tabela 19.	Pracujący w rolnictwie a źródło ich utrzymania w 1996 r.	77
Tabela 20.	Pracujący w rolnictwie a źródło ich utrzymania w 2002 r.	78
Tabela 21.	Dekompozycja prób użytych w estymacji logitowych modeli przepływów	81
Tabela 22.	Częstotliwości przepływów z zatrudnienia i bezrobocia dla kobiet i mężczyzn	84
Tabela 23.	Wielomianowy model logitowy przepływów na polskim rynku pracy	86
Tabela 24.	Udział w próbie i częstości przepływów dla poszczególnych sektorów	87
Tabela 25.	Wielomianowy model logitowy (3) – wpływ sektorów gospodarki	88
Tabela 26.	Udział w próbie i częstości przepływów z bezrobocia	89
Tabela 27.	Wielomianowy model logitowy (4) – poszukiwanie pracy	90

Tabela 28.	Wielomianowy model logitowy odpływów z zatrudnienia mężczyzn i kobiet	92
Tabela 29.	Wielomianowy model odpływów z zatrudnienia – zróżnicowanie regionalne	94
Tabela 30.	Wielomianowy model odpływów z bezrobocia – zróżnicowanie regionalne	94
Tabela 31.	Średnie wyniki w badanych dziedzinach PISA 2003	110
Tabela 32.	Wyniki szkół z egzaminu gimnazjalnego	114
Tabela 33.	Wskaźnik skolaryzacji netto i brutto w szkolnictwie wyższym	120
Tabela 34.	Liczba osób pobierających renty inwalidzkie na 1000 osób	140
Tabela 35.	Liczba osób, którym przyznano renty na 1000 osób	140
Tabela 36.	Przeciętny rzeczywisty wiek emerytalny w latach 1997–2004	145
Tabela 37.	Liczba przyznanych w KRUS rent inwalidzkich i wcześniejszych emerytur	152
Tabela 38.	Wpływ trwałego wzrostu opodatkowania na popyt i podaż pracy	159
Tabela 39.	Wynagrodzenie minimalne w wybranych krajach w 2002 r.	168
Tabela 40.	Odsetek zatrudnionych należących do związków zawodowych	173
Tabela 41.	Elastyczność prawa pracy a zatrudnienie i bezrobocie w krótkim okresie	183
Tabela 42.	Wydatki na politykę rynku pracy w latach 1996, 1999 i 2002	196
Tabela 43.	Wybrane instrumenty aktywnej polityki pracy w Niemczech w 2003 r.	198
Tabela 44.	Maksymalna długość pobierania zasiłku lub świadczenia dla bezrobotnych	203

Spis ramek

Ramka 1.	Wpływ szoków na rynek pracy w krótkim i w długim okresie	26
Ramka 2.	Dekompozycja źródeł bezrobocia	35
Ramka 3.	Dekompozycja luki zatrudnieniowej Polska–UE15	53
Ramka 4.	Poziom wykształcenia a względna sytuacja na rynku pracy	61
Ramka 5.	Wpływ wieku na względną sytuację na rynku pracy	68
Ramka 6.	Co to jest kapitał ludzki ?	100
Ramka 7.	Wskaźnik skolaryzacji	102
Ramka 8.	Program Międzynarodowej Oceny Uczniów PISA	107
Ramka 9.	Kryteria oceny jakości kształcenia	128
Ramka 10.	Reforma FUS w 1996 r.	142
Ramka 11.	Kryteria przyznawania zasiłków i świadczeń przedemerytalnych	149
Ramka 12.	Kryteria podlegania rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu	151
Ramka 13.	Plan uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych	155
Ramka 14.	Podatki a rynek pracy	158
Ramka 15.	Indeks EPL	181
Ramka 16.	Dualizacja rynku pracy na przykładzie Hiszpanii	185
Ramka 17.	Nowelizacje kodeksu pracy a elastyczność organizacji czasu pracy	190
Ramka 18.	Subsydiowanie zatrudnienia w Niemczech	198
Ramka 19.	ALMP a bezrobocie wśród osób młodych w Wielkiej Brytanii	201
Ramka 20.	Zasiłki dla bezrobotnych	203
Ramka 21.	Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r.	210
Ramka 22.	Zasiłki dla bezrobotnych w Polsce	212



Wprowadzenie

W połowie roku 2005, w kilkanaście miesięcy po przystąpieniu naszego kraju do Unii Europejskiej, polska gospodarka znajduje się w punkcie zwrotnym. Najbliższe lata zadecydują o tym, w jakim stopniu szansa rozwojowa, jaką niesie ze sobą integracja europejska zostanie wykorzystana. Szczególne wyzwania przed polityką gospodarczą dotyczą rynku pracy. Najwyższa stopa bezrobocia oraz najniższe wskaźniki zatrudnienia i aktywności zawodowej wśród państw członkowskich wspólnoty wyznaczają dystans dzielący Polskę nie tylko od celów Strategii Lizbońskiej i piętnastu krajów tworzących Unię przed rokiem 2004, lecz także od jej pozostałych nowych członków.

Osiągnięcie w perspektywie kilkunastoletniej pełnego zatrudnienia, zmniejszenie bezrobocia do poziomu kilkupunktowego i redukcja zagrożenia ubóstwem polskich rodzin są w pełni możliwe. By tak się stało, rysujące się od roku pozytywne zmiany na polskim rynku pracy muszą jednak nabrać większej dynamiki i trwałości. Wsparcie wzmacniające przemiany w polskiej gospodarce i niwelujące jej słabe strony musi przyjść ze strony polityki społeczno – gospodarczej, a zwłaszcza polityki rynku pracy. Skuteczne działania mogą być prowadzone tylko na podstawie całościowej diagnozy opisującej przyczyny powstania problemów i definiującej obszary, w których podjęcie lub zmiana dotychczasowej interwencji publicznej przyniesie najlepsze rezultaty. Istniejące analizy polskiego rynku pracy są rozproszone, poruszając na ogół jedynie drobny wycinek zagadnień z tego zakresu. Stosunkowo nieliczne są opracowania, w których ustalenia rygorystycznej analizy statystycznej i ekonometrycznej zestawione są z analizą jakościową i instytucjonalną konfrontującą doświadczenia polskie z międzynarodowymi badaniami empirycznymi i teoretycznymi z zakresu ekonomii pracy.

Niniejszy raport stara się wypełnić tę lukę. W swoim podstawowym założeniu jest opracowaniem analitycznym o charakterze naukowym. Ma on stanowić zarówno syntezę dotychczasowych badań nad polskim rynkiem pracy, jak i dodać do nich nowe elementy, wzbogacając wiedzę o fenomenie polskiego bezrobocia badaniami statystycznymi i ekonometrycznymi, prowadzonymi na jednostkowych i agregatowych danych Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności. Raport powstał w Departamencie Analiz i Prognoz Ekonomicznych Ministerstwa Gospodarki i Pracy, w Zespole Analiz Rynku Pracy. Wśród jego autorów znajdują się także pracownicy naukowcy Szkoły Głównej Handlowej. Adresatami niniejszego opracowania są naukowcy zajmujący się ekonomią pracy, studenci zainteresowani tą tematyką, a także eksperci i praktycy projektujący i implementujący politykę rynku pracy na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Autorzy mają nadzieję, że zarówno sama warstwa analityczna opracowania, jak i sformułowane na jej podstawie wnioski dla polityki rynku pracy, staną się wartościowym głosem w dyskusji nad optymalnym kształtem interwencji publicznej w tym obszarze w Polsce.

Raport składa się z czterech części. Pierwszą z nich poświęcono szczegółowej analizie przyczyn gwałtownego spadku zatrudnienia i wzrostu bezrobocia na przełomie lat 1998–1999 oraz wysokiej trwałości skutków tych zmian w latach następnych. Najważniejszym wynikiem tej analizy jest udokumentowanie niewielkiej zdolności polskiego rynku pracy do szybkiej absorpcji negatywnych szoków o charakterze popytowym i podażowym, odpowiadających w dużej mierze za niekorzystne przemiany na polskim rynku pracy po roku 1998. Jednocześnie przedstawione argumenty przekonują, że cechy zasobów pracy w Polsce wraz z strukturą sektorową gospodarki oraz przyjętymi rozwiązaniami instytucjonalnymi miały istotny wpływ na skalę oddziaływania i trwałość skutków kryzysu rosyjskiego oraz następującego po nim szoku technologicznego. Szczególną uwagę poświęcono analizie zdolności polskiego rynku pracy do absorpcji skutków obu szoków w latach 1999–2004, koncentrując się na różnych kohortach wiekowych i wykształceniowych, a także na różnicach regionalnych. Ważnym elementem analizy sporządzonej w tej części była identyfikacja prawdopodobnych przyczyn odmiennych strategii adaptacyjnych do gorszych warunków na rynku pracy ze strony różnych grup społecznych oraz skutków, jakie to wywołało dla zatrudnienia, bezrobocia i aktywności zawodowej oraz zmian w strukturze zatrudnienia i zasobów pracy, jakie zaszły w tym okresie.

Część II koncentruje się na cechach strukturalnych wpływających na niedopasowania między popytem na pracę i jej podażą. Punktem wyjścia sporządzonej w niej analizy jest zwrócenie uwagi na to, że ponad dwie trzecie różnicy wskaźników zatrudnienia między Polską a UE15 spowodowane jest niższą aktywnością zawodową najmłodszych i najstarszych kohort wiekowych. Przedstawione argumenty dowodzą, że o ile późne wchodzenie na rynek pracy osób poniżej 25 roku życia uwarunkowane jest

przede wszystkim strukturą sektorową polskiej gospodarki, w tym zwłaszcza niską produktywnością w przemyśle, decydującą o ograniczonych możliwościach rozbudowy sektora usługowego, to wczesną dezaktywizację osób po 45 roku życia wywołują przede wszystkim czynniki instytucjonalne, których wpływ wzmacniany jest przez niski przeciętny poziom wykształcenia tej grupy wiekowej. Szczegółowa analiza struktury demograficznej dowodzi z kolei, że odmienna liczebność poszczególnych pokoleń w Polsce i UE15 obniża lukę zatrudnieniową w kohortach najmłodszych i najstarszych oraz podwyższa ją wśród osób w *prime-age*. W części II podkreśla się też rolę wykształcenia jako czynnika silnie różnicującego indywidualną sytuację na rynku pracy oraz decydującego o szybkości przebudowy sektorowej struktury polskiej gospodarki i absorpcji przez sektor usług nadmiarowego zatrudnienia w rolnictwie i przemyśle.

Część III zawiera szczegółową analizę roli, jaką polski system edukacyjny odgrywa w akumulacji kapitału ludzkiego przez ludzi młodych oraz ocenę systemu kształcenia ustawicznego, umożliwiającego uzupełnianie wiedzy zdobytej w procesie formalnej edukacji. Analizuje się w niej silne i słabe strony polskiej oświaty, koncentrując się przede wszystkim na zagadnieniu jakości kształcenia. Najważniejszym ustaleniem jest zwrócenie uwagi na trudności, jakie polski system szkolny ma w formowaniu w uczniach zdolności do samodzielnego myślenia i umiejętności rozwiązywania problemów wychodzących poza szablonowe procedury i algorytmy oraz konsekwencje tego zjawiska dla rynku pracy w dłuższym okresie. Zwraca się w niej uwagę na to, że boom edukacyjny na poziomie wyższym w niewielkim stopniu dotyczył studiów szczególnie ważnych dla długookresowych perspektyw wzrostu produktywności, jakimi są studia ścisłe i techniczne. W części III podkreśla się także niedopasowania w strukturze kształcenia i popycie na pracę na różnych szczeblach edukacji oraz analizuje przyczyny takiego stanu rzeczy.

Część IV omawia wpływ, jaki najważniejsze elementy instytucjonalnej obudowy polskiego rynku pracy wywierają na bezrobocie, zatrudnienie i aktywność zawodową. Przedstawione argumenty przekonują, że niezwykle wysoki odsetek osób biernych wśród osób po 45 roku życia jest niemal w całości spowodowany wysoką dostępnością świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego dla tej grupy osób. Zwraca się uwagę na znaczne różnice we wpływie opodatkowania pracy dla podaży pracy i popytu na pracę osób o różnych kwalifikacjach oraz wadze, jaką dla odmiennego wpływu podatków na perspektywy zatrudnienia w różnych grupach społecznych ma kształt rozwiązań instytucjonalnych w zakresie negocjacji płacowych, systemu transferów społecznych i wynagrodzenia minimalnego. Ważny element przeprowadzonej analizy stanowi ocena wpływu prawnych uregulowań stosunku pracy na strukturę i poziom zatrudnienia w Polsce, koncentrująca się na obserwowanych i spodziewanych w najbliższej przyszłości konsekwencjach dokonanego w ostatnich kilku latach znacznego uelastycznienia rozwiązań kodeksowych. Zamknięciem części IV jest oparta o doświadczenia międzynarodowe analiza skuteczności prowadzonej w Polsce aktywnej polityki rynku pracy. Zwraca się w niej uwagę na skalę trudności, jaką publiczne służby zatrudnienia mają z adresowaniem i profilowaniem prowadzonych działań aktywizacyjnych, uwzględniającym specyfikę lokalnych rynków pracy i zmiany w popycie na pracę.

Przedstawione w poszczególnych częściach argumenty zostały podsumowane w kończących opracowanie wnioskach dla polityki rynku pracy. Wnioski te, nie mając charakteru ścisłych rekomendacji, wpisują się jednocześnie w szereg zaleceń Komisji Europejskiej i Sekretariatu OECD, stanowiąc ich konkretyzację i adaptację do warunków polskich. Akcentują one wagę wzajemnych interakcji zachodzących między poszczególnymi instytucjami polskiego rynku pracy oraz jego strukturalnymi cechami. Podkreśla się w nich, że działania, podejmowane w ramach polityki rynku pracy, muszą mieć charakter skoordynowany, tak by ich pozytywne skutki mogły się wzajemnie wzmacniać a negatywne znosić.

Praca i wzrost

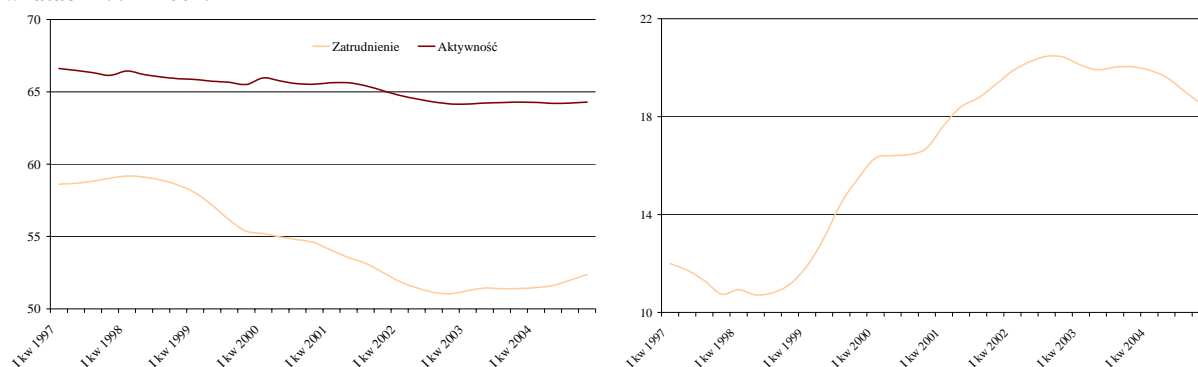
Maciej Bukowski
Piotr Lewandowski
Iga Magda
Julian Zawistowski

1. Wprowadzenie

Rynek pracy w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych doświadczył bardzo głębokich przeobrażeń pod względem tak podstawowych agregatów, jak liczba osób pracujących, stopa bezrobocia czy poziom aktywności zawodowej. Proces ten był jednak bardzo zróżnicowany w czasie. Wydaje się, że można wyodrębnić pięć zasadniczych etapów przemian na rynku pracy po roku 1989. W początkowym okresie transformacji, tzn. do lat 1994–1995, następował spadek liczby pracujących i aktywnych zawodowo przy jednoczesnym wzroście bezrobocia, za co w dużej mierze odpowiedzialne było ujawnienie bezrobocia ukrytego w restrukturyzowanych przedsiębiorstwach państwowych, które nie mogło być w krótkim czasie zaabsorbowane przez tworzące się dynamicznie podmioty prywatne. W rezultacie tego procesu w roku 1994 wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 15–64 wyniósł 58,3 proc.,¹ przy aktywności na poziomie 68,4 proc. i 14,8 procentowej stopie bezrobocia.

Szybka ekspansja gospodarcza lat 1995–1998 wiązała się także ze stopniową poprawą ogólnej sytuacji na rynku pracy. Liczba osób pracujących zwiększyła się do ok. 14,8 mln, a stopa bezrobocia spadła do 10,8 proc., jednak wskaźnik aktywności obniżył się do 66,1 proc. Trzeci etap zmian na rynku pracy rozpoczął się pod koniec roku 1998, kiedy mimo tego, że wzrost gospodarczy – w ujęciu rocznym – był nadal wysoki, doszło do gwałtownego odwrócenia poprzedniego trendu. W ciągu roku 1999 liczba pracujących zmniejszyła się o blisko 700 tysięcy osób, w wyniku czego wskaźnik zatrudnienia spadł o około 4 punkty procentowe do poziomu 54,9 proc., a stopa bezrobocia wzrosła o ponad połowę, sięgając 16,4 proc. Tak silne – szokowe – przemiany na rynku pracy ustały w roku następnym, kiedy wszystkie podstawowe agregaty uległy przejściowej stabilizacji. Cykliczne osłabienie wzrostu gospodarczego w latach 2001–2002 wywołało ponowne pogorszenie się ogólnej sytuacji na rynku pracy, którego dynamika oddziaływania była jednak wyraźnie niższa niż miało to miejsce w roku 1999. W latach 2001–2002 wskaźnik zatrudnienia obniżył się o 3,5 punktów proc., zaś stopa bezrobocia wzrosła o ponad jedną czwartą sięgając w 2003 r. 20,1 procent. Łącznie w ciągu tych dwóch lat liczba osób bezrobotnych wzrosła o blisko 600 tys. osób, a liczba pracujących spadła o ok. 760 tys. osób – w obu wypadkach intensywność spadku była istotnie mniejsza niż w roku 1999, co wiązało się z rozłożeniem całego procesu na dwa lata. Warto także zwrócić uwagę, że w odróżnieniu od roku 1999 – spowolnienie cykliczne wiązało się z szybszym niż w latach poprzednich spadkiem wskaźnika aktywności zawodowej, co pogłębiało skalę spadku wskaźnika zatrudnienia obserwowanego w tym okresie, względnie wolniej rosło natomiast bezrobocie.

Wykres 1. Wskaźniki zatrudnienia, aktywności (lewy wykres) i bezrobocia (prawy) w grupie wiekowej 15–64 w Polsce w latach 1997–2004.

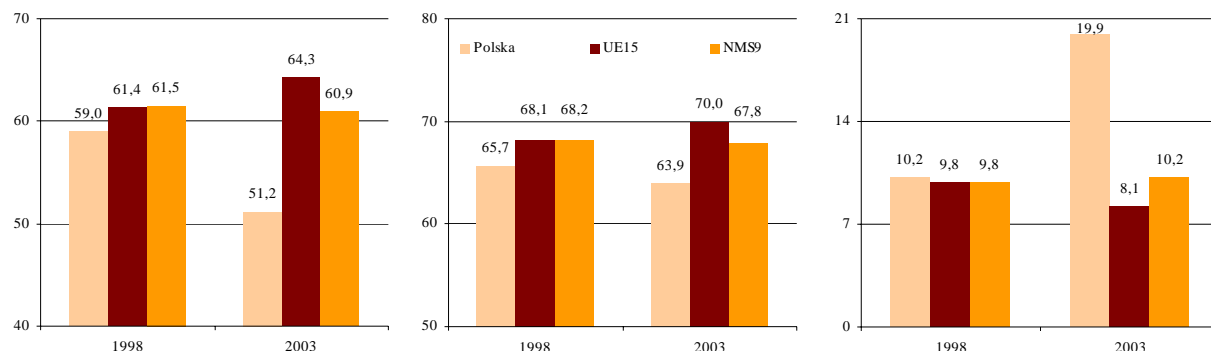


Źródło: Dane BAEL oczyszczone z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych.

¹ Tu i w całym raporcie podstawowe dane BAEL nt. polskiego rynku pracy są podawane według opracowanych w DAE MGIP szeregów czasowych, które oczyszczone z wahań sezonowych i zmian metodologicznych. Dane Eurostatu, jak również niektóre bardziej szczegółowe zestawienia BAEL wykorzystano w postaci nieoczyszczonej. Najważniejsze wykorzystane dane statystyczne zaprezentowano w aneksie 2.

W ostatnią fazę przemian na rynku pracy po roku 1989 polska gospodarka wkroczyła na przełomie lat 2002–2003. Analiza danych oczyszczonych z wahań sezonowych i zmian metodologicznych wskazuje, że zatrzymanie negatywnego trendu na rynku pracy nastąpiło już w ostatnim kwartale roku 2002 (wykres 1), kiedy to zarówno wskaźnik aktywności zawodowej, jak i wskaźnik zatrudnienia ustabilizowały się. W chwili obecnej od ponad roku można zaobserwować wyraźny wzrost liczby pracujących i wskaźnika zatrudnienia wraz ze znacznym spadkiem liczby bezrobotnych i stopy bezrobocia. W czwartym kwartale 2004 roku liczba pracujących była o blisko 340 tys. (2,5 proc.) wyższa, a liczba bezrobotnych o 192 tys. (5,9 proc.) niższa niż rok wcześniej.

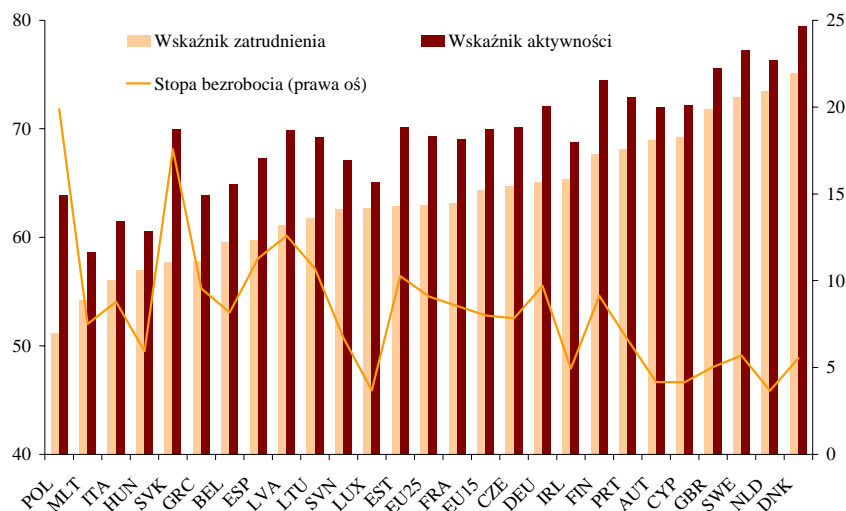
Wykres 2. Wskaźniki zatrudnienia (lewy wykres), aktywności (środkowy) i bezrobocia (prawy) w grupie wiekowej 15–64 w Polsce, UE15 i NMS9 (nowe państwa członkowskie bez Polski) w 1998 i 2003 r.



Źródło: Komisja Europejska (2004).

Skalę przemian, jakie zaszły po roku 1998 na polskim rynku pracy szczególnie dobrze ilustruje porównanie Polski z innymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej. Jeszcze w 1998 r. sytuacja na rynku pracy w Polsce była w kategoriach nominalnych porównywalna z sytuacją w 15 państwach będących wówczas członkami Unii Europejskiej. Gwałtowny spadek zatrudnienia w 1999 r. i latach następnych w Polsce doprowadził do powstania olbrzymiej przepaści w stosunku do krajów UE15, w których obserwowano (przy znacznym zróżnicowaniu wewnętrznym) wzrost zatrudnienia i aktywności oraz spadek bezrobocia. W podobny sposób, choć w mniejszej skali, powiększyła się luka dzieląca Polskę od pozostałych nowych krajów członkowskich UE (wykres 2). W chwili obecnej mimo poprawiającej się sytuacji, przejawiającej się relatywnie wysoką dynamiką liczby pracujących oraz znacznym spadkiem bezrobocia, oczywiste jest, że sytuacja na rynku pracy w Polsce będzie porównywalna z tą w UE15 dopiero za wiele lat. Równie odległe wydaje się osiągnięcie celu lizbońskiego: wskaźnika zatrudnienia w grupie wiekowej 15–64 na poziomie 70 proc.

Wykres 3. Wskaźniki aktywności i zatrudnienia oraz stopa bezrobocia w grupie wiekowej 15–64 w 2003 r.



Źródło: Eurostat.

Należy podkreślić, że głębokie przemiany na rynku pracy w latach 1999–2002 spowodowały, że obecny poziom zatrudnienia i aktywności zawodowej w Polsce odbiega bardzo znacząco *in minus* nie tylko od wysoce produktywnych gospodarek krajów UE15 i nowych krajów członkowskich Wspólnoty (patrz wykres 3), których stopień rozwoju jest zbliżony do polskiego, lecz także mniej zaможnych krajów, które dopiero się o członkostwo w UE ubiegają, takich jak Bułgaria czy Rumunia. Również stopa bezrobocia jest w Polsce najwyższa w Europie, porównywalna jedynie ze stopą bezrobocia na Słowacji, w której jednak wysokiej stopie bezrobocia towarzyszy znacznie wyższe niż w Polsce zatrudnienie i aktywność. Konstatacja ta wyraźnie obrazuje, że skala wyzwań stojących przed Polską w obszarze rynku pracy w najbliższych latach przekracza znacznie tę, przed jaką stoją inne kraje europejskie.

Z tego względu szczególnie ważne jest zrozumienie głównych czynników, które spowodowały tak odmienne w ostatnich kilku latach ukształtowanie się sytuacji na rynku pracy w Polsce i innych krajach europejskich, w tym zwłaszcza nowych krajach członkowskich UE. Właśnie temu zadaniu poświęcona jest niniejsza część Raportu. Obok określenia najważniejszych determinantów, stojących za odmiennym rozwojem sytuacji na rynku pracy w Polsce po roku 1998 i pozostałych krajach regionu, głównym celem tej części Raportu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o źródła obserwowanej od ponad roku poprawy i perspektywy przemian na rynku pracy w Polsce w najbliższej przyszłości, a także sformułowanie podstawowych zaleceń dla polityki gospodarczej sprzyjającej tworzeniu większej liczby nowych miejsc pracy, wzrostowi aktywności zawodowej i zatrudnienia oraz spadkowi bezrobocia. W następnym rozdziale przedstawiono argumenty dowodzące, że choć czynnikiem, który wywołał lawinę dostosowań na rynku pracy w Polsce był negatywny szok popytowy z roku 1998, to przyczyn tak znacznej skali jego oddziaływania, a przede wszystkim wysokiej trwałości skutków, które wywołał, należy przede wszystkim szukać w czynnikach o charakterze strukturalnym i instytucjonalnym. Analiza zamieszczona w kolejnym rozdziale koncentruje się na opisie oddziaływania i absorpcji tego szoku w różnych grupach społecznych, akcentując kluczową rolę czynników podaźowych dla kształtowania się względnej sytuacji na rynku pracy w ostatnich latach. Jej ważnym uzupełnieniem jest omówienie sektorowych i regionalnych zmian na rynku pracy.

2. Przyczyny zmian na rynku pracy po roku 1998

Szukając bezpośrednich przyczyn pogorszenia się sytuacji na polskim rynku pracy po roku 1998 należy przede wszystkim zwrócić uwagę na to, że znaczna część całkowitego spadku zatrudnienia i wzrostu bezrobocia w tym okresie miała miejsce w dwóch, stosunkowo krótkich fazach – na przełomie 1998 i 1999 roku oraz w latach 2001–2002. Jednocześnie dynamika negatywnych zmian na rynku pracy w pierwszym okresie była wyraźnie wyższa niż w drugim. O ile w obu wypadkach doszło do przejściowego obniżenia się tempa wzrostu gospodarczego, to było ono różne co do skali i czasu trwania. Spowolnienie z lat 2001–2002 obejmowało 8 kwartałów, podczas których dynamika wzrostu PKB sięgała zaledwie około 1 procenta rocznie, podczas gdy w roku 1998 wzrost obniżył się w stosunku rocznym tylko do 4 punktów proc., zaś sam okres spowolnienia trwał jedynie trzy kwartały. Inne były także podażowe i popytowe źródła spowolnienia tempa wzrostu PKB w obu okresach. Na przełomie lat 1998–1999 doszło do pewnego spadku dynamiki spożycia indywidualnego. Był on jednak stosunkowo niewielki i krótkotrwały – wkład konsumpcji w tworzenie PKB zarówno w 1998 jak i 1999 roku przekraczał 3,0 punkty proc. (wobec około 5 punktów w okresie wcześniejszym). W konsekwencji także dynamika usług rynkowych pozostała wysoka, a ich kontrybucja w tworzenie PKB przekroczyła w latach 1998–1999 poziom 2 punktów proc. rocznie. W tym samym czasie doszło jednak do istotnego spadku dynamiki inwestycji oraz eksportu, co obniżyło wkład przemysłu, budownictwa i rolnictwa w tworzenie wartości dodanej.

W okresie spowolnienia z lat 2001–2002 obraz zmian gospodarczych był odmienny. Wiązało się ono nie tylko z wyraźnym spowolnieniem inwestycji, lecz także konsumpcji, w obu wypadkach wyraźnie głębszym niż w roku 1998. W efekcie znacznie niższa była także dynamika sprzedaży w handlu i transporcie, a także produkcji przemysłowej i budownictwa, których kontrybucje w tworzenie wzrostu PKB stały się ujemne. W odróżnieniu do przełomu lat 1998–1999, zmniejszenie tempa wzrostu konsumpcji prywatnej i bardzo głębokie spowolnienie inwestycyjne z lat 2001–2002 doprowadziły do wyraźnego zmniejszenia się wolumenu importu, któremu nie towarzyszyło adekwatne osłabienie eksportowe. Wkład ze strony eksportu netto we wzrost, który w latach 1998–1999 był (za sprawą spadku eksportu) ujemny, stał się więc w okresie 2001–2002 wyraźnie dodatni. Różne przyczyny spowolnienia gospodarczego w obu okresach widoczne są w odmiennym kształtowaniu się tempa wzrostu produktywności pracy i kapitału. O ile w roku 1999 produktywność pracy wzrosła bardzo znacznie w konsekwencji dużej skali zwolnień, to nie towarzyszyło temu całkowite załamanie tempa wzrostu produktywności kapitału, które pozostało dodatnie. W latach 2001–2002 było inaczej. Wzrost produktywności pracy (mimo spadku zatrudnienia) był znacznie wolniejszy niż w latach 1994–2000, choć wyraźnie szybszy niż wzrost PKB (zwłaszcza w roku 2002), zaś produktywność kapitału spadała (szczególnie szybko w roku 2001).

Tabela 1. Tempo wzrostu PKB, produktywności pracy, technicznego uzbrojenia pracy i produktywności majątku trwałego w latach 1994–2004 (w procentach).

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PKB	5,2	7,0	6,0	6,8	4,8	4,1	4,0	1,0	1,4	3,8	5,4
Produktywność pracy	4,2	5,1	4,0	3,9	2,4	7,0	6,4	1,6	3,7	4,3	5,8
Techniczne uzbrojenie pracy	0,9	0,8	0,2	1,9	1,2	6,8	6,3	4,8	5,0	2,8	2,3
Produktywność kapitału	3,2	4,3	3,8	1,9	1,3	0,2	0,1	-3,1	-1,3	1,5	3,5

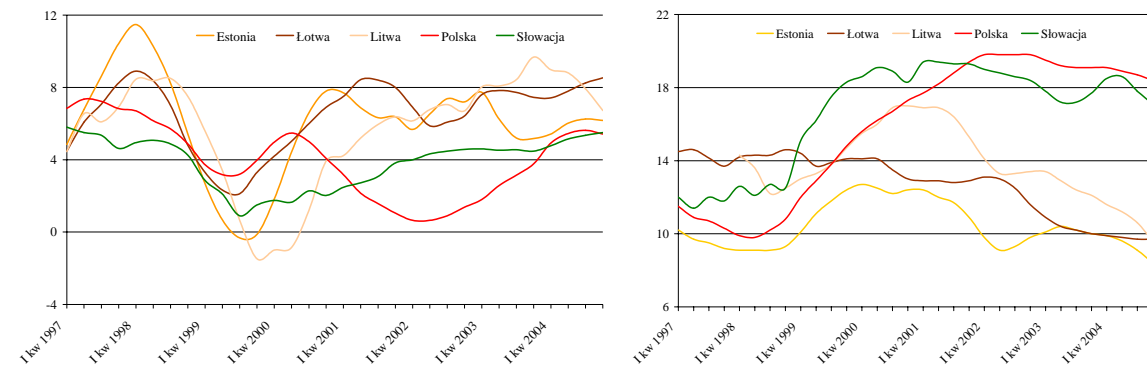
Źródło: Dane GUS oraz obliczenia własne DAE MGIP.

Odmienny charakter spowolnienia gospodarczego w obu rozpatrywanych okresach pozwala więc sądzić, że prawdopodobnej przyczyny zmian na polskim rynku pracy po roku 1998 należy szukać w oddziaływaniu na polską gospodarkę dwóch negatywnych szoków, z których pierwszy wiązał się z krótkotrwałym załamaniem popytu na rynku produktów, zwłaszcza w eksporcie, pociągającym za sobą pewien spadek inwestycji i popytu na pracę, drugi zaś miał charakter szoku podażowego obniżającego produktywność kapitału, a poprzez to wpływającego negatywnie na wszystkie podstawowe agregaty makroekonomiczne. Za taką interpretacją przemawia dodatkowo spostrzeżenie, że załamanie się sytuacji na rynku pracy w roku 1998 nie było ograniczone tylko do Polski, podczas gdy spowolnienie wzrostu w latach 2001–2002, choć zauważalne także w przypadku innych krajów

środkowoeuropejskich (a także w krajach UE15), tak głębokie i długotrwałe było jedynie w naszym kraju.²

W istocie rzeczy, w 1998 roku Polska nie była jedynym krajem regionu, gdzie wystąpiło przejściowe (i bardzo krótkie) osłabienie dynamiki zmian PKB, któremu towarzyszył znaczny spadek liczby pracujących, wzrost bezrobocia lub istotne zmniejszenie się aktywności zawodowej. W tym samym czasie zmian o bardzo podobnym charakterze doświadczyli także sąsiedzi Polski – Litwa, Łotwa, Estonia oraz Słowacja.

Wykres 4. Stopy wzrostu gospodarczego (lewy wykres) i bezrobocia (prawy) w Polsce, na Słowacji i w krajach bałtyckich w latach 1997–2004



Źródło: Eurostat i ILO. Dane odsezonowane.

W większości z tych państw doszło pod koniec 1998 r. do znacznego spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego, po którym w ciągu około 2–3 kwartałów gospodarka powróciła na poprzednią ścieżkę rozwoju. Warto podkreślić, że zachowanie się podstawowych agregatów opisujących sytuację na rynku pracy w krajach środkowoeuropejskich (z wyjątkiem Węgier) było generalnie podobne. Zatrudnienie obniżyło się o około 4 punkty procentowe (jedynie na Łotwie spadek ten był mniejszy), przy adekwatnym wzroście bezrobocia bądź spadku aktywności zawodowej. O ile więc w Polsce i na Słowacji między rokiem 1998 a 2000 doszło do znacznego wzrostu stopy bezrobocia, przy niewielkich zmianach aktywności zawodowej, to w krajach bałtyckich mniejszy wzrost bezrobocia w latach 1998–2000 możliwy był jedynie za cenę adekwatnego obniżenia poziomu aktywności zawodowej.

Tabela 2. Zmiany stopy bezrobocia, wskaźnika zatrudnienia i wskaźnika aktywności zawodowej w krajach Europy Środkowej oraz w UE15 w latach 1998–2003 (w punktach procentowych).

	Stopa bezrobocia		Wskaźnik zatrudnienia 15–64		Wskaźnik aktywności zawodowej 15–64	
	2000/1998	2003/2000	2000/1998	2003/2000	2000/1998	2003/2000
Czechy	+2,3	-0,9	-2,3	+0,3	-0,7	-1,1
Estonia	+3,3	-2,4	-4,2	+2,5	-2,0	-0,1
Litwa	+3,9	-3,0	-3,2	+2,0	-1,3	-0,9
Łotwa	-0,6	-3,2	-2,4	+4,3	-2,6	+2,0
Polska	+6,2	+2,8	-4,0	-3,8	-0,1	-1,9
Słowacja	+6,2	-1,6	-3,8	+0,9	+0,6	+0,1
Węgry	-2,1	-0,5	+2,6	+0,7	+1,4	+0,5
UE15	-1,6	+0,3	+2,0	+0,9	+0,9	+1,0

Źródło: Obliczenia własne DAE MGiP na podstawie średniorocznych danych Eurostatu.

Powszechność oraz podobny charakter zmian na rynku pracy po roku 1998 jednoznacznie wskazują na ich związek z zewnętrznym (wobec państw środkowoeuropejskich) szokiem popytowym. Tak szybkich, przebiegających równolegle w kilku różnych krajach, zmian w popycie na pracę nie można bowiem przypisać ani polityce makroekonomicznej (fiskalnej i pieniężnej), ani zmianom po stronie opodatkowania pracy, ani też elastyczności samego rynku pracy (w postaci np. zmian prawa pracy) czy innych czynników o charakterze instytucjonalnym. W istocie rzeczy, w przypadku Polski nie doszło między rokiem 1998 a 1999 ani do zmniejszenia deficytu sektora finansów publicznych (który

² Należy podkreślić, że cykle koniunkturalne wśród krajów rozwiniętych są ze sobą silnie dodatnio skorelowane.

zwiększył się z ok. 2,6 do 3,2 procent PKB),³ ani do wzrostu stóp procentowych (które nominalnie spadły o około 7, a w ujęciu realnym o ok. 3 punkty procentowe), ani też do wzrostu fiskalizmu (dochody sektora finansów publicznych w obu latach wynosiły niewiele więcej niż 41 procent PKB, wzrosły natomiast wydatki powiększając deficyt), a w szczególności bezpośredniego opodatkowania pracy. Wydaje się, że zewnętrzny szok popytowy na rynku produktów prowadzący do spadku popytu na pracę w krajach środkowoeuropejskich można jednoznacznie powiązać z wystąpieniem w Rosji w połowie 1998 roku kryzysu finansowego, w wyniku którego doszło do załamania się handlu zagranicznego (a także handlu przygranicznego) krajów sąsiadujących ze Wspólnotą Niepodległych Państw. Warto zauważyć, że Czechy i Węgry, których wymiana handlowa w znacznie mniejszym stopniu była związana z rynkiem rosyjskim, nie doświadczyły w tym okresie ani istotnego spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego, ani pogorszenia się sytuacji na rynku pracy.⁴

Ramka 1. Wpływ szoków na rynek pracy w krótkim i w długim okresie.

Podstawowymi szokami modyfikującymi sytuację na rynku pracy są szoki popytowe (obniżające lub podwyższające popyt na pracę), szoki podażowe (zmieniające produktywność pracy) lub szoki odpowiadające za wewnętrzne przesunięcia na rynku pracy (zmieniające relację kapitał/praca). Zarówno przejściowe szoki popytowe jak i podażowe mogą wpływać na zatrudnienie i bezrobocie jedynie w krótkim okresie (istotnie krótszym od pełnego cyklu koniunkturalnego tzn. od okresu około 8–10 lat). Dzieje się tak, gdyż w długim okresie płace na rynku pracy są giętkie, a co za tym idzie absorbują w pełni wpływ szoku na rynek pracy, pozwalając zatrudnieniu i bezrobociu powrócić do stanu równowagi.

Sam stan (długookresowej) równowagi może zmienić się jedynie pod wpływem wewnętrznych przemian rynku pracy, uzależnionych od strukturalnych cech zasobów pracy (np. kapitału ludzkiego decydującego o stopniu komplementarności kapitału i pracy), efektywności rynku produktów, czy instytucjonalnej obudowy rynku pracy (np. kształtu systemu zabezpieczenia społecznego, efektywności mechanizmów pośrednictwa pracy itp.).

Konstatacja, że bezpośrednią przyczyną zmian na rynku pracy w roku 1998 w Polsce był zewnętrzny, przejściowy szok popytowy, ma istotne implikacje dla oceny jego skutków w okresie późniejszym. Ze względu na dostosowanie się w średnim okresie stawek płac do poziomu równowagi, szok o charakterze popytowym nie może wywierać trwałego skutku na poziom zatrudnienia i bezrobocia (por. Ramka 1). Skutki jego oddziaływania powinny ustąpić w 2–3 lata po wystąpieniu. Tak się stało we wszystkich krajach Europy Środkowej za wyjątkiem Polski. Polskę od pozostałych krajów Europy Środkowej odróżnia bowiem nie tyle skala oddziaływania szoku rosyjskiego na rynek pracy w roku 1999, lecz raczej jego późniejsza absorpcja. Polska jest jedynym spośród wymienionych krajów państwem, w którym między rokiem 2000 a 2003 doszło do dalszego wzrostu bezrobocia, obniżenia aktywności zawodowej i spadku zatrudnienia. Poza tym, jedynie na Słowacji stopa bezrobocia utrzymywała się przez okres dłuższy niż 2 lata na poziomie osiągniętym bezpośrednio po szoku, lecz jedynie w naszym kraju wzrastała ona także po roku 2000, przy jednoczesnym dalszym spadku zatrudnienia i aktywności zawodowej.

Niewątpliwie ważnej przyczyny tej asymetrii należy szukać w odmiennym od pozostałych krajów dotkniętych szokiem rosyjskim przebiegu wahań koniunktury gospodarczej. O ile bowiem w około 1–2 lata po ustąpieniu szoku rosyjskiego większość krajów środkowoeuropejskich ustabilizowała wzrost gospodarczy na wysokim poziomie (jak miało to miejsce w krajach bałtyckich, na Słowacji czy na Węgrzech), to Polska (a w mniejszym stopniu i nieco później także Czechy) weszła w kolejną, tym

³ Podawane wielkości dotyczą faktycznego wyniku sektora finansów publicznych. Wynik ekonomiczny uwzględniający korygujący deficyt faktyczny o składki przekazane do OFE (które można traktować jako formę oszczędności) zmienił się w mniejszym stopniu.

⁴ W Czechach pod koniec 1997 roku nastąpił kryzys finansowy o podobnym charakterze (choć mniejszej skali) co w Rosji. Odcisnął się on także w sposób negatywny na czeskim rynku pracy, lecz jego pierwsze skutki były widoczne w statystykach bezrobocia i zatrudnienia około 2 kwartały wcześniej niż w wypadku pozostałych krajów regionu (z wyjątkiem Węgier, które skutków kryzysu rosyjskiego nie doświadczyły niemal wcale ze względu na znikomy stopień integracji handlowej z krajami WNP).

razem dłuższą, fazę spowolnienia wzrostu o cyklicznym charakterze. Spowolnienie wzrostu dodatkowo utrudniło powrót do pracy osobom, które utraciły ją w wyniku oddziaływania szoku oraz znalezienie pracy przez osoby młode dopiero na ten rynek wchodzące.

Choć wydaje się, że charakter tego spowolnienia ma wszelkie cechy okresowego spadku produktywności przekładającego się na załamanie inwestycyjne, zahamowanie wzrostu płac i spadek popytu konsumpcyjnego, a tym samym oddziałującego na wszystkie podstawowe agregaty makroekonomiczne, to jego głębokość mogła zostać częściowo powiększona przez czynniki zewnętrzne (w postaci m.in. spowolnienia gospodarczego w krajach UE, a zwłaszcza w Niemczech czy zmian cen surowców energetycznych) i wewnętrzne (zaostrenie polityki pieniężnej w roku 2000). Ponieważ jednak szoki zewnętrzne powinny w równym stopniu dotknąć wszystkich krajów środkowoeuropejskich, zaś zaostreniu polityki pieniężnej towarzyszyło jednocześnie znaczne poluzowanie polityki fiskalnej (deficyt budżetowy w roku 2000 sięgnął 4,3, by rok później przekroczyć 5,1 procent PKB), wydaje się, że wpływ ten nie był decydujący. Tym samym spowolnienie gospodarcze lat 2001–2002 miało w Polsce przede wszystkim charakter przejściowego szoku podażowego, a co za tym idzie także ono powinno mieć jedynie krótkookresowy wpływ na rynek pracy, gdyż wpływ zmian dynamiki produktywności na zatrudnienie jest w długim okresie zerowy (por. Ramka 1).⁵

Niezwykle wysoka inercja stopy bezrobocia i wskaźnika zatrudnienia w Polsce, widoczna także w sytuacji, w której gospodarka nabrała ponownego rozpędu (tj. w latach 2003–2004) wskazuje, że zmian na polskim rynku pracy po roku 1998 nie można w całości przypisać szokom o charakterze popytowym bądź podażowym, co oznacza, że mają one także charakter strukturalny – niezależny od wahań cyklicznych.⁶ Zbyt krótkie szeregi czasowe uniemożliwiają identyfikację strukturalnego składnika bezrobocia w oparciu o rygorystyczne metody ekonometryczne,⁷ możliwe jest jednak zobrazowanie wielkości bezrobocia strukturalnego dzięki oszacowaniu wielkości bezrobocia równowagi (por. Aneks 4) reprezentującego poziom bezrobocia wynikający z siły rejestrowanych na rynku pracy przepływów między trzema podstawowymi jego stanami (zatrudnieniem, biernością i bezrobociem). Choć bezrobocie równowagi zawiera w sobie także składnik cykliczny, nie powinien on jednak przekraczać 3–5 punktów procentowych, a co za tym idzie wysoki poziom bezrobocia równowagi dobrze obrazuje skalę trwałości zmian na rynku pracy, a tym samym skalę jego strukturalnych przeobrażeń po roku 1998.

Tabela 3. Stopy bezrobocia równowagi obliczone na podstawie przepływów rocznych (w procentach).

	1997/1998	2000/2002	2003/2004
Bezrobocie równowagi	7,2	19,5	18,8
Bezrobocie faktyczne (w końcowym roku dla danego panelu)	10,8	19,4	19,2

Źródło: Obliczenia własne DAE MGiP na podstawie BAEL. Mężczyźni w wieku 15–64, kobiety w wieku 15–59.

Niskie przepływy do bezrobocia i relatywnie wysokie odpływy z bezrobocia do pracy w okresie 1997/1998 znajdują odzwierciedlenie w stopie bezrobocia równowagi równej 7,2 procent, niższej od rzeczywistej stopy bezrobocia obliczonej na podstawie BAEL.⁸ Począwszy od roku 2000, stopy bezrobocia równowagi są istotnie wyższe niż przed szokiem roku 1999 i osiągają największą wartość dla okresu 2000/2002.⁹ Początkowa zmiana tej stopy wynikała głównie z podniesienia się odsetka

⁵ Świadczy o tym np. brak długookresowego związku między tempem wzrostu produktywności pracy a zatrudnieniem w USA czy UE.

⁶ Wahania produktywności bądź szoki popytowe decydują bowiem o cyklicznym, a nie strukturalnym składniku bezrobocia i zatrudnienia.

⁷ Próba takiego szacunku została podjęta w artykule Gradzewicza i Kolasy (2004). Wydaje się jednak, że suma założeń ad-hoc jakie autorzy ci musieli przyjąć, żeby otrzymać publikowane wyniki istotnie ogranicza wiarygodność przeprowadzonych przez nich szacunków bezrobocia strukturalnego.

⁸ Ponieważ stopy bezrobocia równowagi obliczone metodą przeplywową obrazują bezrobocie wynikające ze zmian mających miejsce w rocznym okresie, więc ze względu na inercję procesów na rynku pracy, porównywać należy je ze stopą bezrobocia w roku zamykającym dany panel.

⁹ Stopa bezrobocia równowagi obliczona została na podstawie przepływów z lat 2000/2001 oraz 2001/2002 i porównywana jest ze średnią stopą bezrobocia w latach 2001 i 2002.

osób tracących pracę, który następnie się ustabilizował, natomiast dalszy jej wzrost odzwierciedlał przede wszystkim bardzo niskie odpływy z bezrobocia (osoby bezrobotne po roku 2000 rzadziej znajdowały pracę niż bezrobotni w roku 1997 i 1998), przyczyniające się do wzrostu liczby bezrobotnych i trwałości bezrobocia. Stopa obliczona na podstawie przepływów z okresu 2000/2002 równa jest rzeczywistej wartości w odpowiednim okresie, co wynika głównie z niskich odpływów z bezrobocia w tej próbie. Przepływy 2003/2004 sugerują poprawę sytuacji na rynku pracy – odsetek tracących pracę był najniższy od końca lat dziewięćdziesiątych. Ustabilizowanie się odpływów z bezrobocia na niskim poziomie sprawia, iż stopa bezrobocia równowagi w okresie 2003/2004 nadal była relatywnie wysoka, jednak niższa niż w poprzednich latach.

Tabela 4. Przeciętny czas poszukiwania zatrudnienia (w miesiącach).

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
13,0	14,3	14,8	14,5	13,6	12,8	12,4	13,5	14,2	15,5	16,2

Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie BAEL.

Analiza przyczyn potrojenia się wysokości bezrobocia równowagi między rokiem 1998 a 2001 jednoznacznie wskazuje, że stało się tak przede wszystkim za sprawą znacznego wydłużenia się jego trwałości. Tym samym w odróżnieniu do pozostałych krajów Europy Środkowej (za wyjątkiem Słowacji), w wyniku nieskutecznej absorpcji szoku popytowego wywołanego kryzysem rosyjskim, dodatkowo osłabionej przez silny spadek dynamiki produktywności w latach 2001–2002, doszło w Polsce do znacznego wzrostu strukturalnego składnika bezrobocia, a w konsekwencji do trwałego przesunięcia proporcji kapitał/praca w polskiej gospodarce. Analizie, w jakim stopniu wysoki poziom bezrobocia strukturalnego w Polsce jest determinowany przez cechy zasobów pracy, a w jakim wpływa na niego instytucjonalna obudowa rynku pracy, poświęcone są pozostałe części Raportu. W następnym punkcie dokładniejszej analizie poddano natomiast absorpcję szoku rosyjskiego w latach 1999–2004 oraz wpływ jaki wywarło na nią późniejsze spowolnienie gospodarcze, szczególną uwagę zwracając na asymetryczne oddziaływanie szoku na różne grupy społeczne, różniące się między sobą wiekiem lub wykształceniem.

3. Szok roku 1998 i jego późniejsza absorpcja

Poniższy rozdział omawia zmiany, jakie zaszły na polskim rynku pracy po szoku rosyjskim w roku 1998. Rozdział skupia się na bezpośrednim oddziaływaniu samego szoku oraz jego późniejszych – odłożonych skutkach. Położono w nim nacisk na analizę względną porównującą sytuację sprzed i po szoku. Wiele cech polskiego rynku pracy takich jak wczesna dezaktywizacja, przeciętnie niski poziom kapitału ludzkiego, znaczne zatrudnienie w rolnictwie itp. ma jednak charakter strukturalny ujawniający się zarówno przed, jak i po roku 1999. Opisywane zjawisko jedynie zintensyfikowało istniejące procesy, ukazując skalę wcześniej ukrytych problemów. Dlatego też strukturalnym cechem polskiego rynku pracy poświęcono rozdział następnym, podczas gdy w niniejszym rozdziale skoncentrowano się jedynie na odpowiedzi na pytanie, czy szok rosyjski dotknął w równym stopniu cały polski rynek pracy, czy też może istniały wewnętrzne asymetrie w skali i intensywności jego oddziaływania w obrębie różnych grup społecznych, a także w wymiarze sektorowym i regionalnym.

3.1. Szok a pracujący według wieku

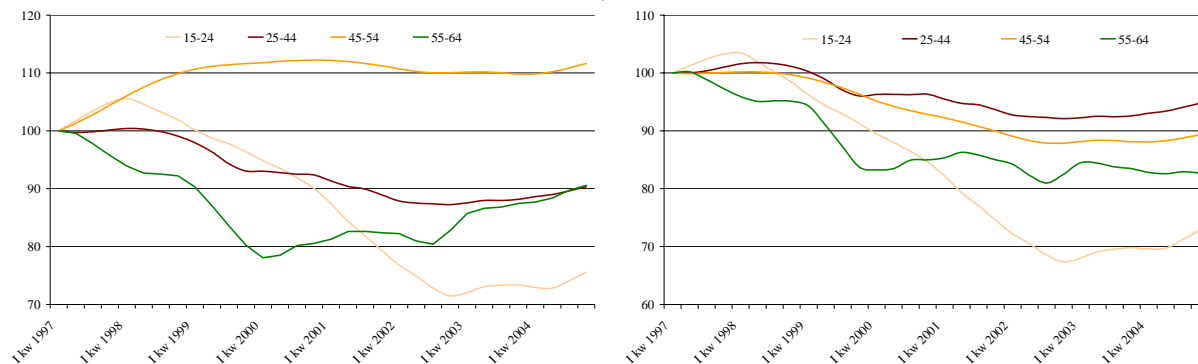
Jednym z najważniejszych czynników różnicujących zachowania ludzi na rynku pracy jest wiek. Sytuacja najstarszych i najmłodszych uczestników rynku pracy jest relatywnie gorsza niż pozostałych grup wiekowych, osoby te są bowiem często mniej produktywne z racji albo przeciętnie gorszego stanu zdrowia (jak w przypadku osób starszych) albo braku doświadczenia zawodowego i nierozpoznanych umiejętności (w wypadku osób młodych wchodzących na rynek pracy). W gospodarce przeżywającej transformację względna pozycja poszczególnych kohort może ulegać znacznym przeobrażeniom, zmieniając się okresowo także pod wpływem czynników zewnętrznych. Opisowi tego, w jaki sposób szok rosyjski i późniejsze spowolnienie wzrostu gospodarczego wpłynęły na zatrudnienie, bezrobocie i aktywność osób w różnych grupach wiekowych po roku 1998 poświęcony jest niniejszy punkt rozdziału.

3.1.1. Aktywność i zatrudnienie

Wpływ szoku rosyjskiego na aktywność zawodową i zatrudnienie nie rozłożył się równomiernie między poszczególne grupy wiekowe – niektóre kohorty zostały nim dotknięte względnie bardziej, inne mniej. W roku 1999, kiedy zatrudnienie spadało, a bezrobocie rosło najszybciej, skala odpływów z zatrudnienia była szczególnie duża w wypadku osób po 55 roku życia, tracących pracę znacznie częściej niż osoby młodsze. Odchodząc z zatrudnienia osoby te stawały się, podobnie jak w poprzednich latach, najczęściej bierne zawodowo (por. rozdział 2 w części IV).

O ile jednak, ze względu na zmniejszającą się w latach 1997–1999 liczebność tej grupy wiekowej, całkowita liczba osób nieaktywnych między 55 a 64 rokiem życia nie zmieniła się istotnie aż do roku 2001, to ich wskaźnik aktywności zawodowej obniżył się w tym czasie z 35 do około 31 punktów procentowych, przy czym większość tego spadku przypadła na 1999 r. Poczynając od roku 2000 w grupie tej zaczęły pojawiać się roczniki powojennej eksplozji demograficznej. Obok intensyfikacji zjawiska dezaktywizacji, szok roku 1999 doprowadził do bardzo znacznego wzrostu liczby osób bezrobotnych i stopy bezrobocia osób po 55 roku życia, które między rokiem 1998 a 2003 podwoiły się. Trzeba jednak pamiętać, że w roku 1998 zaledwie 2 procent osób w tym wieku było osobami bezrobotnymi, zaś ich stopa bezrobocia nie przekraczała 6 procent. W rezultacie obserwowane w roku 1999 zwiększenie się o ponad połowę odsetka osób bezrobotnych w tym wieku oznaczało wzrost ich liczebności o zaledwie 35 tysięcy tj. o niemal dwa razy mniej niż w wypadku osób biernych.

Wykres 5. Liczba (lewy wykres) oraz odsetek osób pracujących w danej grupie wiekowej, I kw 1997=100.

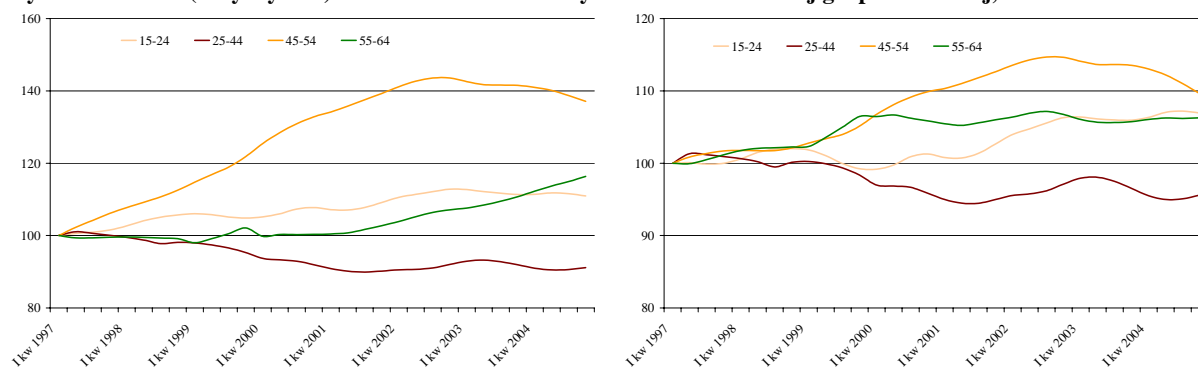


Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie danych BAEL oczyszczonych z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych.

Bezpośrednie oddziaływanie szoku na osoby po 55 roku życia było intensywne, jednakże stosunkowo krótkotrwałe i przejściowe. Poczynając od przełomu lat 2000 i 2001, zarówno wskaźnik zatrudnienia, jak i wskaźnik aktywności zawodowej w tej grupie wiekowej ustabilizowały się, nie ulegając istotnym zmianom aż do roku 2004. Warto także zauważyć, że spowolnienie gospodarcze z lat 2001 i 2002 wiązało się tylko z niewielkim spadkiem wskaźnika zatrudnienia wynikającym ze wzrostu liczby osób bezrobotnych o mniej niż 10 tysięcy osób. Oznacza to jednak także, że skutki oddziaływania szoku 1999 roku na osoby między 55 a 64 rokiem życia były trwałe, przede wszystkim za sprawą permanentnego spadku wskaźnika zatrudnienia i wzrostu intensywności zjawiska wczesnej dezaktywacji zawodowej tej grupy osób. Ponadto, osoby bezrobotne w tym wieku znacznie rzadziej niż osoby młodsze znajdowały zatrudnienie, wykazując także względnie niższą trwałość bezrobocia – w latach 2000 i 2001 ponad połowa bezrobotnych w tej grupie wiekowej w przeciągu roku zakończyła aktywność zawodową.¹⁰ Przyczyn tego stanu rzeczy należy szukać przede wszystkim w czynnikach instytucjonalnych, omówionych szerzej w części IV.

Drugą grupą dotkniętą szczególnie silnie przez szok roku 1999 były osoby młode, wchodzące na rynek pracy. W ich wypadku w latach 1999–2003 systematycznie spadało zatrudnienie zarówno za sprawą wydłużenia przeciętnego okresu nauki, związanego często z biernością zawodową, jak i zwiększenia się odsetka osób bezrobotnych. Łącznie między końcem roku 1998 a połową roku 2004 liczba pracujących osób poniżej 25 roku życia spadła o około 480 tysięcy, przy jednoczesnym wzroście liczby osób bezrobotnych o 300 tysięcy i liczby osób biernych o 215 tysięcy. Tym samym ważnym (lecz nie dominującym, w przeciwieństwie do osób po 55 roku życia) źródłem spadku zatrudnienia osób młodych po roku 1999 było zwiększenie stopnia bierności zawodowej, choć część aktywnych osób młodych miała także, większe niż przedtem, trudności ze znalezieniem pracy.

Wykres 6. Liczba (lewy wykres) oraz odsetek osób biernych zawodowo w danej grupie wiekowej, I kw 1997=100.



Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie danych BAEL oczyszczonych z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych.

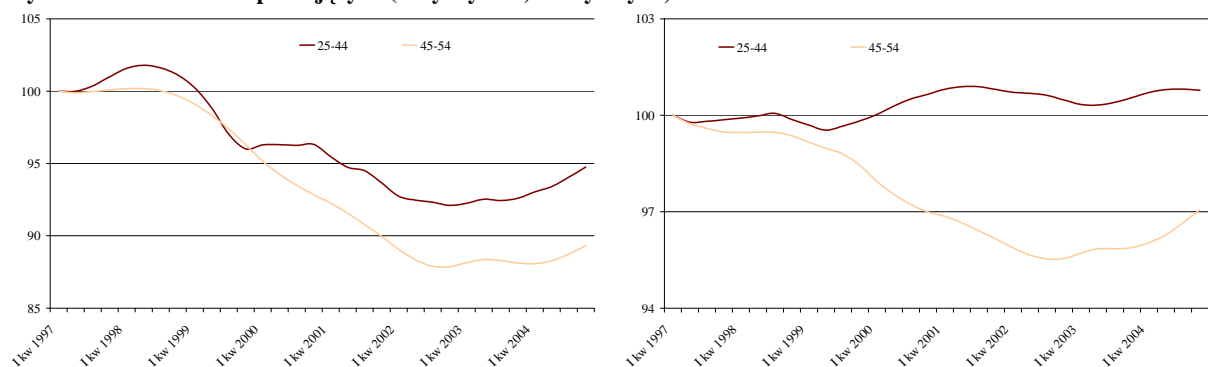
¹⁰ Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie BAEL.

Warto zauważyć, że w samym momencie bezpośredniego oddziaływania szoku odsetek osób bezrobotnych wśród populacji osób młodych wzrósł o około 60 procent, podczas gdy odsetek osób biernych zawodowo (a także ich liczba) praktycznie nie zmienił się. Już jednak w latach 2002–2003 przeważający wkład do obniżenia się wskaźnika zatrudnienia osób młodych wniósł nie tyle wzrost bezrobocia, co raczej obniżenie się poziomu aktywności zawodowej, wynikające z rosnących aspiracji edukacyjnych i wzrostu skolaryzacji na poziomie wyższym. Innymi słowy, o ile szok 1999 roku dotknął przede wszystkim pracujące osoby młode oraz absolwentów mających większe niż poprzednio trudności w znalezieniu pracy, to nie wywołał wzrostu skali bierności zawodowej osób młodych, ta bowiem wymagała, podobnie jak wśród osób starszych, znalezienia alternatywy do pozostania aktywnym zawodowo. W przypadku osób młodych alternatywą było wydłużenie przeciętnego okresu kształcenia, co jednak, ze względu na naturalną bezwładność procesu edukacji, nie mogło nastąpić natychmiast po wystąpieniu kryzysu rosyjskiego. Konstatacja ta wyraźnie przemawia za rolą, jaką czynniki instytucjonalne odgrywają w dezaktywizacji zawodowej najmłodszych i najstarszych uczestników rynku pracy. Warto podkreślić, że odwrotną reakcją w obszarze aktywności zawodowej osób młodych wywołało spowolnienie gospodarcze lat 2001–2002. W jego wyniku nastąpił jedynie niewielki wzrost bezrobocia w tej grupie osób, które jednak znacznie częściej niż w 1999 roku przedłużały moment wejścia na rynek pracy, kontynuując w większym stopniu niż poprzednio kształcenie na poziomie wyższym.

Stosunkowo najmniejsze negatywne oddziaływanie szoku dotyczyło osób w tzw. *prime-age*, tzn. w wieku 25–44 lat. Spadek wskaźnika zatrudnienia w tej grupie był stosunkowo najmniejszy, można też zaobserwować pewien wzrost aktywności zawodowej. Porównanie zmian sytuacji na rynku pracy osób w wieku 25–34 z osobami w wieku 15–24 unaocznia różną wrażliwość tych grup na pogorszenie się perspektyw rynkowych. W roku 1997 bezrobotni w wieku 15–24 mieli największe szanse znalezienia zatrudnienia – analiza przepływów na podstawie BAEL wskazuje, iż ponad 40 procent z nich podjęło zatrudnienie w przeciągu roku, w przypadku bezrobotnych w wieku 25–34 było to 36 procent – natomiast w roku 2000 różnica ta zanikła, a w 2001 uległa wręcz odwróceniu. Równocześnie odsetek osób, które utrzymały zatrudnienie w rok po wystąpieniu szoku mocniej obniżył się w tym okresie wśród osób w wieku 15–24. Tym samym zaledwie kilka lat różnicy w doświadczeniu zawodowym spowodowało wystąpienie znacznego zróżnicowania względnej pozycji rynkowej osób poniżej 35 roku życia.

W szczególności kształtowała się sytuacja pracujących 45–54-latków. O ile spadek wskaźnika zatrudnienia w tej grupie nie był tak zauważalny jak wśród osób najmłodszych i najstarszych, to towarzyszył mu bardzo znaczny wzrost bierności zawodowej – znacznie większy niż w pozostałych grupach wiekowych. Analizy przepływowe wskazują, iż w porównaniu do osób w wieku 35–44 lat, zarówno pracujący jak i bezrobotni w wieku 45–54 lat ponad dwukrotnie częściej ulegali dezaktywizacji. Wydaje się, że właśnie w tej grupie – osób w wieku niemobilnym, ale przed 55 rokiem życia – szok, w połączeniu ze względnie łatwą dostępnością niektórych świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego (szersze omówienie tej kwestii znajduje się w rozdziale drugim części IV) spowodował najtrwalsze zmiany.

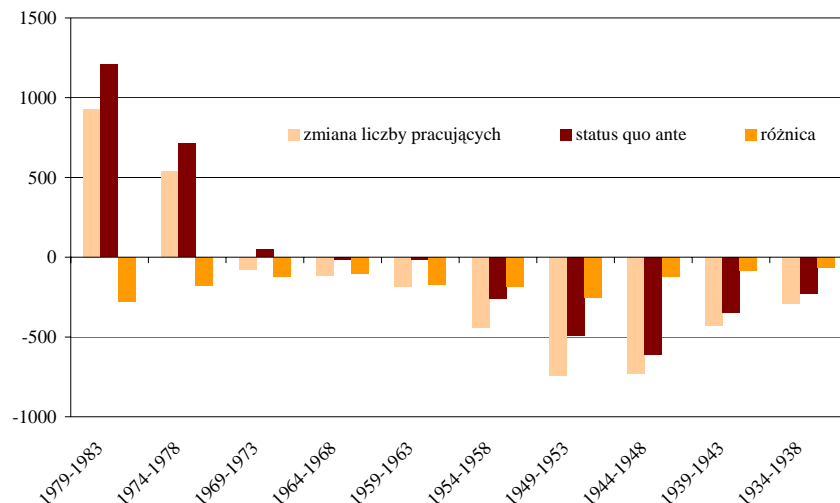
Wykres 7. Odsetek osób pracujących (lewy wykres) i aktywnych, I kw 1997 =100.



Źródło: Obliczenia własne DAE MGiP na podstawie danych BAEL oczyszczonych z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych.

Pewien wpływ na obserwowane zmiany zatrudnienia i aktywności zawodowej wywierały czynniki demograficzne. Liczne kohorty osób młodych wchodzące na rynek pracy utrudniały szybką absorpcję szoku w tej grupie wiekowej, zaś kohorty urodzone w okresie powojennego wyżu demograficznego, znajdujące się w wieku niemobilnym, w reakcji na wystąpienie negatywnego szoku zwiększyły skalę wczesnej dezaktywizacji. Oceny średniookresowego oddziaływania szoku na sytuację poszczególnych kohort można dokonać porównując ich sytuację na rynku pracy w roku 1998 i 2003 z hipotetycznym stanem zachowującym *status quo ante* tzn. stanem, jaki miałyby miejsce gdyby między rokiem 1998 a 2003 nie doszło do obniżenia się wskaźników zatrudnienia w poszczególnych grupach wiekowych po uwzględnieniu efektów demograficznych (patrz wykres 8).

Wykres 8. Praca w poszczególnych kohortach w 2003 r. w porównaniu z 1998 r.



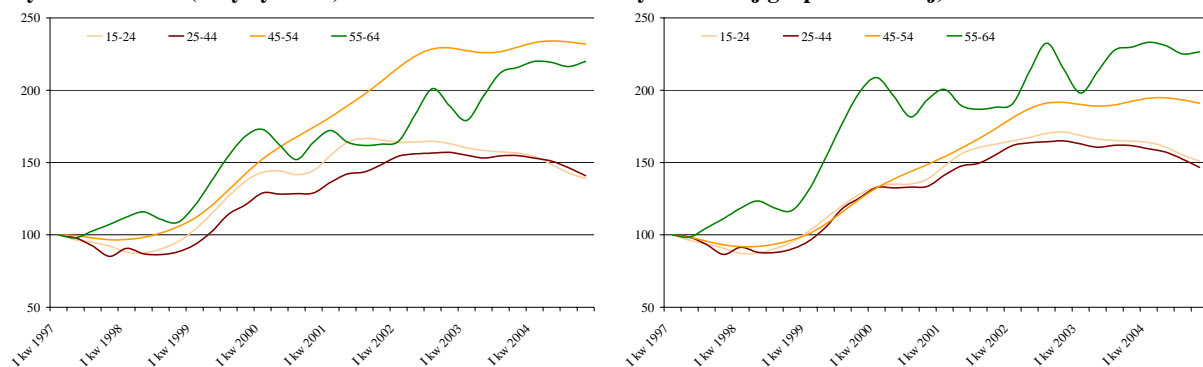
Wykres przedstawia różnicę liczby osób pracujących (w tysiącach) w danej grupie wiekowej w 2003 i 1998 r. (zmiana liczby pracujących) i zestawia ją z liczbą miejsc pracy, która powinna powstać/ubyc, aby wskaźnik zatrudnienia w danej grupie wiekowej w 2003 r. był identyczny ze wskaźnikiem w 1998 r. (*status quo ante*) oraz różnicę tych dwóch wartości (różnica).
Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie danych Eurostatu.

Analiza tego typu wskazuje, że między rokiem 1998 a 2003 znacznemu zwiększeniu uległa liczba pracujących wśród osób urodzonych między 1974 a 1983 rokiem (o blisko 1,5 mln), jednak wzrost ten był o ok. 300 tysięcy zbyt niski, by sytuacja na rynku pracy grupy wiekowej 15–24 nie była gorsza niż sytuacja identycznej grupy wiekowej w roku 1998. Stało się tak do pewnego stopnia za sprawą wzrostu liczby osób uczących się w trybie dziennym i jednocześnie biernych zawodowo – w grupie wiekowej 20–24 liczba takich osób wzrosła w latach 1998–2003 o blisko 130 tysięcy, chociaż istotnie wzrosła także stopa bezrobocia w tej grupie. We wszystkich pozostałych kohortach w rozpatrywanym okresie nastąpił spadek liczby pracujących, należy jednak zauważyć, że nie był on równomierny. Skala tego spadku była szczególnie duża wśród osób urodzonych między rokiem 1939 a 1958 tzn. osób, które w 1999 miały od 40 do 60 lat. Należy jednak podkreślić, że wśród osób po 45 roku życia także przed rokiem 1999 obserwowano spadek z roku na rok liczby osób pracujących. W latach 1999–2003 doszło więc jedynie do pogłębienia skali tego procesu. W grupie wiekowej 45+ największa różnica między zmianą konieczną dla utrzymania *status quo* a zmianą faktyczną wystąpiła wśród osób urodzonych między 1949 a 1958 rokiem, sięgając 437 tys. miejsc pracy. Szok 1999 r. – poza osobami młodymi – najbardziej dotknął więc osoby wówczas czterdziesto – pięćdziesięcioletnie. Warte uwagi jest to, że osoby, których praktycznie całe życie zawodowe przypadło po 1989 r., a które były obecne na rynku pracy w 1998 r., miały najmniejsze problemy z adaptacją do nowych warunków – mowa tu o osobach urodzonych pomiędzy 1964 a 1973, które w 1998 r. miały 25–34 lata.

3.1.2. Bezrobocie

Gwałtowny spadek zatrudnienia w 1999 r. dotknął wszystkich grup wiekowych aktywnych na rynku pracy. Jak przedstawiono powyżej, wpływ ten był w pewnym stopniu asymetryczny – przede wszystkim co do roli, jaką odgrywała w nim dezaktywizacja, w mniejszym zaś stopniu pod względem zmian w poziomie zatrudnienia. Wypadkową tych dwóch procesów były zmiany stopy bezrobocia. W okresie bezpośredniego oddziaływania szoku, kiedy liczba osób pracujących ogółem obniżyła się o ponad 710 tysięcy osób, liczba osób bezrobotnych wzrosła aż o około 800 tysięcy, przy jednoczesnym wzroście bierności zawodowej o 140 tysięcy oraz zasobów pracy o 220 tysięcy. Tym samym to właśnie odpływ z zatrudnienia do bezrobocia, połączony z szybkim przyrostem zasobów pracy, których rynek pracy nie był w stanie wchłonąć w dostatecznym stopniu, był główną przyczyną spadku wskaźnika zatrudnienia w tym czasie. Chociaż, z uwagi na bardzo niską bazę odniesienia, względny przyrost stopy bezrobocia w roku 1999 był najwyższy wśród osób po 55 roku życia, to ponad 95 procent osób, które stały się bezrobotnymi w tym okresie, należało do młodszych grup wiekowych (z tego 65 procent do grupy 25–54 i około 30 procent do najmłodszej grupy). Jednocześnie bezpośrednie oddziaływanie szoku na bezrobocie wśród osób między 15 a 24, 25 a 44 oraz 45 a 54 rokiem życia było podobne. Grupy wiekowe różniły się jednak w pewnym stopniu reakcją na spowolnienie gospodarcze lat 2001–2002 (które początkowo silniej dotknęło osoby młodsze) oraz na ożywienie w latach 2003–2004. O ile odsetek osób bezrobotnych wśród osób poniżej 45 roku życia obniża się stopniowo już od połowy 2001 roku, to w przypadku osób między 45 a 54 rokiem życia można mówić jedynie o jego stabilizacji.

Wykres 9. Liczba (lewy rysunek) oraz odsetek osób bezrobotnych w danej grupie wiekowej, I kw 1997 =100.



Duże zmiany liczby bezrobotnych kwartał do kwartału w grupie 55–64 lata wynikają z niskiej liczebności tej grupy.

Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie danych BAEL oczyszczonych z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych.

Dodatkowych informacji o przyczynach znacznego przyrostu liczby osób bezrobotnych po roku 1999 dostarcza sporządzona na podstawie odsezonowanych danych BAEL kwartalna dekompozycja napływów netto do bezrobocia (Ramka 2). Dekompozycja, wyróżniając trzy różne źródła napływu osób bezrobotnych: wynikające z czynników demograficznych (zmiana liczby osób w danej grupie), ze zmian we wskaźniku aktywności oraz zmian zatrudnienia pozwala na ocenę ich względnej siły oddziaływania w poszczególnych grupach wiekowych oraz różnych punktach czasu. Potwierdza ona wyraźnie, że skokowy wzrost liczby bezrobotnych nastąpił w 1999 r. i w mniejszej skali w latach 2001–2002. Okres następny to czas stabilizacji na nowym, blisko dwukrotnie wyższym od wyjściowego poziomie bezrobocia. Procesy demograficzne miały tylko nieznaczny wpływ na kształtowanie się liczby bezrobotnych w tym czasie, znacznie mniejszy niż zmiany w poziomie aktywności. Najistotniejsze były jednak skokowe zmiany w liczbie pracujących przekładające się bezpośrednio na wzrost liczby osób bezrobotnych. Działo się tak zarówno ze względu na skalę samych przepływów z zatrudnienia do bezrobocia kilku–kilkunastokrotnie przekraczające wpływ ze strony dezaktywizacji i demografii, lecz także ze względu na wzajemnie równoważące się oddziaływanie obu pozostałych czynników.

Należy także zwrócić uwagę, że o ile całkowity wpływ zmian struktury demograficznej na liczbę osób bezrobotnych był mniej więcej stały przez cały rozpatrywany okres, to oddziaływanie ze strony dezaktywizacji było szczególnie wysokie jedynie w roku 2002 i 2004. O ile jednak w roku 2002

o zjawisku tym zdecydowała intensywna dezaktywizacja osób młodych (związana z wydłużeniem średniego okresu nauki), to w roku 2003 można było obserwować także intensywniejszą dezaktywizację osób starszych, równoważoną częściowo przez zmiany w młodszych grupach wiekowych. Z kolei w okresie bezpośredniego oddziaływania szoku można było z jednej strony obserwować wzrost aktywności młodych (którzy nie zdążyli jeszcze zareagować na pogorszenie się sytuacji na rynku pracy wydłużeniem okresu nauki), z drugiej zaś intensywną dezaktywizację osób po 45 roku życia, korzystających w tym okresie na szeroką skalę z możliwości stwarzanych przez system zabezpieczenia społecznego. Wzrost skali dezaktywizacji był szczególnie wysoki i trwały w grupie 45–54, czemu towarzyszyło występowanie silnych czynników demograficznych (wspomniane wyżej osiąganie tego wieku przez kolejne, coraz liczniejsze roczniki powojennego wyżu demograficznego). Natomiast wśród osób w tzw. *prime-age* (25–44 lata) zmiany aktywności miały stosunkowo niewielkie znaczenie dla zmian bezrobocia, podczas gdy czynniki demograficzne – ujemne – co związane było z przechodzeniem roczników wyżowych do grupy osób 45–54 i relatywnym zmniejszeniem się liczby osób w *prime-age*.

Ważnym skutkiem dwukrotnego wzrostu stopy bezrobocia w latach 1998–2002 było podwojenie się udziału bezrobocia długookresowego (ponadrocznego) wśród osób bezrobotnych. Jak powiedziano w poprzednim rozdziale, stało się tak za sprawą wysokiej trwałości bezrobocia po szoku z roku 1999 i wydłużenia się średniego okresu poszukiwania pracy. Należy podkreślić, że skala wzrostu udziału bezrobocia długoterminowego w bezrobociu ogółem była w poszczególnych grupach wiekowych zbliżona. Nieco większą dynamikę miało jedynie bezrobocie długookresowe wśród osób po 55 roku życia, które zostały dotknięte przez szok względnie najsilniej.

W roku 2003 połowa osób bezrobotnych pozostawała bez pracy dłużej niż rok, co oznaczało wzrost o kilkanaście punktów procentowych wobec sytuacji sprzed pojawienia się szoku. Warto zwrócić uwagę, że o ile zintensyfikowanie napływów do bezrobocia w latach 1998–1999 obniżyło udział długookresowo bezrobotnych zarówno w populacji jak i w zasobie osób bezrobotnych w wieku poniżej 55 lat, to z chwilą gdy szok ustąpił wzrósł on ponownie, jednak na mniejszą skalę niż wśród osób w wieku 55–64 lat. W odniesieniu do tej grupy wiekowej, w następstwie szoku nieznacznie zwiększyły się napływy do bezrobocia, uderzył on natomiast silniej w bezrobotnych, obniżając ich szanse na znalezienie pracy i wydłużając przeciętne okresy pozostawania bez pracy.

Wykres 10. Indeks udziału bezrobotnych długookresowo w populacji (lewy wykres) i w liczbie bezrobotnych ogółem (prawy) w danej grupie wiekowej (1997=100).



Bezrobotni długookresowo to bezrobotni powyżej 25 roku życia pozostający bez pracy przez okres co najmniej 12 miesięcy oraz bezrobotni w wieku 15–24 lat pozostający bez pracy przez co najmniej 6 miesięcy.

Źródło: Opracowanie własne DAE MGIP na danych BAEL.

Ramka 2. Dekompozycja źródeł bezrobocia

Dekompozycja źródeł bezrobocia ilustruje, w jakim stopniu za zmianę liczby bezrobotnych odpowiadają czynniki demograficzne, aktywność zawodowa oraz zmiany w poziomie zatrudnienia.

Przez czynnik demograficzny rozumie się zmianę populacji osób w danym wieku – przy założeniu niezmiennych wskaźników zatrudnienia, aktywności i bezrobocia, wzrost liczebności grupy wiekowej powinien przełożyć się na proporcjonalny wzrost pracujących, aktywnych i bezrobotnych. Przykładowo roczniki wyżu demograficznego, osiągające wiek produkcyjny, powodują powstanie silnego efektu demograficznego.

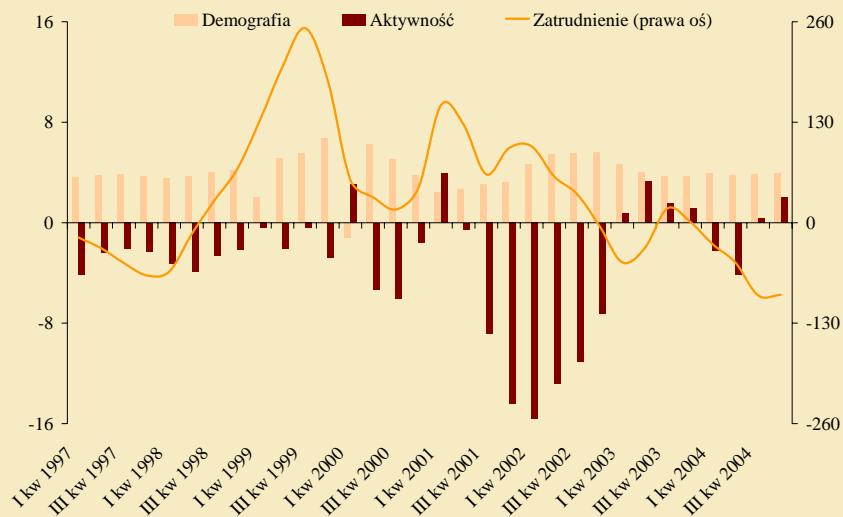
Przez wpływ aktywności rozumie się zmiany odsetka osób biernych w populacji, które przy niezmiennym wskaźniku zatrudnienia muszą prowadzić do zmian w liczbie bezrobotnych. Przykładowo masowe przechodzenie na wcześniejsze emerytury może wywołać pojawienie się tego efektu.

Przez wpływ zatrudnienia rozumie się zmiany wskaźnika bezrobocia przy danym poziomie aktywności. W związku z tym np. gwałtowne zmniejszenie się wskaźnika zatrudnienia na skutek procesów restrukturyzacyjnych wpłynie na poziom bezrobocia.

Jak widać na poniższym wykresie, w ciągu ostatnich lat wpływ zmian zatrudnienia na liczebność bezrobotnych był wielokrotnie większy od wpływu pozostałych czynników. Jednocześnie jednak można zauważyć, że czynniki demograficzne wpływały na niewielki wzrost bezrobocia, a procesy dezaktywizacyjne na jego nieznaczny spadek.

Na kolejnej stronie przedstawiono dekompozycję z podziałem na grupy wiekowe.

Wykres 11. Dekompozycja źródeł bezrobocia – kwartalne zmiany liczby bezrobotnych w wieku 15–64 wynikające z działania czynników demograficznych, zmian w aktywności zawodowej i zatrudnieniu (w tysiącach osób bezrobotnych).



Źródło: Obliczenia własne DAE MGiP na podstawie danych BAEL oczyszczonych z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych.

Wykres 12. Dekompozycja źródeł bezrobocia – kwartalne zmiany bezrobocia wynikające z działania czynników demograficznych, zmian w aktywności zawodowej i zatrudnieniu (w tysiącach osób bezrobotnych).

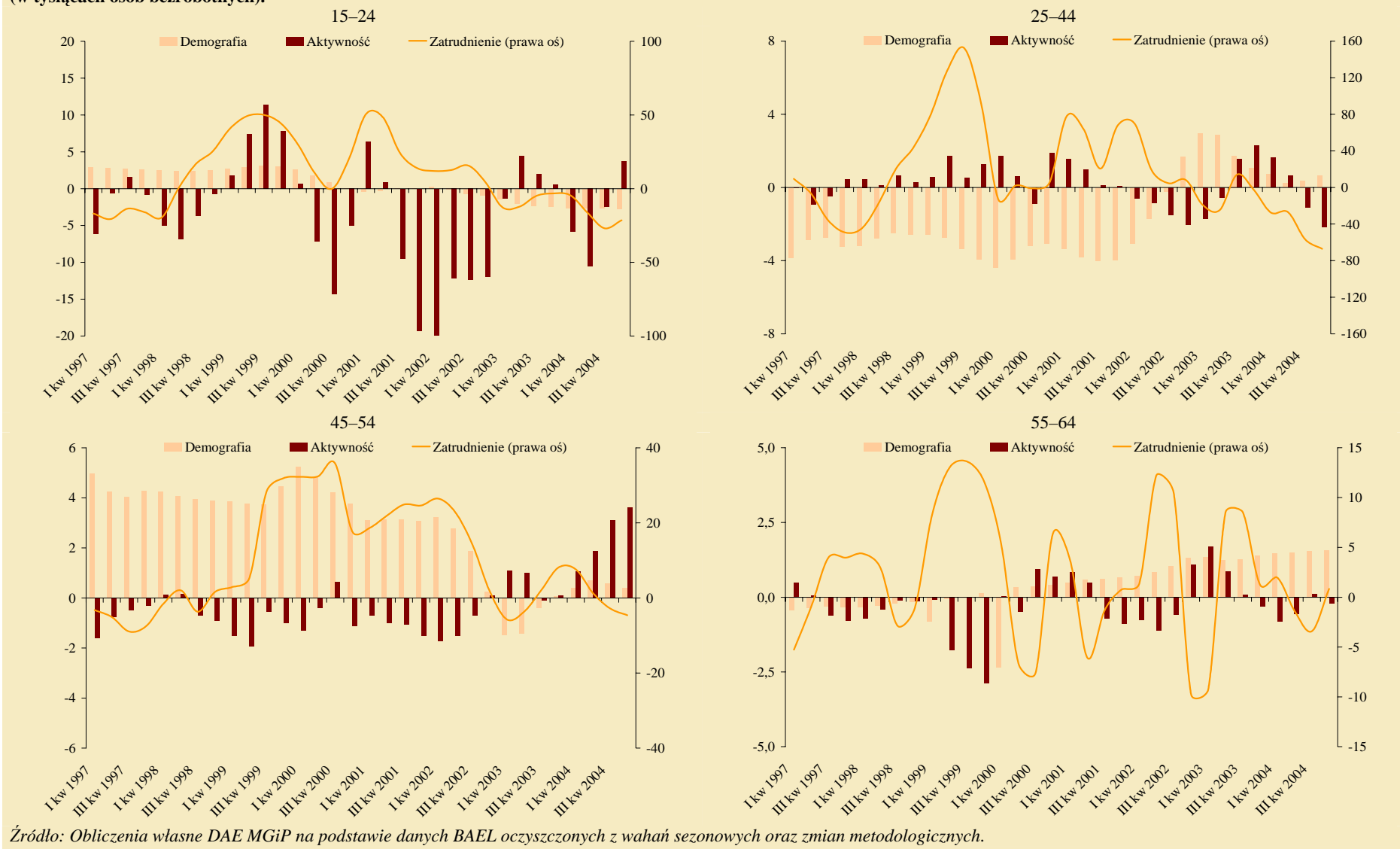


Tabela 5 prezentuje zmiany stóp bezrobocia poszczególnych grup wiekowych pomiędzy rokiem 1998 i 2000 oraz częstotliwości przepływów z bezrobocia w latach 2000–2004. Częstotliwości te wskazują, jak kształtowały się odpływy z bezrobocia w okresie następującym po szoku, lecz już nie w jego bezpośrednim następstwie. Zdecydowanie największy wzrost stopy bezrobocia do końca roku 2000 nastąpił w grupie 15–24. Jednakże równocześnie w tej grupie wiekowej występował najwyższy odsetek bezrobotnych znajdujących pracę po roku 2000, co świadczy o wyższym frykcyjnym składniku bezrobocia niż w pozostałych grupach. Przepływy wewnątrz tej grupy są jednak bardzo niejednorodne względem innego czynnika określającego poziom kapitału ludzkiego, jakim jest wykształcenie. W okresie 2000–2004 około 44 procent bezrobotnych z wykształceniem wyższym w wieku 15–24 podjęło pracę w przeciągu roku, natomiast dla osób o wykształceniu średnim lub policealnym, zawodowym oraz co najwyżej podstawowym, było to odpowiednio 25,8, 20,7 i 16,5 procent. Osoby te (w szczególności jednostki wchodzące na rynek po roku 2000) nie zostały w większości bezpośrednio dotknięte szokiem roku 1998, ale jego utrzymujące się konsekwencje pogarszają perspektywy słabiej wykształconych młodych osób, utrudniając im rozpoczęcie aktywności zawodowej. Można więc powiedzieć, że powolna absorpcja szoku rosyjskiego na polskim rynku pracy silnie pogorszyła sytuację słabo wykształconych osób młodych wchodzących na rynek pracy, w porównaniu do starszych grup wiekowych, które były aktywne w okresie 1998–1999.

Dla kolejnych, starszych grup wiekowych obserwujemy obniżenie się odsetka bezrobotnych podejmujących zatrudnienie, kosztem wzrostu napływu do bierności. Jednakże odpływy z bezrobocia osób w wieku 25–44 są względnie zbliżone do obserwowanych dla najmłodszej grupy, zaś różnica na korzyść osób młodszych zmalała w następstwie szoku. Potwierdza to, iż osoby w tzw. „prime-age” relatywnie najłatwiej zaadaptowały się do nowych warunków. Zwraca uwagę, że we wszystkich grupach wiekowych poniżej 55 roku życia około 2/3 osób bezrobotnych pozostawało bezrobotnymi także rok później. W zestawieniu z siłą odpływów do zatrudnienia wskazuje to jednoznacznie, że w obliczu utrzymującej się stagnacji na rynku pracy, bezrobotni powyżej 45 roku życia korzystali z instytucjonalnie uwarunkowanych zachęt do dezaktywizacji, przy czym szczególnie silnie były one wśród osób najstarszych. W ich wypadku szok roku 1998 miał trwałe konsekwencje – osoby te stając się bezrobotne i mając problemy z odnalezieniem się w nowych warunkach często opuszczały rynek pracy, przy czym w grupie osób powyżej 55 roku życia bezrobocie było etapem prowadzącym bezpośrednio do dezaktywizacji dla niemal wszystkich bezrobotnych, podczas gdy w przypadku 45–54 latków proces ten był nieco mniej intensywny.

Tabela 5. Częstotliwości przepływów z bezrobocia w latach 2000–2004 (w procentach) oraz zmiana stopy bezrobocia pomiędzy rokiem 1998 a 2000 (w pkt. procentowych) według wieku.

	Zatrudnienie	Bezrobocie	Bierność	Zmiana stopy bezrobocia pomiędzy rokiem 1998 a 2000.
15–24	22,9	65,9	11,2	11,9
25–44	20,7	67,8	11,4	4,8
45–54	13,6	67,3	19,1	3,7
55–64	7,0	53,3	39,7	3,4

Uwagi: Mężczyźni w wieku 15–64, kobiety w wieku 15–59. Porównywany jest status na rynku pracy w rocznych interwałach. Prezentowane są odsetki osób przepływających z danego stanu wyjściowego do każdego z możliwych trzech stanów końcowych.

Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie BAEL.

Zróznicowanie przepływów na rynku pracy dla poszczególnych grup wiekowych znajduje także odzwierciedlenie w odmiennych stopach bezrobocia równowagi, obrazujących nie tylko inną skalę bezrobocia, ale też rolę, jaką odgrywa w nim element frykcyjny i strukturalny. Stopy bezrobocia równowagi obniżają się wraz z wiekiem, za wyjątkiem grupy w wieku 45–54 lat, wykazującej stopę niższą jedynie od grupy najmłodszej (por. tabela 6). Ewidentnie wyższa stopa dla osób poniżej 25 roku życia odzwierciedla wysokie bezrobocie frykcyjne w tej grupie, cechującej się najwyższą intensywnością odpływu z zatrudnienia do bezrobocia i z bezrobocia do zatrudnienia. Znaczny wzrost stopy bezrobocia po roku 2000 wynika głównie z podniesienia się wśród osób najmłodszych odpływów do bierności, sugerujących zwiększenie aktywności edukacyjnej w tej grupie oraz ze znacznie niższych odpływów z bezrobocia w okresie 2001/2002. Później nastąpił istotny spadek stopy bezrobocia równowagi w tej grupie, związany z poprawianiem się ogólnej sytuacji na rynku pracy.

Tabela 6. Stopy bezrobocia równowagi dla grup wyróżnionych ze względu na wiek, obliczone na podstawie przepływów rocznych (w procentach).

	1997/1998	2000/2002	2003/2004
15–24	13,9	34,2	27,9
25–34	6,4	17,4	18,1
35–44	5,8	16,9	14,5
45–54	6,8	18,0	20,2
55–64	4,2	11,1	16,5

Źródło: Obliczenia własne DAE MGiP na podstawie BAEL. Mężczyźni w wieku 15–64, kobiety w wieku 15–59.

Ewolucja stóp bezrobocia równowagi jest podobna dla wszystkich grup wiekowych, szczególnie w bezpośrednim następstwie szoku, jednak relatywny wzrost stopy bezrobocia równowagi dla osób liczących od 25 do 54 lat jest wyższy niż w przypadku osób młodych: wielkości w okresie 2003/2004 są około trzykrotnie wyższe niż w okresie 1997/1998. Największy względny wzrost stopy bezrobocia równowagi wystąpił w grupie 45–55, ponadto nie wykazuje ona tendencji spadkowej po roku 2002, jak ma to miejsce dla grup w wieku 15–24 oraz 35–44. Stąd wniosek, że szok roku 1999 i późniejsze spowolnienie tempa wzrostu w latach 2001–2002 wywarły najbardziej trwały wpływ na jednostki powyżej 45 roku życia. Należy także podkreślić, iż wysokie poziomy stóp bezrobocia równowagi dla grup 45–54 oraz 55–64 w okresie 2003/2004 są w znacznej mierze rezultatem intensywniejszych odpływów do bierności, którym towarzyszył także znaczny spadek aktywności i zatrudnienia równowagi.

Porównanie wartości teoretycznych z rzeczywistymi, wskazuje, iż wśród osób w wieku 25–34 utrzymywała się stopa bezrobocia o kilka punktów procentowych wyższa niż stopa równowagi, z kolei w grupach 35–44, 45–54 i 55–64 była ona w okresie 1997/1998 niższa od teoretycznej, później natomiast przewyższała ją. Wskaźniki aktywności i zatrudnienia kształtowały się wśród jednostek pomiędzy 25 a 44 rokiem życia na poziomie zbliżonym lub nieznacznie wyższym od wynikającego z przepływów. Jednakże teoretyczne wskaźniki dla osób powyżej 45 roku życia były ponad dwukrotnie niższe niż rzeczywiste. Wskazuje to na znaczną skalę odpływów z rynku pracy, potwierdzoną przez malejącą liczebność aktywnych zawodowo osób w tym wieku.

3.2 Wykształcenie a względna sytuacja na rynku pracy

Obok wieku, ważnym wyróżnikiem różnej siły oddziaływania szoku roku 1998 na polski rynek pracy było wykształcenie. Poziom wykształcenia odgrywał jednak nieco inną rolę w okresie bezpośredniego oddziaływania szoku rosyjskiego niż w okresie późniejszym.

W roku 1999 względne (w stosunku do pozostałych podgrup) ryzyko utraty pracy w zależności od wieku i wykształcenia było zbliżone do wielkości w 1997 r. Mimo gwałtownego spadku zatrudnienia w następstwie szoku, struktura odpływu z zatrudnienia do bezrobocia była zbliżona (tabela 7). Wzrost relatywnego ryzyka utraty pracy można zauważyć głównie wśród młodych osób z wykształceniem wyższym i średnim.

Różnice w strukturze według wieku zwolnień w różnych grupach wykształcenia przed i po szoku nie są duże, zaś w przypadku osób młodszych można sądzić, że jednym z rezultatów szoku 1999 roku był efekt *last in, first out* – zwolniono osoby najmłodsze, a więc najprawdopodobniej zatrudnione od niedawna, których koszt zwolnienia dla redukujących zatrudnienie firm był najmniejszy.

Z tego względu także większe ryzyko zwolnienia dotyczyło osób młodych o wykształceniu wyższym niż ich rówieśników o wykształceniu średnim lub zawodowym, których staż zawodowy był w momencie szoku nieco dłuższy. Ponadto, pewną część silniejszego bezpośredniego oddziaływania szoku na osoby o wykształceniu wyższym i średnim można wiązać z dość znaczną reakcją na gwałtowny spadek popytu takich sekcji jak pośrednictwo finansowe, obsługa nieruchomości i firm, w których udział zatrudnionych osób z wyższym i średnim wykształceniem jest największy, a które przed 1999 r. raczej przyjmowały do pracy, a nie zwalniały. Jednak generalnie to, co odróżniło rok 1999 od lat wcześniejszych to skala odpływów z pracy, a nie ich struktura.

Tabela 7. Struktura populacji osób tracących pracę według wieku i wykształcenia w momencie utraty pracy.

	15 – 24	25 – 34	35 – 44	45 – 54	55 – 59/64	Ogółem
Struktura populacji osób, które straciły pracę w 1997 r. i w 1998 r. pozostawały bez pracy (A)						
Wyższe	0,2	1,2	0,5	1,2	0,9	3,9
Średnie	7,7	6,9	7,2	6,8	3,2	31,8
Zawodowe	8,6	10,3	9,2	8,4	3,6	40,1
Podstawowe	3,4	3,5	4,2	7,5	5,5	24,1
Ogółem	19,8	21,9	21,1	24,0	13,2	100,0
Struktura populacji osób, które straciły pracę w 1999 r. i w 2000 r. pozostawały bez pracy (B)						
Wyższe	0,8	1,3	0,6	1,1	0,9	4,7
Średnie	10,4	7,9	7,4	7,9	3,0	36,6
Zawodowe	8,7	10,8	9,6	8,5	2,0	39,5
Podstawowe	2,9	3,3	4,1	6,0	2,9	19,2
Ogółem	22,7	23,3	21,6	23,5	8,8	100,0
Zmiana struktury utraty pracy między rokiem 1998 a 2000 (B/A)						
Wyższe	4,0	1,1	1,2	0,9	1,0	1,2
Średnie	1,4	1,1	1,0	1,2	0,9	1,2
Zawodowe	1,0	1,0	1,0	1,0	0,6	1,0
Podstawowe	0,9	0,9	1,0	0,8	0,5	0,8
Ogółem	1,1	1,1	1,0	1,0	0,7	1,0

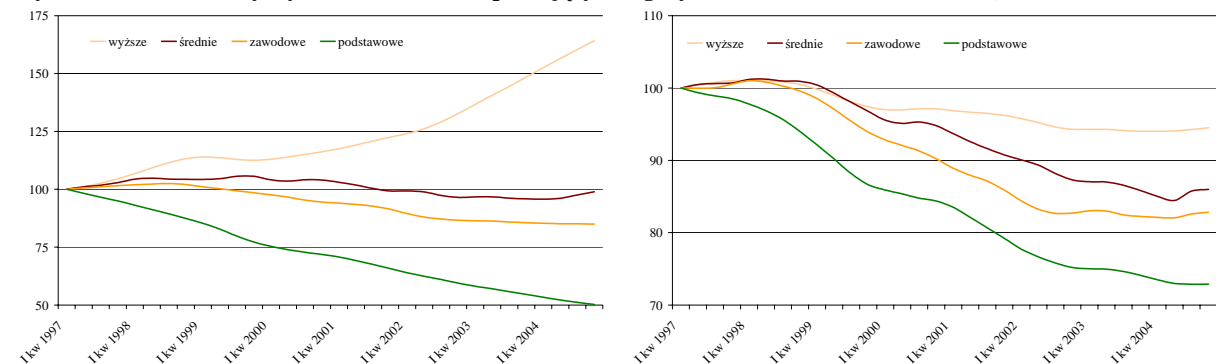
W tabeli uwzględniono osoby, które utraciły pracę w pierwszym okresie i pozostawały bierne lub bezrobotne w drugim okresie, według wieku w momencie utraty pracy i poziomu wykształcenia w momencie badania. Dla skonstruowania tabeli wykorzystano badania z 1998 i 2000 r., uwzględniając odpowiedzi ankietowanych na temat momentu utraty pracy.

Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie danych BAEL.

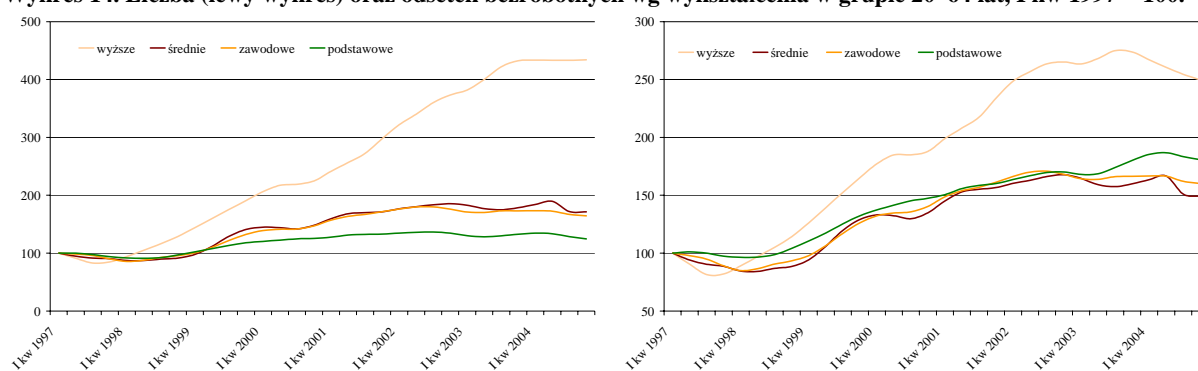
Poważne różnice występują natomiast w sposobach absorpcji szoku przez poszczególne grupy w latach 2000–2004 oraz w ich zdolności do reakcji na spowolnienie gospodarcze lat 2001–2002. O ile osoby dobrze wykształcone czy młode łatwiej adaptują się do sytuacji na rynku pracy, to można zidentyfikować grupy, dla których ogólne pogorszenie sytuacji na rynku pracy, a w szczególności gwałtowny spadek liczby pracujących w 1999 r. oznaczało znaczne zwiększenie prawdopodobieństwa trwałej utraty pracy.

W liczbach bezwzględnych można zauważyć znaczny wzrost liczby pracujących z wykształceniem wyższym, równocześnie ze spadkiem liczby pracujących z wykształceniem zawodowym i podstawowym oraz stabilizacji liczby pracujących z wykształceniem średnim. Wzrost w lepiej wykształconych grupach był związany przede wszystkim z wzrostem liczebności osób z wykształceniem wyższym oraz spadkiem liczebności osób o najniższych kwalifikacjach. Jak widać na wykresie 13, po uwzględnieniu efektu demograficznego, szok 1999 r. przełożył się na spadek wskaźnika zatrudnienia we wszystkich grupach, niezależnie od poziomu wykształcenia. Jednak już sama skala spadku zależała silnie od poziomu wykształcenia – wśród lepiej wykształconych był on płytszy.

Wykres 13. Liczba (lewy wykres) oraz odsetek pracujących wg wykształcenia w wieku 20–64 lat, I kw 1997 = 100.



Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie danych BAEL oczyszczonych z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych.

Wykres 14. Liczba (lewy wykres) oraz odsetek bezrobotnych wg wykształcenia w grupie 20–64 lat, I kw 1997 = 100.


Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie danych BAEL oczyszczonych z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych.

Wzrost liczby bezrobotnych nastąpił we wszystkich grupach wykształcenia, był jednak nierównomierny. Zdecydowały o tym zmiany w liczbie pracujących, ale także aktywności zawodowej i liczebności w poszczególnych grupach. W szczególności, znaczny wzrost liczby bezrobotnych z wyższym wykształceniem oraz stopy bezrobocia w tej grupie (patrz wykres 14) wynikał ze znacznego wzrostu skolaryzacji w okresie wcześniejszym. Jak widać w tabeli 8, wzrost liczby osób aktywnych zawodowo z wykształceniem wyższym (jak również do pewnego stopnia z średnim ogólnokształcącym) znacznie przewyższał przyrost liczby bezrobotnych w tych grupach. Wśród osób z wykształceniem średnim zawodowym, zasadniczym zawodowym i podstawowym liczba bezrobotnych wzrastała, mimo znacznego zmniejszania się liczby aktywnych.

Dane te pokazują, że sytuacja osób z wykształceniem wyższym (i do pewnego stopnia z średnim ogólnokształcącym) na rynku pracy była w okresie zmniejszenia się liczby pracujących w latach 1999–2002 znacznie lepsza niż pozostałych grup. O ile osoby słabiej wykształcone nie mogły podoląć zwiększonej presji na rynku pracy, tak że spadek zatrudnienia wśród nich był nieproporcjonalnie duży do spadku aktywności zawodowej, to wśród osób z wykształceniem wyższym nastąpił silniejszy wzrost udziału w liczbie pracujących niż w całej populacji oraz zasobie aktywnych zawodowo.

Tabela 8. Zmiana liczby aktywnych, pracujących i bezrobotnych (w tys.) między IV kwartałem 1998 a IV kwartałem 2003 w tys. oraz struktura pracujących według wykształcenia w 1998 i 2003 r. (proc. ogółu zatrudnionych).

	Wyższe	Policealne	Średnie zawodowe	Średnie ogólnokształcące	Zasadnicze zawodowe	Podstawowe
Skala zmian w tys. osób						
Aktywni	749	48	-148	234	-256	-839
Pracujący	601	-3	-487	76	-865	-984
Bezrobotni	147	51	338	157	608	145
Struktura wykształcenia						
Struktura 1998	12,5	3,4	25,8	6,3	34,4	17,6
Struktura 2003	18,2	3,9	25,7	7,6	32,4	12,3

Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie danych BAEL oczyszczonych z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych.

Także porównanie zmian częstotliwości przepływów pomiędzy stanami na rynku pracy dla grup wyróżnionych ze względu na wykształcenie w okresach 1997/1998 i 2000/2001 wskazuje, iż sytuacja osób z wykształceniem wyższym pogorszyła się w najmniejszym stopniu, szczególnie biorąc pod uwagę wzrost w tym czasie liczby osób z wykształceniem wyższym.¹¹ Dane w tabeli 9 wskazują, że obniżka odsetka osób pozostających w zatrudnieniu jest tym wyższa, im niższy poziom wykształcenia. Podobnie jest ze zmianą odsetka bezrobotnych oraz biernych znajdujących pracę w przeciągu roku. Co prawda częstotliwość przepływu z zatrudnienia do bezrobocia wzrosła najbardziej wśród osób

¹¹ Ze względu na przerwę w realizacji BAEL w roku 1999 nie jest możliwe skonstruowanie odpowiednich paneli i obliczenie przepływów rocznych dla okresów 1998/1999 oraz 1999/2000. Porównywane są więc przepływy dla ostatniego okresu przed i po wystąpieniu szoku.

z wykształceniem wyższym, wynika to jednak z bardzo niskiej jej wartości przed wystąpieniem szoku. Różnice w częstotliwości tego przepływu pomiędzy poszczególnymi grupami nadal pozostały znaczne – w okresie 2000/2001 jedynie 1,3 procenta pracujących z wykształceniem wyższym straciło pracę, natomiast wśród osób o wykształceniu średnim lub policealnym, zawodowym i podstawowym było to odpowiednio 4,0, 5,2 oraz 4,1 procent. Częstotliwość przepływu z zatrudnienia do bezrobocia i *vice versa* oraz powtarzalność bezrobocia najmocniej zmieniły się dla osób o wykształceniu średnim i policealnym, która to grupa ponadto jako jedyna wykazała obniżenie przepływów do bierności. Wydaje się więc, że w wyniku szoku została ona dotknięta bezrobociem znacznie silniej niż grupa osób o wykształceniu wyższym a jej sytuacja na rynku pracy przybliżyła się do pozycji osób o wykształceniu zasadniczym zawodowym. Wzrost liczby bezrobotnych z wykształceniem wyższym w następstwie szoku wynika więc ze wzrostu ich odsetka wśród aktywnych zawodowo i w całej populacji a relatywne zróżnicowanie pozycji na rynku pracy związane z wykształceniem uległo wręcz intensyfikacji, na korzyść tej grupy.

Tabela 9. Zmiany częstotliwości przepływów na rynku pracy pomiędzy okresami 1997/8 a 2000/1 według wykształcenia (w procentach).

Stan wyjściowy	Stan końcowy		
	Wyższe		
	Zatrudnienie	Bezrobocie	Bierność
Zatrudnienie	99	337	115
Bezrobocie	88	116	108
Bierność	97	267	105
Średnie i policealne			
	Zatrudnienie	Bezrobocie	Bierność
Zatrudnienie	98	224	86
Bezrobocie	62	136	90
Bierność	74	190	99
Zawodowe			
	Zatrudnienie	Bezrobocie	Bierność
Zatrudnienie	97	184	105
Bezrobocie	58	128	109
Bierność	67	181	108
Podstawowe lub niższe			
	Zatrudnienie	Bezrobocie	Bierność
Zatrudnienie	97	168	114
Bezrobocie	67	113	98
Bierność	83	153	105

Mężczyźni w wieku 15–64, kobiety w wieku 15–59. Porównywany jest status na rynku pracy w rocznych interwałach. Prezentowane są relacje odsetków osób przepływających z danego stanu wyjściowego do każdego z możliwych trzech stanów końcowych w okresie 2000/1 do analogicznych odsetków w okresie 1997/8.

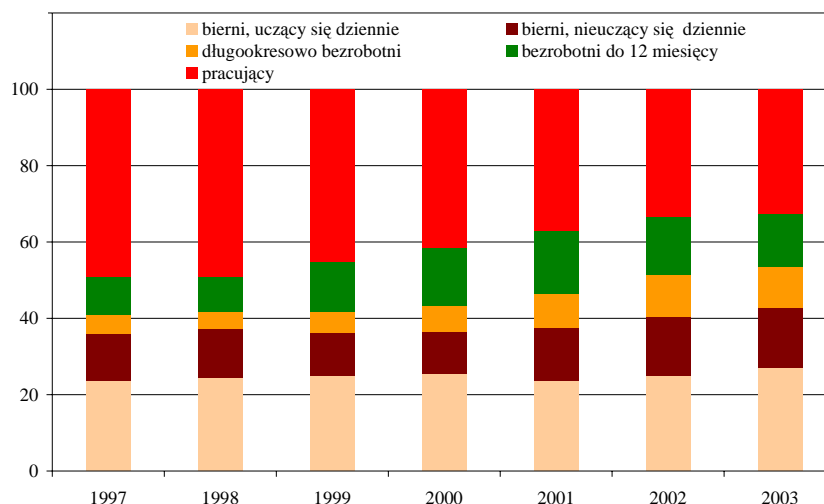
Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie BAEL.

Choć po 1998 r. spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia wśród najmłodszych uczestników rynku pracy były duże, to procesy te miały inny charakter niż wśród osób powyżej 24 roku życia. Pierwszym, niezwykle istotnym czynnikiem wpływającym na aktywność zawodową i wskaźnik zatrudnienia osób młodych był znaczny wzrost skolaryzacji w ciągu ostatnich lat – zwłaszcza na poziomie wyższym. Wzrostowi liczby osób uczących się w wieku 15–24 między 1998 a 2003 rokiem można przypisać spadek liczby aktywnych zawodowo o ok. 140 tys. osób (spadek wskaźnika aktywności o 2,5 pkt. proc.).¹² Działanie czynników koniunkturalnych, wzmocnionych czynnikami demograficznymi znacznie wydłużyło okres poszukiwania pierwszej pracy (co zaowocowało wzrostem wskaźnika bezrobocia). Wraz ze wzrostem liczby bezrobotnych z wykształceniem wyższym, struktura wiekowa tej grupy uległa znacznemu odmłodzeniu (mediana i średni wiek bezrobotnego z wykształceniem wyższym wynosiły w roku 1997 40 i 40,7 lat, podczas gdy w roku

¹² Trzeba zaznaczyć, że jak wykazują doświadczenia państw rozwiniętych wysoki poziom skolaryzacji na poziomie wyższym nie musi przekładać się na niski wskaźnik zatrudnienia, gdyż studujące osoby młode w krajach rozwiniętych często pracują. Jednak osoby młode, uczące się, preferują elastyczny czas pracy i pracę w niepełnym wymiarze godzin. W polskich warunkach relatywnie niski poziom rozwoju sektora usługowego znacznie ogranicza popyt na tego typu prace. Co więcej, niskie wynagrodzenia znacznie ograniczają atrakcyjność prac w niepełnym wymiarze. Zjawisko łączenia studiów z pracą obserwuje się przede wszystkim na studiach wieczorowych i zaocznych, gdzie łączenie studiów z pracą jest znacznie łatwiejsze (w III kwartale 2004 r. pracowało zaledwie 70 tys. spośród 964 tys., czyli 7,3 proc. studentów wyższych uczelni studiujących w trybie dziennym i 550 tys. spośród 866 tys., czyli 63,5 proc. studentów wieczorowych i zaocznych).

2000 było to odpowiednio 26 i 32,1 lat), jednak osoby młode w tej grupie nadal łatwiej znajdowały pracę – różnica w częstotliwościach przepływów z bezrobocia do zatrudnienia osób o wykształceniu wyższym poniżej i powyżej 30 roku życia nie uległa zmianie pomiędzy okresami 1997/1998 i 2000/2001. Wskazuje to, iż zasadniczą rolę w podniesieniu się liczby bezrobotnych w tej grupie odegrał zwiększony napływ na rynek pracy absolwentów.

Wykres 15. Struktura populacji osób w wieku 20–24 lata według aktywności i zaangażowania w edukację.



Źródło: Obliczenia własne DAE MGiP na podstawie danych BAEL.

Można również przypuszczać, że pewne pogorszenie się sytuacji osób młodych ma związek z „deprecjacją” wartości wyższego wykształcenia. W związku ze zmianą struktury popytu na pracę rosną aspiracje edukacyjne młodych ludzi. Presja na rynku edukacyjnym jest częściowo związana z faktem, że program oraz praktyka kształcenia na poziomie średnim w Polsce (zarówno w liceach, jak i w technikum oraz szkołach zawodowych) jest dostosowywany stosunkowo powoli do wymagań rynku pracy. Jednocześnie dostęp do instytucji oferujących kształcenie wysokiej jakości pozostał dość ograniczony. Wiele osób decydowało się więc na podjęcie studiów, których wartość – jak się później okazało – została negatywnie zweryfikowana przez rynek pracy.¹³

Należy podkreślić, że wśród osób starszych wyższe wykształcenie zwiększa szanse na wyjście z bezrobocia w znacznie mniejszym stopniu niż w młodszych grupach wieku. W okresie 2000–2004 odsetki bezrobotnych w wieku do 45 lat podejmujących w przeciągu roku zatrudnienie wyniosły dla wykształcenia wyższego, średniego lub policealnego, zasadniczego zawodowego i podstawowego kolejno 42,4, 23,6, 20,2 i 15,7 procent. Wśród bezrobotnych w wieku co najmniej 45 lat było to odpowiednio 21,1, 13,3, 13,7 oraz 10,2 procent. Tym samym osoby w wieku niemobilnym z wykształceniem wyższym znajdowały pracę częściej niż osoby słabiej wykształcone w tym wieku, rzadziej ją też traciły, ale w porównaniu do osób młodszych, ich sytuacja na rynku była gorsza, co przejawiało się też w ich dezaktywizacji. Częstotliwości przepływów z bezrobocia obliczone na podstawie BAEL z lat 2000–2004, przedstawione w tabeli 10 w zestawieniu ze zmianą stopy bezrobocia w okresie 1998–2000 dla każdej z grup wykształcenia dowodzą wagi kapitału ludzkiego dla trwałości bezrobocia w Polsce. Także przyrost stopy bezrobocia wyższy był dla każdego kolejnego niższego poziomu wykształcenia. Następnie w okresie 2000–2004, wraz z obniżaniem się poziomu wykształcenia wzrastał odsetek bezrobotnych pozostających w bezrobociu,¹⁴ a spadała częstotliwość podejmowania zatrudnienia. Można podejrzewać, iż w miarę wydłużania się bezrobocia, deprecjacji ulegają umiejętności i możliwość adaptacji do wymagań pracodawców, szczególnie w przypadku osób słabo wykształconych, pracujących wcześniej w sektorach podlegających restrukturyzacji lub doświadczających spadku popytu. Osób tych dotyczy zatem ryzyko trwałego wykluczenia z rynku pracy i marginalizacji społecznej.

¹³ Podobny efekt został opisany w OECD Employment Outlook z 2002 r. jako *credential education* i *over-education* – s.41.

¹⁴ W przeciągu rocznego okresu pomiędzy udziałem w badaniach BAEL.

Tabela 10. Częstotliwości przepływów z bezrobocia w latach 2000–2004 (w procentach) oraz zmiana stopy bezrobocia pomiędzy rokiem 1998 a 2000 (w pkt. procentowych) według wykształcenia.

	Zatrudnienie	Bezrobocie	Bierność	Zmiana stopy bezrobocia pomiędzy rokiem 1998 a 2000
Wyższe	38,5	48,8	12,7	2,3
Średnie lub policealne	21,5	64,2	14,3	5,2
Zawodowe	18,9	69,0	12,1	6,8
Podstawowe i niższe	13,8	69,5	16,7	6,9

Mężczyźni w wieku 15–64, kobiety w wieku 15–59.

Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie BAEL.

Potwierdzenia podstawowego znaczenia kapitału ludzkiego dla sytuacji na rynku pracy dostarcza porównanie stóp bezrobocia równowagi, prezentowane w tabeli 11. Wielkość teoretycznych stóp obniża się wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia. Osoby o wykształceniu wyższym wykazywały niezwykle niski odpływ z pracy do bezrobocia w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, stąd szacunki dla okresu 1997/1998 są znacznie niższe od rzeczywistego poziomu bezrobocia w tej grupie. Następnie miał miejsce przyrost stopy bezrobocia równowagi na początku obecnej dekady i jej późniejszy spadek w okresie 2003/2004. Wartość teoretyczna pozostawała niższa o około 2 punkty procentowe od rzeczywistej. Zbieżność tej ewolucji z obserwowaną dla grupy wiekowej 15–24 wskazuje, iż absolwenci poszukujący pierwszej pracy stanowią znaczny odsetek bezrobotnych o wyższym wykształceniu.

Osoby o wykształceniu średnim lub policealnym wykazują stopy bezrobocia równowagi bliższe osobom o wykształceniu zasadniczym zawodowym niż o wykształceniu wyższym. Obliczone stopy wzrastają dla tej grupy zgodnie z rzeczywistą stopą bezrobocia, która pozostawała wyższa o około 2 punkty procentowe od prezentowanej wartości teoretycznej, za wyjątkiem okresu 1997/1998. W następstwie szoku wśród osób o wykształceniu zasadniczym zawodowym wystąpił znaczny wzrost stopy bezrobocia równowagi, tak że w okresie 2000/2001 przewyższa ona wartość rzeczywistą. Spadek stopy bezrobocia dla tej grupy po roku 2002 wskazuje, że bezrobocie w ich wypadku ma w większym stopniu charakter frykcyjny i silniej zależy od zmian popytu na pracę, niż w grupie osób o wykształceniu średnim.

Stopa bezrobocia równowagi wśród osób o wykształceniu podstawowym pozostawała wyższa od wielkości faktycznej, stabilizując się po 2001 roku na wysokim poziomie 28 procent. Grupa ta cechuje się najniższym odsetkiem osób pozostających w zatrudnieniu oraz najniższymi odpływami z bezrobocia i bierności. Dlatego wysoka stopa bezrobocia równowagi w tym przypadku jest raczej przejawem permanentnego bezrobocia i histerezy, a nie wysokiej rotacji i bezrobocia frykcyjnego.

Tabela 11. Stopy bezrobocia równowagi dla grup wyróżnionych ze względu na poziom wykształcenia, obliczone na podstawie przepływów rocznych (w procentach).

	1997/1998	2000/2002	2003/2004
Wyższe	0,9	6,1	3,9
Średnie i policealne	5,3	16,6	17,8
Zawodowe	8,1	26,7	22,2
Podstawowe i niższe	12,7	28,7	28,0

Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie BAEL. Mężczyźni w wieku 15–64, kobiety w wieku 15–59.

Powyższe rozważania wskazują, że wykształcenie jest czynnikiem wyraźnie różnicującym indywidualną szansę na znalezienie zatrudnienia przez osobę bezrobotną lub utraty pracy przez osobę zatrudnioną we wszystkich grupach wiekowych. Szczególnie dużą rolę odgrywa wśród najmłodszych i najstarszych uczestników rynku pracy.

Wśród osób młodych, których ogólna sytuacja na rynku pracy jest stosunkowo dobra, zaś bezrobocie, mimo wysokiego poziomu ma w dużej mierze charakter frykcyjny i przejściowy, można jednak zidentyfikować grupy osób o najniższych kwalifikacjach (o wykształceniu podstawowym lub zasadniczym zawodowym), których szanse na zatrudnienie są znacznie niższe niż pozostałych rówieśników. Trudna sytuacja na rynku pracy kohort najmłodszych wydaje się być zjawiskiem przejściowym, a zdecydowana większość osób wchodzących na rynek pracy znajduje ją po co najwyżej kilkumiesięcznym okresie poszukiwania (choć często jest to praca poniżej oczekiwań).

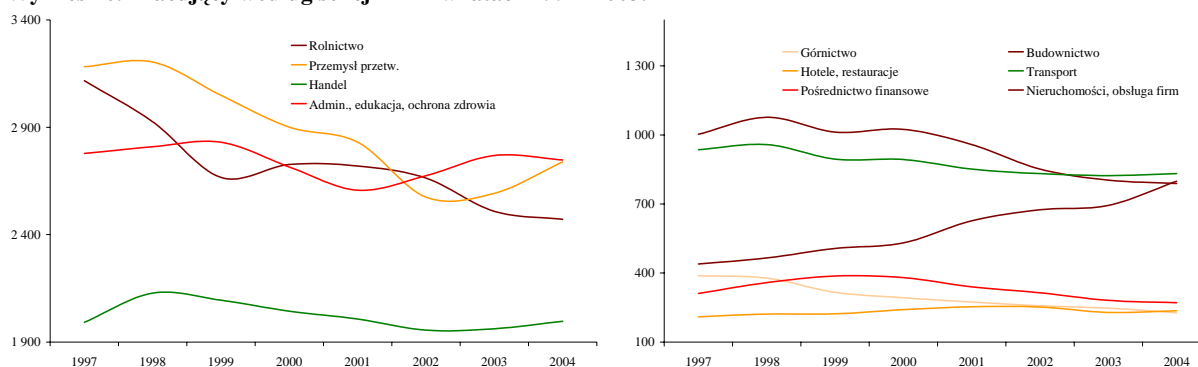
Natomiast w znacznym stopniu nieodwracalny jest spadek zatrudnienia wśród osób mających w 1999 r. 45 lat i więcej, a zwłaszcza 55–64 lata, w których wypadku czynnik wykształcenia jedynie w niewielkim stopniu różnicował szanse na wczesną dezaktywizację, mimo względnie mniejszego zagrożenia utraty pracy wśród osób lepiej wykształconych. Tym samym odpływ osób starszych do bierności warunkowany był znacznie silniej czynnikami instytucjonalnymi niż strukturalnymi cechami podaży pracy.

3.3 Sektorowe i regionalne oddziaływanie szoku 1998 roku

Gwałtowny spadek zatrudnienia w 1999 r. dotknął wszystkie regiony kraju, choć w nierównomiernym zakresie. W największym stopniu liczba pracujących obniżyła się w województwach dolnośląskim i śląskim (odpowiednio 20 i 17 proc. w okresie 1998–2001), w mniejszym zaś – w woj. wielkopolskim (0,8 proc.). W skali kraju liczba pracujących spadła o 8,2 proc., jednak zróżnicowanie tej zmiany w zależności od województwa, mierzone odchyleniem standardowym było znaczne – sięgając 5,5 punktu proc. Zmiany w strukturze zatrudnienia w danym regionie determinowane były w znacznym stopniu charakterem jego gospodarki oraz zróżnicowaniem sektorowym.

Duży spadek liczby pracujących w woj. śląskim związany był z jednej strony ze zmniejszeniem zatrudnienia w górnictwie (o 170 tys. osób w okresie I kw. 1999 – I kw. 2000) w następstwie restrukturyzacji tego sektora, z drugiej natomiast ze spadkiem liczby pracowników w sektorze usług. Najmniejszy spadek zatrudnienia zanotowano wśród województw relatywnie lepiej rozwiniętych (małopolskie, wielkopolskie) a także w kujawsko-pomorskim. W relatywnie niewielkim stopniu zmalało zatrudnienie w regionach z dużym udziałem rolników wśród pracujących ogółem (województwa lubelskie, podlaskie, podkarpackie oraz świętokrzyskie). W regionach tych odnotowano porównywalne zmniejszenie liczby pracujących w rolnictwie jak i przemyśle (przede wszystkim w woj. lubelskim i podkarpackim). W województwie mazowieckim we względnie znaczącym stopniu zmniejszyła się liczba osób pracujących w przemyśle oraz usługach. Największy procentowy spadek zatrudnienia w przemyśle miał miejsce w woj. świętokrzyskim (29 proc. osób pracujących w przemyśle przetwórczym), choć pod względem ilościowym najwięcej osób utraciło pracę w tym sektorze w woj. śląskim (82 tys., 27 proc.) oraz mazowieckim (57 tys., 20 proc.). Charakterystyczne zmiany miały miejsce w woj. łódzkim, gdzie w znacznym stopniu zmalała liczba pracujących w przemyśle oraz rolnictwie, przy jednoczesnym wzroście zatrudnienia w sektorze usług. W regionie tym w ostatnich latach miał miejsce dynamiczny rozwój firm „eksportujących” usługi (np. telefoniczne, realizowane przez powstające *call center* czy też finansowe w oddziałach księgowości międzynarodowych koncernów).

Wykres 16. Pracujący według sekcji PKD w latach 1997–2003.



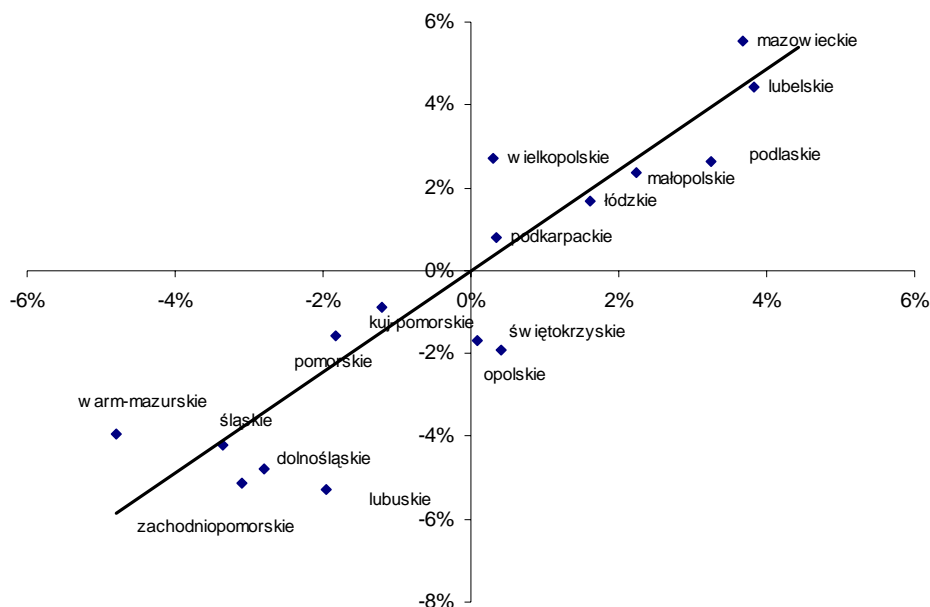
Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie danych BAEL.

Spadek zatrudnienia w następstwie szoku popytowego i późniejszego spowolnienia gospodarczego w największym stopniu dotknął przemysł, w tym przemysł przetwórczy. W okresie 1998–2002 liczba osób pracujących w tym sektorze spadła o prawie 700 tys. osób, tj. o 21 proc. Zmiany te były także głęboko zróżnicowane, zarówno w wymiarze regionalnym, jak i wewnątrzgałęziowym. Znacznemu spadkowi zatrudnienia w przemyśle odzieżowym (ok. 40 proc.) towarzyszył jego niewielki wzrost w sektorze wyrobów gumowych (1,5 proc.). W 1998 r. zatrudnienie w sektorze włókienniczym

i odzieżowym koncentrowało się w województwach dolnośląskim, łódzkim, śląskim i wielkopolskim, dlatego też te województwa w większym stopniu odczuły wpływ kryzysu rosyjskiego, załamania się popytu i eksportu wyrobów tego sektora. O około 30 proc. zmniejszyło się zatrudnienie w przedsiębiorstwach produkujących maszyny i urządzenia, a większość tej produkcji koncentrowała się w regionie śląskim, dolnośląskim, mazowieckim i wielkopolskim. Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych była jedynym działem przemysłu, w którym zatrudnienie wzrosło w okresie 1998–2002. Kryzys gospodarczy mocno zaznaczył się także w sektorze budownictwa, gdzie spadek liczby pracujących, rozłożony równomiernie w skali kraju, najbardziej widoczny był w województwach z największą liczbą osób pracujących w tym sektorze – śląskim, mazowieckim, małopolskim, dolnośląskim i wielkopolskim. Warto zauważyć, iż mimo znacznego udziału sektorów dotkniętych spadkiem zatrudnienia w ogóle pracujących w woj. wielkopolskim, spadek zatrudnienia w tym województwie był znikomy, co wskazuje na lepsze niż w innych rejonach kraju dostosowanie rynku do nowego otoczenia i łatwiejszą absorpcję szoku. Przedsiębiorstwa działające w branży nieruchomości i obsługi firm zdecydowanie wyróżniają się na tle obrazu polskiej gospodarki jako sekcja, w której zanotowano wzrost zatrudnienia zarówno w krytycznym roku 1999, jak i w latach późniejszych.

Zmiany, jakie nastąpiły w gospodarce polskiej w 1999 r. wpłynęły na pogłębienie różnic w aktywności zawodowej mieszkańców poszczególnych regionów kraju. Poniższy wykres prezentuje, jak kształtowały się odchylenia wskaźników zatrudnienia dla województw od średniej krajowej w 1998 i 2003 r. Województwa: mazowieckie, wielkopolskie, śląskie, dolnośląskie, zachodniopomorskie i lubuskie zwiększyły swój dystans do wskaźnika przeciętnego dla Polski, natomiast żadne z województw nie zmniejszyło odchylenia od średniej w znaczącym stopniu. Szok popytowy z roku 1999 r. i następujące po nim procesy dotknęły regiony Polski nierównomiernie – w województwach, które już w 1998 r. miały relatywnie niski udział osób pracujących w populacji, spadek wskaźnika zatrudnienia był znacznie większy.

Wykres 17. Odchylenia wskaźników zatrudnienia od średniej krajowej (w pkt proc.) w 1998 (oś x) i 2003 r. (oś y).



Dane: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie danych BAEL.

Równocześnie ze wzrostem zróżnicowania wskaźnika zatrudnienia obniżyło się zróżnicowanie regionalne stóp bezrobocia oraz odsetka bezrobotnych w populacji. Współczynnik zmienności stóp aktywności wzrósł jedynie znikomo. W roku 1998 współczynnik zmienności stóp bezrobocia był ponad czterokrotnie wyższy niż wskaźników zatrudnienia, natomiast w roku 2003 stosunek ten spadł do dwóch. Ponadto, obliczone na podstawie danych BAEL częstotliwości przepływów z zatrudnienia do bezrobocia lub bierności są znacznie słabiej zróżnicowane pomiędzy województwami niż częstotliwości przepływów z bezrobocia do zatrudnienia lub bierności. Jednocześnie w modelu

logitowym przepływów na rynku pracy, prezentowanym w dalszej części Raportu, czynniki specyficzne dla województw są znacznie mniej istotne dla wyjaśnienia zróżnicowania odpływów z bezrobocia niż z zatrudnienia. Obserwacje te wskazują łącznie, iż o ile szok dotknął poszczególne województwa w miarę jednolicie, jeżeli chodzi o zmiany liczby bezrobotnych, to różnice między nimi przejawiały się w potencjale tworzenia miejsc pracy, który jednak związany był przede wszystkim z jakością zasobów ludzkich i strukturą lokalnej gospodarki. Jednocześnie jest jeszcze za wcześnie na ocenienie zróżnicowania absorpcji obu zidentyfikowanych szoków na polskim rynku pracy po 1998 roku w poszczególnych regionach. Wydaje się także, iż spadek zróżnicowania stóp bezrobocia i odsetków bezrobotnych w populacji pośrednio potwierdza histerezę rysującą się na polskim rynku pracy, przejawiającą się w stagnacji poziomów bezrobocia.

4. Wnioski

Polski rynek pracy między rokiem 1998 a 2003 doświadczył największego spadku wskaźników zatrudnienia i aktywności zawodowej oraz wzrostu stopy bezrobocia wśród obecnych krajów członkowskich Unii Europejskiej. W tym czasie różnica wskaźników zatrudnienia między Polską a UE15 wzrosła o około 12, a między Polską a pozostałymi nowymi krajami członkowskimi o niemal 9 punktów procentowych. Dopiero w 2004 roku rozpoczęła się stopniowa poprawa sytuacji.

Znaczny spadek zatrudnienia dotknął wszystkie regiony kraju. Najślabiej zanotowano wśród województw relatywnie lepiej rozwiniętych oraz w regionach z dużym udziałem rolników wśród pracujących ogółem. Najsilniejszy był natomiast w województwach o dominacji przemysłu z branż wymagających restrukturyzacji. Równocześnie ze wzrostem zróżnicowania wskaźnika zatrudnienia, obniżyło się zróżnicowanie stóp bezrobocia, nie obserwowano jednak istotnej asymetrii regionalnej zmian stóp aktywności zawodowej. Spadek zatrudnienia w największym stopniu dotknął przemysł, w tym przemysł przetwórczy oraz budownictwo. W stosunkowo mniejszym stopniu zatrudnienie zmieniło się w usługach rynkowych oraz administracji, przy czym w sektorze usług doszło do zmiany wewnętrznej struktury zatrudnienia, które spadało w transporcie i pośrednictwie finansowym i rosło w obsłudze nieruchomości i firm oraz hotelach i restauracjach.

Pierwotne przyczyny tak głębokich przeobrażeń wyróżniających Polskę zarówno od starych jak i nowych członków Unii leżą w dwóch szokach, z których pierwszy był zewnętrznym szokiem popytowym, powstałym w konsekwencji kryzysu rosyjskiego, podczas gdy drugi miał charakter wewnętrznego szoku technologicznego, obniżającego produktywność kapitału w Polsce.

Polskę od innych krajów naszego regionu odróżnia przede wszystkim wolna absorpcja skutków kryzysu rosyjskiego na rynku pracy. Można sądzić, że wywołane przez przejściowy szok zewnętrzny pogorszenie się sytuacji na rynku pracy, wzmocnione później przez negatywny wewnętrzny szok technologiczny, jednocześnie związane było z trwałą zmianą proporcji kapitał/praca, co w konsekwencji doprowadziło do znacznego wzrostu strukturalnego składnika bezrobocia, permanentnego spadku wskaźnika zatrudnienia i aktywności zawodowej. Takim rozwojowi wydarzeń sprzyjały cechy zasobów pracy i instytucjonalna obudowa polskiego rynku pracy oraz odmienna sytuacja makroekonomiczna w ostatnim okresie.

Skutki kryzysu rosyjskiego szczególnie silnie dotknęły najstarszych i najmłodszych uczestników rynku pracy. Stosunkowo najślabiej szok odczuły osoby znajdujące się w tzw. *prime-age* (czyli w wieku 25–44 lat). Trwale obniżył się wskaźnik zatrudnienia osób po 45 roku życia, w dużej mierze za sprawą wzrostu intensywności wczesnej dezaktywizacji, ułatwianej przez dostępność niektórych świadczeń społecznych. Źródłem spadku zatrudnienia osób młodych było przede wszystkim zwiększenie bierności w wyniku przedłużenia okresu nauki. Osoby w *prime-age* rzadko kiedy ulegały dezaktywizacji, a tracąc pracę stawały się na ogół bezrobotnymi. Głównymi źródłami wzrostu bezrobocia były odpływy z zatrudnienia i znaczne wydłużenie średniego okresu poszukiwania pracy, w mniejszym zaś stopniu napływ na rynek pracy osób młodych.

Spadek zatrudnienia po roku 1998 w największym stopniu dotyczył osób z wykształceniem podstawowym, które przede wszystkim dezaktywizowały się, względnie rzadziej trafiając na bezrobocie. Relatywny wzrost stopy bezrobocia najsilniejszy był jednak wśród osób z wykształceniem wyższym. Stało się tak z powodu szybkiego zwiększenia się ich odsetka wśród wchodzących na rynek pracy osób młodych i w całej populacji. Jednocześnie jednak szanse znalezienia pracy są wśród ludzi najlepiej wykształconych najwyższe, a średni czas pozostawania osobą bezrobotną, zdecydowanie najkrótszy w całej populacji. Wykształcenie jest więc czynnikiem silnie różnicującym zmiany indywidualnych szans na znalezienie lub utratę pracy w wyniku szoków podaźowych i popytowych. Im wyższy jego poziom tym relatywna sytuacja na rynku pracy jest lepsza.

Strukturalne cechy rynku pracy w Polsce

Maciej Bukowski
Piotr Lewandowski
Iga Magda
Julian Zawistowski

1. Wprowadzenie

W poprzedniej części Raportu wykazano, że zasadnicze znaczenie dla obecnej sytuacji na rynku pracy w Polsce miał gwałtowny spadek liczby pracujących w 1999 r., wywołany negatywnym szokiem popytowym w postaci kryzysu rosyjskiego. Zmiany, które miały miejsce w 1999 r. nie miałyby tak negatywnych konsekwencji, gdyby nie szereg czynników utrudniających absorpcję szoku w późniejszym okresie, poprzez wzmocnienie i utrwalenie działania jego bezpośrednich skutków. Jednym z nich było spowolnienie wzrostu gospodarczego w latach 2001–2002. Nie było ono jednak jedynym czynnikiem decydującym o intensywności stagnacji bezrobocia i zatrudnienia po roku 1999, choć inne kraje regionu dotknięte w podobnym stopniu szokiem rosyjskim zdołały utrzymać zatrudnienie na wyższym, a bezrobocie na niższym poziomie niż miało to miejsce w Polsce, a szok miał charakter znacznie bardziej przejściowy. Wynikało to również z tego, że kraje te – w przeciwieństwie do Polski – nie doświadczyły w większości spadku dynamiki produktywności w latach 2001–2002.

Istotne znaczenie dla odmiennej absorpcji szoku rosyjskiego w Polsce i innych krajach regionu miały czynniki o charakterze strukturalnym i instytucjonalnym oraz ich wzajemne interakcje. Do pierwszej kategorii należy zaliczyć indywidualne cechy zasobów pracy w Polsce i w innych krajach europejskich oraz odmienną, specyficzną strukturę sektorową gospodarki polskiej. Do drugiej z kolei należą rozwiązania o charakterze instytucjonalnym, tworzące obudowę rynku pracy, takie jak: konstrukcja systemu zabezpieczenia społecznego, zakres i skuteczność aktywnych polityk rynku pracy, elastyczność prawa pracy, wysokość wynagrodzenia minimalnego i rozmiary pozapłacowych kosztów pracy. Ze względu na wagę czynników instytucjonalnych oraz ich bezpośredni związek z polityką rynku pracy, poświęcono im osobną część Raportu. W niniejszej omówiono natomiast czynniki o charakterze strukturalnym, tworzące w średnim okresie ważne warunki zewnętrzne polityki rynku pracy i decydujące o rozmiarach luki zatrudnieniowej tzn. różnicy wskaźników zatrudnienia między Polską a krajami piętnastki.

Dekompozycji luki zatrudnieniowej występującej między Polską a krajami UE15 towarzyszą wyniki modelu logitowego polskiego rynku pracy, identyfikujące najistotniejsze charakterystyki osób przepływających z zatrudnienia oraz z bezrobocia do innych stanów na rynku pracy. Model logitowy umożliwia określenie, jakie czynniki mają najistotniejsze znaczenie dla zmian stanu na rynku pracy. Identyfikuje on także strukturalne cechy polskiego rynku pracy, decydujące o niskim poziomie aktywności i zatrudnienia oraz wysokiej trwałości bezrobocia.

2. Strukturalne cechy rynku pracy

2.1. Luka zatrudnieniowa wyznaczana przez cechy zasobów pracy

Pierwszą grupą czynników strukturalnych, decydujących o międzynarodowych różnicach w poziomach zatrudnienia, są czynniki wiążące się z różną dostępnością, wykorzystaniem i jakością zasobów pracy. Ze względu na relatywną (wobec pozostałych grup wiekowych) przewagę na rynku pracy osób między 25 a 49 rokiem życia kraj, którego większa część populacji znajduje się w tej grupie będzie (przy innych czynnikach takich samych) miał wyższy wskaźnik zatrudnienia niż kraj dysponujący licznymi pokoleniami osób dopiero wchodzących na rynek pracy lub z niego schodzących. Podobnie spośród dwóch krajów o identycznej strukturze demograficznej, wyższe powinno być zatrudnienie (*ceateris paribus*) w kraju dysponującym lepszym kapitałem ludzkim, gdyż wskaźniki zatrudnienia osób lepiej wykształconych są na ogół wyższe. Wszystko, co nie może być wyjaśnione przez odmienną strukturę demograficzną lub jakość kapitału ludzkiego należy przypisać różnej intensywności wykorzystania zasobów pracy, wynikającej przede wszystkim z czynników o charakterze instytucjonalnym oraz strukturalnym, w tym zwłaszcza z jakości kapitału ludzkiego nie w pełni oddanej przez nominalne kategorie wykształceniowe.

W oparciu o odpowiednio skonstruowaną formułę¹⁵ można zdekomponować różnicę pomiędzy wskaźnikiem zatrudnienia w krajach UE15 i w Polsce na elementy związane z czynnikami demograficznymi, jakością kapitału ludzkiego i warunkowanymi instytucjonalnie różnicami w intensywności wykorzystania zasobów pracy. Jak przedstawiono to w ramce 3, niższy zasób kapitału ludzkiego oraz odmienna struktura demograficzna wyjaśniają około 20 procent różnicy we wskaźnikach zatrudnienia między Polską i UE15, a także ponad 10 procent przyrostu luki między rokiem 1998 a 2003. Pozostała część, wynikająca z niższej intensywności wykorzystania zasobów pracy w Polsce, ma swoje źródło przede wszystkim w czynnikach warunkujących niższą aktywność i zatrudnienie w kohortach najmłodszych i najstarszych, podczas gdy różnice w nominalnym poziomie wykształcenia tłumaczą zaledwie około 8 procent całej luki.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że odmienna struktura demograficzna populacji Polski w porównaniu z populacją UE15 sprawia, że o ile mniej liczne pokolenia między 30 a 44 rokiem życia wywołują względny spadek zatrudnienia ogółem w Polsce i zwiększenie rozmiarów luki o około 4 punkty procentowe, to już znacznie bardziej liczne pokolenia osób poniżej 30 oraz między 45 a 54 rokiem życia obniżają rozmiary luki o 3,5 pkt. procentowego. Efektem netto jest więc powiększenie całkowitego dystansu między Polską a UE15 o 1,5 pkt. procentowego (wliczając też efekt związany z nieco mniejszą liczebnością osób w wieku 55–64 lat). Z kolei szybki wzrost skolaryzacji wśród roczników najmłodszych sprawia, że czynnik jakości obniża nieco stopę zatrudnienia w Polsce względem stopy zatrudnienia w UE15 przede wszystkim za sprawą roczników po 30 roku życia. Oznacza to, że w wyniku stopniowych zmian demograficznych i wzrostu skolaryzacji można spodziewać się domknięcia około 30 procent obserwowanej luki zatrudnieniowej względem UE15 w ciągu najbliższych kilku lat.

Przyczyn części luki wynikającej z intensywności wykorzystania pracy należy szukać przede wszystkim po stronie strukturalnych cech zasobów pracy i ich interakcjach ze strukturą sektorową gospodarki, oraz uwarunkowań instytucjonalnych rynku pracy. Identyfikacji przyczyn takiego stanu rzeczy poświęcone są następane punkty niniejszej części, a w warstwie instytucjonalnej także części III i IV Raportu.

¹⁵ Szczegółowy opis dekompozycji znajduje się w załączniku oraz w pracy Bukowski, Lewandowski i Zawistowski (2005).

Ramka 3. Dekompozycja luki zatrudnieniowej Polska–UE15

Struktura demograficzna i wykształcenie są czynnikami współdecydującymi o poziomie zatrudnienia w danym kraju. Na podstawie danych Eurostatu na temat liczby zatrudnionych i wskaźnika zatrudnienia dokonano dekompozycji luki zatrudnieniowej (tzn. różnicy między wskaźnikami zatrudnienia w grupie wiekowej 15–64) między Polską a UE15. Analizę wykonano na danych z II kwartału 2003 r. (ostatnie dostępne w wymaganym układzie dane dla całej UE15).

Pod uwagę wzięto różnice w strukturze populacji według wieku (patrz wykres 22) i różnice w stopach zatrudnienia według wieku i poziomu wykształcenia (patrz wykres 23). Tabela 12. i wykres 18. prezentują dekompozycję luki w punktach procentowych wskaźnika zatrudnienia. Na podstawie przedstawionych danych można powiedzieć, że:

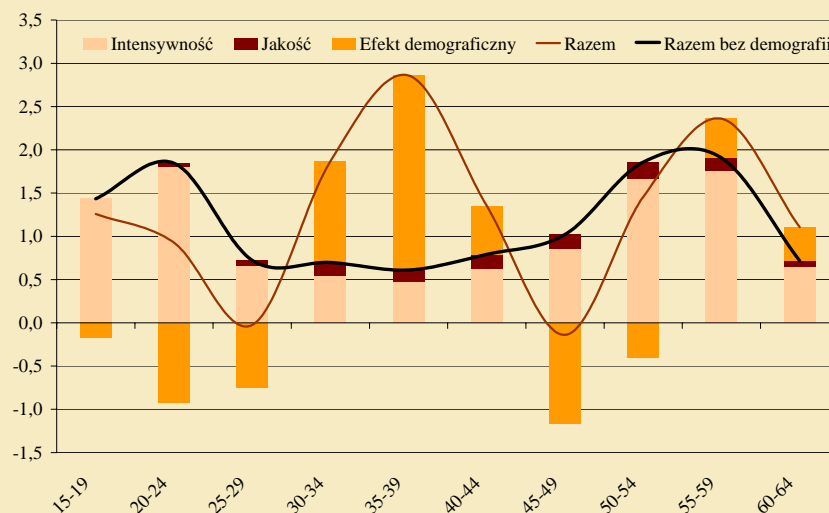
- głównym czynnikiem decydującym o niższym wskaźniku zatrudnienia w Polsce jest mniejsza intensywność wykorzystania pracy, ale wykształcenie i demografia są odpowiedzialne za ok. 1/5 niższego wskaźnika zatrudnienia;
- relatywna pozycja kobiet w stosunku do mężczyzn jest w Polsce lepsza niż w UE15. Wnoszą one dwukrotnie mniejszy wkład do luki niż mężczyźni;
- czynnik demograficzny determinowany jest przez mniejszą liczebność grup w wieku 30–44, które charakteryzują się zbliżonymi wskaźnikami zatrudnienia w Polsce i UE15, a tym samym najmniejszym wkładem różnej intensywności pracy;
- decydujący wpływ na niski poziom zatrudnienia (10,5 pkt. proc.) w Polsce wywiera niska intensywność pracy wśród osób po 50 i przed 25 rokiem życia, natomiast niższy przeciętny poziom wykształcenia osób po 30 obniża wskaźnik zatrudnienia w Polsce o około 1 pkt proc.

Tabela 12. Dekompozycja luki zatrudnieniowej Polska–UE15 według płci.

	1998			2003		
	Kobiety	Mężczyźni	Ogółem	Kobiety	Mężczyźni	Ogółem
Intensywność	-0,96	1,95	0,99	3,63	6,87	10,51
Jakość	0,53	0,16	0,69	0,58	0,40	0,98
Efekt demograficzny	-0,37	0,68	0,31	0,31	1,23	1,54
Ogółem	-0,80	2,79	2,00	4,52	8,50	13,02

Źródło: Bukowski, Lewandowski, Zawistowski (2005)

Wykres 18. Dekompozycja luki zatrudnieniowej Polska–UE15 według wieku w 2003 r.



Źródło: Bukowski, Lewandowski, Zawistowski (2005)

2.2. Luka wyznaczana przez strukturę sektorową gospodarki

Dodatkowe światło na przyczyny znacznych rozmiarów luki zatrudnieniowej dzielącej Polskę od UE15 może rzucić analiza jej wymiaru sektorowego. Odmienna struktura zatrudnienia według sektorów w dużej mierze odzwierciedla różnice poziomu rozwoju gospodarczego dwóch państw, w mniejszym zaś stopniu różnice ich struktury instytucjonalnej (wyznaczonej m.in. przez skalę i obszar aktywności sektora publicznego w gospodarce), roli pełnionej w międzynarodowym podziale pracy (specjalizacji w światowej wymianie handlowej) oraz innych czynników takich jak demografia, warunkowany kulturowo podział pracy w rodzinie itp.

Na najwyższym poziomie agregacji struktura sektorowa gospodarki wyznaczona jest przez udziały, jakie w tworzeniu wartości dodanej mają rolnictwo, przemysł i usługi. Gospodarki znajdujące się na różnym poziomie rozwoju mają także różną strukturę wytwarzanego produktu, przede wszystkim w postaci różnic we względnym udziale w tworzeniu wartości dodanej sektorów tradycyjnych o najniższej produktywności, w tym zwłaszcza rolnictwa.

W krajach najwyżej rozwiniętych w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat wkład rolnictwa do tworzenia wartości dodanej obniżył się z kilkunastu – kilkudziesięciu do zaledwie 2–5 procent,¹⁶ podczas gdy udział usług wzrósł do 50–60 procent. Stało się tak przede wszystkim za sprawą rosnącej produktywności w przemyśle pozwalającej na stopniowy wzrost znaczenia usług w tworzeniu wartości dodanej i zmniejszanie pracochłonności samego rolnictwa. Wzrost wydajności pracy w przemyśle jest bowiem warunkiem koniecznym wzrostu znaczenia sektora usługowego zarówno w tworzeniu wartości dodanej, jak i przede wszystkim w zatrudnieniu.¹⁷ Dzieje się tak dlatego, że produktywność w sektorze usług rośnie znacznie wolniej niż w przemyśle, a w wielu jego segmentach wręcz w ogóle. W efekcie postęp technologiczny i wzrost wydajności pracy w przemyśle prowadzi do wzrostu cen względnych usług wobec towarów przemysłowych, co z kolei umożliwia wzrost ich relatywnego znaczenia w gospodarce i wzrost zatrudnienia w tym sektorze. Oznacza to jednak, że kraje, w których proces industrializacji rozpoczął się później (w wyniku czego sektor przemysłowy jest mniej rozwinięty, a przede wszystkim mniej wydajny), mają także istotnie mniej rozbudowany sektor usług i wyższe zatrudnienie w rolnictwie. Pod tym względem wśród krajów europejskich szczególne miejsce zajmuje Polska, w której mimo wytwarzania zaledwie ok. 3,0 procent wartości dodanej, sektor rolny zatrudnia aż 17,2 procent ogółu pracujących w gospodarce (tabela 13), odsetek znacznie wyższy niż w UE15 i NMS9. Spośród państw Unii jedynie w Grecji, Łotwie i na Litwie rolnictwo ma tak znaczny udział w zatrudnieniu ogółem.

Tabela 13. Sektorowa struktura pracujących i wartości dodanej w UE15, NMS 9 i w Polsce w 2003 r.

		UE15	NMS9	PL
Rolnictwo	wartość dodana	2,0	3,4	3,0
	pracujący	3,7	7,1	17,2
Przemysł	wartość dodana	26,6	32,7	30,5
	pracujący	28,4	35,2	29,0
Usługi	wartość dodana	71,4	63,9	66,5
	pracujący	67,9	57,8	53,7

Źródło: Komisja Europejska (2004).

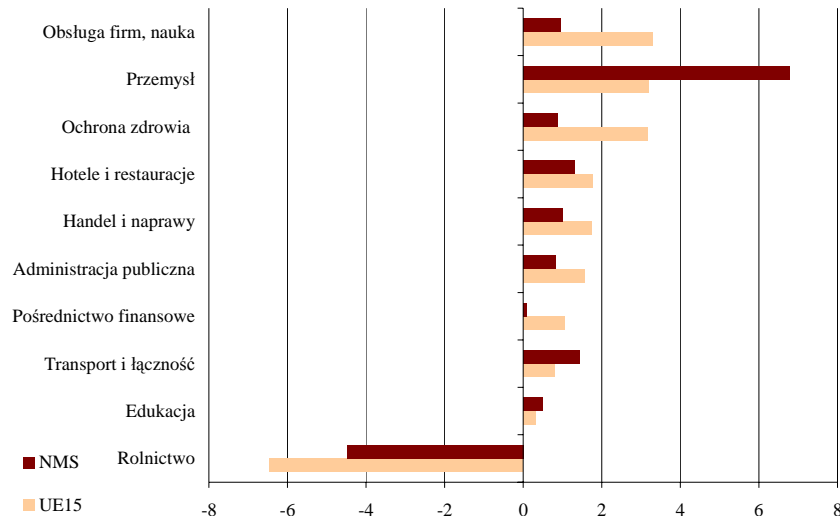
Porównanie luki sektorowej między Polską a UE15 i NMS9 ilustruje to zjawisko. Niski wskaźnik zatrudnienia ogółem oraz niezwykle wysoki poziom zatrudnienia w rolnictwie wiążą się ściśle z rozmiarami luki zatrudnieniowej w innych sekcjach gospodarki. Zarówno w porównaniu do UE15 jak i do NMS9 we wszystkich sekcjach – poza rolnictwem – wskaźniki zatrudnienia w Polsce są niższe (wykres 19). W porównaniu z UE15 najistotniejszy wkład do luki mają sektory: usługi dla biznesu, przemysł oraz opieka zdrowotna. Stosunkowo niskie zatrudnienie w przemyśle wynika z jednej strony z restrukturyzacji zatrudnienia w przedsiębiorstwach przemysłowych w ostatnich

¹⁶ W niektórych krajach Europy Zachodniej udział ten już w latach siedemdziesiątych wynosił 3–5 procent.

¹⁷ Kraje o wysoko rozwiniętym sektorze turystycznym mogą częściowo importować popyt na usługi od krajów dysponujących bardziej produktywnym przemysłem.

latach (wywołanej koniecznością unowocześnień tradycyjnych branż przemysłowych), jak i z ogólnie niskiego wskaźnika zatrudnienia w gospodarce, a także stosunkowo niskiego uprzemysłowienia wielu regionów kraju.

Wykres 19. Luka zatrudnieniowa – Polska w stosunku do UE15 i NMS9.



Na wykresie przedstawiono różnicę między wskaźnikiem zatrudnienia w danej sekcji (udziałem liczby pracujących w wieku 15–64 w danej sekcji w całej populacji w wieku 15–64) w UE15 (lub NMS9) i w Polsce.

Źródło: Komisja Europejska (2004).

Niskie zatrudnienie w usługach, w szczególności w usługach prostych (handlu, transporcie, hotelach i restauracjach) jest pochodną niskiego zatrudnienia i produktywności w przemyśle. Rozwój sektora usługowego – a przynajmniej tych jego części, które wytwarzają usługi niewymienne, tzn. nie podlegające eksportowi – zależy od produktu wytwarzanego przez przemysł. O ile niski wskaźnik zatrudnienia w usługach jest pochodną niskiego zatrudnienia ogółem, to niski w porównaniu z UE15 i NMS9 udział pracujących w usługach w ogóle pracujących związany jest również z wysokim udziałem rolnictwa, które jest naturalnym, przyszłym źródłem pracujących dla rozwijającego się sektora niskopłatnych usług dla ludności. W efekcie regiony, w których sektor przemysłowy jest szczególnie słabo rozwinięty, są także regionami o wysokim zatrudnieniu w rolnictwie i niskim zatrudnieniu w usługach (z wyjątkiem regionów turystycznych, które importują popyt na usługi z regionów przemysłowych).

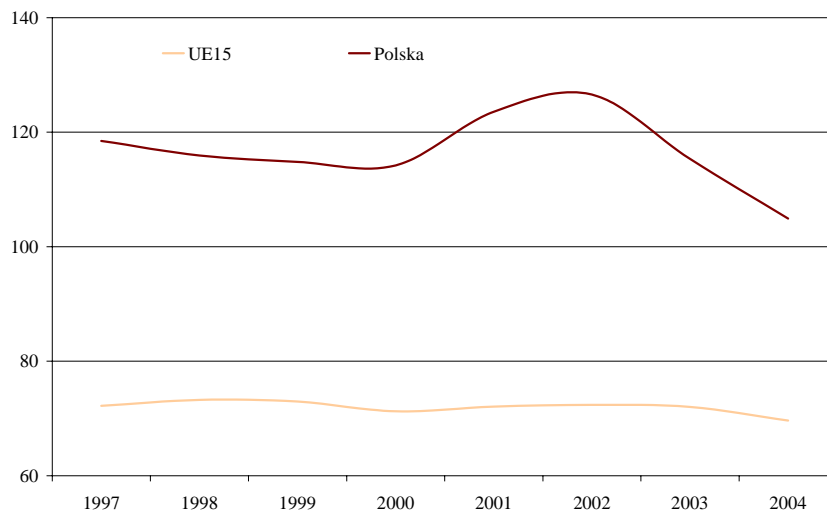
Niska przeciętna produktywność polskiego przemysłu w stosunku do produktywności usług (zob. wykres 20) powoduje, że na zakup usług konsumenci i przedsiębiorcy mogą przeznaczyć relatywnie mniejszą część swojego dochodu i – w związku z tym – usługi są względnie mniej rozwinięte. Wzrost produktywności w przemyśle będzie prowadził do spadku cen dóbr przemysłowych w stosunku do usług i w rezultacie umożliwi rozwój sektora usługowego. Jak widać na wykresie, produktywność przemysłu w stosunku do usług stopniowo się poprawia, ale nadal jest znacznie niższa niż w krajach UE15.

Z kolei niższy poziom zatrudnienia w sektorze opieki zdrowotnej jest bezpośrednią pochodną istotnie niższych wydatków publicznych i prywatnych na ochronę zdrowia w Polsce niż w UE15 w relacji do PKB. Jest to związane zarówno z niższym rozwojem społeczno-gospodarczym jak i z wyborem publicznym, w którym w wydatkach społecznych w Polsce dominują wydatki o charakterze transferowym, kosztem m.in. wydatków na ochronę zdrowia.¹⁸ Jednocześnie warto zauważyć, że zatrudnienie w administracji publicznej (z uwzględnieniem policji i wojska) jest w Polsce niższe niż we wszystkich innych krajach Unii Europejskiej (za wyjątkiem Litwy), a także w Stanach Zjednoczonych.

¹⁸ W Polsce wydatki publiczne na transfery społeczne (głównie na emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy oraz renty rodzinne) wynoszą 18,6 procent PKB, a na ochronę zdrowia 4,4 procent PKB. Wraz z wydatkami prywatnymi, na ochronę zdrowia przeznaczają się 6,1 procenta PKB. W krajach OECD liczby te wynoszą przeciętnie odpowiednio 14,9, 6,0 oraz 8,4 procent, a w UE15 – 17,7, 6,1 oraz 8,1 procent PKB (dane za rok 2002 za bazą danych SOCX przygotowaną przez OECD).

Luka zatrudnieniowa jest natomiast stosunkowo niewielka w sektorze edukacyjnym, za co odpowiada z jednej strony stosunkowo wysokie zatrudnienie w szkolnictwie podstawowym, gimnazjalnym i średnim, będące po części konsekwencją odmiennej struktury demograficznej, po części zaś regulacji dotyczących czasu pracy nauczycieli. Niższe niż w UE jest natomiast zatrudnienie w edukacji na poziomie uniwersyteckim oraz w nauce. Niewielką lukę można także obserwować w takich sekcjach jak transport i komunikacja oraz pośrednictwo finansowe.

Wykres 20. Produktywność (wartość dodana na pracującego) w usługach prostych jako procent produktywności w przemyśle dla UE15 i Polski.



Usługi proste – handel i naprawy, hotele i restauracje, transport i komunikacja.

Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie danych Eurostatu.

Podsumowując, sektorowa dekompozycja luki zatrudnieniowej między Polską a UE15 ilustruje następujące zjawiska:

- znaczne różnice w zatrudnieniu w rolnictwie związane z uwarunkowaną historycznie rozdrobnioną strukturą agrarną i dużo niższym poziomem produktywności tego sektora w Polsce;
- niskie zatrudnienie w przemyśle wynikające z niewielkiego stopnia uprzemysłowienia wielu regionów w Polsce;
- stosunkowo małą produktywność w przemyśle wywołaną jego wewnętrzną strukturą, w której znaczny udział mają niskoproduktywne branże o charakterze schyłkowym;
- niskie zatrudnienie w usługach dla biznesu, związane z małym zatrudnieniem i niską produktywnością w przemyśle;
- niskie zatrudnienie w usługach dla ludności, wynikające z niewystarczającej siły nabywczej gospodarstw domowych wywołanej przez niskie zatrudnienie i produktywność w przemyśle oraz nieproduktywnym zatrudnieniem w rolnictwie;
- inne niż w krajach UE15 preferencje (i możliwości) alokacji środków publicznych wywierające wpływ na zatrudnienie w ochronie zdrowia, edukacji, nauce i administracji.

Należy podkreślić, że różnice w strukturze sektorowej gospodarki polskiej względem gospodarek krajów UE15 (a także wobec nowych państw członkowskich) determinowane są w średnim okresie także przez czynniki o charakterze strukturalnym, a zwłaszcza niedopasowania kompetencyjne. Dzieje się tak ze względu na komplementarność między kapitałem fizycznym i ludzkim. Osoby pracujące w rolnictwie posiadają bowiem na ogół inny zakres umiejętności od wymaganego w przemyśle czy sektorze usługowym. Z tego względu niwelowanie luki sektorowej jest procesem obejmującym nie tylko tworzenie przedsiębiorstw przemysłowych i usługowych i podnoszenie ich produktywności, lecz także zmiany kompetencji i umiejętności Polaków – zarówno tych, którzy już pracują, jak i w ramach odbywającej się – warunkowanej demograficznie – wymiany pokoleniowej.

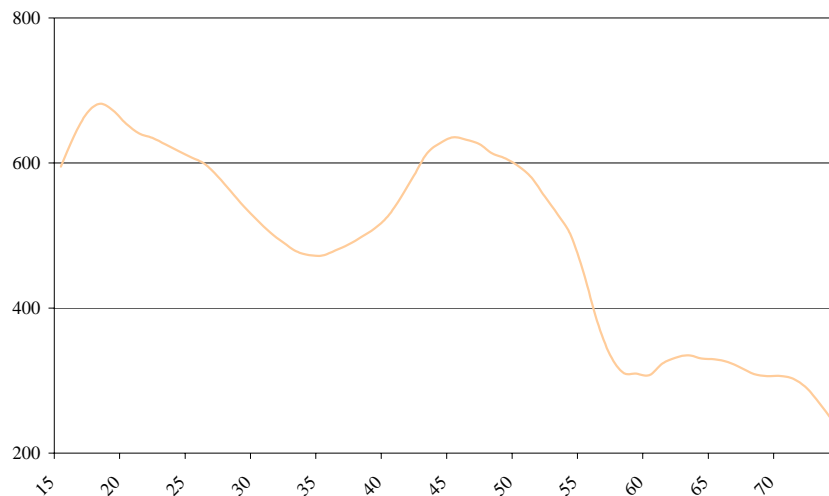
Prezentowana ilustracja statystyczna opisuje problem na wysokim poziomie agregacji. Należy zauważyć, że poważne różnice istnieją również na poziomie poszczególnych sekcji. Przykładowo, w przemyśle czy transporcie, oprócz istniejącej luki w stosunku do UE15, inna jest struktura zatrudnienia – więcej osób pracuje w schyłkowych branżach restrukturyzowanych lub charakteryzujących się wysoką pracochłonnością, a mniej w specjalistycznych i nowoczesnych, wymagających wysokich kwalifikacji.

2.3. Uwarunkowania demograficzne rynku pracy w Polsce i UE15

Jednym z czynników współkształtujących w długim okresie sytuację na rynku pracy jest demografia. Duża liczba osób w wieku produkcyjnym, a zwłaszcza duża liczba osób młodych, w średnim okresie służą wzrostowi aktywności zawodowej i zatrudnienia. Z kolei liczne roczniki w wieku niemobilnym pozwalają oczekiwać jego spadku. W sytuacji nierównomiernego rozkładu populacji według wieku (występowanie wyż i niżów), zmiany demograficzne mogą wywierać przejściowo dodatni lub ujemny wpływ na zatrudnienie.

Obecnie w Polsce w wieku produkcyjnym (por. wykres 21) są dwa wyż demograficzne: osób urodzonych w dziesięcioleciu powojennym (zwłaszcza w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych) oraz na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Jednocześnie kohorty urodzone w połowie lat sześćdziesiątych, znajdujące się obecnie w wieku najwyższej aktywności zawodowej, są o ponad 200 tysięcy osób mniej liczne niż młodsze roczniki wyżowe. W efekcie, na polski rynek pracy oddziałują dwa ważne zjawiska o charakterze demograficznym. Po pierwsze, osoby ze starszego wyżu, przekraczające pięćdziesiąty rok życia, wchodzi do grupy o podwyższonym ryzyku opuszczenia zatrudnienia na rzecz bierności lub bezrobocia. Po drugie, na rynek pracy już od kilku lat wchodzi osoby z młodszego wyżu.

Wykres 21. Populacja 15–74 według wieku w 2002 r. (liczba osób w danym wieku w tysiącach).



Źródło: NSP 2002.

Struktura demograficzna populacji jest w Polsce zdecydowanie inna niż w UE15. W szczególności rzuca się w oczy znacznie mniejszy udział w populacji osób w wieku 30–44 lat, przy większym udziale osób w wieku 15–29 i 45–54, jak przedstawiono to na wykresie 22. Podobną jak w Polsce strukturę demograficzną mają też inne kraje Europy Środkowej, jednak w żadnym z nich skala dysproporcji między liczebnością pokoleń najmłodszych i najstarszych a pokoleniem znajdującym się w *prime-age* nie jest tak duża jak w Polsce, a w rezultacie także luka zatrudnieniowa między tymi krajami a UE15 wynikająca z czynników demograficznych jest o około połowę niższa niż w Polsce.

Obserwowany w Polsce rozkład populacji obniża ogólny wskaźnik zatrudnienia w grupie wiekowej 15–64 względem krajów europejskiej piętnastki. Grupy wiekowe charakteryzujące się najwyższymi wskaźnikami zatrudnienia są w wypadku Polskie stosunkowo nieliczne, w wypadku UE15 – najliczniejsze. Z drugiej strony liczne są w Polsce grupy o zatrudnieniu zwykle niższym od

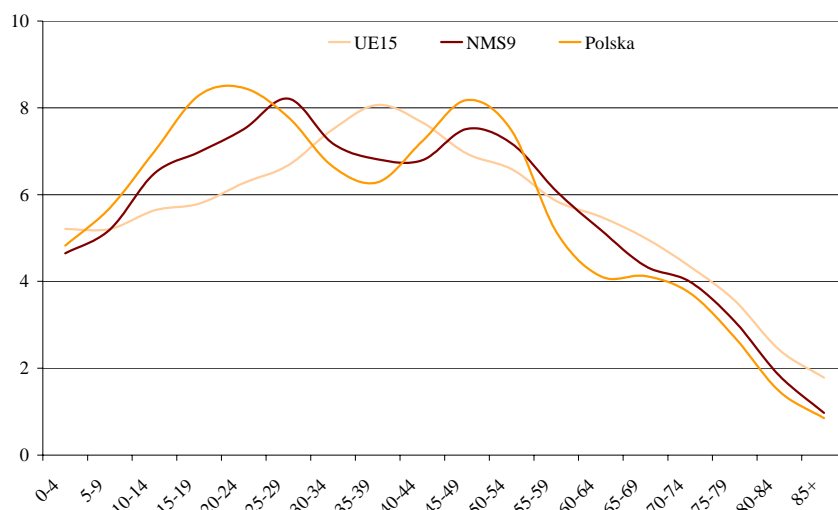
przeciętnego – osoby młode (uczące się i wchodzące na rynek pracy) i starsze znajdujące się w wieku niemobilnym (powyżej 45 roku życia), w którym ryzyko dezaktywacji szybko rośnie.

W szczególności należy podkreślić, że duża liczba osób, będących obecnie w wieku 15–24 lat, w ciągu kilkunastu lat wejdzie w okres najwyższej aktywności zawodowej, podnosząc wskaźnik zatrudnienia (*ceteris paribus*) o 0,2 punktu proc.¹⁹ Jednocześnie tylko z przyczyn demograficznych osłabnie względna siła oddziaływania na rynek pracy procesu przedwczesnej dezaktywacji pokoleń starszych, których liczebności będą się stopniowo zmniejszać. Nie oznacza to jednak, że Polskę ominą problemy związane z rosnącym obciążeniem demograficznym i starzeniem się społeczeństwa. Dotkną one jednak Polskę znacznie później niż kraje UE15, choć około roku 2050 struktura demograficzna Polski i UE15 będą do siebie zbliżone.

Oszacowania wskazują (patrz Ramka 3), że około 1 pkt proc. z 10 proc. przyrostu luki zatrudnieniowej między Polską a UE15 obserwowanego w latach 1998–2003 można przypisać czynnikom demograficznym. Jednocześnie jednak działanie demografii jest przejściowe.

Według prognoz demograficznych GUS, jeszcze przez kilka lat liczba osób w wieku produkcyjnym (15–64) będzie się zwiększać. Należy jednak podkreślić, że dotychczas, mimo zwiększającej się liczby osób w wieku produkcyjnym – o ok. 2 mln osób w ciągu ostatnich dziesięciu lat – liczba aktywnych zawodowo pozostała praktycznie niezmienną. Wynika to przede wszystkim ze znacznego zmniejszenia aktywności osób starszych (wcześniejsze wycofanie z aktywności jako odpowiedź na trudną sytuację na rynku pracy), jak i wzrostu skolaryzacji wśród osób młodych (co oznacza późniejsze wchodzenie na rynek pracy). O ile wzrost skolaryzacji jest zjawiskiem pozytywnym, to niska aktywność zawodowa osób starszych w warunkach starzenia się społeczeństwa jest zjawiskiem niepokojącym. Problem został szczegółowo opisany w podrozdziałach 4.1 części I i 3.3. części II Raportu, należy jednak zauważyć, że już w chwili obecnej roczniki wyżu demograficznego z połowy XX w. osiągają wiek zwiększonego ryzyka dezaktywacji, tym samym problem spadku aktywności zawodowej w populacji osób w wieku produkcyjnym będzie szybko narastał, o ile nie zostaną podjęte działania promujące aktywność osób starszych.

Wykres 22. Struktura populacji według wieku w 2003 r. (populacja w grupie wiekowej jako procent całej populacji).



UE15 bez Wielkiej Brytanii i Grecji. NMS9 bez Estonii.

Źródło: Eurostat.

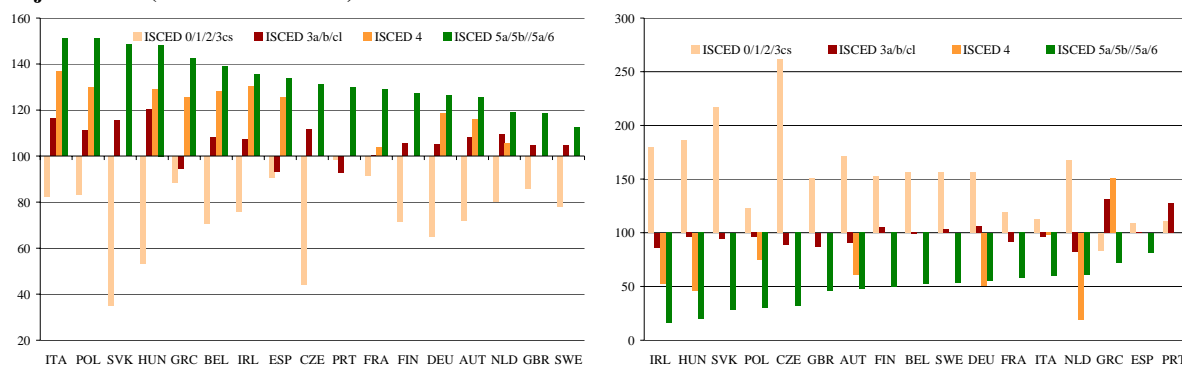
¹⁹ Szacunek na podstawie prognozy demograficznej i właściwych dla 2002 r. (według NSP 2002) stóp zatrudnienia.

2.4. Czynniki decydujące o różnej jakości kapitału ludzkiego w Polsce i UE

Drugim obok demografii czynnikiem wpływającym na różnicę w poziomie zatrudnienia między Polską a UE15 są różnice w przeciętnym poziomie kapitału ludzkiego. Ich wpływ należy rozpatrywać w dwóch perspektywach. W pierwszej (składającej się na oszacowany w ramce 3 czysty wkład różnej jakości kapitału ludzkiego) bierze się pod uwagę względną pozycję na rynku pracy osób o nominalnie lepszym i gorszym poziomie wykształcenia. Drugą perspektywę tworzą (trudniejsze do zmierzenia) względne różnice kompetencyjne (w ramach nominalnie tego samego poziomu wykształcenia) między poszczególnymi krajami. Pierwsza, omówiona w niniejszym rozdziale, pozwala przede wszystkim na wytłumaczenie siły, z jaką różnice w poziomie nominalnego wykształcenia decydują o relatywnej pozycji na rynku pracy poszczególnych grup osób, pośrednio, lecz w stosunkowo niewielkim stopniu, wpływające na całkowity poziom zatrudnienia i bezrobocia w gospodarce. Druga umożliwia ocenę skali wpływu niedopasowań strukturalnych między zapotrzebowaniami pracodawców a istniejącymi zasobami kapitału ludzkiego w szybko restrukturyzującej i modernizującej się gospodarce. Perspektywie tej poświęcono część III niniejszego Raportu.

Jedną z najlepiej udokumentowanych zależności empirycznych dotyczących rynku pracy jest, wspólna dla gospodarek krajów OECD i Unii Europejskiej obserwacja, że wraz ze wzrostem kwalifikacji zawodowych danej osoby poprawia się także jej względna sytuacja na rynku pracy. Innymi słowy im dana jednostka posiada wyższe kwalifikacje,²⁰ tym większą ma szansę na znalezienie i utrzymanie zatrudnienia, a także osiągnięcie wyższego wynagrodzenia za wykonywaną pracę. Jak pokazuje to wykres 23, w większości krajów UE25 wskaźnik zatrudnienia dla osób o najniższych kwalifikacjach (poziom wykształcenia ISCED 1–2)²¹ jest znacznie niższy niż wskaźnik zatrudnienia ogółem. W przypadku osób z wyższymi kwalifikacjami, wskaźniki zatrudnienia zrównują się ze średnią dla całej populacji, a w przypadku osób najwyżej kwalifikowanych znacznie ją przewyższają. Odwrotna sytuacja ma miejsce w przypadku stopy bezrobocia. W wielu krajach UE25 największą grupę osób bezrobotnych stanowią osoby z niskimi kwalifikacjami, zaś stopa bezrobocia w tej grupie jest często znacznie wyższa niż stopa bezrobocia ogółem.

Wykres 23. Odchylenie od średniej stóp zatrudnienia (lewy wykres) i bezrobocia (prawy wykres) w wybranych krajach UE25 (średnia 1997–2002).



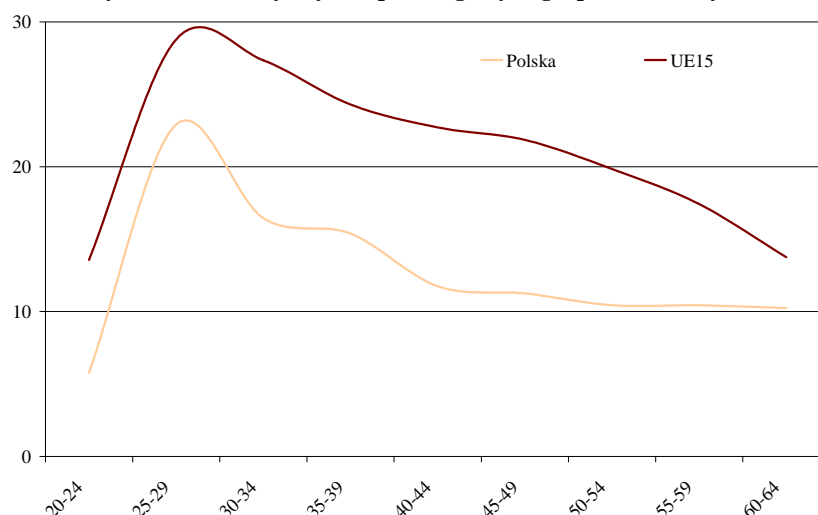
Źródło: OECD.

²⁰ Należy podkreślić, że nominalny poziom wykształcenia jest o wiele lepszą miarą w przypadku szacowania różnic między kwalifikacjami jednostek na rynku pracy danego kraju, niż w porównaniach międzynarodowych. Dzieje się tak, ponieważ mimo postępującej standaryzacji, budowa i jakość systemów kształcenia w różnych krajach może być bardzo zróżnicowana.

²¹ ISCED – International Standard Classification of Education – klasyfikacja poziomów edukacji, ustalona przez UNESCO i zatwierdzona w 1978 r. celem ujednoczenia statystyki programów edukacyjnych na poziomie narodowym oraz zapewnienia ich międzynarodowej porównywalności. Ostatnia aktualizacja klasyfikacji (dokonana w 1997 r.) określa 7 poziomów edukacyjnych: ISCED 0 – wychowanie przedszkolne, ISCED 1 – kształcenie podstawowe lub pierwszy etap edukacji podstawowej, ISCED 2 (2A, 2B, 2C) – kształcenie na poziomie średnim – niższy poziom lub drugi etap edukacji podstawowej (w Polsce odpowiednik gimnazjum), ISCED 3 (3A, 3B, 3Cl, 3Cs) – kształcenie na poziomie średnim – wyższy poziom (w Polsce 3A – odpowiada poziomowi liceum ogólnokształcącego, liceum profilowanego oraz technikum, 3Cs – odpowiada szkole zasadniczej (zasadniczej szkole zawodowej)), ISCED 4 – kształcenie powyżej średniego – bez kształcenia na poziomie wyższym (w Polsce są to szkoły policealne), ISCED 5 (5A, 5B) – kształcenie na poziomie wyższym (w Polsce 5A odpowiednik studiów magisterskich, wyższych studiów zawodowych, studiów uzupełniających zawodowych oraz studiów podyplomowych, 5B kolegium nauczycielskiego), ISCED 6 – drugi poziom kształcenia na poziomie wyższym (studia doktoranckie).

Warto zwrócić uwagę, że, zarówno w przypadku wskaźnika zatrudnienia, jak i stopy bezrobocia, względne uprzywilejowanie na rynku pracy osób najlepiej wykształconych oraz relatywnie gorsza pozycja osób najmniej wykwalifikowanych są szczególnie znaczące w krajach Europy Środkowej, w tym także w Polsce. W krajach naszego regionu odchylenie wskaźników zatrudnienia i stóp bezrobocia charakteryzujących osoby z niskim poziomem kwalifikacji od średniej sięga kilkudziesięciu, a niekiedy nawet ponad stu procent. W starych krajach członkowskich UE różnice te są mniejsze, lecz jedynie w nielicznych z nich wykształcenie nie jest czynnikiem silnie różnicującym sytuację na rynku pracy. Różnice te tylko częściowo można przypisać wyższemu ogólnemu poziomowi bezrobocia.

Wykres 24. Udział osób z wykształceniem wyższym w poszczególnych grupach wiekowych w 2003 r.



Źródło: Eurostat.

Przy porównywalnej, przynajmniej w większości grup wiekowych, sytuacji osób z wyższym wykształceniem na polskim i europejskim rynku pracy, duże znaczenie ma różna struktura populacji według poziomu wykształcenia. Dotyczy to przede wszystkim osób starszych – w młodszych kohortach różnice odsetka osób o wyższym wykształceniu nie są tak znaczne, choć nadal istotne.

W porównaniu z innymi krajami członkowskimi UE15 przeciętna (nominalna) jakość kapitału ludzkiego w Polsce jest stosunkowo niska.²² Polska cechuje się zarówno znacznym odsetkiem osób o najniższym poziomie wykształcenia jak i stosunkowo niewielką grupą osób o najwyższych kwalifikacjach. W 2003 r. 24 proc. populacji osób w wieku 15–64 stanowiły osoby z wykształceniem gimnazjalnym i niższym, zaś 30 proc. osoby o wykształceniu zawodowym. Porównywalny wskaźnik²³ w krajach UE15 sięgał około 40 proc. Tym samym odsetek osób o nominalnie niskich kwalifikacjach jest w Polsce o 14 punktów procentowych wyższy niż w UE15. Jednocześnie w Polsce, pomimo dużego zaangażowania osób młodych w kształcenie na poziomie wyższym, udział osób z najwyższymi kwalifikacjami (wykształcenie odpowiadające poziomowi ISCED 5 i 6) w populacji 15–64 jest nadal niski. Jedynie niespełna 12 proc. obywateli polskich w wieku 15–64 posiada wykształcenie wyższe, podczas gdy w krajach UE15 wskaźnik ten wynosi średnio rzecz biorąc około 20 proc.

²² W rozdziale zwracamy uwagę na różnice w nominalnej strukturze wykształcenia zaniebując ewentualne różnice między Polską a UE15 w kompetencjach osób o nominalnie identycznym poziomie wykształcenia.

²³ Dłuższy o jeden rok okres kształcenia zawodowego w Polsce niż w większości krajów europejskich sprawia, że w większości z nich szkolnictwo zawodowe kwalifikowane jest do statystyk ISCED 1–2 w Polsce zaś do ISCED 3. Nieuwzględnienie tego faktu w porównaniach może prowadzić do nieporozumień.

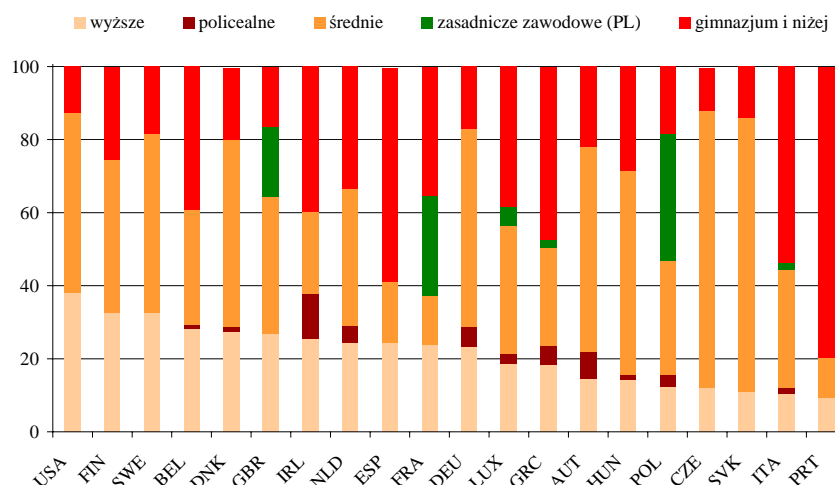
Ramka 4. Poziom wykształcenia a względna sytuacja na rynku pracy

Relatywnie gorsza sytuacja na rynku pracy osób z niższym wykształceniem ma kilka potencjalnych przyczyn:

- osoby lepiej wykształcone są bardziej **mobilne** dzięki wyższym umiejętnościom zdobywania i przetwarzania informacji, w tym także ofert pracy, z kolei niskim kwalifikacjom często towarzyszy także niewielka zdolność do ich podnoszenia w ślad za zmieniającymi się wymaganiami pracodawców, a w konsekwencji umiejętności tych osób ulegają szybszej dezaktualizacji;
- osoby z niższym poziomem kwalifikacji zawodowych mają mniejszy **zakres możliwych wyborów** spośród istniejących ofert pracy, co w powiązaniu z mniejszą mobilnością i niskim uczestnictwem w kształceniu ustawicznym powoduje, iż trudniej jest im znaleźć pracę – pozostają one w bezrobociu dłużej lub w ogóle rezygnują z poszukiwania pracy;
- osoby z wyższymi kwalifikacjami zawodowymi z reguły charakteryzują się wyższą produktywnością pracy, dzięki temu mogą one oczekiwać wyższych **wynagrodzeń**, a co za tym idzie chętniej podejmują aktywność zawodową niż osoby niskokwalifikowane;
- dla osób o niskich kwalifikacjach atrakcyjnym rozwiązaniem są **alternatywne źródła dochodu** – zwłaszcza transfery socjalne – podjęcie pracy nie wiąże się często z odczuwalną poprawą sytuacji finansowej takiej osoby lub jej rodziny, osoby te są więc szczególnie podatne na dezaktywizację;
- barierą w podejmowaniu pracy przez osoby o niskich kwalifikacjach może być wysoka **placa minimalna** ustalana w powiązaniu do wynagrodzenia przeciętnego, na które wpływają płace osób wyżej wykształconych, zniechęcając pracodawców do zatrudniania osób z niskimi kwalifikacjami;
- osoby z niskimi kwalifikacjami częściej pracują na podstawie umowy na czas określony, ich praca charakteryzuje się **wysokim stopniem niestabilności**, a w konsekwencji średni czas pozostawania w zatrudnieniu jest krótszy niż osób o wyższych kwalifikacjach;
- osoby z niskimi kwalifikacjami znacznie częściej pracują w tzw. szarej strefie, ukrywając swoje rzeczywiste dochody, co utrudnia ocenę ich sytuacji na rynku pracy.

Przeciętnie niska jakość kapitału ludzkiego w Polsce nie pozostaje bez wpływu na rynek pracy. Podobnie jak w innych krajach, także w Polsce, grupą najbardziej zagrożoną bezrobociem i biernością zawodową są osoby z niskim wykształceniem (wykształcenie zasadnicze zawodowe lub niższe). Osoby te stanowią aż 59 proc. wszystkich bezrobotnych, 67 proc. biernych zawodowo oraz tylko 43 proc. osób pracujących, podczas gdy ich udział w populacji ogółem stanowi 56 proc. (w 2004 r.). Oznacza to, iż osoby z niskimi kwalifikacjami zawodowymi są silnie niedoreprezentowane w zatrudnieniu i nadreprezentowane wśród osób biernych zawodowo. Innymi słowy udział osób z niskimi kwalifikacjami w ogólnej liczbie bezrobotnych i biernych zawodowo jest znacznie wyższy niż ich udział w populacji ogółem. We wszystkich grupach wiekowych osoby z niskimi kwalifikacjami są jedyną grupą niedoreprezentowaną w zatrudnieniu oraz nadreprezentowaną w bierności. Odwrotna sytuacja charakteryzuje osoby z wykształceniem średnim oraz wyższym.

Wykres 25. Struktura wykształcenia w wybranych krajach w 2002 r.



Odpowiednikiem wykształcenia na poziomie zasadniczym zawodowym w Polsce dla pozostałych krajów UE jest wykształcenie średnie – ISCED 3Cs.

Źródło: OECD.

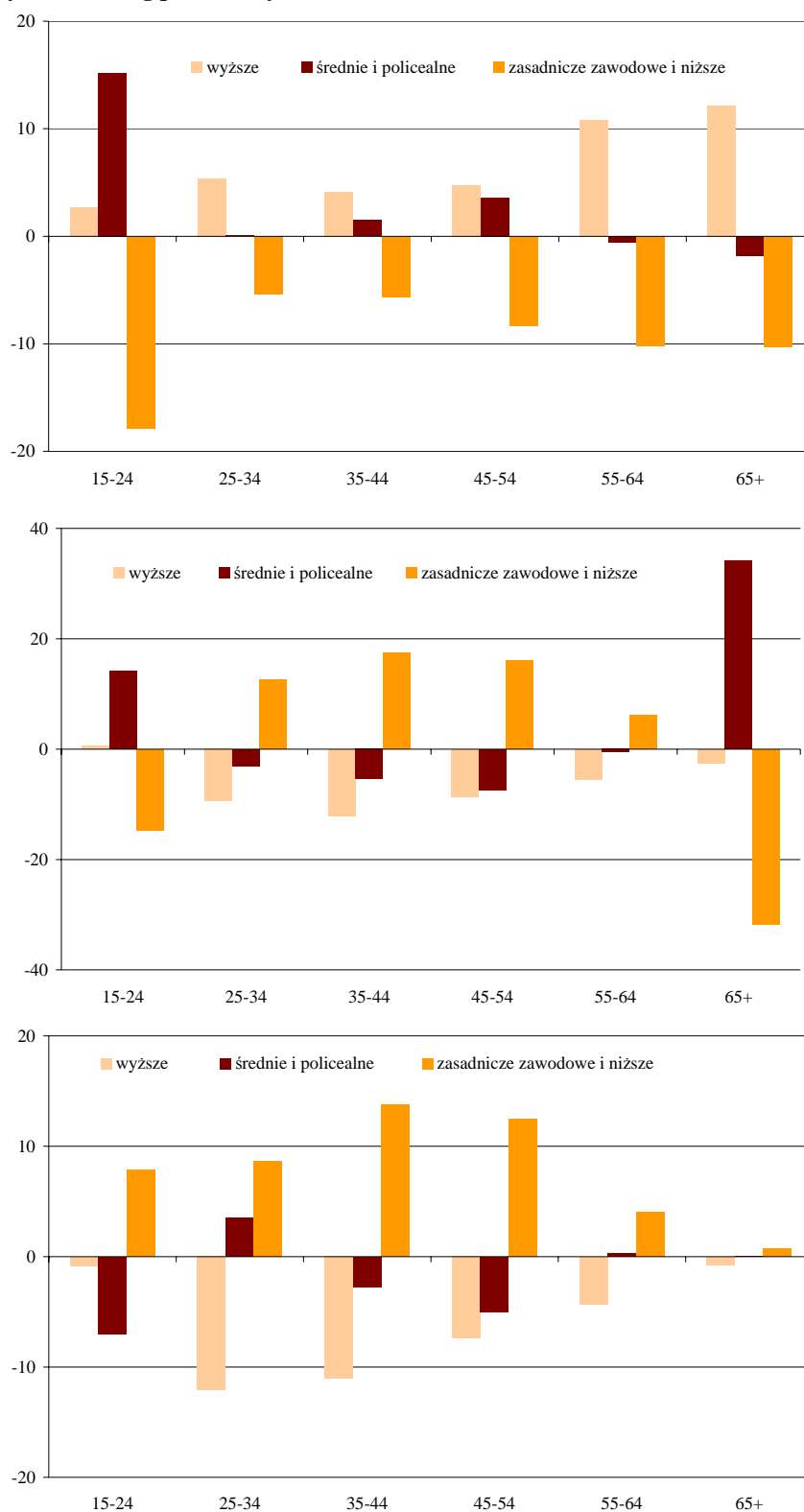
Na osoby o niskim wykształceniu składają się osoby o wykształceniu co najwyżej gimnazjalnym²⁴ oraz osoby o wykształceniu zawodowym. Co prawda obie te grupy są niedoreprezentowane²⁵ wśród pracujących, jednakże różnią się między sobą pod kątem powodów pozostawania poza zatrudnieniem: osoby o wykształceniu zasadniczym zawodowym znacznie częściej są bezrobotne, natomiast osoby o najniższym wykształceniu przeważały (do roku 2003) wśród biernych zawodowo. Jedynie wśród bezrobotnych powyżej 55 roku życia liczba osób o wykształceniu co najwyżej podstawowym przewyższała w ostatnich latach liczbę osób o wykształceniu zawodowym. Obniżający się z każdym kolejnym rokiem udział osób o wykształceniu co najwyżej podstawowym wśród biernych zawodowo odzwierciedla ich znaczną nadreprezentację wśród osób starszych oraz malejący odsetek osób o tym wykształceniu w całej populacji, niemniej jednak nadal osoby najslabiej wykształcone w pierwszej kolejności opuszczają rynek pracy, natomiast osoby o wykształceniu zawodowym znacznie częściej pozostają bezrobotne, co potwierdzają także analizy przepływowe prezentowane w dalszej części rozdziału. W roku 2004 osoby o wykształceniu podstawowym stanowiły 35,5 procent biernych zawodowo, a osoby o wykształceniu zawodowym 18,5 procent, w przypadku bezrobotnych było to odpowiednio 17,6 i 40,8 procent a wśród pracujących – 10,5 i 31,8 proc.

Wysoki udział osób z niskim poziomem wykształcenia wśród osób bezrobotnych przekłada się na znaczną stopę bezrobocia w tej grupie wykształceniowej. Najwyższy poziom bezrobocia, oprócz osób młodych, charakteryzuje osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym oraz niższym w wieku 25–54 lat – czyli osoby o najwyższej aktywności zawodowej. W tej grupie różnice pomiędzy stopą bezrobocia osób z wykształceniem wyższym a zasadniczym zawodowym wynoszą od 14 do 19 pkt. proc., a w porównaniu do stopy bezrobocia osób z wykształceniem gimnazjalnym i niższym – od 20 do 30 pkt proc.

²⁴ Czyli przede wszystkim osoby o wykształceniu podstawowym.

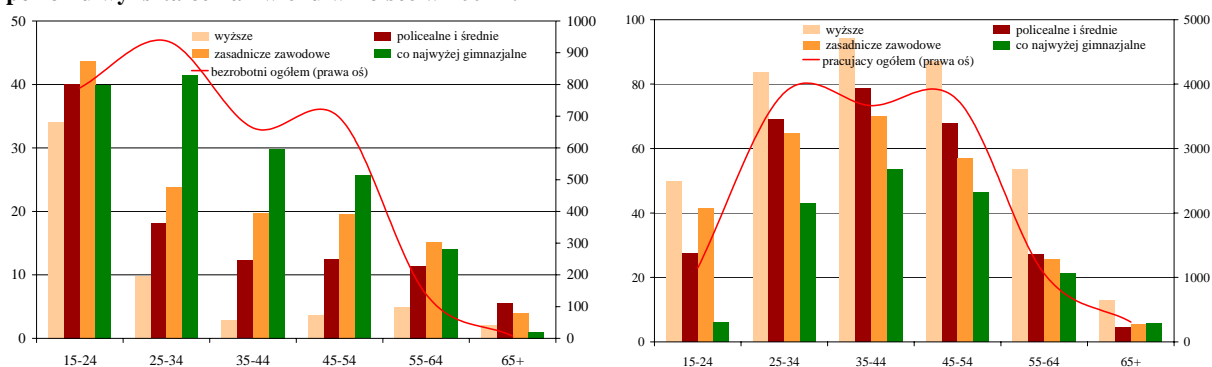
²⁵ W grupie wiekowej 15–64 lat.

Wykres 26. Nadreprezentacja oraz niedoreprezentowanie w zatrudnieniu (wykres górny), bezrobociu (środkowy) i bierności (dolny) osób według poziomu wykształcenia oraz wieku w 2004 r.



Wykresy przedstawiają różnicę pomiędzy udziałem osób z danym poziomem wykształcenia w populacji w danej grupie wieku, z podziałem na status na rynku pracy. Wartość ujemna oznacza, iż dana grupa osób jest niedoreprezentowana wśród osób pracujących, bezrobotnych czy biernych zawodowo. Wartość dodatnia oznacza nadreprezentację.

Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie BAEL.

Wykres 27. Stopa bezrobocia oraz wskaźnik zatrudnienia (lewa oś) oraz bezrobotni i pracujący ogółem (prawa) wg poziomu wykształcenia i wieku w Polsce w 2004 r.

Źródło: BAEL, obliczenia własne DAE MGiP.

Jak pokazano w części I, zmiany ryzyka utraty pracy w następstwie szoku rosyjskiego oraz zmiany szans bezrobotnych na podjęcie zatrudnienia znacząco różniły się w zależności od wykształcenia. Analiza prezentowanych w tabeli 14 danych BAEL z okresu 2000–2004, wskazuje, iż poziom wykształcenia jest zasadniczym czynnikiem określającym strukturę przepływów na rynku pracy.²⁶ Wraz ze wzrostem wykształcenia rośnie odsetek osób pozostających w zatrudnieniu co najmniej jeden rok, maleje natomiast odpływ do bezrobocia. Najwyższy jest on wśród osób o wykształceniu zasadniczym zawodowym, co wynika po części z różnej struktury sektorowej zatrudnienia poszczególnych grup. W szczególności osoby o wykształceniu zawodowym pracują względnie częściej w przemyśle, gdzie następowała w omawianym okresie redukcja zatrudnienia, oraz w budownictwie i prostych usługach, cechujących się wyższą rotacją zatrudnienia niż inne działy gospodarki). Odmienne perspektywy utraty pracy przez pracujących intensyfikowane są przez znaczne zróżnicowanie częstotliwości przepływów z bezrobocia, gdzie różnice związane z wykształceniem są jeszcze bardziej wyraźne. Wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia znacząco obniża się odsetek bezrobotnych pozostających w bezrobociu, wzrasta natomiast częstotliwość przepływu do zatrudnienia. W rezultacie, osoby gorzej wykształcone częściej tracą pracę, by następnie rzadziej ją podejmować. Wskazuje to na fundamentalne znaczenie wykształcenia dla stopnia trwałości bezrobocia w Polsce.

Wykształcenie różnicuje też przepływy między aktywnością a biernością zawodową. Wraz ze wzrostem wykształcenia wzrasta odsetek osób biernych powracających do aktywności, poza tym odpływy do bierności wydają się mieć dla każdej z grup inny charakter. Osoby o wykształceniu wyższym najrzadziej tracą zatrudnienie, a gdy ma to miejsce, częściej opuszczają rynek pracy niż przechodzą do bezrobocia. Zakończenie (lub przerwanie) pracy może mieć w ich przypadku znacznie częściej dobrowolny charakter niż w przypadku osób o niższych kwalifikacjach. Z kolei ludzie o wykształceniu gimnazjalnym lub niższym (w zdecydowanej większości mają oni wykształcenie podstawowe) również częściej przepływali po utracie pracy do bierności, co, jak można sądzić, wynika przede wszystkim z małych szans na znalezienie zatrudnienia oraz czynników instytucjonalnych skłaniających do dezaktywizacji. Bardzo niski odpływ z bezrobocia do zatrudnienia i wysoki odsetek osób pozostających bezrobotnymi wśród osób najslabiej wykształconych przekładają się na stagnację bezrobocia na wysokim poziomie. Z kolei osoby o wykształceniu zawodowym, które wykazują najwyższą częstotliwość przepływu z zatrudnienia do bezrobocia, względnie rzadziej od osób o wykształceniu gimnazjalnym i podstawowym ulegają dezaktywizacji.

²⁶ Częstotliwości przepływów przed wystąpieniem szoku, np. w okresie 1997/8 wykazują analogiczne relacje w zależności od wykształcenia. Zmianie uległy więc intensywności przepływów z zatrudnienia (wzrost odpływów do bezrobocia) oraz z bezrobocia (wyższa jego trwałość, niższy odpływ do zatrudnienia), jednak różnice wynikające z charakterystyk indywidualnych pozostały bardzo podobne.

Tabela 14. Częstotliwości przepływów na rynku pracy w okresie 2000–2004 według wykształcenia (w procentach).

Stan wyjściowy	Stan końcowy		
	Wyższe		
	Zatrudnienie	Bezrobocie	Bierność
Zatrudnienie	96,7	1,4	1,9
Bezrobocie	37,1	50,3	12,6
Bierność	8,7	5,4	85,9
Średnie i policealne			
	Zatrudnienie	Bezrobocie	Bierność
Zatrudnienie	93,2	3,5	3,4
Bezrobocie	21,1	64,5	14,4
Bierność	6,2	6,8	87,0
Zawodowe			
	Zatrudnienie	Bezrobocie	Bierność
Zatrudnienie	91,8	5,0	3,2
Bezrobocie	18,9	69,1	12,0
Bierność	5,3	7,9	86,8
Gimnazjalne lub niższe			
	Zatrudnienie	Bezrobocie	Bierność
Zatrudnienie	89,7	4,1	6,2
Bezrobocie	13,5	70,0	16,5
Bierność	3,3	4,2	92,4

Mężczyźni w wieku 15–64, kobiety w wieku 15–59. Porównywany jest status na rynku pracy w rocznych interwałach. Prezentowane są przeciętne odsetki osób przepływających z danego stanu wyjściowego do każdego z możliwych trzech stanów końcowych.

Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie BAEL.

Intensywność przepływów na rynku pracy determinuje, czy bezrobocie w przypadku danej grupy społecznej ma w większym stopniu charakter frykcyjny, czy też strukturalny, lub, używając innego kryterium, długookresowy. Dane zawarte w tabeli 15 pozwalają ocenić te efekty. Względnie bardzo niska stopa bezrobocia osób o wykształceniu wyższym w zestawieniu ze znikomym udziałem osób przepływających do bezrobocia w zasobie aktywnych zawodowo, wysokim, sięgającym jednej trzeciej, udziałem „nowych” bezrobotnych wśród wszystkich bezrobotnych (uwzględnienie napływów z bierności do bezrobocia podnosi ten udział do 42,2 procent) i relatywnie krótkimi okresami pozostawania poza zatrudnieniem świadczą, iż bezrobocie tej grupy ma niemal w całości charakter frykcyjny. Wiąże się ono z poszukiwaniem pierwszej pracy przez absolwentów szkół wyższych lub ze zmianą pracy przez osoby starsze. Osoby o wykształceniu średnim lub policealnym wykazują dużo niższą dynamikę na rynku pracy, co przejawia się w trzykrotnie wyższej w ich przypadku stopie bezrobocia, zauważalnie dłuższych okresach poza zatrudnieniem, wyższym napływem do bezrobocia z zatrudnienia w odniesieniu do aktywnych zawodowo, ale niższym udziałem w zasobie bezrobotnych osób napływających do bezrobocia. Wyższy poziom bezrobocia jest więc w tym przypadku rezultatem przede wszystkim większej jego trwałości i relatywnie niższej dynamiki przepływów, choć wyższy napływ także odgrywa rolę. Grupa ta wykazuje także względnie wyższy przepływ z bierności do bezrobocia, wynikający z faktu, iż niemal połowa tych osób ma poniżej 25 lat, co wskazuje na problemy z wejściem na rynek pracy osób młodych, kończących edukację na poziomie średnim. Składnik strukturalny bezrobocia w tej grupie osób jest więc wysoki.

Osoby o wykształceniu zawodowym wykazują najwyższy napływ z pracy do bezrobocia w odniesieniu do aktywnych zawodowo. Dłuższe niż w przypadku osób lepiej wykształconych przeciętne okresy pozostawania w bezrobociu sprawiają, iż udział tego napływu w zasobie bezrobotnych jest już relatywnie niższy. Ponieważ napływy z bierności (w 30 procentach składają się na nie osoby poniżej 25 roku życia) mają dla tej grupy mniejsze znaczenie, wnioskujemy, iż bezrobocie wynika w jej przypadku w większej mierze z napływów z zatrudnienia niż z trudności z wejściem na rynek pracy osób młodych. Prawdopodobnie jednak grupa ta jest niejednorodna – część bezrobotnych wykazuje znaczną rotację na rynku pracy (osoby pracujące w usługach, komunikacji, transporcie), część jednak dotknięta jest bezrobociem długookresowym (sektory restrukturyzowane, redukujące zatrudnienie).

Tabela 15. Stopa bezrobocia, intensywność napływu do bezrobocia i czas pozostawania bez pracy według wykształcenia w okresie 2000–2004.

Poziom wykształcenia	Stopa bezrobocia (w procentach)	Napływ z zatrudnienia do bezrobocia (jako procent aktywnych zawodowo) ⁱ	Napływ z zatrudnienia do bezrobocia (jako procent bezrobotnych) ⁱⁱ	Mediana czasu pozostawania bez pracy (w miesiącach) ⁱⁱⁱ	Przeciętny czas pozostawania bez pracy (w miesiącach) ⁱⁱⁱ
Wyższe	6,7	1,3	25,8	9	16,7
Średnie lub policealne	19,2	2,9	17,3	17	27,8
Zawodowe	22,5	3,9	17,8	21	31,2
Gimnazjalne lub niższe	24,3	2,9	10,8	32	40,6

Mężczyźni w wieku 15–64, kobiety w wieku 15–59. Porównywany jest status na rynku pracy w rocznych interwałach.

i) Iloraz liczby pracujących przepływających do bezrobocia w latach 2000–2003 do aktywnych zawodowo 2001–2004.

ii) Iloraz liczby pracujących przepływających do bezrobocia w latach 2000–2003 do bezrobotnych w latach 2001–2004.

iii) Zmienną zdefiniowano dla osób bezrobotnych jako długość okresu pomiędzy momentem badania a deklarowanym momentem utraty ostatniej pracy lub zakończenia nauki (w przypadku osób wcześniej nie pracujących). Statystyki obliczono po wyłączeniu osób nie pracujących dłużej niż 10 lat.

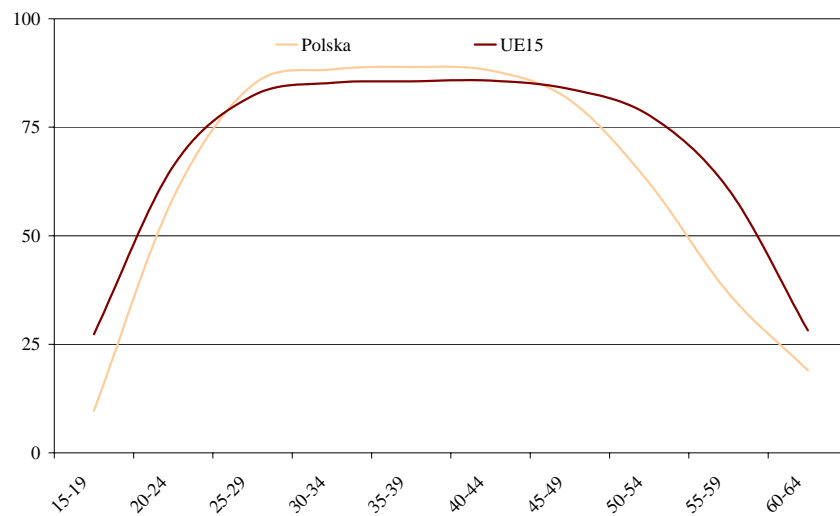
Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie BAEL.

W jeszcze większym stopniu dualny charakter ma bezrobocie osób najslabiej wykształconych, choć jak zauważono wcześniej, problemem w tej grupie jest przede wszystkim bardzo niska aktywność. Napływ z zatrudnienia do bezrobocia jest w ich przypadku relatywnie niższy, szczególnie w odniesieniu do zasobu bezrobotnych. Znacznie natomiast wyższe niż w pozostałych grupach są okresy poza zatrudnieniem. Wskazuje to na permanentny charakter bezrobocia i trwałe wykluczenie z rynku pracy prowadzące do bierności, co zauważono już wcześniej analizując dane zawarte w tabelach 14 i 15. Jednakże uwzględnienie napływu z bierności do bezrobocia podnosi udziały „nowych” bezrobotnych w zasobie aktywnych zawodowo i bezrobotnych do odpowiednio 10,0 procent i 37,3 procent. Ponadto 70 procent z tych osób jest w wieku poniżej 25 lat, co oznacza, że szanse tak słabo wykształconych osób na wejście na rynek pracy są bardzo małe, a zatrudnianie osób młodych i nisko produktywnych nie jest opłacalne dla pracodawców. Bezrobocie w tej grupie jest więc z jednej strony najbardziej trwałe i związane z ryzykiem społecznej marginalizacji osób bezrobotnych, z drugiej jednak strony dotyczy osób młodych, które mogą ulegać zniechęceniu w obliczu niemożliwości wejścia na rynek pracy.

2.5. Czynniki decydujące o różnej intensywności pracy w Polsce i UE15

Odmierna struktura demograficzna Polski i UE15 tłumaczy jedynie około 1/10 części luki w zatrudnieniu dzielącej Polskę od krajów 15tki. Najistotniejszym czynnikiem decydującym o jej wielkości jest znacznie mniejsza intensywność wykorzystania zasobów pracy w Polsce, spowodowana zarówno niższą przeciętną aktywnością wszystkich grup wiekowych, jak i wyższym poziomem bezrobocia. Szczególnie duży wpływ na wynoszącą ponad 13 punktów procentowych lukę w zatrudnieniu między Polską a UE15 ma niska aktywność zawodowa pokoleń najmłodszych i najstarszych. W przypadku grup wchodzących na rynek pracy dynamika wzrostu wskaźnika zatrudnienia między 15 a 25 rokiem życia jest w obu wypadkach porównywalna. Problemem Polski jest raczej niższy poziom tego wskaźnika we wszystkich rocznikach między 15 a 24 rokiem życia wynikający przede wszystkim z faktem, że młodzi Polacy są znacznie mniej aktywni niż ich europejscy rówieśnicy (co wiąże się między innymi ze słabszym rozwojem sektora usług w Polsce, umożliwiającego pracę uczącym się). Luka zatrudnieniowa między Polską a UE15 ulega zmniejszeniu wśród osób między 25 a 29 rokiem życia, by utrzymać się na niezmiennym poziomie do 40 roku życia. Równocześnie wskaźnik aktywności jest wśród osób w wieku 25–40 w Polsce nawet wyższy niż w UE15. Szczególnie gwałtowne narastanie luki zatrudnieniowej oraz różnic wskaźników aktywności można zaobserwować wśród ludzi, którzy przekroczyli 45 rok życia. Wynika to z faktu, iż okres dezaktywizacji osób w wieku niemobilnym w Polsce rozpoczyna się o około 5 lat wcześniej niż w UE15. Ponadto, tempo spadku aktywności zawodowej w kolejnych pokoleniach powyżej 55 roku życia jest podobne, więc wskaźniki zatrudnienia osób powyżej 45 roku życia w Polsce są zauważalnie niższe niż w UE15.

Wykres 28. Wskaźnik aktywności zawodowej według wieku w Polsce i UE15 w II kwartale 2004 r. (procent aktywnych w populacji).



Źródło: Eurostat.

Czynnikiem bardzo silnie różnicującym indywidualną sytuację na rynku pracy w Polsce i UE15, pozostającym w ścisłym związku z wiekiem, jest poziom wykształcenia. W poprzednim podrozdziale wykazano że czynnik ten ma znaczący wpływ na zróżnicowanie indywidualnych szans na znalezienie i utrzymanie zatrudnienia. Osoby z wykształceniem wyższym zarówno w Polsce jak i UE15 charakteryzują się wyższymi od przeciętnych wskaźnikami zatrudnienia i generalnie dłużej pozostają aktywne niż osoby o wykształceniu średnim, zawodowym lub podstawowym (por. wykres 29). O ile w Polsce osoby z wykształceniem wyższym w tzw. *prime-age*, czyli w wieku 25–44, charakteryzują się wyższym wskaźnikiem zatrudnienia niż ich odpowiednicy w UE15, co wynika przede wszystkim ze znacznie wyższego zatrudnienia kobiet z wykształceniem wyższym w tej grupie wiekowej, to całkowity wskaźnik zatrudnienia w tej grupie wiekowej jest w Polsce niższy niż w krajach UE15 za sprawą kobiet i mężczyzn nie mających wyższego wykształcenia.

Wykształcenie, silnie różnicując zatrudnienie wśród osób w *prime-age*, ma stosunkowo niewielki wpływ na dezaktywizację osób po 45 roku życia, których intensywność wycofywania się z rynku pracy w porównaniu z osobami młodszymi rośnie gwałtownie, przy czym dezaktywizacja osób o wykształceniu wyższym ulega intensyfikacji nieco później. Niemniej jednak, nawet jeżeli pozostają one najdłużej aktywne i wykazują najwyższe wskaźniki zatrudnienia ze wszystkich grup wykształcenia, już powyżej 50 roku życia ich aktywność i zatrudnienie są zauważalnie niższe niż w krajach UE15. W celu zrozumienia procesu dezaktywizacji tych grup oraz różnic w kontekście międzynarodowym, należy odwołać się więc nie do cech strukturalnych polskich zasobów pracy lecz do otoczenia instytucjonalnego rynku pracy.

Wśród osób starszych pogorszenie sytuacji na rynku pracy oznacza większe prawdopodobieństwo bezrobocia i nieaktywności. Wydłużenie okresu poszukiwania zatrudnienia powoduje zwykle wzrost skłonności do trwałego wycofania się z rynku pracy, zwłaszcza gdy konstrukcja systemu zabezpieczenia społecznego pozwala osobie w wieku niemobilnym na stosunkowo proste i szybkie uzyskanie pewnego dochodu w postaci renty z tytułu niezdolności do pracy lub wcześniejszym emerytury. W przypadku Polski wcześniejsza dezaktywizacja jest w dużej mierze skutkiem działania czynników o charakterze strukturalnym oraz instytucjonalnym i do pewnego stopnia stanowi jeden z niepożądanych skutków transformacji systemowej. O ile jeszcze w 1994 r. wskaźnik aktywności zawodowej osób w wieku 55–64 wynosił ok. 38 procent, to w 2000 r. osiągnął poziom 31–33 procent i od tego czasu utrzymuje się w tym przedziale. Wysokie prawdopodobieństwo bezrobocia skłaniało osoby starsze do odchodzenia w bierność, nawet przy relatywnie niewielkiej atrakcyjności finansowej świadczeń i relatywnie niskiej stopie zastąpienia. Szerzej problem ten został opisany w części IV.

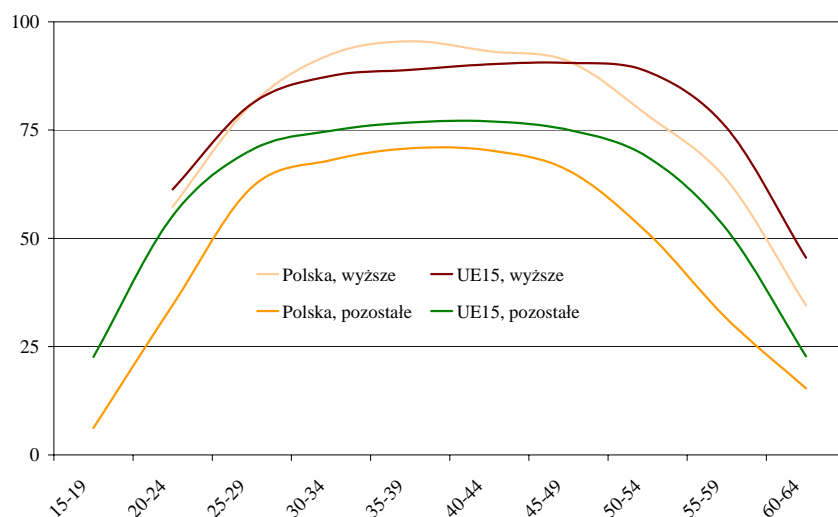
Ramka 5. Wpływ wieku na względną sytuację na rynku pracy

Wiek jest cechą istotnie różnicującą indywidualną pozycję na rynku pracy. Dzieje się tak z wielu przyczyn m.in. o charakterze kompetencyjnym, kulturowym, zdrowotnym. Grupą, której pozycja na rynku pracy jest najlepsza, są ludzie w wieku największej aktywności zawodowej (tzw. *prime-age*) między 25 a 44 rokiem życia. Osobami, których sytuacja na rynku jest relatywnie gorsza względem tej grupy są osoby dopiero wchodzące na rynek pracy (poniżej 25 roku życia) i osoby z niego stopniowo wychodzące (po 50 roku życia). Względnie gorsza sytuacja na rynku pracy tych osób bierze się z kilku głównych źródeł:

- Z jednej strony ludzie młodzi, którzy dopiero rozpoczynają pracę, cieszą się lepszym zdrowiem oraz większymi zdolnościami do koncentracji i intensywnego wysiłku niż wielu ludzi starszych, zwłaszcza tych po 50 roku życia, co jest cenione przez pracodawców. Z drugiej zaś ich doświadczenie zawodowe jest bardzo niskie, zaś kompetencje trudniejsze do rozpoznania niż w wypadku ludzi, którzy mają za sobą już pewną karierę zawodową, co z kolei oddziałuje negatywnie na ich względną sytuację na rynku pracy.
- Ze względu na aktywne uczestnictwo w procesie edukacji i rozpoczynanie dopiero dorosłego życia, ludzie młodzi są także, przeciętnie rzecz biorąc, częściej niż osoby starsze skłonne do zmiany zawodu i miejsca zamieszkania, w ślad za dostępną pracą – są więc bardziej mobilni przestrzennie i zawodowo.
- Jednocześnie ludzie, którzy przekroczyli 50 rok życia, są w ostatnich kilku-, kilkunastu latach swojej kariery zawodowej z reguły mniej mobilni przestrzennie i zawodowo niż ludzie młodszy, opierają się w swojej pracy zawodowej w znacznie większym stopniu na zgromadzonym doświadczeniu niż działaniach o charakterze innowacyjnym i cieszą się przeciętnie gorszym stanem zdrowia od osób młodszych.

Z tych względów, we wszystkich krajach na świecie, grupą wiekową, która cechuje się najwyższą aktywnością zawodową, poziomem zatrudnienia oraz najwyższymi wynagrodzeniami są ludzie między 25 a 44 rokiem życia (tzw. *prime-age*), mający nad osobami młodszymi przewagę doświadczenia i wykształcenia, a wobec osób starszych większej elastyczności i lepszego stanu zdrowia (patrz wykres 29), a do pewnego stopnia także kompetencji.

Wykres 29. Wskaźniki zatrudnienia według wykształcenia i wieku w Polsce i UE15 w II kwartale 2003 r.



Źródło: Eurostat.

Analiza przepływów na rynku pracy w zależności od wieku potwierdza, iż wśród osób powyżej 45 roku życia następuje znaczny spadek aktywności zawodowej – odpływy poza rynek pracy są częstsze niż przepływy pomiędzy zatrudnieniem a bezrobociem. Odsetki dezaktywizujących się pracujących i bezrobotnych skokowo wzrastają w porównaniu do grupy 25–44, ponadto znacznie spada odsetek osób biernych powracających na rynek pracy. Tendencje te ulegają nasileniu w najstarszej grupie wiekowej, dowodząc, że wycofanie się z rynku pracy osób powyżej 45 roku życia ma charakter trwały, co przejawia się w uderzająco niskim wskaźniku aktywności zawodowej tych grup. Najbardziej stabilną pozycję w zatrudnieniu mają osoby w *prime-age*, które jednak w porównaniu do grupy w wieku 15–24 lat wykazują nieco niższe przepływy z bezrobocia do zatrudnienia. Odzwierciedla to najwyższą dynamikę przepływów charakteryzującą właśnie osoby wkraczające na rynek pracy, pamiętać należy jednak o niskiej, w kontekście porównań międzynarodowych, aktywności zawodowej tej grupy. Warto też podkreślić, iż zdecydowanie najwyższe ze wszystkich grup wiekowych odpływy z bierności osób w wieku 25–34 zgodne są ze wzrostem aktywności zawodowej kobiet pomiędzy 25 a 45 rokiem życia.

Tabela 16. Częstotliwości przepływów na rynku pracy według wieku w latach 2000–2004 (w procentach).

Stan wyjściowy	Stan końcowy		
15–24			
	Zatrudnienie	Bezrobocie	Bierność
Zatrudnienie	84,8	10,2	5,0
Bezrobocie	22,4	66,3	11,3
Bierność	5,0	6,1	88,9
25–44			
	Zatrudnienie	Bezrobocie	Bierność
Zatrudnienie	94,4	3,7	1,8
Bezrobocie	20,7	68,0	11,3
Bierność	8,2	12,8	79,0
45–54			
	Zatrudnienie	Bezrobocie	Bierność
Zatrudnienie	93,4	2,5	4,1
Bezrobocie	13,2	67,8	19,0
Bierność	3,1	3,8	93,1
55–64			
	Zatrudnienie	Bezrobocie	Bierność
Zatrudnienie	86,1	1,3	12,1
Bezrobocie	7,1	54,1	38,8
Bierność	2,3	0,9	96,8

Mężczyźni w wieku 15–64, kobiety w wieku 15–59. Porównywany jest status na rynku pracy w rocznych interwałach. Prezentowane są odsetki osób przepływających z danego stanu wyjściowego do każdego z możliwych trzech stanów końcowych.

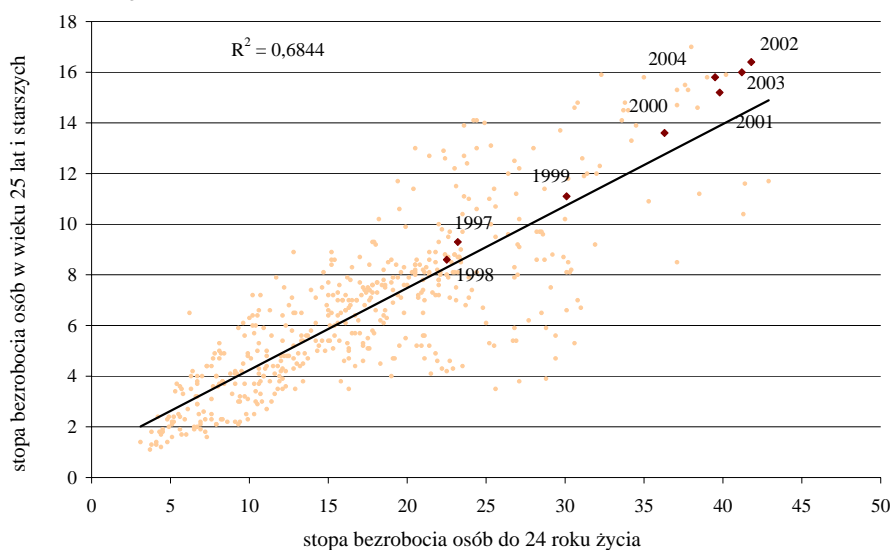
Źródło: Obliczenia własne DAE MGiP na podstawie BAEL.

O ile w przypadku niskiego poziomu zatrudnienia osób starszych i młodych (do dwudziestego roku życia) główną rolę odgrywa niska aktywność zawodowa, to w przypadku pozostałych osób ważnym czynnikiem wpływającym na wskaźnik zatrudnienia jest wysoka stopa bezrobocia. Najwyższa stopa bezrobocia utrzymuje się wśród ludzi młodych, wchodzących na rynek pracy. Stopy bezrobocia na poziomie 30–50 procent w grupie wiekowej 15–24 wydają się wskazywać na szczególnie złą sytuację tej grupy na rynku pracy w Polsce, powodowaną przez mechanizmy inne niż w krajach UE i OECD. Tak jednak nie jest. Obserwacje empiryczne wskazują na pewne analogie. W istocie rzeczy w większości państw rozwiniętych stopa bezrobocia wśród osób młodych jest około trzykrotnie wyższa od wielkości właściwej dla pozostałych grup wiekowych. Statystycznie rzecz biorąc, występuje więc pewien stały handicap osób młodych wobec osób starszych, związany z poszukiwaniem pierwszej pracy.

Młode osoby wchodzące na rynek pracy i szukające swojego pierwszego zatrudnienia stanowią znaczny odsetek relatywnie nielicznej grupy osób młodych (i jeszcze większy odsetek osób młodych aktywnych zawodowo), a poszukiwanie pierwszej pracy jest na ogół związane z krótszym lub dłuższym okresem bezrobocia, podczas gdy osoby starsze znacznie częściej zmieniają pracę niż ją tracą, będąc okresowo osobami bezrobotnymi. W przypadku osób młodych istotne jest, że ich bezrobocie ma przede wszystkim charakter frykcyjny, stanowi immanentną cechę rynku pracy i jest normalnym, ekonomicznym kosztem poszukiwań pracy. Kolejne zmiany pracy odbywają się już

najczęściej bez okresu bezrobocia (tzn. większość przepływów na rynku pracy – poza najstarszymi i najmłodszymi grupami wieku – to przepływy z pracy do innej pracy), jednak rzadko zdarza się, by absolwent znalazł pracę natychmiast po wejściu na rynek pracy. Jest to główny czynnik decydujący o wyższej stopie bezrobocia wśród osób poniżej 25 roku życia niż w pozostałych grupach wiekowych. Znajduje to potwierdzenie w około trzykrotnej różnicy tych stóp we wszystkich krajach OECD. Pewne odstępstwa od tej zależności (*in plus* lub *in minus*) są możliwe, zależąc przede wszystkim od sytuacji demograficznej, jakości systemu edukacyjnego i prowadzonych aktywnych polityk rynku pracy. Przejawiają się one także we wzroście zróżnicowania tej statystycznej relacji w miarę wzrostu bezrobocia (porównaj wykres 30). Niemniej jednak w krajach OECD i UE o stopie bezrobocia osób młodych decyduje ogólna sytuacja na rynku pracy, a tym samym wysoki poziom bezrobocia wśród osób młodych w Polsce odpowiada obecnemu, wysokiemu ogólnemu poziomowi bezrobocia. Nie jest on, wbrew temu co się często twierdzi, specyficzną cechą polskiego rynku pracy, na którym osoby młode mają szczególne trudności ze znalezieniem pracy.

Wykres 30. Zależność między bezrobociem osób w wieku 25+ i osób młodych w latach 1983–2004.



Każdy punkt oznacza obserwację z jednego kraju z danego roku; uwzględniono wszystkie państwa, dla których Eurostat publikuje zharmonizowany wskaźnik bezrobocia, tj. wszystkie kraje UE25 oraz Norwegię, Bułgarię, Rumunię, Turcję, USA i Japonię. Obserwacje dla Polski (dostępne od 1997 r.) wyróżniono na czerwono, dodając rok obserwacji.

Źródło: Eurostat.

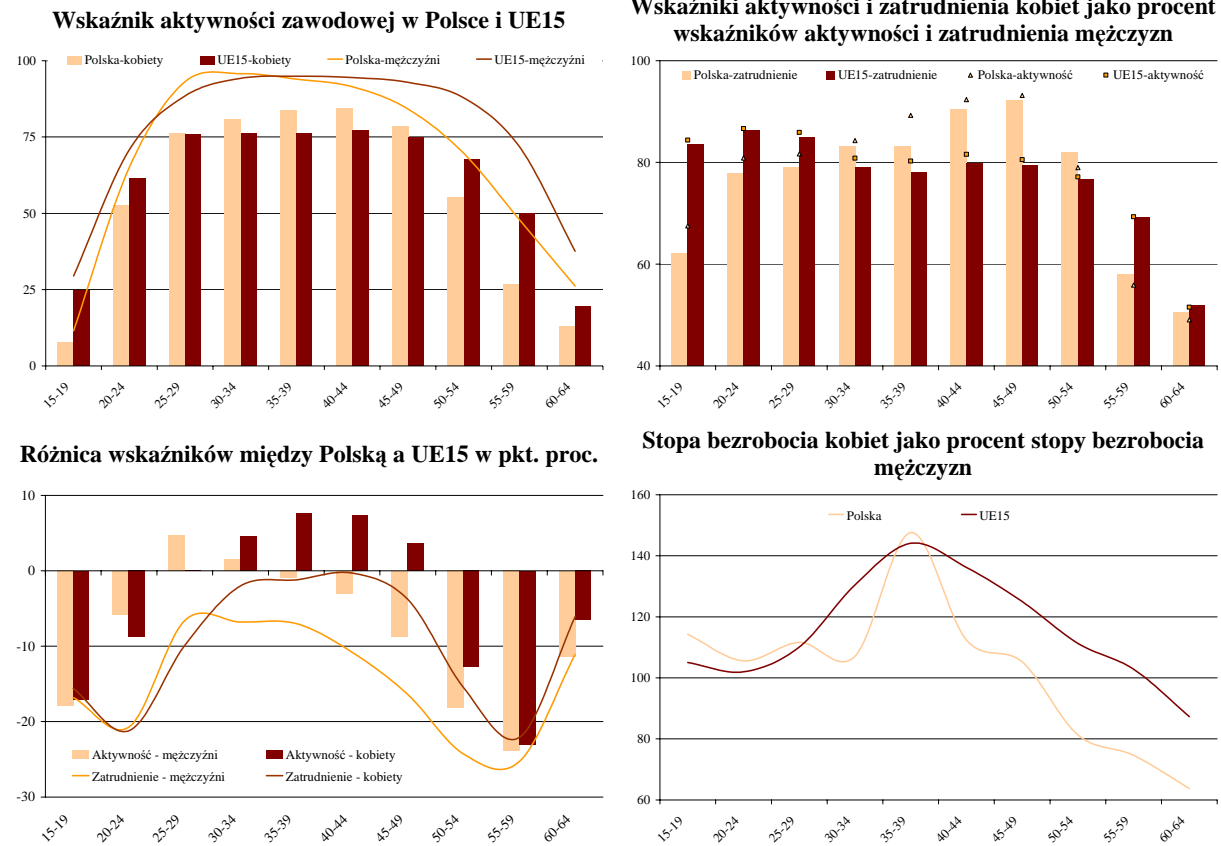
Obok wieku i wykształcenia, istotnym czynnikiem różnicującym indywidualną sytuację na rynku pracy jest płeć. Generalnie kobiety wcześniej od mężczyzn kończą aktywność zawodową, często też później ją rozpoczynają i odznaczają się w każdym wieku niższymi wskaźnikami zatrudnienia i aktywności. Największa luka zatrudnieniowa między mężczyznami a kobietami wiąże się z okresem rodzenia i wychowywania dzieci przez kobiety tzn. między 25 a 30 rokiem życia.²⁷ Jednocześnie jednak wiele kobiet między 30 a 39 rokiem życia, które wcześniej nie pracowały lub przerwały pracę ze względu na dzieci, powraca do aktywności zawodowej, której kulminacja ma miejsce w wieku 40–44 lat. Należy podkreślić, że choć sytuacja kobiet na rynku pracy jest gorsza od sytuacji mężczyzn, to różnica między stopą zatrudnienia kobiet i mężczyzn w Polsce i w innych krajach UE jest porównywalna lub nawet mniejsza (por. wykres 31).

Zarówno w UE15, jak i w Polsce w ciągu ostatnich lat następowało zmniejszenie się różnic między wskaźnikami zatrudnienia dla kobiet i mężczyzn, jednak o ile w przypadku UE15 dokonywało się to poprzez szybszy wzrost zatrudnienia kobiet niż mężczyzn, to w Polsce ogólny spadek zatrudnienia między 1998 a 2003 w znacznie większym stopniu dotknął mężczyzn niż kobiety (spadek wskaźników zatrudnienia między 1998 a 2003 r. o odpowiednio 10,0 i 5,7 pkt. proc.). Wynikało to przede wszystkim z większego wpływu szoku 1999 r. i procesów restrukturyzacyjnych na sekcje zatrudniające przede wszystkim mężczyzn (takie jak budownictwo, górnictwo, przetwórstwo przemysłowe) a nie kobiet (usługi, sektor publiczny), tak że oddziaływanie płci na szanse na rynku

²⁷ Mediana wieku kobiet w chwili urodzenia pierwszego dziecka w Polsce wynosi 24,7 lat (2003 r.).

pracy było tu raczej pośrednie. W rezultacie tego procesu w chwili obecnej około 2/3 luki zatrudnieniowej między Polską a UE15 należy przypisać dysproporcji w zatrudnieniu mężczyzn, a jedynie 1/3 kobiet.

Wykres 31. Kobiety i mężczyźni w Polsce i UE15 w 2004 r.



Źródło: Eurostat.

Zróznicowanie sytuacji na rynku pracy kobiet i mężczyzn znajduje także potwierdzenie w stopach bezrobocia równowagi obliczonych dla obu płci, które wyższe są dla kobiet (por. tabela 17). Kobiety cechowały się niższymi odpływami z bezrobocia przed wystąpieniem szoku roku 1999, lecz później relacja ta uległa odwróceniu. Niezmienna była jednak struktura odpływu – bezrobotni mężczyźni znacznie rzadziej opuszczali rynek pracy. Z drugiej strony, mężczyźni częściej przechodzili z zatrudnienia do bezrobocia niż kobiety, które w przypadku utraty pracy raczej stawały się bierne zawodowo. Co więcej, odpływy z bierności do pracy były częstsze w przypadku kobiet, przy zbliżonych odsetkach jednostek pozostających w bierności wśród obu płci. Mężczyźni cechują się zatem wyższą rotacją między zatrudnieniem i bezrobociem, kobiety natomiast wyższą rotacją między aktywnością i biernością. Znajduje to odzwierciedlenie w większym zróżnicowaniu wskaźników aktywności i zatrudnienia równowagi, niż w przypadku prezentowanych stóp bezrobocia. Należy także podkreślić, że różnica stóp bezrobocia równowagi kobiet i mężczyzn była w badanym okresie niższa niż różnica stóp faktycznych.

Tabela 17. Stopy bezrobocia równowagi dla płci, obliczone na podstawie przepływów rocznych (w procentach).

	1997/1998	2000/2002	2003/2004
Ogółem	7,2	19,5	18,8
Mężczyźni	6,7	19,1	18,1
Kobiety	7,7	19,8	19,7

Źródło: Obliczenia własne DAE MGiP na podstawie BAEL. Mężczyźni w wieku 15–64, kobiety w wieku 15–59.

2.6. Zróżnicowanie regionalne

Istniejące obecnie w Polsce różnice poszczególnych regionów pod względem poziomu rozwoju ekonomicznego, struktury sektorowej oraz podstawowych wskaźników rynku pracy, swoimi korzeniami sięgają XIX wieku i podziału terytorium Polski pomiędzy trzech zaborców. Kontrasty te umocnione zostały przyłączeniem zachodnich terenów po II wojnie światowej oraz prowadzoną w okresie gospodarki centralnie planowanej polityką, wspierającą m. in. przemysł w istniejących, rozwiniętych okręgach oraz kolektywne rolnictwo w północnych i północno – wschodnich częściach kraju. Transformacja gospodarcza i przeobrażenia, jakie miały miejsce w Polsce w ostatnich kilkunastu latach tylko w umiarkowanym stopniu zmieniły specyfikę rozwoju regionalnego kraju.

Dla ilustracji regionalnych zróżnicowań sytuacji na rynku pracy z ogółu województw wyróżniono pięć grup – tzw. klastrów,²⁸ zawierających województwa charakteryzujące się dużymi podobieństwami w zakresie następujących cech:²⁹

- Udział pracujących w rolnictwie / przemyśle w ogóle pracujących,
- PKB/ pracującego,
- Wskaźnik zatrudnienia,
- Udział ludności mieszkającej w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców,
- Udział ludności mieszkającej na wsi,
- Udział mieszkańców z wyższym wykształceniem.

Tabela 18. Zróżnicowanie regionalne w Polsce w 1998 r.

Klaster	Województwa	Udział pracujących w rolnictwie (w proc.)	Udział pracujących w przemyśle (w proc.)	PKB/ pracującego (w tys. PLN)	Wskaźnik zatrudnienia 15–64 (w proc.)	Stopa bezrobocia 15–64 (w proc.)
Mazowiecki	mazowieckie	19	26	51,5	62,7	9,2
Śląski	śląskie	5	47	45,6	55,6	9,7
„Rolniczy”	lubelskie, podlaskie, podkarpackie, świętokrzyskie	35	25	28,2	60,9	10,8
„Post-PGR”	dolnośląskie, lubuskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie,	12	32	38,7	56,1	14,0
„G5”	kujawsko-pomorskie, łódzkie, małopolskie, opolskie, wielkopolskie	20	34	35,4	59,7	10,1

Dane prezentowane w tabeli są średnimi dla każdego z klastrów.

Źródło: Opracowanie własne DAE MGIP na podstawie danych BAEL i GUS.

Poziom PKB na pracującego oraz wskaźnik zatrudnienia wydają się być dobrymi zmiennymi przybliżającymi ogólną kondycję gospodarczą danego regionu, natomiast odsetek osób zamieszkujących miasta powyżej 100 tys. mieszkańców w pewien sposób pozwala uwzględnić historycznie uwarunkowane różnice w rozwoju poszczególnych regionów kraju. Podobną rolę odgrywa odsetek ludności zamieszkującej wieś, który ponadto w połączeniu z udziałem pracujących w rolnictwie umożliwia kontrolowanie znaczenia specyficznej na skalę europejską struktury zatrudnienia w Polsce, która różni się jednak między poszczególnymi regionami. Analogiczną rolę pełni udział pracujących w przemyśle, ważny także w kontekście zachodzącej restrukturyzacji tego sektora. Uwzględnienie odsetka mieszkańców z wyższym wykształceniem podyktowane jest natomiast znaczeniem tej cechy na poziomie indywidualnym, wykazanym we wcześniejszych podrozdziałach. Tabela 18 ukazuje wyniki klasyfikacji dokonanej na podstawie powyższych zmiennych.

²⁸ Klaster oznacza tutaj grupę obserwacji wyodrębnioną na podstawie analizy skupień.

²⁹ Analiza dla danych z 1998 r., na podstawie danych GUS.

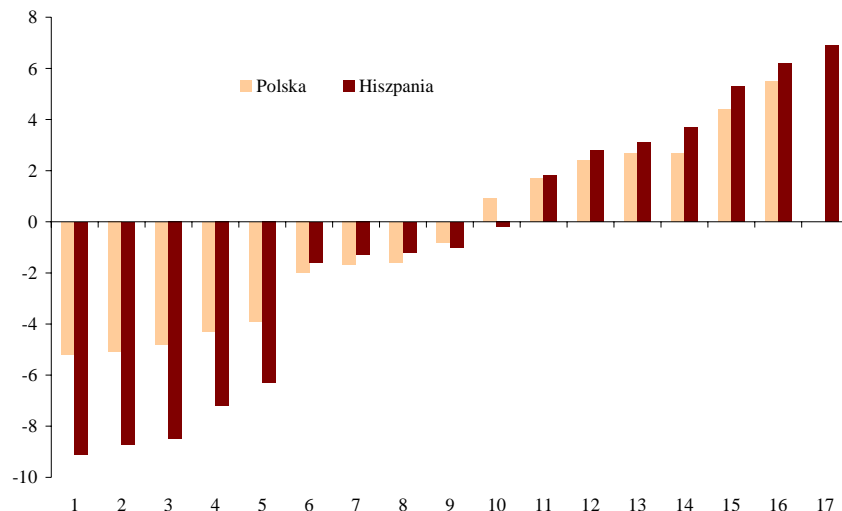
W 1998 r. województwo mazowieckie zdecydowanie odróżniało się od reszty kraju. Charakteryzowało się przede wszystkim bardzo wysokim PKB przypadającym na jednego pracującego oraz relatywnie niskim udziałem pracujących w rolnictwie i przemyśle w ogóle zatrudnionych, a w efekcie wysokim udziałem sektora usług i względnie wysokim wskaźnikiem zatrudnienia. Drugim województwem o specyficznej strukturze było śląskie, z bardzo wysokim udziałem sektora przemysłowego i wysokim PKB, występującymi jednak równocześnie z bardzo niskim wskaźnikiem zatrudnienia. Trzeci z wyróżnionych klastrów skupił województwa o charakterze typowo „rolniczym” – o bardzo wysokim udziale rolników wśród pracujących ogółem, dużym udziałem w populacji mieszkańców wsi, wysokim wskaźnikiem zatrudnienia (związany z aktywnością w sektorze rolnictwa) oraz najniższym PKB na pracującego w skali kraju. Województwa należące do czwartego ze zdefiniowanych klastrów charakteryzowały się w przeszłości dużym udziałem Państwowych Gospodarstw Rolnych w zatrudnieniu i działalności rolniczej. W 1998 r. wyróżniał je natomiast najwyższy w skali kraju udział pracujących w sektorze usług (55 procent) oraz duży udział ludności mieszkającej w małych miastach (do 5 tys. mieszkańców), a przede wszystkim najwyższe stopy bezrobocia ze wszystkich wyróżnionych klastrów. Wysoki udział sektora usług w zatrudnieniu okazuje się jednak być jakościowo innym, niż w przypadku województwa mazowieckiego, gdzie wskaźnik zatrudnienia był wysoki a stopa bezrobocia niższa od średniej krajowej. Co więcej, ta grupa województw cechuje się przede wszystkim najniższymi w kraju wskaźnikami aktywności zawodowej, świadczącymi o utrzymujących się problemach strukturalnych i wycofaniu z rynku pracy znacznej grupy osób mających trudności z adaptacją do zmienionej struktury gospodarki, szczególnie zamieszkujących tereny o niedostatkach infrastrukturalnych. Ostatnia z wyodrębnionych grup województw jest najbardziej wewnętrznie zróżnicowana. Są to województwa uprzemysłowione – choć z różną jakością i strukturą przemysłu, a tym samym zróżnicowanym poziomem PKB na pracującego (od 31 tys. PLN w łódzkim do 41 tys. PLN w wielkopolskim). Ponadto, różnice pomiędzy poszczególnymi klastrami widoczne są na poziomie struktury wykształcenia mieszkańców. Na tym tle zdecydowanie wyróżnia się województwo mazowieckie, w którym udział osób z wyższym wykształceniem w 2001 r. sięgał 13 procent, w porównaniu do 9,4 procent przeciętnie w kraju. Drugim biegunem w tym zakresie było w 2001 r. woj. śląskie, w którym wyższym wykształceniem legitymowało się 8 procent mieszkańców. Jednocześnie woj. śląskie wyróżniało się najniższym udziałem osób z wykształceniem podstawowym (22 procent, znacznie poniżej średniej dla kraju na poziomie 28 procent).³⁰ Największym odsetkiem mieszkańców z wykształceniem podstawowym na przestrzeni analizowanego okresu charakteryzowały się województwa „rolnicze”.

Zmiany gospodarcze, jakie miały miejsce w kolejnych latach nie zmieniły struktury tak zdefiniowanych grup województw, jednak wpłynęły na pogłębienie zasygnalizowanych powyżej kontrastów między klastrami, szczególnie w odniesieniu do miernika ogólnego poziomu rozwoju gospodarczego i produktywności (PKB na pracującego) oraz wskaźnika zatrudnienia.

Pomimo, iż polskie regiony charakteryzuje niejednorodny stopień rozwoju gospodarczego i sytuacji na rynku pracy, skala tego zróżnicowania jest relatywnie niewielka. Współczynniki regionalnej zmienności zatrudnienia i bezrobocia w Polsce pozostają jednymi z najniższych wśród krajów Unii Europejskiej. Najlepszym punktem odniesienia dla sytuacji w Polsce jest porównywalna wielkością populacji oraz liczby regionów Hiszpania. Współczynnik zmienności wskaźnika zatrudnienia w tym kraju kształtował się w 2003 r. na poziomie 9 procent – przy 7 procentach w Polsce, a różnica między najwyższym i najniższym notowanym wskaźnikiem zatrudnienia sięgała 16 punktów procentowych (odpowiednio 10 w Polsce). Różnice w odchyleniach regionalnych stóp zatrudnienia od średniej krajowej Polski i Hiszpanii widoczne są na poniższym wykresie. Jak widać, niższe zróżnicowanie regionalne w Polsce wynika przede wszystkim z małego zróżnicowania pomiędzy województwami znajdującymi się poniżej średniej. Warto także podkreślić, iż skala wewnętrznego zróżnicowania poszczególnych województw pod względem sytuacji na rynku pracy jest znacznie większa, niż rozpiętości między samymi województwami.

³⁰ Wynika to ze struktury gospodarki tego regionu, bowiem przemysł wydobywczy, hutniczy i ciężki zatrudnia przede wszystkim osoby o wykształceniu zasadniczym zawodowym, a także średnim technicznym.

Wykres 32. Regionalne wskaźniki zatrudnienia w Polsce i Hiszpanii.

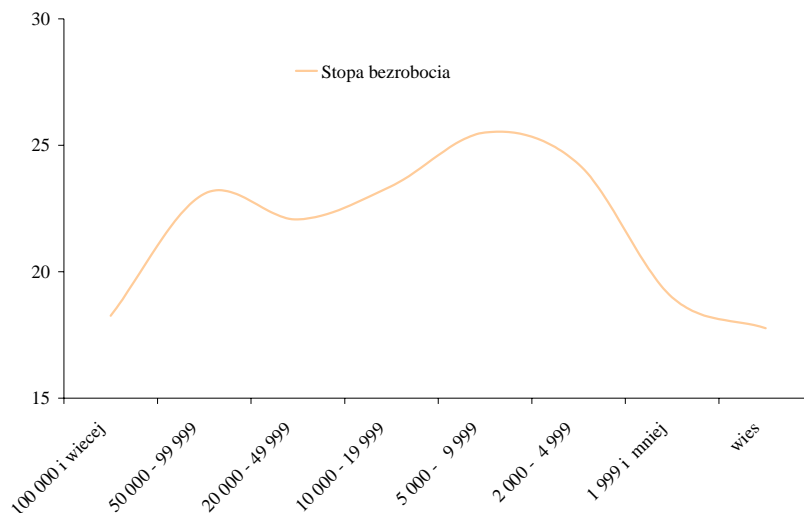


Na osi x oznaczono regiony w Polsce (16) oraz Hiszpanii (17), a na osi y – odchylenia ich wskaźników zatrudnienia od średniej danego kraju.

Źródło: Dane Eurostat, obliczenia własne DAE MGiP.

Różnice w aktywności zawodowej w skali kraju zauważalne są także pod kątem wielkości miejscowości. Tradycyjnie najwyższy wskaźnik zatrudnienia odnotowuje się na wsi oraz w największych miastach (ponad 100 tys. mieszkańców). Najniższy udział osób pracujących w populacji występuje wśród mieszkańców miast najmniejszych, liczących do 10 tys. osób, które to miasta cechują się zazwyczaj małym zróżnicowaniem rodzajów działalności gospodarczej. W nich też najwyższa jest stopa bezrobocia, o 4 do 6 punktów procentowych wyższa niż przeciętnie w kraju, co obrazuje poniższy wykres.

Wykres 33. Stopa bezrobocia (w proc.) w zależności od wielkości miejscowości (w tysiącach mieszkańców).



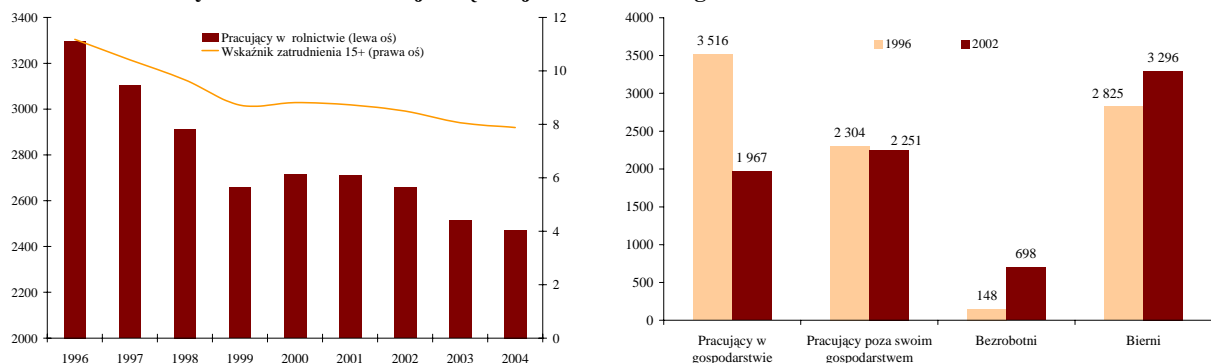
Źródło: Dane GUS BAEL 2003r., obliczenia własne DAE MGiP.

2.7. Praca w rolnictwie

Analiza sytuacji rolnictwa w Polsce nastęrcza trudności, związanych przede wszystkim z brakiem miarodajnych, wiarygodnych i jednoznacznych danych. Nawet wyniki Narodowych Spisów Rolnych (NSR) przeprowadzonych w latach 1996 i 2002 nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, ile osób w Polsce pracuje w rolnictwie. Jedną z przyczyn tej sytuacji jest sama definicja „pracującego w rolnictwie”.³¹ W związku z tym, w tym podrozdziale posłużono się przede wszystkim danymi BAEL (zwłaszcza dla ilustracji liczby pracujących i przepływów), wzbogaconymi o wyniki NSR dla prezentacji zmian strukturalnych między spisami. Ponieważ spisy zostały przeprowadzone w 1996 i 2002 r., opis rolnictwa w podrozdziale koncentruje się na tych dwóch okresach.

W 2002 r. w rolnictwie pracowało 19 procent ogółu pracujących w Polsce, wytwarzając jedynie 3,1 procent wartości dodanej brutto. Udział rolnictwa w tworzeniu PKB systematycznie spada (w stosunku do 1996 r. obniżył się ponad dwukrotnie) – jednocześnie udział ludności pracującej w rolnictwie maleje znacznie wolniej (w analizowanym okresie zmniejszył się o ponad 3 punkty procentowe). Rolnictwo bardzo powoli dostosowuje się więc do nowych warunków gospodarowania, czego wyrazem jest niska produktywność i powiązane z nią znaczne, trudne do oszacowania, ukryte bezrobocie. Należy podkreślić, że zmiany strukturalne w rolnictwie utrudnione są przez sytuację na rynku pracy poza rolnictwem. O ile w okresie 1994–1999, tzn. w latach relatywnie dobrej sytuacji na rynku pracy zatrudnienie w tym sektorze zmniejszyło się o ponad 800 tys. osób (24 procent), to w 2000 r. liczba pracujących w rolnictwie wzrosła o 60 tys. osób. Szok rosyjski i spadek zatrudnienia poza rolnictwem spowodowały pewien napływ siły roboczej na wieś – niekoniecznie tam potrzebnej – zwiększając tym samym ukryte bezrobocie. W 2001 r. sytuacja się ustabilizowała i liczba pracujących w rolnictwie ponownie zaczęła stopniowo maleć.

Wykres 34. Liczba pracujących w rolnictwie (w tys.) i wskaźnik zatrudnienia (w proc.) w rolnictwie (lewy wykres) oraz struktura aktywności ekonomicznej związanej z rolnictwem wg BAEL.



Kategoria pracujących poza swoim gospodarstwem rolnym obejmuje zarówno osoby pracujące (głównie lub wyłącznie) poza rolnictwem, jak i osoby pracujące w obcym gospodarstwie rolnym.

Źródło: Opracowanie własne DAE MGIP na podstawie danych BAEL.

Zarówno dane Narodowego Spisu Rolnego (NSR) jak i dane BAEL wskazują na znaczny spadek liczby osób zatrudnionych w rolnictwie pomiędzy 1996 a 2002 r. Według NSR spadek ten wyniósł ponad 1,5 mln osób, przy czym liczba bezrobotnych wśród ludności związanej z rolnictwem wzrosła w tym okresie o 550 tys., a biernych – o niecałe 400 tys. osób. Jednocześnie o ponad 400 tys. zmniejszyła się w tym okresie liczba ludności związanej z rolnictwem. O redukcji liczby osób pracujących w rolnictwie, choć w znacznie mniejszej skali, świadczą także dane BAEL.

Wyniki Narodowego Spisu Rolnego pozwalają na zobrazowanie sytuacji „ludności rolniczej” z punktu widzenia źródeł jej utrzymania. W Polsce w 2002 r. mieszkało około 10 470 tys. członków

³¹ Zgodnie z metodologią GUS zastosowaną w NSR, do pracujących w swoim gospodarstwie rolnym (na działce rolnej) zaliczono osoby pracujące wyłącznie lub głównie w indywidualnych gospodarstwach rolnych powyżej 1 ha, z wyłączeniem gospodarstw produkujących wyłącznie na potrzeby własne, na działkach rolnych (do 1 ha użytków rolnych wyłącznie), z wyłączeniem działek produkujących wyłącznie lub głównie na potrzeby własne, oraz właścicieli zwierząt gospodarskich, z wyłączeniem produkujących wyłącznie lub głównie na potrzeby własne. Metodologia BAEL nie narzuca ograniczenia dotyczącego produkcji na potrzeby własne.

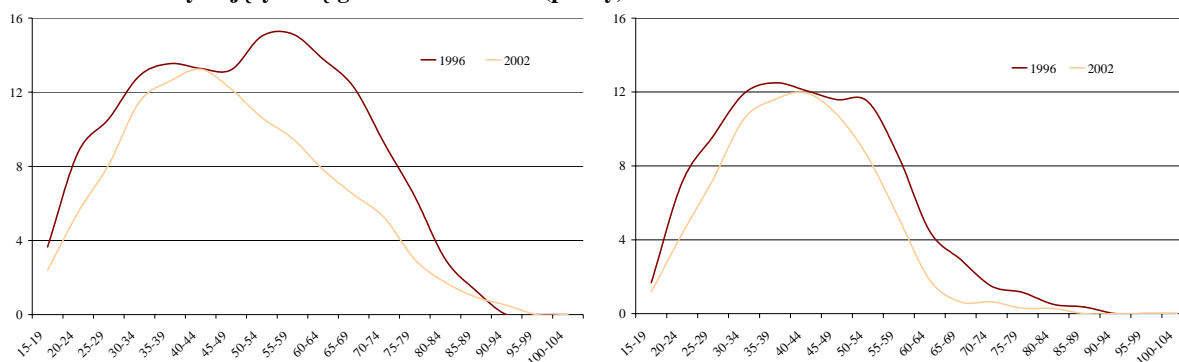
gospodarstw domowych z użytkownikiem gospodarstwa rolnego, w porównaniu do 1996 r. liczba ta spadła – o 1 085 tys. tzn. o około 10 procent. Udział ludności związanej z rolnictwem w populacji spadł tym samym z 29,9 procent w 1996 r. do 27,4 procent w 2002 r. Zaobserwowano także spadek z 16 do 12 procent udziału ludności utrzymującej się wyłącznie z pracy we własnym gospodarstwie rolnym, przy prawie dwukrotnym wzroście udziału osób utrzymujących się wyłącznie z pracy poza swoim gospodarstwem rolnym. Mniej osób deklarowało pracę w swoim gospodarstwie rolnym jako dodatkowe źródło utrzymania, znacząco spadła także liczba ludności utrzymującej się dodatkowo z rolnictwa.

Porównując gospodarstwa domowe z użytkownikiem indywidualnego gospodarstwa rolnego według grup społeczno – ekonomicznych w 1996 i 2002 r., zauważalny jest wyraźne obniżenie się udziału gospodarstw rolników i użytkujących gospodarstwo rolne. Rolnicy odchodzący od swojej dotychczasowej działalności podejmowali się głównie pracy najemnej (wśród gospodarstw rolnych powyżej 1ha udział gospodarstw domowych pracowników wzrósł z 2,9 do 17,4 procent). Bardzo wysoką dynamikę wzrostu w grupie gospodarstw pracowników zaobserwowano także wśród gospodarstw użytkujących działki rolne – w porównaniu do 1996 roku miał miejsce blisko trzykrotny wzrost ich udziału (z 11,7 procent do 32,5 procent). Drugim kierunkiem odpływu z rolnictwa była dezaktywizacja i przechodzenie na niezarobkowe źródła utrzymania (głównie emerytury i renty).

Powyższe dane wskazują na powolną zmianę struktury polskiego rolnictwa: pośrednio świadczą one o coraz mniejszym zaangażowaniu w pracę w tym sektorze i przechodzeniu do działalności w innych sekcjach. Świadczy o tym nie tylko zmniejszenie się ogólnego udziału ludności związanej z rolnictwem w populacji, ale też wzrost wśród tych osób pozarolniczej aktywności ekonomicznej, pomimo ogólnie złej sytuacji na rynku pracy.

Na 2 933 tys. gospodarstw rolnych 65,5 procent prowadzi działalność wyłącznie rolniczą, 8,8 rolniczą i pozarolniczą, 3,5 wyłącznie pozarolniczą – a 22,2 procenta nie prowadzi działalności gospodarczej. W porównaniu do 1996 r., o 16,5 pkt. proc. zmniejszył się udział gospodarstw prowadzących działalność rolniczą – część gospodarstw wycofała się zupełnie z działalności gospodarczej i były to głównie gospodarstwa produkujące wyłącznie na własne potrzeby, których to liczba zmalała w stosunku do 1996 r. dwukrotnie. Najczęstszym powodem zaniechania prowadzenia działalności rolniczej były przyczyny wyłącznie ekonomiczne.³²

Wykres 35. Wskaźnik zatrudnienia w rolnictwie, dla ogółu pracujących w rolnictwie (lewy wykres) oraz pracujących w rolnictwie i utrzymujących się głównie z rolnictwa (prawy).



Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie danych BAEL.

Zmianę strukturalną w sektorze rolnictwa, jaka nastąpiła w okresie 1996–2002, potwierdza także Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności. Poniższe wykresy pokazują skalę spadku zatrudnienia w rolnictwie. Z jednej strony widoczne jest coraz mniejsze zaangażowanie w rolnictwie ludzi młodych, szukających pozarolniczych źródeł utrzymania; z drugiej – skala dezaktywacji rolników powyżej 50 roku życia. Porównanie dwóch wykresów – dla ogółu pracujących w rolnictwie, oraz dla tych rolników, dla których praca w rolnictwie jest jedynym lub głównym źródłem utrzymania

³² GUS, Gospodarstwa domowe i rodziny związane z rolnictwem, NSP 2002 r., s.21.

pokazuje, kto odszedł z pracy w rolnictwie w analizowanym okresie. Zmiany te najbardziej dotknęły osoby po 40 roku życia, dla których rolnictwo było dodatkowym, a nie głównym źródłem utrzymania.

Dodatkowych informacji dostarcza porównanie deklarowanych przez pracujących w rolnictwie źródeł ich utrzymania wg BAEL. W 1996 r. spośród 3 300 tys. osób pracujących w rolnictwie, tylko 2 381 tys. deklaroowało, że rolnictwo jest ich głównym źródłem utrzymania. Pozostali – prawie milion rolników – twierdziło, iż utrzymuje się z innych źródeł, spośród których większość stanowiły emerytura i renta.

Tabela 19. Pracujący w rolnictwie a źródło ich utrzymania w 1996 r.

	W tysiącach	W procentach
Praca poza rolnictwem	18,5	0,6
Praca w rolnictwie	2 381,5	72,0
Emerytura	366,5	11,1
Renta	362,8	11,0
Zasiłek dla bezrobotnych	59,0	1,8
Inne niezarobkowe źródło	17,5	0,5
Na utrzymaniu osoby pracującej poza rolnictwem	30,5	0,9
Na utrzymaniu osoby pracującej w rolnictwie	52,3	1,6
Na utrzymaniu osoby posiadającej niezarobkowe źródło utrzymania	18,0	0,5
Łącznie	3 306,5	100,0

Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie danych BAEL.

W okresie 1996–2002 liczba rolników spadła o ponad 640 tys. w dużej mierze był to odpływ osób, których głównym źródłem utrzymania w 1996 r. była renta (360 tys. osób). Ponad 36 procent z nich pracowało jako pomagający członkowie rodzin i w zdecydowanej większości wycofali się oni z pracy w rolnictwie. Zanotowano jednocześnie znaczący wzrost liczby rolników utrzymujących się głównie z pracy poza rolnictwem, który wyniósł 220 tys. osób.

Źródło informacji o rolnictwie w Polsce stanowią też dane KRUS. Liczba w nim ubezpieczonych znacznie odbiega od liczby rolników wynikającej z BAEL i NSR. W 2002 r. w KRUS ubezpieczonych było 1 541 tys. rolników, ich współmałżonków i pracujących z nimi domowników. Często pojawia się opinia, że to dane KRUS pokazują prawdziwą liczbę rolników w Polsce.³³

Liczba 2 664 tys. osób deklarujących się jako rolnicy nadal jest stosunkowo wysoka, warto jednak mieć na uwadze, że 350 tys. (13 procent) z nich ma ponad 60 lat, a ponad 600 tys. utrzymuje się z innych źródeł niż rolnictwo. Co więcej, spośród 2002 tys. osób deklarujących rolnictwo jako główne źródło swojego utrzymania 6 procent posiada inne dochody – najczęściej jest to renta, emerytura lub praca najemna.

W ostatnich latach w polskim rolnictwie zaszły znaczące zmiany, jednak konieczny jest dalszy, istotny wzrost produktywności pracy w rolnictwie do poziomu porównywalnego z produktywnością poza tym sektorem, gdyż jest to jedyny sposób zapewnienia rolnikom standardu życia identycznego z osiąganym przez ludność pozarolniczą oraz zagwarantowania spójności społecznej i gospodarczej obszarów wiejskich. W ostatnim dziesięcioleciu następowała stopniowa konwergencja poziomu produktywności rolnictwa w Polsce do poziomu UE15, jednak jej tempo było wolniejsze od oczekiwań. W 2003 r. wielkość wartości dodanej rolnictwa przypadającej na jednego pracującego w tym sektorze wynosiła zaledwie 15 procent średniej unijnej (mierzone PPS) w rolnictwie, podczas gdy dla całej gospodarki relacja ta sięgała 48 procent.³⁴ Największym problemem pozostaje nadwyżka siły roboczej: nie tylko osób bezrobotnych zamieszkujących na wsi, ale także osób oficjalnie będących rolnikami, a faktycznie pracujących znacznie poniżej swoich potencjalnych możliwości (pracujący

³³ Różnica w stosunku do danych z innych źródeł wynika w dużej mierze z faktu, iż w KRUS ubezpieczone są osoby pracujące wyłącznie w rolnictwie, posiadające powyżej 1 ha użytków rolnych, nie podlegające innemu ubezpieczeniu społecznemu ani nie posiadające prawa do renty, emerytury lub innych świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

³⁴ Wg danych Eurostat.

w rolnictwie na własny rachunek oraz pomagający członkowie rodzin pracują średnio w tygodniu o 7 godzin mniej niż pracujący poza rolnictwem).³⁵ Wzrost produktywności w rolnictwie jest możliwy tylko pod warunkiem dalszego spadku liczby osób pracujących i jednoczesnej koncentracji produkcji rolnej. W 2002 r. średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w Polsce wynosiła 8,44 ha użytków rolnych, podczas gdy w krajach członkowskich UE była dwa razy wyższa – 18,7 ha.³⁶ w przekroju terytorialnym, przeciętnie największe gospodarstwa rolne położone są na obszarze woj. zachodniopomorskiego (24,11 ha) i warmińsko – mazurskiego (21,47 ha), najbardziej rozdrobnione są natomiast gospodarstwa w województwach małopolskim (3,31 ha) i podkarpackim (3,82 ha).

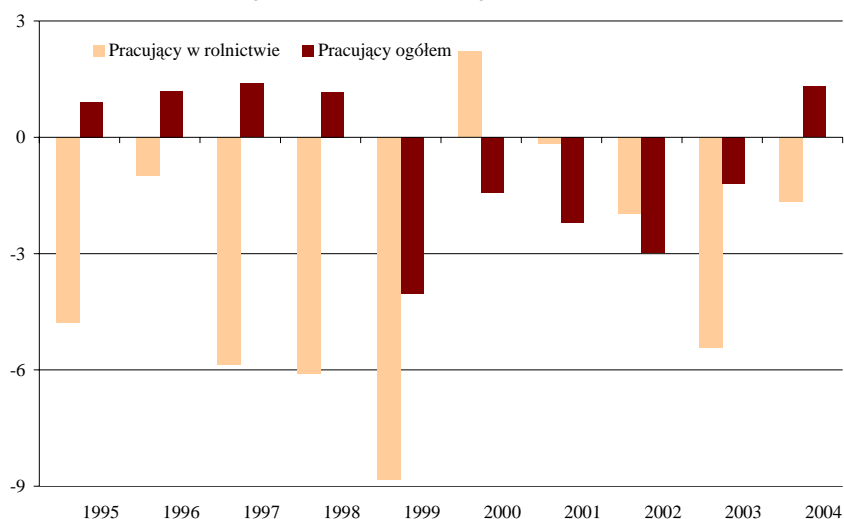
Tabela 20. Pracujący w rolnictwie a źródło ich utrzymania w 2002 r.

	W tysiącach	W procentach
Praca najemna	29,5	1,1
Praca w własnym gospodarstwie rolnym	2002,0	75,2
Praca na własny rachunek poza rolnictwem	239,3	9,0
Emerytura	212,0	8,0
Renta inwalidzka	19,0	0,7
Zasiłek dla bezrobotnych	54,8	2,1
Inne niezarobkowe źródło	38,8	1,5
Pozostawanie na utrzymaniu	40,8	1,5
Na utrzymaniu osoby posiadającej niezarobkowe źródło utrzymania	27,8	1,0
Łącznie	2663,8	100,0

Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie danych BAEL.

Poważnym problemem ograniczającym skalę odpływów z rolnictwa są niewystarczające kwalifikacje pracujących w tym sektorze. Rezultatem są relatywnie wysokie odpływy do bierności (ponad połowa, a w grupie powyżej 54 roku życia – 90 procent – osób odchodzących z rolnictwa wycofuje się jednocześnie z rynku pracy), a w grupie wiekowej 15–54 blisko jedna czwarta zostaje bezrobotnymi. Jednocześnie można zauważyć pewne pozytywne tendencje – najczęściej z pracy w rolnictwie rezygnują osoby młode, w wieku 15–24 lata, decydujące się na kontynuację nauki.

Wykres 36. Porównanie zmian pracujących ogółem i pracujących w rolnictwie (w punktach procentowych) .



Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie danych BAEL.

Poniższy wykres pokazuje, jak kształtowało się zatrudnienie w rolnictwie na tle zatrudnienia ogółem w ciągu ostatnich 10 lat. Liczba osób pracujących w rolnictwie systematycznie malała i jedynie

³⁵ Za „W trosce o pracę” – ostatnie szacunki GUS na temat bezrobocia ukrytego na wsi na podstawie danych z PSR 1996 wskazywały na 917 tys. osób zbędnych w gospodarstwach rolnych.

³⁶ „Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007–2013”, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

w latach 2000–2002 dynamika liczby pracujących w rolnictwie była wyższa (wręcz dodatnia) od dynamiki liczby osób pracujących ogółem. Świadczy o spowolnieniu przemian w rolnictwie w związku z trudną sytuacją na rynku pracy w tych latach. Obserwowany spadek zatrudnienia w rolnictwie osłabia pojawiającą się czasem argumentację, że sektor ten absorbuje bezrobocie w Polsce. Wydaje się natomiast, że w związku z niską produktywnością nie ma miejsca na znaczący wzrost zatrudnienia w tym sektorze.

Podsumowując, rolnictwo w Polsce podlega procesowi zmian, wyraźnie zaznaczających się w przedstawionych analizach. Systematycznie maleje liczba ludności związanej z rolnictwem i utrzymującej się z działalności w tym sektorze. Osoby w wieku produkcyjnym znajdują pracę w innych działach gospodarki, młode osoby pochodzące z rodzin związanych z rolnictwem coraz częściej decydują się na kontynuowanie edukacji, co pozwala przypuszczać, że również odnajdą się na pozarolniczym rynku pracy. Z drugiej jednak strony wydaje się, iż proces modernizacji rolnictwa wymaga zaangażowania w nim osób młodych i lepiej wykształconych niż rolnicy z poprzednich pokoleń. Postępujące zmiany nie są jednak wystarczająco szybkie i głębokie, a produktywność polskiego rolnictwa pozostaje daleko od standardów unijnych (zobacz tabela 13 w rozdziale drugim części II). Główną barierą dla dalszych, bardziej dynamicznych przekształceń na wsi wydaje się być trudna sytuacja na rynku pracy w kraju, która w połączeniu z relatywnie niskimi kwalifikacjami ludności rolniczej utrudnia jej podejmowanie zatrudnienia poza rolnictwem. Warte uwagi są też działania wspierające dywersyfikację zatrudnienia i produkcji na obszarach wiejskich, szczególnie w celu rozwoju usług, co ułatwić może absorpcję wiejskiej siły roboczej poza rolnictwem bez jednoczesnej presji migracyjnej w kierunku miast.

3. Model logitowy polskiego rynku pracy

3.1. Podstawowe cechy modelu

W poprzednich rozdziałach Raportu zidentyfikowane zostały najważniejsze czynniki przyczyniające się do odmiennego kształtowania się sytuacji na rynku pracy w Polsce i pozostałych krajach europejskich. Uderzający i nagły wzrost bezrobocia oraz spadek zatrudnienia okazały się mieć znacznie trwalszy charakter niż w krajach sąsiedzkich, przynajmniej w kilkuletnim horyzoncie czasowym. Ewolucja agregatów i wskaźników rynku pracy dla poszczególnych grup społecznych wskazuje na istotną rolę jego podażowej strony dla absorpcji szoków. Podobne wnioski wynikają z analiz przepływowych, wskazujących na znaczne różnice w intensywnościach utraty pracy i dezaktywizacji poszczególnych grup pracujących, wyróżnionych ze względu na takie charakterystyki jak płeć, wiek lub wykształcenie a także różnice w intensywnościach podejmowania zatrudnienia i opuszczania rynku pracy przez analogicznie zdefiniowane grupy bezrobotnych.

Analiza częstości przepływów, choć istotna dla uzyskania obrazu funkcjonowania rynku pracy, nie pozwala jednak na oddzielenie indywidualnego wpływu poszczególnych czynników, występujących jednocześnie i modyfikujących szanse znalezienia pracy, jej utraty lub współkształtujących decyzje o kontynuowaniu lub zaprzestaniu aktywności zawodowej. W celu oceny względnej siły oddziaływania charakterystyk indywidualnych, stanowiących o jakości kapitału ludzkiego, należy sięgnąć po analizę ekonometryczną. Perspektywy jednostki odnośnie zmiany stanu na rynku pracy zależą również od czynników będących częściowo poza jej kontrolą, takich jak sektor gospodarki, w którym ona pracuje bądź pracowała, lub miejsce zamieszkania. Zjawiskiem szczególnie istotnym dla polskiego rynku pracy jest dezaktywizacja, będąca w znacznej mierze rezultatem dobrowolnej decyzji, wywoływanej jednak dostępnością świadczeń i transferów społecznych. Prawdopodobnym determinantem szans bezrobotnych na podjęcie zatrudnienia jest długość pozostawania bez pracy i działania podejmowane w celu jej znalezienia.

W dalszej części tekstu przedstawiona zostanie mikro–analiza przepływów rocznych z zatrudnienia i bezrobocia dokonana na podstawie danych BAEL.³⁷ W tym celu skonstruowane zostały dwa wielomianowe modele logitowe.³⁸ Zgodnie z metodologią przyjętą w BAEL, wyróżniono trzy stany rynku pracy: pracujący, bezrobotny oraz bierny zawodowo. Każda jednostka pracująca może w tym stanie pozostać lub przejść do dwóch pozostałych, analogicznie jest w przypadku osoby bezrobotnej. Rzeczywista zmienna objaśniana ma zatem charakter dyskretny – jest nią konkretny przepływ, jednakże przekształcenia matematyczne prowadzą do postaci modelu, w którym objaśniane jest prawdopodobieństwo wystąpienia danego przejścia.³⁹ W obu przypadkach, za sytuację bazową przyjęto brak odpływu ze stanu deklarowanego przez jednostkę w okresie wyjściowym, natomiast oszacowania parametrów modelu odzwierciedlać będą wpływ danej zmiennej na prawdopodobieństwo wystąpienia konkretnego odpływu. Należy podkreślić, że dla każdej zmiennej estymowane są dwa parametry, dlatego dany czynnik może istotnie modyfikować jeden, dwa lub zero odpływów. Ponieważ zdecydowana większość zmiennych uznanych za potencjalne determinanty przepływów ma charakter jakościowy, w celu oszacowania ich wpływu posługujemy się zmiennymi binarnymi. W związku z tym, dla każdego z czynników należy wybrać grupę odniesienia, zazwyczaj stanowiącą najliczniejszą podgrupę w ramach danej kategoryzacji. Zmienne objaśniające i grupy odniesienia w ramach każdej z nich przedstawione zostaną w kolejnych częściach podrozdziału.

Ponieważ wielomianowy model logitowy jest nieliniowy względem parametrów, ich oszacowania nie mają jednoznacznej interpretacji. Dlatego dokonano wykładniczego przekształcenia parametrów

³⁷ Przepływy roczne oznaczają, iż porównywana jest sytuacja jednostki w pierwszym i trzecim badaniu, w którym bierze ona udział, czyli w analogicznych kwartałach dwóch kolejnych lat. Podejście takie jest najszerzej stosowanym w literaturze. Przepływy rok do roku nie podlegają zmianom sezonowym, jak ma to miejsce w przypadku przepływów pomiędzy kolejnymi kwartałami, co jest zaletą przyjętej konwencji. Ponadto, dla oceny wpływu charakterystyk indywidualnych i czynników zewnętrznych na szanse utraty pracy, dezaktywizacji lub podjęcia zatrudnienia, ważne są zmiany o charakterze trwałym. Przepływy rok do roku w znacznie mniejszym stopniu odzwierciedlają krótkotrwałe zmiany na rynku pracy. Bezrobociu wynikającemu z przepływów rocznych bliżej do bezrobocia strukturalnego, a bezrobociu wynikającemu z przepływów kwartalnych – do frykcyjnego.

³⁸ Szersza prezentacja wyników znajduje się w pracach Lewandowski et al. (2005a, 2005b).

³⁹ Krótka prezentacja użytej metody ekonometrycznej znajduje się w Aneksie, wyczerpujący jej opis znajduje się w pracy Green'a (2003).

i uzyskując w ten sposób tak zwany iloraz względnych prawdopodobieństw (relative risk ratio – RRR). W najistotniejszym przypadku zmiennych binarnych, RRR oznacza zmianę prawdopodobieństwa wystąpienia danego przepływu, jeżeli jednostka posiada cechę identyfikowaną przez daną zmienną binarną, przy czym RRR=1 oznacza brak zmiany prawdopodobieństwa, RRR>1 świadczy o jego wzroście, RRR<1 o spadku. Przykładowo, jeżeli w równaniu wyjaśniającym prawdopodobieństwo przepływu z pracy do bierności, RRR=1,70 dla zmiennej binarnej przyjmującej wartość 1 dla kobiet a 0 dla mężczyzn, kobieta cechuje się o 70 proc. wyższym prawdopodobieństwem dezaktywizacji niż mężczyzna o wszystkich pozostałych cechach takich samych.

3.2. Prezentacja danych i zmiennych

Prezentowane modele oszacowano na podstawie obserwacji pochodzących z badania BAEL w okresach 1997/8, pierwszy kwartał 1998/9, 2000/1, 2001/2, 2002/3, 2003/4.⁴⁰ Ze względu na przerwę w realizacji badania nie jest możliwe określenie przepływów pomiędzy rokiem 1998 a 1999 oraz pomiędzy rokiem 1999 i 2000. Niedostatek ten szczególnie dotkliwy jest w świetle gwałtownego przyrostu skali bezrobocia w roku 1999. Niemniej jednak dostępne są dane sprzed wystąpienia szoku, jak i późniejsze. Tabela 21 zawiera liczebności pracujących i bezrobotnych w kolejnych panelach, czyli liczby obserwacji użytych w obu modelach. Należy zwrócić uwagę, że w analizie uwzględniono kobiety w wieku 15–59 lat oraz mężczyzn w wieku 15–64 lata, czyli jednostki młodsze niż ustawowy wiek emerytalny.

W wyjściowych specyfikacjach obu modeli użyte zostały następujące zmienne objaśniające (w nawiasach podano grupy odniesienia):

- płeć (mężczyźni),
- stan cywilny (osoby pozostające w związku małżeńskim),
- zbiór zmiennych binarnych dla grup wiekowych o szerokości 10–letniej (25–34 lata),
- zbiór zmiennych binarnych dla wykształcenia (osoby o wykształceniu średnim lub policealnym),
- zbiór zmiennych binarnych dla wielkości miejsca zamieszkania (mieszkańcy miast o 20–50 tysiącach mieszkańców),
- zbiór zmiennych binarnych dla głównego źródła dochodu gospodarstwa domowego (członkowie gospodarstw osiągających główny dochód z pracy najemnej lub własnej pozarolniczej działalności gospodarczej),
- zbiór zmiennych binarnych dla okresów, z których pochodzą panele (panel 2000/1),
- stopa bezrobocia w danym województwie.

Tabela 21. Dekompozycja prób użytych w estymacji logitowych modeli przepływów na polskim rynku pracy.

Panel	Pracujący		Bezrobotni	
	Liczebność	Odsetek próby (w procentach)	Liczebność	Odsetek próby (w procentach)
1997/8	23465	29,82	3271	21,55
1998/9	5764	7,32	807	5,32
2000/1	17935	22,70	3684	24,27
2001/2	13130	16,69	3027	19,94
2002/3	9599	12,20	2242	14,77
2003/4	8797	11,18	2150	14,16
Suma	78960	100,00	15181	100,00

Kobiety w wieku 15–59, mężczyźni w wieku 15–64. Próba składa się z 4 paneli 1997/8, 1 panelu 1998/9 (pierwszy kwartał), 4 paneli 2000/2001, 3 paneli 2001/2 (pierwsze 3 kwartały), 4 paneli 2002/3 i 2 paneli 2003/4 (pierwsze 2 kwartały).

Źródło: Bukowski, Lewandowski (2005a, 2005b).

⁴⁰ Ze względu na przerwę w realizacji badania w roku 1999 i zmiany metodologiczne wprowadzane przez GUS z rokiem 2002, możliwe jest jedynie skonstruowanie odpowiednich paneli i określenie przepływów pomiędzy czterema kwartałami roku 1997 i analogicznymi kwartałami 1998, pierwszym kwartałem 1998 i pierwszym kwartałem 1999, czterema kwartałami roku 2000 i analogicznymi kwartałami 2001, trzema kwartałami roku 2001 i analogicznymi kwartałami 2002, czterema kwartałami roku 2002 i analogicznymi kwartałami 2003 – jednak w tym przypadku nie jest możliwe połączenie pełnych zbiorów danych – oraz pomiędzy pierwszymi dwoma kwartałami 2003 i analogicznymi kwartałami 2004. Więcej informacji na temat tworzenia paneli zamieszczono w aneksie.

Płeć, poziom wykształcenia i wiek wpływają na różnice w indywidualnej podaży pracy i na poziom kapitału ludzkiego. Ewolucja wskaźników rynku pracy dla grup wyróżnionych na ich podstawie przebiegała odmiennie, a różnice te są także widoczne w statystykach przepływów, co ukazano we wcześniejszych częściach Raportu. Odzwierciedlają one podażową stronę rynku pracy. W analizie uwzględniono wskaźniki wielkości miejsca zamieszkania, ze względu na to, że w dużych miastach zróżnicowanie działalności gospodarczej może ułatwiać znalezienie lub zmianę zatrudnienia. Decyzje o indywidualnej podaży pracy podejmowane są wewnątrz gospodarstwa domowego a szczególne znaczenie w naszej analizie – w świetle niskiej aktywności zawodowej w Polsce – odgrywają czynniki określające odpływy poza rynek pracy. Z tych względów użyto zmiennych określających główny dochód gospodarstwa domowego, ponieważ jednostki uzyskujące dochód ze źródeł innych niż praca, takich jak renta lub emerytura, mogą być bardziej skłonne do opuszczenia rynku pracy.

W celu uchwycenia zmian otoczenia instytucjonalnego, przejść strukturalnych i zróżnicowania intensywności przepływów nie znajdujących wytłumaczenia w zróżnicowaniu podstawowych zmiennych objaśniających, przedstawiane modele zawierają także zmienne binarne dla efektów czasowych oraz stopę bezrobocia, obliczoną dla każdej jednostki w próbie jako średnia stopa bezrobocia w danym województwie w ciągu 4 kwartałów poprzedzających wejście jednostki do badania BAEL.

Ponadto w każdym z modeli użyte zostały zmienne właściwe dla modelowanego zagadnienia. W przypadku przepływów z zatrudnienia są to:

- staż w danym miejscu pracy,
- status zatrudnienia (osoby pracujące w pełnym wymiarze godzin w pracy najemnej stanowią grupę odniesienia),
- wielkość podmiotu gospodarczego mierzona liczbą pracowników (osoby pracujące w firmach zatrudniających od 20 do 100 pracowników stanowią grupę odniesienia),
- sektor gospodarki (osoby pracujące w przemyśle stanowią grupę odniesienia).

Akumulacja kapitału ludzkiego zachodzi nie tylko w toku edukacji, lecz także dzięki nabywaniu wiedzy specyficznej dla danego stanowiska, nauce przez praktykę itp., dlatego produktywność pracy pracownika może wzrastać wraz z wydłużaniem się stażu pracy u danego pracodawcy. Staż może także przybliżać nie obserwowalne zróżnicowanie pozycji przetargowej wśród pracowników. Można oczekiwać, iż osoby zatrudnione w niepełnym wymiarze godzin cechują się niższą trwałością zatrudnienia niż osoby pracujące na pełen etat, w przypadku samozatrudnionych prawdziwa może być zależność odwrotna. Tak wyróżnione grupy pracowników różnią się między sobą poziomem kapitału ludzkiego, dlatego zmienne te uwzględniono *explicite* w modelu. Poszczególne sektory gospodarki oferują miejsca pracy o różnej stabilności zatrudnienia ze względu na wahania cykliczne, idiosynkratyczne szoki popytowe i procesy restrukturyzacji. Podmioty gospodarcze różnej wielkości (mierzonej liczbą pracowników) także nie są jednorodne w tym względzie.

Dla odpływów z bezrobocia fundamentalne znaczenie ma długość pozostawania bez pracy, bowiem odpływ do zatrudnienia zachodzi najintensywniej w pierwszych miesiącach bezrobocia. W miarę jego wydłużania następuje deprecjacja kapitału ludzkiego a długi okres bezrobocia może być także postrzegany jako oznaka niskiej produktywności. Konieczne wydaje się więc uwzględnienie tego efektu. W tym celu skonstruowano zestaw zmiennych binarnych dla grup wyróżnionych na podstawie okresu pozostawania bez pracy. Zmiennymi w modelu odpływów z bezrobocia są także:

- okres pozostawania bez pracy (osoby nie pracujące od 12 do 24 miesięcy stanowią grupę odniesienia),
- metoda poszukiwania pracy (osoby korzystające z usług Powiatowych Urzędów Pracy stanowią grupę odniesienia),
- rejestracja w urzędzie pracy (osoby zarejestrowane stanowią grupę odniesienia),
- zasiłek dla bezrobotnych (osoby nie otrzymujące zasiłku stanowią grupę odniesienia),
- szkolenia (osoby nie biorące udziału w szkoleniach stanowią grupę odniesienia),
- sektor gospodarki, w którym miała miejsce ostatnia praca lub brak doświadczenia zawodowego (osoby pracujące wcześniej w przemyśle stanowią grupę odniesienia).

Większość bezrobotnych poszukuje pracy poprzez powiatowe urzędy pracy, lecz rodzaj podejmowanych działań w celu znalezienia zatrudnienia może być pochodną indywidualnych charakterystyk, dlatego metodę poszukiwania uwzględniono *explicite*. W przypadku bezrobotnych pobierających zasiłek uzyskane wyniki mogą być obciążone błędem wynikającym ze znacznie krótszego okresu bezrobocia tych jednostek.

3.3. Znaczenie kapitału ludzkiego

Celem prezentowanej analizy jest odpowiedź na pytanie, czy konkretna podgrupa pracujących lub bezrobotnych, wyróżniona ze względu na pewną posiadaną cechę, wykazuje w odniesieniu do grupy kontrolnej, istotnie inne prawdopodobieństwo przepływu do danego stanu. Należy pamiętać o tym interpretując uzyskane oszacowania RRR.

3.3.1. Rola płci i wykształcenia

Ilorazy względnych prawdopodobieństw w modelach 1 i 2, ukazane w tabeli 23, potwierdzają zasadnicze znaczenie kapitału ludzkiego dla przepływów na polskim rynku pracy. Płeć odgrywa wysoce istotną statystycznie rolę w obu modelach: kobiety wykazują *ceteris paribus* o 9 procent niższe prawdopodobieństwo przepływu z zatrudnienia do bezrobocia i o 81 procent wyższe prawdopodobieństwo przepływu do bierności zawodowej niż mężczyźni. Bezrobotne kobiety cechują się prawdopodobieństwem podjęcia pracy niższym o nieomal 30 procent, natomiast w przypadku bierności prawdopodobieństwo przepływu ulega podwyższeniu o 57 procent. Wyniki te wskazują na mocne powiązanie prawdopodobieństwa dezaktywizacji z płcią. Z drugiej strony, skala rotacji między zatrudnieniem a bezrobociem jest w przypadku kobiet niższa. Odmienne są więc proporcje przepływów dla obu płci, potwierdzone przez częstości zaprezentowane w tabeli 22. Należy jednak podkreślić, iż oszacowanie modelu 2, wyjaśniającego odpływy z bezrobocia, na próbie złożonej z obserwacji od 2000 roku implikuje nieco słabszy negatywny wpływ płci na prawdopodobieństwo przepływu do zatrudnienia. Oznacza to, iż wraz z nastaniem i utrzymywaniem się trudnej sytuacji na rynku pracy, sytuacja mężczyzn uległa względnie silniejszemu pogorszeniu. W odniesieniu do przepływów z zatrudnienia, należy zaznaczyć, że o ile istotnie wyższe prawdopodobieństwo dezaktywizacji wśród kobiet jest rezultatem odpornym na zmianę specyfikacji modelu, o tyle niższe prawdopodobieństwo przepływu do bezrobocia wynika z różnic w sektorowej strukturze zatrudnienia obu płci i z uwzględnienia statusu zatrudnienia. Praca na własny rachunek istotnie podwyższa pewność zatrudnienia obniżając, w porównaniu do pracy najemnej na pełen etat, prawdopodobieństwo obu odpływów o 50 procent, natomiast praca w niepełnym wymiarze godzin istotnie zwiększa prawdopodobieństwo utraty pracy, mocniej oddziałując na dezaktywizację (porównaj tabela 23). Ponieważ mężczyźni stanowią 55 procent próby, ale zarazem stanowią większość wśród samozatrudnionych – 63,3 procent – i mniejszość wśród pracujących w niepełnym wymiarze godzin – 45,8 procent – status zatrudnienia działa na ich korzyść. Wnioskować można, iż status zatrudnienia (przeciętnie rzecz biorąc wskazujący na mniejszą pewność zatrudnienia wśród kobiet) określa wyższe ryzyko utraty przez nie pracy, a płeć determinuje stan docelowy w momencie utraty zatrudnienia. Jeżeli w modelu nie uwzględnia się statusu zatrudnienia, kobiety cechują się znacznie wyższym ryzykiem przepływu do bierności, jednakże w przepływie do bezrobocia istotnych statystycznie różnic nie ma. W takiej sytuacji, nieco niższe częstotliwości przepływu do bezrobocia, widoczne w tabeli 22, wynikają po części z różnic w stabilności zatrudnienia w sektorach gospodarki tradycyjnie zdominowanych przez kobiety i przez mężczyzn, do czego wrócimy w dalszej części tekstu, oraz z różnic w wykształceniu – kobiety są przeciętnie nieco lepiej wykształcone.

Wykształcenie okazuje się być więc czynnikiem niezwykle silnie różnicującym ryzyko odpływów z zatrudnienia – silniejszy wpływ wywierając na odpływ do bezrobocia – oraz przepływu z bezrobocia do pracy. Jest ono jednak nieistotne dla prawdopodobieństwa dezaktywizacji bezrobotnych. W porównaniu do grupy odniesienia, jaką są jednostki o wykształceniu średnim lub policealnym, zatrudnieni o wykształceniu wyższym wykazują prawdopodobieństwa odpływu z zatrudnienia do bezrobocia i bierności niższe o odpowiednio 63 procent i 52 procent, pracownicy o wykształceniu

zawodowym⁴¹ wykazują prawdopodobieństwa wyższe o odpowiednio 56 procent i 22 procent, natomiast osoby o wykształceniu co najwyżej podstawowym – o 79 procent i 86 procent. Do pewnego stopnia różnice te odzwierciedlają odmienną strukturę sektorową zatrudnienia poszczególnych grup, niemniej jednak nawet po uwzględnieniu sektorów gospodarki różnice związane z wykształceniem pozostaną znaczne i silnie statystycznie istotne. W odniesieniu do bezrobocia, warto podkreślić dużo większe zróżnicowanie pomiędzy bezrobotnymi o wykształceniu wyższym a grupą odniesienia, niż pomiędzy jednostkami o wykształceniu poniżej średniego a grupą odniesienia. Wyniki te wskazują, iż ukończenie uczelni wyższej przynosi największy krańcowy przyrost kapitału ludzkiego i poprawę relatywnych szans na rynku pracy.

Uzyskane wyniki wskazują na znaczne zróżnicowanie pozycji na rynku pracy związane z wykształceniem, gdzie jednostki słabo wykształcone nie tylko cechują się wyższym ryzykiem utraty pracy, lecz stoją także w obliczu trudności jej znalezienia, co dodatkowo przyczynia się do deprecjacji ich umiejętności. Tym samym zjawisko trwałego wykluczenia z rynku pracy dotyka głównie osoby o wykształceniu niższym od średniego, choć zróżnicowanie szans na opuszczenie bezrobocia między osobami o wykształceniu średnim i zawodowym nie jest duże.

3.3.2. Rola wieku, długości okresów poza zatrudnieniem i rozmiaru firm

Wiek odgrywa istotną statystycznie rolę w modelach 1 i 2. Osoby młode, poniżej 25 roku życia cechują się najniższą stabilnością zatrudnienia, ale równocześnie najniższą (nie licząc osób powyżej 55 roku życia) trwałością bezrobocia. Znaczne fluktuacje pomiędzy zatrudnieniem i bezrobociem oraz relatywnie wyższe odpływy do bierności (związane prawdopodobnie z kontynuowaniem edukacji) znajdują potwierdzenie w RRR prezentowanych w tabeli 23. Wysoka stopa bezrobocia w tej grupie w znacznej mierze wynika zatem z wyższego niż w innych grupach wiekowych bezrobocia frykcyjnego. Pozostałe grupy wiekowe nie różnią się między sobą prawdopodobieństwami przepływu do bezrobocia, jednakże wywierają mocny i statystycznie istotny wpływ na przepływ w stronę przeciwną, którego prawdopodobieństwo maleje wraz z wiekiem. Wskazuje to na wyższą trwałość skutków szoku rosyjskiego wśród starszych grup, których atrakcyjność na rynku pracy spada z każdym kolejnym rokiem, w miarę podnoszenia się ich wieku, okresów pozostawania bez pracy i deprecjacji umiejętności. Należy jednak podkreślić, że pozytywna zależność pomiędzy wiekiem a prawdopodobieństwem dezaktywizacji wynika z bardzo mocnej siły tej zależności wśród mężczyzn, bowiem wśród kobiet zależność taka nie występuje. Warta uwagi jest też obserwacja, że w modelu 2, oszacowanym na próbie złożonej z przepływów po 2000 roku, nie występują już różnice w prawdopodobieństwie znalezienia pracy między grupami 15–24 a 25–34, co jest zgodne z obserwacjami na poziomie makro przedstawionymi w pierwszej części niniejszego opracowania.

Tabela 22. Częstotliwości przepływów z zatrudnienia i bezrobocia dla kobiet i mężczyzn oraz wg wieku (w procentach). Przepływy z lat 1997/8, 1998/9, 2000/1, 2001/2, 2002/3, 2003/4.

	Zatrudnienie			Bezrobocie		
	Zatrudnienie	Bezrobocie	Bierność	Zatrudnienie	Bezrobocie	Bierność
Mężczyźni	93,6	3,6	2,8	26,1	62,8	11,1
Kobiety	92,7	2,8	4,5	19,7	62,5	17,8
Wiek 15–24	85,9	8,6	5,5	22,7	66,1	11,2
Wiek 25–34	94,1	3,7	2,2	22,8	66,0	11,2
Wiek 35–44	95,7	2,6	1,7	18,5	69,7	11,8
Wiek 45–54	93,6	2,2	4,2	13,5	67,4	19,1
Wiek 55–64	87,3	1,1	11,6	7,0	53,8	39,2

Kobiety w wieku 15–59, mężczyźni w wieku 15–64. Porównywany jest status na rynku pracy w rocznych interwałach. Prezentowane są odsetki osób przepływających z danego stanu wyjściowego do każdego z możliwych trzech stanów końcowych.

Źródło: Bukowski, Lewandowski (2005a, 2005b).

Z wiekiem powiązane są także: staż w przypadku pracujących oraz długość pozostawania bez pracy – zarówno średnie jak i dominanty dla obu zmiennych są wyższe w kolejnych kohortach. Staż statystycznie istotnie obniża prawdopodobieństwo utraty pracy, co potwierdza przypuszczenia wywodzące się z argumentów teoretycznych. Należy pamiętać, że wpływ stażu jest znacznie mocniejszy w przypadku prawdopodobieństwa odpływu do bezrobocia, co w połączeniu z istotnością

⁴¹ W niniejszym rozdziale przez wykształcenie zawodowe rozumie się wykształcenie zasadnicze zawodowe.

wieku dla dezaktywizacji i nieistotnością dla przepływu do bezrobocia wskazuje, iż to staż był względnie ważniejszy od wieku przy zwalnianiu pracowników, natomiast wiek decydował o dezaktywizacji, co potwierdza tezę o jej w znacznej mierze dobrowolnym charakterze.

Długość okresu poza zatrudnieniem istotnie różnicuje szanse na znalezienie pracy, które maleją dla kolejnych wyróżnionych grup bezrobotnych. Co więcej, różnice względnego prawdopodobieństwa pomiędzy nimi obniżają się wraz z wydłużaniem okresów poza zatrudnieniem, czyli utrata szans na znalezienie pracy następuje w malejącym tempie, szybko spadając w dwóch pierwszych latach bez pracy. Z drugiej strony, prawdopodobieństwo dezaktywizacji wzrasta, choć w tym wypadku różnice między grupami są niższe niż w przypadku odpływu do zatrudnienia. Co więcej, osoby pozostające bez pracy dłużej niż 6 a krócej niż 24 miesiące nie różnią się między sobą w kwestii ryzyka dezaktywizacji. Warto jeszcze podkreślić, że w modelu oszacowanym dla przepływów z bezrobocia po 2000 roku ilorazy względnych prawdopodobieństw przepływów dla grup o różnym czasie pozostawania bez pracy nie ulegają znaczącym zmianom, jednakże relatywna przewaga osób nie pracujących do 6 miesięcy jest nieco wyższa. Te osoby w pierwszej kolejności odczuły poprawę koniunktury po roku 2003.

Omawiając wagę płci dla ryzyka utraty pracy podkreślone zostało znaczenie statusu zatrudnienia: osoby pracujące na własny rachunek cechują się niższym prawdopodobieństwem obu odpływów, a pracujące w niepełnym wymiarze godzin wyższym. W odniesieniu do rozmiaru przedsiębiorstwa pracodawcy, RRR zawarte w tabeli 23 sugerują, iż pracownicy firm zatrudniających do 20 osób wykazywali wyższe prawdopodobieństwo obydwu odpływów, co przekłada się na istotnie niższą pewność zatrudnienia niż doświadczana przez osoby zatrudnione w firmach o 20–100 pracownikach. Pracujący w podmiotach zatrudniających powyżej 100 osób wykazywali względnie niższe prawdopodobieństwo odpływu do bezrobocia, lecz wyższe do bierności, co w efekcie sprawia, iż ryzyko utraty pracy nie było w ich przypadku różne od tego dla grupy odniesienia, lecz odmienne były kierunki odpływów.

Przedstawione efekty, podobnie jak i wpływ samozatrudnienia powiązane są z różnicami sektorowymi: 2/3 pracujących na własny rachunek w próbie pracuje w rolnictwie, a firmy zatrudniające do 20 osób w znacznej mierze skupione są w rolnictwie i usługach. Podmioty o zatrudnieniu powyżej 100 osób znajdują się przede wszystkim w administracji publicznej, edukacji, służbie zdrowia, przemyśle i górnictwie. Model 1 oszacowano także po usunięciu z próby 16 201 pracujących w rolnictwie, cechujących się bardzo niskimi odpływami z zatrudnienia. Nie zmieniła się istotność różnic w wielkości firm i statusie zatrudnienia, choć pozytywny wpływ pracy na własny rachunek na pewność zatrudnienia uległ nieco obniżeniu. Włączenie do modelu sektorowych zmiennych binarnych także nie zmienia znacznie powyższych wniosków. Zanika jednak istotność wpływu na przepływ do bierności podmiotów o zatrudnieniu przewyższającym 100 osób, a maleje nieco oddziaływanie firm małych na prawdopodobieństwa odpływów (pozostaje ono jednak nadal istotne na poziomie 1 procent). Wpływ pracy na własny rachunek okazuje się być odporny na poszerzenie modelu, natomiast relatywne ryzyko jej utraty przez pracujących w niepełnym wymiarze ulega wręcz podwyższeniu. Zmiany te są jednak nieznaczące.

3.4. Stopa bezrobocia i efekty czasowe

Ważną rolę w obu modelach przepływów odgrywają zmienne przybliżające wpływ czynników zewnętrznych, których uwzględnienie *explicite* w modelu nie jest możliwe. Zgodnie z oczekiwaniami i przesłankami teoretycznymi, im wyższa stopa bezrobocia, tym wyższe prawdopodobieństwo utraty pracy (por. tabela 23). Istotność tej zmiennej odzwierciedla jednak przede wszystkim zróżnicowanie przepływów w czasie, ponieważ znacznie niższymi odpływami z zatrudnienia przed wystąpieniem szoku towarzyszyły niższe stopy bezrobocia. Analogiczne wnioski dotyczą odpływów z bezrobocia. Dodatkowo, niewyjaśniane przez zmienne fundamentalne, zróżnicowanie siły przepływów w czasie odzwierciedlone jest przez istotność efektów czasowych. Skonstruowanie pełnego panelu 2002/3 jest niemożliwe, więc oszacowania dla tej zmiennej zostały uznane za mylące i nie będą one omawiane. W porównaniu do okresu 2000/1, przed wystąpieniem szoku ryzyko utraty pracy, a w szczególności ryzyko przepływu do bezrobocia było istotnie niższe, natomiast 2001/2 to okres istotnie niższego względnego prawdopodobieństwa przepływu do bierności – co odzwierciedla wysoki napływ do bezrobocia w tym okresie.

Tabela 23. Wielomianowy model logitowy przepływów na polskim rynku pracy. Przepływy z lat 1997/8, 1998/9, 2000/1, 2001/2, 2002/3, 2003/4.

	Model 1: Charakterystyki indywidualne oraz miejsca pracy		Model 2: Charakterystyki indywidualne oraz długość okresu bez pracy	
	Przepływ z zatrudnienia do:		Przepływ z bezrobocia do:	
	Bezrobocie	Bierność	Zatrudnienie	Bierność
Kobieta	0,91**	1,81***	0,71***	1,57***
Stan wolny	1,32***	0,74***	0,72***	0,75***
Wiek 15–24	1,38***	2,51***	1,13**	1,32***
Wiek 35–44	1,03	0,72***	0,85**	0,97
Wiek 45–54	1,05	1,77***	0,68***	1,66***
Wiek 55–64	0,75**	5,74***	0,39***	4,15***
Wyższe	0,37***	0,48***	2,00***	1,13
Zawodowe	1,56***	1,22***	0,79***	0,89*
Podstawowe lub niższe	1,79***	1,86***	0,60***	0,96
Staż	0,90***	0,99**	–	–
Miasto powyżej 100.000	0,88*	0,96	1,02	1,27***
Wieś	0,84**	0,85**	1,13*	1,05
Główne źródło utrzymania – gospodarstwo rolne	0,36***	0,57***	1,27**	1,26**
Główne źródło utrzymania – renta lub emerytura	1,00	1,05	1,81***	1,03
Główne źródło utrzymania – zasiłek dla bezrobotnych	1,48	1,14	0,95*	1,19***
Główne źródło utrzymania – inne	1,19	1,43	1,43***	0,96
Samo zatrudniony	0,50***	0,51***	–	–
Niepełny etat	1,17**	1,75***	–	–
Firma<20	1,16**	1,34***	–	–
Firma>100	0,79***	1,17***	–	–
Bez pracy do 6 miesięcy	–	–	1,46***	0,86**
Bez pracy 6–12 miesięcy	–	–	1,28***	0,99
Bez pracy 24–36 miesięcy	–	–	0,83**	1,23**
Bez pracy 36–48 miesięcy	–	–	0,70***	1,04
Bez pracy 48–72 miesięcy	–	–	0,59***	1,32***
Bez pracy 72–100 miesięcy	–	–	0,57***	1,31***
Bez pracy powyżej 100 miesięcy	–	–	0,47***	1,62***
Stopa bezrobocia	1,03***	1,03***	0,97***	1,00
Rok 1997/8	0,47***	0,93	1,77***	1,27***
Rok 1998/9	0,65***	0,89	1,25**	1,03
Rok 2001/1	1,03	0,79***	0,71***	0,64***
Rok 2002/2	0,80***	0,66***	0,97	0,66***
Rok 2003/3	0,96	0,98	0,95	0,79***
Liczba obserwacji	78690		14970	
Pseudo R ²	0,1061		0,0737	
Wartość funkcji wiarygodności	–20905,6		–12607,2	

Kobiety w wieku 15–59, mężczyźni w wieku 15–64. Porównywany jest status na rynku pracy w rocznych interwałach. Grupa odniesienia: mężczyźni, wiek 25–34 lat, wykształcenie średnie lub policealne, w związku małżeńskim, mieszkający w mieście o 20000–50000 mieszkańców, główne źródło dochodu gospodarstwa domowego – praca najemna lub samozatrudnienie, rok 2000/1. Ponadto dla pracujących: pracujący na pełen etat, przedsiębiorstwo zatrudniające 20–100 pracowników. Dla bezrobotnych: bez pracy od 12–24 miesięcy. (*), (**), (***) oznacza istotność przy odpowiednio 10, 5 i 1 procentowym poziomie istotności. Iloraz względnych prawdopodobieństw (RRR) wskazuje jak zmienia się prawdopodobieństwo wystąpienia $Y=1$ gdy X przyjmuje wartość 1 (dla zmiennych binarnych). Błędy standardowe obliczono za pomocą estymatora Huber/White/sandwich.

Źródło: Bukowski, Lewandowski (2005a, 2005b).

Lepsza sytuacja na rynku pracy w okresie 1997/8 jest także potwierdzona przez istotnie wyższe odpływy z bezrobocia w tym okresie. RRR dla panelu 2001/2002. istotnie i znacznie niższe od 1, odzwierciedlają najwyższą stagnację bezrobocia właśnie w tym okresie, co wskazuje istotny wkład spowolnienia gospodarczego do trwałości wcześniejszego szoku. Warto także podkreślić, że w świetle istotnie niższych prawdopodobieństw dezaktywizacji pracujących w okresie 2001–2003, nieistotność efektu czasowego 2003/4 należy odczytywać jako powrót intensywności dezaktywizacji do wyższego poziomu, co może wynikać z instytucjonalnie uwarunkowanych bodźców i było rezultatem reakcji antycypującej zmiany zawarte w tzw. planie Hausnera,⁴² z natury rzeczy będąc zjawiskiem przejściowym.

3.5. Zróźnicowanie sektorowe a przepływy na rynku pracy

Omawiając zasadnicze znaczenie kapitału ludzkiego dla prawdopodobieństw odpływów z zatrudnienia i bezrobocia zaznaczona została ważna rola zróźnicowania skali przepływów pomiędzy poszczególnymi sektorami. Na podstawie PKD wyróżniono osiem sektorów gospodarki. Występują między nimi znaczne różnice częstości poszczególnych przepływów (por. tabela 24), potwierdzone przez wyniki modelu logitowego przedstawione w tabeli 25.⁴³ Ze względu na znaczną stabilność oszacowań parametrów przy charakterystykach indywidualnych i miejsca pracy oraz omówienie najważniejszych z ich zmian w poprzedniej części rozdziału, wartości RRR w modelu 3 dla tych zmiennych nie są prezentowane. Jedyną poważną zmianą jest nieistotność płci dla prawdopodobieństwa odpływów do bezrobocia. Oznacza to, iż istotnie niższe ryzyko odpływu do bezrobocia wśród kobiet w modelu 1 wynikało z różnic w stabilności zatrudnienia w sektorach zdominowanych przez mężczyzn (przemysł, budownictwo) i kobiety (administracja publiczna, edukacja, służba zdrowia, w mniejszym stopniu oba rodzaje usług). Model zawierający sektorowe zmienne binarne istotnie lepiej wyjaśnia odpływy z zatrudnienia, na co wskazuje odrzucenie hipotezy zerowej testu ilorazu wiarygodności przy 1 procentowej istotności.⁴⁴

Tabela 24. Udział w próbie i częstości przepływów z zatrudnienia dla poszczególnych sektorów gospodarki (w procentach). Przepływy z lat 1997/8, 1998/9, 2000/1, 2001/2, 2002/3, 2003/4.

Sektor	Udział w zatrudnieniu	Zatrudnienie	Bezrobocie	Bierność
Rolnictwo	20,6	95,6	1,2	3,2
Przemysł	20,6	91,1	4,5	4,4
Górnictwo	1,8	95,0	1,0	4,0
Energetyka	1,8	96,8	1,2	2,0
Budownictwo	6,5	88,6	7,8	3,6
Usługi proste	24,2	91,5	4,4	4,1
Usługi dla biznesu	5,7	93,5	3,0	3,5
Administracja publiczna, edukacja, służba zdrowia	18,8	95,9	1,5	2,7

Kobiety w wieku 15–59, mężczyźni w wieku 15–64. Porównywany jest status na rynku pracy w rocznych interwałach. Prezentowane są odsetki osób przepływających z danego stanu wyjściowego do każdego z możliwych trzech stanów końcowych.

Źródło: Bukowski, Lewandowski (2005a).

Najwyższą stabilnością zatrudnienia cechuje się energetyka oraz administracja publiczna, edukacja i służba zdrowia. Podobnie niskie odpływy zanotowano w rolnictwie oraz górnictwie, lecz w tym przypadku brak w próbie pełnych przepływów 1998/9 oraz przepływów 1999/2000 prawdopodobnie obciąża uzyskane wyniki. Wyróżnienie dwóch rodzajów usług okazuje się istotne w kontekście

⁴² Między innymi zmiana zasad przyznawania świadczeń przedemerytalnych od 1 lipca 2004, postulat przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy jedynie na czas określony, poprawa systemu orzecznictwa rentowego. Szerzej propozycje zawarte w *Planie uporządkowania i racjonalizacji wydatków publicznych* związane z systemem zabezpieczenia społecznego omówione są w ramce 13 w rozdziale drugim części IV.

⁴³ Ze względu na poważne i nielosowe braki danych wynikające z konstrukcji próby, nie jest możliwe pewne uchwycenie wpływu na perspektywy znalezienia zatrudnienia sektora gospodarki, w którym bezrobotny pracował przed utratą pracy.

⁴⁴ Hipoteza zerowa testu ilorazu wiarygodności implikuje, iż wzrost dopasowania modelu wynikający z rozszerzenia zbioru regresorów nie jest statystycznie istotny.

przepływów, ponieważ usługi dla biznesu wykazywały niższe odpływy z zatrudnienia.⁴⁵ Najwyższe odpływy pracowników występowały w przemyśle, usługach prostych i przede wszystkim w budownictwie, przy czym w przemyśle skala rotacji między zatrudnieniem a bezrobociem była niższa. Różnice sektorowe w znacznej mierze łączą się ze zróżnicowaniem pracowników – przykładowo, administracja publiczna, edukacja i służba zdrowia zatrudnia przede wszystkim kobiety i osoby dobrze wykształcone, budownictwo i w mniejszym stopniu przemysł, zdominowane są przez mężczyzn o wykształceniu zawodowym – dlatego w celu odseparowania wpływu wywieranego przez konkretne grupy determinantów należy odwołać się do oszacowań parametrów modelu logitowego 3, zawartych w tabeli 25.

Grupę odniesienia stanowią pracujący w przemyśle. Zatrudnienie w rolnictwie, energetyce, usługach finansowych oraz administracji publicznej, edukacji i służbie zdrowia istotnie obniżało prawdopodobieństwo utraty pracy, najmocniej w przypadku energetyki. Praca w administracji publicznej, edukacji i służbie zdrowia w nieco silniejszym stopniu obniżała ryzyko dezaktywacji, więc wyższy odpływ z tego sektora do bierności niż do bezrobocia należy tłumaczyć znaczną nadreprezentacją kobiet. W przypadku rolnictwa redukcja ryzyka odpływu do bezrobocia była większa. Zmiany prawdopodobieństw odpływów dla zatrudnionych w usługach finansowych były znacznie słabsze niż w przypadku powyżej omówionych sektorów. Pozostałe usługi wykazują mniej istotne obniżenie rozpatrywanych prawdopodobieństw, niemniej jednak w świetle bardzo zbliżonych częstości przepływów w przemyśle i usługach, istotność usług wskazuje, iż równoważącą rolę odgrywają różnice przedsiębiorstw działających w obu tych sektorach.

Górnictwo statystycznie istotnie obniżało ryzyko przepływu do bezrobocia, jednakże ze względu na procesy restrukturyzacji – największe odpływy z górnictwa nastąpiły w latach 1998/9 i 1999/2000 – wniosek ten należy traktować z rezerwą. Jedynym sektorem wykazującym wyższe niż przemysł prawdopodobieństwo przepływu do bezrobocia jest budownictwo. Wynik ten potwierdza wrażliwość zatrudnienia w budownictwie na zmiany popytu i czynniki koniunkturalne: wysoką skalę bezrobocia frykcyjnego w tym sektorze przed wystąpieniem szoku oraz znaczną trwałość reperkusji spowolnienia gospodarczego lat 2001–2002 i utrzymującej się niskiej dynamiki inwestycji.

Tabela 25. Wielomianowy model logitowy (3) odpływów z zatrudnienia. Wpływ sektorów gospodarki. Przepływy z lat 1997/8, 1998/9, 2000/1, 2001/2, 2002/3, 2003/4.

Sektor	Bezrobocie	Bierność
Rolnictwo	0,54***	0,73***
Górnictwo	0,44***	1,20
Energetyka	0,41***	0,47***
Budownictwo	1,42***	1,05
Usługi proste	0,90*	0,87**
Usługi dla biznesu	0,73***	0,74***
Administracja publiczna, edukacja i służba zdrowia	0,52***	0,56***
Liczba obserwacji	78690	
Pseudo R ²	0,1122	
Wartość funkcji wiarygodności	-20757,1	

Tabela zawiera jedynie oszacowania różnic sektorowych. Kobiety w wieku 15–59, mężczyźni w wieku 15–64. Porównywany jest status na rynku pracy w rocznych interwałach. Grupa odniesienia: mężczyźni, wiek 25–34 lat, wykształcenie średnie lub policealne, w związku małżeńskim, mieszkający w mieście o 20000–50000 mieszkańców, główne źródło dochodu gospodarstwa domowego – praca najemna lub samozatrudnienie, pracujący na pełen etat, przedsiębiorstwo zatrudniające 20–100 pracowników, przemysł, rok 2000/1. (*), (**), (***) oznacza istotność przy odpowiednio 10, 5 i 1 procentowym poziomie istotności. Iloraz względnych prawdopodobieństw (RRR) wskazuje jak zmienia się prawdopodobieństwo wystąpienia $Y=1$ gdy X przyjmuje wartość 1 (dla zmiennych binarych). Błędy standardowe obliczono za pomocą estymatora Huber/White/sandwich.

Źródło: Bukowski, Lewandowski (2005a).

⁴⁵ Usługi zdefiniowane jako proste obejmują: handel hurtowy i detaliczny, naprawę pojazdów samochodowych motocykli oraz artykułów użytku osobistego i domowego, hotele i restauracje, transport, gospodarkę magazynową i łączność, działalność usługowa komunalna, społeczna i indywidualna, pracę na rzecz gospodarstw domowych. Usługi dla biznesu to pośrednictwo finansowe oraz obsługa nieruchomości, wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

3.6. Poszukiwanie pracy i polityka rynku pracy a odpływy z bezrobocia

Działania w celu znalezienia pracy wpływają na szanse jej podjęcia. Ważną rolę powinny odgrywać służby zatrudnienia, szczególnie w sytuacji, gdy dwie trzecie bezrobotnych w próbie jako główną metodą poszukiwania pracy podało korzystanie z usług PUP. Pozostałe metody zostały zdefiniowane jako poszukiwanie indywidualne, poszukiwanie poprzez ogłoszenia i poszukiwanie poprzez znajomych.⁴⁶ Ich popularność i częstotliwości przepływów ukazuje tabela 26. Perspektywy podjęcia pracy są także modyfikowane przez działania mające na celu podniesienie poziomu kapitału ludzkiego i uczestnictwo w aktywnych programach rynku pracy. Jedynym z nich, jaki można uwzględnić na podstawie danych BAEL jest uczestnictwo w szkoleniach. Uwzględniono także zróżnicowanie bezrobotnych związane z rejestracją w urzędach pracy i pobieraniem zasiłków dla bezrobotnych. Prezentowane wyniki oparte są na analizie pełnej próby, przy czym jej przeprowadzenie na podpróbie złożonej z przepływów po roku 2000 prowadzi do takich samych wniosków – zachowane zostają relacje częstotliwości przepływów i ilorazy względnych prawdopodobieństw w modelu logitowym.

Tabela 26. Udział w próbie i częstotliwości przepływów z bezrobocia (w procentach). Przepływy z lat 1997/8, 1998/9, 2000/1, 2001/2, 2002/3, 2003/4.

Metoda poszukiwań	Udział w liczbie bezrobotnych	Zatrudnienie	Bezrobocie	Bierność
PUP	67,0	22,9	64,8	12,3
Indywidualnie	14,2	26,5	57,5	16,0
Ogłoszenia	10,1	19,2	61,1	19,7
Znajomi	7,0	18,9	57,4	23,7
Brak odpowiedzi	1,6	22,8	62,6	14,6

Kobiety w wieku 15–59, mężczyźni w wieku 15–64. Porównywany jest status na rynku pracy w rocznych interwałach. Prezentowane są odsetki osób przepływających z danego stanu wyjściowego do każdego z możliwych trzech stanów końcowych.

Źródło: Bukowski, Lewandowski (2005b).

Korzystający z usług PUP-ów wykazują najwyższy, 65 procentowy odsetek osób pozostających w bezrobociu oraz najniższy odsetek osób dezaktywizujących się. Powiązanie dostępu do powszechnej służby zdrowia stanowi jeden z instytucjonalnie uwarunkowanych bodźców do rejestracji w urzędach pracy. Ponadto bezrobotni opierający swój proces poszukiwań na PUP-ach nie podejmują prawdopodobnie innych starań. Względnie wysoki odpływ do zatrudnienia i oszacowania modelu logitowego zawarte w tabeli 27 wskazują, iż osoby cedujące proces poszukiwań na służby rynku pracy w znacznej skali pozostają bezrobotnymi, a odpływ do pracy może częściowo odzwierciedlać starania o uzyskanie uprawnień do świadczeń. Na podstawie danych BAEL nie sposób jednak ocenić, jak trwały charakter ma zatrudnienie podejmowane przez tych bezrobotnych. Model 4 potwierdza, że postępowanie bezrobotnego modyfikuje prawdopodobieństwa odpływów. Aktywne poszukiwanie na własną rękę owocuje najwyższymi odpływami z bezrobocia do zatrudnienia, przy czym odpływ do bierności jest także relatywnie wysoki (porównaj tabela 26). Niemniej jednak analiza ekonometryczna wskazuje na istotny i dodatni wpływ indywidualnego poszukiwania wyłącznie na szanse podjęcia zatrudnienia. Różnice w odpływach do bierności wynikają zatem z odmiennej struktury demograficznej i wykształcenia w grupach poszukujących pracy indywidualnie i poprzez PUP-y. Osoby poszukujące pracy przez znajomych wykazują najniższy odpływ do pracy, a analiza ekonometryczna wskazuje, iż w ich przypadku relatywne szanse dezaktywizacji ulegają podwyższeniu o 26 procent. Wskazuje to na znaczną nieefektywność tej metody. Poszukiwanie przez ogłoszenia okazuje się nie być istotnie różnym od opierania się na pomocy PUP-ów, przy czym różnice w częstotliwościach odpływów ukazane w tabeli 26 wynikają z innych cech bezrobotnych w obu grupach. Jednakże wpływ skuteczności obu metod jest zbliżony. Uzyskane wyniki wskazują, iż metody poszukiwań do pewnego stopnia odzwierciedlają nie obserwowalną heterogeniczność bezrobotnych odnośnie wagi, jaką przywiązują oni do podjęcia zatrudnienia. Relatywna nieskuteczność poszukiwania przez ogłoszenia oraz wiążące się z opuszczaniem rynku pracy bazowanie na kontaktach personalnych, w połączeniu z nieskuteczną, ponieważ cechującą się najwyższym odsetkiem osób pozostających bezrobotnymi, działalnością urzędów pracy, wskazują, iż mechanizmy pośrednictwa na polskim rynku pracy nie przyczyniały się do efektywniejszego dopasowania popytu na pracę i jej podaży.

⁴⁶ Dokładny opis zmiennych znajduje się w pracy Bukowski, Lewandowski (2005b).

W modelu 4 uwzględniono także wpływ podejmowania przez bezrobotnych szkoleń. Szkolenia istotnie i silnie podnoszą szanse podjęcia zatrudnienia, jednakże ze względu na bardzo niską liczebność grupy uczestniczącej w szkoleniach, ich młody wiek i w większości przypadków co najmniej średnie wykształcenie, uzyskane oddziaływanie należy uznać za rezultat wstępny i niepewny. Ze względu na brak odpowiednich danych, ocena skuteczności środków aktywnej polityki rynku pracy nie jest możliwa. W badanym okresie większość wydatków na politykę rynku pracy przeznaczana była jednak na działania pasywne, przede wszystkim wypłaty zasiłków dla bezrobotnych i świadczeń przedemerytalnych. Ponadto, trzy czwarte bezrobotnych rejestrowało się w urzędach pracy. Można przypuszczać, iż jednostki nie zarejestrowane cechują się niższym przywiązaniem do oficjalnego rynku pracy, szczególnie, gdy fakt rejestracji nie wiąże się ze znacznymi wymaganiami wobec bezrobotnego, a gwarantuje chociażby dostęp do opieki zdrowotnej. Ilorazy względnych prawdopodobieństw zawarte w tabeli 27 sugerują, iż niezarejestrowani znacznie bardziej podatni byli na dezaktywizację, natomiast otrzymujący zasiłek mieli wyższe szanse podjęcia zatrudnienia. Wpływ zasiłku należy jednak uznać za wysoce niepewny, ponieważ zasiłkobiorcy cechują się znacznie krótszymi okresami bezrobocia. Różnica w odpływach do zatrudnienia, wśród bezrobotnych nie pracujących poniżej roku, pomiędzy osobami otrzymującymi zasiłki i nie posiadających do nich uprawnień była wręcz znikoma. Należy jednak podkreślić, że w miarę spadku odsetka zasiłkobiorców różnica ta wzrastała. Wskazuje to na potrzebę uwarunkowania wypłat zasiłków i powiązanie ich z elementami aktywnej polityki rynku pracy. Szersza dyskusja znajduje się w pracy Bukowski, Lewandowski (2005b).

Tabela 27. Wielomianowy model logitowy (4) odpływów z bezrobocia. Poszukiwanie pracy i polityka rynku pracy. Przepływy z lat 1997/8, 1998/9, 2000/1, 2001/2, 2002/3, 2003/4.

	Zatrudnienie	Bierność
Poszukiwanie indywidualne	1,31***	1,07
Poszukiwanie przez ogłoszenia	0,90	1,06
Poszukiwanie przez znajomych	1,06	1,26**
Szkolenie	2,76***	1,12
Brak rejestracji	1,03	1,71***
Zasiłek	1,46***	0,95
Liczba obserwacji		14736
Pseudo R ²		0,0835
Wartość funkcji wiarygodności		-12244,6

Kobiety w wieku 15–59, mężczyźni w wieku 15–64. Porównywany jest status na rynku pracy w rocznych interwałach. Grupa odniesienia: mężczyźni, wiek 25–34 lat, wykształcenie średnie lub policealne, w związku małżeńskim, mieszkający w mieście o 20000–50000 mieszkańców, główne źródło dochodu gospodarstwa domowego – praca najemna lub samozatrudnienie, bez pracy od 12–24 miesięcy, rok 2000/1. (*), (**), (***) oznacza istotność przy odpowiednio 10, 5 i 1 procentowym poziomie istotności. Iloraz względnych prawdopodobieństw (RRR) wskazuje jak zmienia się prawdopodobieństwo wystąpienia $Y=1$ gdy X przyjmuje wartość 1 (dla zmiennych binarnych). Błędy standardowe obliczono za pomocą estymatora Huber/White/sandwich.

Źródło: Bukowski, Lewandowski (2005b).

3.7. Determinanty dezaktywizacji

Problemem specyficznym dla polskiego rynku pracy jest niska aktywność zawodowa przekładająca się także na niskie zatrudnienie. W modelu 1 uwzględniono główne źródła dochodu gospodarstw domowych w celu uchwycenia wpływu bodźców do dezaktywizacji wywoływanych przez transfery społeczne. Na podaż pracy wpływają jednak wszystkie dochody uzyskiwane przez członków gospodarstwa, ważne może być także uzyskiwanie dodatkowych dochodów z systemu świadczeń społecznych. Ponadto, intensywność dezaktywizacji związana jest z płcią i wiekiem, ale kobiety i mężczyźni cechują się jednak odmiennym przebiegiem wskaźników aktywności dla kolejnych kohort wiekowych. Tabela 28 zawiera wyniki modeli logitowych oszacowanych oddzielnie dla obu płci (odpowiednio model 5 i 6), z uwzględnieniem indywidualnych charakterystyk oraz głównych i dodatkowych źródeł dochodu gospodarstw. Widoczne są znaczące dystynkcje pomiędzy kobietami i mężczyznami.

3.7.1. Charakterystyki indywidualne

O ile zróżnicowanie względnych prawdopodobieństw odpływu do bezrobocia w zależności od wieku jest dla obu płci podobne, za wyjątkiem kohorty w wieku 45–54 lat (kobiety w tym wieku nie wykazują statystycznie istotnych różnic od kobiet w wieku 25–34,⁴⁷ a w przypadku mężczyzn ryzyko obu odpływów istotnie wzrasta), o tyle przebieg dezaktywizacji w zależności od wieku jest zupełnie odmienny. Mężczyźni silnie dezaktywizują się wraz z wiekiem już po przekroczeniu 35 roku życia, a osoby w wieku 15–24 także wykazują znacznie wyższe prawdopodobieństwo odpływu do bierności niż grupa kontrolna licząca 25–34 lata. Wśród kobiet wiek odgrywa rolę znacznie mniej różnicującą. Co prawda najmłodsza grupa wiekowa wykazuje niższe prawdopodobieństwo utrzymania zatrudnienia niż grupa odniesienia, ale różnica jest mniejsza niż w przypadku mężczyzn. Względnie niższa aktywność zawodowa kobiet w wieku 25–34, związana z okresem macierzyństwa, jej wzrost wśród grupy 35–44 i ustabilizowanie się wśród kobiet w wieku 45–54 znajdują potwierdzenie w oszacowaniach modelu 6. Kobiety w wieku 35–44 lat wykazywały o 60 procent niższe prawdopodobieństwo dezaktywizacji niż kobiety w grupie odniesienia, a między kohortami 45–54 i 25–34 nie było istotnych statystycznie różnic. Dezaktywizacja kobiet ulega nasileniu po przekroczeniu 55 roku życia, jednak na relatywnie mniejszą skalę niż w przypadku mężczyzn. Modele 5 i 6 potwierdzają, że mężczyźni rozpoczynają aktywność zawodową zazwyczaj wcześniej niż kobiety i pracują często w trudniejszych warunkach, w związku z tym opuszczają rynek pracy wraz z nabywaniem uprawnień do świadczeń, przysługujących im przeciętnie wcześniej niż kobietom. Dlatego wiek odgrywa bardzo silnie dezaktywizującą rolę. Kobiety cechują się natomiast bardziej nieciągłymi karierami zawodowymi. Część z nich powraca na rynek pracy (lub w ogóle na niego wchodzi) po 35 roku życia, więc w ich wypadku uprawnienia do świadczeń warunkowanych określonym okresem aktywności zawodowej nabywane są na szerszą skalę dopiero po 55 roku życia.

Inaczej wygląda też zróżnicowanie sytuacji osób samotnych i pozostających w związkach małżeńskich. Samotni mężczyźni wykazują istotnie statystycznie wyższe ryzyko obu odpływów z zatrudnienia, co wskazuje na pewniejszą pozycję pracowników żonaty. Natomiast kobiety samotne mają inną strukturę odpływu niż mężatki – względnie wyższe jest w ich przypadku prawdopodobieństwo bezrobocia, ale znacznie niższe bierności. Z jednej strony odzwierciedla to sytuację samotnych kobiet wychowujących dzieci, nie mogących sobie pozwolić na bierność w obliczu konieczności utrzymania rodziny, z drugiej natomiast wynika z wysokiej aktywności zawodowej i zatrudnienia młodych, dobrze wykształconych kobiet nie posiadających rodziny. Oddziaływanie wykształcenia jest bardzo podobne dla obu płci, różnicując jednak słabo wykształconych mężczyzn silniej niż kobiety. Wynika to ze specyfiki zatrudnienia mężczyzn o wykształceniu co najwyżej zawodowym.

Ponadto, wielkość miejsca zamieszkania istotnie różnicuje kobiety, natomiast nie odgrywa roli wśród mężczyzn. Grupą odniesienia są mieszkańcy miast o 20–50 tysiącach obywateli, w tabeli 28 prezentowane są jedynie RRR dla zmiennych istotnych. Niższe ryzyko odpływu do bezrobocia kobiet mieszkających w miastach powyżej 100 tysięcy mieszkańców wynika ze skupienia w dużych miastach zatrudnienia w sektorach oferujących stabilne zatrudnienie. Natomiast na wsi obniżeniu ulega ryzyko obu odpływów. Ciekawa różnica występuje także we wpływie stopy bezrobocia – istotnie podwyższającej ryzyko odpływu do bezrobocia wśród mężczyzn i nieistotnej wśród kobiet. Potwierdza to, iż konwergencja wskaźników zatrudnienia i bezrobocia obu płci wynikała ze względnego pogorszenia się sytuacji mężczyzn, bardziej dotkniętych szokiem roku 1999 i jego trwałością.

⁴⁷ Kobiety w wieku 45–54 miały o 18 procent niższe prawdopodobieństwo odpływu do bezrobocia, ale jedynie przy mało znaczącym, 10 procentowym poziomie istotności.

3.7.2. Wpływ źródeł dochodu gospodarstwa domowego

Główny i dodatkowy dochód gospodarstwa domowego służy w modelach 5 i 6 jako przybliżenie uprawnień członków gospodarstwa domowego do świadczeń społecznych. Nie jest możliwe określenie, kto z członków gospodarstwa domowego otrzymuje konkretny rodzaj dochodu, można jednak przypuszczać, że w przypadku różnic między członkami gospodarstwa główny dochód jest raczej odzwierciedleniem dochodu mężczyzny, a dodatkowy – dochodu kobiety. Grupę kontrolną stanowią osoby żyjące w gospodarstwach osiągających główny dochód z pracy najemnej lub na własny rachunek oraz analogiczny dochód dodatkowy lub też nie posiadających dodatkowego dochodu.

Tabela 28. Wielomianowy model logitowy odpływów z zatrudnienia mężczyzn i kobiet. Przepływy 1997/8, 1998/9, 2000/1, 2001/2, 2002/3, 2003/4.

	Model 5: Dezaktywizacja mężczyzn		Model 6: Dezaktywizacja kobiet	
	Bezrobocie	Bierność	Bezrobocie	Bierność
Stan wolny	1,52***	1,35***	1,31***	0,56***
Wiek 15–24	1,34***	4,51***	1,60***	2,22***
Wiek 35–44	1,10	2,26***	0,92	0,41***
Wiek 45–54	1,26**	5,31***	0,82*	1,08
Wiek 55–64	0,76	16,33***	0,92	3,81***
Wyższe	0,37***	0,47***	0,36***	0,47***
Zawodowe	1,67***	1,26***	1,56***	1,27***
Podstawowe lub niższe	2,15***	2,17***	1,69***	1,82***
Staż	0,90***	0,99***	0,88***	0,99*
Miasto powyżej 100.000	1,04	1,08	0,70***	0,89
Wieś	1,13	0,94	0,76**	0,85*
Główne źródło utrzymania – gospodarstwo rolne	0,30***	0,40***	0,29***	0,41***
Główne źródło utrzymania – renta lub emerytura	1,11	1,34***	0,92	1,18*
Główne źródło utrzymania – zasiłek dla bezrobotnych	1,07	1,37	2,15*	1,16
Główne źródło utrzymania – inne	1,60**	1,40	0,63	1,60**
Dodatkowe źródło utrzymania – gospodarstwo rolne	0,35***	0,58***	0,64***	0,55***
Dodatkowe źródło utrzymania – renta lub emerytura	0,89	1,46***	0,86	1,04
Dodatkowe źródło utrzymania – zasiłek dla bezrobotnych	1,30**	1,32*	1,71***	1,09
Dodatkowe źródło utrzymania – inne	1,20	1,36***	1,25	1,64***
Stopa bezrobocia	1,02***	1,03***	1,01	1,03***
Rok 1997/8	0,47***	0,83**	0,47***	1,06
Rok 1998/9	0,66***	0,86	0,61***	0,90
Rok 2001/1	1,03	0,84*	0,94	0,86*
Rok 2002/2	0,78***	0,54***	0,84*	0,79**
Rok 2003/3	0,92	0,86	0,87	1,18*
Liczba obserwacji	43217		35473	
Pseudo R ²	0,1118		0,0987	
Wartość funkcji wiarygodności	-10877,4		-9949,2	

Kobiety w wieku 15–59, mężczyźni w wieku 15–64. Porównywany jest status na rynku pracy w rocznych interwałach. Grupa odniesienia: wiek 25–34 lat, wykształcenie średnie lub policealne, w związku małżeńskim, mieszkający w mieście o 20000–50000 mieszkańców, główne źródło dochodu gospodarstwa domowego – praca najemna lub samozatrudnienie, dodatkowe źródło dochodu gospodarstwa domowego – brak, praca najemna lub samozatrudnienie, rok 2000/1. (*), (**), (***) oznacza istotność przy odpowiednio 10, 5 i 1 procentowym poziomie istotności. Iloraz względnych prawdopodobieństw (RRR) wskazuje jak zmienia się prawdopodobieństwo wystąpienia $Y=1$ gdy X przyjmuje wartość 1 (dla zmiennych binarnych). Błędy standardowe obliczono za pomocą estymatora Huber/White/sandwich.

Źródło: Bukowski, Lewandowski (2005a).

Główne źródła dochodów różnicują pracujących w kontekście dezaktywizacji odmiennie wewnątrz obu subpopulacji, a w przypadku źródeł dodatkowych podobieństwa są większe. Jedynym źródłem dochodu oddziałującym identycznie dla obu płci, jest dochód z indywidualnego gospodarstwa rolnego:

obniża on znacznie oba odpływy zarówno jako dochód główny, jak i dodatkowy. Renty lub emerytury odgrywają istotnie dezaktywizującą rolę wśród mężczyzn, przy czym dodatkowy dochód z tego źródła zwiększa prawdopodobieństwo dezaktywizacji nawet relatywnie silniej niż dochód główny. Prawdopodobnie, jeżeli pracujący mężczyzna otrzymuje rentę, opuszcza on rynek pracy w momencie, gdy praca przestaje być dla niego atrakcyjna, natomiast jeżeli to kobieta otrzymuje świadczenie, jej mąż ma silny bodziec do dezaktywizacji. Renty i emerytury są jednak nieistotne wśród kobiet, czyli efekt analogiczny do opisanego powyżej wśród nich nie zachodzi.

Zasiłek dla bezrobotnych odgrywa istotną rolę jako dodatkowe źródło dochodu, zwiększając ryzyko utraty pracy i bezrobocia niezależnie od płci. Interpretacja tego oddziaływania jest niejednoznaczna. Jeżeli główny dochód pochodzi z innych, niesprecyzowanych źródeł, podwyższeniu ulega relatywne ryzyko odpływu do bezrobocia wśród mężczyzn oraz do bierności wśród kobiet – dochód ten może oznaczać pracę w gospodarce nieoficjalnej. Jednakże może on pochodzić z transferów np. od członków rodziny, wtedy względnie wyższe ryzyko odpływu do bezrobocia mężczyzn następcza trudności interpretacyjne.

3.8. Różnice regionalne

Jak pokazano we wcześniejszej części Raportu, na przestrzeni lat 1997–2004 wzrosło zróżnicowanie regionalne wskaźników zatrudnienia, a zmalało zróżnicowanie stopy bezrobocia. W celu weryfikacji, czy pewne województwa zostały dotknięte pogorszeniem się sytuacji na rynku pracy w specyficzny sposób, w modelach 2 i 3 (oszacowanych na przepływach po 2000 roku) zamiast wojewódzkiej stopy bezrobocia uwzględniono zestawy zmiennych binarnych dla województw. Modele te oznaczone są jako modele 7 i 8. W obu przypadkach wzrosła jakość dopasowania modelu w porównaniu do modeli bez stopy bezrobocia i wojewódzkich zmiennych binarnych – hipotezy zerowe w testach ilorazu wiarygodności zostały odrzucone przy 1 procentowej istotności. W przypadku odpływów z zatrudnienia grupą odniesienia są mieszkańcy województwa łódzkiego, w przypadku odpływów z bezrobocia – podkarpackiego. Wybór ten wynika z kształtowania się w tych województwach częstości odpływów i wskaźników rynku pracy w sposób zbliżony do średniej krajowej. Ilorazy względnych prawdopodobieństw dla zmiennych istotnych zawierają odpowiednio tabele 29 i 30.

Ryzyko przepływu do bezrobocia było istotnie podwyższone jedynie w województwie kujawsko-pomorskim, także ryzyko odpływu do bierności było tam względnie wyższe. Jest to zgodne z trwale wysoką stopą bezrobocia w tym regionie i niską stopą aktywności. Województwo to nie okazało się jednak istotnie różnym od kontrolnego w odpływach z bezrobocia. Prawdopodobieństwo przepływu do bezrobocia było relatywnie niższe w województwach małopolskim – co jest zgodne z niską stopą bezrobocia w tym województwie, w podkarpackim – co do pewnego stopnia odzwierciedla wysoki udział rolnictwa w zatrudnieniu w tym województwie – oraz na mniejszą skalę w wielkopolskim i w śląskim – rezultat dla województwa śląskiego może być jednak wrażliwy na nieciągłość próby w latach 1998–2000. Śląskie jest jedynym województwem istotnym zarówno w przepływach z pracy do bezrobocia i vice versa – obniżając oba. Ponieważ model 8 oszacowany został na przepływach po roku 2000, świadczy to, iż redukcja zatrudnienia w okresie 1998–2000 objęła jednostki mające następnie znaczne trudności ze znalezieniem zatrudnienia, co wskazuje na potrzebę działań na rzecz zwiększenia mobilności zawodowej tych osób równocześnie z rozwojem nowych rodzajów działalności gospodarczej.

Duża liczba województw, których mieszkańcy wykazują istotnie wyższe względne prawdopodobieństwo dezaktywizacji, wynika częściowo z wysokiej aktywności zawodowej w województwie łódzkim, stanowiącym grupę kontrolną dla odpływów z zatrudnienia. Uwzględnienie zróżnicowania regionalnego odpływów z bezrobocia prowadzi do wniosku, iż województwo pomorskie cechuje się istotnie wyższym odpływem do bierności z obu stanów wyjściowych. Wyniki uzyskane dla województwa warmińsko-mazurskiego wskazują na strukturalne problemy tamtejszego rynku pracy – w przypadku pracujących prawdopodobieństwo dezaktywizacji jest wyższe o 50 procent niż w grupie odniesienia, natomiast szanse bezrobotnych na podjęcie zatrudnienia niższe są o 24 procent.

Uwzględnienie wzrostu zróżnicowania regionalnego wskaźników zatrudnienia prowadzi do wniosku, iż niewielka liczba istotnych efektów regionalnych w przepływach pomiędzy pracą a bezrobociem oraz większa ich liczba w przepływach poza rynek pracy wskazują, że wzrost tego zróżnicowania wynika jedynie w znikomym stopniu z czynników specyficznych dla regionu. Różnice wynikają z odmiennej absorpcji szoku oraz, będącej jej pochodną, stagnacji bezrobocia i zatrudnienia. Odzwierciedlają więc one przede wszystkim zróżnicowanie po stronie podażyowej a także sektorową strukturę lokalnych gospodarek. Regiony dotknięte strukturalnymi trudnościami wykazują także wyższą skalę odpływu do bierności. Bezrobotni i osoby zagrożone bezrobociem w tych regionach chętniej korzystają z instytucjonalnie uwarunkowanych możliwości dezaktywacji.

Tabela 29. Wielomianowy model odpływów z zatrudnienia – zróżnicowanie regionalne. Przepływy 1997/8, 1998/9, 2000/1, 2001/2, 2002/3, 2003/4.

	Model 7: Charakterystyki indywidualne, miejsca pracy oraz sektory gospodarki	
	Bezrobocie	Bierność
Dolnośląskie	1,10	1,30**
Kujawsko-pomorskie	1,24**	1,47***
Lubelskie	1,03	1,27***
Lubuskie	1,23*	1,24*
Małopolskie	0,74***	1,06
Podkarpackie	0,74**	0,99
Pomorskie	0,90	1,23*
Śląskie	0,76**	1,18*
Wielkopolskie	0,84*	1,12
Warmińsko-mazurskie	0,93	1,50***
Zachodnio-pomorskie	1,07	1,29**
Liczba obserwacji	78690	
Pseudo R ²	0,1142	
Wartość funkcji wiarygodności	-20710,2	

Prezentowane są jedynie RRR dla istotnych zmiennych binarnych dla województw. Kobiety w wieku 15–59, mężczyźni w wieku 15–64. Porównywany jest status na rynku pracy w rocznych interwałach. Grupa odniesienia: wiek 25–34 lat, wykształcenie średnie lub policealne, w związku małżeńskim, mieszkający w mieście o 20000–50000 mieszkańców, główne źródło dochodu gospodarstwa domowego – praca najemna lub samozatrudnienie, zatrudniony na pełen etat w pracy najemnej, firma o 20–100 pracownikach, przemysł, województwo łódzkie, rok 2000/1. (*), (**), (***) oznacza istotność przy odpowiednio 10, 5 i 1 procentowym poziomie istotności. Iloraz względnych prawdopodobieństw (RRR) wskazuje jak zmienia się prawdopodobieństwo wystąpienia $Y=1$ gdy X przyjmuje wartość 1 (dla zmiennych binarnych). Błędy standardowe obliczone za pomocą estymatora Huber/White/sandwich.

Źródło: Bukowski, Lewandowski (2005a).

Tabela 30. Wielomianowy model logitowy odpływów z bezrobocia – zróżnicowanie regionalne. Przepływy 2000/1, 2001/2, 2002/3, 2003/4

	Model 8: Charakterystyki indywidualne, długość okresu poza zatrudnieniem	
	Zatrudnienie	Bierność
Łódzkie	1,12	0,65**
Podlaskie	0,85	1,42**
Pomorskie	1,10	1,59***
Śląskie	0,66**	1,13
Warmińsko-mazurskie	0,76**	0,75*
Liczba obserwacji	10921	
Pseudo R ²	0,0672	
Wartość funkcji wiarygodności	-8744,3	

Prezentowane są jedynie RRR dla istotnych zmiennych binarnych dla województw. Kobiety w wieku 15–59, mężczyźni w wieku 15–64. Porównywany jest status na rynku pracy w rocznych interwałach. Grupa odniesienia: wiek 25–34 lat, wykształcenie średnie lub policealne, w związku małżeńskim, mieszkający w mieście o 20000–50000 mieszkańców, główne źródło dochodu gospodarstwa domowego – praca najemna lub samozatrudnienie, pozostający bez pracy od 12–24 miesięcy, województwo podkarpackie, rok 2000/1. (*), (**), (***) oznacza istotność przy odpowiednio 10, 5 i 1 procentowym poziomie istotności. Iloraz względnych prawdopodobieństw (RRR) wskazuje jak zmienia się prawdopodobieństwo wystąpienia $Y=1$ gdy X przyjmuje wartość 1 (dla zmiennych binarnych). Błędy standardowe obliczone za pomocą estymatora Huber/White/sandwich.

Źródło: Bukowski, Lewandowski (2005b).

3.9. Podsumowanie modelu logitowego polskiego rynku pracy

Analiza ekonometryczna przepływów na polskim rynku pracy pozwala na wyodrębnienie znaczenia poszczególnych czynników wpływających na prawdopodobieństwa utraty pracy, podjęcia zatrudnienia oraz przerwania aktywności zawodowej. Uzyskane wyniki wskazują na fundamentalną rolę charakterystyk podaży pracy, w szczególności wykształcenia, wieku oraz w pewnym stopniu także płci. Osoby w tzw. *prime-age* cechują się najwyższą trwałością zatrudnienia, a osoby młode doświadczają znacznych rotacji między stanami na rynku pracy, nawet po uwzględnieniu wpływu innych czynników. Wyższy poziom wykształcenia wiąże się z niższym ryzykiem utraty zatrudnienia oraz większymi szansami podjęcia pracy, przy czym ukończenie uczelni wyższej przynosi zdecydowanie największą krańcową korzyść w kategoriach perspektyw na rynku. Jednostki słabo wykształcone nie tylko narażone są na wyższe ryzyko utraty pracy, lecz także mają największe trudności z jej podjęciem. Różnice związane z wykształceniem pozostają istotne nawet po uwzględnieniu zróżnicowania trwałości zatrudnienia między sektorami gospodarki, choć te także okazują się istotne, w szczególności niwelując wpływ płci na odpływ z zatrudnienia do bezrobocia. Co więcej, ważne są także inne charakterystyki miejsca pracy, jak status zatrudnienia oraz wielkość przedsiębiorstwa mierzona liczbą zatrudnionych osób. Można je uznać za powiązane ze stroną popytową rynku pracy, która jest także przybliżana przez stopę bezrobocia w danym województwie, istotnie podwyższającą odpływy z zatrudnienia i obniżającą szanse podjęcia zatrudnienia. Należy jednak podkreślić, że uwzględnienie *explicite* zróżnicowań regionalnych pozwala na zidentyfikowanie jedynie kilku województw, gdzie szanse przepływów między zatrudnieniem a bezrobociem są istotnie różne.

W odniesieniu do osób bezrobotnych, za równie ważną jak kapitał ludzki determinantę szans podjęcia zatrudnienia należy uznać długość pozostawania bez pracy, co wskazuje na znaczną skalę deprecjacji umiejętności wraz z wydłużaniem się okresu poza zatrudnieniem. Wydaje się także, iż bazowanie na usługach PUP podczas procesu poszukiwania pracy jest relatywnie nieskuteczną metodą, a jedynie indywidualne starania istotnie podwyższają szanse na podjęcie zatrudnienia. Rezultat ten jest zgodny z obserwacjami na temat słabości polskiej polityki rynku pracy, poczynionymi w rozdziale piątym części IV.

Analiza ekonometryczna determinantów dezaktywizacji wskazuje na odmienny przebieg tego procesu dla kobiet i mężczyzn w cyklu życia, co odzwierciedla inny charakter prac podejmowanych przez mężczyzn i kobiety oraz podział pracy w gospodarstwie domowym. Uzyskane wyniki zgodne są z obserwacjami na temat aktywności zawodowej dla obu płci. Różnice te wynikają jednak w znacznej mierze z czynników instytucjonalnych, umożliwiających opuszczenie rynku pracy kobietom i mężczyznom na nieco innych zasadach i przedstawionych w rozdziale drugim części IV. Główne źródła dochodów, takie jak praca najemna, transfery społeczne wpływają odmiennie na dezaktywizację kobiet i mężczyzn. Analogie są większe w przypadku, gdy są to dodatkowe dochody gospodarstwa domowego. Na uwagę zasługuje większe znaczenie dochodów z rent lub emerytur dla przepływu do bierności mężczyzn.

4. Wnioski

Wskaźnik zatrudnienia w Polsce jest o około 13 punktów procentowych niższy niż w krajach UE15 i o około 9 punktów procentowych niż w pozostałych z nowych państw członkowskich. Na tak dużą skalę luki zatrudnieniowej składa się przede wszystkim niższa intensywność wykorzystania zasobów pracy w Polsce, o której decyduje zwłaszcza wysoka bierność zawodowa najstarszych i najmłodszych uczestników rynku pracy. Za jej pozostałą część odpowiada niższy przeciętny poziom wykształcenia oraz odmienna struktura demograficzna. O luce zatrudnieniowej w dwóch trzecich decyduje mniejsze zatrudnienie mężczyzn, gdyż relatywna pozycja kobiet jest na polskim rynku pracy wyraźnie lepsza niż w UE15, za sprawą wysokiej aktywności zawodowej Polek w *prime-age*.

Duże rozmiary luki zatrudnieniowej należy wiązać z odmienną strukturą sektorową gospodarek Polski, UE15 i NMS9. We wszystkich sekcjach poza rolnictwem wskaźniki zatrudnienia w Polsce są wyraźnie niższe. Najistotniejszy wkład do luki mają usługi dla biznesu, przemysł oraz opieka zdrowotna. Niskie zatrudnienie w usługach jest pochodną przeciętnie niskiej produktywności w przemyśle oraz rolnictwie, a także niskiego uprzemysłowienia wielu regionów kraju. Regiony, w których przemysł jest słabo rozwinięty i mniej produktywny, są także regionami o wysokim zatrudnieniu w rolnictwie i niskim zatrudnieniu w usługach. Niedostatecznie rozwinięty przemysł obniża siłę nabywczą gospodarstw domowych i procent dochodów, jaki mogą one przeznaczyć na zakup usług. W efekcie sektor ten jest w Polsce relatywnie mniej rozwinięty niż w innych krajach środkowoeuropejskich. Utrudnia to znalezienie pracy w usługach przez kształcące się osoby młode oraz osoby starsze odchodzące z przemysłu bądź rolnictwa i obniża wskaźnik zatrudnienia ogółem.

Obserwowany w Polsce rozkład populacji obniża ogólny wskaźnik zatrudnienia względem krajów europejskiej piętnastki. Grupy wiekowe charakteryzujące się najwyższymi wskaźnikami zatrudnienia są w wypadku Polsce stosunkowo nieliczne, w wypadku UE15 – najliczniejsze. Z drugiej strony liczne są w Polsce kohorty najmłodsze, uczące się i wchodzące na rynek pracy oraz najstarsze, znajdujące się w wieku niemobilnym, w którym ryzyko dezaktywizacji szybko rośnie.

W Polsce osoby młode wchodzą na rynek pracy później niż w krajach UE15, jednocześnie osoby w wieku niemobilnym wcześniej się z niego wycofują. Niższa względna intensywność zatrudnienia dotyczy wszystkich grup wiekowych. Niskie wykształcenie podwyższa ryzyko utraty pracy i wczesnej dezaktywizacji oraz zmniejsza szansę na znalezienie zatrudnienia, podwyższając bezrobocie strukturalne. Osoby z wykształceniem wyższym w *prime-age* pracują w Polsce względnie częściej niż w krajach UE15, lecz podobnie jak pozostałe grupy wykształceniowe ich aktywność i zatrudnienie zaczyna gwałtownie spadać około 5 lat wcześniej niż w krajach europejskiej piętnastki. Cechy te wskazują na instytucjonalne źródło wczesnej dezaktywizacji oraz strukturalne przyczyny, leżące zwłaszcza po stronie jakości zasobów pracy, niższego zatrudnienia w *prime-age*.

Charakter bezrobocia różnych grup wiekowych oraz wykształceniowych jest różny. W przypadku osób najmłodszych bezrobocie ma przede wszystkim charakter frykcyjny, związany z poszukiwaniem pierwszej pracy, a jego bardzo wysoki poziom jest pochodną przeciętnie długiego czasu poszukiwania pracy we wszystkich grupach wiekowych. Wśród osób w *prime-age* bezrobociem dotknięte są przede wszystkim osoby najgorzej wykwalifikowane, przy czym osoby o wykształceniu zasadniczym względnie rzadziej niż osoby o wykształceniu podstawowym doświadczają trwałego wykluczenia z rynku pracy, korzystając z możliwości pracy sezonowej i dorywczej.

Od kilku lat systematycznie maleje liczba osób utrzymujących się z pracy w rolnictwie. Znajdują oni pracę w innych działach gospodarki, a młodzież z rodzin rolników coraz częściej zdobywa lepsze wykształcenie. Zmiany te nie są jednak wystarczająco szybkie i głębokie, a produktywność polskiego rolnictwa pozostaje daleko od standardów unijnych, znacznie dalej niż produktywność przemysłu i usług. Główną barierą dla dalszych przekształceń na wsi wydaje się być relatywnie niski poziom kwalifikacji ludności rolniczej utrudniający jej podejmowanie zatrudnienia poza rolnictwem.

Akumulacja kapitału ludzkiego

Maciej Bukowski
Małgorzata Sarzalska

1. Wprowadzenie

Przyszła sytuacja na rynku pracy młodzieży uczącej się, niejednokrotnie rozstrzyga się już na stosunkowo wczesnym etapie kształcenia. Wybór szkoły podstawowej wpływa na możliwość wyboru szkoły gimnazjalnej, a ta z kolei determinuje w pewnym zakresie wybór szkoły średniej, a w rezultacie także możliwości kontynuowania nauki na studiach wyższych i ich kierunek. Niejednokrotnie zmiana raz podjętego wyboru może być w późniejszym okresie trudna, choć nie niemożliwa. Z drugiej strony wybory edukacyjne oraz poziom osiągniętego wykształcenia zależą w dużej mierze od indywidualnego talentu, motywacji do uczenia się, zainteresowań, środowiska rodzinnego i rówieśniczego. Dlatego też zarówno konstrukcja systemu edukacyjnego, kształt i jakość nauczania w poszczególnych jego elementach składowych oraz równe szanse edukacyjne mają niebagatelne znaczenie dla wyborów indywidualnych ścieżek kształcenia dokonywanych przez uczniów i studentów, w konsekwencji współkształtując ich przyszłą sytuację na rynku pracy.

Fakt, że ludzie relatywnie słabiej wykształceni gorzej radzą sobie na rynku pracy od osób o wyższych kwalifikacjach, jak pokazuje to część I Raportu, ma szczególne znaczenie w krajach przeżywających szybką modernizację, do których należą kraje Europy Środkowej, w tym także Polska. Różnice w poziomie rozwoju między poszczególnymi krajami świata wynikają przede wszystkim z różnic w produktywności czynników produkcji: kapitału i czynnika ludzkiego. Szybki wzrost gospodarczy prowadzący do nadrobienia dystansu wobec krajów o najwyższym poziomie dochodu na mieszkańca możliwy jest tylko pod warunkiem znacznego wzrostu wydajności pracy. Wymaga to głębokich i szybko postępujących zmian zarówno w jakości kapitału stosowanego w procesie produkcji jak i kompetencji osób go wykorzystujących – są to bowiem wielkości w znacznym stopniu wzajemnie komplementarne. W efekcie, unowocześnianie kapitału fizycznego pociąga za sobą podwyższenie wymagań stawianych pracownikom, a w szerszym zakresie powoduje to, iż dystans kompetencyjny między ludźmi podnoszącymi swoje kwalifikacje w ślad za zmieniającymi się warunkami gospodarowania, a tymi którzy tego nie czynią, pogłębia się znacznie szybciej niż w krajach, w których wzrost jest wolniejszy. W efekcie relatywna sytuacja na rynku pracy, mierzona zdolnością do podejmowania produktywnych aktywności i względną wysokością otrzymywanego wynagrodzenia, osób najniżej wykwalifikowanych, których zdolność do nabywania nowych umiejętności jest niższa, ulega szybkemu pogorszeniu.

Celem niniejszego rozdziału jest analiza procesów mających bezpośredni wpływ na zmiany jakości zasobów pracy w dłuższym okresie. Analiza przeprowadzona w tym punkcie dotyczy przede wszystkim edukacji osób wchodzących lub przygotowujących się do wejścia na rynek pracy tzn. grupy osób w wieku 15–24 lata. Uwagę poświęcono także kształceniu ustawicznemu. Jednocześnie rozdział odnosi się do ilościowych jak i jakościowych zmian w profilach kształcenia w Polsce, szukając odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu zmieniający się system edukacyjny odpowiada na wyzwania stawiane przez ciągle przekształcający się rynek pracy, a co za tym idzie – czy i w jakim stopniu należy oczekiwać wzrostu zatrudnienia w wyniku procesów zachodzących w obszarze oświaty.

2. Kapitał ludzki

Jedną z dobrze udokumentowanych regularności empirycznych z zakresu ekonomii pracy jest współzależność między sytuacją jednostki na rynku pracy a jej kwalifikacjami. W krajach OECD i UE15 najniższe wskaźniki zatrudnienia i najwyższe wskaźniki bezrobocia odnotowuje się wśród osób najslabiej wykształconych. Wraz ze wzrostem kwalifikacji sytuacja ta ulega odwróceniu. Można z tego wnioskować, że w krajach rozwiniętych wykształcenie odgrywa bardzo ważną rolę w różnicowaniu indywidualnej sytuacji na rynku pracy. Jak pokazuje analiza przeprowadzona w części I niniejszego Raportu, Polska nie jest w tym zakresie wyjątkiem. Osoby z najniższym poziomem wykształcenia cechuje najniższe prawdopodobieństwo znalezienia pracy i utrzymania jej, a co za tym idzie także najwyższy poziom stopy bezrobocia. W istocie rzeczy, to właśnie ludzie należący do grup o najniższym poziomie wykształcenia stanowią przeważającą część polskich bezrobotnych.

Ramka 6. Co to jest kapitał ludzki ?

Kapitał ludzki definiowany jest zazwyczaj jako zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia, sił witalnych zawarty w każdym człowieku oraz w społeczeństwie jako całości, określający zdolności do pracy, adaptacji do zmian otoczenia oraz możliwości poszukiwania i tworzenia nowych rozwiązań (Multimedialna Encyklopedia PWN).

Dla potrzeb tego Raportu kluczowym aspektem jest wiedza oraz umiejętności, zdobyte w toku nauki formalnej oraz nieformalnej, szkoleń oraz doświadczenia zawodowego, które następnie są wykorzystywane przy wykonywaniu obowiązków zawodowych oraz do dalszego poszerzania wiedzy.

Umiejętności składające się na tak zdefiniowany kapitał ludzki można podzielić na trzy rodzaje:

- **umiejętności ogólne** – umiejętność przetwarzania informacji i wykorzystania ich w trakcie rozwiązywania problemów i dalszego uczenia się,
- **umiejętności specyficzne** – obejmujące umiejętność wykorzystania określonych technologii, procesów produkcyjnych, np. praca z komputerem na różnych poziomach zaawansowania, umiejętność utrzymania i naprawienia konkretnego urządzenia itp.,
- **wiedza techniczna i naukowa** – odnosi się do biegłości w określonych działach wiedzy i technik analitycznych, które są niezbędne podczas procesów produkcji lub przy wykorzystaniu zaawansowanych technologii, np. fizyka, architektura itp.

W ekonomii rozróżnia się kapitał ludzki zdobyty w trakcie trzech oddzielnych faz życia: kapitał ludzki zdobyty w domu, zdobyty w trakcie formalnej edukacji oraz wiedza zdobyta w trakcie pracy.

Tak rozumiany zasób kapitału ludzkiego, można uzupełnić o dodatkowe cechy jakościowe – zespół postaw, zachowań oraz norm moralnych czy też stosunek do własnego zdrowia. Wszystkie te czynniki determinują jakość kapitału ludzkiego w ujęciu całościowym, w ujęciu indywidualnym natomiast przyczyniają się (w pozytywny lub negatywny sposób) do powodzenia danej osoby na rynku pracy. Jednakże te cechy kapitału ludzkiego są w bardzo dużym stopniu niemierzalne lub bardzo trudno mierzalne, dlatego w dalszej części rozdziału pod uwagę brane będzie jedynie wykształcenie i poziom umiejętności wynikający z nauki w formalnym i nieformalnym systemie edukacji.

W ekonomii, w tym zwłaszcza w ekonomii pracy, zamiast stosunkowo wąsko określonego pojęcia wykształcenia, używa się często szerszej koncepcji kapitału ludzkiego. Łączy ona w sobie zarówno ściśle powiązane z wykształceniem specyficzne i techniczne umiejętności wykonywania pracy w danym zawodzie, jak i umiejętności ogólne, umożliwiające interpretowanie informacji, skuteczne rozwiązywanie problemów i podejmowanie w oparciu o nie trafnych decyzji. Innymi słowy pojęcie kapitału ludzkiego (por. Ramka 6) obejmuje zespół podstawowych cech decydujących zarówno o indywidualnym powodzeniu poszczególnych osób na rynku pracy, jak i w ujęciu całościowym oddziałujących na całą gospodarkę.

Wysoki poziom kapitału ludzkiego wynika przede wszystkim z poziomu i jakości wykształcenia danego pracownika, ogółu pracowników w firmie, a w ujęciu globalnym – całego społeczeństwa.

Wykształcenie jest bowiem niczym innym niż zbiorem umiejętności i kwalifikacji, które dana osoba uzyskała w trakcie procesu nauki formalnej i nieformalnej. Część z tych umiejętności ma charakter uniwersalny, zwiększający prawdopodobieństwo znalezienia pracy na otwartym rynku, część zaś specyficzny, wpływający przede wszystkim na produktywność, a w konsekwencji poziom wynagrodzeń w danym zawodzie. Każdy dodatkowy szczebel nauki lub uczestnictwo w kształceniu ustawicznym powiększają lub aktualizują zasób posiadanych umiejętności. To, czy nabywanie dodatkowych umiejętności poprawia sytuację danej osoby na rynku pracy zależy z jednej strony od ich komplementarności względem stosowanego w procesie produkcji kapitału, z drugiej zaś od kształtu samego procesu kształcenia, a zwłaszcza jego jakości. Innymi słowami, jakość systemu oświaty i kształcenia w skali kraju oraz jakość nauczania w poszczególnych placówkach edukacyjnych, w tym zwłaszcza ich zdolność do kształtowania umiejętności poszukiwanych na rynku pracy, bezpośrednio wpływa zarówno na indywidualne korzyści osiągane z edukacji przez kształcące się osoby, jak i na zagregowane wyniki całej gospodarki, w tym zwłaszcza na wzrost produktywności pracy i wzrost gospodarczy. Tym samym znaczne uczestnictwo w edukacji ponadgimnazjalnej, w tym także wyższej, przy niskim poziomie kształcenia nie zapewni znaczącego wzrostu jakości kapitału ludzkiego na poziomie zagregowanym.

Zaangażowanie w naukę (zarówno indywidualne jak i na poziomie całej społeczności) skutkuje tzw. zwrotem z edukacji. W ujęciu indywidualnym, prywatnym zwrotem z zainwestowanych w edukację środków (zarówno finansowych jak i intelektualnych danej osoby) jest przede wszystkim wynagrodzenie za wykonywaną pracę oraz przewidywana perspektywa zatrudnienia. Badania OECD (De la Fuente, Ciccone 2002) wskazują, że wśród państw UE15 dodatkowy rok kształcenia wywołuje wzrost oczekiwanego wynagrodzenia o około 6,5 proc. W perspektywie ogólnospołecznej przeciętny poziom wykształcenia i kompetencji społeczeństwa (średni poziom kapitału ludzkiego) definiuje przede wszystkim jego wpływ na dobrobyt wszystkich obywateli (nie tylko tych o najwyższych kompetencjach). Dlatego też w tym ujęciu waga kapitału ludzkiego przejawia się z jednej strony w jego wpływie na całkowitą produktywność gospodarki, z drugiej zaś na przeciętną jakość życia jednostek osiąganą dzięki lepszemu organizacji życia społecznego.

Kapitał ludzki stanowi jeden z głównych czynników determinujących poziom produktywności pracy, zarówno na poziomie indywidualnym jak i zagregowanym.⁴⁸ Waga jego jakości dla perspektyw wzrostu gospodarczego zwiększa się wraz z rozwojem techniki produkcji. Pracownicy posiadający wysokie umiejętności rozwiązywania problemów (także tych o znacznym stopniu złożoności) i umiejętności komunikowania się z innymi powinni lepiej wykonywać wszystkie czynności, które wybiegają poza rutynowe wykonywanie powierzonych zadań. Pracownicy ci o wiele łatwiej uczą się, znacznie częściej uczestniczą w kształceniu ustawicznym a tym samym szybciej przystosowują się do zmian technologicznych i warunków pracy, niż pracownicy o niskim wykształceniu. Dzieje się tak, gdyż wykształcenie ogólne wiąże się silnie ze zdolnością do zdobywania wiedzy specyficznej, przydatnej w konkretnym zawodzie. Ma to niebagatelne znaczenie w obecnych czasach, kiedy szybki rozwój techniki wymaga od pracowników ciągłego doksztalcania się, rozszerzania swoich kwalifikacji, a także umiejętności posługiwania się coraz bardziej zaawansowanymi technologiami. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera uczestnictwo w procesie kształcenia przez całe życie. Jest ono najtrudniejsze, lecz także szczególnie potrzebne w przypadku osób znajdujących się w najtrudniejszym położeniu na rynku pracy – w tym zwłaszcza osób starszych i osób z niskimi kwalifikacjami. Zaangażowanie tych grup w proces kształcenia ustawicznego może zapobiec pogarszaniu się pozycji konkurencyjnej pokoleń starszych względem pokoleń młodszych, osób z niskimi kwalifikacjami zawodowymi wobec pracowników wysoko wykwalifikowanych.

⁴⁸ Szacunki dla UE15 wskazują, iż wydłużenie nauki (w ujęciu globalnym) o rok na poziomie średnim (przy pozostałych czynnikach niezmiennych) powoduje wzrost zagregowanej produktywności o około 5 proc. w krótkim okresie oraz o kolejne 5 proc. w długim okresie (de la Fuente, Ciccone 2002).

3. Edukacja na poziomie średnim

Proces przebudowy systemu oświaty w Polsce wynikał z faktu jego niedostosowania do nowej, szybko zmieniającej się rzeczywistości. Wraz ze zmianą sektorową struktury gospodarki: zmniejszaniem zatrudnienia w tradycyjnych sektorach oraz rozwojem usług, zmianie ulec powinien także sposób kształcenia młodych osób na wszystkich poziomach edukacji. Kształcenie zawodowe, w formie nauki konkretnego zawodu, przy minimalnym udziale przedmiotów ogólnych, w coraz mniejszym stopniu odpowiadało wymaganiom rynku pracy oraz nie pozwalało na relatywnie proste dostosowanie posiadanych kwalifikacji do popytu na pracę. W konsekwencji, znaczna część absolwentów zasadniczych szkół zawodowych miała i nadal ma duże trudności ze znalezieniem pracy. Na zjawisko to wpływa nie tylko sam system kształcenia zawodowego, którego zadaniem jest kształtowanie poszukiwanych na rynku pracy specyficznych umiejętności wykonywania pracy w danym zawodzie, ale także zasób wiedzy i umiejętności uniwersalnych, umożliwiających podejmowanie pracy w wielu zawodach i stosunkowo łatwe zdobywanie nowych kwalifikacji. Także przeciętny poziom nauczania w szkołach ogólnokształcących nie pozwalał wielu uczniom na zdobycie wiedzy i umiejętności umożliwiających im podjęcie studiów o profilach szczególnie poszukiwanych na rynku pracy (zwłaszcza w naukach ścisłych i technicznych), których znaczenie dla indywidualnego i społecznego zwrotu z edukacji jest szczególnie wysokie.

Trwająca od kilku lat przebudowa polskiego systemu oświaty następuje w kierunku promowania wykształcenia ogólnego i ogólnozawodowego, zapewnienia równego dostępu do oświaty, stworzenia systemu egzaminów zewnętrznych, których celem ma być nie tylko ocena umiejętności uczniów po kolejnych etapach nauki, ale także stworzenie systemu monitoringu i oceny funkcjonowania systemu oświaty. Założenia te są zbieżne z działaniami podejmowanymi w innych państwach Europy od początku lat osiemdziesiątych, w szczególności w państwach skandynawskich, zmierzającymi do wyrównywania szans edukacyjnych poprzez wprowadzenie ujednoczonego systemu kształcenia na poziomie średnim, umożliwiającego ocenę jakości kształcenia w szkołach, a nawet efektywność pracy poszczególnych nauczycieli.

3.1. Organizacja nauczania na poziomie średnim

W latach dziewięćdziesiątych w polskiej oświacie zachodziły poważne zmiany zarówno ilościowe, jak i jakościowe. Reforma edukacji wprowadzona z początkiem 1999 roku miała na celu podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa poprzez upowszechnienie edukacji na poziomie średnim i wyższym, a także wyrównanie szans edukacyjnych. Reforma zmieniła strukturę systemu szkolnego, wprowadzając 6-klasową szkołę podstawową, 3-letnie gimnazjum i 2-, 3- lub 4-letnie kształcenie ponadgimnazjalne. Jej bardzo ważnym elementem było głębokie przebudowanie szkolnictwa zawodowego, w kierunku połączenia nauki zawodu z wykształceniem ogólnym. W tym celu stworzono nowy rodzaj szkół – licea profilowane, które miały stać się alternatywą dla szkół zawodowych. Powyższe działania przyczyniły się do zmiany struktury kształcenia na poziomie średnim oraz wzrostu wskaźnika skolaryzacji netto wśród osób w wieku 16–18 lat uczących się w szkołach ponadpodstawowych (ponadgimnazjalnych) wszystkich typów o prawie 6 pkt proc. w latach 1995–2003.

Ramka 7. Wskaźnik skolaryzacji

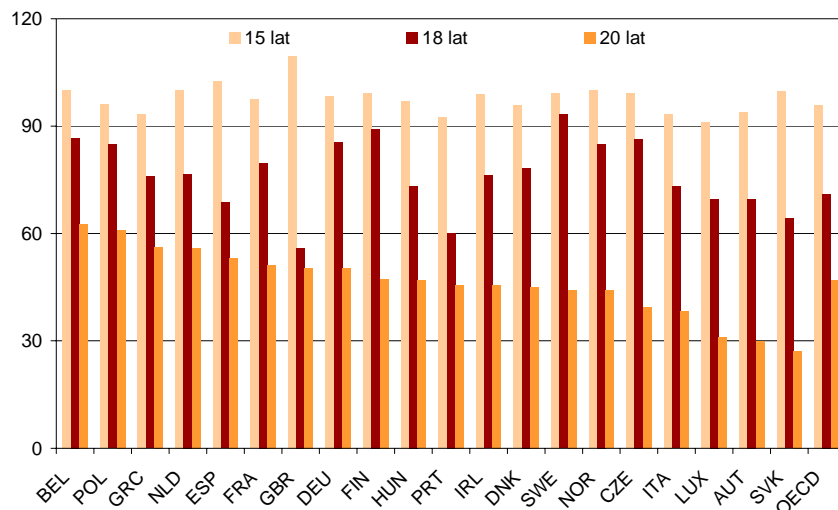
Miarą powszechności kształcenia są wskaźniki skolaryzacji.

Wskaźnik skolaryzacji brutto – wyrażony procentowo stosunek wszystkich osób uczących się na danym poziomie do całej populacji osób będących w wieku nominalnie przypisanym temu poziomowi wykształcenia.

Wskaźnik skolaryzacji netto – wyrażony procentowo stosunek liczby studentów w nominalnym wieku kształcenia na danym poziomie do liczby ludności zdefiniowanej jak przy wskaźniku skolaryzacji brutto.

Polska charakteryzuje się podobnym jak inne kraje OECD odsetkiem osób w wieku 15 lat, które kształcą się na poziomie średnim niższym oraz średnim (ISCED 2–3). Według danych OECD w 2002 r. wyniósł on 96 proc. Wskaźnik skolaryzacji obniża się stopniowo dla kolejnych roczników, przy czym przyspieszony spadek odsetka osób w dalszym ciągu kształcących się obserwowany jest dopiero po 18–19 roku życia, czyli w momencie ukończenia ustawowego wieku przewidzianego dla kształcenia na poziomie średnim. Podobnie jest we wszystkich krajach OECD. Kształtowanie się wskaźnika skolaryzacji netto w różnych grupach wiekowych uzależnione jest w znacznym stopniu od istniejącego w danym państwie systemu oświaty na poziomie średnim oraz wyższym. Wysokość wskaźników skolaryzacji netto osób w wieku typowym dla edukacji na poziomie średnim ma znaczenie w przypadku tzw. osób przedwcześnie rezygnujących z edukacji. Osoby takie definiuje się zazwyczaj jako osoby w wieku 18–24 lat (ewentualnie 20–24), które posiadają ukończone co najwyżej wykształcenie średnie niższe (w Polsce poziom co najwyżej gimnazjalny) i które nie kontynuują nauki w formie, która pozwoliłaby na jego podwyższenie. W Polsce, według danych OECD w 2002 r. jedynie niespełna 7 procent osób w wieku 20–24 lat posiadających wykształcenie co najwyżej gimnazjalne nie kontynuowało swojej edukacji. Dla porównania średnia dla OECD wyniosła 19 procent. Uczniowie wcześniej opuszczający naukę osiągalni zazwyczaj niskie wyniki w kształceniu na poziomie szkoły podstawowej lub gimnazjum. Osoby takie zagrożone są w znacznym stopniu nie tylko trwałym wykluczeniem z rynku pracy, ale także wykluczeniem z aktywnego uczestnictwa w życiu społeczeństwa. Nie są one często w stanie sprostać wymaganiom współczesnego rynku pracy, na którym liczba zawodów wymagających tylko prostych umiejętności jest ograniczona. Tym samym znaczący udział liczby osób wcześniej porzucających naukę w populacji negatywnie wpływa na poziom spójności społecznej, konkurencyjność oraz nowoczesność gospodarki. Wobec powyższego problem ten stanowi wyzwanie nie tylko dla polityki edukacyjnej kraju, ale także polityki rynku pracy i szeroko pojętej polityki gospodarczej. Nie można bowiem skutecznie budować gospodarek opartych na nowoczesnych technologiach, szeroko wykorzystujących osiągnięcia nauki bez odpowiednio przygotowanych kadr i społeczeństwa. Fakt ten bardzo silnie został zaakcentowany w Strategii Lizbońskiej, której jednym z celów jest podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, między innymi poprzez zmniejszenie odsetka osób młodych z niskim poziomem wykształcenia porzucających edukację, czy dążenie do zwiększenia odsetka osób z wykształceniem średnim.

Wykres 37. Wskaźniki skolaryzacji netto na poziomie ISCED 2–5 w 2002 r.



Wartości wskaźnika skolaryzacji mogą być zawyżone w przypadku państw, w których kształcą się dużo uczniów i studentów zagranicznych oraz niedoszacowane w przypadku państw, w których część uczniów i studentów kształcą się poza granicami państwa

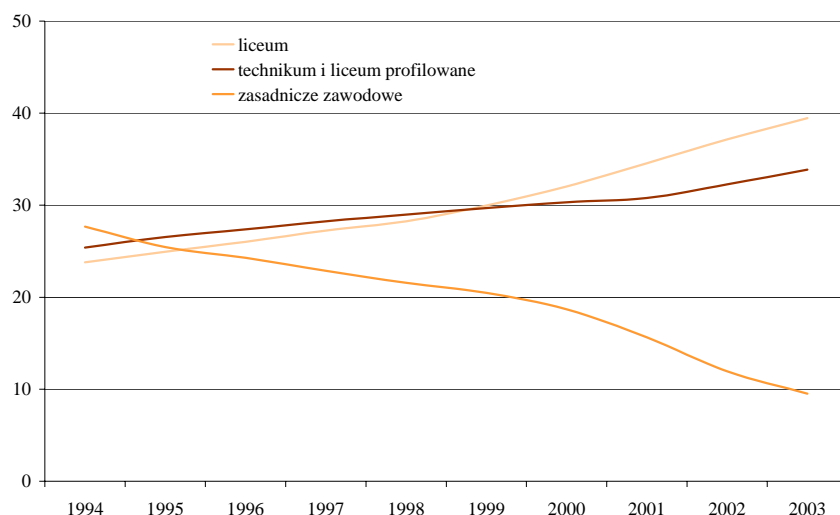
Źródło: OECD (2004b).

W Polsce spadek wskaźnika skolaryzacji po ukończeniu 18 lat jest najmniejszy wśród krajów europejskich należących do OECD. W 2002 r. wyniósł on 35 punktów proc., podczas gdy na Słowacji, w Austrii, czy w Czechach spadek ten sięgał ponad 60 punktów proc. Trzeba jednak pamiętać, że o różnicach między poszczególnymi krajami OECD w tym względzie decydują różnice w systemie szkolnym (w niektórych krajach, w tym także w Polsce, znacząca część 19–20 latków jeszcze się uczy w szkołach typu średniego) oraz różnice w odsetku osób studiujących na poziomie wyższym.

W większości krajów OECD ustawowy wiek ukończenia nauki na poziomie średnim wynosi 18–19 lat, tym samym wskaźnik skolaryzacji netto osób w wieku 20 lat w dużym stopniu obejmuje osoby kształcące się na poziomie wyższym.

W ostatnich latach największe zmiany ilościowe w polskim systemie oświaty dotyczyły kształcenia na poziomie zawodowym. Znacznemu zmniejszeniu uległa liczba uczniów zasadniczych szkół zawodowych, która w 2003 r. była niższa o 76 proc. w porównaniu z rokiem 1992.⁴⁹ Znaczna część tego spadku przypadła na ostatnie kilka lat. W latach 1992–1998 liczba uczniów szkół zasadniczych zawodowych obniżyła się o 165 tys. (21,5 procent), by w kolejnych latach zmniejszyć się o ponad 417 tys. osób (54,5 procent). Nasilenie spadku liczby uczniów szkół zasadniczych po 1999 r. należy wiązać z wprowadzeniem w życie drugiego etapu reformy edukacji oraz postępującego z roku na rok obniżania się liczebności osób w wieku 16–18 lat. W 2001 r. szkoły średnie nie prowadziły powszechnego naboru do klas I, co związane było z kontynuacją nauki w gimnazjum osób w wieku 16 lat. Nabór w kolejnym roku – już do nowych, dwuletnich szkół zasadniczych był o ponad połowę niższy niż w 2000 r. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w kształtowaniu się wskaźnika skolaryzacji na poziomie średnim według typu szkoły, co prezentuje poniższy wykres.

Wykres 38. Udział osób w wieku 16–18 lat kształcących się na poziomie średnim do populacji ogółem w tej samej grupie wieku (według typów szkół średnich).



Źródło: „Oświata i wychowanie” za lata 1994 – 2003, GUS.

W konsekwencji stopniowej przebudowy struktury kształcenia na poziomie średnim w ostatnim dziesięcioleciu systematycznie wzrastał odsetek maturzystów w populacji 19-latków, z 41 proc. w 1994 r. do ponad 51 proc. w 2002 r.

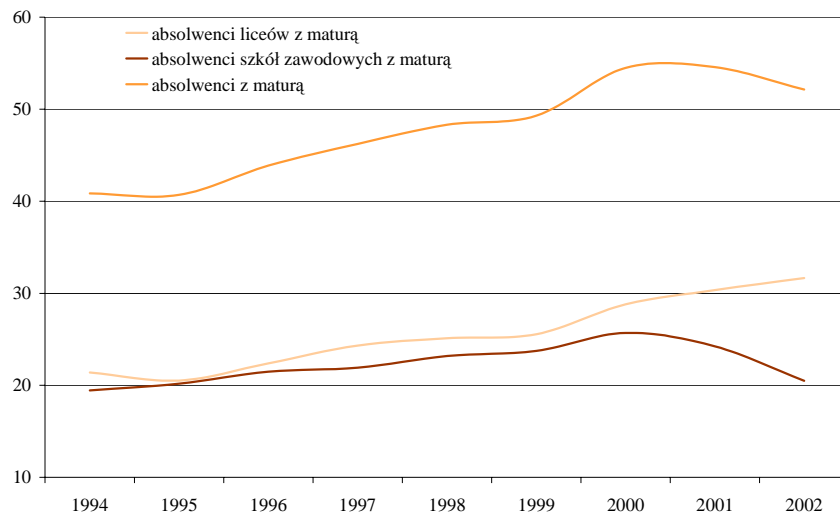
Wybór dalszej ścieżki kształcenia na poziomie średnim w pewnym stopniu uwarunkowany jest płcią. Dziewczynki znacznie częściej niż chłopcy wybierają kształcenie ogólne na poziomie średnim. W 2003 r. stanowiły 60 proc. wszystkich uczniów liceów ogólnokształcących, przy czym udział ten obniżył się znacznie od początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy to wynosił ponad 70 procent. Zjawisko to także jest konsekwencją spadku liczby uczniów szkół zawodowych, którymi tradycyjnie częściej zostają chłopcy (ich udział wśród uczniów szkół zawodowych oraz zasadniczych szkół zawodowych wyniósł w 2003 r. odpowiednio 55 proc. oraz 69 proc i nie uległ większym zmianom w ostatnim dziesięcioleciu). W konsekwencji, wśród osób kontynuujących naukę w szkołach wyższych przeważają dziewczęta. Podobne zróżnicowanie można zauważyć w przypadku wyborów profili kształcenia – dziewczynki znacznie częściej wybierają profile humanistyczne, chłopcy techniczne i ścisłe.⁵⁰

⁴⁹ Analiza nie obejmuje uczniów szkół specjalnych.

⁵⁰ W roku szkolnym 2004 dziewczęta stanowiły ponad 70 proc. wszystkich uczniów na kierunkach ekonomiczno – administracyjnych, opieki społecznej oraz kierunkach społecznych (w szkołach zasadniczych i technikach). Natomiast w przypadku kierunków inżynierjno-technicznych, architektury i budownictwa oraz informatyki dziewczęta stanowiły jedynie 4 proc. wszystkich uczniów kształcących się na poziomie średnim.

Wpływa to w pewnym stopniu na wybory edukacyjne na poziomie wyższym, absolwenci klas humanistycznych rzadko kiedy są skłonni (i dysponują wystarczającymi umiejętnościami) by studiować nauki ścisłe i techniczne.

Wykres 39. Udział w populacji 19-latków absolwentów szkół średnich oraz maturzystów.



Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie „Oświata i wychowanie” oraz „Rocznik demograficzny” GUS.

3.2. Wyniki kształcenia na poziomie gimnazjalnym – badanie PISA, wyniki egzaminów gimnazjalnych

Opisane zmiany ilościowe w edukacji na poziomie średnim, a w szczególności rezygnacja przez znaczną część osób młodych z kształcenia na poziomie zasadniczym zawodowym, są zmianami, które w pozytywny sposób mogą wpłynąć na jakość kapitału ludzkiego w przyszłości, a tym samym na rynek pracy. Jednakże, wyrównywanie szans edukacyjnych, wzrost liczby osób chcących kontynuować kształcenie w danym typie szkół lub na kolejnym etapie nauki, o ile dokonuje się to bez odpowiednich zmian instytucjonalnych i programowych prowadzących do podniesienia jakości kształcenia, może nie przynieść zamierzonych efektów. Reforma systemu oświaty zapoczątkowana w 1999 r. miała umożliwić większej liczbie osób naukę na poziomie średnim ogólnym czy ogólnozawodowym, zapewniając jednocześnie docelowo wysoką jakość kształcenia oraz dostosowanie programów nauczania do wymagań współczesnej gospodarki i rynku pracy. Monitorowanie poziomu oświaty na poziomie podstawowym i średnim z założenia powinno odbywać się poprzez system egzaminów zewnętrznych. Poza oceną umiejętności poszczególnych uczniów w ujęciu indywidualnym, wyniki egzaminów zewnętrznych powinny umożliwić odpowiedź na pytanie, jak uczą szkoły, jakie obszary umiejętności uczniowie opanowali najlepiej, a z którymi mieli lub w dalszym ciągu mają trudności.

Podobny cel przyświeca międzynarodowym egzaminom oceny umiejętności uczniów czy osób dorosłych. W ostatnich latach różne organizacje międzynarodowe przeprowadziły szereg badań tego typu, wśród których największe znaczenie przypisuje się Programowi Międzynarodowej Oceny Uczniów PISA (OECD 2000, 2003), Międzynarodowemu Badaniu Umiejętności Czytania i Pisania Dorosłych (OECD 1995), a także TIMSS, PIRLS.⁵¹ Badania tego typu dostarczają wiadomości nie tylko o umiejętnościach osób badanych w określonej dziedzinie ale wskazują także na jakim poziomie

⁵¹ TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) oraz PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) są to badania koordynowane przez Międzynarodowe Stowarzyszenie ds. Oceny Osiągnięć Szkolnych (International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)) sprawdzające osiągnięcia uczniów w matematyce i naukach (TIMSS) oraz czytaniu (PIRLS). Obejmują one uczniów czwartych i/lub ósmych klas z około 50 krajów świata. Pierwsze badanie TIMSS odbyło się w 1995 r. i powtarzane jest co cztery lata. W przypadku PIRLS program rozpoczął się w 1991 r., a kolejne badanie odbyło się w 2001 r. i od tego momentu będzie ono powtarzane co pięć lat. Polscy uczniowie do tej pory nie brali udziału w żadnym z projektów badawczych, jednakże począwszy od 2006 r. zostaną włączeni do próby badania PIRLS. Bliższe informacje na temat obu badań dostępne są na stronie internetowej: <http://timss.bc.edu/index.html>.

rozwoju znajdują się dane społeczeństwa, pozwalając jednocześnie na dokonanie porównań międzynarodowych.

W dalszej części rozdziału znajduje się omówienie podstawowych wniosków dostarczanych przez badanie PISA z jednej strony oraz polskie egzaminy zewnętrzne z drugiej, dotyczących polskiego systemu oświaty oraz absolwentów gimnazjów i szkół zawodowych. Ze względu na to, że ogólnokrajowy, jednolity egzamin maturalny odbył się po raz pierwszy w roku 2005, a co za tym idzie jego wyniki były niedostępne, z analizy wyłączono szkoły średnie ogólnokształcące i technika oraz ich absolwentów.

3.2.1. Program Międzynarodowej Oceny Uczniów PISA

Jedną z miar pozwalających na ocenę umiejętności uczniów w okresie, w którym decyduje się ich przyszła sytuacja na rynku pracy, są wyniki międzynarodowych testów umiejętności uczniów przeprowadzonych w ramach programu PISA. Badanie to pozwala na uzyskanie odpowiedzi, jak kształtują się przeciętne wyniki uczniów w badanych krajach oraz w jakim stopniu wyniki te różnią się od średniej OECD w ujęciu międzyszkolnym oraz między uczniami w danym kraju. Innymi słowy, badanie to pozwala ocenić stopień umiejętności (w czytaniu, matematyce, rozwiązywaniu problemów) wyrażony średnią liczbą punktów zdobytą przez uczniów danego kraju oraz strukturą wyników według poziomów umiejętności z każdej dziedziny. Z drugiej strony badanie to pozwala (częściowo) na ocenę zróżnicowania kształcenia w każdym państwie (wyrażonej jako wariancja średnich wyników uczniów i szkół od przeciętnego wyniku dla krajów OECD razem wziętych) i przesłedzenie szeregu związków łączących m.in. indywidualne cechy uczniów, szkół, środowiska rodzinnego itp. z ich osiągnięciami w procesie edukacji.

PISA bada umiejętności uczniów w zależności od rodzaju problemu, z którym się spotykają, biorąc pod uwagę wymiar osobisty, edukacyjny, zawodowy, związany z życiem w społeczeństwie oraz naukowy. W tym kontekście badane są następujące umiejętności:

- umiejętność uczenia się,
- umiejętność czytania ze zrozumieniem,
- umiejętność matematycznego oraz abstrakcyjnego myślenia,
- umiejętności radzenia sobie z niestandardowymi, skomplikowanymi problemami,
- umiejętności wykorzystania wiedzy zdobytej w trakcie nauki przy rozwiązywaniu rzeczywistych problemów.

Umiejętności badane w ramach programu PISA są niezmiernie ważne we współczesnym świecie. W nowoczesnych gospodarkach coraz większą rolę odgrywają sektory wykorzystujące zaawansowaną wiedzę i technologie oraz wysoko wykwalifikowanych pracowników, zdolnych do twórczego myślenia i radzenia sobie z niestandardowymi wyzwaniami przynoszonymi przez szybko zmieniającą się rzeczywistość gospodarczą. We współczesnych gospodarkach rosnące znaczenie, szczególnie ważne ze względu na potencjał zatrudnieniowy, ma także sektor usług – zarówno usług dla ludności jak i przedsiębiorstw. Pracownicy zatrudnieni w usługach powinni przede wszystkim mieć wysoką zdolność komunikacji interpersonalnej, czytania i pisanie tekstów, obsługi komputera i stosowania zdobytej wiedzy w codziennej praktyce zawodowej. Badanie PISA stara się więc zmierzyć poziom najważniejszych, z punktu widzenia przyszłej indywidualnej sytuacji na rynku pracy, umiejętności zdobytych na pierwszym etapie edukacji.⁵²

⁵² W większości krajów OECD urzędowy wiek rozpoczęcia nauki na poziomie średnim wynosi 15 – 16 lat.

Ramka 8. Program Międzynarodowej Oceny Uczniów PISA (Programme for International Student Assessment)

Program zainicjowany został w połowie lat 90-tych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Dotychczas zrealizowano dwa cykle badań: w 2000 oraz 2003 r. Podstawowym celem programu jest zbadanie stopnia przygotowania 15-latków do życia w społeczeństwie opartym na wiedzy. Ocena koncentruje się na umiejętności uczniów wykorzystania ich wiedzy i umiejętności w życiu codziennym. Zakresem badania objęte są trzy obszary kompetencji: rozumienie tekstu, matematyczne, naukowe. Badanie obejmuje również społeczne uwarunkowania osiąganego poziomu kompetencji (środowisko rodzinne i szkolne). W 2003 r. badanie zawierało także zadania sprawdzające umiejętność rozwiązywania problemów. W przypadku Polski kolejne badania PISA przypadły na okres przed i po wprowadzeniu reformy edukacji. W związku z tym badaniem PISA w 2000 r. zostali objęci uczniowie dawnych szkół ponadpodstawowych różnych typów, natomiast badaniem PISA w 2003 objęci zostali przede wszystkim uczniowie gimnazjów. Pozwala to na częściową ocenę skutków zmiany systemu oświaty.⁵³ W każdym cyklu badawczym PISA wyłoniony jest wiodący obszar badawczy. W 2000 r. było nim czytanie ze zrozumieniem, natomiast w 2003 r. – umiejętności matematyczne. Porównanie umiejętności matematycznych uczniów następuje za pomocą skali osiągnięć matematycznych – prezentującej sześć poziomów umiejętności uszeregowanych według wystandaryzowanej liczby punktów zdobytych przez uczniów każdego z biorących w badaniu krajów. Skala punktów została ustalona w taki sposób, aby średni wynik dla krajów członkowskich OECD wyniósł 500 punktów oraz by około 2/3 uczniów miało wynik mieszczący się pomiędzy 400 a 600 punktów.

Poziom 1 (358 punktów) – uczeń potrafi wykonać rutynowe czynności i działania zgodnie z przekazanymi w jasny sposób poleceniami, rozwiązując zadania, których kontekst jest mu znany.

Poziom 2 (420 punktów) – uczeń potrafi rozpoznać i objaśnić proste sytuacje problemowe, które wymagają wyciągnięcia jedynie prostych wniosków; potrafi wykorzystać informacje tylko z jednego źródła; wykorzystuje proste i znane mu algorytmy rozwiązywania zadań; potrafi dosłownie zinterpretować uzyskane wyniki.

Poziom 3 (482 punktów) – uczeń potrafi rozwiązać proste sytuacje problemowe, łącznie z takimi, które wymagają podjęcia ciągu następujących po sobie decyzji; potrafi wykorzystać informacje z różnych źródeł i na ich podstawie wyciągać proste wnioski; uczeń potrafi także odpowiednio wybrać i zastosować proste sposoby rozwiązywania sytuacji problemowych; formułuje krótkie opisy sposobu wnioskowania oraz przedstawia rezultaty i ich interpretację.

Poziom 4 (544 punktów) – uczeń potrafi rozwiązać, przekazane w jasny sposób, złożone sytuacje problemowe, identyfikuje ograniczenia oraz dokonuje odpowiednich założeń; potrafi wykorzystać informacje z różnych źródeł (w tym także przekazy symboliczne) i odnieść je do sytuacji występujących w rzeczywistości; potrafi wyjaśnić sposób rozwiązania zadania oraz zinterpretować uzyskane wyniki.

Poziom 5 (606 punktów) – uczeń potrafi rozwinać i pracować z modelami złożonych sytuacji problemowych, identyfikować ograniczenia, sprecyzować założenia; potrafi wybrać, porównać, ocenić oraz zastosować odpowiednie strategie rozwiązywania problemów; potrafi ocenić swój sposób rozwiązania sytuacji problemowej oraz sformułować, zinterpretować wyniki i uzasadnić sposób rozumowania.

Poziom 6 (668 punktów) – uczeń potrafi uogólniać i wykorzystywać różnorodne informacje uzyskane w toku przeprowadzonego rozumowania, potrafi łączyć informacje z różnych źródeł oraz łatwo poruszać się pomiędzy nimi, jest zdolny do zaawansowanego myślenia i rozumowania matematycznego i wykorzystuje to, wraz z biegłością w wykonywaniu działań matematycznych, do wypracowania nowego sposobu radzenia sobie z oryginalnymi, nowatorskimi sytuacjami, potrafi precyzyjnie opisać podejmowane działania oraz ocenić krytycznie uzyskane wyniki, a także określić ich adekwatność do oryginalnego problemu.

Źródło: OECD (2004d), IFiS PAN (2004).

⁵³ Wyniki PISA 2003 dla Polski mogły być nieznacznie zaniżone, gdyż do próby, która wzięła udział w badaniu w 2000 r. nie zaliczono osób „opóźnionych” tj. 15-latków uczących się jeszcze w szkole podstawowej.

Koncentrując się na 15-latkach PISA wychodzi z założenia, że proces wykształcania takich umiejętności powinien być rozpoczęty na jak najwcześniejszym etapie nauki – w pierwszych latach szkoły podstawowej. Jak wskazują statystyki edukacyjne, większość z 15–16-latków będzie kontynuowało edukację na poziomie średnim. Wiedza oraz umiejętności, jakie uzyskują w trakcie edukacji na poziomie niższym mają bardzo duże znaczenie przy dokonywaniu wyborów przyszłej ścieżki edukacyjnej, określając nie tylko rodzaj szkoły średniej ale często także profil dalszego kształcenia oraz przyszłe postawy wobec nauki i zdobywania wiedzy. Są więc niezwykle ważne zarówno z perspektywy indywidualnej, mierzonej prywatnym zwrotem z edukacji jak i społecznej, w zakresie, w jakim przeciętny zasób kapitału ludzkiego w społeczeństwie decyduje o osiąganym dobrobycie.

Warto podkreślić, że dominujące znaczenie dla wzrostu produktywności przemysłu, będącego warunkiem *sin-equa-non* wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia w usługach w długim okresie, mają sektory wymagające dobrze przygotowanych techników, inżynierów, programistów, absolwentów studiów matematyczno–przyrodniczych itp. Wysoka komplementarność między kapitałem fizycznym, a kapitałem ludzkim w najnowocześniejszych sektorach gospodarki prowadzi do stałego wzrostu znaczenia kształcenia w zakresie nauk ścisłych i inżynieryjnych we współczesnym świecie. Zdobycie tych umiejętności na późniejszych etapach edukacji jest bardzo trudne, jeśli uczniowie gimnazjów i szkół średnich nie nabędą odpowiednio wysokich umiejętności myślenia abstrakcyjnego i matematycznego już na początku procesu kształcenia. Jak pokazują badania (Steen, 1997; Madison i Steen, 2003; Laugsch, 2000), czynnikiem najsilniej wpływającym na poziom zrozumienia nauk przyrodniczych i twórcze rozwiązywanie nieszablonowych problemów stawianych w wielu zawodach są umiejętności matematyczne. Dlatego też w badaniu PISA w 2003 r. największy nacisk położono na badanie umiejętności rozpoznawania i wyjaśniania problemów matematycznych napotkanych w codziennym życiu, umiejętność używania posiadanej wiedzy matematycznej do rozwiązywania tych problemów oraz umiejętność interpretacji i przekazywania uzyskanych wyników. Szczególną uwagę położono na zbadanie umiejętności nieszablonowego i abstrakcyjnego myślenia. Obok umiejętności matematycznych badanie zwróciło także uwagę na poziom rozumienia zjawisk z obszarów nauki o życiu i promowania zdrowia, nauk o ziemi i środowisku oraz szeroko pojętej technologii. Rozumowanie w naukach przyrodniczych określa umiejętność opisanie i wyjaśnienia zjawisk zachodzących w otaczającym nas świecie, odnosi się także do stopnia umiejętności rozumowania naukowego oraz umiejętności interpretacji zjawisk przyrodniczych i formułowania na tej podstawie odpowiednich wniosków. Z tego też względu umiejętności te ważne są zarówno dla pełnego uczestnictwa we współczesnym życiu społecznym, lecz także niezbędne dla tych wszystkich 15–16 latków, którzy w przyszłości podejmą studia o charakterze ścisłym.

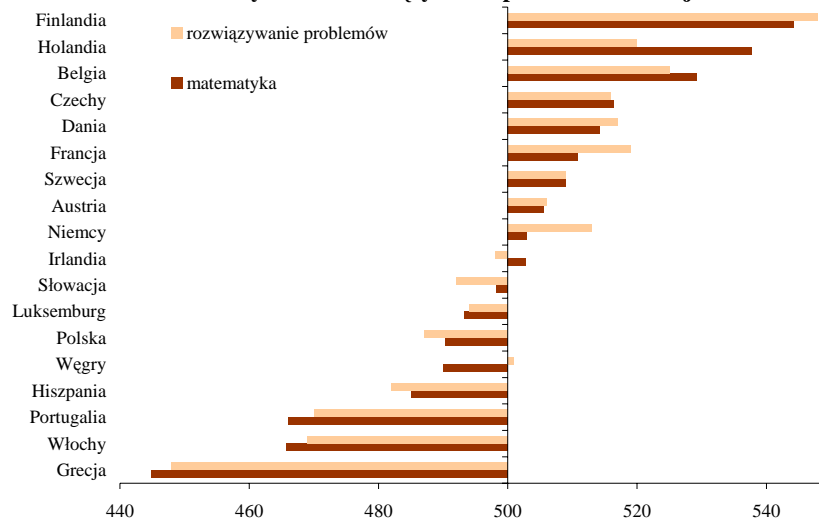
Konieczność elastycznej adaptacji do zmieniającego się popytu na pracę wymaga od pracowników posiadania szeregu umiejętności o charakterze uniwersalnym, umożliwiających im łatwe zdobywanie wiedzy i stosowanie jej w szeregu często oddalonych od siebie obszarów. Dlatego też obok rozumowania matematycznego i naukowego badanie PISA wiele miejsca poświęca także dwóm innym zagadnieniom.

Pierwszym z nich była ocena umiejętności czytania. Dokonana ona została w trzech wymiarach: wyszukiwanie informacji zawartych w tekście, zrozumienie tekstu oraz refleksja i ocena. Czytanie ze zrozumieniem ocenia umiejętność nauki przez czytanie, rozumienia tego co się czyta i umiejętności użycia wiedzy zdobytej w ten sposób w różnych dziedzinach życia. Wysokie umiejętności czytania ze zrozumieniem oznaczają nie tylko dosłowną umiejętność czytania, ale także pełne zrozumienie czytanego tekstu, umiejętność krytycznej oceny czy efektywne korzystanie z różnych źródeł danych. Niski poziom umiejętności w czytaniu, a więc jedynie mechaniczne odczytywanie tekstu, wyszukiwanie pojedynczych informacji czy wskazanie głównego tematu tekstu na poziomie edukacji gimnazjalnej lub średniej sprawia, iż uczniowie nie są w stanie w pełni uczestniczyć w edukacji oraz nie nabywają odpowiedniej wiedzy i umiejętności, która pozwoliłaby im na dalsze kształcenie, a w konsekwencji w przyszłości zwiększenie szans znalezienia pracy.

Drugim obszarem umiejętności uniwersalnych będącym przedmiotem badania PISA były umiejętności rozwiązywania problemów, rozumiane jako indywidualne zdolności do radzenia sobie z rzeczywistymi, złożonymi sytuacjami, których rozwiązanie wymaga od uczniów zastosowania

wiedzy z różnych dziedzin nauki. Ta część testu mierzyła umiejętność podejmowania decyzji przez uczniów w przypadku istnienia kilku alternatywnych rozwiązań i szeregu ograniczeń, analizę i konstruowanie systemów oraz usuwanie nieprawidłowości w działaniu urządzeń. Oprócz umiejętności rozwiązywania problemów, w obszarze tym badane były także umiejętności zwięzłego informowania o wynikach przeprowadzonego toku rozumowania oraz wyjaśnienia podjętych działań. Umiejętność wyszukiwania informacji z różnych źródeł, krytycznego spojrzenia na nie, oraz wykorzystania tych danych do rozwiązania problemu stają się niezbędne w procesie poszukiwania pracy jak i wykonywania obowiązków zawodowych. Pracodawcy, w tym zwłaszcza pracodawcy w sektorze usługowym, oczekują coraz częściej od pracowników nie tylko umiejętności rozwiązywania skomplikowanych zagadnień, ale także przejrzystego przedstawienia wyników dokonanego procesu myślowego.

Wykres 40. Wyniki PISA 2003 w matematyce oraz rozwiązywaniu problemów w krajach UE.



Źródło: OECD (2004d, 2004e).

Wyniki PISA 2003 wskazują na mocne i słabe strony polskich uczniów, pośrednio sygnalizują mankamenty systemu oświaty i oceniają dystans, jaki dzieli wyniki kształcenia w Polsce od innych krajów OECD. Polscy piętnastolatki wykazują nieco lepsze od średniej w skali całego OECD (i lepsze niż w 2000 r.) wyniki w czytaniu ze zrozumieniem oraz w rozumowaniu w naukach przyrodniczych – tym samym wykazując się umiarkowanie dobrą umiejętnością wyszukiwania informacji, interpretowania i oceny tekstu oraz umiejętnością wykorzystania posiadanej wiedzy do zrozumienia procesów zachodzących w otaczającym ich środowisku. Już jednak w zakresie myślenia matematycznego i twórczego rozwiązywania problemów polska młodzież uzyskała wyniki dużo słabsze od przeciętnych. Co więcej, jedynie bardzo niewielka (w porównaniu do innych krajów OECD) grupa polskich piętnastolatków osiągnęła wyniki na najwyższym poziomie (tzw. poziom szósty) świadczącym o wysokich zdolnościach do myślenia abstrakcyjnego, twórczego oraz przekazania wyniku rozumowania.

Porównując przeciętne wyniki uczniów w dziedzinie matematyki, zauważyć można, że w każdym kraju udział uczniów z poziomem kompetencji równym 3 lub niższym, a więc uczniów, którzy co najwyżej potrafią rozwiązać tylko proste, znane im z kontekstu zadania, kształtuje się na poziomie wyższym niż 50 proc. Dla krajów, w których uczniowie uzyskali najwyższe przeciętne wyniki udział ten nie przekracza 60 proc. W Polsce jest on jednak znacznie większy – przekraczając 72 procent. W konsekwencji niemal trzy czwarte polskich piętnastolatków osiągnęło w badaniu PISA wyniki wskazujące na co najwyżej podstawowe umiejętności matematyczne. Czynnikiem ten zwraca uwagę na poważną słabość polskiego systemu edukacyjnego, w porównaniu z systemami takich krajów jak Finlandia, Szwecja czy Czechy. Co więcej, niepokojąco niski jest w Polsce odsetek uczniów wykazujących się umiejętnościami właściwymi dla poziomu 5 i 6, czyli radzących sobie ze skomplikowanymi, trudnymi problemami matematycznymi, umiejących znaleźć odpowiednie rozwiązanie, uzasadnić je oraz wyciągnąć wnioski z osiągniętych wyników. Uczniowie biegli

w myśleniu matematycznym stanowią jedynie 10 proc. polskich uczniów, przy czym uczniowie najlepsi (poziom 6) stanowili zaledwie 2,3 procent. Dla porównania, w krajach, w których uczniowie osiągnęli najlepsze przeciętne wyniki w dziedzinie matematyki, udział uczniów osiągających wyniki na poziomie 5 i 6 był ponad dwu- trzykrotnie, a na poziomie 6 nawet kilkakrotnie wyższy niż w Polsce.

Tabela 31. Średnie wyniki w badanych dziedzinach PISA 2003 r. dla wybranych państw europejskich.

	Rozwiązywanie problemów	Rozumowanie w naukach przyrodniczych	Czytanie ze zrozumieniem	Matematyka
Finlandia	548	548	543	544
Francja	519	511	496	511
Czechy	516	523	489	516
Niemcy	513	502	491	503
Szwecja	509	506	514	509
Węgry	501	503	482	490
Irlandia	498	505	515	503
Słowacja	492	495	469	498
Polska	487	498	497	490
Hiszpania	482	487	481	485
Portugalia	470	468	478	466
Włochy	469	486	476	466
Grecja	448	481	472	445
OECD	500	500	494	500

Zródło: IFiS PAN (2004).

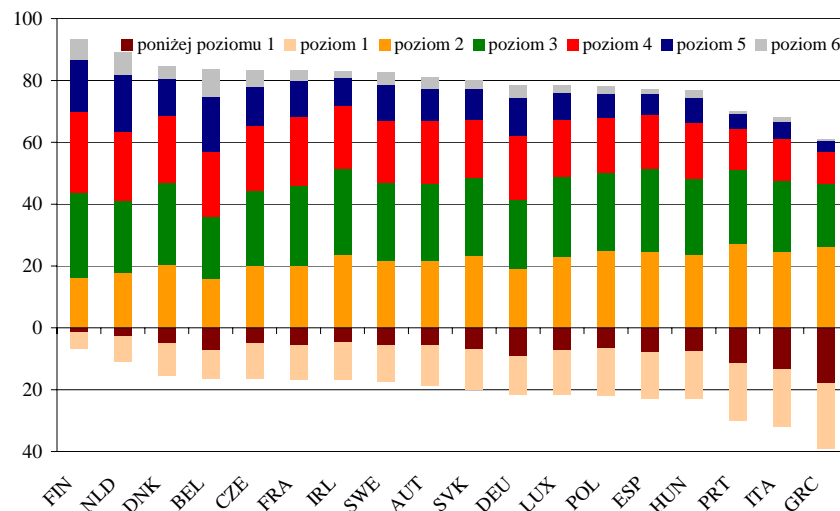
Badanie PISA wykazało więc, że kształcenie w szkołach podstawowych i gimnazjach w Polsce bardzo często prowadzi do wyrobienia w uczniach przyzwyczajenia do nauki pamięciowej i schematycznej a polska młodzież gorzej radzi sobie z samodzielnym oraz abstrakcyjnym myśleniem. Polscy uczniowie bardzo słabo dają sobie radę z problemami, które wymagają zaplanowania spójnego, wielostopniowego i kreatywnego rozwiązania. Należy zauważyć, że wyniki badań PISA w przekroju międzynarodowym wskazują, iż uczniowie, którzy uzyskali wysokie wyniki za umiejętność rozwiązywania problemów, z reguły osiągnęli wysokie wyniki z pozostałych badanych dziedzin, przy czym korelacja odwrotna była istotnie słabsza (IFiS PAN 2004). Najsilniejszy związek występuje pomiędzy przeciętnymi wynikami z obszarów rozwiązywania problemów oraz matematyki – wskaźnik korelacji wynosi ponad 0,96. W przypadku przeciętnych wyników z obszarów czytania ze zrozumieniem oraz rozumowania w naukach przyrodniczych korelacje wynoszą ponad 0,73. Sugeruje to, iż umiejętność rozwiązywania skomplikowanych problemów oraz nabycie umiejętności matematycznych sprzyja procesowi uczenia się, zdobywania nowych kwalifikacji. Kraje, w których piętnastolatki osiągnęły bardzo dobre rezultaty w „rozwiązywaniu problemów”, charakteryzują się wysokim udziałem osób z wykształceniem wyższym w populacji 15–64 (powyżej 20 proc. w 2002 r.), z których znaczna część ma wykształcenie inżynierskie lub ścisłe. Są to także kraje znajdujące się w światowej czołówce pod względem innowacyjności osiągnięć naukowych.

Porównując wyniki badań z 2000 r. i 2003 r. w zakresie umiejętności matematycznych można zauważyć, iż Polscy uczniowie znacznie poprawili swoje osiągnięcia, przy czym poprawa wyników przeciętnych nastąpiła wyłącznie wśród uczniów najsłabszych,⁵⁴ osiągających wyniki poniżej 3 poziomu. W przypadku uczniów najlepszych (czwarty kwartył) nie zaobserwowano znaczących zmian. Można sądzić, że podstawą tego zjawiska było wyrównanie poziomów nauki indywidualnej, wynikające z przedłużenia obowiązkowej nauki o jeden rok w szkołach o podobnym profilu kształcenia oraz wprowadzenie rejonizacji w zakresie dostępu do gimnazjów. Dzięki temu zmniejszyła się skala selekcji dzieci na etapie przedgimnazjalnym według statusu społecznego rodzin, z których

⁵⁴ Dokonując oceny należy jednak wziąć pod uwagę, że wyniki PISA 2000 oraz PISA 2003 w matematyce nie są w pełni porównywalne z powodu odmiennego traktowania tego obszaru badawczego w obu edycjach badania.

pochodzą.⁵⁵ Zróżnicowanie międzyszkolne w Polsce, według PISA,⁵⁶ jest obecnie niewielkie – wariancja wyników z obszaru matematyki wyniosła tylko 12 proc. – i jest ona w pełni porównywalna z krajami osiągającymi najlepsze wyniki w edukacji (takimi jak kraje skandynawskie). W porównaniu z 2000 r. zróżnicowanie międzyszkolne znacznie zmniejszyło się – w 2000 r. wyniosło ono 62,8 procent. Oznacza to, że obecny system oświaty na poziomie gimnazjalnym w Polsce jest stosunkowo wyrównany – o osiąganych wynikach jedynie w małym stopniu decyduje szkoła, do której uczęszcza dziecko, a w znacznie większym stopniu inne czynniki (w tym m.in. status społeczny i materialny rodziców, a zwłaszcza indywidualne strategie uczenia się i wrodzone zdolności), zaś selekcja uczniów według kryteriów pochodzenia społecznego, czy wyników osiągniętych w trakcie nauki na poziomie podstawowym jest nieznaczna.⁵⁷ Co prawda istnieją gimnazja uważane za lepsze czy słabsze, ale wymóg rejonizacji – czyli przyjmowania do danej szkoły w pierwszym rzędzie uczniów pochodzących z jej rejonu – powoduje, że praktycznie w każdym gimnazjum mogą uczyć się uczniowie bardzo dobrzy i bardzo słabi. W 2003 r. według PISA około 8,5 proc. uczniów z najsłabszych (z pierwszego kwartyla) uczyło się w szkołach zaliczanych do najlepszych 25 procent szkół, w 2000 r. było to jedynie 0,8 procent.

Wykres 41. Wyniki sprawdzianu kompetencji 15-latków w dziedzinie matematyki według poziomów umiejętności – PISA 2003, procent uczniów którzy osiągnęli dany poziom.



Źródło: OECD (2004d).

Znacznemu obniżeniu różnic w przeciętnych wynikach szkół w kolejnych edycjach badania PISA towarzyszyło zwiększenie zróżnicowania wyników wewnątrz szkół (z 52,9 proc. w 2000 r. do 83,1 proc. w 2003 r.). Podobna sytuacja miała miejsce w innych krajach wprowadzających jednolity lub mało zróżnicowany system kształcenia na poziomie średnim (niższym średnim). W Polsce nauka w gimnazjum jest obowiązkowa, dlatego też brak jest wstępnej selekcji uczniów (według poziomu wiedzy i umiejętności), czego konsekwencją jest fakt, iż praktycznie do każdego gimnazjum uczęszczają uczniowie z różnym poziomem zdolności, umiejętności i wiedzy wyniesionej z domu i niższych poziomów edukacji (np. przedszkolnej) oraz z odmienną motywacją do nauki i przyjmowanymi strategiami uczenia się. Wysokie zróżnicowanie uczniów w szkołach stanowi wielkie wyzwanie dla pedagogów oraz twórców programów nauczania na tym poziomie kształcenia, gdyż może to prowadzić do ogólnego obniżenia poziomu edukacji na tym poziomie. Wymaga to odpowiedniego dostosowania treści nauczania do poziomu intelektualnego uczniów, czy prowadzenia rozważnych działań dzielenia uczniów na oddziały w gimnazjach. Poprawa wyników najsłabszych

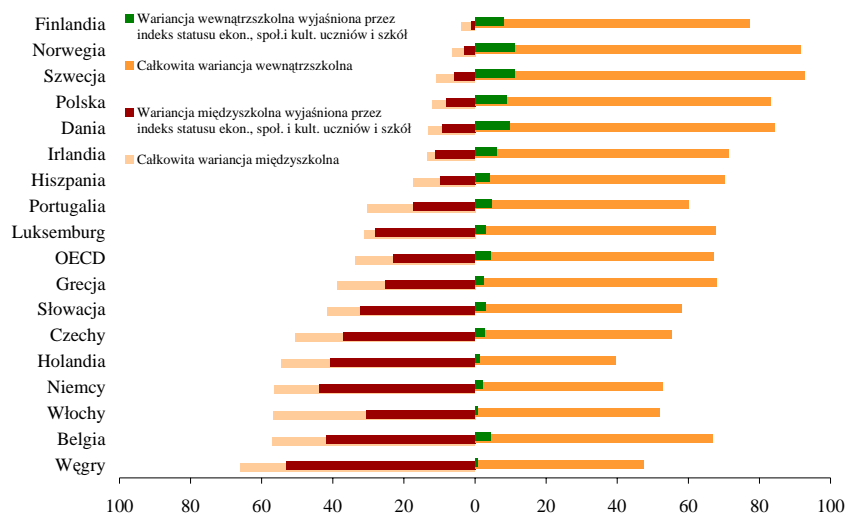
⁵⁵ Prawie wszyscy uczniowie, którzy zostali objęci badaniem w 2003 r. uczęszczali do gimnazjów, w przeciwieństwie do badania z 2000 r., w którym wzięli udział uczniowie wszystkich typów szkół średnich, w przypadku których selekcja zaszła już wcześniej.

⁵⁶ Zróżnicowanie międzyszkolne w PISA szacowane jest jako odchylenie średnich wyników osiągniętych przez uczniów danego kraju od średniej dla krajów OECD.

⁵⁷ Należy podkreślić, że spostrzeżenie to dotyczy wariancji. Niższe niż w wielu innych krajach OECD rezultaty przeciętne dotyczą niemal wszystkich uczniów, tak najlepszych jak najgorszych.

uczniów w badaniu PISA 2003 względem badania PISA 2000 wskazuje, że jak dotąd polski system szkolny wychodzi z tego wyzwania z sukcesem, a głównym zadaniem przed nim stojącym jest podniesienie średnich wyników uzyskiwanych przez uczniów, w tym także tych najlepszych.

Wykres 42. Zróżnicowanie wewnątrzszkolne i międzyszkolne średnich wyników PISA z części matematycznej, wyrażone jako procent przeciętnej wariancji dla krajów OECD w 2003 r.



Źródło: OECD (2004d).

Warto podkreślić, że zarówno w Polsce jak i we wszystkich krajach OECD zróżnicowanie międzyszkolne oraz wewnątrzszkolne tylko w niewielkim stopniu wyjaśnione jest przez status ekonomiczny, społeczny i kulturalny uczniów i szkół. Innymi słowy, rodzina, jej status, zamożność oraz status szkoły wpływają na zróżnicowanie uzyskiwanych wyników w PISA w stosunkowo nieznacznym stopniu – w Polsce 8 pkt. proc. (z 12 proc.) wariancji międzyszkolnej oraz tylko 9 pkt. proc. (z 83 proc.) wariancji wewnątrzszkolnej zostało wyjaśnione przez te czynniki. Wydaje się więc, że największy wpływ na uzyskiwane wyniki wywierają indywidualne zdolności i predyspozycje uczniów, ich motywacja oraz strategie i metody uczenia się. Sposób, w jaki system szkolny wspiera dobre wybory uczniów, jak kształtuje ich umiejętności z tego zakresu jest więc decydujący zarówno dla indywidualnych jak i dla przeciętnych efektów kształcenia. Różnica w średnich wynikach badania PISA, ich odmienna struktura widoczna w niskim odsetku uczniów zdolnych do osiągnięcia rezultatów na poziomie 5 i 6, wyznacza dystans dzielący polski system oświaty od krajów skandynawskich (a także Czech). Pokazuje ona, że dalsza poprawa wyników wymaga znacznych zmian w sposobie kształcenia umiejętności matematycznych i zdolności twórczego myślenia, które w chwili obecnej wydają się być przez polski system szkolny formowane w co najwyżej znikomym stopniu.

3.2.2. Zewnętrzne egzaminy gimnazjalne

Egzaminy zewnętrzne – mierzące poziom opanowania przez uczniów programu nauczania w danym typie szkoły – wprowadzone zostały wraz z reformą systemu oświaty w 1999 r. Pierwszy egzamin gimnazjalny odbył się w 2002 r. i objął wszystkich uczniów klas trzecich szkół gimnazjalnych.

Egzamin gimnazjalny sprawdza stopień opanowania przez uczniów kończących gimnazjum umiejętności i wiadomości opisanych w standardach oraz podstawie programowej. W części humanistycznej wyróżnione są dwie grupy standardów:

- czytanie i odbiór tekstów kultury – obejmujący umiejętności czytania ze zrozumieniem, wyszukiwanie, selekcję i interpretację informacji pochodzących z różnych źródeł, wskazywanie związków przyczynowo – skutkowych,
- tworzenie własnego tekstu – obejmujący umiejętności przekształcania tekstu, wnioskowania na podstawie informacji z różnych źródeł, tworzenia tekstu użytkowego (np. zaproszenie) i dłuższej formy wypowiedzi, poprawnego pisanie (leksyka, ortografia, interpunkcja, składnia).

Zadania z zakresu przedmiotów matematyczno – przyrodniczych obejmują następujące standardy:

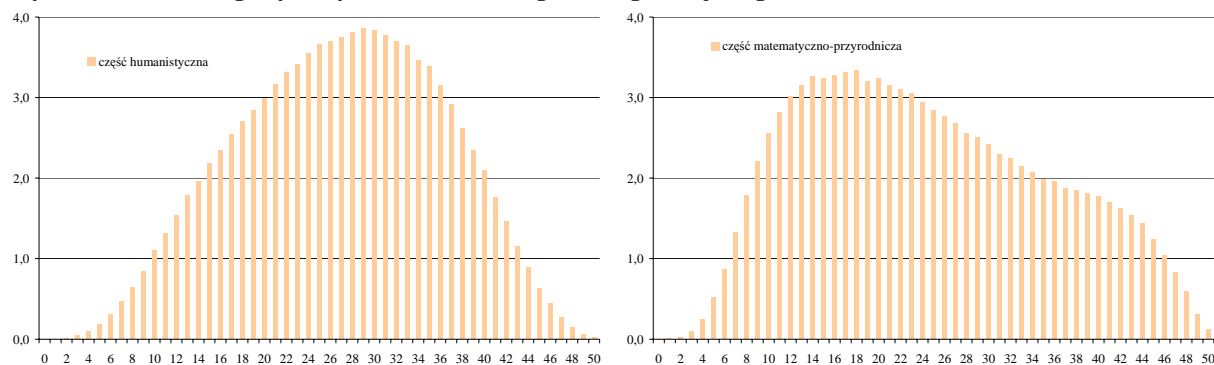
- umiejętne stosowanie terminów, pojęć i procedur z zakresu przedmiotów matematyczno–przyrodniczych niezbędnych w praktyce życiowej i dalszym kształceniu – umiejętność odpowiedniego opisu zjawisk i obiektów przyrodniczych, wykonywanie obliczeń w sytuacjach praktycznych oraz posługiwanie się własnościami figur,
- wyszukiwanie i stosowanie informacji – umiejętność odczytywania informacji przedstawionych w postaci rysunku, analizowanie, interpretowanie, przetwarzanie i porównywanie informacji,
- wskazywanie i opisywanie faktów, związków i zależności, w szczególności przyczynowo–skutkowych, funkcjonalnych, przestrzennych i czasowych – wskazywanie prawidłowości w procesach oraz w funkcjonowaniu układów i systemów, posługiwanie się językiem symboli i wyrażeń algebraicznych, stosowanie zintegrowanej wiedzy do objaśniania zjawisk przyrodniczych,
- stosowanie zintegrowanej wiedzy i umiejętności do rozwiązywania problemów – analizowanie sytuacji problemowej, tworzenie i realizowanie planu rozwiązania zadania.

Umiejętności sprawiające polskim gimnazjalistom podczas egzaminu największe trudności pokrywają się z obszarami wskazanymi w badaniu PISA. W 2004 r. przeciętnie uczniowie zdobyli 27 punktów z części humanistycznej egzaminu gimnazjalnego oraz 24,5 punktu z części matematyczno – przyrodniczej. Podobna asymetria widoczna była w latach poprzednich. Tym samym absolwenci gimnazjów systematycznie uzyskują przeciętnie gorsze wyniki z części matematyczno – przyrodniczej niż z części humanistycznej.⁵⁸ Jednocześnie rozkład wyników w obu częściach jest bardzo różny. O ile zadania z zakresu matematyki i nauk ścisłych sprawiają znaczne trudności większości uczniów (ponad 54 procent zdających uzyskało mniej niż połowę możliwych punktów z tej części), to w części humanistycznej jest pod tym względem wyraźnie lepiej (jedynie 39 procent uczniów nie osiągnęło 25 punktów z 50 możliwych do uzyskania). Jednocześnie jednak w części matematyczno– przyrodniczej względnie więcej uczniów niż w części humanistycznej uzyskało wyniki przekraczające pułap 45 punktów. Część matematyczno – przyrodnicza egzaminu okazała się więc być znacznie mniej różnicująca dla najlepszych uczniów niż jego część humanistyczna.

W części humanistycznej trudności sprawiały zadania wymagające samodzielnego formułowania myśli i redagowania tekstów. Znaczna część uczniów, przy dłuższej pracy pisemnej, miała problemy z poprawnym zapisem swoich uwag i myśli zarówno pod względem językowym czy stylistycznym, jak i ortograficznym i interpunkcyjnym. Można sądzić, że właśnie z powodu interpunkcji i ortografii jedynie niewielki odsetek uczniów osiągnął wyniki bliskie maksymalnym. Najniższym stopniem trudności w części humanistycznej charakteryzowały się zadania wymagające czytania i interpretowania tekstów – czyli zbliżone obszary umiejętności badane w PISA 2003, z których Polscy uczniowie wypadli najlepiej.

Z kolei w części matematyczno–przyrodniczej szczególnie trudne okazały się zadania z zakresu: stosowania zintegrowanej wiedzy i umiejętności do rozwiązywania problemów oraz wskazywania i opisywanie faktów, związków i zależności (CKE 2004). Tym samym znaczna część uczniów nie potrafiła wskazywać poprawnie związków przyczynowo–skutkowych między różnymi wielkościami, ująć ich w odpowiednią formę algebraiczną, a także przeanalizować sytuacji problemowej – stworzyć plan działania i odpowiednio go wykonać.

⁵⁸Należy pamiętać, że porównywanie wyników w odmiennych testach jest uprawnione jedynie o tyle, o ile założymy, że poziom trudności egzaminów został dobrany w obu wypadkach właściwie do potencjalnych możliwości młodzieży szkolnej w tym wieku. Zbyt łatwy egzamin z części humanistycznej i zbyt trudny egzamin z części matematyczno – przyrodniczej mógłby ograniczyć możliwości stosowania tego typu porównań. Jednocześnie jednak względna trudność obu egzaminów nie powinna istotnie wpływać na uzyskane rozkłady wyników. Znaczne różnice w tym względzie wskazują wyraźnie na to, że część matematyczno – przyrodnicza sprawia duże trudności połowie polskich uczniów.

Wykres 43. Rozkład ogólnych wyników uczniów z egzaminu gimnazjalnego w 2004 r.


Źródło: Centralna Komisja Egzaminacyjna.

Próba porównania przeciętnych wyników uczniów z egzaminu gimnazjalnego w kolejnych latach wymaga uwzględnienia poziomu trudności egzaminów w poszczególnych latach. Jedną z miar nadających się do takich porównań jest skala staninowa. Jest to skala dzieląca populację uczniów (szkół, gmin czy powiatów) na dziewięć podgrup według liczby punktów (przeciętnej liczby punktów) uzyskanych z danej części egzaminu. Normy procentowe odpowiadające poszczególnym staninom są dla każdego roku stałe i uwzględniają stopień trudności arkusza egzaminacyjnego. Każdemu staninowi przypisana jest określona charakterystyka dydaktyczna począwszy od poziomu najniższego skończywszy na poziomie najwyższym.

Tabela 32. Wyniki szkół z egzaminu gimnazjalnego według skali staninowej przedstawione jako środek przedziału punktowego odpowiadającego każdemu staninowi.

Stanin	Procent szkół	Maksymalna liczba punktów zdobytych przez szkoły w danym staninie			Nazwa
		2002	2003	2004	
część humanistyczna					
1	4	22,8	24,1	18,9	najniższy
2	7	25,6	27,4	22,1	bardzo niski
3	12	27,3	29,1	23,9	niski
4	17	28,9	30,7	25,5	niżej średni
5	20	30,5	32,3	27,3	średni
6	17	32,3	34	29,1	wyżej średni
7	12	34,3	36	31,5	wysoki
8	7	37,2	39	35,2	bardzo wysoki
9	4	47,8	46,7	48	najwyższy
część matematyczno-przyrodnicza					
1	4	20,5	15,2	15	najniższy
2	7	22,8	19,7	19,2	bardzo niski
3	12	24,5	21,9	21	niski
4	17	26,4	23,9	22,7	niżej średni
5	20	28,8	26,3	24,7	średni
6	17	31,6	29	27	wyżej średni
7	12	34,9	32,8	30,3	wysoki
8	7	38,4	37,4	35,5	bardzo wysoki
9	4	46,9	47	46	najwyższy

Źródło: Obliczenia własne DAE MGiP na podstawie wyników krajowych egzaminu gimnazjalnego w 2004 r., Centralna Komisja Egzaminacyjna.

Analiza danych w tabeli 32 pozwala zauważyć, że egzaminy gimnazjalne w 2004 r., zarówno z części humanistycznej, jak i matematyczno – przyrodniczej charakteryzowały się najwyższym stopniem trudności wśród egzaminów przeprowadzonych od 2002 r. W 2004 r. maksymalne wyniki w poszczególnych staninach były niższe niż w latach poprzednich w obu częściach egzaminu. Jednakże, dla 4 proc. szkół, których średnie wyniki uczniów były najwyższe (stanin 9) egzaminy w kolejnych latach charakteryzowały się zbliżonym stopniem trudności. Zauważyć należy także, że różnice pomiędzy średnimi wynikami z części humanistycznej i matematyczno-przyrodniczej zmniejszają się wraz ze wzrostem średniej liczby punktów zdobytych przez uczniów w danej szkole, przy czym dla szkół najlepszych różnice w wynikach były praktycznie niezauważalne.

W skali całego kraju wyniki egzaminu gimnazjalnego wskazują na dwie regularności: wyższy stopień trudności egzaminu z części matematyczno – przyrodniczej niż z części humanistycznej (w konsekwencji niższe wyniki z pierwszej wymienionej części egzaminu) oraz ogólnie niski poziom wyników. Druga z wymienionych charakterystyk może wynikać po części z faktu, iż wynikiem końcowym egzaminu jest suma punktów uzyskanych z obu części egzaminu, a nie ocena według sześciostopniowej skali ocen stosowanej na co dzień w szkole. Wobec powyższego nie ma możliwości uzyskania oceny negatywnej, a tym samym nie zdania egzaminu. Może to obniżać motywację uczniów do przygotowywania się do tego testu.

3.3. Czynniki wpływające na wyniki kształcenia na poziomie podstawowym i średnim

Na podstawie badania PISA można sądzić, że zróżnicowanie wyników osiąganych przez uczniów zależy przede wszystkim od ich indywidualnych zdolności, motywacji do nauki oraz przyjętych indywidualnych strategii i metod uczenia się. Uczniowie, którzy starają się samodzielnie zrozumieć i zanalizować wiedzę dostarczaną przez szkołę osiągają znacznie większe korzyści z edukacji od uczniów preferujących pamięciowy styl zdobywania wiedzy. Jednocześnie indywidualne podejście ucznia do nauki uwarunkowane jest w pewnym stopniu przez jego pochodzenie społeczne, a więc: wykształcenie i zamożność rodziców oraz miejsce zamieszkania. Pewną rolę odgrywa także środowisko szkolne: kontakty z nauczycielami oraz rówieśnikami, styl nauczania w danej szkole, wyposażenie szkoły czy jej położenie, tworzące wspólnie system bodźców i możliwości, w których kształtowane są jednostkowe postawy uczniów względem zdobywania wiedzy i umiejętności.

Jedną z ważnych cech wpływających pośrednio na wyniki uczniów jest ich środowisko rodzinne. Poziom wykształcenia rodziców (w szczególności matki), status zawodowy, wykonywany zawód mają silne powiązania z wynikami uczniów w egzaminach czy testach zewnętrznych. Zależności te wskazywane są w różnych badaniach socjologicznych oraz międzynarodowych testach kompetencji, w tym także PISA. W badaniu PISA dzieci, których rodzice posiadają wykształcenie wyższe, wypadły lepiej we wszystkich badanych wymiarach niż dzieci rodziców z niższym poziomem wykształcenia. Średnio w krajach OECD uczniowie, których jeden z rodziców posiada ukończone wykształcenie wyższe, uzyskali przeciętnie 75 punktów (tj. około 10–11 procent maksymalnej możliwej do uzyskania liczby punktów) więcej w części matematycznej niż uczniowie, których matki lub jeden z rodziców posiadają co najwyżej wykształcenie średnie niższe (ISCED 2). Interesujący jest także fakt, iż w krajach takich jak Polska, Czechy, Słowacja czy Węgry wpływ wykształcenia rodziców na wyniki uczniów jest większy niż w pozostałych krajach OECD. Osiągnięcia uczniów, których matka posiada wykształcenie wyższe, są o około 18–20 proc. wyższe (we wszystkich badanych wymiarach) niż 15-latków, których matka posiada wykształcenie podstawowe lub niższe oraz 8–10 proc. w przypadku wykształcenia matki na poziomie średnim. Dodatkowo uczniowie, których rodzice wykonują zawód o najwyższym statusie (za takie uważa się zawód lekarza, prawnika, nauczyciela akademickiego) lepiej poradzi sobie z testem i zdobywali, średnio dla krajów, OECD 21 punktów więcej (na skali matematycznej) od pozostałych uczniów. W Polsce zależność ta była jeszcze silniejsza i wyniosła ponad 26 punktów.

Należy podkreślić, że status społeczno – ekonomiczny rodzin, z których wywodzą się uczniowie ma znacznie większe znaczenie dla wyjaśniania międzyszkolnej wariacji wyników niż wariacji wyników wewnątrz poszczególnych gimnazjów. Innymi słowy, wykształcenie czy materialny status rodziców nie wyjaśnia dużego zróżnicowania wyników egzaminów PISA wewnątrz polskich szkół, wyjaśniając jednocześnie znaczną część, względnie mniejszej, różnicy średnich wyników między nimi. Wynik ten jest w pełni zgodny z obserwacją, iż stopień międzyregionalnego zróżnicowania średnich wyników egzaminów gimnazjalnych spada wraz ze wzrostem wielkości regionów. Na poziomie województw zróżnicowanie średnich wyników z poszczególnych części egzaminu gimnazjalnego jest stosunkowo niskie, kształtując się na poziomie zaledwie 4 proc.⁵⁹ Wraz z dezagregacją przeciętnych wyników na poziomy powiatów, gmin, szkół i wreszcie uczniów

⁵⁹ Zróżnicowanie zostało oszacowane jako współczynnik zmienności przeciętnych wyników uczniów na poziomie województw oraz wyników na poziomie indywidualnym.

zróznicowanie wyników zwiększa się sięgając poziomu 34 proc. dla części humanistycznej i 45 proc. dla części matematyczno – przyrodniczej.

O ile w każdym województwie istnieją powiaty (gminy, szkoły), w których przeciętne wyniki egzaminu są wyraźnie niższe od średniej krajowej, jak i takie w których te wyniki są lepsze, to jednocześnie w wynikach egzaminu gimnazjalnego widoczny jest wyraźny podział między miastem a wsią. Najwyższe średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego osiągają uczniowie mieszkający w większych miastach i ich strefach podmiejskich. Natomiast najniższymi średnimi wynikami charakteryzują się regiony rolnicze oraz regiony, w których występuje wysokie bezrobocie (Śleszyński 2004). Zestawiając ten rezultat z wynikami badania PISA wydaje się, że różnice te należy przede wszystkim tłumaczyć różnicami społeczno – ekonomicznego statusu rodzin wiejskich i miejskich, wpływającymi na indywidualne strategie uczenia się gimnazjalistów w mieście i na wsi. Wyższe przeciętne wyniki egzaminów zewnętrznych na terenach miejskich mogą więc wynikać przede wszystkim z faktu, iż rodzice gimnazjalistów uczących się w miastach są lepiej wykształceni, a w drugiej kolejności zamożniejsi od rodziców uczniów szkół mieszczących się na wsi.

Pewien wpływ na jakość edukacji na wsi i w mieście mogą mieć także zróżnicowane warunki kształcenia: kadra nauczycielska, wyposażenie szkoły, odległość szkoły od miejsca zamieszkania. Z reguły szkoły na terenach miejskich są lepiej wyposażone od szkół wiejskich oraz posiadają lepiej wykształconą kadre nauczycielską. Nauczyciele w takich szkołach mogą spodziewać się wyższych wynagrodzeń, co wynika z większej zamożności gmin miejskich, są także poddani nieco większej konkurencji wewnętrznej. W miastach istnieje także większa oferta szkół, co umożliwia uczniom i ich rodzicom wybór szkoły najlepiej odpowiadającej ich wymaganiom i zwiększa konkurencję międzyszkolną.⁶⁰ Należy jednak podkreślić, że badania PISA przekonują, że czynniki te mają istotnie mniejsze znaczenie dla średnich wyników edukacji od czynników związanych bezpośrednio z uczniami, takimi jak indywidualne umiejętności, podejście do nauki czy wykształcenie rodziców. Jednocześnie jednak badania te dowodzą, że kraje wydające więcej na jednego ucznia (wg parytetu siły nabywczej) osiągają także nieco lepsze średnie wyniki niż kraje wydające mniej. Efekt ten nie jest jednak silny i może być zniwelowany zarówno przez odmienne rozwiązania instytucjonalne jak i czynniki o charakterze społeczno – kulturowym (np. przeciętne wykształcenie rodziców czy stopień urbanizacji kraju).

3.4 Kształcenie na poziomie średnim – kształcenie zawodowe i ogólnozawodowe

Jednym z podstawowych założeń reformy systemu oświaty, rozpoczętej w 1999 roku, było podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa poprzez upowszechnienie edukacji na poziomie średnim oraz wyższym i zmniejszenie liczby absolwentów szkół zasadniczych zawodowych. Upowszechnieniu nauki na poziomie średnim towarzyszyć ma podniesienie jej jakości, poprzez odpowiednio przygotowane programy nauczania, wykształcenie odpowiednich podstaw do ustawicznego doksztalcania się i podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych oraz lepsze przygotowanie absolwentów do dorosłego życia, a w szczególności radzenia sobie na rynku pracy. Elementem tych zmian jest między innymi wprowadzenie do programów nauczania w szkołach średnich wszystkich typów zajęć z przedsiębiorczości, mających na celu przygotowanie uczniów do uczestnictwa w życiu zawodowym, radzenia sobie z oczekiwaniami pracodawców oraz wymogami rynku pracy.

⁶⁰ Wybór ten nie jest w pełni swobodny, gdyż gimnazja w pierwszej kolejności przyjmują uczniów zamieszkałych na terenie okręgu, który ona obejmuje. Dopiero w przypadku, gdy są jeszcze wolne miejsca może przyjąć uczniów z innych okręgów. W najbliższych latach można spodziewać się, że konkurencja pomiędzy gimnazjami zacznie się zwiększać z powodu zmniejszającej się liczby uczniów. Szkoły broniąc się przed zamknięciem z powodu zbyt małej liczby uczniów będą musiały podnieść poziom kształcenia lub też zwiększyć ofertę edukacyjną (dodatkowe zajęcia, dostęp do komputerów, internetu itp.), tym bardziej, że wysokość środków przeznaczanych przez gminy na prowadzenie szkoły uzależniona jest od liczby uczniów danej szkoły.

W nowym systemie oświaty szkoły ponadgimnazjalne dzielą się na:

- zasadnicze szkoły zawodowe – przygotowujące bezpośrednio do wykonywania zawodu i wejścia na rynek pracy,
- średnie szkoły zawodowe – licea profilowane oraz technika – których ukończenie pozwala na kontynuację nauki w szkole wyższej lub uzyskanie zawodu (w przypadku liceów profilowanych po ukończeniu szkoły policealnej lub kursów zawodowych) i wejście na rynek pracy,
- licea ogólnokształcące, które przygotowują do dalszej edukacji na poziomie wyższym.

Pozytywnym aspektem reformy edukacji, z punktu widzenia rynku pracy, jest ograniczenie liczby osób uczących się w zasadniczych szkołach zawodowych. Analiza przeprowadzona w części I wskazuje, iż ich absolwenci są grupą najbardziej zagrożoną bezrobociem. Wynikać to może z faktu niedostosowania programów kształcenia w tych szkołach do popytu na lokalnym rynku pracy, niskiego poziomu kwalifikacji zawodowych osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym, czy też braku umiejętności bądź motywacji do zmiany i podniesienia posiadanych już kwalifikacji w okresie późniejszym.

Dlatego też, obok znacznego ograniczenia liczby uczniów tego typu szkół z punktu widzenia rynku pracy szczególnie ważne jest to, iż reforma systemu oświaty położyła duży nacisk na przebudowanie szkolnictwa zawodowego (zarówno zasadniczego jak i średniego zawodowego), w sposób, który pozwoliłby na ściślejsze powiązanie zdobywanych przez uczniów kwalifikacji, umiejętności i wiedzy do wymagań rynku pracy, a z drugiej strony pozwalał na łatwą zmianę kwalifikacji zawodowych. Obowiązkowo, uczniowie wszystkich szkół zawodowych oraz szkół policealnych będą musieli (w celu potwierdzenia zdobytych w toku nauki kwalifikacji) zdać egzamin zawodowy. Egzamin, oprócz umiejętności niezbędnych do wykonywania wyuczonego zawodu, sprawdza także wiadomości i umiejętności związane z zatrudnieniem oraz prowadzeniem działalności gospodarczej. Stanowi to wyraz zmienionego podejścia do edukacji na poziomie zawodowym. Elementy te zostały wprowadzone do programów nauczania w 2002 r. w celu wykształcenia wśród uczniów średnich szkół zawodowych postaw pro–rynkowych oraz pro–zatrudnieniowych. Dzięki temu absolwenci tych szkół mający do tej pory największe trudności ze znalezieniem i utrzymaniem zatrudnienia łatwiej będą mogli odnaleźć się na rynku pracy, poprzez umiejętność efektywnego jej poszukiwania, znajomość procedur związanych z założeniem własnej firmy czy choćby dzięki znajomości swoich praw pracowniczych. Podobne zajęcia wprowadzone zostały także do liceów ogólnokształcących.

Kształcenie zawodowe (w szczególności w liceach profilowanych) powinno prowadzić do nabycia umiejętności samodzielnego uczenia się, w tym wyszukiwania informacji związanych z wykonywanym zawodem, kształtowania umiejętności niezbędnych w nowych sytuacjach zawodowych, umiejętności przyczynowo–skutkowego myślenia, analizowania informacji z różnych źródeł i wyciągania na tej podstawie wniosków oraz wykorzystania ich do aktywnego poszukiwania pracy, podejmowania decyzji o formach dalszego kształcenia lub przekwalifikowania się. Kształcenie na poziomie ogólnozawodowym powinno przygotować uczniów do podejmowania działań przedsiębiorczych – podejmowania własnej działalności gospodarczej lub pracy w przedsiębiorstwach.⁶¹

Ważnym elementem reformy szkolnictwa zawodowego było wprowadzenie modułowego systemu kształcenia, polegającego na tym, że cały program nauczania danego zawodu podzielony został na mniejsze, całościowo spójne części, dzięki którym uczący uzyskuje określone wiadomości, umiejętności oraz kwalifikacje umożliwiające w praktyce realizację określonych zadań zawodowych. Rozpoczęcie nauki zadań zawartych w module możliwe jest dopiero po pozytywnym sprawdzeniu znajomości wiedzy z poprzedniego modułu. Taka forma kształcenia ma potencjalnie wiele korzyści: skraca okres zdobywania nowych kwalifikacji czy zmiany zawodu, poprzez wyeliminowanie z toku kształcenia modułów powtarzających się z tymi, które były niezbędne w toku dotychczasowej nauki.

⁶¹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w profilach kształcenia ogólnozawodowego (Dz.U. Nr 50 poz. 451).

Dzięki temu już po kilkunastu miesiącach nauki w szkole policealnej możliwe jest rozpoczęcie pracy w nowym zawodzie.

Reforma szkolnictwa zawodowego w zamierzeniach miała dopasowanie kształcenia w określonych zawodach do popytu na lokalnym rynku pracy. Dlatego też, na poziomie centralnym przygotowywane są jedynie ogólne standardy kształcenia w poszczególnych zawodach, natomiast szczegółowe dopracowanie tych programów zostało zostawione w gestii dyrektorów średnich szkół zawodowych. Tworzenie lub zamykanie szkół zawodowych oraz wszelkie zmiany w ich kierunkach kształcenia powinny być konsultowane z kuratorium oraz z powiatowymi urzędami pracy i powiatowymi lub wojewódzkimi radami zatrudnienia, co ma zminimalizować sytuacje niedostosowania kształcenia zawodowego do popytu na lokalnym rynku pracy.

Podobnie jak w przypadku kształcenia na poziomie średnim, niezmiernie trudno jest określić poziom kwalifikacji zawodowych uzyskiwanych w toku nauki w zasadniczych szkołach zawodowych. Do tej pory przeprowadzony został tylko jeden zewnętrzny egzamin zawodowy – w czerwcu 2004 r. Był to zarazem pierwszy egzamin sprawdzający umiejętności zawodowe uczniów tego typu szkół. Egzamin ten obejmował absolwentów dwuletnich ponadgimnazjalnych szkół zasadniczych zawodowych. Spośród niespełna 23 tys. osób, które zadeklarowały przystąpienie do egzaminu, faktycznie do egzaminu przystąpiło 20 tys. absolwentów. Z reguły uczniowie wykazali się wyższymi umiejętnościami zawodowymi niż ogólnymi sprawdzanymi w egzaminie pisemnym. Obu części egzaminu pisemnego nie zdało aż 24 proc. uczniów, podczas gdy około 18 proc. nie zdało egzaminu praktycznego, sprawdzającego umiejętności i kwalifikacje do wykonywania danego zawodu. Tak niski poziom zdawalności nie musiał koniecznie wynikać z niskiego przygotowania uczniów do egzaminu w samych szkołach zawodowych. Na wyniki te mógł mieć także wpływ poziom umiejętności i wiedzy wyniesiony z nauki na niższych poziomach edukacji. Osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym są zazwyczaj osobami, które na wcześniejszych poziomach edukacji osiągały bardzo słabe wyniki w nauce i tę właśnie grupę charakteryzuje niski poziom motywacji do dalszego kształcenia się, podnoszenia kwalifikacji, a tym samym zmiany ich sytuacji na rynku pracy. Na wyniki te mogła mieć wpływ także całkowita zmiana systemu kształcenia w szkołach zasadniczych.⁶² Uczniowie ci byli bowiem pierwszym rocznikiem uczęszczającym do tego nowego typu szkół. Wobec powyższego ocena, czy poziom wyników uzyskanych przez uczniów w tym egzaminie był rzeczywiście niski będzie mogła być dokonana dopiero w momencie kiedy dostępne będą dane z egzaminów zawodowych, które zostaną przeprowadzone w najbliższych kilku latach.

3.5 Kształcenie na poziomie średnim ogólnokształcącym

Reforma z 1999 r. w relatywnie mniejszym stopniu objęła kształcenie na poziomie średnim licealnym. Zmiany dotyczyły przede wszystkim skrócenia edukacji na tym poziomie o rok (wydłużono bowiem edukację w wydzielonym ze szkoły podstawowej szczeblu gimnazjalnym) oraz wprowadzenie nowej formuły egzaminu dojrzałości wraz ze zmianą programów nauczania. W liceach ogólnokształcących, tak jak w innych szkołach średnich, wprowadzono zajęcia z przedsiębiorczości, pozwalające uczniom na zdobycie minimalnej wiedzy potrzebnej do podejmowania racjonalnych działań na rynku pracy. Zmieniona formuła egzaminu dojrzałości znacznie większy nacisk kładzie na zdolność stosowania zdobywanej wiedzy w praktycznych sytuacjach, umiejętność wyciągania wniosków z dostarczanych informacji, interpretacji faktów, myślenia abstrakcyjnego i logicznego. Dzięki ujednoczeniu egzaminu na poziomie krajowym i wprowadzeniu systemu zewnętrznego sprawdzania prac maturalnych znacznie zwiększono zakres obiektywności i porównywalności uzyskiwanych przez absolwentów ocen. Z punktu widzenia wagi, jaką dla współczesnego rynku pracy odgrywają umiejętności zdobywane w trakcie nauki przedmiotów ścisłych, a zwłaszcza matematyki, porażką wydaje się podjęta (także pod naciskiem uczniów) decyzja o nieobowiązkowości tego przedmiotu na maturze. W świetle względnie słabych wyników z części matematyczno – przyrodniczej egzaminu

⁶² Taka sytuacja miała miejsce w przypadku egzaminów gimnazjalnych. Wyniki z pierwszego egzaminu gimnazjalnego były najslabsze w porównaniu z wynikami uzyskanymi przez uczniów w kolejnych latach. Średnie wyniki uzyskiwane z egzaminów przeprowadzonych w kolejnych latach (doprowadzone do porównywalności pomiędzy poszczególnymi latami) rosły i prawdopodobnie będą wciąż zwiększały się do momentu osiągnięcia pewnego poziomu docelowego. Fakt ten jest tłumaczony jest tym, iż w przypadku gimnazjum – szkoły całkowicie nowej w systemie oświaty, potrzebny jest czas na „dotarcie” się wszystkich mechanizmów i struktur. Por J. Śleszyński (2004).

gimnazjalnego wydaje się, że brak obowiązkowego egzaminu z matematyki na maturze przyczynia się do sytuacji, w której znaczna część uczniów stosunkowo wcześniej porzuca wysiłek nauki w tym zakresie. Istotnie ogranicza to zakres możliwych wyborów w procesie późniejszej nauki.

Podjęte działania reformatorskie miały przede wszystkim na celu podniesienie jakości kształcenia ogólnego (a więc jakości uniwersalnego kapitału ludzkiego zdobywanego przez uczniów kończących szkołę średnią). Jednakże określenie, w jakim stopniu ten postulat został osiągnięty w tym momencie nie jest możliwe, gdyż dopiero w 2005 r. został przeprowadzony pierwszy zewnętrzny egzamin maturalny. Niemniej jednak, analiza wstępnych wyników matur pozwala na wskazanie cech charakterystycznych przeciętnych wyników uczniów. Pierwszym z nich jest niska zdawalność egzaminu w liceach profilowanych. Podczas gdy odsetek osób, które zdały maturę (wobec osób, które przystąpiły do tego egzaminu) w liceach ogólnokształcących nie odbiega znacznie od wartości z lat poprzednich,⁶³ tak zdawalność w liceach profilowanych kształtowała się na poziomie około 67 proc. w skali całego kraju. Wyniki te nie mogą zostać odniesione do wyników matur z lat wcześniejszych, jako że licea profilowane są szkołami, w których uczniowie po raz pierwszy zdawali maturę. Niemniej jednak fakt, że około 1/3 uczniów przystępujących do matury w szkołach tego typu nie uzyskało wyniku pozytywnego, świadczyć może o znacznym stopniu trudności egzaminów dla uczniów tych placówek. Należy jednak pamiętać, że znaczną część absolwentów liceów profilowanych stanowią osoby, które w przypadku braku zmiany systemu oświaty i podejścia do kształcenia na poziomie zawodowym, kształciłyby się w szkołach zasadniczych zawodowych, a tym samym nie miałyby możliwości przystąpienia do tego egzaminu. Z drugiej strony, absolwenci liceów profilowanych posiadają już podstawy konkretnego zawodu i po uzupełnieniu kwalifikacji w szkole policealnej są w stanie w miarę szybko wejść na rynek pracy. Czynniki te mogą w pewnym stopniu wpływać na motywację uczniów do nauki przedmiotów bezpośrednio niezwiązanych z ich zawodem.

Wstępne, przeciętne wyniki nowych matur pisemnych wskazują także, iż egzaminy maturalne na poziomie podstawowym charakteryzowały się średnim poziomem trudności. Przeciętne wyniki w przekroju na województwa kształtowały się na poziomie nieznacznie wyższym od 50 proc. (oprócz znacząco wyższych wyników egzaminów z języków obcych).⁶⁴ Przy czym, w przypadku przedmiotów najczęściej wybieranych (język polski, matematyka, geografia, historia, WOS) były one niższe niż w przypadku języków obcych czy fizyki i chemii, wybieranych rzadziej. Szczególnie niepokojące są natomiast bardzo niskie wyniki matur pisemnych z poziomu rozszerzonego, a w szczególności z przedmiotów: matematyka, historia, fizyka, dla których przeciętny rezultat oscylował zależnie od regionu w granicach 30–35 proc. Wynik ten jest kolejnym (po egzaminach gimnazjalnych i badaniach PISA) potwierdzeniem dużych trudności, jakie polscy uczniowie mają z rozwiązywaniem złożonych problemów, przekraczających proste i powtarzalne algorytmy oraz nieszablonowym myśleniem wymagającym kojarzenia wielu pozornie niezwiązanych ze sobą faktów. Mimo, że dopiero porównanie wyników nowych matur z kolejnych lat pozwoli na pełne określenie poziomu umiejętności uczniów kończących edukację na poziomie średnim, sygnał ten już teraz powinien być bardzo niepokojący, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę, że przedmiot maturalny zdawany na poziomie rozszerzonym był dobrowolnie wybierany przez uczniów według ich własnych preferencji.

Przeprowadzone w 2001 oraz w 2004 r. matury próbne według nowej formuły nie pozwalają na wiarygodną weryfikację wyników pod względem jakości wiedzy maturzystów, inna jest bowiem motywacja uczniów i ich przygotowanie na egzaminie próbnym i egzaminie rzeczywistym. Egzamin próbny z 2001 r. wykazał wiele niedociągnięć i braków – przede wszystkim organizacyjnych i to stało się jednym z motywów odłożenia go na kolejne 3 lata. Próbnym egzaminem maturalnym przeprowadzonym w 2004 r. miał na celu przede wszystkim zaznajomienie uczniów i nauczycieli z nową formułą egzaminu, a ich wyniki posłużyć miały sprawdzeniu przygotowania do niego szkoły oraz uczniów.

⁶³ Dane zagregowane na poziomie województw, niepełne (nie obejmują województw łódzkiego oraz świętokrzyskiego). W latach ubiegłych zdawalność egzaminu maturalnego w liceach ogólnokształcących wynosiła 95 – 96 proc., w 2005 r. około 93 proc.

⁶⁴ W zależności od województwa, wyniki pisemnych matur z przedmiotów najczęściej wybieranych kształtowały w granicach: z języka polskiego 53,4 – 58,7 proc. (poziom rozszerzony 42,5 – 50,1 proc.), z matematyki 51,7 – 56 proc. (31,3 – 35,9 proc.), z języka angielskiego 75 – 78,1 proc. (60 – 67,4 proc.), z historii 50,5 – 55 proc. (32,8 – 34,1 proc.) oraz z geografii 52 – 60 proc. (46,2 – 50,8 proc.).

4. Edukacja na poziomie wyższym

W latach dziewięćdziesiątych odnotowano znaczny wzrost liczby osób kształcących się na uczelniach wyższych. Te zmiany ilościowe są wynikiem dwóch procesów: zamierzonych działań reformujących szkolnictwo wyższe rozpoczętych w początku lat dziewięćdziesiątych⁶⁵ oraz wzrastającego zapotrzebowania rynku pracy na wysoko wykwalifikowanych pracowników. Jednakże wzrost liczby studentów, zarówno na uczelniach państwowych jak i niepublicznych, dotyczył tylko kilku grup kierunków kształcenia: przede wszystkim nauk społecznych, biznesu i prawa oraz w znacznie mniejszym stopniu grupy kierunków techniki, przemysłu i budownictwa oraz usług (turystyka, ochrona środowiska).

4.1. Zmiany ilościowe

W kategoriach czysto ilościowych szkolnictwo wyższe przeżyło w latach 1992–2003 prawdziwą rewolucję. Wskaźnik skolaryzacji brutto w tym okresie wzrósł z poziomu 12,9 proc. do 46,4 proc. Jednocześnie ponad trzykrotnie wzrosła liczba szkół wyższych zarówno publicznych, jak i niepublicznych – z 112 w roku akademickim 1990/91 do 400 w 2003/04. Na szczególną uwagę zasługuje wzrost różnicy między wskaźnikami skolaryzacji brutto i netto w szkolnictwie wyższym między rokiem 1995 a 2003. Różnica ta wzrosła z 5,1 punktów procentowych w roku akademickim 1995/96 do 11,1 w 2003/04. Oznacza to wzrost udziału osób w wieku 25 lat i więcej w kształceniu na poziomie wyższym. W roku akademickim 2003/04 stanowiły one ponad 23 procent wszystkich studentów, przy czym ponad 10,6 proc. studentów stanowiły osoby w wieku 30 lat i więcej. Zjawisko to świadczy o podnoszeniu kwalifikacji przez kohorty, które przerwały edukację na poziomie średnim na początku lat dziewięćdziesiątych. Wskaźnik skolaryzacji nie obejmuje osób kształcących się na studiach podyplomowych, w przypadku których także można zaobserwować znaczny (aż czterokrotny) wzrost liczby osób uczących się.

Tabela 33. Wskaźnik skolaryzacji netto i brutto w szkolnictwie wyższym.

Wskaźnik skolaryzacji	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04
Brutto	12,9	13,4	15,4	17,6	19,8	22,3	25,4	29,2	33,5	36,9	40,7	43,6	45,6	46,4
Netto	9,8	10,4	12,3	14,0	15,6	17,2	19,3	22,2	25,4	28,0	30,6	32,7	34,5	35,3

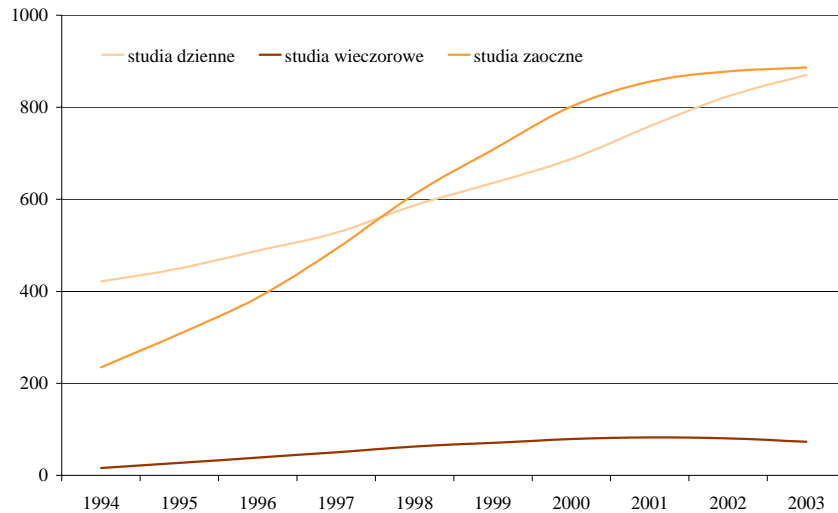
Źródło: *Szkoły wyższe i ich finanse w 2004 r.*

Za znaczną część boomu edukacyjnego na poziomie wyższym odpowiada rozwój studiów odpłatnych⁶⁶ – przede wszystkim w formie studiów zaocznych. Liczba studentów studiów odpłatnych wzrastała systematycznie od początku lat dziewięćdziesiątych, jednakże dopiero po roku 1995 można zauważyć szybki rozwój tej formy kształcenia. W roku akademickim 2003/04 kształciło się na nich około 60 proc. studentów (zarówno na uczelniach państwowych jak i niepaństwowych), z tego zaledwie 7 procent uczęszczało na płatne studia dzienne. W roku akademickim 1995/96 udziały te wyniosły odpowiednio niespełna 47 proc. oraz 3,6 proc. w konsekwencji istotnym zmianom uległa również struktura ogółu studentów według systemu studiów. W roku akademickim 1995/96 około 57 proc. z nich studiowało w systemie dziennym, a 39 proc. w systemie zaocznym. W 2003/04 proporcje te wyrównały się i wyniosły odpowiednio 47 oraz 48 proc.

⁶⁵ W 1990 oraz 1991 roku w życie weszły trzy ustawy regulujące system szkolnictwa wyższego: ustawa o szkolnictwie wyższym, ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym (która w 2003 r. została całkowicie znowelizowana) oraz ustawa o Komitecie Badań Naukowych. KBN w 2003 roku został przekształcony w Ministerstwo Nauki i Informatyzacji. W 1997 r. weszła w życie ustawa o wyższych szkołach zawodowych, która reguluje system wyższego kształcenia zawodowego.

⁶⁶ Studiami odpłatnymi określa się studia na uczelniach niepaństwowych oraz studia na uczelniach państwowych w systemie wieczorowym oraz zaocznym.

Wykres 44. Studenci szkół wyższych według trybu studiów w latach 1994 – 2003.



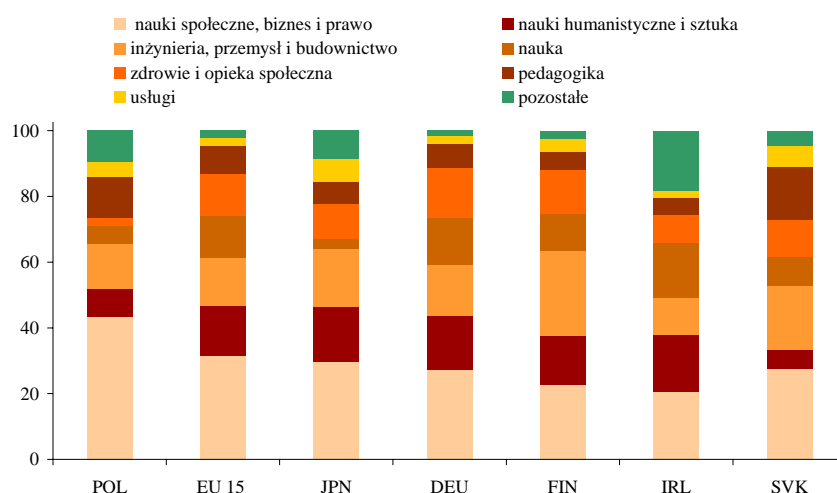
Źródło: *Szkoły wyższe i ich finanse*, GUS.

Obserwowany od początku lat dziewięćdziesiątych systematyczny wzrost liczby osób kontynuujących naukę na poziomie wyższym spowodowany był kilkoma odrębnymi czynnikami:

- **demograficznymi** – wynikającymi z faktu wejścia w wiek typowy dla rozpoczęcia nauki na tym poziomie (19 – 20 lat) przez roczniki wyżu demograficznego,
- **transformacją gospodarki**, w wyniku której wzrosło zapotrzebowanie na pracowników z wyższym wykształceniem,
- **sytuacją na rynku pracy** – możliwości znalezienia pracy i jej utrzymania oraz otrzymywane wynagrodzenie w znacznym stopniu zależą od poziomu posiadanego wykształcenia, co skłania ludzi do podnoszenia swoich kwalifikacji,
- **zmianami w systemie szkolnictwa wyższego** – wprowadzenie możliwości tworzenia uczelni niepublicznych, zróżnicowanie trybu kształcenia (studia dzienne – zaoczne, studia zawodowe i uzupełniające oraz jednolite studia magisterskie) oraz wprowadzenie do szkół publicznych możliwości kształcenia na studiach odpłatnych.

Mimo ogromnego wzrostu powszechności kształcenia na poziomie wyższym, struktura kierunkowa studiów wyższych w Polsce znacznie odbiega od struktury spotykanej w innych krajach OECD. Dominują w niej kierunki z zakresu nauk społecznych, biznesu oraz administracji. W roku akademickim 2003/04 na tego typu kierunkach studiowało aż 40 procent wszystkich studentów. Dodatkowo aż 20 procent ogółu studentów uczęszczało na studia o profilu humanistycznym, artystycznym bądź pedagogicznym. W rezultacie cechą wyraźnie odróżniającą Polskę od innych krajów UE, USA, Japonii czy Korei Południowej jest niski odsetek studentów na studiach techniczno-inżynierskich, z zakresu nauk ścisłych, informatyki czy matematyki. Jedynie około 14 proc. ogółu studentów kształci się na kierunkach związanych z techniką, przemysłem i budownictwem, a 6,5 proc. na kierunkach związanych z nauką, podczas gdy przeciętnie w krajach UE25 udział studentów kierunków technicznych i naukowych stanowi 26 procent ogółu, a w Czechach aż 30 proc. Zaznaczyć trzeba, iż w Polsce studia te w większości są studiami prowadzonymi przez uczelnie państwowe, a tylko 28 proc. studiujących opłaca za nie czesne. Jedynym wyjątkiem w tej kwestii są studia na kierunku informatycznym, gdzie ponad 60 proc. studentów kształci się odpłatnie w szkołach niepublicznych.

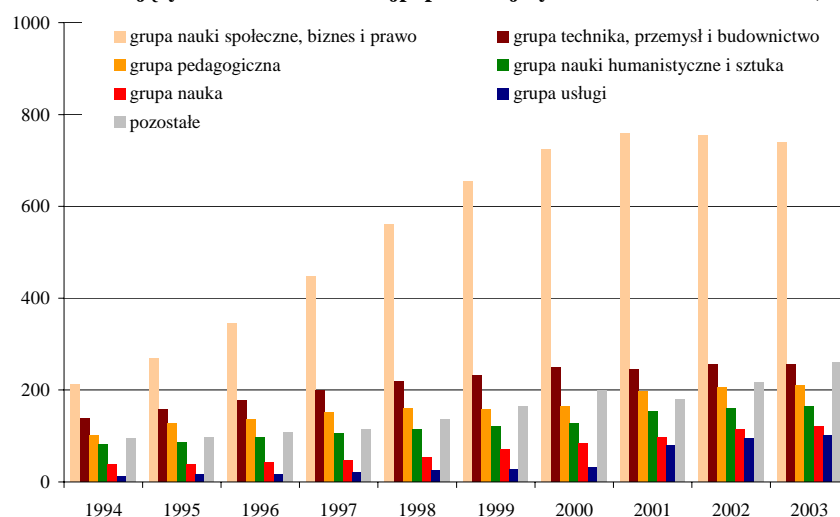
Wykres 45. Struktura kształcenia według kierunków kształcenia w Polsce i wybranych krajach OECD w 2002 r.



Źródło: OECD Education Database.

Można wskazać kilka potencjalnych przyczyn takiej struktury kształcenia w Polsce. Z jednej strony kierunki z grupy nauk społecznych, biznesu i prawa nie wymagają znacznych nakładów finansowych ze strony uczelni wyższej, można je więc stosunkowo łatwo otworzyć w odpowiedzi na szybko rosnący popyt na edukację na poziomie wyższym. Prawdopodobnie był to jeden z głównych czynników masowego otwierania kierunków tego typu w latach dziewięćdziesiątych, także na uczelniach dla których są to kierunki odległe od ich pierwotnej specjalności. Przykładem mogą być uczelnie techniczne, akademie rolnicze czy akademie wychowania fizycznego kształcące studentów na kierunkach zarządzania i marketingu, czy finansowych. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku szkół niepublicznych, gdzie zjawisko jest znacznie bardziej nasilone. Prowadzi to do ujednoczenia się struktury kształcenia na wszystkich uczelniach oraz do dominacji w ofercie edukacyjnej zaledwie kilku kierunków kształcenia. Tradycyjne podziały szkół państwowych ulegają zacieraniu, a nowo powstałe w ostatnich latach szkoły nie różnią się znacząco w swojej ofercie edukacyjnej.

Wykres 46. Liczba osób studiujących na kierunkach najpopularniejszych w latach 1994–2003 r. (w tys. osób).



Źródło: Szkoły wyższe i ich finanse, GUS.

Konsekwencją stosunkowo niewielkich nakładów potrzebnych do uruchomienia studiów z zakresu zarządzania i marketingu, ekonomii, czy pedagogiki jest także to, że czesne ustalane za tego typu studia może być stosunkowo niskie. Wysokie koszty otwarcia i prowadzenia studiów z zakresu nauk ścisłych i techniki wynikające z konieczności wyposażenia laboratoriów, pracowni komputerowych, zakupu odpowiednich odczynników itp., przekładać by się musiały na bardzo wysoki poziom czesnego, niemożliwy do sfinansowania przez studentów. Dlatego też prowadzenie szkoły wyższej

niekorzystającej ze wsparcia publicznego możliwe jest w zasadzie tylko na kierunkach tanich, do których w zakresie nauk ścisłych można zaliczyć tylko studia z zakresu matematyki i informatyki. Mimo tego, opłaty za studia informatyczne na uczelniach niepublicznych są o co najmniej 20 – 40 proc. wyższe w porównaniu do kierunków biznesu czy pedagogiki. Jednocześnie ograniczenia budżetowe uczelni publicznych sprawiają, że nie są one w stanie otworzyć odpowiedniej do popytu liczby miejsc na studiach bezpłatnych, także na tych kierunkach ścisłych, które cieszą się znacznym zainteresowaniem ze strony kandydatów na studia, takich jak informatyka. Tym samym bariera finansowa zarówno po stronie studentów, jak i uczelni wyższych może być jedną z przyczyn dla których w zasadzie cały boom edukacyjny po roku 1990 dotyczył zaledwie kilku kierunków, obejmujących zarządzanie i marketing, ekonomię, pedagogikę, socjologię, czy lingwistykę stosowaną.

Za trzeci czynnik współkształtujący obecny kształt szkolnictwa wyższego w Polsce należy uznać indywidualne wybory kandydatów na studia. Wydaje się, że niewątpliwa moda na kilka wymienionych kierunków wiąże się z przekonaniem ludzi młodych o tym, że kształcą one w zakresie najbardziej poszukiwanym na rynku pracy, co znajdowało potwierdzenie zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych, kiedy to tworząca się gospodarka rynkowa potrzebowała pracowników posiadających umiejętności wcześniej niemal w Polsce nieznanne, takie jak zarządzanie, marketing czy znajomość angielskiego. Sytuacja ta wytworzyła pewien obraz najlepszych, z punktu widzenia rynkowego, studiów, prowadząc do ich popularyzacji wśród ludzi młodych także w okresie późniejszym.

Trzeba także pamiętać, że kształcenie na studiach wyższych odzwierciedla w dużym stopniu sytuację szkolnictwa średniego. Niski poziom umiejętności matematycznych, niska motywacja do nauki matematyki oraz nauk ścisłych przekładają się na wybory przyszłej drogi edukacyjnej przez absolwentów szkół średnich. Uczniowie, mający w szkole średniej trudności z matematyką i naukami ścisłymi (jak można pośrednio sądzić po wynikach egzaminów gimnazjalnych oraz niskiej częstotliwości wyboru matematyki na poziomie rozszerzonym na egzaminie maturalnym – takich uczniów jest w Polsce większość) nie są w stanie spełnić wymagań kompetencyjnych stawianych przez kierunki studiów o profilu ścisłym i technicznym. Jednocześnie wykształcone na wcześniejszych etapach edukacji strategie uczenia się, oparte jak dowodzi tego badanie PISA, przede wszystkim na schemacie pamięciowym, nie ułatwiają maturzystom studiów na kierunkach wymagających umiejętności myślenia abstrakcyjnego i symbolicznego. W rezultacie polscy uczniowie rzadko wybierają kierunki ścisłe, uważane za najtrudniejsze, takie jak fizyka, matematyka czy chemia (wyjątkiem jest informatyka), co widoczne jest także w tym, że na kierunkach tych oferowanych przez uczelnie publiczne w trybie dziennym, rzadko kiedy urządza się egzaminy wstępne, opierając się jedynie na konkursie świadectw. Powodem jest zbyt mała liczba potencjalnych kandydatów, których często jest mniej niż oferowanych miejsc.

4.2. Adekwatność struktury kształcenia na poziomie wyższym do wymagań rynku pracy

Z punktu widzenia indywidualnej sytuacji na rynku pracy szczególnie ważną kwestią jest odpowiedni wybór kierunku studiów. Obecnie wykształcenie wyższe nie jest już czymś wyjątkowym. Pracodawcy zwracają uwagę nie tylko na poziom wykształcenia ale także na ukończony kierunek i typ studiów, dodatkowe umiejętności lub też kwalifikacje ściśle związane z wykonywanym zawodem. Studia mają bowiem za zadanie nie tylko dostarczyć umiejętności o charakterze uniwersalnym, lecz przede wszystkim umiejętności specyficznych dla danego zawodu. Dlatego też bardzo ważne jest dostosowanie struktury kształcenia na poziomie wyższym do ciągle zmieniającego się popytu na rynku pracy.

Określenie adekwatności systemu studiów wyższych do wymagań rynku pracy jest niezmiernie trudne. Podstawowym problemem jest brak miarodajnych ocen popytu na pracę pod względem zawodów oraz prognoz kształtowania się tego popytu w średnim i długim okresie. Skutkiem tego, oferta kształcenia na poziomie wyższym pod względem kierunków kształcenia nie jest dostosowana do wymagań i zapotrzebowania pracodawców. Uczelnie podejmując decyzje odnośnie kierunków kształcenia kierują się przede wszystkim subiektywną oceną preferencji maturzystów, opłacalnością finansową otwarcia kierunku, w najmniejszym stopniu zaś, jeżeli w ogóle, opinią pracodawców.

Główną motywacją do wyboru kierunku kształcenia na poziomie wyższym stanowi pewność zatrudnienia i odpowiedniego wynagrodzenia. Jednakże maturzyści określają je na podstawie niepełnych informacji bieżących i historycznych, nie biorąc w pełni pod uwagę faktu, iż pracę w zawodzie rozpoczną dopiero za kilka lat. Brak jest także miarodajnych badań preferencji maturzystów co do dalszej ścieżki ich kształcenia. Udział badań popytu na usługi edukacyjne jako podstawy wyborów dokonywanych przez szkoły jest znikomy. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku konsultacji z pracodawcami przed podjęciem decyzji o uruchomieniu nowego kierunku (Sztanderska et al. 2005).

Badania popytu na pracę, zarówno stanu obecnego jak i prognozy jego kształtowania się w średnim i długim okresie, prowadzone są przez różne instytucje państwowe – GUS, RCSS, Komitet Badań i Prognoz PAN. Jednakże żadne z tych badań nie przedstawia pełnej, czasem wiarygodnej charakterystyki zapotrzebowania na pracę w ujęciu zawodów, kwalifikacji czy umiejętności, które można byłoby odnieść do kierunków kształcenia na poziomie wyższym. Odpowiedzi, chociaż wysoce niepełnej, na temat wymagań kwalifikacyjnych rynku pracy oraz zakres niedopasowań kształcenia na poziomie wyższym a wymaganiami pracodawców można pośrednio określić na podstawie analizy ogłoszeń pracodawców. Badanie ofert pracy rynku pracy specjalistów⁶⁷ wskazuje, iż w 2004 r. pracodawcy preferowali osoby z wykształceniem wyższym informatycznym, lub inżyniersko-technicznym, z zakresu usług dla ludności oraz ekonomicznym i administracyjnym. Wśród ofert pracy najczęściej skierowanych było do handlowców, inżynierów oraz informatyków. Podobne wyniki przynosi także badanie ofert pracy zamieszczanych w Gazecie Wyborczej (Sztanderska et al 2005), według których najczęściej zamieszczanymi ogłoszeniami skierowanymi do osób z wykształceniem wyższym są oferty dla informatyków, specjalistów telekomunikacji i absolwentów kierunków technicznych (32 procent ofert), a w drugiej kolejności ekonomicznym, finansowym i marketingowym (23 procent ofert), jednocześnie aż 30 procent ofert nie miało jednoznacznego wskazania profilu kształcenia, co można wiązać albo z uniwersalnością stawianych wymagań, albo z założeniem, że o przydatności na dane stanowisko decydują konkretne, wyspecyfikowane w ogłoszeniu umiejętności a nie formalne wykształcenie. Zwraca uwagę fakt, że odsetek ofert pracy skierowanych do absolwentów kierunków technicznych przekracza o kilka punktów procentowych odsetek studentów na tego typu specjalnościach, przy czym wydaje się, że szczególnie duża nadwyżka popytu na pracę dotyczy specjalistów z zakresu informatyki i telekomunikacji. Niskie wskaźniki bezrobocia oraz mała ogólna liczba bezrobotnych wśród absolwentów studiów wyższych wszystkich kierunków pozwalają jednak sądzić, że nadal polski rynek pracy charakteryzuje się raczej nadwyżką popytu nad podażą pracy osób z wyższym wykształceniem.

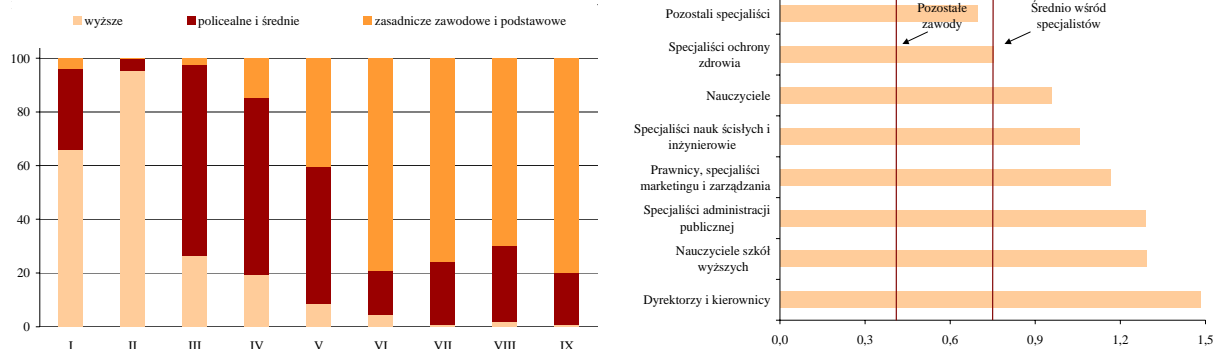
Oba badania wskazują, że uczelnie nie uczą umiejętności, które uważane są przez pracodawców za najbardziej pożądane. Wynika to głównie z faktu, że są to przede wszystkim umiejętności, które nie mieszczą się w standardach kształcenia na poszczególnych kierunkach lub zostały do nich wprowadzone stosunkowo niedawno. Umiejętności te obejmują umiejętności interpersonalne (łatwość nawiązywania kontaktów, przedsiębiorczość, praca w grupie) a także biegłą znajomość języków obcych, obsługę komputera i programów komputerowych oraz wykorzystanie nowoczesnych technik i narzędzi informatycznych (Sztanderska et al 2005). Tym, co odróżnia oferty skierowane do osób o wykształceniu technicznym od pozostałych ogłoszeń, jest znacznie częstsze położenie nacisku na specyficzne dla danego zawodu i konkretne umiejętności niemieszczące się w kategoriach umiejętności o uniwersalnym zakresie stosowności. Z kolei od kandydatów na stanowiska przeznaczone dla ekonomistów częściej niż w wypadku absolwentów kierunków technicznych wymaga się umiejętności organizacyjnych, pracy w zespole oraz kreatywności. W niemal wszystkich ofertach pracodawcy podkreślają, że od osób ubiegających się o pracę wymagają doświadczenia, co pośrednio może świadczyć o percepcji wysokiego ryzyka związanego z zatrudnieniem osoby bez doświadczenia, a tym samym o tym, że istotna część absolwentów może, zdaniem pracodawców, nie posiadać odpowiednich umiejętności do pracy w ich firmie. Fakt posiadania doświadczenia zawodowego wydaje się być w takim wypadku sygnałem dla pracodawcy, że osoba ta potrafi samodzielnie wykonywać powierzone jej obowiązki.

⁶⁷ Szczegóły zawarte są w raporcie „Rynek pracy specjalistów 2004 r.” przygotowywanym przez portal pracuj.pl.

Odrębną kwestią związaną z pracą ludzi o najwyższych kwalifikacjach jest problem zróżnicowania ich wynagrodzeń. Podobnie jak w innych krajach także w Polsce osoby z wykształceniem wyższym zarabiają przeciętnie rzecz biorąc wyraźnie więcej niż osoby o niższych kwalifikacjach. Co więcej, jest to jedyna grupa, której zarobki kształtują się powyżej przeciętnego wynagrodzenia dla gospodarki. Opierając się na danych BAEL można sądzić, że osoby z wykształceniem wyższym pracują przede wszystkim jako specjaliści (niemal sto procent z nich ma wykształcenie wyższe) oraz pracownicy sektora publicznego. Znaczna część osób wykonujących funkcje kierownicze ma także wykształcenie wyższe. W pozostałych zawodach odsetek ten jest znacznie niższy, a jedynie wśród techników i pracowników biurowych przekracza 20 procent.

Osoby z wykształceniem wyższym osiągają wysokie zarobki pod warunkiem, że pracują w zawodzie wymagającym wysokiego lub średniego poziomu kwalifikacji. W przypadku wystąpienia niedopasowań kwalifikacji i wykonywania pracy poniżej posiadanego ich poziomu, pracownicy z wykształceniem wyższym otrzymują odpowiednio niższe wynagrodzenie. Ich wynagrodzenia, jeżeli pracują jako pracownicy biurowi oraz jako średni personel techniczny (gdzie większość pracowników posiada wykształcenie średnie lub policealne) są wciąż wyższe od wynagrodzeń osób z nominalnie niższym wykształceniem wykonujących podobne czynności, różnica ta jest jednak niewielka. Oznacza to, iż osoba z wyższym wykształceniem może spodziewać się wysokiego wynagrodzenia za wykonywaną pracę, znacznie wyższego niż w przypadku pozostałych osób, o ile pracuje w zawodzie wymagającym wysokiego poziomu wiedzy, kwalifikacji zawodowych i specjalistycznych umiejętności. Wysoko wynagradzane (pod względem wynagrodzeń netto w pierwszym miejscu pracy)⁶⁸ są przede wszystkim osoby wykonujące funkcje kierownicze, nauczyciele szkół wyższych oraz specjaliści administracji, prawa i zarządzania. Nieco mniej zarabiają specjaliści nauk ścisłych i inżynierowie, choć wśród nich wyjątkowo wysokie zarobki netto (porównywalne z wynagrodzeniami osób zajmujących stanowiska kierownicze) w pierwszym miejscu pracy deklarują fizycy i chemicy.

Wykres 47. Pracujący według wielkich grup zawodów i wykształcenia oraz przeciętne wynagrodzenie według wielkich grup zawodów i wykształcenia wyrażone jako procent przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce w 2003 r.



Dane dotyczące osób z niskimi kwalifikacjami pracujących w trzech pierwszych grupach zawodów oraz osób z wysokimi kwalifikacjami pracujących w czterech ostatnich grupach zawodów nie są reprezentatywne. Wielkie grupy zawodów obejmują: I – przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy; II – specjaliści; III – technicy i inny średni personel; IV – pracownicy biurowi; V – pracownicy usług osobistych i sprzedaży; VI – rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy; VII – robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy; VIII – operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń; IX – pracownicy przy pracach prostych.

Źródło: Obliczenia własne DAE MGİP na podstawie BAEL.

Obserwacje te są ogólnie zgodne z danymi empirycznymi dotyczącymi gospodarki amerykańskiej (dane US Department of Education), zgodnie z którymi absolwenci studiów w zakresie zarządzania oraz specjaliści nauk technicznych zarabiają przeciętnie o 20 procent więcej niż pozostali absolwenci studiów wyższych, podobnie jak osoby dysonujące naukowym stopniem doktora lub dyplomem MBA. To, co odróżnia Polskę od USA, to względnie niskie deklarowane zarobki netto w pierwszym miejscu

⁶⁸ BAEL, jako badanie panelowe oparte o deklaracje osób ankietowanych, w zakresie estymacji bezwzględnej wysokości dochodów osiąganych przez poszczególne osoby, ma ograniczoną wiarygodność. Zakładając jednak że deklaracje osób pracujących w pewnych zawodach nie są systematycznie obciążone bardziej w dół lub w górę od ich rzeczywistych dochodów w porównaniu z innymi zawodami można sądzić, że BAEL oddaje względnie dobrze rzeczywiste zróżnicowanie dochodów netto w gospodarstwach domowych (lecz nie ich wysokość, która jak można sądzić jest o około 20–30 procent zaniżona). Należy także pamiętać, że poszczególne grupy zawodowe mogą korzystać z różnych form opodatkowania, a co za tym idzie rozkład dochodów netto może nie odpowiadać rozkładowi dochodów brutto.

pracy informatyków, co może wynikać z niedoskonałości samego badania, które nie ujmuje specyfiki tego zawodu, w którym często praca (np. administratora sieci) wykonywana jest równolegle przez tę samą osobę w kilku różnych firmach.⁶⁹

4.3. Jakość kształcenia na poziomie wyższym

Dla rynku pracy oraz gospodarki ważna jest nie tylko liczba osób z wykształceniem wyższym oraz dostosowanie oferty edukacyjnej do popytu na rynku pracy, lecz przede wszystkim jakość wykształcenia uzyskanego na tym poziomie.

Określenie poziomu jakości kształcenia na poziomie wyższym napotyka na wiele trudności. Brak jednolitych egzaminów kompetencyjnych (podobnych do badań PISA, egzaminów gimnazjalnych czy nowych egzaminów maturalnych) uniemożliwia dokonanie takiej oceny w oparciu o rygorystyczne kryteria empiryczne. Jednakże, wiele przesłanek przemawia za tym, że w ostatnich kilkunastu latach mimo znacznego wzrostu wskaźników skolaryzacji nastąpiło także obniżenie przeciętnej jakości wykształcenia absolwentów uczelni wyższych, oraz co za tym idzie, że średnia jakość tego wykształcenia odbiega istotnie od jakości uzyskiwanej w innych krajach OECD. Duża liczba osób kształcących się na uczelniach wyższych, przy niskich nakładach na edukację, braku inwestycji w infrastrukturę oraz sprzęt dydaktyczny, a przede wszystkim jedynie nieznacznym wzroście liczebności kadry naukowej w szkolnictwie wyższym, ma negatywny wpływ na jakość kształcenia niezależnie od nieadekwatnej do popytu na pracę struktury kierunkowej studiów wyższych.

Okolo połowa studentów w Polsce kształci się w systemie zaocznym, przy czym stanowią oni ponad 70 procent studentów szkół niepublicznych. Można zasadnie podejrzewać, że absolwenci tego typu studiów charakteryzują się znacznie mniejszym przeciętnym zasobem wiedzy i umiejętności niż uczestnicy studiów dziennych. Liczba zajęć w tym trybie nauki jest znacznie ograniczona, a studentom nie są oferowane zajęcia z języków obcych, czy informatyki. W konsekwencji wiedza i umiejętności uzyskiwane w toku studiów zaocznych są dużo niższe w porównaniu ze studiami dziennymi. Z drugiej jednak strony, studenci kształcący się w trybie zaocznym często pracują podczas studiów, zdobywając tym samym równolegle dodatkowe kwalifikacje oraz doświadczenie zawodowe.

Najwyższym poziomem nauczania charakteryzują się studia w systemie dziennym na największych uczelniach państwowych, usytuowanych w dużych ośrodkach akademickich (są to zarówno uniwersytety jak i politechniki, uczelnie ekonomiczne itp.). Do tej grupy uczelni zaliczyć można tylko nieliczne uczelnie niepaństwowe. Aby zostać studentem takiej uczelni trzeba zazwyczaj osiągnąć odpowiednio wysoki wynik z egzaminu wstępnego oraz wykazać się bardzo dobrymi wynikami na egzaminie maturalnym. Wysokie wymagania egzaminacyjne i silna konkurencja na egzaminach wstępnych zapewniają tym uczelniom najlepszych absolwentów szkół średnich. Są to przede wszystkim osoby z rodzin względnie lepiej sytuowanych, w których rodzice przykładają wysoką wagę do osiągnięć edukacyjnych dzieci i posiadają odpowiednie środki finansowe do zapewnienia dzieciom dodatkowych zajęć pozalekcyjnych (korepetycje, nauka języków obcych i rozwijanie zainteresowań dzieci), rozwijając od dzieciństwa w swoich dzieciach nawyk uczenia się i wspierając nieco lepsze strategie uczenia. W szkołach niepublicznych, jak i na studiach odpłatnych na uczelniach państwowych z reguły studiują ci, którzy nie dostali się na studia bezpłatne lub też nie próbowali się na nie dostać z obawy przed zbyt trudnymi egzaminami wstępnymi. Studia odpłatne (jeśli nie brać pod uwagę bariery finansowej) są studiami bardzo łatwo dostępnymi. Na większości uczelni prywatnych bowiem nie są przeprowadzane egzaminy wstępne, a przyjęcie w poczet studentów uczelni odbywa się po uiszczeniu odpowiednich opłat. Wśród studentów studiów zaocznych przeważającą część stanowią osoby pracujące – stanowią one około 60 proc. wszystkich studentów zaocznych, przy zaledwie 5 proc. pracujących studentów studiów dziennych. Studenci zaocznicy z reguły pracują w pełnym wymiarze czasu pracy oraz częściej jako pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony. W związku z powyższym głównym źródłem utrzymania tej grupy osób jest praca (ponad 60 proc.) a jedynie mniejszość pozostaje na utrzymaniu innych osób (30 proc.).

⁶⁹ W badaniu BAEL respondenci deklarują zarobki netto z głównego źródła dochodów, deklaracje te często odbiegają w dół od wartości rzeczywistych.

Znaczna część uczelni niepublicznych jak i część publicznych nie posiada odpowiedniego zaplecza edukacyjnego – laboratoriów, bibliotek, zdarza się też, że nawet odpowiednio przystosowanych sal wykładowych. Ponadto, o ile na początku lat dziewięćdziesiątych większość uczelni usytuowana była w dużych ośrodkach akademickich, to silny wzrost liczby szkół wyższych, który nastąpił w kolejnych latach spowodował delokalizację szkolnictwa wyższego. Nowe uczelnie, zarówno państwowe jak i niepubliczne oraz ich filie zaczęto tworzyć w małych miejscowościach, w znacznym oddaleniu od dużych miast i ośrodków edukacyjnych. Obecnie znaczna część szkół prywatnych oraz wyższych szkół zawodowych (zarówno publicznych jak i niepublicznych) usytuowana jest poza tradycyjnymi ośrodkami edukacyjnymi. Daje to szansę większej liczbie osób podjąć edukację na poziomie wyższym – można przypuszczać, iż na tych uczelniach kształcą się z reguły osoby z okolicznych miejscowości i z obszarów wiejskich położonych w sąsiedztwie uczelni. Osoby takie nie byłyby w stanie dodatkowo ponosić kosztów życia w innym mieście czy w przypadku studiów w systemie zaocznym – także kosztów dojazdów na uczelnie i noclegów w trakcie zjazdów. Z drugiej strony, z powodu znacznej delokalizacji szkolnictwa wyższego, zasoby dostępne na uczelniach są bardzo zróżnicowane. Część z nich posiada bardzo dobrze rozwinięte zaplecze edukacyjne (biblioteka, laboratoria, kadra) lub korzysta z zasobów dużych ośrodków akademickich, w pozostałych wyposażenie uczelni macierzystej w tego typu pomoce jest bardzo ubogie, zaś wykorzystanie zasobów innych uczelni, w wyniku dużego oddalenia od jakiegokolwiek ośrodka akademickiego, staje się niemożliwe (Sztanderska et al. 2005).

Ze względu na zdiagnozowane słabości polskiego szkolnictwa wyższego w ostatnich latach wprowadzono szereg zmian legislacyjnych prowadzących do jasnego określenia zasad prowadzenia niepublicznych uczelni wyższych, dostosowywania systemów kształcenia do standardów w państwach UE, czy monitorowania działalności dydaktycznej uczelni przez odpowiednie organy kontrolne. Także działania związane z budową Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego (w ramach procesu Bolońskiego, por. Aneks 9) przyczyniają się do poprawy jakości kształcenia na poziomie wyższym, jego dostosowania do potrzeb rynku pracy, czy do wprowadzenia jednolitych (w skali międzynarodowej) standardów kształcenia wyższego. Jednakże w sytuacji bardzo dużego popytu na usługi edukacyjne na poziomie wyższym i podążającej za tym popytem podaży, nagły wzrost liczby studentów, przy niezmiennych nakładach na edukację musiał znaleźć swoje odzwierciedlenie w jakości kształcenia.

Jedną z najważniejszych zmian instytucjonalnych, których celem było podniesienie przeciętnej jakości kształcenia na poziomie wyższym w Polsce było powołanie w 2001 r. Państwowej Komisji Akredytacyjnej.⁷⁰ Państwowa Komisja Akredytacyjna jest jedynym, obejmującym cały obszar szkolnictwa wyższego, ustawowym organem działającym na rzecz oceny jakości kształcenia, której opinie i uchwały mają moc prawną. Zadania PKA obejmują m.in.: opiniowanie wszystkich wniosków dotyczących utworzenia nowych uczelni, utworzenia filii uczelni, utworzenia w jednostkach już funkcjonujących nowych kierunków, dokonywania oceny jakości kształcenia oraz przestrzegania warunków prowadzenia studiów wyższych we wszystkich uczelniach w Polsce – zarówno państwowych jak i niepaństwowych. Poddanie się ocenie Państwowej Komisji Akredytacyjnej jest obligatoryjne a jej negatywna ocena niesie ze sobą konsekwencje w postaci decyzji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego o cofnięciu lub zawieszeniu uprawnienia do kształcenia na danym kierunku studiów.

Działalność Państwowej Komisji Akredytacyjnej ujawniła znaczne słabości jakościowe dużej części uczelni wyższych w Polsce. W toku przeprowadzonych kontroli PKA przebadana w sumie 1008 kierunków na 255 uczelniach. Jedynie 20 kierunków uzyskało ocenę najwyższą – wyróżniającą, w tym tylko jedna uczelnia niepaństwowa. Natomiast aż 181 kierunków uzyskało opinię warunkową i 38 opinię negatywną. Wśród kierunków, które nie uzyskały oceny pozytywnej (tj. uzyskały ocenę warunkową lub negatywną) największą grupę kierunków stanowią: zarządzanie i marketing oraz ekonomia (25,5 proc.), ochrona środowiska oraz pedagogika (w obu przypadkach 15 proc.). W przypadku kierunków ochrony środowiska 43 proc. z przebadanych kierunków (tj. 33 z 76 kierunków) nie uzyskało oceny pozytywnej, a w przypadku kierunków pedagogika oraz zarządzanie, marketing i ekonomia odpowiednio 34 i 31 procent.

⁷⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 85 poz. 924).

Ramka 9. Kryteria oceny jakości kształcenia

Ocena pozytywna stanowi punkt odniesienia dla formułowania pozostałych ocen i świadczy o spełnieniu wymagań kadrowych, programowych i organizacyjnych oraz dotyczących bazy materialnej, określonych przepisami prawa. W przypadku studiów magisterskich uwzględniany jest także poziom prowadzonych badań naukowych.

Ocenę wyróżniającą może otrzymać jednostka wyróżniająca się wysokim poziomem i wzorową organizacją prowadzonej działalności dydaktycznej i naukowej, dobrą bazą materialną, zakresem i charakterem współpracy międzynarodowej, wybitną kadrami o uznaniu krajowym i międzynarodowym oraz oferująca studentom udział w studiach i programach międzynarodowych, a także stwarzająca warunki do rozwoju ich aktywności naukowej.

Ocena warunkowa może być sformułowana, jeżeli ogólne warunki realizacji kształcenia rokuja możliwość usunięcia występujących uchybień w czasie nie dłuższym niż rok.

Ocena negatywna może być wydana, jeżeli jednostka utworzyła kierunek lub specjalność zawodową z naruszeniem przepisów prawa lub prowadzi kształcenie na poziomie znacznie niższym od niezbędnego minimum, co spowodowane jest w szczególności:

- 1) brakiem wystarczającej kadry nauczycieli akademickich o odpowiednich kwalifikacjach merytorycznych i formalnych,
- 2) prowadzeniem kształcenia wg planów studiów i programów nauczania niespełniających wymagań określonych w standardach nauczania, w związku z czym absolwent nie uzyskuje wiedzy i umiejętności istotnych oraz charakterystycznych dla danego kierunku studiów,
- 3) nieokreśleniem zasad i kryteriów przygotowywania oraz oceny prac dyplomowych lub przyjęcie takich zasad i kryteriów, w wyniku których prace te nie odpowiadają podstawowym wymaganiom metodologicznym i merytorycznym oraz są niezwiązane tematycznie z danym kierunkiem studiów,
- 4) niezapewnieniem należytych warunków materialnych – brak odpowiednich pracowni, laboratoriów, aparatury i zasobów bibliotecznych itp.,
- 5) nieprowadzeniem badań naukowych w zakresie i na poziomie uprawniającym do realizacji kształcenia na poziomie magisterskim.

Źródło: Uchwała Nr 1042/2004 Prezydium Państwowej Komisji Akredytacyjnej z dnia 28 października 2004 r. w sprawie ustalenia ogólnych kryteriów oceny jakości kształcenia na danym kierunku studiów.

5. Kształcenie ustawiczne oraz gospodarka oparta na wiedzy

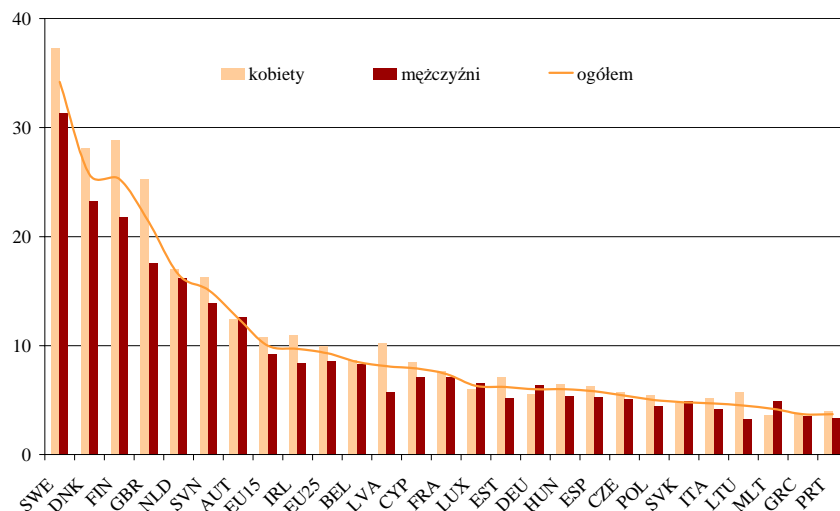
Transformacja polskiej gospodarki w kierunku gospodarki innowacyjnej oraz społeczeństwa opartego na wiedzy – zgodnie z założeniami Strategii Lizbońskiej, nie może być dokonana bez rozwoju kształcenia ustawicznego. Unowocześnianie gospodarki, inwestowanie w nowoczesne technologie, badania i rozwój oraz wykorzystywanie nowoczesnych technologii wymaga nie tylko wysokiego poziomu wykształcenia i umiejętności uzyskiwanych w procesie kształcenia osób młodych przed wejściem na rynek pracy, ale także ciągłego uaktualniania tych zasobów przez całe życie zawodowe. Z drugiej strony unowocześnianie procesów produkcji, wykorzystywanie nowoczesnych urządzeń i maszyn jest procesem, który wpływa na wzrost popytu na wysoko wykwalifikowanych pracowników, kosztem popytu na pracę tych z niskimi kwalifikacjami. Przyczynia się to także do szybkiej dezaktualizacji już nabytych umiejętności. Problem ten dotyczy głównie pracowników posiadających niskie kwalifikacje zawodowe, osób starszych lub osób długo zatrudnionych u jednego pracodawcy.

Kształcenie ustawiczne (lifelong learning) jest to proces ciągłego doskonalenia, uaktualniania lub zmiany posiadanego wykształcenia, umiejętności i kwalifikacji, a tym samym dostosowania się do zmian zachodzących w otoczeniu. Kształcenie ustawiczne odnosi się do wszystkich form doskonalenia zawodowego: szkolnych (nauka w formalnym systemie edukacji szkolnej), pozaszkolnych (kursy, szkolenia, seminaria, konferencje itp.) oraz poprzez samokształcenie (rozumiane bardzo szeroko jako korzystanie z różnych typów kursów multimedialnych, audycji naukowych, książek, czasopism specjalistycznych itp.).

Rozwój systemu kształcenia ustawicznego powinien zapewnić szybkie dostosowanie się pracowników (siły roboczej) do zmiany wymagań rynku pracy. Opóźnienia w podnoszeniu kwalifikacji wobec zmian technologicznych, zmian struktury sektorowej zatrudnienia mogą zaowocować niedopasowaniami kwalifikacyjnymi czy w wykształceniu pomiędzy popytem i podażą pracy – a tym samym generować bezrobocie strukturalne, mniejszy wzrost gospodarczy i obniżyć konkurencyjność gospodarczą danego kraju.

W Polsce uczestnictwo w kształceniu ustawicznym osób w wieku 25–64 lat jest bardzo niskie. Według danych Eurostatu w 2004 r. jedynie 5,5 proc. osób w tej grupie wieku uczestniczyło w edukacji lub szkoleniach, co klasyfikuje Polskę wśród krajów o najniższym poziomie uczestnictwa osób w wieku 25–64 lat w kształceniu ustawicznym. Najwyższe uczestnictwo w kształceniu ustawicznym charakteryzuje państwa skandynawskie. W tych krajach ponad 25 procent ludności w wieku 25–64 lat doksztalca się w formach szkolnych i poza szkolnych.

Wykres 48. Udział osób w wieku 25–64 lat uczestniczących w jakiegokolwiek formie nauki lub doksztalcania (w ciągu czterech tygodni przed badaniem) do liczby osób w wieku 25–64 lat w 2003 r.



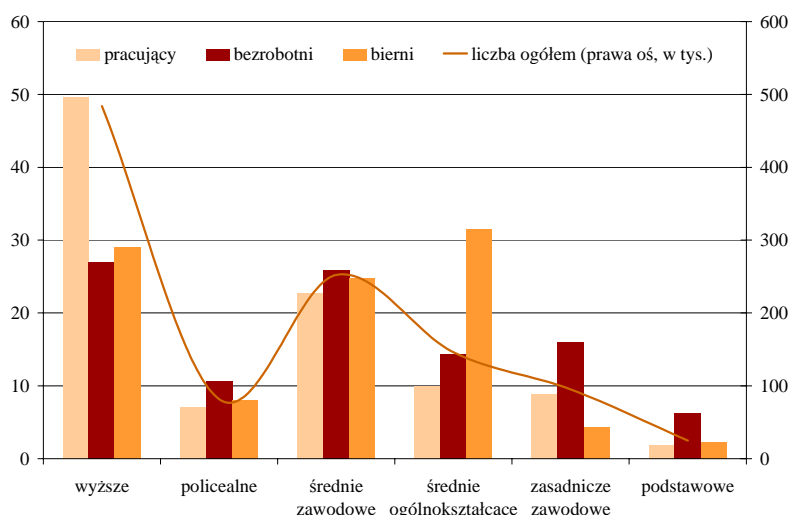
Źródło: LFS, Eurostat.

W większości państw UE kobiety charakteryzują się większą niż mężczyźni aktywnością w zakresie kształcenia ustawicznego. Przeciętnie w UE25 różnica ta wynosi 1,4 punktu procentowego. Natomiast w Austrii, Słowacji, Luksemburgu, Niemczech i na Malcie to mężczyźni doksztalają się częściej.

W Polsce według BAEL w 2004 r. jedynie 1085 tys. osób w wieku 25–64 lat brało udział w edukacji lub szkoleniach.⁷¹ Około 58 proc. z nich uzupełniało edukację w istniejącym systemie edukacji a 37 proc. uczestniczyło w szkoleniach i samokształceniu kierowanym. Pozostałe osoby łączyły obie metody doksztalania.

W kształceniu ustawicznym w Polsce w bardzo nieznacznym stopniu biorą udział osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, a więc osoby bezrobotne, z niskimi kwalifikacjami zawodowymi oraz osoby starsze. Osoby te w bardzo niewielkim stopniu podejmują jakąkolwiek formę podnoszenia lub zmiany swoich kwalifikacji. Przeważającą część doksztalających się stanowią osoby pracujące, stosunkowo młode oraz osoby ze średnim i wysokim poziomem wykształcenia. Wśród pracujących kształcą się z reguły osoby z wykształceniem wyższym, natomiast wśród osób bezrobotnych i biernych – największą grupę doksztalających się stanowią osoby z wykształceniem średnim.

Wykres 49. Struktura uczestników kształcenia ustawicznego według posiadanego wykształcenia oraz statusu na rynku pracy (w procentach).



Źródło: Obliczenia własne DAE MGiP na podstawie BAEL.

Osoby z wykształceniem co najwyżej zasadniczym zawodowym stanowiły jedynie 8,8 proc. osób doksztalających się. Sytuację tę odzwierciedla struktura poziomów doksztalania – w edukacji formalnej najczęściej kształciło się na poziomie wyższym (były to zarówno studia magisterskie jak i zawodowe) oraz na studiach podyplomowych oraz doktoranckich – w sumie stanowili oni 86 proc. doksztalających się. Oznaczać to może sytuację, w której do systemu edukacji powracają osoby z relatywnie wysokim poziomem wykształcenia chcące poprawić swoją konkurencyjność na rynku pracy. Część z tych osób uzyskała już tzw. premię z wykształcenia (w szczególności są to osoby z wykształceniem wyższym), które są w stanie opłacić dalszą edukację. Natomiast osoby będące w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy (a więc między innymi osoby z niskim poziomem wykształcenia i kwalifikacji zawodowych) w bardzo niewielkim stopniu uczestniczą w procesie kształcenia ustawicznego.

Uczestnictwo w kształceniu ustawicznym w Polsce jest bardzo niskie, jednakże liczba osób dorosłych biorąca udział w jakiegokolwiek formie doksztalania zawodowego wzrasta z roku na rok. W tej sytuacji utrzymujący się niski poziom aktywności edukacyjnej osób dorosłych z niskim poziomem wykształcenia może doprowadzić do pogłębiania się różnic w kwalifikacjach i wykształceniu pomiędzy tymi osobami a pracownikami wysoko wykwalifikowanymi.

⁷¹ Cztery tygodnie przed badaniem.

6. Wnioski

Celem zachodzących w polskiej oświacie zmian jest przede wszystkim podniesienie poziomu kapitału ludzkiego dzięki upowszechnieniu edukacji na poziomie średnim i wyższym oraz wyrównaniu szans edukacyjnych i poprawie jakości kształcenia. W ostatnich latach największe zmiany zaszły w strukturze szkolnictwa powszechnego. Pod względem ilościowym dotyczyły one zwłaszcza kształcenia na poziomie zawodowym, którego udział w ogólnej liczbie uczących się znacznie się obniżył. Dzięki temu od paru lat systematycznie wzrasta odsetek ludzi młodych legitymujących się maturą. Bardzo szybko rośnie także liczba osób studiujących wśród 19–24-latków. Jednocześnie obserwuje się intensywny proces uzupełniania wykształcenia przez osoby nieco starsze, które w okresie wcześniejszym przerwały edukację na poziomie średnim.

Poważnym wyzwaniem pozostaje jakość systemu edukacyjnego w Polsce. Międzynarodowe badania kompetencji 15-latków PISA, egzaminy gimnazjalne oraz nowe egzaminy maturalne pozwalają na identyfikację silnych i słabych stron polskich uczniów oraz ocenę samego systemu oświaty. Dostępne wyniki przekonują, że absolwenci gimnazjów (a także, jak można przypuszczać liceów, techników, liceów profilowanych, a zwłaszcza szkół zawodowych) mają przede wszystkim problemy z samodzielnym oraz abstrakcyjnym myśleniem, co jest w dużej mierze konsekwencją strategii uczenia się opartych na ogół o schemat pamięciowy. Polscy uczniowie bardzo źle radzą sobie z problemami, które wymagają zaplanowania wielostopniowego rozwiązania, szczególnie słabe wyniki osiągając w matematyce i naukach przyrodniczych. Jedynie znikomy odsetek z nich ma umiejętność uogólniania i wykorzystywania informacji uzyskanych w toku złożonego rozumowania, jest zdolny do zaawansowanego myślenia matematycznego, radzenia sobie z oryginalnymi, nowatorskimi sytuacjami oraz własnej interpretacji i krytycznej oceny uzyskanych wyników.

Międzyszkolne zróżnicowanie poziomu nauczania wydaje się być w Polsce stosunkowo niewielkie. Wielokrotnie większa wariancja wyników egzaminów występuje między poszczególnymi uczniami niż szkołami. Determinują ją przede wszystkim indywidualne zdolności oraz przyjmowane strategie uczenia się, a w mniejszym stopniu społeczno – ekonomiczna sytuacja rodziny, z której dany uczeń pochodzi. Środowisko rodzinne wyjaśnia jednak znaczną część, niewielkiego ze względu na rejonizację, międzyszkolnego zróżnicowania wyników gimnazjalistów. W każdym województwie istnieją szkoły, w których przeciętne wyniki egzaminów są wyraźnie niższe od średniej krajowej, jak i takie, w których te wyniki są lepsze. Ma to przede wszystkim związek ze społecznym przekrojem rodzin, z których wywodzą się ich uczniowie. Podział ten widoczny jest zwłaszcza między miastem a wsią, na co pewien wpływ mogą mieć różne warunki kształcenia.

Konsekwencją niskich przeciętnych umiejętności z zakresu matematyki i nauk ścisłych polskich uczniów jest struktura edukacji na poziomie wyższym, w której dominują kierunki z zakresu zarządzania i marketingu, pedagogiki i nauk społecznych. W porównaniu do innych krajów OECD, Polska kształci wyjątkowo mało inżynierów i specjalistów z zakresu nauk przyrodniczych. Nie bez znaczenia dla tej sytuacji pozostaje także fakt, iż znaczna część boomu edukacyjnego realizowana jest na studiach zaocznych i płatnych, co w praktyce uniemożliwia zwiększanie liczby studentów kierunków ścisłych i technicznych, na których edukacja jest dużo droższa niż na kierunkach społecznych. Stosunkowo mało rozpowszechnione są także studia zawodowe z zakresu usług. Taka struktura kształcenia wydaje się nie w pełni odpowiadać popytowi na pracę, który systematycznie zwiększa zapotrzebowanie na informatyków, specjalistów telekomunikacji, inżynierów oraz pracowników sektora usług. Jednocześnie z wyników procedury akredytacji kierunków studiów wyższych można wnioskować, że jakość edukacji w bardzo wielu z nich jest bardzo niska.

W sytuacji przeciętnie niskiej jakości kapitału ludzkiego zwłaszcza wśród generacji po 35 roku życia, niebagatelne znaczenie dla sytuacji na rynku pracy w dłuższym okresie oraz wzrostu produktywności i zmiany struktury sektorowej polskiej gospodarki, ma kształcenie ustawiczne. Uczestnictwo w nim wśród osób w wieku 25–64 lat jest jednak bardzo niskie. Co więcej w kształceniu ustawicznym w Polsce w nieznacznym stopniu biorą udział osoby z niskimi kwalifikacjami zawodowymi. Utrzymujący się niski poziom ich aktywności edukacyjnej może doprowadzić do pogłębiania się dystansu kompetencyjnego między tymi osobami a pracownikami wysoko wykwalifikowanymi.

Instytucje rynku pracy

Anna Baranowska
Maciej Bukowski
Andrzej Górski
Piotr Lewandowski
Iga Magda
Julian Zawistowski

1. Wprowadzenie

Odmienne kształtowanie się w długim okresie podstawowych agregatów rynku pracy w różnych państwach odzwierciedla rozbieżność strukturalnych stóp bezrobocia, zatrudnienia i aktywności. Pierwotną przyczyną takich różnic może być zróżnicowanie podaży pracy, intensyfikowane jednak poprzez właściwości danego rynku pracy i jego instytucjonalne zaplecze. Poprzednie części Raportu poświęcone zostały identyfikacji najważniejszych charakterystyk strony popytowej rynku pracy w Polsce, stanowiących w znacznej mierze o jego unikatowej w skali europejskiej sytuacji. Równocześnie jednak, niska aktywność zawodowa (szczególnie wśród osób powyżej 45 roku życia), lub obserwowane w ostatnich latach utrzymywanie się wysokiego poziomu bezrobocia, wydają się być w znacznej mierze uwarunkowane instytucjonalnie, przez wpływ otoczenia rynkowego na bodźce do aktywności lub poprzez efektywność interwencji publicznej na tym rynku. Zgodnie z konwencją przyjętą w literaturze na temat ekonomii pracy, w niniejszej części Raportu omówione zostanie znaczenie instytucjonalnych cech rynku pracy i jego otoczenia.

Drugi rozdział poświęcono wpływowi systemu zabezpieczenia społecznego na rynek pracy w Polsce. Ukazane w części I kształtowanie się wskaźników aktywności zawodowej dla poszczególnych grup wiekowych oraz zmiany tych wskaźników w czasie można w znacznej mierze przypisać reakcji jednostek na dostępność różnego rodzaju świadczeń społecznych w obliczu trudnej sytuacji na rynku pracy. W rezultacie, zarówno konstrukcja polskiego systemu zabezpieczenia społecznego jak i poziom aktywności zawodowej zauważalnie różnią się od sytuacji innych państw OECD.

Ponieważ płace odgrywają fundamentalną rolę dla wszystkich podmiotów rynku pracy: stanowią podstawowe źródło dochodu pracowników i istotną część kosztów pracodawców, równocześnie będąc ceną równoważącą podaż pracy i popyt na nią, ich kształtowanie się wywiera wpływ na decyzje o podejmowaniu zatrudnienia. Płaca realna powinna równać się krańcowej produktywności. Z tego względu wszelakie czynniki wpływające na proces jej ustalania, prowadzące do jej sztywności oraz różnicujące koszt ponoszony przez pracodawców i wynagrodzenie otrzymywane przez pracowników należy uznać za instytucjonalnie uwarunkowane siły sprawcze, określające w jakim stopniu sztywna płaca pełni rolę ceny równoważącej rynek. Na potrzeby Raportu i zgodnie z przyjętą w literaturze przedmiotu konwencją, za najważniejsze z tych czynników uznaje się: opodatkowanie pracy, płacę minimalną oraz działalność związków zawodowych, którym to poświęcony zostanie trzeci rozdział niniejszej części. Podjęta zostanie próba oceny ich znaczenia dla polskiego rynku pracy i umiejscowienia polskiej praktyki w kontekście międzynarodowym.

Kolejne rozdziały traktują o prawnej ochronie stosunku pracy oraz publicznych służbach zatrudnienia, ze szczególnym naciskiem na aktywne polityki rynku pracy. W ten sposób wyczerpane zostanie zagadnienie instytucjonalnego zaplecza rynku pracy, choć niektórzy z autorów rozszerzają ten zbiór na przykład o czynniki określające przestrzenną mobilność siły roboczej lub stopień konkurencyjności rynku produktów. Prawo pracy wpływa na swobodę kształtowania stosunku pracy, wyznaczając ramy możliwych do zawarcia umów o pracę, nakładając na pracodawców wymogi dotyczące zwalniania pracowników, które zwiększając poczucie bezpieczeństwa osób pracujących podnoszą jednakże całkowite koszty zatrudnienia i wiążą się w nieunikniony sposób z dodatkowymi biurokratycznymi obowiązkami nałożonymi na pracodawców. Stopień regulacji rynku pracy w odmienny sposób wpływa na różne grupy pracowników, decydując przede wszystkim o strukturze zatrudnienia a nie o jego poziomie. W szczególności prawo bardziej elastyczne ułatwia podejmowanie pracy grupom o relatywnie gorszej pozycji na rynku i słabiej z nim związanym, jak osoby młode lub, do pewnego stopnia, kobiety. Aspektem przybierającym na znaczeniu na całym świecie w ostatnich latach jest możliwość zatrudniania w formach niekonwencjonalnych, odzwierciedlająca wysoką zmienność popytu na pracę i znaczną heterogeniczność siły roboczej. Analiza polskiego prawa pracy i umiejscowienie go w kontekście międzynarodowym są więc konieczne, szczególnie w obliczu znacznych, przeważnie deregulacyjnych zmian w ciągu ostatnich kilku lat.

Działalność publicznych służb zatrudnienia przybiera na całym świecie dość odmienne formy, w zależności od nacisku na pasywne formy pomocy bezrobotnym (czyli zasiłki dla bezrobotnych) i formy aktywne, mające na celu przede wszystkim promocję zatrudnienia i podnoszenie zatrudnialności bezrobotnych. Polityki aktywne obejmują pośrednictwo pracy, poradnictwo

zawodowe, szkolenia, subsydiowanie zatrudnienia, roboty publiczne oraz specjalne programy adresowane do grup podwyższonego ryzyka na rynku pracy. Hojny system zasiłkowy obniża bodźce do poszukiwania pracy i w wielu krajach OECD uznawany jest za jedną z przyczyn utrzymywania się bezrobocia. Może on także zmniejszać efektywność działań aktywnych. Literatura przedmiotu wskazuje, iż o ile aktywne polityki rynku pracy nie są uniwersalnym remedium na problemy rynku pracy, to umiejętnie stosowane mogą przyczynić się do wyższego zatrudnienia i szybszej absorpcji szoków przez rynek pracy. Analizie doświadczeń międzynarodowych, pozwalających na identyfikację empirycznych prawidłowości i godnych naśladowania praktyk oraz ocenie aktywnej polityki rynku pracy w warunkach polskich poświęcony został rozdział piąty. Przedstawione argumenty wspierają hipotezę, iż w świetle trudnej sytuacji na rynku pracy w ostatnich latach, aktywne polityki rynku pracy prowadzone były niewłaściwie i w niewystarczającym zakresie.

2. System zabezpieczenia społecznego a rynek pracy

Jak wykazano w części II, jedną z ważniejszych cech odróżniających Polskę od większości państw regionu jest niski ogólny wskaźnik zatrudnienia, warunkowany głównie niskimi wskaźnikami aktywności zawodowej wśród osób w starszych grupach wieku.

O ile osoby młodsze znacznie łatwiej dostosowywały się do zmian na rynku pracy – dotyczących organizacji i kultury pracy, skokowo rosnących wymagań pracodawców co do kompetencji i kwalifikacji oraz sposobów poszukiwania pracy – osoby w wieku niemobilnym, o przeciętnie niższych kwalifikacjach, miały znacznie poważniejsze problemy z odnalezieniem się w nowej rzeczywistości. Z tego względu już na początku lat dziewięćdziesiątych rozbudowie uległy programy pasywnej polityki rynku pracy polegające na próbie łagodzenia społecznej dolegliwości problemu bezrobocia poprzez wyrównywanie spadku poziomu dochodów związanego z utratą pracy za pomocą transferów socjalnych. Działania te nie były precyzyjnie ukierunkowane na objęcie ochroną jedynie osób tracących pracę w wyniku przemian gospodarczych i pozbawionych szans powrotu do zatrudnienia. W rezultacie stosunkowo duża dostępność świadczeń socjalnych dla osób po 45 roku życia spowodowała trwale wycofanie się z rynku pracy również wielu osób, które miały pracę lub mimo jej utraty zachowały szansę na znalezienie nowej. W różnym czasie rolę dominującego narzędzia dezaktywizacji odgrywały różne transfery. W odmienny sposób oddziaływały one na aktywność różnych grup społecznych. Do najważniejszych świadczeń obniżających podaż pracy osób po 45 roku życia należy zaliczyć:

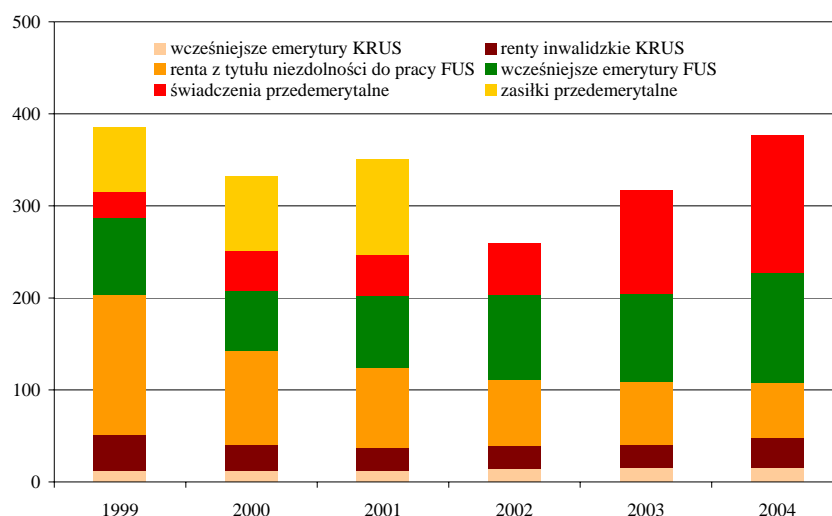
- renty inwalidzkie przekształcone później w renty z tytułu niezdolności do pracy,
- wcześniejsze emerytury,
- zasiłki i świadczenia przedemerytalne,
- renty rodzinne.

Pogarszanie się sytuacji na rynku pracy w drugiej połowie lat 90-tych spowodowało wydłużenie okresu poszukiwania zatrudnienia (por. tabela 4 w części I), co ze względu na łagodne kryteria przyznawania wyżej wymienionych świadczeń skutkowało wzrostem skłonności do trwałego wycofania się z rynku pracy. Można więc ocenić, że w Polsce zjawisko dezaktywizacji jest rezultatem interakcji czynników o charakterze strukturalnym (cech zasobu pracy) oraz instytucjonalnym (konstrukcji systemu zabezpieczenia) i do pewnego stopnia stanowi jeden z niepożądanych skutków transformacji systemowej. W największym stopniu dotknęło ono osoby powyżej 45 roku życia, dla których wskaźniki zatrudnienia i aktywności zawodowej dramatycznie spadły (szczególnie w okresie 1998–1999), a liczba biernych zawodowo konsekwentnie wzrastała. Działania dezaktywizacyjne sprawiły, że wskaźnik bezrobocia wśród osób powyżej *prime-age*, a szczególnie w wieku 55–64 lat, pozostaje wielokrotnie niższy od wskaźnika właściwego dla osób młodych.

2.1. Wpływ systemu zabezpieczenia społecznego na aktywność zawodową

Wydaje się, że spadek zatrudnienia nie musiałby być tak głęboki, gdyby nie cechy systemu zabezpieczenia społecznego zachęcające do wcześniejszego wycofywania się z rynku pracy. Jak wskazują prezentowane w części II wyniki modelu logitowego przepływów na polskim rynku pracy, uzyskiwanie przez gospodarstwo domowe dochodu z systemu zabezpieczenia społecznego istotnie zwiększało ryzyko dezaktywizacji jego członków, szczególnie w przypadku mężczyzn. Co więcej, dezaktywizacja wydaje się być dla obu płci odmiennie powiązana z wiekiem, który silniej różnicuje w tym względzie mężczyzn niż kobiety. Ze względu na charakter danych BAEL, w analizie mikroekonomicznej nie jest jednak możliwe uchwycenie wpływu różnego typu świadczeń na indywidualne decyzje o podaży pracy.

Wykres 50. Świadczenia przyznane osobom poniżej ustawowego wieku emerytalnego z systemu ubezpieczeń społecznych w latach 1999 – 2004.



Ze względu na brak danych, nie jest możliwe oszacowanie liczby rent inwalidzkich przyznawanych z KRUS osobom poniżej ustawowego wieku emerytalnego, dlatego na wykresie prezentowany jest napływ do tego systemu ogółem.

Liczbę przyznanych świadczeń i zasiłków przedemerytalnych obliczono jako sumę zmiany liczby świadczeniobiorców i liczby osób które przeszły na emeryturę lub utraciły prawo do danego świadczenia.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych, ZUS, Kwartalne informacja statystyczna KRUS z odpowiednich lat oraz dane MGiP.

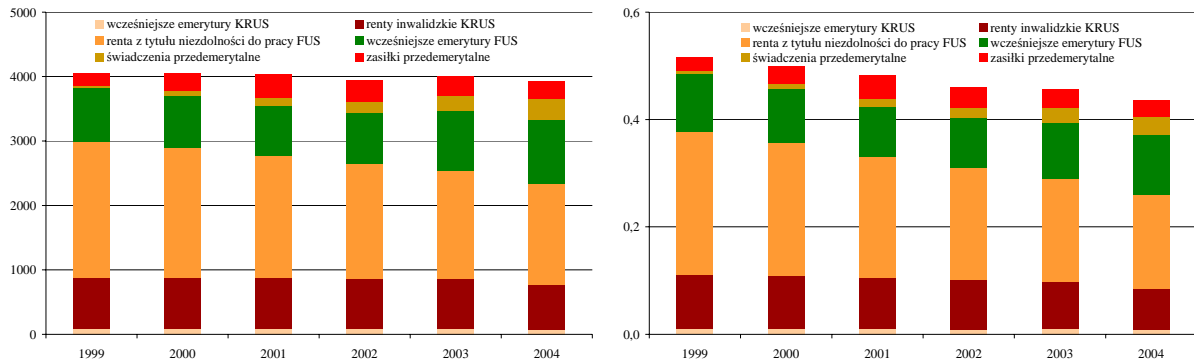
Wykres 50 ilustruje rolę poszczególnych świadczeń w kształtowaniu napływu do bierności wśród osób, które nie osiągnęły ustawowego wieku emerytalnego w latach 1997–2003. Skumulowany napływ najwyższy był w latach 1999–2001, co potwierdza wzmogłą dezaktywizację w tym okresie osób powyżej 45 roku życia, omówioną w części I Raportu. Początkowo najwięcej osób wycofywało się z rynku pracy przechodząc na rentę wypłacaną z FUS – w latach 1997–1999 liczba nowo przyznawanych świadczeń rentowych wynosiła średnio ok. 150 tysięcy. Od roku 1999 napływ do systemu rentowego stopniowo malał, jednak rosła liczba przyznawanych świadczeń i zasiłków przedemerytalnych. Same zasiłki i świadczenia przedemerytalne zostały wprowadzone w 1997 r. i zastąpiły przyznawane bezterminowo osobom w wieku przedemerytalnym zasiłki dla bezrobotnych. Zniesienie w roku 2002 możliwości przyznawania zasiłków przedemerytalnych zadecydowało o spadku liczby nowo przyznawanych świadczeń ogółem, jednak jednocześnie wzrosła liczba osób, które uzyskiwały prawo do świadczenia przedemerytalnego lub do wcześniejszej emerytury. Uderzające jest rozszerzanie skali dostępności kolejnych typów świadczeń równocześnie z ograniczaniem zakresu innych, co zaowocowało względną stabilnością napływu do systemu zabezpieczenia społecznego i wskazuje na występowanie w Polsce znacznej presji na ten system ze strony osób poniżej wieku emerytalnego. Napływ do systemu KRUS obniżał się już od 1997 do 2000 roku, głównie za sprawą redukcji liczby przyznawanych rent inwalidzkich, jednak w późniejszym okresie nastąpiło odwrócenie tej tendencji, a liczba przyznanych rent inwalidzkich zauważalnie zwiększyła się w roku 2004.⁷²

Jak wskazują dane przedstawione na wykresie 51, w okresie 1999–2004 liczba osób poniżej wieku emerytalnego pobierających wyróżnione świadczenia utrzymywała się do 2003 roku na poziomie około 4 mln osób. Ze względu na procesy starzenia się społeczeństwa i wkraczanie w wiek powyżej 45 lat osób z wyżu demograficznego, świadczeniobiorcy poniżej ustawowego wieku emerytalnego stanowili malejący odsetek populacji w wieku pomiędzy 45 – 59/64 lata (ustawowy wiek emerytalny). Jak widoczne jest na wykresie 51, o ile w roku 1999 było to 51,5 procent, to w 2004 już 43,7 procent. Spadkowi liczby osób poniżej ustawowego wieku emerytalnego pobierających rentę inwalidzką z FUS (udział rent z FUS w całości zasobu uległ obniżeniu z 51,7 procent w roku 1999 do 39,9 procent

⁷² Ze względu na brak danych nie jest możliwe oszacowanie liczby osób uzyskujących prawo do rent inwalidzkich KRUS przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Dlatego uwzględniany jest ogół świadczeniobiorców. Dane KRUS za IV kwartał 2004 wskazują, że około 34 procent osób nabywających prawa do rent inwalidzkich liczy sobie więcej lat niż ustawowy wiek emerytalny. Interpretując dane na temat tych świadczeń omawiane w niniejszym rozdziale Raportu należy pamiętać, że odnoszą się one do świadczeniobiorców ogółem.

w 2004) towarzyszył wzrost liczby osób otrzymujących wcześniejsze emerytury (wzrost udziału z 21,0 procent do 25,5 procent). Przez cały okres były to najliczniej wypłacane świadczenia. Niewiele mniej osób otrzymywało renty inwalidzkie z KRUS, przy czym nastąpił nieznaczny spadek liczebności tej grupy. Udział obu typów świadczeń z KRUS kształtował się stabilnie. Spadek znaczenia rent z tytułu niezdolności do pracy wydaje się być prawie w całości rekompensowany przez zasiłki i świadczenia przedemerytalne. W roku 2004 stanowiły one odpowiednio 7,0 procent i 8,1 procent wszystkich wypłacanych świadczeń. Także struktura beneficjentów systemu zabezpieczenia społecznego wskazuje na następstwo w czasie kolejnych typów świadczeń, prowadzące do utrzymywania się dezaktywizującego oddziaływania tego systemu.

Wykres 51. Liczba świadczeniobiorców poniżej wieku emerytalnego w latach 1999–2004 (w tysiącach) oraz struktura świadczeniobiorców (prawy wykres) poniżej wieku emerytalnego w odniesieniu do populacji pomiędzy 45 rokiem życia a ustawowym wiekiem emerytalnym w latach 1999–2004.



Ze względu na brak danych, nie jest możliwe oszacowanie liczby rent inwalidzkich przyznawanych z KRUS osobom poniżej ustawowego wieku emerytalnego, dlatego na wykresie prezentowany jest zasób świadczeniobiorców ogółem.

Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie: Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych, ZUS, Kwartalne informacja statystyczna KRUS z odpowiednich lat oraz dane MGIP.

Zabezpieczenie społeczne rolników oraz osób pracujących poza rolnictwem funkcjonuje w ramach dwóch oddzielnych systemów administracyjno-prawnych. Świadczenia dla osób pracujących poza rolnictwem wypłacane są z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, którym zarządza Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Administracja systemem zabezpieczenia społecznego rolników należy do kompetencji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Ze względu na odmienną specyfikę i ewolucję w czasie obu systemów, szczegółowy opis wpływu każdego z nich na dezaktywizację został omówiony w osobnych podrozdziałach. Zasiłki i świadczenia przedemerytalne rozpatrywane są oddzielnie, ponieważ do połowy roku 2004 były w gestii Funduszu Pracy, a ich geneza związana jest z pasywnymi politykami rynku pracy.

2.2. Transfery dla osób kończących aktywność zawodową poza rolnictwem – FUS

2.2.1. Renty z tytułu niezdolności do pracy

Uzasadnieniem wypłacania rent z tytułu niezdolności do pracy jest uzupełnienie dochodów osobie niepełnosprawnej, której zdolność do pracy jest ograniczona (jest to tak zwana funkcja kompensacyjna) w stopniu, w jakim utraciła ona zdolność do pracy oraz ułatwienie jej integracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji (jest to funkcja integracyjna, por. MGPIPS 2003). Należy także pamiętać, iż pojęcia niepełnosprawności i niezdolności do pracy nie są równoznaczne, a wiele osób niepełnosprawnych (zwłaszcza lekko) jest zdolnych do pracy. Jednocześnie niedoskonałość systemu przyznawania świadczeń rentowych może prowadzić do sytuacji, w której osoby zdolne do pracy otrzymują rentę, a osoby do niej niezdolne mają trudności z jej uzyskaniem mimo tego, że są ubezpieczone (MGPIPS 2003). Liczba osób posiadających status niepełnosprawnego w Polsce nie jest istotnie różna od średniej w OECD i UE (OECD 2003), ale odsetek osób otrzymujących renty z tytułu niezdolności do pracy był w Polsce pod koniec lat 90-tych zdecydowanie najwyższy wśród tych państw, co ilustruje tabela 34. Decydowała o tym szczególna struktura wiekowa rencistów w Polsce, wedle której już po przekroczeniu 35. roku życia silnie wzrastał odsetek rencistów w populacji, podczas gdy w większości krajów OECD wzrost ten następuje dopiero wśród osób powyżej 55 roku życia.

Tabela 34. Liczba osób pobierających renty inwalidzkie na 1000 osób w poszczególnych grupach wieku w Polsce i OECD w roku 1999 i 2004.

	20–34	35–44	45–54	55–59	20–64
Polska 2004	8,0	43,5	136,9	240,1	83,7
Polska 1999	13,4	61,1	181,9	261,8	130,9
OECD 1999 ⁱ	14,9	33,8	72,7	141,2	63,2
Polska/OECD (1999) (w procentach)	90	181	250	185	207

i). Średnia dla 15 państw OECD.

Źródło: Obliczenia własne za rok 2004, *Transforming disability into ability 1999*.

W tym samym czasie Polska wyróżniała się zdecydowanie najniższą stopą zatrudnienia wśród osób w wieku 20–64 lata, uznanych za niepełnosprawne – równą 20,8 procenta, przy średniej w OECD wynoszącej 43,9 procenta. W rezultacie, wskaźnik zatrudnienia tej grupy równy był w Polsce 0,29 wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64, a w OECD było to przeciętnie 0,62 (OECD 2003). Dane BAEL wskazują, iż w roku 2004 wskaźnik aktywności wśród osób niepełnosprawnych w wieku 15–64 wynosił 17,3 procent, co stanowiło 0,35 tego wskaźnika w grupie wiekowej 15–64. Dla porównania, w roku 2000 wskaźnik zatrudnienia w tej grupie równy był 26,0, stanowiąc 0,40 wskaźnika ogółem w tej grupie wiekowej. Wskazuje to, iż dezaktywizacja osób posiadających status niepełnosprawnych uległa wręcz wzmocnieniu w omawianym okresie, czyli osoby te opuszczały rynek pracy intensywniej niż osoby nie posiadające orzeczenia o niepełnosprawności.⁷³ Co więcej, nawet w sytuacji znacznie wyższego bezrobocia niż w pozostałych krajach OECD, osoby pobierające renty w Polsce w roku 1999 stanowiły większy odsetek niepracujących niż w większości państw OECD i niż przeciętna dla krajów tej organizacji – 37,2 procent niepracujących w roku 1999 pobierało renty inwalidzkie, a 24,9 procent miało status bezrobotnego (OECD 2003). Wskazuje to, że w Polsce przyznanie statusu rencisty prowadziło do bierności zawodowej w zupełnie innej skali niż w innych państwach, co związane było z powszechnym przyznawaniem rent, przede wszystkim przed rokiem 1997, w tym znacznej liczby rent na czas nieokreślony (zwykle w orzeczeniu ponownym).

Szczególnie wysoki wzrost liczby biernych zawodowo w Polsce miał miejsce w roku 1999, w obliczu pogorszenia się sytuacji na rynku pracy. Badania przeprowadzone przez OECD umożliwiają porównanie udziału osób, którym przyznano renty w danej grupie wieku w Polsce i w innych krajach OECD właśnie w 1999 r. Okazuje się, iż w kontekście międzynarodowym, specyficzna jest także struktura wiekowa napływu do systemu rentowego w Polsce – największa dysproporcja dotyczyła osób w wieku 45–54 lata. Właśnie w tej grupie wiekowej częstotliwość napływu do systemu rentowego była w Polsce najwyższa, natomiast w państwach OECD uprawnienia rentowe nabywały osoby starsze, co potwierdzają dane w tabeli 34. Dlatego niższy w Polsce napływ powyżej 55 roku życia wynika z tego, że większość osób opuszczających rynek pracy staje się rencistami w młodszym wieku lub nabywa prawa do innych świadczeń. Warty uwagi jest też wyższy w Polsce napływ do systemu osób w wieku 35–44 lat.

Tabela 35. Liczba osób, którym przyznano renty na 1000 osób w poszczególnych grupach wieku w Polsce i OECD w roku 1999.

	20–34	35–44	45–54	55–59	60–64 ⁱ
Polska (2004)	1,6	5,8	13,8	9,1	3,3
Polska (1999)	1,6	7,1	18,1	11,7	2,7
OECD (1999) ⁱⁱ	2,3	4,2	8,6	14,9	14,1
Polska/OECD (1999) (w procentach)	70	169	210	79	19

i) Z wyłączeniem osób powyżej ustawowego wieku emerytalnego (kobiety i mężczyźni we Francji, kobiety w Australii, Austrii, Polsce, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i we Włoszech).

ii) Średnia dla 19 państw OECD.

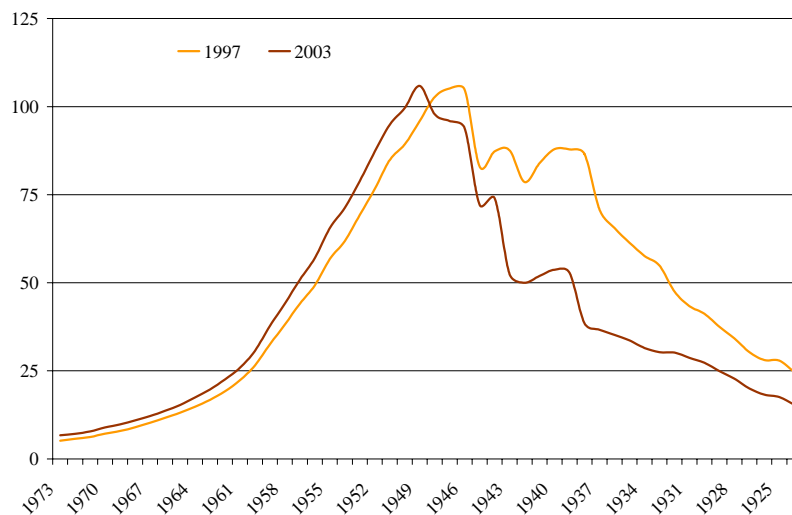
Źródło: Obliczenia własne za rok 2004, *Transforming disability into ability 1999*.

Prawidłowość ta dotyczy nie tylko omówionego powyżej roku 1999, choć ze względu na brak danych nie można dokonać porównań międzynarodowych dla późniejszych okresów. Przeciętny wiek osoby nabywającej uprawnienia do renty z tytułu niezdolności do pracy utrzymywał się w okresie 1999–

⁷³ Należy zaznaczyć, że orzeczenie o niezdolności do pracy dla celów rentowych i o niepełnosprawności nie są tożsame ani prawnie ani instytucjonalnie.

2002 poniżej 47 lat, po czym wzrósł do 47,2 i 47,6 lat odpowiednio w latach 2003 i 2004.⁷⁴ Niemal dwie trzecie tych osób stanowili mężczyźni, a ich przeciętny wiek był nieznacznie wyższy niż kobiet. Przed rokiem 2001 różnica ta wynosiła około roku, następnie wzrosła do 2 lat. W okresie 1999–2004 mężczyźni stanowili średnio ponad 55 procent osób nabywających renty w wieku do 49 lat, ponad 60 procent w wieku 50–59 oraz ponad 80 procent w wieku 55–59.⁷⁵ Z kolei przeciętny wiek osoby pobierającej rentę uległ w okresie 1999–2004 podwyższeniu z 55,0 lat do 57,2 i był nieznacznie niższy dla mężczyzn. Nadreprezentacja mężczyzn wśród osób otrzymujących renty wynika więc raczej z tego, że wykonują oni częściej prace z podwyższonym ryzykiem utraty sprawności (np. w budownictwie, górnictwie) niż z przeciętnie dłuższego okresu ubezpieczenia, który, w odróżnieniu do wielu kobiet później wchodzących na rynek pracy, nie powoduje w przypadku mężczyzn powstania bariery w otrzymaniu renty ze strony zbyt krótkiego okresu ubezpieczeniowego. W efekcie system rentowy staje się głównym potencjalnym sposobem na otrzymanie świadczenia kompensującego dochody, sprzyjając, prawdopodobnie nadal, wcześniejszej dezaktywacji mężczyzn. Między rokiem 1999 a 2003 r. doszło do znacznej redukcji liczby rencistów, przede wszystkim za sprawą zahamowania napływu nowych świadczeniobiorców do systemu, co widoczne jest na wykresie 50 w poprzedniej części rozdziału. Należy jednak podkreślić, że obserwowany od roku 2000 spadek liczby nowo przyznanych rent zachodził równoległe z podwyższeniem przeciętnego wieku osoby wchodzącej do systemu, co świadczy, iż do pewnego stopnia ograniczeniu uległa skala dezaktywacji osób w tzw. *prime-age*. Zmiany te zachodzą jednak stosunkowo wolno, co wiąże się ze znaczną bezwładnością systemu rentowego, spowodowaną dużą liczbą rent przyznanych na czas nieokreślony.

Wykres 52. Liczba pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy w danej kohorcie w latach 1997 i 2003, w tys.



Źródło: Dane ZUS.

Do podobnych wniosków prowadzi analiza procesu dezaktywacji poszczególnych kohort w okresie 1997–2003, zilustrowana powyższym wykresem. Najbardziej wzrosła liczba rencistów w grupie, która w 1997 r. skończyła 45–49 lat, co zgodne jest z prezentowanymi w tabeli 35 danymi, wskazującymi, że właśnie w tej grupie wiekowej ryzyko niepełnosprawności wzrasta najszybciej. W grupie osób, które w 1997 r. skończyły 50 i więcej lat, obserwuje się natomiast odpływy z systemu rentowego – najprawdopodobniej większość z nich utraciła prawo do renty lub uzyskała prawo do emerytury.

⁷⁴ Rocznik Statystyczny ZUS 1999–2002, Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych z odpowiednich lat.

⁷⁵ Obliczenia własne na podstawie danych ZUS.

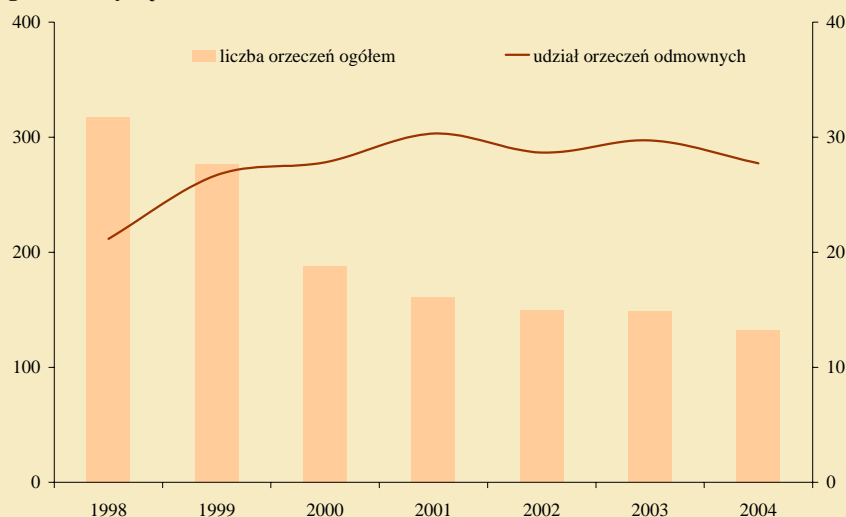
Ramka 10. Reforma FUS w 1996 r.

W ustawie z 28 czerwca 1996 pojęcie inwalidztwa zastąpiono pojęciem niezdolności do pracy. Obecnie za osobę niezdolną do pracy uważa się osobę, która częściowo lub całkowicie utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania tej zdolności po przekwalifikowaniu. Zmiana ta miała na celu przekształcenie systemu rentowego w rzeczywiste ubezpieczenie ryzyka utraty zdolności do pracy i zarobkowania. Zakładano, że priorytetowe staną się działania z zakresu rehabilitacji leczniczej i zawodowej, zmierzające do przywrócenia ubezpieczonemu zdolności do pracy i że w związku z tym renty z tytułu niezdolności do pracy będą przyznawane w przypadkach, gdy działania rehabilitacyjne nie rokują powodzenia lub okazują się nieskuteczne.

Zmianie uległ ponadto system orzeczeń lekarskich, na podstawie których przyznawano renty. Do 1997 r. decyzję o przyznaniu prawa do tego świadczenia podejmowano w oparciu o orzeczenia komisji lekarskich. Działalność tych komisji była przedmiotem krytyki podczas debaty publicznej poprzedzającej reformy. W 1997 r. funkcje komisji lekarskich przejęli lekarze wyznaczeni przez ZUS, co ułatwiło wykrywanie ewentualnych nadużyć i ustalanie odpowiedzialności za wydawanie orzeczeń w sposób niezgodny z prawem. Wprowadzono także bezpośredni nadzór nad orzecznictwem, ustanawiając urząd naczelnego lekarza ZUS oraz głównego orzecznika oddziału ZUS, który był odpowiedzialny za kontrolę orzeczeń pod względem merytorycznym i prawnym. Zwiększono również wymagania formalne dotyczące kompetencji lekarzy orzeczników.

Podjęwane przez rząd kroki w kierunku ograniczenia liczby rencistów szybko zredukowały napływ do systemu. Wskaźnik nowo przyznawanych rent na 1000 osób w wieku 20 – 64 lat spadł z 10 procent w 1995 do 7,9 procent w 1999 r., choć nadal utrzymywał się na poziomie wyższym niż w większości krajów OECD. W następnych latach obniżył się on niemal dwukrotnie, osiągając poziom nawet poniżej średniej w tej organizacji. Poniższy wykres ilustruje uszczelnianie systemu orzecznictwa w systemie rentowym oraz zmiany w presji na system w latach 1997 – 2003.

Wykres 53. Udział orzeczeń o braku niezdolności do pracy wśród orzeczeń pierwszorazowych (w procentach) oraz liczba orzeczeń ogółem (w tysiącach) w latach 1998–2004.

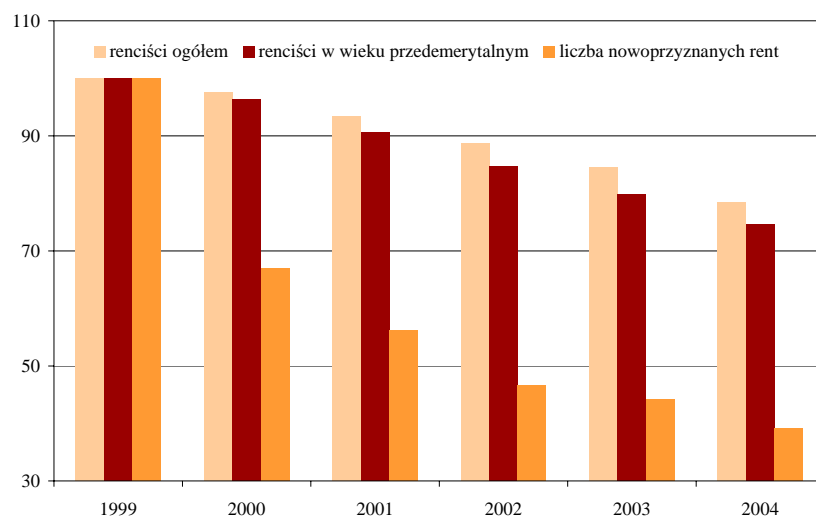


Źródło: Orzecznictwo lekarskie o niezdolności do pracy 1999, Rocznik statystyczny ZUS 1999–2002, Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2003 i 2004.

Nie ulega wątpliwości, że jednym z istotnych czynników determinujących dezaktywizacyjną rolę systemu rentowego była zbyt szeroka definicja ryzyka ubezpieczeniowego i brak sprawnego nadzoru nad procedurą przyznawania prawa do renty. W pierwszej połowie lat 90-tych rentę inwalidzką (w tym okresie nie było rent z tytułu niezdolności do pracy) otrzymywały osoby, u których orzeczono znaczny uszczerbek na zdrowiu, pod warunkiem, że wykazały odpowiednio długi staż ubezpieczeniowy. Definicja ryzyka koncentrowała się na aspekcie zdrowotnym, a nie ekonomicznym – nie uwzględniała możliwości zmiany kwalifikacji i kontynuacji aktywności zawodowej. Stopniowy spadek znaczenia rent dla odpływu do bierności zawodowej w okresie 1997–2003 wiązał się z wprowadzeniem reform systemowych, wdrażanych w drugiej połowie lat 90-tych, zawężających zakres ryzyka ubezpieczeniowego oraz poprawiających efektywność systemu orzecznictwa o niezdolności do pracy. Znaczenie miało też wprowadzenie nowego typu świadczeń w pracowniczym systemie zabezpieczenia społecznego – zasiłków i świadczeń przedemerytalnych.

Zwraca uwagę, że choć ryzyko inwalidztwa wzrasta po przekroczeniu 45 roku życia w większości państw OECD, to w Polsce odsetki osób pobierających renty wyższe są dla wszystkich wyróżnionych grup wiekowych. Do pewnego stopnia jest to dziedzictwo przeszłości, chociaż nadal w Polsce rencistami powszechnie zostają osoby stosunkowo młode. Przedstawione obserwacje, w zestawieniu z przebiegiem aktywności zawodowej w cyklu życia kobiet i mężczyzn oraz oszacowaniami modelu logitowego, prezentowanymi w części II, dowodzą, że renty inwalidzkie w latach dziewięćdziesiątych były szeroko stosowanym instrumentem pasywnej polityki rynku pracy skierowanym do osób w wieku niemobilnym, które nie osiągnęły jeszcze wieku emerytalnego, lecz miały problemy z adaptacją do szybko zachodzących zmian na rynku pracy. Oznacza to, że system rentowy w Polsce pełnił podwójną rolę – nie tylko czysto ubezpieczeniową skierowaną do osób niezdolnych do pracy, lecz także socjalną wobec osób, które mimo utrzymania zdolności do wykonywania pracy zarobkowej mogły korzystać z rent jako formy wcześniejszej emerytury. Aktywność zawodowa osób powyżej 45 roku życia, znacznie niższa w Polsce niż w innych krajach OECD oraz jej zmiany w latach dziewięćdziesiątych były istotnie powiązane z względnie łatwą dostępnością rent inwalidzkich. Należy jednak podkreślić, iż w wyniku reformy z końca roku 1997 w latach późniejszych nastąpiło znaczne ograniczenie dezaktywizacyjnego oddziaływania systemu rentowego, obrazowane ewolucją liczby świadczeniobiorców oraz osób rozpoczynających pobieranie rent z tytułu niezdolności do pracy (por. wykres 54). Po pierwsze, spadek liczby świadczeniobiorców poniżej wieku emerytalnego był silniejszy niż spadek liczby świadczeniobiorców ogółem. Jednak ważniejsza wydaje się systematyczna redukcja z roku na roku liczby nowo przyznanych rent, wskazująca, że w chwili obecnej są one prawdopodobnie znacznie lepiej adresowane i pełnią odmienną rolę niż w ubiegłej dekadzie. Najważniejszym problemem pozostaje względnie niski (do 5 lat niższy niż w innych krajach OECD) wiek osób otrzymujących renty po raz pierwszy.

Wykres 54. Liczba osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy ogółem, w wieku przedemerytalnym i napływających do systemu rent FUS (indeks) w latach 1999–2004.

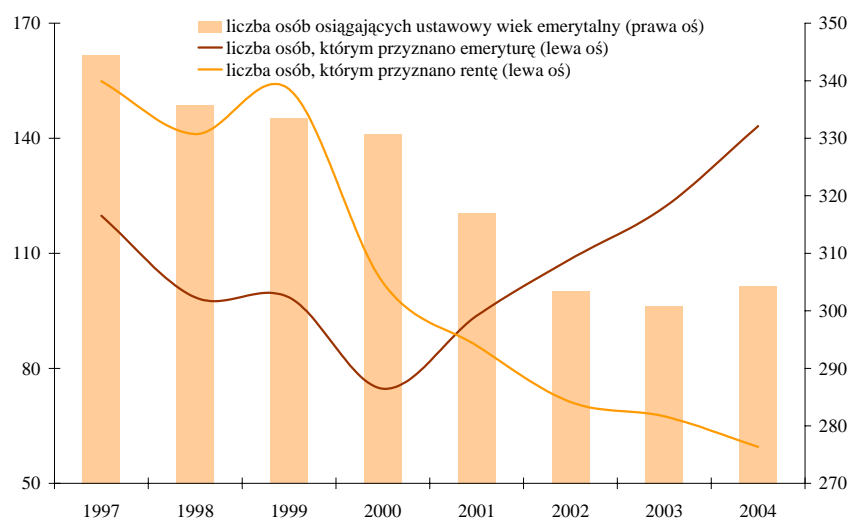


Źródło: Obliczenia własne DAE MGiP na podstawie Rocznik statystyczny ZUS 1999–2002, Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2003 i 2004.

2.2.2. Emerytury

Jak zaznaczono wcześniej analizując wykres 50, między rokiem 1999 a 2004 rola rent z tytułu niezdolności do pracy w kształtowaniu napływu do bierności znacznie zmalała. Jednocześnie jednak w tym samym czasie znacznemu zwiększeniu uległa liczba osób, którym przyznano emeryturę,⁷⁶ przy czym stało się tak mimo równoległego spadku liczebności kohort osiągających wiek emerytalny. Oznacza to, że w omawianym okresie znacznie wzrósł odsetek osób przechodzących na emeryturę przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Wykres 55 ilustruje tę tendencję wskazując, że wcześniejsze emerytury były kolejnym ważnym składnikiem systemu zabezpieczenia społecznego, skłaniającym liczne grupy osób do zakończenia aktywności zawodowej przed osiągnięciem wieku emerytalnego w sytuacji cyklicznego pogorszenia się sytuacji na rynku pracy w latach 2001–2003. Jest to o tyle charakterystyczne, że szok rosyjski, mający znacznie większą względną skalę oddziaływania na rynek pracy, nie wywołał w latach 1999–2000 podobnego wzrostu liczby emerytów poniżej wieku emerytalnego – przeciwnie, w tym okresie ich liczba malała, a później ponownie wzrosła. Wykres 50, przedstawiający napływ osób poniżej wieku emerytalnego do systemu zabezpieczenia społecznego wskazuje, iż zmiany te związane były ze wzrostem liczby przyznawanych świadczeń i zasiłków przedemerytalnych, natomiast podniesienie się liczby osób przechodzących na wcześniejsze emerytury nastąpiło równoległe ze zniesieniem przyznawania zasiłków począwszy od roku 2002. Czynniki te przyczyniły się do stabilizacji liczby biernych zawodowo i znacznego spadku wskaźnika aktywności wśród osób w wieku 55–64, jak przedstawiono w podrozdziale 4.1.1 części I Raportu. W grupie wiekowej 45–54 spadek wskaźnika aktywności, widoczny od początku roku 1999, był słabszy, niemniej jednak miał on miejsce w rezultacie znacznego wzrostu liczby osób biernych zawodowo w tej grupie wiekowej już od roku 1997. Związane jest to z przyznawaniem osobom w tym wieku rent z tytułu niezdolności do pracy oraz wcześniejszych emerytur.

Wykres 55. Liczba osób, którym przyznano emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy w latach 1997 – 2004, w tys. osób.



Źródło: ZUS, baza danych demograficznych GUS.

Różnica pomiędzy przeciętnym faktycznym wiekiem przejścia na emeryturę a wiekiem emerytalnym określonym ustawą, występuje niemal we wszystkich krajach UE, jednak Polska należy do grupy państw, w których jest ona największa. Zgodnie z danymi OECD,⁷⁷ efektywny wiek wycofywania się

⁷⁶ Rozpatrując wpływ systemu zabezpieczenia społecznego na procesy dezaktywizacji na rynku pracy uwzględnić należy emerytury przyznawane przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Osoby przechodzące na emeryturę po przekroczeniu tego wieku nie mogą być traktowane jako podlegające dezaktywizacji w sensie, w jakim termin też używany jest w Raporcie.

⁷⁷ Szacunki efektywnego wieku emerytalnego dokonywane przez OECD różnią się od wielkości podawanych przez ZUS, ponieważ obliczane są one na podstawie zmian aktywności zawodowej w kolejnych pięcioletnich grupach wiekowych powyżej 40 roku życia. Metodologia ta zakłada więc implícite, że jedynym powodem odpływu poza rynek pracy jest przejście na emeryturę. Szacunki OECD są wyższe niż wyniki obliczeń ZUS, które ponadto nie dotyczą osób objętych systemem KRUS. Obliczenia OECD posłużą więc jedynie do porównań międzynarodowych.

z rynku pracy na emeryturę mężczyzn w Polsce wynosił w okresie 1997–2002 niecałe 61 lat tj. 93,75 procent wieku ustawowego. Analogiczna proporcja niższa była jedynie w Belgii, Austrii, Finlandii i na Węgrzech. Natomiast w przypadku kobiet, których efektywny wiek przechodzenia na emeryturę wynosił 58,8 lat, jego proporcja względem ustawowego wieku emerytalnego jest równa średniej dla OECD wynosząc 98,05 procent. Jednocześnie jednak sam wiek emerytalny kobiet jest w Polsce wyraźnie niższy niż w innych państwach OECD. Jedynie w 12 z 30 państw uwzględnionych w badaniach OECD ustawowy wiek emerytalny kobiet wynosił co najwyżej 60 lat (czyli tyle, ile w Polsce), a niższy był tylko w Czechach, Grecji, Słowacji, Turcji i na Węgrzech. W rezultacie, jedynie w trzech wyżej wymienionych państwach naszego regionu oraz w Belgii faktyczny, przeciętny wiek przechodzenia kobiet na emeryturę niższy był niż w Polsce. Można sądzić, że fakt, iż zróżnicowanie efektywnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn⁷⁸ (por. tabela 36) jest większe niż w przypadku przeciętnego wieku nabywania prawa do rent z tytułu niezdolności do pracy, wynika z wymagań odnośnie okresu stażu zawodowego (ubezpieczeniowego). Różnice w aktywności zawodowej mężczyzn i kobiet w cyklu życia sprawiają, iż mężczyźni nabywają uprawnienia do wcześniejszych świadczeń emerytalnych relatywnie szybciej (w odniesieniu do ustawowego wieku emerytalnego) niż kobiety. Innymi słowy, obie płcie korzystają powszechnie z uprawnień do wcześniejszych emerytur w najwcześniejszym prawnie dopuszczalnym wieku, co jednoznacznie wskazuje na dezaktywizacyjną rolę polskiego systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce w tym zakresie.

Tabela 36. Przeciętny rzeczywisty wiek emerytalny w latach 1997–2004.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Kobiety	56,7	55,9	56,0	56,1	56,4	56,0
Mężczyźni	59,2	58,9	59,4	59,4	60,5	58,7

Źródło: Dane ZUS.

Legislacja określająca prawo do wcześniejszej emerytury wydaje się być względnie łagodna. Prawo to przysługuje osobom zatrudnionym lub otrzymującym rentę, w szczególności:⁷⁹

- kobietom w wieku od 55 lat, legitymującym się 30–letnim stażem ubezpieczeniowym (lub 20–letnim w przypadku osób uznanych za całkowicie niezdolne do pracy),
- mężczyznom w wieku od 60 lat, z 30–letnim stażem ubezpieczeniowym, których uznano za całkowicie niezdolnych do pracy,
- pracownikom samorządowym, mianowanym nauczycielom akademickim, inwalidom wojennym i wojskowym, kombatanom etc.,
- osobom ubezpieczonym z tytułu działalności twórczej lub artystycznej,
- przedstawicielom następujących zawodów: górnicy, nauczyciele, posłowie i senatorzy, pracownicy kolei, oraz innych zawodów charakteryzujących się pracą w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

Z danych ZUS wynika, iż ponad 25 procent wypłaconych w latach 1997 – 2004 emerytur to emerytury wcześniejsze. Ponadto w okresie 1999–2004 obniżeniu uległ odsetek osób rozpoczynających pobieranie emerytury po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego, co przyczyniało się do dalszego obniżenia aktywności zawodowej w grupie wiekowej powyżej 60 roku życia. Szczególnie znacząca zmiana wystąpiła wśród kobiet: o ile w roku 1999 25,2 procent kobiet nabywających prawo do emerytury miało 60 lub więcej lat, to w roku 2002 było to 13,5 procent, a w 2004 jedynie 11,3 procent – pozostałe kobiety przeszły na emeryturę wcześniej. Odsetek osób powyżej 65 roku życia wśród wszystkich mężczyzn rozpoczynających pobieranie emerytury wynosił w latach 1998, 2002 i 2004 odpowiednio 33,0 procent, 28,7 procent i 28,0 procent. Wskazuje to na wyższą zmienność rozkładu wieku przyznawanych emerytur dla mężczyzn niż dla kobiet. Odsetek mężczyzn przechodzących na emeryturę przed 50 rokiem życia przekraczał w badanym okresie 10 procent (w roku 2004 wyniósł aż 14,0 procent), gdy z możliwości tej korzysta grupa pracowników szczególnie uprawnionych zawodów.

⁷⁸ Na podstawie danych ZUS.

⁷⁹ Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 1998 roku, artykuły 27–50.

Tę prawidłowość ilustruje także to, że w okresie 1999–2001 mężczyźni stanowili przeszło 60, a w okresie 2002–2004 przeszło 80 procent wśród osób przechodzących na emeryturę w wieku poniżej 50 lat. Jednocześnie złożyli się oni na około 30 procent osób przechodzących na emeryturę w wieku 50–54 lat i jedynie kilka procent w grupie 55–59 lat.⁸⁰ Innymi słowy, wydaje się, że można wśród nich wyróżnić grupę, która ciesząc się szczególnymi uprawnieniami do wczesnej emerytury już około 50 roku życia oraz grupę, która nie mając prawnych instrumentów pozostaje w zasobach pracy aż do 65 roku życia. Względna liczebność tych dwóch grup można szacować zauważając, iż w okresie 1999–2004 około jednej trzeciej mężczyzn rozpoczynających pobieranie emerytury miało więcej niż 65 lat, a ponad 10 procent z nich miało poniżej 50 lat.

Można podejrzewać, iż odpływy z rynku pracy na emerytury, wynikające ze specjalnych uprawnień, były szczególnie intensywne w latach 1999, 2000 i 2004, gdy około 15 procent mężczyzn nabywających uprawnienia emerytalne miało poniżej 50 lat. Rozkład wieku w analogicznej populacji kobiet jest silnie skoncentrowany – w 2004 r. 81,5 procent wśród tych, którym przyznano emerytury należało do grupy wiekowej 55–60 lat. Można więc przypuszczać, że o ile wśród kobiet wcześniejsze emerytury w następstwie szczególnych uprawnień przyznawanych niektórym zawodom mają relatywnie mniejsze znaczenie niż możliwości przejścia na emeryturę po przekroczeniu 55 roku życia i spełnieniu wymogu minimalnego wymaganego okresu składkowego, to wśród mężczyzn szeroka definicja zawodów pracujących w szczególnych warunkach istotnie przyczynia się do wcześniejszej dezaktywacji osób w nich zatrudnionych. Za pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach uważa się pracowników zatrudnionych przy pracach o znacznej szkodliwości dla zdrowia oraz o znacznym stopniu uciążliwości lub wymagających wysokiej sprawności psychofizycznej ze względu na bezpieczeństwo własne lub otoczenia. W szczególności dotyczy to górnictwa, a także zatrudnienia w energetyce, hutnictwie, przemyśle metalowym, chemicznym, lekkim, drzewnym rolno-spożywczym oraz w leśnictwie, rolnictwie, budownictwie, transporcie i łączności, służbie zdrowia i opiece społecznej. Ponadto uprawnienia do wcześniejszej emerytury rozszerzono na pracujących w tzw. „szczególnym charakterze”, do których zaliczono pracowników organów kontroli państwowej i administracji celnej, wykonujących działalność twórczą lub artystyczną, dziennikarzy, nauczycieli,⁸¹ żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy m.in. Policji, UOP, ABW, pracowników jednostek ochrony przeciwpożarowej. Analogiczne przywileje dotyczą też zatrudnionych na kolei. Wydaje się, że wiele spośród zawodów objętych uprawnieniami do wcześniejszej emerytury mogłoby być wykonywane do czasu osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego.

Osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 uprawnione były do wcześniejszych emerytur jeżeli osiągnęły wiek 55 (kobiety) lub 60 lat (mężczyźni) oraz posiadały odpowiednio 20 lub 25 lat stażu ubezpieczeniowego, w tym minimum 15 lat pracy w szczególnych warunkach lub charakterze. W przypadku osób urodzonych po 1 stycznia 1949, wcześniejsza emerytura przysługuje tym, którzy spełnią powyższe warunki do końca roku 2006, nie przystąpili do Otwartego Funduszu Emerytalnego i zostanie z nimi rozwiązana umowa o pracę (niekoniecznie do końca 2006 roku). Nie jest to oczywiście możliwe w przypadku mężczyzn.⁸² Niemniej jednak, mogą oni uzyskać wcześniejszą emeryturę, jeżeli przed 1 stycznia 1999 roku spełnili powyższe warunki związane ze stażem ubezpieczeniowym i pracą w szczególnych warunkach. Dla niektórych zawodów o „szczególnym charakterze” obniżony wiek emerytalny może być jeszcze niższy niż 55/60 lat.

Odrębnie zdefiniowane są emerytury górnicze, gdyż osoby urodzone przed 1 stycznia 1949 mogły ją uzyskać po wykazaniu minimum 20 (kobiety) lub 25 (mężczyźni) pracy górniczej (łącznie z okresami z nią równorzędnymi i do niej zaliczalnymi), w tym 5 lat tzw. czystej pracy górniczej⁸³ lub też po

⁸⁰ Obliczenia własne na podstawie danych ZUS.

⁸¹ Nauczyciele mają nawet dwie możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę: bez względu na wiek na podstawie Karty Nauczyciela oraz z tytułu pracy w szczególnym charakterze.

⁸² Sejm ustawą z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela przedłużył okres przejściowy do końca 2007 r., a także wprowadził bezterminowe, bardzo korzystne rozwiązania dla górników. Stanowi to nie tylko podważanie zasad reformy emerytalnej, ale utrudnia także wprowadzenie ustawy o emeryturach pomostowych.

⁸³ Czysta praca górnicza to generalnie rzecz biorąc praca pod ziemią.

spełnieniu wymogów odnośnie stażu, przekroczeniu 50 lat i 15 lat czystej pracy górniczej.⁸⁴ Osobom urodzonym po 1 stycznia 1949 emerytura górnicza przysługuje, jeżeli spełnią powyższe warunki do końca 2006 roku, lub osiągną 25 lat pracy górniczej wykonywanej pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu. Warunkiem jest też nie przystąpienie do OFE i rozwiązanie stosunku pracy, ale niekoniecznie do końca roku 2006. Za pracę równoważną z pracą górniczą uznaje się np. zatrudnienie w administracji kopalń i przedsiębiorstw z otoczenia przemysłu wydobywczego, urzędach górniczych, zarządach spółek węglowych, organów administracji i jednostkach podległym tym organom, o ile są one organami założycielskimi kopalń lub przedsiębiorstw z nimi związanych, pracowników zasiadających z wyboru w organach związku zawodowego związanego z górnictwem oraz nauczycieli w górniczych szkołach zawodowych i technicach.⁸⁵ Zatrudnienie na kolei nie jest rozumiane tak szeroko, jednak do okresu tego zatrudnienia wliczane są pewne okresy zatrudnienia poza koleją. W rezultacie grupa pracowników objęta możliwością wcześniejszej emerytury jest liczna, co znajduje odzwierciedlenie w rozkładzie wieku przechodzenia na emeryturę, szczególnie w przypadku mężczyzn.

Wcześniejsze emerytury odgrywają odmienną rolę dla obu płci, przyczyniając się do bardzo wczesnej dezaktywacji części mężczyzn, przy czym większość z nich rozpoczyna pobieranie emerytury w wieku relatywnie bliskim ustawowemu – odsetek osób w wieku 60–64 lat wśród mężczyzn rozpoczynających pobieranie emerytury wzrastał z 33 procent w roku 1999 do 47 procent w roku 2003. Obniżenie się w roku 2004 tej proporcji do 43 procent odzwierciedla intensywniejszy niż we wcześniejszych latach napływ do systemu emerytalnego osób poniżej 50. roku życia. Pomiędzy 50 a 60 rokiem życia względnie większe znaczenie dla dezaktywacji mężczyzn odgrywają renty z tytułu niezdolności do pracy niż wcześniejsze emerytury. Natomiast kobiety masowo korzystają z prawa do wcześniejszej emerytury zaraz po nabyciu do niej uprawnień – czyli w wieku 55 lat. Dlatego wskaźnik aktywności zawodowej kobiet obniża się bardzo silnie, z poziomu około 60 procent w grupie kobiet w wieku 50–54 lat do około 30 procent dla grupy w wieku 55–59 lat. Powszechne przyznawanie wczesnych emerytur zarówno w przypadku kobiet jak i mężczyzn, zestawione ze spadkiem we wskaźniku aktywności zawodowej świadczy jednocześnie, że są one ważną instytucjonalną przyczyną wysokiej bierności osób w wieku niemobilnym, a co za tym idzie, że są one jedną z głównych przyczyn tak relatywnie niskiego, w porównaniu z innymi krajami OECD, efektywnego wieku wycofywania się z rynku pracy w Polsce i małej liczby pracujących w grupie 50 – 60/65 lat. Obniżający się w kolejnych latach odsetek kobiet przedłużających aktywność zawodową poza 60 rok życia także potwierdza tę hipotezę – jeżeli niemal 90 procent z nich przechodzi na emeryturę przed osiągnięciem wieku emerytalnego, sens traci nazywanie tych emerytur „wcześniejszymi”. Wydaje się, iż wcześniejsze emerytury odgrywają najważniejszą ze wszystkich świadczeń rolę dla dezaktywacji kobiet, natomiast wśród mężczyzn poszczególne świadczenia pełnią różną rolę dla różnych grup zatrudnionych.

Przedstawione powyżej zasady przechodzenia na wcześniejsze emerytury obowiązują do końca roku 2006. Uprawnienia do emerytur wcześniejszych nie występują w zreformowanym systemie emerytalnym, jednakże pewną analogią do nich są emerytury pomostowe. Projekt ustawy o emeryturach pomostowych, w którym określono możliwości uzyskania emerytury przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego, zarówno dla osób objętych nowym systemem, jak i tym sprzed reformy (nabywających uprawnienia emerytalne począwszy od roku 2007) jest w chwili obecnej przedmiotem prac parlamentarnych. Zgodnie z projektem rządowym, liczba zawodów uprawniających do emerytury pomostowej została bardzo ograniczona w porównaniu do wcześniejszych emerytur w systemie sprzed reformy emerytalnej. W świetle roli, jaką wcześniejsze emerytury odgrywają we wczesnej dezaktywacji osób po 45 roku życia, należy podkreślić, że ograniczenie katalogu zawodów uprawniających do emerytury pomostowej tylko do tych, których wykonywanie, ze względu na wysoką szkodliwość dla zdrowia nie jest możliwe do 65 roku życia jest warunkiem koniecznym wzrostu aktywności zawodowej i zatrudnienia osób w wieku niemobilnym,

⁸⁴ Poza tym, wiek emerytalny ulegał obniżeniu o 6 miesięcy za każdy rok pracy pod ziemią stale i w pełnym wymiarze, maksymalnie o 15 lat.

⁸⁵ Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 1998 roku, artykuły 27–50.

która w chwili obecnej jest główną przyczyną luki zatrudnieniowej dzielącej Polskę od innych krajów UE.

2.3. Zasiłki i świadczenia przedemerytalne

Wraz z ograniczeniem prawnych i instytucjonalnych możliwości uzyskania prawa do rent z tytułu niezdolności do pracy, w styczniu 1997 r. w systemie zabezpieczenia społecznego wprowadzono dodatkowe formy świadczeń w postaci zasiłków i świadczeń przedemerytalnych. Innymi słowy, jedno instytucjonalnie uwarunkowane źródło wczesnej dezaktywizacji zawodowej osób po 50 roku życia zastąpione zostało innym – skonstruowanym jednak w odmienny sposób, a w konsekwencji o innej skali i zakresie oddziaływania (por. ramka 11). Z jednej strony podjęto działania w kierunku ograniczenia napływu do bierności zawodowej w ramach dotychczas przyznawanych świadczeń (renty i wcześniejsze emerytury), z drugiej strony wprowadzono nowe. Ogólnie rzecz biorąc, świadczenia przedemerytalne (a przed 1997 rokiem także zasiłki) przyznawane są jednak osobom starszym niż renty z tytułu niezdolności do pracy, ponadto przysługują one osobom bezrobotnym, co odróżnia je od wcześniejszych emerytur. Transfery te należy jednak postrzegać jako instrument pasywnej polityki rynku pracy o szczególnie dezaktywizującym charakterze. Przyznawane są one bowiem trwale (tzn. do osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego), w przeciwieństwie do zasiłków dla bezrobotnych, których nie można pobierać dłużej niż 18 miesięcy, a w typowym przypadku – dłużej niż 6 miesięcy). Jak pokazano w części I Raportu (tabela 5), w latach 2000–2004 dezaktywizacji uległo 11 procent bezrobotnych w wieku 15–44, 19 procent w wieku 45–54 i niemal 40 procent bezrobotnych w wieku 55–64 lat. W roku 2004 wprowadzono zatem zmiany w systemie przyznawania i wypłacania świadczeń przedemerytalnych, zmierzających do ograniczenia ich dezaktywizującego wpływu na rynek pracy (por. ramka 11). Zmiany te były jedną z reform zaproponowanych w tzw. Planie Hausnera, choć ich ostateczny kształt jest nieco łagodniejszy od ostatecznego projektu.

W okresie 1997–2004 zasiłki i świadczenia przedemerytalne pełniły rolę typowo osłonową. W przeciwieństwie do rent i wcześniejszych emerytur, świadczenia te powodowały więc wycofywanie się z rynku pracy głównie osób bezrobotnych, a nie pracujących, pełniąc analogiczną rolę jak wcześniejsze emerytury w stosunku do pracowników, którzy tracili pracę nie spełniając kryteriów uprawniających do wcześniejszej emerytury. Ponadto, wypłaty zasiłków i świadczeń przedemerytalnych należały do zadań Funduszu Pracy i dopiero od sierpnia 2004 przeszły pod administrację ZUS. Przekazanie wypłat świadczeń i zasiłków przedemerytalnych FP należy postrzegać w kontekście rozkładania deficytu sektora finansów publicznych między budżet centralny a fundusze celowe. Z jednej strony bowiem przeniesienie finansowania świadczeń i zasiłków przedemerytalnych do FP przy jednoczesnym niedoszacowaniu niezbędnej dotacji pozwoliło na zmniejszenie deficytu budżetu państwa kosztem narastania zadłużenia w samym funduszu (co jest jednak mniej widoczne w statystyce budżetowej), z drugiej zaś pozwoliło na niepowiększanie sięgającego kilkudziesięciu miliardów deficytu w FUS – co ma znaczenie przede wszystkim księgowo a nie ekonomiczne. W efekcie zasiłki i świadczenia przedemerytalne stały się szczególnym rodzajem trwałego zasiłku dla bezrobotnych wypłacanego osobom starszym. Ponieważ transfery te mają charakter socjalny i dezaktywizujący, nie skłaniają, a wręcz zniechęcają do poszukiwania zatrudnienia, należy uznać, że są one elementem polityki społecznej, a nie polityki rynku pracy. Z tego też względu ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 roku odpowiedzialność za ich wypłacanie została przeniesiona do ZUS, co ma znaczące konsekwencje o charakterze operacyjnym dla publicznych służb zatrudnienia. Wydatki na wypłatę zasiłków i świadczeń przedemerytalnych stanowiły bowiem w latach 1997–2003 coraz wyższy odsetek całkowitych wydatków FP, wzrastając z początkowego poziomu 6,4 procent w roku 1997, przez 20,3 procent w 1999, 39,4 procent w 2001 do 47,2 procent w roku 2003. W roku 2004 stanowiły 42,1 procent wydatków Funduszu Pracy. Przy jednoczesnym trwałym zaniżaniu dotacji z budżetu centralnego utrudniało to finansowanie innych rodzajów polityk, przyczyniając się do ogólnej słabości polskiej polityki rynku pracy. Wzrastająca liczba świadczeniobiorców w sytuacji ograniczonych możliwości wzrostu zatrudnienia w powiatowych urzędach pracy zmniejszała, od strony operacyjnej, zdolność urzędów do świadczenia innego rodzaju polityki rynku pracy, w tym zwłaszcza pośrednictwa pracy poważnie upośledzając ich podstawową funkcję, jaką jest aktywne przeciwdziałanie bezrobociu (polityka rynku pracy w ostatnich kilku latach została omówiona podrozdziale 4.3. niniejszej części Raportu).

Ramka 11. Kryteria przyznawania prawa do zasiłków i świadczeń przedemerytalnych

Zasiłek przedemerytalny przysługiwał osobom zwolnionym (z powodu upadłości lub likwidacji zakładu pracy oraz na skutek redukcji zatrudnienia), wykazującym co najmniej 30 lat stażu ubezpieczeniowego dla kobiet i 35 lat dla mężczyzn lub 25 (kobiety) i 30 (mężczyźni) w przypadku osób pracujących przez co najmniej 15 lat w szczególnych warunkach. Wysokość zasiłku przedemerytalnego wynosiła co najmniej 120 procent zasiłku dla bezrobotnych. Zasiłki wypłacane były z środków Funduszu Pracy, ich przyznawanie zakończono w roku 2002.

Przed 1 lipca 2004 osoba ubiegająca się o prawo do świadczenia emerytalnego musiała spełniać warunki uzyskania prawa do zasiłku i mieć ukończone 58 lat dla kobiet i 63 lata dla mężczyzn oraz posiadać okres ubezpieczeniowy uprawniający do emerytury, czyli co najmniej 20 (kobiety) lub 25 (mężczyźni) lat. W przypadku osób, które utraciły pracę z przyczyn dotyczących zakładu pracy wystarczyło ukończenie 55 lat dla kobiet lub 60 lat dla mężczyzn i posiadanie okresu ubezpieczeniowego odpowiednio równego 30 i 35 lat. Świadczenie przysługiwało również osobom zwolnionym, jeżeli do momentu utraty pracy osiągnięto okres uprawniający do emerytury, równy 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn. Wysokość świadczenia przedemerytalnego wynosiła 80 procent kwoty emerytury, nie mniej jednak niż odpowiednia wysokość zasiłku przedemerytalnego oraz między 120 a 200 procent zasiłku dla bezrobotnych.

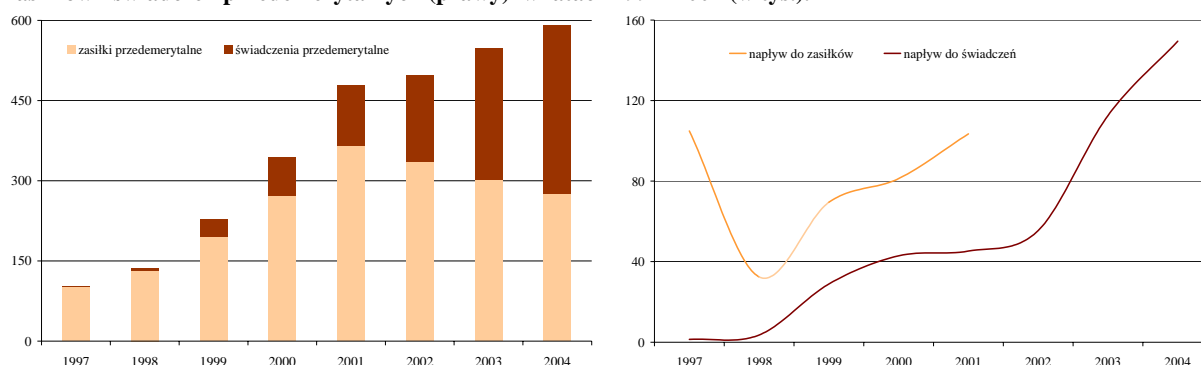
Ustawa o świadczeniach przedemerytalnych z 30 kwietnia 2004 przyniosła szereg zmian warunków nabywania i utraty praw do tych świadczeń, a także zasad ich wypłaty. Świadczenia przysługują obecnie osobom zwolnionym z przyczyn dotyczących zakładu pracy po ukończeniu 50 (kobiety) lub 55 (mężczyźni) lat i posiadającym okres uprawniający do emerytury (odpowiednio 30 i 35 lat składkowych). Nadal aktualny pozostał przepis przyznający prawo do świadczenia osobom wykazującym okres uprawniający do emerytury równy 35 lat dla kobiet oraz 40 dla mężczyzn. W przypadku upadłości lub niewypłacalności pracodawcy, o świadczenie przedemerytalne mogą się także ubiegać kobiety w wieku co najmniej 56 lat i o minimum 20 latach składkowych oraz mężczyźni w wieku przynajmniej 61 lat i o 25 latach składkowych, jak i osoby o odpowiednio 34 i 39 latach składkowych. Okresy nieskładkowe uwzględnia się w wymiarze nieprzekraczającym jednej trzeciej udowodnionych okresów składkowych.

Wprowadzono jednak wymóg co najmniej 6-miesięcznego okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych, w czasie którego nie nastąpiło nieuzasadnione odmówienie przyjęcia oferty odpowiedniego zatrudnienia lub pracy w ramach prac interwencyjnych albo robót publicznych. Osoby starające się o przyznanie świadczenia zobowiązane są także złożyć w tej sprawie wnioski w terminie 30 dni od potwierdzenia przez powiatowy urząd pracy 6-miesięcznego okresu pobierania zasiłku lub w terminie 14 dni od zakończenia zatrudnienia w ramach robót publicznych lub prac interwencyjnych, które ustają po upływie 6-miesięcznego okresu pobierania zasiłku.

Wypłaty świadczeń przekazane zostały z Funduszu Pracy do ZUS. Wysokość świadczenia obecnie ustalona jest na 670 PLN a w przypadku osób pobierających wcześniej rentę z tytułu niezdolności do pracy, równa jest kwocie tej renty, nie więcej jednak niż 670 PLN. Ponieważ w świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, osobą bezrobotną nie może być osoba będąca właścicielem lub posiadaczem gospodarstwa rolnego o powierzchni powyżej 2 ha przeliczeniowych, osobom tym nie przysługuje prawo do świadczenia, a w przypadku nabycia takiego gospodarstwa przez świadczeniobiorcę prawo do świadczenia ustaje. Świadczenie ulega także zawieszeniu w przypadku nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, inwalidzkiej lub strukturalnej. Bardzo ważną zmianą jest wprowadzenie zasady zawieszania i zmniejszania wysokości świadczeń i zasiłków przedemerytalnych w zależności od osiągania dochodów z pracy. Wprowadzono dwa progi zarobkowe. Dopuszczalna kwota przychodu równa jest 50 procent, natomiast graniczna kwota przychodu 70 procent przeciętnego wynagrodzenia w roku poprzednim. Przekroczenie kwoty granicznej wiąże się z zawieszeniem prawa do zasiłku lub świadczenia, jeżeli natomiast dochód jest niższy, ale suma dochodu i świadczenia (zasiłku) przekraczają kwotę dopuszczalną, świadczenie (zasiłek) ulegają obniżeniu o wielkość równą różnicy między sumą dochodów a kwotą dopuszczalną, przy czym gwarantowana jest minimalna wysokość świadczenia lub zasiłku równa 335 PLN.

Biorąc pod uwagę malejący od roku 1999 napływ do systemu rent inwalidzkich, można postawić hipotezę, że zasiłki i świadczenia przedemerytalne – a także wcześniejsze emerytury, o czym mowa była w poprzednim podrozdziale – zastąpiły w roli głównego narzędzia pasywnej polityki rynku pracy przyznawane wcześniej powszechnie renty z tytułu niezdolności do pracy. Liczba osób otrzymujących świadczenia i zasiłki przedemerytalne rosła bardzo szybko w latach 1997–2004 (wykres 56), w rezultacie coraz wyższej z każdym kolejnym rokiem liczby nowoprzyznaczonych świadczeń i zasiłków (wykres 56). Warto jednak zaznaczyć, że o świadczenie to mogły ubiegać się również osoby, które wcześniej otrzymywały rentę, a więc wzrost liczby przyznaczonych zasiłków i świadczeń przedemerytalnych mógł częściowo wiązać się ze zmianą struktury biernych zawodowo. W 2002 r. zlikwidowano możliwość przyznawania zasiłków, w związku z tym od tego momentu wzrastał udział świadczeń przedemerytalnych zarówno w napływie do systemu zabezpieczenia społecznego, jak i w zasobie świadczeniobiorców.

Wykres 56. Liczba uprawnionych do zasiłków i świadczeń przedemerytalnych (lewy wykres) oraz liczba przyznaczonych zasiłków i świadczeń przedemerytalnych (prawy) w latach 1997–2004 (w tys.).



Źródło: Dane MPiPS-01.

Nawet mając na uwadze możliwość napływu części beneficjentów zasiłków i świadczeń przedemerytalnych z systemu rentowego, można stwierdzić, że wprowadzenie tych świadczeń zaważyło na tym, że próba ograniczenia zjawiska dezaktywizacji nie przyniosła rezultatów po roku 1999. W latach 1999–2001, w okresie pogarszania się sytuacji na rynku pracy, udział obu świadczeń wśród wszystkich transferów socjalnych przyznaczonych osobom przed ustawowym wiekiem emerytalnym wzrósł z 25,5 procent do 42,4 procent. Świadczenia i zasiłki przedemerytalne zrekomensowały więc spadek napływu do systemu rentowego oraz spadek liczby osób przechodzących na wcześniejsze emerytury, które w tym okresie miały mniejszą skalę. Spowodowały one tym samym wzrost liczby wszystkich świadczeń przyznawanych w systemie zabezpieczenia społecznego osobom poniżej ustawowego wieku emerytalnego i przyczyniły się do stabilności liczby świadczeniobiorców w tym wieku, widocznych na wykresie 51. Zmiany zasad przyznawania zasiłków i ich wysokości oraz wprowadzenie ich zawieszania w zależności od osiągnięcia dochodów z pracy przyczyniło się do znacznego wzrostu w roku 2004 liczby przyznaczonych świadczeń, w wyniku antycypowania przez potencjalnych beneficjentów nadchodzących utrudnień w nabywaniu uprawnień. Wraz z przekazaniem wypłaty świadczeń przedemerytalnych do ZUS zauważyć można jednak spadek liczby osób pobierających świadczenia, co wynika zarówno z niższych napływów do systemu, jak i ze wzrostu liczby świadczeń zawieszonych lub odebranych.

2.4. Transfery dla osób kończących aktywność zawodową w rolnictwie

W podrozdziale 2.7. części II omówiono problem przerostu zatrudnienia w rolnictwie – o jego skali może świadczyć zarówno niska produktywność, jak i osłabiony odpływ nadwyżki siły roboczej z rolnictwa w sytuacji pogorszenia się perspektyw na rynku pracy. Można przypuszczać, iż przyznanie świadczeń emerytalnych lub rentowych osobom pracującym w gospodarstwach rolnych nie zawsze faktycznie wiązało się z dezaktywizacją. Z drugiej strony należy mieć na uwadze, że ubezpieczenia rolnicze – wbrew definicji – obejmują nie tylko rolników. Wpływ tego systemu na dezaktywizację wiązał się więc nie tylko z łagodnymi kryteriami przyznawania prawa do świadczenia i szerokim zakresem ryzyka ubezpieczeniowego, lecz także ze zbyt szeroką definicją osoby objętej ubezpieczeniem.

Składki na ubezpieczenie w KRUS nie zależą od poziomu dochodu, lecz od minimalnej emerytury z FUS, dlatego uczestnictwo w KRUS może być atrakcyjne także dla osób pracujących poza rolnictwem, choć świadczenia wypłacane przez KRUS są znacznie niższe niż świadczenia w systemie powszechnym. Można więc podejrzewać, iż część pracowników ubezpieczonych w FUS zachęcona jest do zmiany systemu niskimi wysokościami składek w KRUS, o ile oczywiście nie uwzględniają oni przy takiej decyzji różnic w wysokości świadczeń. System stwarza więc pole do nadużyć, ale brak dokładnych danych na temat struktury ubezpieczonych i świadczeniobiorców KRUS nie pozwala na szczegółowe analizy. Jednakże, na przykład w roku 2003 emerytury wypłacane przez KRUS stanowiły 21 procent przeciętnej miesięcznej liczby wypłacanych świadczeń emerytalnych, a renty inwalidzkie 25 procent wszystkich wypłaconych rent, mimo, że liczba osób pracujących w rolnictwie stanowi ok. 19 procent ogółu pracujących.⁸⁶ Różnica ta wynikać może z częstszego przyznawania świadczeń większemu rolnikom niż osobom pracującym poza rolnictwem i ubezpieczonym w FUS. Świadczy to o łagodniejszych kryteriach przyznawania świadczeń w systemie rolniczym, lecz także z objęcia systemem osób pracujących poza rolnictwem. Z drugiej strony trudno stwierdzić, czy otrzymanie świadczenia z KRUS wiązało się zawsze z zakończeniem aktywności zawodowej, ponieważ KRUS nie jest w stanie przeprowadzić efektywnej kontroli w tej kwestii.

Ramka 12. Kryteria podlegania rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu oraz przyznawania rent inwalidzkich i wcześniejszych emerytur

Rolniczemu ubezpieczeniu emerytalno – rentowemu podlega rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych o powierzchni powyżej 1 ha przeliczeniowego oraz domownik takiego gospodarstwa. Ustawa definiuje pojęcie domownika jako osoby bliskiej rolnikowi, niekoniecznie z nim spokrewnionej, zamieszkującej na terenie lub w pobliżu gospodarstwa i stale pracującej w gospodarstwie, choć praca ta nie musi być jego głównym źródłem utrzymania. Ubezpieczeniem może również zostać objęty inny rolnik lub domownik, jeżeli działalność rolnicza stanowi stałe źródło jego utrzymania – ten przepis dotyczy także osób, które posiadają gospodarstwo mniejsze niż 1 ha przeliczeniowy. Uzyskanie prawa do świadczeń wypłacanych przez KRUS ułatwia fakt, że do okresu ubezpieczenia w systemie rolniczym zalicza się okres podlegania pracowniczemu ubezpieczeniu społecznemu w wymiarze półtorakrotnym.

KRUS wypłaca renty osobom niezdolnym do pracy w rolnictwie przez okres powyżej 6 miesięcy. W przeciwieństwie do FUS, kryteria stosowane przez KRUS nie uwzględniają możliwości przekwalifikowania lub podjęcia pracy poza rolnictwem. Ponadto na 5 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego osoby otrzymujące okresową rentę inwalidzką mogą uzyskać prawo do stałej renty, nawet mimo braku przeciwwskazań lekarskich do pracy w rolnictwie. Dotychczas ustawa nie precyzowała długości okresu ubezpieczenia wystarczającego do uzyskania świadczenia, wskazywała jedynie konieczność posiadania ubezpieczenia w okresie 10 lat przed pojawieniem się niepełnosprawności.⁸⁷

System ubezpieczeń rolniczych pozwala także na pobieranie renty mimo braku niezdolności do pracy w rolnictwie przez okres 1 roku w przypadku sprzedania gospodarstwa rolnego. W 2002 roku wprowadzono również system rent strukturalnych, które przysługują rolnikom w wieku przedemerytalnym (kobiety w wieku 55–60 lat i mężczyźni w wieku 60–65 lat, posiadający gospodarstwo o powierzchni co najmniej 3 ha), którzy przekażą grunty na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw o powierzchni co najmniej 15 ha. Celem ustawy była poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych i ich rentowności.

Możliwe jest także uzyskanie prawa do emerytury na 5 lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego, o ile okres ubezpieczenia wynosił co najmniej 120 kwartałów lub co najmniej 50 kwartałów a gospodarstwo zostanie przekazane następcy lub sprzedane młodszemu rolnikowi.

⁸⁶ Wg danych BAEL. Jednocześnie ubezpieczenie w KRUS w 2003 r. stanowili 12 procent pracujących ogółem (niepełna 1 600 tys. osób), a liczba świadczeniobiorców była znacznie wyższa – 1 755 tys.

⁸⁷ Przepis ten uległ zmianie w ustawie z dnia 2 kwietnia 2004 r. (Dz.U.04.91.873).

Przedstawione w ramce kryteria przyznawania świadczeń są stosunkowo łagodne, co w połączeniu z niską oczekiwaną wysokością nadaje im charakter swoistej pomocy społecznej, osłabiający ubezpieczeniowy charakter samego systemu. Warto zauważyć, że udział rent inwalidzkich przyznawanych przez KRUS wśród ogółu przyznawanych rent z tytułu niezdolności do pracy jest bardzo wysoki – w 2003 r. wyniósł on 28 procent – renty w systemie rolniczym są więc raczej formą wcześniejszej emerytury niż rentą z tytułu niezdolności do pracy *sensu stricte*.

Liczba rent przyznawanych rolnikom obniżyła się co prawda w latach 1997–2004, jednak spadek ten wynikał przede wszystkim ze spadku liczby ubiegających się o nie osób. Podobnie rzecz miała się z wcześniejszymi emeryturami. Spadł więc udział świadczeń KRUS w całości napływu do systemu zabezpieczenia społecznego. W części II Raportu przedstawiono zmianę struktury wiekowej zatrudnienia w rolnictwie, wskazującej na znaczny odpływ osób w wieku powyżej 40 lat, dla których rolnictwo było dodatkowym źródłem utrzymania oraz rolników powyżej 50 roku życia. W pełni spójna z tą tendencją jest ewolucja liczby przyznawanych rent i przedwczesnych emerytur KRUS, ukazana w tabeli 37. Liczby przyznanych świadczeń najwyższe były w latach 1997–1998, co zaowocowało „odmłodzeniem” struktury demograficznej rolników i osób objętych ubezpieczeniem w KRUS. W konsekwencji w kolejnych latach liczba wniosków i przyznanych świadczeń była niższa, szczególnie w przypadku rent, przekładając się także na spadek udziału rent w zasobie przyznawanych świadczeń.⁸⁸ Napływ do systemu rentowego KRUS był w ostatnich latach dość stabilny w porównaniu z malejącym z roku na rok napływem do rent z tytułu niezdolności do pracy z FUS. Rok 2004 przyniósł jednak znaczny wzrost liczby przyznanych rent w ramach KRUS, także za sprawą wzrostu liczby przyznanych rent strukturalnych oraz rozpoczęcia przyznawania rent finansowanych z środków wspólnotowych.

Tabela 37. Liczba przyznanych przez KRUS rent inwalidzkich i wcześniejszych emerytur w latach 1997–2004.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Renty inwalidzkie	43 949	41 413	38 161	28 264	25 410	24 767	25 645	32 705
Wcześniejsze emerytury	16 197	14 175	12 528	11 842	12 585	14 510	15 389	15 090
Udział rent (w procentach)	73	74	75	70	67	63	62	68

Źródło: Dane KRUS.

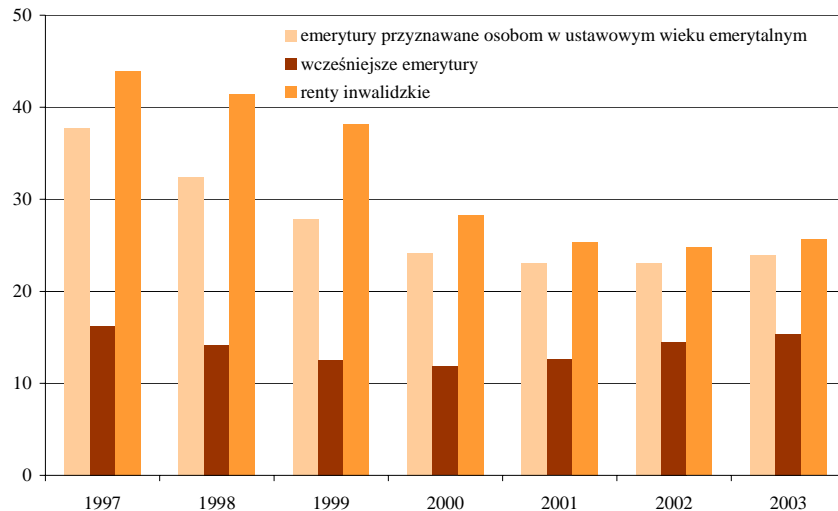
Równocześnie znacznie zmalał odsetek pracujących w rolnictwie utrzymujących się z rent lub emerytur – w roku 1996 było to odpowiednio 11,0 procent i 11,1 procent a w 2002 0,7 procent i 8,0 procent.⁸⁹ Świadczenia te odegrały więc istotną rolę w zmianie struktury pracujących w rolnictwie, przy czym dane wskazują, iż obecnie odsetek osób łączących pracę w gospodarstwie rolnym z pobieraniem świadczeń jest niższy niż w ubiegłej dekadzie. O ile, zgodnie z argumentami przedstawionymi w części II Raportu, rolnictwo nadal dotknięte jest przerostem zatrudnienia, to wypłaty świadczeń przełożyły się w ostatnich latach na dezaktywizację starszego pokolenia rolników.

Zmiana liczby przyznawanych świadczeń wydaje się być przede wszystkim wynikiem spadku liczby osób mogących się o nie ubiegać, wynika więc z czynnika demograficznego. Renty z tytułu niezdolności do pracy w rolnictwie stanowiły w omawianym okresie najliczniej przyznawane świadczenie z KRUS, w odniesieniu do emerytur nastąpiła natomiast zmiana proporcji między liczbą emerytur przyznawanych osobom w wieku emerytalnym i młodszym. W 2003 r. wcześniejsze emerytury stanowiły 64 procent wszystkich świadczeń emerytalnych przyznanych w KRUS, podczas gdy w 1997 r. odsetek ten wynosił 43 procent. Zmiany liczby przyznawanych świadczeń emerytalnych przedstawia wykres 57. Ze względu na zmianę przepisów i wprowadzenie konwersji rent rolniczych na emerytury od roku 2004, dane za ten rok nie są porównywalne z wcześniejszymi: liczba przyznanych emerytur wyniosła 381 tysięcy, z czego 15 tysięcy było emeryturami wcześniejszymi – co stanowiło wielkość zbliżoną do tych z lat poprzednich.

⁸⁸ Abstrahujemy od emerytur przyznawanych osobom w ustawowym wieku emerytalnym.

⁸⁹ Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie BAEL.

Wykres 57. Liczba świadczeń emerytalnych przyznawanych w KRUS w latach 1997 – 2003 (w tys.).



Źródło: „Kwartalna informacja statystyczna”, KRUS.

W kontekście spadku liczby osób ubezpieczonych w KRUS w wieku 55–64, wzrost liczby przyznawanych przedwczesnych emerytur w okresie 2000–2003 świadczy wręcz o relatywnej intensyfikacji ich dezaktywizacyjnej roli. Jest to tendencja analogiczna do wzrostu znaczenia w ostatnim okresie świadczeń, zasiłków przedemerytalnych oraz wcześniejszych emerytur wypłacanych z FUS.

Biorąc pod uwagę nowe zmiany ustawowe w rolniczym systemie ubezpieczeń – między innymi wprowadzenie rent strukturalnych – należy przypuszczać, że w niedalekiej przyszłości bardziej prawdopodobny jest wzrost niż spadek liczby świadczeń przyznawanych z KRUS. Przyczynić się do tego może także absorpcja środków unijnych przez system transferów społecznych adresowanych do mieszkańców wsi. System świadczeń społecznych dla rolników przyczynić się może do zmniejszenia odpływu z rolnictwa do innych sektorów, kosztem utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia w rolnictwie, lub wyższej dezaktywizacji. Utrzymanie zatrudnienia w rolnictwie lub jego redukcja poprzez wzmoczoną dezaktywizację może okazać się niezwykle kosztownym rozwiązaniem problemu nadmiernego zatrudnienia w polskim sektorze rolnym.

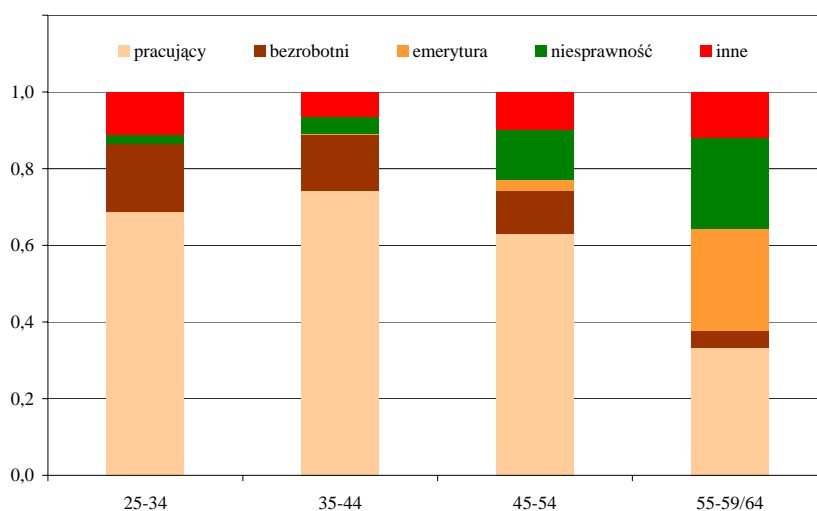
2.5. System emerytalno–rentowy a aktywność zawodowa osób w wieku niemobilnym

Wpływ dezaktywizacyjnej roli systemu zabezpieczenia społecznego znajduje odzwierciedlenie w strukturze populacji w wieku produkcyjnym w Polsce. Na wykresie 58 przedstawiono udział pracujących oraz osób pozostających bez pracy według przyczyn, w poszczególnych grupach wiekowych w 2003 r. Jak zaznaczono we wstępie do niniejszego rozdziału, o skali dezaktywizacji decydowała z jednej strony sytuacja na rynku pracy – a w szczególności skokowy spadek zatrudnienia w 1999 r., z drugiej strony dostępność świadczeń w systemie zabezpieczenia społecznego, dzięki którym osoby wycofujące się z rynku pracy miały zapewnione niezarobkowe źródło dochodu i mogły zrezygnować z poszukiwania pracy.

Uderzający jest wysoki udział osób niepracujących w grupie wieku 45–54. Jak już wspomniano, w Polsce jest znacznie więcej rencistów w tej grupie wieku, niż w innych krajach Europy, co potwierdzają dane BAEL – w tej grupie niesprawność była przyczyną pozostawania bez pracy częściej nawet niż bezrobocie. Ponadto, dla ponad 85 procent osób nie pracujących i nie szukających pracy ze względu na niesprawność, głównym źródłem utrzymania była renta. Wydaje się mało prawdopodobne, że w przypadku aż 13 procent osób w wieku 45–54 lat i 18 procent osób w wieku 55–64 lat stan zdrowia nie pozwalał na wykonywanie jakiegokolwiek pracy zarobkowej. Stanowi to raczej potwierdzenie hipotezy o wykorzystywaniu systemu rentowego jako źródła dochodów. Szczególnie, że odsetek osób pobierających renty z tytułu niezdolności do pracy w grupie wiekowej 45–54 był

(w roku 1999) w Polsce dwuipółkrotnie wyższy niż średnia dla OECD,⁹⁰ natomiast w grupie wiekowej 55–64 – dwukrotnie wyższy (OECD 2003). Wydaje się wątpliwe, iż relacja ta odzwierciedla różnicę w powszechności występowania niezdolności do pracy w Polsce i w innych państwach. Należy jednak zauważyć, że od reformy w roku 1997 napływ do systemu rentowego obniża się zauważalnie. W grupie kobiet w wieku 55–59 lat i mężczyzn w wieku 55–64 lat przy podjęciu decyzji o zakończeniu aktywności zawodowej prawdopodobnie istotną rolę odgrywała możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę.⁹¹ Jak pokazano w części I, udział osób biernych w tych grupach wzrastał szybciej w momencie pogorszenia sytuacji na rynku pracy, szczególnie po 1999 roku.

Wykres 58. Udział pracujących oraz osób pozostających bez pracy według przyczyn wśród osób w wieku 25–59 (kobiety) oraz 25–64 (mężczyźni) w 2003 r.



Przyczyna bierności była deklarowana przez respondentów. Kwestionariusz BAEL nie wyróżnia wśród możliwych przyczyn bierności otrzymywania zasiłków lub świadczeń przedemerytalnych. Osoby te zatem mogą znajdować się w grupie pozostających bez pracy z innych przyczyn, obok osób zniechęconych do dalszego poszukiwania pracy, nie mających zamiaru podjąć zatrudnienia, uczących się lub uzupełniających kwalifikacje albo wypełniających obowiązki rodzinne.

Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie BAEL.

System zabezpieczenia społecznego, mimo wprowadzanych w nim reform, nadal stwarza bodźce do wycofywania się z rynku pracy. Reforma systemu emerytalnego pozwoli ograniczyć napływ do bierności, ale jej skutki zaczną być odczuwalne dopiero, gdy osoby objęte nowym systemem wejdą w wiek emerytalny. Warunkiem powodzenia jest ostateczna likwidacja wcześniejszych emerytur, ograniczona co najwyżej przez bardzo wąski katalog zawodów uprawnionych do tzw. emerytur pomostowych. Kluczowe wydaje się też ujednoczenie ustawowego wieku emerytalnego dla mężczyzn i kobiet. Zmiany ustawowe w pracowniczym systemie rentowym wpłynęły na spadek liczby przyznawanych rent, jednak pozytywne skutki tych zmian zostały zniwelowane przez wprowadzenie kolejnego typu świadczeń wypłacanych z FUS – zasiłków i świadczeń przedemerytalnych. Można więc uznać, że dotychczasowa polityka ograniczania dezaktywizacji była niekonsekwentna. W porównaniu z końcem lat dziewięćdziesiątych nastąpiła co prawda redukcja napływu do bierności, nie podjęto natomiast żadnych działań, które miałyby bezpośredni wpływ na zasób osób nieaktywnych zawodowo skłaniając ich do powrotu na rynek pracy. Podsumowaniem działań podejmowanych w ostatnim czasie jest poniższa Ramka, ukazująca najważniejsze propozycje tzw. Programu Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych (tzw. Planu Hausnera) w odniesieniu do wpływu systemu zabezpieczenia społecznego na bodźce do dezaktywizacji.

⁹⁰ Ściśle rzecz biorąc, dla piętnastu państw OECD, dla których dostępne były wymagane do obliczeń dane.

⁹¹ Istotna także dla mężczyzn w wieku nawet poniżej 45 roku życia, pracujących w szczególnych warunkach, jak np. górnicy, policjanci.

Ramka 13. Plan uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych a system zabezpieczenia społecznego

W dniu 8 października 2003 r. Rada Ministrów przyjęła „Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych”, zwany Planem Hausnera. Program składał się z dwóch części: administracyjno-gospodarczej i społecznej. Propozycje reform zawarte w części społecznej Programu zostały przygotowane wraz z kompleksową analizą systemu świadczeń społecznych i poddane publicznej debacie. Plan, zarówno w części społecznej, jak i administracyjnej został zrealizowany tylko częściowo.

Najistotniejszym efektem planu dla rynku pracy jest ograniczenie transferów dla osób w wieku przedemerytalnym, osiągnięte dzięki znacznemu ograniczeniu dostępności świadczeń przedemerytalnych i obniżeniu wysokości nowo przyznawanych świadczeń. Ograniczeniu dostępności świadczeń towarzyszą też działania zmierzające do zwiększenia aktywności zawodowej i zatrudnialności osób starszych poprzez wprowadzenie sześciomiesięcznych programów rynku pracy kierowanych do osób zgłaszających chęć przejścia na świadczenie przedemerytalne lub wcześniejszą emeryturę, dofinansowanie podjęcia działalności na własny rachunek w miejsce pobierania świadczenia lub zasiłku przedemerytalnego oraz działania realizowane w ramach tzw. Programu 50+.

Nad częścią propozycji zawartych w Planie, odnoszących się przede wszystkim do systemu emerytur i rent z tytułu niezdolności do pracy, w dalszym ciągu trwają prace. W systemie emerytalnym proponowane jest wprowadzenie systemu emerytur pomostowych, których podstawowym założeniem jest zdefiniowanie grupy pracowników, którym będą przyznawane emerytury pomostowe lub rekompensaty w formie podwyższenia kapitału początkowego oraz określenie sposobu przyznawania i wysokości tych świadczeń (emerytury pomostowe stanowią łącznik między starym a nowym systemem emerytalnym dla osób urodzonych po 1948 r., które rozpoczęły przed wprowadzeniem reformy emerytalnej pracę w zawodach uprawniających do wcześniejszej emerytury). Planowane są też zmiany organizacji i finansowania systemu ubezpieczenia społecznego rolników oraz zmiany w funkcjonowaniu KRUS.

Istotne proponowane zmiany dotyczą systemu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Obejmują one m.in. poprawę systemu orzecznictwa o niepełnosprawności i niezdolności do pracy, wprowadzenie zasady przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy na czas określony, zmianę struktury wydatków pracodawców oraz PFRON przeznaczonych na pomoc osobom niepełnosprawnym.

Jednym z najistotniejszych niezrealizowanych postulatów Planu w zakresie rynku pracy i polityki społecznej jest zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

3. Podatki, wynagrodzenie minimalne i związki zawodowe

Opodatkowanie, rozumiane szeroko jako całość obciążeń podatkowych oraz paropodatkowych nakładanych na pracę, prowadzi do zróżnicowania całkowitego kosztu pracy i wynagrodzenia netto otrzymywanego przez pracownika. Zaburza tym samym związek między kosztem pracy, wynagrodzeniem a krańcową produktywnością pracy i zmniejsza bodźce do podejmowania zatrudnienia i zwiększania indywidualnej podaży pracy. Płaca minimalna usztywnia natomiast od dołu płace realne, uniemożliwiając mechanizmowi cenowemu oczyszczenie rynku kanałem popytowym, a tym samym wywołując powstanie bezrobocia przymusowego, dotyczącego osoby o produktywności niższej niż prawnie określone minimum wynagrodzenia. W obliczu bardzo niejednorodnej siły roboczej, z jaką mamy do czynienia obecnie w Polsce, efekt ten może odgrywać istotne znaczenie. Opodatkowanie i płaca minimalna zakłócają relację między płacą a krańcową produktywnością pracy, wpływając na rynkową podaż pracy w stopniu zależnym od elastyczności procesu ustalania płac, który z kolei zależy od zachowania uczestniczących w nim pracowników i pracodawców. Obie strony negocjacji płacowych mogą zrzeczać się i koordynować swoje działania w celu zwiększenia siły przetargowej i uzyskania korzyści w czasie negocjacji. Istotne znaczenie dla ekonomicznych skutków negocjacji płacowych ma więc stopień ich centralizacji i koordynacji. Teoretyczna dyskusja roli powyższych czynników, w pewnej mierze zmotywowana próbą wyjaśnienia odmiennego kształtowania się agregatów rynku pracy w krajach europejskich, Stanach Zjednoczonych oraz Japonii począwszy od lat siedemdziesiątych, wskazuje, iż mogą one w pewnym stopniu wpływać na strukturalne stopy bezrobocia i zatrudnienia w gospodarce (Layard, Nickell 1999), zwłaszcza w sytuacji gdy jednocześnie zachodzą między instytucjami rynku pracy odpowiednie wzajemne interakcje (Belot, van Ours 2000). Jednocześnie szereg prac empirycznych przekonuje, mimo braku w pełni jednoznacznego konsensusu w tej kwestii, że czynniki te odgrywają także rolę dla absorpcji szoków przez rynek pracy (Blanchard, Wolfers 2000), jak i kształtowania się długookresowych, strukturalnych wskaźników zatrudnienia i bezrobocia (Nickell et al. 2001, 2003).

3.1. Wpływ opodatkowania na rynek pracy w Polsce

3.1.1. Podatki i praca – teoria i doświadczenia międzynarodowe

Skutki opodatkowania czynnika pracy – i opodatkowania w ogóle – dla sytuacji na rynku pracy są nieco bardziej złożone niż się to często opisuje w popularnych opracowaniach. Najprostsze teoretyczne zależności występujące w związku z opodatkowaniem pracy przedstawiono w ramce 14. Należy tu dodać jednak kilka bardzo istotnych zastrzeżeń, często pomijanych w dyskusjach nad podatkowymi i paropodatkowymi obciążeniami nakładanymi na pracę.

Pierwszym z nich jest spostrzeżenie, że całkowita wysokość pozapłacowych kosztów pracy determinowana jest zarówno przez podatki (i paropodatki, czyli składki na ubezpieczenia społeczne) nakładane bezpośrednio na pracę, jak i inne podatki wpływające na siłę nabywczą dochodu z pracy (opodatkowanie konsumpcji poprzez VAT czy akcyzę). O ile dość powszechnie prezentuje się klin podatkowy (czyli udział podatków i składek w całkowitym koszcie pracy) z pominięciem podatków pośrednich, to de facto podatki te wywierają na podaż pracy wpływ zbliżony do podatku dochodowego. Z punktu widzenia gospodarstwa domowego, podatki pośrednie mają w zasadzie charakter dochodowego podatku liniowego, są więc równoważne podatkowi bezpośredniemu, w podobny sposób zmieniając koszt czasu wolnego.⁹² Drugim istotnym zastrzeżeniem jest stwierdzenie, że struktura opodatkowania, a w szczególności jej zmiany, mogą mieć wpływ na relacje dochodów z pracy do dochodów z innych, alternatywnych wobec niej źródeł. Nie pozostaje to bez znaczenia dla podaży pracy, a zmiany struktury opodatkowania mogą nie być neutralne dla zmian w zatrudnieniu w krótkim okresie, w którym płace nie są w pełni elastyczne. Poszczególne podatki mogą bowiem istotnie modyfikować ceny względne pracy i czasu wolnego. Należy także pamiętać, że wpływ ten

⁹² Jest tak zwłaszcza w perspektywie pełnego cyklu życia gospodarstwa domowego, w długim okresie bowiem całkowita konsumpcja gospodarstwa domowego musi być równa osiągniętym przez nie dochodom. W krótkim okresie, w którym gospodarstwa oszczędzają, podatki pośrednie są wręcz degresywne, gdyż stopa oszczędności rośnie wraz ze wzrastającym dochodem. Ich wpływ na krótkookresową podaż pracy może być też nieco inny niż podatków bezpośrednich także dlatego, że płacą je nie tylko osoby będące na rynku pracy i osiągające dochód z pracy.

w dużej mierze zależy od kształtu tych dochodów oraz elastyczności płac w gospodarce. Wysokość i względna atrakcyjność dla gospodarstwa domowego dochodów alternatywnych wobec pracy zależą przede wszystkim od polityki społecznej prowadzonej w danym państwie i – na poziomie makro – skali wydatków na transfery społeczne, która z kolei determinuje poziom fiskalizmu, a więc i wysokość podatków. Trzeba podkreślić, że jeśli transfery są obciążone niższą stopą podatkową niż dochody z pracy, wtedy podatki same w sobie pogłębiają dezaktywizujące oddziaływanie wydatków społecznych, zwiększając elastyczność podaży pracy na zmiany płac. W sytuacji braku dochodów alternatywnych wobec pracy należałoby się spodziewać wysoce nieelastycznej jej długookresowej podaży i – co za tym idzie – niewielkiej reakcji na zmiany w opodatkowaniu (ponieważ nie wpływałyby one na skalę redystrybucji od osób pracujących do osiągających inne dochody, w szczególności z transferów).⁹³

Krótkookresowy wpływ zmian w poziomie podatków zależy od szybkości, w jaki zmiany podatkowe absorbowane są przez wynagrodzenia netto i koszty pracy.⁹⁴ Zmiana rozmiarów klina podatkowego może potencjalnie doprowadzić do zmiany wynagrodzeń netto przy niezmiennych kosztach pracy, zmiany w kosztach pracy przy niezmiennych wynagrodzeniach netto albo zmiany w obu tych wartościach. O względnej sile wymienionych zjawisk decyduje zdolność do internalizacji efektów zmian podatkowych przez pracowników i pracodawców, zależna od stopnia centralizacji i koordynacji negocjacji płacowych (więcej na temat negocjacji płacowych i związków zawodowych napisano w punkcie 3.3. niniejszej części Raportu) oraz sytuacji na rynku pracy (presji na płace wynikającej z poziomu zatrudnienia i bezrobocia). Jeśli płace szybko absorbują zmiany podatkowe to nawet duże zmiany w opodatkowaniu, a nawet w całkowitym poziomie fiskalizmu, mogą pozostać bez wpływu na poziom zatrudnienia. Przykładowo, w Chile w latach 1979–1986 miało miejsce bardzo znaczne obniżenie opodatkowania pracy, które w całości przełożyło się na wzrost wynagrodzeń netto i nie doprowadziło do wzrostu zatrudnienia.⁹⁵

Dla wpływu, jaki zmiany w opodatkowaniu mogą wywrzeć na zatrudnienie, istotna jest także percepcja wprowadzanych zmian przez pracowników, określająca jak wyceniają oni świadczenia, do których nabywają prawa płacąc podatki (porównaj odległość między krzywą D_0 a D_1 w ramce 14). Skala, a nawet występowanie tego efektu są trudne do zmierzenia. Na pewno dla wielu osób podejmujących pracę istotne jest to, że po pewnym czasie uzyskują prawo do zasiłku dla bezrobotnych w razie bezrobocia. Jednocześnie jednak np. składka emerytalna w Polsce w nowym systemie ma cechy oszczędności indywidualnych i w zasadzie nie powinna być zaliczana do klina podatkowego (decyduje bowiem o przyszłej konsumpcji gospodarstw domowych). Jednakże świadomość pracujących co do tej roli składki nie jest wysoka i mimo swojego oszczędnościowego charakteru jest ona nadal powszechnie traktowana jak jedna z danin podatkowych na rzecz państwa.

Ostatnim ważnym czynnikiem, decydującym o sile wpływu podatków na poziom zatrudnienia, jest wynagrodzenie minimalne. Wysokie opodatkowanie w połączeniu z płacą minimalną, usztywniającą wynagrodzenia od dołu, zmniejsza szanse na zatrudnienie poza szarą strefą przede wszystkim osób o niższych kwalifikacjach i w związku z tym o niższych (potencjalnych) zarobkach, uniemożliwia bowiem dostosowanie poziomu ich płac do produktywności, obniżając popyt na pracę. Interakcja między podatkami a płacą minimalną obniżając popyt na pracę uniemożliwia znalezienie legalnego zatrudnienia osobom, które nie są w stanie wytworzyć produktu o wartości wyższej niż całkowity koszt pracy, wpływając na całkowitą liczbę pracujących.⁹⁶

⁹³ Na wykresie 59 oznaczałoby to pionową krzywą podaży pracy. Przeglądu prac empirycznych na temat wpływu na kształtowanie się bezrobocia podatków bezpośrednich płaconych przez pracowników, przedsiębiorstwa oraz podatków pośrednich dokonał Nickell (2003). Konkluduje on, iż nie ma dowodów na odmienne oddziaływanie różnych typów podatków. Ponadto różnice w skali opodatkowania tłumaczą jedynie niewielką część międzynarodowego zróżnicowania stóp zatrudnienia i bezrobocia. Większe znaczenie ma według Nickella (2003) konstrukcja systemu zabezpieczenia społecznego, w szczególności transfery dla bezrobotnych, niezdolnych do pracy i osób w wieku przedemerytalnym.

⁹⁴ European Commission (2004), Koskela (2001), Summers, Gruber i Vergara (1992).

⁹⁵ Gruber (1995).

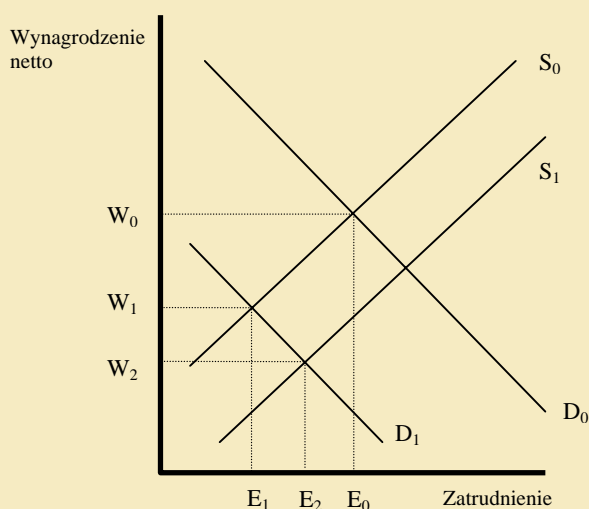
⁹⁶ Co nie wyklucza pracy w szarej strefie, która nie jest równoważna bierności i powiększa także poziom produktu wytwarzanego w gospodarce, pomniejszając jednak poziom dobrobytu społecznego m.in. przez to, że osoby zatrudnione w szarej strefie nie mogą liczyć na ochronę praw pracowniczych, ubezpieczenia społeczne oraz korzystać w pełnym zakresie z niektórych dóbr i usług prywatnych (zwłaszcza bankowych).

Ramka 14. Podatki a rynek pracy

Wprowadzenie opodatkowania pracy oznacza wzrost kosztów pracy, powodując przesunięcie krzywej popytu przedsiębiorstw na pracę z położenia D_0 do położenia D_1 , spadek zatrudnienia do poziomu E_1 oraz wynagrodzenia netto do poziomu W_1 (w związku z mniejszym popytem na pracę). Jednocześnie jednak wpływy podatkowe (lub częściej ze składek na ubezpieczenie społeczne) częściowo służą finansowaniu świadczeń przysługujących tylko pracownikom (np. zasiłek w razie bezrobocia, świadczenie emerytalne), w związku z tym atrakcyjność pracy jest większa, niż wynikałoby z samego poziomu wynagrodzenia netto. Powoduje to zwiększenie podaży pracy (z S_0 do S_1) i ustalenie zatrudnienia na wyższym poziomie E_2 oraz płac na poziomie W_2 , przy czym skala tej zmiany (różnica między E_2 a E_1) zależy od tego, w jaki stopniu dochody podatkowe (i składowe) wykorzystywane są na świadczenia dla pracujących, a w jakim na świadczenia dla całej populacji. Przykład ten pokazuje, co stałoby się na rynku pracy, gdyby popyt i podaż pracy były doskonale elastyczne, a dostosowanie płac dokonywało się tylko poprzez wzrost kosztów pracy przy stałym wynagrodzeniu netto (spadek wynagrodzeń netto wynika z mniejszego popytu na pracę). Założenia te są bardzo silne – w rzeczywistości występują sztywności wynagrodzeń (związane m.in. z płacą minimalną), a krótkookresowy wpływ zmian opodatkowania na wynagrodzenia (i koszty pracy) zależy w dużej mierze od stopnia centralizacji i koordynacji negocjacji płacowych. Co więcej, w praktyce podaż jest wysoce nieelastyczna (pionowa krzywa podaży), co znacznie ogranicza np. jej spadek w sytuacji rosnącego opodatkowania. Ponadto, w długim okresie podatek jest przrzucany na pracownika, nawet jeśli pierwotnie jego wprowadzanie spowodowało wzrost kosztów pracodawcy (podobnie obniżki podatków są konsumowane raczej przez wzrost wynagrodzeń, a nie spadek jednostkowych kosztów pracy). W efekcie zmiany w podatkach nie wpływają w tej perspektywie czasowej na popyt na pracę, a jedynie na jej podaż.

Należy dodać, że w zasadzie każde opodatkowanie dochodu z pracy ma podobny wpływ na podaż pracy, nawet jeśli dokonuje się za pośrednictwem np. podatków na konsumpcję – wzrost podatku VAT powoduje zmniejszenie siły nabywczej pracownika oraz zmniejszenie podaży pracy (z S_1 do S_0) i w efekcie ma skutki zbliżone do bezpośredniego opodatkowania dochodów z pracy.

Zarówno w świetle badań empirycznych, jak i teorii wydaje się, że struktura podatków ma niewielkie znaczenie dla sytuacji na rynku pracy, a znaczenie ich poziomu zdeterminowane jest przez strukturę wydatków. Krótkookresowa siła oddziaływania każdej zmiany w systemie zależy ponadto od tego, w jaki sposób przełoży się one na koszty pracy i wynagrodzenia netto.

Wykres 59. Opodatkowanie pracy a wynagrodzenia i zatrudnienie.

Opracowane na podstawie Nickell i Layard (1999), Gruber (1995) oraz Koskela (2001).

Wymienione czynniki przekładają się na różne reakcje popytu, a zwłaszcza podaży pracy na zmiany opodatkowania w krótkim i długim okresie (tabela 38). Siła oddziaływania zmian podatkowych w krótkim okresie zależy od szybkości reakcji wynagrodzeń netto. W długim okresie, w którym zmiany podatkowe są w całości absorbowane przez wynagrodzenia netto, nie następuje permanentna zmiana kosztów pracy, a tym samym podatki nie mają wpływu na popyt na pracę. Jedynym wyjątkiem jest popyt na pracę osób o najniższych kwalifikacjach, których produktywność uzasadnia płace poniżej wynagrodzenia minimalnego. W każdym wypadku podatki mogą oddziaływać negatywnie na podaż pracy w stopniu zależnym od jej elastyczności cenowej, współkształtowanej przez dostępność dochodów alternatywnych (transfery społeczne).

Tabela 38. Wpływ trwałego wzrostu opodatkowania na popyt i podaż pracy.

	W krótkim okresie	W długim okresie
Podaż pracy	Zmniejszenie podaży pracy, o ile płace są elastyczne tzn. wzrost opodatkowania przekłada się szybko na zmniejszenie dochodu netto. W przeciwnym wypadku bez znaczenia.	Zmniejszenie podaży pracy ze względu na spadek płacy netto, dodatkowo wzmocnione gdy wzrost opodatkowania prowadzi do trwałego zmniejszenia się relacji dochodu z pracy do dochodów z innych źródeł.
Popyt na pracę	Zmniejszenie popytu na pracę, o ile płace są sztywne w dół tzn. gdy wzrost opodatkowania przekłada się na wzrost całkowitych kosztów pracy. W przeciwnym wypadku bez znaczenia.	W połączeniu z wynagrodzeniem minimalnym – zmniejszenie popytu na pracę osób najmniej produktywnych. Jeśli wynagrodzenie minimalne nie występuje – bez znaczenia.

Źródło: Opracowanie własne DAE MGIP.

Od strony empirycznej warto zauważyć, że począwszy od lat siedemdziesiątych, w większości państw OECD nastąpił istotny wzrost zarówno skali opodatkowania pracy, jak i stóp bezrobocia. Nie musi to jednak świadczyć o jakimkolwiek związku przyczynowo skutkowym między obiema wielkościami. Jednocześnie bowiem wzrosły aktywność zawodowa i zatrudnienie (związane w dużej mierze ze wzrostem aktywności zawodowej kobiet). W empirycznej literaturze przedmiotu nie ukształtował się do tej pory konsensus odnośnie skali wpływu opodatkowania na strukturalne (długookresowe) stopy bezrobocia, choć wiele prac wskazuje na to, że związek ten jest stosunkowo słaby. Część prac sugeruje pozytywną korelację między klinem podatkowym a bezrobociem (Nickell 1997, Elmeskov et al. 1998), przy czym testy przyczynowości wskazują, iż wysokie bezrobocie często uprzedzało wzrost klina podatkowego, przez co obserwowana dodatnia współzależność między bezrobociem a skalą opodatkowania może raczej odzwierciedlać podwyżki podatków i paropodatków w następstwie pogorszenia się sytuacji na rynku pracy niż wzrost bezrobocia w odpowiedzi na wzrost opodatkowania (Elmeskov et al. 1998). O tym, że związek między opodatkowaniem pracy, a sytuacją na rynku pracy nie może być bardzo silny przekonuje także to, że często uwzględnienie większych zbiorów danych powodowało znacznie niższe szacunki wpływu podatków na kształtowanie się wskaźników rynku pracy (Nickell et al. 2002). Równocześnie w większości prac istotnie dodatni wpływ na stopę bezrobocia wywierała tzw. stopa zastąpienia, mierząca hojność systemu zasiłkowego oraz długość wypłacania zasiłków, przy czym duża zmienność uzyskiwanych przez różnych autorów parametrów nie pozwala na wyciągnięcie konkluzji na temat rzeczywistej siły tego wpływu.

Ciekawe wyniki uzyskali Belot i van Ours (2000), którzy pokazali, że klin podatkowy podwyższa strukturalne stopy bezrobocia tym mocniej, im hojniejszy jest system zasiłków dla bezrobotnych i *vice versa*, co zgodne jest z przedstawioną wyżej teoretyczną przesłanką mówiącą, iż wpływ podatków na rynek pracy zachodzi przede wszystkim przez różnicowanie dochodów z pracy i innych źródeł, a więc względnej atrakcyjności pracy i czasu wolnego. Niestety w literaturze przedmiotu nie uwzględnia się skali wydatków społecznych i zróżnicowania możliwości uzyskania dochodu z systemu zabezpieczenia społecznego, które wpływają na decyzje o aktywności zawodowej. Same różnice w wysokości opodatkowania są zatem istotne, ale tłumaczą niewielką część międzynarodowego zróżnicowania poziomu zatrudnienia oraz zmian na rynku pracy, jakie zaszły w ciągu ostatnich 30 lat. Szacuje się, że wzrost obciążeń podatkowych nakładanych na pracę o 10 pkt. proc. powoduje obniżenie wskaźnika zatrudnienia w populacji w wieku produkcyjnym o co najwyżej 1 do 3 pkt

proc.,⁹⁷ natomiast obniżka tych obciążeń o 10 pkt. proc. prowadzi do spadku stopy bezrobocia o 1 pkt. proc.⁹⁸

Ważną cechą systemu podatkowego jest także skala jego wewnętrznej progresji. Hipoteza, że progresja podatkowa ograniczając oczekiwania płacowe i presję inflacyjną wpływa na zmniejszenie poziomu bezrobocia jest jak do tej pory stosunkowo mało zbadana, choć istniejące prace empiryczne (Nickell 2003) raczej jej przeczą. Od strony teoretycznej argumentuje się niekiedy, że progresja może w dłuższym okresie wpływać ujemnie na tempo wzrostu gospodarczego, ponieważ obniżając zwrot z inwestycji edukacyjnych (wzrost kwalifikacji jest związany z mniejszym wzrostem dochodu netto) ogranicza motywacje do kształcenia i podnoszenia kwalifikacji zawodowych, a tym samym wzrost produktywności.⁹⁹ Jednocześnie jednak badania empiryczne nad tempem wzrostu gospodarczego na świecie nie dostarczają dowodów umożliwiających potwierdzenie lub odrzucenie tej hipotezy. Prace empiryczne zajmujące się determinantami wzrostu gospodarczego (ich przegląd można znaleźć np. w pracy Myles (2000) przekonują, że związek między poziomem fiskalizmu, a wzrostem gospodarczym w długim okresie, o ile istnieje, jest bardzo słaby (przynajmniej w zakresie wydatków/dochodów publicznych obecnych w świecie współczesnym). Tym samym także w tym względzie rola progresji podatkowej (obecnej w niemal wszystkich krajach świata) nie może być bardzo duża.

3.1.2. Obciążenia podatkowe i parapodatkowe pracy w Polsce

W Polsce klin podatkowy (nie uwzględniając podatków pośrednich) dla wynagrodzenia wynoszącego 2/3 przeciętnego wynagrodzenia wynosi 41,9 procent i choć jest wyższy od przeciętnej w UE, pozostaje w pełni porównywalny z innymi państwami regionu – Czechami, Słowacją i Węgrami. W ciągu ostatnich lat nie miały miejsca większe zmiany w rozmiarach bezpośredniego opodatkowania pracy w Polsce. W 1999 r. podczas reformy systemu emerytalnego modyfikacji uległa struktura kosztów płacowych i pozapłacowych, jednak nie wiązała się ona z żadnymi zmianami w całkowitym poziomie opodatkowania pracy.

Najistotniejszą częścią obciążeń podatkowych i parapodatkowych, nakładanych na osoby pracujące na umowę o pracę, są składki na ubezpieczenia społeczne opłacane przez pracodawcę i pracownika, które łącznie stanowią blisko 1/3 kosztów pracy. Mają one charakter oszczędnościowo–ubezpieczeniowy – składka na fundusz emerytalny ma zapewnić (aktuarialnie sprawiedliwą) emeryturę, składka rentowa zapewnia prawo do renty w razie niezdolności do pracy, składka na Fundusz Pracy zapewnia prawo do zasiłku dla bezrobotnych w razie bezrobocia, składka chorobowa gwarantuje wypłacanie wynagrodzenia w czasie choroby, składka wypadkowa stanowi ubezpieczenie od wypadków przy pracy, a składka na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych stanowi zabezpieczenie przed utratą należnych wynagrodzeń w razie niewypłacalności pracodawcy. Podstawą ich naliczania jest wynagrodzenie brutto i są one opłacane częściowo przez pracownika (tzn. jest o nie pomniejszane wynagrodzenie brutto), a częściowo przez pracodawcę (stanowią one tzw. pozapłacowy koszt pracy, czyli koszt ponoszony przez pracodawcę poza kosztem płacowym w postaci wynagrodzenia brutto). Wszystkie wymienione składki trafiają na wydzielone fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, poza składką na Fundusz Pracy¹⁰⁰ oraz składką na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (którymi zarządza minister właściwy do spraw pracy).

Wysokość składek nie jest uzależniona od indywidualnego ryzyka,¹⁰¹ a w wypadku niektórych składek nie ma związku między wysokością odprowadzanej składki a wypłatami w razie realizacji ryzyka

⁹⁷ Nickell (2003).

⁹⁸ Elmeskov et al. (1998), Bertola et al. (2001).

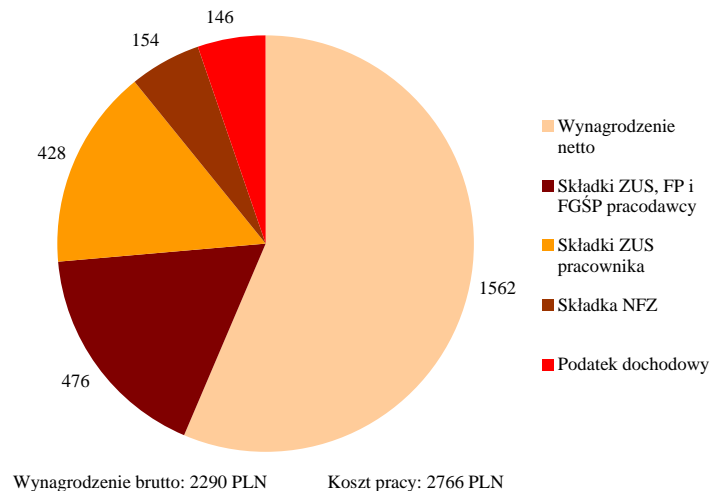
⁹⁹ Nickell i Layard (1997).

¹⁰⁰ Pewnym elementem odróżniającym Fundusz Pracy od pozostałych funduszy jest to, że realizowane są z niego nie tylko bezpośrednie transfery wyrównujące dochód osób fizycznych, ale także aktywne polityki rynku pracy, kierowane do wszystkich bezrobotnych (również tych, za których nigdy nie była odprowadzana składka na Fundusz).

¹⁰¹ Wyjątkiem jest składka wypadkowa, która jest do pewnego stopnia powiązana z ryzykiem wypadku w danej branży i u danego pracodawcy.

(np. wysokość zasiłku dla bezrobotnych nie jest powiązana z wcześniejszym wynagrodzeniem i wpłaconymi składkami, w wypadku emerytur i rent związek ten występuje, ale jest w obecnym systemie niewielki). Co więcej, osoby obciążone wyższym ryzykiem bezrobocia czy niesprawności zwykle osiągają niższe dochody i dlatego ich kontrybucja do systemu jest niższa. System ubezpieczeń społecznych w Polsce¹⁰² jest więc w istocie systemem ubezpieczeniowo-redystrybucyjnym, przy czym największa skala redystrybucji występuje w ramach ubezpieczenia rentowego i składki na Fundusz Pracy. Znaczącym wyjątkiem jest tu składka emerytalna w nowym systemie, która – wraz z wprowadzeniem indywidualnych kont w ZUS i OFE – ma charakter oszczędności. Dla składek emerytalnej i rentowej obowiązuje górny limit podstawy wymiaru ich naliczania (równy w skali roku trzydziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia).

Wykres 60. Struktura kosztów pracy dla przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2004 r.



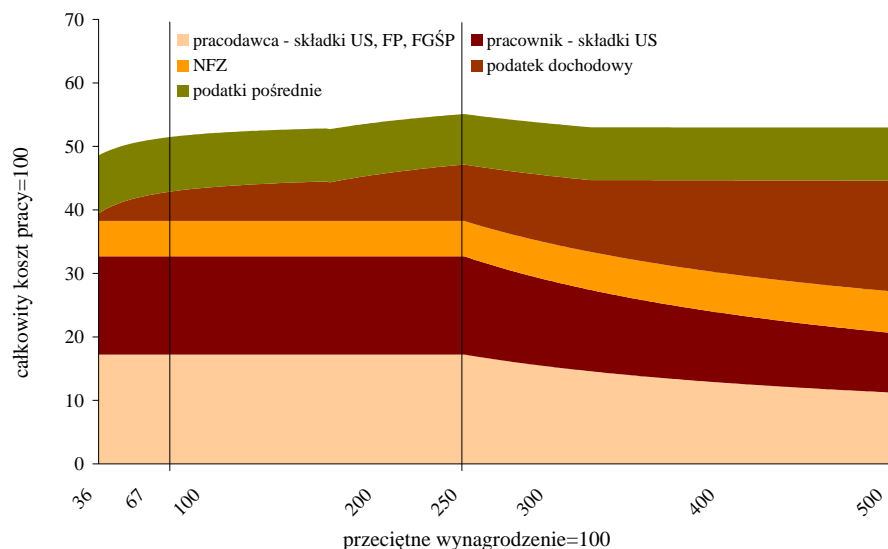
Źródło: Opracowanie własne DAE MGIP.

Wynagrodzenie brutto, pomniejszone o składki na ubezpieczenia społeczne opłacane przez pracownika, stanowi podstawę do naliczenia składki na Narodowy Fundusz Zdrowia. Ponadto przy obliczaniu należnego podatku dochodowego uwzględnia się tzw. kwotę wolną, koszt uzyskania przychodu oraz ewentualnie ulgi podatkowe. Składka zdrowotna ma charakter odmienny od składek na ubezpieczenia społeczne – podstawową różnicą jest to, że w Polsce do świadczeń zdrowotnych publicznej służby zdrowia uprawnieni są wszyscy obywatele (przynajmniej zgodnie z Konstytucją RP), niezależnie od opłacania składki. Składka zdrowotna nie może być zatem traktowana jak ubezpieczenie i *de facto* ma charakter czystego podatku. Również technicznie związana jest z podatkiem dochodowym – o ile składki na ubezpieczenia społeczne pracownika pomniejszają bazę do naliczenia podatku dochodowego, to składka na NFZ jest jego częścią (większa część opłacanej składki jest odliczana od podatku dochodowego). Oprócz wymienionych składek i podatku dochodowego, osoby kupujące towary i usługi opłacają podatki pośrednie – VAT i akcyzę. Efektywną stawkę podatkową podatków pośrednich dla 2004 r. oszacowano na 15,1 procent – jest to ostatni podatek nakładany na dochód netto (a w zasadzie, w krótkim okresie, na część dochodu netto przeznaczaną na konsumpcję).

Klin podatkowy, wynikający z podatków nakładanych na dochody ze stosunku pracy z uwzględnieniem podatków pośrednich, jest znaczny dla wszystkich poziomów wynagrodzeń, również tych najniższych i waha się w granicach od 49 do 55 procent. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż udział podatków i paropodatków w koszcie pracy jest praktycznie stały niezależnie od dochodu, tzn. krańcowa stopa podatkowa jest w zasadzie identyczna dla wszystkich pracujących. Wprawdzie na początku skali podatkowej oraz pomiędzy dolnym progiem drugiej stawki podatkowej (wynoszącej 30 procent) a dwuipółkrotnością średniego wynagrodzenia występuje nieznaczna

¹⁰² Trzeba zaznaczyć, że nie jest to wyjątkowa cecha systemu polskiego. Redystrybucja w zakresie zabezpieczenia społecznego występuje w zasadzie we wszystkich krajach OECD.

Wykres 61. Składowe klina podatkowego dla osoby zatrudnionej na umowę o pracę w Polsce w 2004 r. z uwzględnieniem podatków pośrednich – jako procent kosztów pracy dla danego wynagrodzenia.



Prezentowane dane dla osoby zatrudnionej na umowę o pracę oraz przy założeniu konsumowania całości dochodu. Podatki pośrednie potraktowano jak liniowy podatek dochodowy o stawce równej efektywnej stopie podatkowej podatków pośrednich (szacowanej z dochodów z podatków pośrednich SFP oraz wysokości wartości dodanej).

Źródło: Obliczenia własne DAE MG i P.

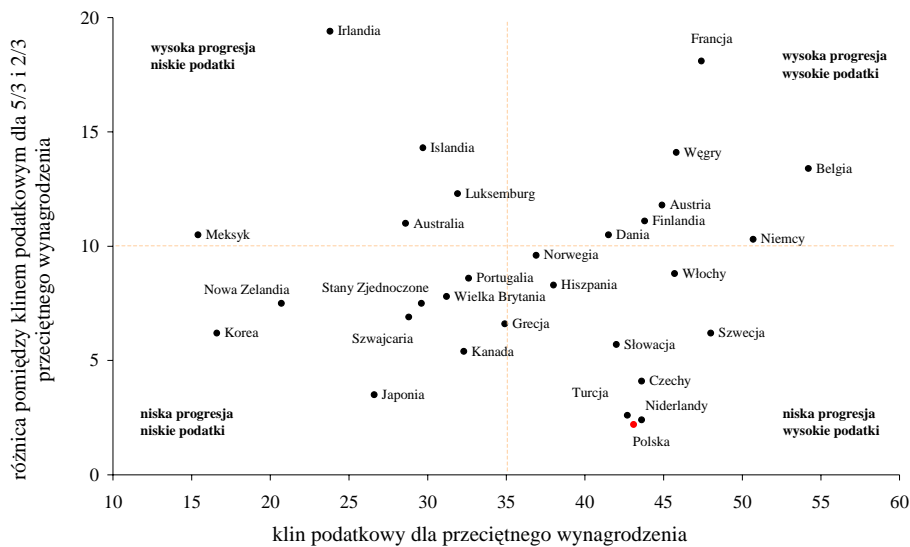
progresja (uzyskiwana w pierwszym wypadku dzięki funkcjonowaniu kwoty wolnej i kosztu uzyskania przychodu, w drugim za pomocą wyższej stawki podatku dochodowego), jednak obciążenia podatkowe i parapodatkowe pracy w Polsce mają razem charakter niemal liniowy. Należy tu podkreślić, że brak progresji odnosi się do łącznych kosztów pracy. Jeśli z analizy wyłączyć się koszty pozapłacowe, to dla samego wynagrodzenia brutto powyżej dwuipółkrotności przeciętnego wynagrodzenia występuje progresja podatkowa (porównaj wykres 62). Jednak z punktu widzenia podaży pracy istotne są koszty pracy i wynagrodzenie netto, a nie wynagrodzenie brutto pracownika.

Praktyczny brak progresji podatkowej na początku skali dochodowej przy opodatkowaniu dochodów z pracy jest zjawiskiem niecodziennym. We wszystkich państwach OECD dotyczy ona przede wszystkim przedziałów, w których mieści się większość podatników mało i średnio zarabiających. W przedziale od 2/3 przeciętnego wynagrodzenia do 5/3 przeciętnego wynagrodzenia skala progresji podatkowej w Polsce jest najmniejsza wśród wszystkich państw OECD. Należy przy tym podkreślić, że w krajach OECD nie występuje zależność typu: niskie przeciętne opodatkowanie – wysoka progresja, wysokie przeciętne opodatkowanie – niska progresja. W zakresie podatków nakładanych na pracę Polska charakteryzuje się na tle innych państw OECD podatkami nieco powyżej średniej oraz najniższą skalą progresji podatkowej, mierzonej różnicą pomiędzy klinem podatkowym nakładanym na osoby zarabiające 2/3 a 5/3 przeciętnego wynagrodzenia. Powyższe wyliczenia uwzględniają nie tylko podatki i parapodatki, ale także transfery sektora finansów publicznych na rzecz osób pracujących (zwykle uzależnione od liczby posiadanych dzieci i dochodu). W większości państw progresja wprowadzana jest za pomocą systemu podatkowego, przy generalnie stałych obciążeniach z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Odniesienie do przedziału od 2/3 do 5/3 przeciętnego wynagrodzenia jest – w wypadku Polski – o tyle dobrą miarą, że do 2/3 przeciętnego wynagrodzenia zarabia ok. 35 procent zatrudnionych, pomiędzy 2/3 a 5/3 ok. 54 procent, powyżej 5/3 ok. 11 procent,¹⁰³ tak więc zdecydowana większość osób osiągających dochód ze stosunku pracy mieści się w tym przedziale. Należy także zauważyć, że w 2004 r. osoba osiągająca wynagrodzenie w wysokości 5/3 przeciętnego w skali roku nieznacznie przekraczała górną granicę pierwszego progu podatkowego, tak więc w przybliżeniu 90 procent pracowników najemnych objętych było 19 procent stawką PIT.¹⁰⁴

¹⁰³ GUS (2003). W publikacji operuje się przedziałem 150–175 procent przeciętnego wynagrodzenia, tak więc dane dla 5/3 stanowią pewne przybliżenie. Dane dotyczą pracowników pełnozatrudnionych w październiku 2002 r.

¹⁰⁴ Faktycznie rozkłady te kształtują się nieco odmiennie, ponieważ pracownicy najemni osiągają dochody także z innych źródeł niż z głównej pracy (co podnosi ich dochód do opodatkowania), z drugiej strony mogą rozliczać się wspólnie z małżonkiem (co w wypadku niższych dochodów małżonka opóźnia osiągnięcie kolejnego progu podatkowego). Powyższe

Wykres 62. Wzrost obciążeń podatkowych – różnica między klinem podatkowym dla 5/3 przeciętnego wynagrodzenia a 2/3 przeciętnego wynagrodzenia oraz klin podatkowy dla przeciętnego wynagrodzenia w 2004 r.

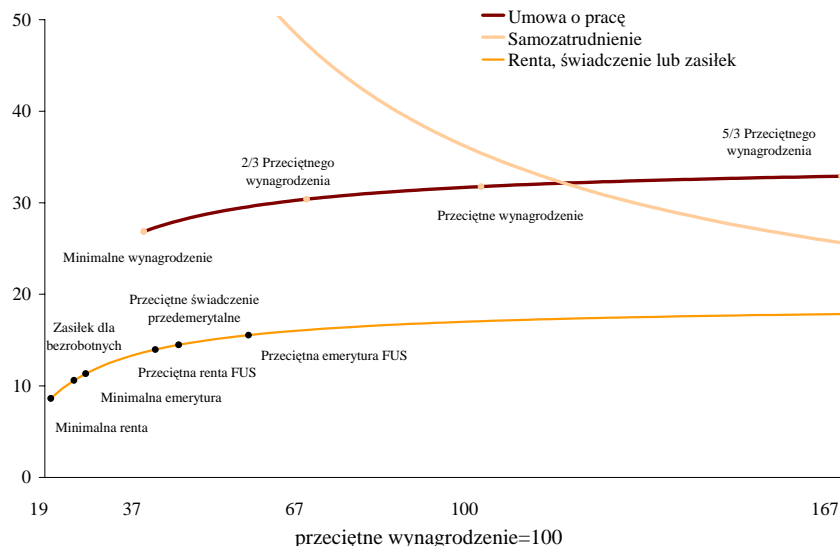


Nie uwzględniono podatków pośrednich.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD (2004f).

Wymienione obciążenia podatkowe i paropodatkowe kształtują się inaczej dla osób osiągających dochody ze stosunku pracy, inaczej dla przedsiębiorców, twórców czy otrzymujących różnego rodzaju świadczenia społeczne. Generalnie rzecz biorąc skala obciążeń jest największa właśnie dla dochodów z pracy (wykres 63). Świadczenia społeczne (emerytury, renty, świadczenia przedemerytalne, zasiłek dla bezrobotnych) opodatkowane są jedynie podatkiem dochodowym, co sprawia że relacje między dochodami z transferów netto i wynagrodzeniami netto są znacznie korzystniejsze (dla świadczeniobiorców) niż te same relacje między wartościami brutto.

Wykres 63. Porównanie obciążeń podatkowych i paropodatkowych (w procent) nakładanych na wynagrodzenia brutto (pracujący), przychód brutto (samozatrudnieni) i świadczenia brutto.



Nie uwzględniono podatków pośrednich, kosztów pozapłacowych pracodawcy oraz składek na ubezpieczenia społeczne odprowadzanych od zasiłku dla bezrobotnych. Dla samozatrudnionych przyjęto założenie o rozliczaniu się 19 procentowym podatkiem liniowym i stałych kosztach w wysokości 400 PLN miesięcznie.

Źródło: Opracowanie własne DAE MGIP.

wyliczenia nie bazują na sprawozdawczości podatkowej i mają jedynie stanowić ilustrację znaczenia progresji podatkowej dla pracowników najemnych w polskich warunkach.

3.1.3. Wpływ obciążeń podatkowych i paropodatkowych na sytuację na polskim rynku pracy

Podatek dochodowy oraz składki na ubezpieczenia społeczne są często uważane za jedną z głównych przyczyn wysokiego bezrobocia i niskiego poziomu zatrudnienia w Polsce.¹⁰⁵ Opinię tę zdają się dzielić pracodawcy, a do pewnego stopnia także opinia publiczna i związki zawodowe. Stała się ona swego rodzaju aksjomatem polskiego rynku pracy, mimo że, jak przedstawiono to powyżej, dowody empiryczne nie potwierdzają jednoznacznego i silnego wpływu opodatkowania na zatrudnienie i bezrobocie w długim okresie. W dyskusji o wpływie podatków na polski rynek pracy zapomina się także o roli jaką w tym względzie grają inne instytucje rynku pracy w tym zwłaszcza system transferów społecznych i charakter negocjacji płacowych.

Warto zauważyć, że mimo roli jaką przypisuje się podatkom brak jest jednoznacznych empirycznych dowodów przemawiających za hipotezą o ich zasadniczym znaczeniu dla sytuacji na rynku pracy w Polsce. Częściowo wynika to z braku możliwości przeprowadzenia wiarygodnego badania ekonometrycznego – ze względu na zbyt krótkie szeregi czasowe oraz niską wiarygodność i niekompletność danych – które potwierdziłyby bądź zaprzeczyły hipotezie o silnym, negatywnym wpływie opodatkowania na polski rynek pracy.¹⁰⁶ Jak pokazali Ederveen i Thissen (2004),¹⁰⁷ czynniki instytucjonalne, a wśród nich klin podatkowy, które łącznie wyjaśniają różnice długookresowych stóp bezrobocia w większości państw OECD, w znacznie niższym stopniu opisują zmienność stóp bezrobocia w krajach naszego regionu. Badania empiryczne nad przypadkiem Polski są więc bardzo ograniczone i niejednoznaczne, uniemożliwiając wyciągnięcie ostatecznych wniosków co do siły oddziaływania systemu podatkowego na sytuację na rynku pracy. O ile jednak Polska nie jest pod tym względem znacząco różna od innych krajów OECD, trudno jest oczekiwać aby znaczenie podatków dla sytuacji na rynku pracy w długim okresie było wysokie. Warto zauważyć, że choć Polska wyróżnia się na tle innych krajów regionu niskim zatrudnieniem i bezrobociem, to ma od początku lat 90-tych w pełni porównywalne, a czasem nawet niższe obciążenia podatkowe od swoich sąsiadów.

Z kolei przyjmując perspektywę krótkiego okresu należy zwrócić uwagę zarówno na podaż jak i na popyt na pracę. W pierwszym wypadku warto zauważyć, że w ostatnich latach nie wystąpiły czynniki, które w znaczący sposób mogłyby wpłynąć na podaż pracy. Dotyczy to zwłaszcza rozmiarów klina podatkowego – w tym również obciążeń na pracę osób o niskich dochodach – które raczej malały, a nie rosły (według Eurostatu klin podatkowy w Polsce dla 2/3 przeciętnego wynagrodzenia wyniósł 41,9 procent zarówno w 1999 r., jak i w 2004 r., wobec 43,6 procent w 1996 r.). W ostatnich latach nie nastąpiły także istotne zmiany w sposobie opodatkowania dochodów z pracy w stosunku do opodatkowania transferów społecznych. Ewentualny wzrost atrakcyjności świadczeń mógł być związany z wyższym ryzykiem bezrobocia (wraz ze wzrostem jego stopy), ale nie zmianami podatkowymi.

Od strony wpływu opodatkowania na popyt na pracę istotne jest spostrzeżenie, że od 1999 r. jej produktywność rośnie znacznie szybciej od kosztów pracy (w latach 1999–2004 przeciętne

¹⁰⁵ Zobacz np. CASE (2004), World Bank (2004, 2005), Góra (2003). Obniżenie klina podatkowego jest jednym z zaleceń raportu Wima Koka *Jobs, Jobs, Jobs* dla Polski, gdzie czytamy: *Building on recent measures to reduce labour costs for the low-skilled and the young, it will be important to review the tax-benefit system to address the high tax wedge on labour in a comprehensive manner, particularly at the lower end of the wage scale.*

¹⁰⁶ Niektóre podejmowane próby, jak np. przez Bank Światowy (World Bank, 2005), wskazują wprawdzie na duże znaczenie podatków dla rynku pracy w Polsce (i innych nowych państwach członkowskich), ale badanie to naznaczone jest wieloma niedociągnięciami, dlatego wydaje się być mało wiarygodne. W badaniu wzrost zatrudnienia objaśniany jest jedynie za pomocą klina podatkowego (nie uwzględniającego podatków pośrednich) oraz tempa wzrostu PKB. Oznacza to pominięcie innych istotnych dla zatrudnienia czynników, takich jak regulacje prawne rynku pracy, poziom uzwiązkowienia pracowników i centralizacji negocjacji płacowych czy aktywne i pasywne polityki państwa. Nie kontroluje się zmiennych demograficznych, transferów socjalnych, brak jest zmiennych instrumentalnych na szoki zewnętrzne itp. Podejście takie może z dużym prawdopodobieństwem powodować uzyskanie przypadkowych ocen parametrów i znaczne przeszacowanie wpływu obciążeń podatkowych na poziom zatrudnienia. Za istotną wadę należy także uznać użycie danych o rocznej częstotliwości, zamiast długookresowych średnich, jak praktykuje się w literaturze przedmiotu (co czyni je nieodpornym na krótkookresowe szoki, które jak pokazano to w części I miały decydujący wpływ na rynki pracy państw regionu w ostatnich latach).

¹⁰⁷ Za pomocą panelowego modelu ekonometrycznego obejmującego 21 państw OECD, w tym Polskę, Czechy, Słowację i Węgry.

wynagrodzenie brutto wzrosło realnie o ok. 8 procent, a wartość dodana na pracującego – o ok. 21 procent), co powinno raczej podnosić niż zmniejszać popyt na pracę. W istocie rzeczy od roku 2003 obserwuje się stopniowy wzrost liczby ofert pracy i zatrudnienia.

Powyższe dane nie potwierdzają zasadniczego znaczenia opodatkowania, samego w sobie, dla sytuacji na polskim rynku pracy i zachodzących na nim w ostatnim czasie zmian. W szczególności należy podkreślić, że spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia zachodziły przy praktycznie niezmiennym poziomie indywidualnego opodatkowania pracy.¹⁰⁸ Szokowe zmiany na rynku pracy z roku 1999 oraz 2001–2002, w efekcie których doszło do istotnych zmian strukturalnych na polskim rynku pracy – m.in. przejścia od produkcji pracochłonnej do bardziej kapitałochłonnej – przejawiały się spadkiem zatrudnienia przy znacznych wzrostach produktywności. Hipoteza o decydującym charakterze podatków dla tych zmian – choć nie zweryfikowana przy użyciu rygorystycznych narzędzi ekonometrycznych – wydaje się być mało prawdopodobna. Wysokie podatki mogły natomiast w interakcji z innymi czynnikami o charakterze instytucjonalnym i strukturalnym przyczynić się do utrudnionej absorpcji szoków w Polsce w porównaniu z innymi krajami regionu. Nie mogły mieć jednak charakteru pierwotnego zważywszy, że całkowity poziom fiskalizmu w rozpatrywanym czasie był w nich podobny. Kraje te różniły się jednak co do sekwencji czasowej szoków (większość z nich nie przeżyła spowolnienia produktywności porównywalnego z latami 2001–2002 w Polsce), strukturalnych cech zasobów pracy (struktura demograficzna, wykształcenie), a przede wszystkim co do konstrukcji instytucjonalnej obudowy rynku pracy (np. systemu transferów społecznych).

Właśnie interakcji między transferami społecznymi (które są czynnikiem pierwotnym) a wysokim opodatkowaniem dochodów z pracy osób najmniej zarabiających (co jest wtórne) w sytuacji niekorzystnej sekwencji szoków zewnętrznych i wewnętrznych oddziałujących na gospodarkę i rynek pracy należy przypisać odmienną ewolucję wskaźników zatrudnienia i bezrobocia w Polsce niż w innych krajach regionu po roku 1998. Wpływ opodatkowania dochodów z pracy na absorpcję szokowych spadków zatrudnienia dotyczył bowiem przede wszystkim osób o niższych kwalifikacjach i/lub z niewielkim doświadczeniem zawodowym (które, jak pokazano w części I niniejszego opracowania, stanowią bardzo istotną część wszystkich bezrobotnych). Blisko połowa bezrobotnych w 2004 r. deklarowała, że podejmie pracę za 800 do 1 000 PLN miesięcznie brutto (i dodatkowo ponad 20 procent było skłonnych pracować nawet za mniej niż 800 PLN brutto).¹⁰⁹ Oczekiwania płacowe większości bezrobotnych nie są wysokie i wobec funkcjonowania płacy minimalnej nawet ich zmniejszenie (większy udział bezrobotnych o płacy progowej poniżej 800 PLN) nie mogłoby się przełożyć na wzrost zatrudnienia.

Konstatacja ta pokazuje jednoznacznie, że to właśnie zmniejszenie obciążeń podatkowych nakładanych na osoby najmniej zarabiające, skutkujące obniżeniem kosztów pracy, mogłoby doprowadzić do zwiększenia popytu na pracę osób niskoproduktywnych oraz w sytuacji wzrostu wynagrodzeń netto mógłby doprowadzić do zwiększenia ich aktywności, obniżenia płacy progowej i w efekcie także przynieść wzrost podaży pracy i zatrudnienia.

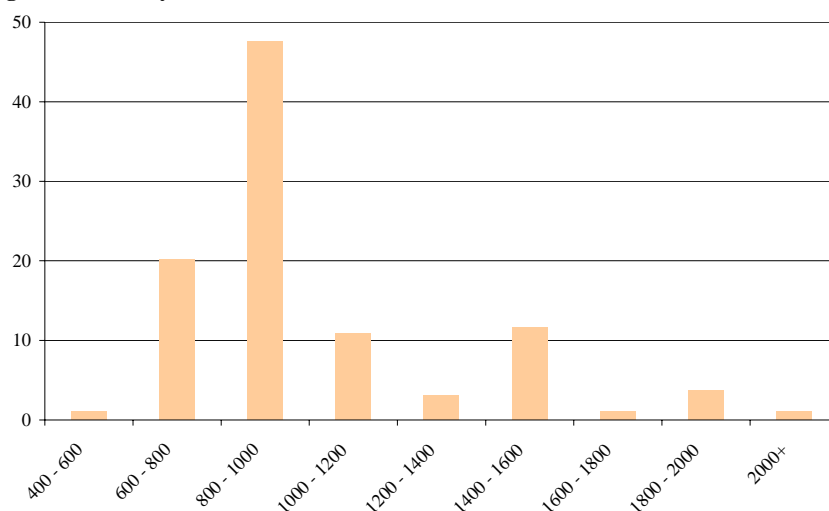
Identyfikacja osób o najniższych potencjalnych zarobkach jako tych, dla których obciążenia podatkowe i paropodatkowe mogą stanowić barierę w podejmowaniu zatrudnienia, zmusza do postawienia pytania o wpływ progresji podatkowej w Polsce na sytuację na rynku pracy. Jak pokazano na wykresach 62 i 63, Polska odznacza się bardzo małym stopniem progresji podatkowej, co jest

¹⁰⁸ Do 2000 r. wzrost wydatków publicznych następował w ujęciu realnym, ale nie w stosunku do PKB. W 2000 r. wydatki SFP wyniosły 41,1 procent PKB i były najniższe od 1990 r. W latach 2002–2004 nastąpił ich ponowny wzrost do poziomu ok. 44 procent PKB. Nierównowaga sektora finansów publicznych została spowodowana nie tyle gwałtownym wzrostem wydatków, ale zmniejszeniem dochodów SFP, spowodowanym przede wszystkim spadkiem zatrudnienia i niższymi dochodami z tytułu podatku dochodowego oraz składek na ubezpieczenia społeczne. Trudna sytuacja na rynku pracy wydaje się więc uprzedzać złą sytuację finansów publicznych, a nie jest jej skutkiem. Rola polityki fiskalnej została opisana w części I, w której zwrócono uwagę, że jej ewentualny wpływ na polski rynek pracy po roku 1998 nie mógł być duży i nie był związany ze wzrostem opodatkowania.

¹⁰⁹ Na podstawie BAEL. Deklaracje te należy traktować z pewną ostrożnością: ankietowani pytani są o oczekiwane wynagrodzenie brutto, co może powodować niejednoznaczne i trudne w interpretacji odpowiedzi (pracownicy i bezrobotni są raczej zainteresowani dochodami netto i nie mają pełnego wyobrażenia o poziomie wynagrodzenia netto dla danego wynagrodzenia brutto).

wynikiem kombinacji dwóch wyższych stawek podatku PIT z ograniczeniem podstawy opłacania składek na ubezpieczenia społeczne.

Wykres 64. Rozkład bezrobotnych według miesięcznego wynagrodzenia brutto, za jakie są skłonni podjąć pracę, 2004 r. (procent ogółu bezrobotnych).



Źródło: Obliczenia własne DAE MGiP na podstawie BAEL.

Z jednej strony brak progresji podatkowej może mieć pewien pozytywny długookresowy wpływ na decyzje edukacyjne. Z drugiej, nakładanie identycznych obciążeń na osoby nisko i wysoko zarabiające wydaje się niekorzystnym rozwiązaniem z punktu widzenia polityki rynku pracy, ponieważ (jak to pokazano) o ile opodatkowanie może wywierać negatywny wpływ na zatrudnienie osób nisko produktywnych, to jego oddziaływanie na pozostałych uczestników rynku pracy jest bardzo ograniczone.¹¹⁰ Abstrahując więc od redystrybucyjnej funkcji opodatkowania, należy stwierdzić, że niedostateczna progresja podatkowa (zbyt wysokie obciążenia osób najmniej zarabiających) na samym początku skali dochodowej, w sytuacji względnie łatwo dostępnych świadczeń społecznych i wysokiej przeciętnej stopy podatkowej, ma negatywny wpływ na podaż pracy oraz pozytywny na wielkość zatrudnienia w szarej strefie.

Podsumowując, brak jest dowodów na rzecz hipotezy o znacznym negatywnym wpływie opodatkowania pracy na poziom zatrudnienia w Polsce. W szczególności hipotezę o kluczowym znaczeniu podatków dla spadku zatrudnienia w roku 1999 i w latach 2001–2002 należy uznać za fałszywą. Istnieją natomiast przesłanki świadczące o pewnym niekorzystnym oddziaływaniu podatków i paropodatków na perspektywy legalnego zatrudnienia osób najmniej produktywnych, także tych które utraciły pracę w wyniku szokowych zmian na polskim rynku pracy. W przypadku tej grupy opodatkowanie z jednej strony ogranicza (w połączeniu z płacą minimalną) szanse na legalne zatrudnienie, z drugiej, poprzez preferencyjne opodatkowanie alternatywnych do pracy dochodów ze świadczeń podnosi płacę progową i ogranicza aktywność zawodową. Te niekorzystne efekty pogłębiane są przez praktyczny brak progresji podatkowej na początku skali dochodowej (tzn. wysokie obciążenia niskich dochodów). Jednocześnie jednak to inne instytucje i czynniki strukturalne mają daleko większy wpływ na podaż i popyt na pracę niż same podatki sensu stricto i dopiero interakcja tych czynników z opodatkowaniem pracy łącznie wywiera negatywny wpływ na zatrudnienie w Polsce. Tym samym zmiany tylko po stronie podatkowej powinny wspierać inne reformy na polskim rynku pracy, w tym zwłaszcza reformy ograniczające zakres subsydiów do czasu wolnego (transfery społeczne dla osób poniżej wieku emerytalnego) a nie być wobec nich pierwotne.

¹¹⁰ Wyższe podatki choć w długim okresie nie wpływają istotnie na popyt na pracę i podaż pracy wykwalifikowanych pracowników to obniżają konsumpcję prywatną tych osób. Jeśli jednocześnie finansują one głównie transfery społeczne, pobierane przez osoby nieaktywne to dobrobyt pierwszej z tych grup spada a drugiej rośnie. Opodatkowanie ma więc (samo w sobie) głównie znaczenie redystrybucyjne.

3.2. Wynagrodzenie minimalne

3.2.1. Rola wynagrodzenia minimalnego

Wynagrodzenie minimalne ustanawiane jest w celu zmniejszenia rozpiętości dochodowych i zwiększenia atrakcyjności dla pracowników prac niskopłatnych, niewymagających wysokich kwalifikacji. Jednocześnie jednak wynagrodzenie minimalne usztywnia wynagrodzenia od dołu, utrudniając procesy dostosowawcze na rynku pracy i zmniejszając elastyczności popytu i podaży pracy.

Wynagrodzenie minimalne obowiązuje w większości państw rozwiniętych, choć specyficzne regulacje bywają bardzo różne. W niektórych państwach UE (w Austrii, Finlandii, Niemczech, Szwecji, Włoszech i na Cyprze) nie istnieje pojęcie ustawowego wynagrodzenia minimalnego, a ustalane jest ono w drodze negocjacji między pracodawcami i pracownikami w porozumieniach branżowych. W innych zaś (np. w Polsce) obowiązuje jedna stawka wynagrodzenia minimalnego na terenie całego kraju, a jeszcze w innych (Stany Zjednoczone, Kanada, Meksyk, Japonia) jest ona zróżnicowana regionalnie.

Należy podkreślić, że ewentualne zniekształcenia powodowane przez wprowadzenie wynagrodzenia minimalnego dotyczą tylko osób o najniższych potencjalnych dochodach, czyli stosunkowo nielicznej grupy osób niskokwalifikowanych i/lub wchodzących na rynek pracy, a nie całej zbiorowości aktywnych zawodowo. Zniekształcenie takie powstaje, gdy wprowadzona płaca minimalna jest wyższa od płacy równowagi (tzn. takiej, w której podaż i popyt na pracę w danej grupie zrównują się) i powoduje przewagę podaży pracy nad popytem na nią w danej grupie. Możliwa jest także sytuacja, w której osoby w danej grupie są tak nisko produktywne, że nie są w stanie wypracować produktu wartego więcej niż płaca minimalna (powiększona o pozapłacowe koszty pracy) i w związku z tym nie mają szans na znalezienie legalnego zatrudnienia.

Badania empiryczne nad wpływem wynagrodzenia minimalnego na sytuację na rynku pracy nie przynoszą jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o jego siłę i kierunek. Generalnie wydaje się, że o ile wynagrodzenie minimalne nie jest bardzo wysokie, to nie stanowi ono szczególnej bariery dla wzrostu zatrudnienia i nie ma większego wpływu na rozkład wysokości wynagrodzeń.¹¹¹ Badania panelowe dla państw OECD wskazują także, że wysokość płacy minimalnej negatywnie wpływa na zatrudnienie osób młodych, natomiast nie wywiera wpływu na zatrudnienie osób w *prime-age*.¹¹²

Relatywnie niewielkie znaczenie płacy minimalnej dla poziomu zatrudnienia jest spowodowane wieloma czynnikami, a do najważniejszych z nich można zaliczyć: stosunkowo nieliczne grupy osób, dla których rozwiązanie to ma znaczenie, niską elastyczność popytu na pracę (również niskokwalifikowaną) w krótkim okresie, zawieranie kontraktów innych niż umowa o pracę (i omijanie w ten sposób regulacji związanych z płacą minimalną), wreszcie możliwość występowania mechanizmów monopsonu po stronie pracodawców. Nie ulega jednak wątpliwości, że ograniczony wpływ wynagrodzeń minimalnych na sytuację na rynku pracy wynika z tego, że ich poziom nie jest nadmiernie wysoki w większości państw rozwiniętych, choć oczywiście istnieją wyjątki, jak Francja, Belgia lub Holandia. Warto zauważyć, iż udział płacy minimalnej w przeciętnym wynagrodzeniu w sektorze przedsiębiorstw w Polsce był w 2002 roku równy średniej dla państw naszego regionu (por. tabela 39).

¹¹¹ Zobacz np. Card i Krueger (2000), problem szerzej opisał Brown (1999). Badanie Carda i Kruegera odnosi się do specyficznego rynku pracy w New Jersey i jego wyniki nie mogą być w prosty sposób odniesione do sytuacji większości państw europejskich, gdzie generalnie wynagrodzenie minimalne i udział pracujących za wynagrodzenie minimalne są wyższe niż w USA. Według Dolado et al. (1996) również w Europie wpływ płacy minimalnej na poziom zatrudnienia jest niewielki.

¹¹² Wzrost płacy minimalnej o 10 procent przekłada się na spadek stopy zatrudnienia osób w wieku 15–19 lat o 4 procent, a osób w wieku 20–25 o 1 procent (OECD 1998).

Tabela 39. Wynagrodzenie minimalne w wybranych krajach w 2002 r.

Kraj	Udział zatrudnionych za wynagrodzenie minimalne w zatrudnieniu (pełne etaty)	Udział płacy minimalnej w przeciętnym wynagrodzeniu w sektorze przedsiębiorstw	Płaca minimalna w EURO wg parytetu siły nabywczej
Belgia	x	46,4	1 161
Bułgaria	5,1	39,7	127
Czechy	2,0	34,0	358
Estonia	6,9	30,5	226
Francja	14,0	x	1 136
Grecja	x	x	679
Hiszpania	0,8	36,2	605
Holandia	2,3	49,3	1 196
Irlandia	2,1	50,0	856
Litwa	8,8	38,1	252
Luksemburg	15,1	50,4	1 276
Łotwa	15,4	35,2	198
Malta	3,5	53,9	752
Polska	4,0	33,0	333
Portugalia	4,0	43,0	530
Rumunia	8,9	31,3	136
Słowacja	0,1	32,4	283
Słowenia	2,6	45,3	655
Stany Zjednoczone	1,5	34,5	826
Węgry	11,4	42,1	384
Wielka Brytania	1,8	34,4	960

Źródło: Eurostat.

3.2.2. Wynagrodzenie minimalne w Polsce

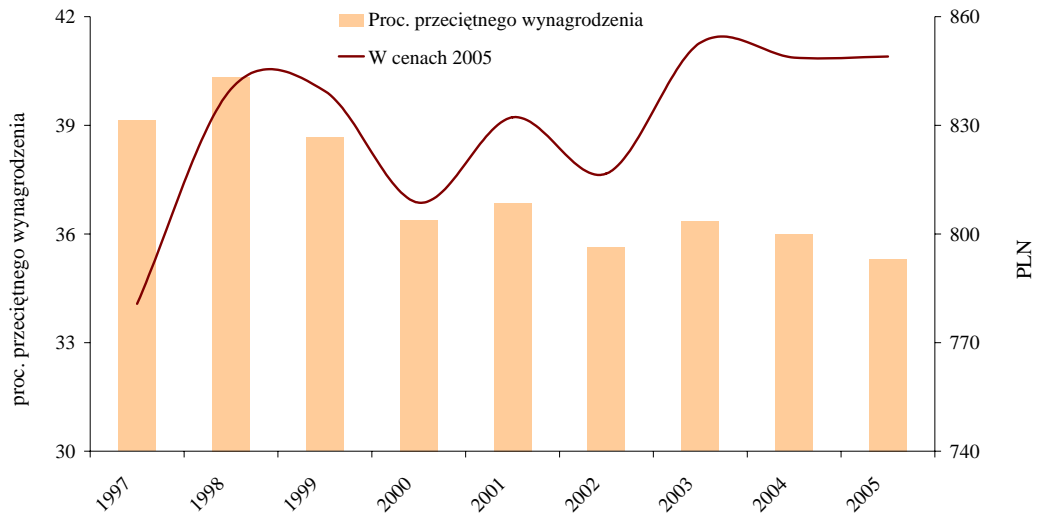
Według Konstytucji RP wysokość minimalnego wynagrodzenia w Polsce lub sposób wyznaczania jego wysokości, reguluje ustawa. Jest to *Ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę* z dnia 10 października 2002 r., zgodnie z którą wynagrodzenie jest corocznie ustalane przez Komisję Trójstronną ds. Społeczno-Gospodarczych lub rząd, jeśli komisja nie jest w stanie określić jego poziomu w wymaganym terminie.

Wzrost płacy minimalnej następuje z roku na rok i jest nie niższy niż wskaźnik inflacji. W ustawie zapewniono pracodawcy możliwość obniżenia płacy poniżej wynagrodzenia minimalnego dla pracowników wchodzących na rynek pracy: w przypadku pierwszego roku pracy jest to 80 proc. wynagrodzenia minimalnego, w drugim roku pracy – 90 proc. Rozwiązanie to ma obowiązywać tylko do końca 2005 r.¹¹³

Od 1 stycznia 2005 r. wynagrodzenie minimalne wynosi 849 PLN brutto (ok. 619 netto). Udział wynagrodzenia minimalnego w przeciętnym wynagrodzeniu w gospodarce narodowej utrzymuje się w okolicach 35–37 proc. i nie odbiega znacząco od udziału występującego w innych krajach europejskich. Jednocześnie po 2000 r. nastąpił pewien wzrost realnego wynagrodzenia minimalnego, za wyjątkiem 2002 r., kiedy pozostawiono wynagrodzenie na poziomie z 2001 r. i 2004 r., kiedy wzrost nominalny był nieco mniejszy od inflacji. W 2005 r. wzrost nominalny powinien być zbliżony do inflacji, a wartość wynagrodzenia minimalnego nie powinna się zmienić.

¹¹³ Wymienione zasady zostały istotnie zmodyfikowane przez ustawę z dnia 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu minimalnym. W myśl jej założeń wzrost wynagrodzenia minimalnego będzie następował o wskaźnik inflacji oraz 2/3 prognozowanego wzrostu PKB, o ile wynagrodzenie minimalne jest niższe od 50 proc. przeciętnego wynagrodzenia. Rozwiązanie to uznać należy za potencjalnie bardzo niekorzystne dla sytuacji na polskim rynku pracy.

Wykres 65. Minimalne wynagrodzenie w latach 1997–2005.



Dla 2005 r. szacunek przeciętnego wynagrodzenia na podstawie ustawy budżetowej na 2005 r.

Źródło: Obliczenia własne DAE MGiP, dane GUS.

W ostatnich latach wynagrodzenie minimalne jest w praktyce indeksowane według wskaźnika wzrostu cen, a nie wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Za takim postępowaniem przemawia to, że wzrost wynagrodzeń w gospodarce jest wynikiem wzrostu produktywności i nie dotyczy wszystkich pracujących – w związku z tym indeksowanie według wynagrodzeń, zwłaszcza w kraju o znacznym udziale osób o niskich kwalifikacjach, może prowadzić do poszerzania grupy osób nie mających szans na produktywnie zatrudnienie przy danym poziomie płacy minimalnej.

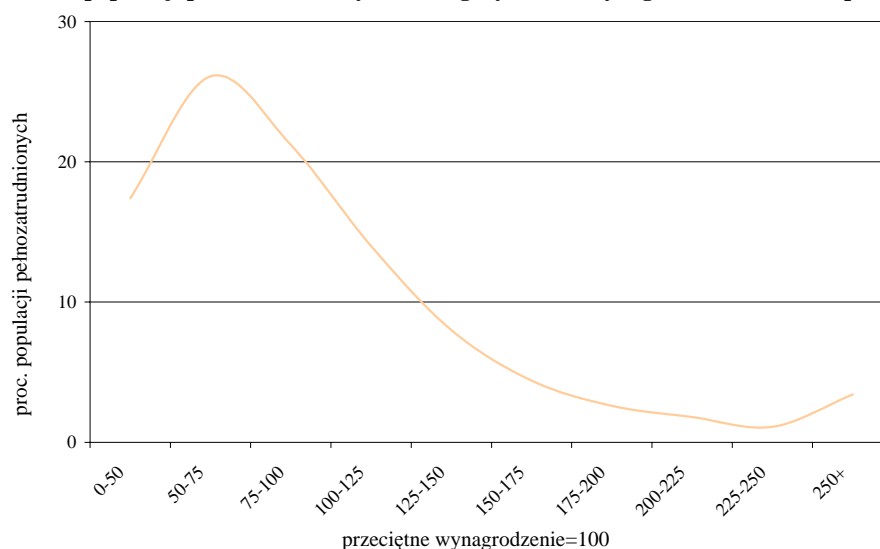
Tylko nieznaczna część pracujących – 4 proc. w przeliczeniu na pełnozatrudnionych w październiku 2002 r. – pracuje za wynagrodzenie minimalne. Jednocześnie, jak opisano we wcześniejszych częściach Raportu, Polska jest krajem o stosunkowo niskim przeciętnym poziomie kwalifikacji, produktywności i – co za tym idzie – wynagrodzeń. Ma to wpływ na rozkład wysokości wynagrodzeń (wykres 66) – jest on w Polsce silnie prawostronny, z dominantą w przedziale 50–75 proc. przeciętnego wynagrodzenia, większością zatrudnionych (64,7 proc.) zarabiającą poniżej przeciętnego wynagrodzenia i 17,4 proc. zarabiającymi poniżej 50 proc. przeciętnego wynagrodzenia (płaca minimalna w październiku 2002 r. stanowiła 34,1 proc. przeciętnego wynagrodzenia). Również w rozkładach wynagrodzeń uzyskiwanych na podstawie BAEL trudno zauważyć grupowanie się pracujących wokół minimalnego wynagrodzenia, z drugiej strony udziały pracujących w niższych przedziałach są nieco wyższe. Można też zidentyfikować grupy zawodowe i wiekowe, w których udział najniższych wynagrodzeń jest wyjątkowo wysoki – są to przede wszystkim osoby młode i o niższych kwalifikacjach (CASE 2004a). Powyższe dane wskazują, że na poziomie całej gospodarki wynagrodzenie minimalne, w jego obecnej wysokości, raczej nie stanowi bariery dla wzrostu zatrudnienia po stronie popytowej,¹¹⁴ jednocześnie jednak sugerują, że przy obecnej strukturze gospodarki, przy nadal stosunkowo niskiej produktywności, podniesienie wynagrodzenia minimalnego może objąć bardzo dużą liczbę pracujących i prawdopodobnie nie pozostanie bez wpływu na popyt na pracę, zwłaszcza osób bez doświadczenia zawodowego i niskokwalifikowanych.

Wysokość wynagrodzenia minimalnego wpływa nie tylko na popyt na pracę, ale również na podaż pracy. Oczywiście jest, że wyższe wynagrodzenie minimalne powoduje wzrost dochodu osoby pracującej za wynagrodzenie minimalne i atrakcyjność tej pracy (z tym, że skutkiem ubocznym może być spadek zatrudnienia, czyli zmniejszenie jednostkowego prawdopodobieństwa pozostania w pracy lub jej znalezienia). Niemniej jednak, wyższe wynagrodzenie minimalne stanowi barierę dla osób nisko produktywnych i gotowych podjąć pracę za niższą płacę. Wykres 65 w poprzednim

¹¹⁴ Gdyby było inaczej, przypuszczalnie można by zaobserwować grupowanie się wynagrodzeń w okolicach minimalnego wynagrodzenia, choć sam fakt grupowania się nie stanowiłby wystarczającego dowodu na istotny wpływ wynagrodzenia minimalnego na poziom zatrudnienia. Jednocześnie należy podkreślić, że brak jest jednoznacznej, ekonometrycznej weryfikacji wpływu płacy minimalnej na poziom zatrudnienia w Polsce.

podrozdziale wskazuje, iż około 20 procent bezrobotnych w Polsce deklaruje gotowość pracy za co najwyżej 800 PLN, a kolejne 50 procent jest gotowe pracować za wynagrodzenie między 800 a 1000 PLN.¹¹⁵ Obecny poziom płacy minimalnej ogranicza więc efektywną podaż pracy w przypadku około jednej piątej bezrobotnych, uniemożliwiając zarazem wywarcie przez nich presji na płacę, prowadzącej do ich obniżenia i zwiększenia zatrudnienia. Z drugiej jednak strony, skoro jedynie kilka procent pracujących otrzymuje płacę minimalną, można przypuszczać, iż popyt na niskopłatną pracę osób najmniej produktywnych jest niższy od jej podaży ze względu na czynniki o charakterze strukturalnym, właściwie niezależne od oczekiwań płacowych osób najmniej produktywnych. Co więcej, wysoki klin podatkowy dla osób nisko produktywnych przyczynia się do dysproporcji pomiędzy wynagrodzeniem netto otrzymywanym a całkowitym kosztem pracy. W tej sytuacji trudne jest rozstrzygnięcie, czy to poziom płacy minimalnej, czy klin podatkowy odgrywa większą rolę w przypadku podaży pracy tych osób.

Wykres 66. Rozkład populacji pełnozatrudnionych według wysokości wynagrodzenia brutto w październiku 2002 r.



Źródło: *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2002 r.* GUS.

Ponadto, w sytuacji, gdy wysokość płacy minimalnej jest porównywalna z wysokością niektórych świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego, które ponadto zapewniają trwały i pewny dochód (problem ten został szerzej opisany w rozdziale drugim niniejszej części Raportu), atrakcyjność niskopłatnej pracy jest relatywnie niewielka. Co więcej, niska siła nabywcza płacy minimalnej (np. w porównaniu do innych NMS) sprzyja występowaniu zjawiska „biednych pracujących” („working poor”). Tak więc podniesienie płacy minimalnej mogłoby się wydawać dobrym narzędziem polityki społecznej i polityki rynku pracy tylko w sytuacji, gdyby jednocześnie nie powodowało podniesienia kosztów i zmniejszenia popytu na pracę tych osób, którym w założeniu miało pomóc. Wydaje się jednak, że nie jest to przypadek Polski w sytuacji, w której niemal 70 procent bezrobotnych deklaruje płacę progową zbliżoną lub niższą od płacy minimalnej, jej podniesienie w Polsce działałoby na niekorzyść tych osób, poprzez istotne usztywnienie wynagrodzeń od dołu.

3.2.3. Różnicowanie wynagrodzenia minimalnego

Jak zauważono we wcześniejszych podrozdziałach, wysokość wynagrodzenia minimalnego jest istotna tylko dla niektórych grup na rynku pracy. O ile generalnie chodzi tu o osoby bez doświadczenia zawodowego i/lub wykształcenia, to w Polsce można zauważyć także duże zróżnicowanie wynagrodzeń (i jakości zasobów ludzkich) zarówno regionalne, jak i międzysektorowe. Co więcej, regionalne rynki pracy różnią się też stopą bezrobocia, co powoduje różną presję na płacę w różnych częściach kraju. W związku z tym ustalanie jednego, niezależnego od regionu, wieku pracownika

¹¹⁵ Obliczenia własne na podstawie danych BAEL z roku 2004. Ankietowani podawali płacę brutto, za którą chętni byłiby podjąć pracę.

i branży wynagrodzenia minimalnego powoduje, że w pewnych specyficznych sytuacjach może ono wprowadzać poważne zniekształcenia w funkcjonowaniu lokalnego rynku pracy.

Wynagrodzenia są w Polsce bardzo zróżnicowane, w zależności od regionu zamieszkania – jest to naturalna konsekwencja nierównomiernego, w ujęciu geograficznym, rozwoju gospodarczo-społecznego. Na podstawie danych na poziomie województw,¹¹⁶ można zauważyć, że o ile w 2003 r. minimalne wynagrodzenie stanowiło aż 40,6 proc. przeciętnego wynagrodzenia w województwie podkarpackim, to w województwie mazowieckim było to zaledwie 26,5 proc. Także staż pracy ma duże znaczenie dla wysokości osiąganego wynagrodzenia – w październiku 2002 r. przeciętne wynagrodzenie pracowników o stażu do jednego roku było o ponad 1/3 niższe od przeciętnego (GUS 2003).

W związku z tym postulat większego różnicowania płacy minimalnej – przede wszystkim ze względu na staż pracy i region – jest często podnoszony i uzasadniony.¹¹⁷ Wprowadzenie rozwiązań regionalnych jest jednak utrudnione m.in. przez to, że zróżnicowanie sytuacji na rynku pracy i wynagrodzeń w województwach jest często większe niż zróżnicowanie między województwami, w związku z tym płaca minimalna ustalana np. dla województw oznaczałaby tylko przeniesienie problemu na niższy poziom. Natomiast obecnie funkcjonujące różnicowanie wynagrodzenia minimalnego w zależności od stażu jest rozwiązaniem pożądanym, celowym i należy dążyć do jego utrzymania również po 2005 r.

3.3. Związki zawodowe i dialog społeczny

Płace odgrywają zasadniczą rolę dla równoważenia się popytu i podaży pracy, będąc ceną ważnego czynnika produkcji i równocześnie stanowiąc główne źródło dochodu większości członków społeczeństwa. Dlatego mechanizmem jej ustalania zainteresowani są zarówno pracodawcy, pracownicy jak i osoby bezrobotne. Teoria ekonomii postrzega związki zawodowe przede wszystkim przez pryzmat ich wpływu na kształtowanie się wynagrodzeń w gospodarce, w szczególności na sztywność płac. Członkowie związków mogą dzięki temu korzystać ze swoistej monopolistycznej renty (Layard et al. 1991), która jest bodźcem do wstąpienia w szeregi związku (Naylor, Raam 1993). Możliwością uzyskiwania takiej renty tłumaczy się wysokie zazwyczaj uzwiązkowanie w sektorze publicznym (Freeman 1994). W celu zwiększenia swojej siły przetargowej, także pracodawcy formują własne organizacje. Negocjacje zbiorowe mogą się jednak odbywać na różnym szczeblu centralizacji i przy różnym stopniu koordynacji działań ich uczestników. Ponadto, przynależność związkowa zmniejsza niepewność zatrudnienia i zmienność płacy (Agell 2000), umożliwia uzyskanie dodatkowych korzyści w postaci ustaleń dotyczących warunków i czasu pracy, wymiaru urlopu etc. (Booth, Chatterji 1995). Czynniki te powinny odgrywać rolę także w sektorze prywatnym i przyczyniać się do zawierania układów zbiorowych, nawet gdy wpływ związków na płace jest znikomy. Związki zawodowe mogą także wpływać na kształt prawa pracy lub innych instytucji rynku pracy. W świetle ekonomii, zasadnicze jest jednak pytanie, czy i jak, związki zawodowe i obowiązujące reguły negocjacji płacowych, wpływają na poziom zatrudnienia, bezrobocia i rozkład wynagrodzeń w gospodarce.

3.3.1 Doświadczenia międzynarodowe

Trwałe podniesienie się stóp bezrobocia w następstwie przejściowego szoku w Europie Zachodniej¹¹⁸ w latach siedemdziesiątych wyjaśniano nadmierną presją na poziom płac, wynikającą z asymetrii wpływu na negocjacje płacowe pracowników zrzeszonych w związkach i pracowników niezrzeszonych oraz bezrobotnych. Efekt ten, noszący nazwę *insider-outsider* sugeruje, iż większa

¹¹⁶ Przepuszczalnie w dziedzinie wynagrodzeń jeszcze większe zróżnicowanie występuje wewnątrz poszczególnych województw niż między województwami (tak jest w wypadku np. bezrobocia); niestety nie dysponujemy danymi na temat poziomu przeciętnych wynagrodzeń na poziomie powiatów.

¹¹⁷ Np. CASE (2004a), World Bank (2004).

¹¹⁸ Szok ten polegał na wystąpieniu negatywnego impulsu popytowego, jakim był szok naftowy, spadku zatrudnienia i wzroście bezrobocia w jego następstwie, a następnie utrzymaniu się bezrobocia na wyższym poziomie niż przed wystąpieniem szoku, mimo, iż sam szok zaniknął.

skala uzwiązkowienia¹¹⁹ implikuje wyższe płace i niższe zatrudnienie (Blanchard, Summers 1986). Ulega on intensyfikacji, gdy występują znaczne różnice między stopniem uzwiązkowienia a objęciem siły roboczej układami zbiorowymi zawieranymi przez związki, ponieważ wtedy płace ustalane przez związki zawodowe i pracodawców, a więc potencjalnie wyższe, obowiązują także osoby nie mające wpływu na te negocjacje i nie będące w stanie przeliczyć ustalonych poziomów płac w dół (Layard, Nickell 1999). O charakterze powiązań między działalnością związków zawodowych a zmiennymi rynku pracy mówi hipoteza Calmforsa i Driffila (1988), według której dynamika wynagrodzeń najniższa jest w systemach o najbardziej zdecentralizowanych (odbywających się na poziomie przedsiębiorstw) lub całkowicie zcentralizowanych (obejmujących całą gospodarkę) negocjacjach płacowych. Przypadkiem pośrednim i, w świetle teorii Calmforsa–Driffila, najgorszym, są rokowania na szczeblu branż, ponieważ wtedy dynamika wynagrodzeń jest najwyższa ze względu na większą niż w modelu zdecentralizowanym siłę związków, które jednak nie internalizują efektów zewnętrznych presji płacowej, jak dzieje się to podczas negocjacji zcentralizowanych. Wtedy też największe jest ryzyko zróżnicowania stopnia uzwiązkowienia i objęcia siły roboczej układami zbiorowymi. Syntezą powiązań pomiędzy wielkościami makroekonomicznymi (bezrobocie, presja płacowa, inflacja) a stopniem centralizacji jest krzywa w kształcie odwróconej litery U.

Ważnym aspektem, szczególnie dla zróżnicowania płac między sektorami i przedsiębiorstwami, są też nieformalne ustalenia i zasady prowadzące do koordynacji działań i konsensusu pomiędzy partnerami społecznymi. Centralizacja zazwyczaj idzie w parze z koordynacją, jednak zdarzają się wyjątki.¹²⁰ Spójność postulatów i żądań może być także różna wśród związków zawodowych i wśród organizacji pracodawców. W kontekście wspierania wysokiego zatrudnienia i unikania dualizacji rynku pracy, najkorzystniejsze wydają się więc dwa modele negocjacji płacowych, zasadniczo od siebie różne:

- **negocjacje zdecentralizowane**, pod warunkiem niskiego uzwiązkowienia i objęcia siły roboczej układami zbiorowymi, czyli w przypadku słabych lub rozproszonych związków zawodowych. Inercja ustalanych wysokości płac jest wtedy niska i nie występuje asymetria pomiędzy żądaniami związków, postulatami pracodawców i oczekiwaniami pracowników nie zrzeszonych.
- **negocjacje maksymalnie skoordynowane i zcentralizowane**, korzystne w sytuacji istnienia silnych i rozbudowanych związków zawodowych oraz organizacji pracodawców.

Rzadko zdarza się jednak, by któryś z powyższych modeli występował w czystej postaci, ponadto kwantyfikacja stopnia centralizacji i koordynacji negocjacji jest niezwykle trudna (OECD 2004), a specyfiki każdego kraju utrudniają wyciąganie jednoznacznych wniosków z doświadczeń międzynarodowych. Na podstawie dotychczasowych badań Aidt i Tzannatos (2002) wnioskuje, iż wzrost siły związków zawodowych prowadzi do negatywnych efektów dla zatrudnienia (zwiększając płace osób chronionych przez związki), przy czym znaczenie obejmowania pracowników układami zbiorowymi jest większe niż uzwiązkowienia. Niemniej jednak, skala wpływu znacznie różni się dla poszczególnych państw, zaś sam efekt modyfikowany jest przez różną koordynację negocjacji. Wpływ związków zawodowych na rynek pracy ujawnia się także dzięki interakcjom między procesem negocjacji zbiorowych a innymi instytucjami rynku pracy. Belot i van Ours (2000) pokazali, iż skala uzwiązkowienia, podobnie jak stopień prawnej ochrony pracownika, podwyższają bezrobocie w przypadku negocjacji zdecentralizowanych, lecz efekty te znikają wraz ze wzrostem centralizacji i koordynacji negocjacji. Blanchard i Wolfers (2000) wskazują, że wysokie uzwiązkowienie i niska koordynacja podnoszą trwałość wpływu negatywnych szoków na zatrudnienie, czyli przyczyniają się do histerezy. Natomiast badania Elmeskova et al. (1998) i Komisji Europejskiej (2004) sugerują, iż negocjacje na średnim poziomie centralizacji intensyfikują negatywny wpływ klina podatkowego i hojności systemu zasiłkowego.¹²¹ Ponadto, wyższe uzwiązkowienie, skala objęcia siły roboczej układami zbiorowymi oraz centralizacja i koordynacja negocjacji płacowych wydają się w państwach OECD współwystępować z niższym zróżnicowaniem płac w gospodarce, lecz nie ma istotnych powiązań między tymi zmiennymi a tempem wzrostu płac realnych (OECD 2004). Istnieje zatem wiele modeli negocjacji zbiorowych, a ich wartościowania należy dokonywać niezwykle ostrożnie.

¹¹⁹ Uzwiązkowienie definiowane jest jako odsetek zatrudnionych należący do związków zawodowych.

¹²⁰ Najbardziej wymownym przykładem jest Japonia, gdzie negocjacje odbywają się głównie na poziomie przedsiębiorstw, ale ich koordynacja jest znaczna. Układy zbiorowe zawierane są podczas tzw. wiosennej ofensywy *shunto*.

¹²¹ Mierzonej tak zwaną stopą zastąpienia.

3.3.2. Związki zawodowe i negocjacje płacowe w Polsce

Kontekst międzynarodowy

Skala uzwiązkowienia i obejmowania siły roboczej układami zbiorowymi uległa w większości państw rozwiniętych obniżeniu w ciągu ostatnich dwóch dekad. Wiąże się to ze zmianą instytucjonalnego otoczenia działania związków oraz zakresu ich uprawnień (Cecchi, Lucifora, 2002), a także z przesunięciem zatrudnienia z przemysłu do usług, wzrostem bezrobocia, indywidualizacji stosunku pracy, upowszechnienia się innych form zatrudnienia niż umowy na czas nieokreślony. Istotną rolę dla zróżnicowania uzwiązkowienia pomiędzy państwami, oraz dla zmian tego wskaźnika w czasie, odgrywa także udział w zatrudnieniu tradycyjnie mocniej uzwiązkowanego sektora publicznego. Tabela 40 zawiera odsetki siły zatrudnionych należących do związków oraz objętych układami zbiorowymi dla wybranych państw OECD. Kraje zachodnioeuropejskie cechują się wyższymi wskaźnikami niż czwórka środkowoeuropejskich członków OECD, przy czym odsetek zatrudnionych przynależących do związków zawodowych w Polsce był w roku 2000 bardzo niski.¹²² Na początku lat dziewięćdziesiątych wynosił on powyżej 40 procent (CASE 2004a),¹²³ zatem skala i tempo zachodzących w Polsce zmian są wysokie. Redukcji ulegało też obejmowanie siły roboczej układami zbiorowymi, choć dane na ten temat należy traktować jako orientacyjne. Wskaźnik ten jest mniej zróżnicowany między państwami OECD niż wskaźnik uzwiązkowienia. Wyższy odsetek zatrudnionych objętych układami zbiorowymi w krajach zachodnioeuropejskich wynika z częstszego zawierania układów ponadzakładowych, ponieważ rozwiązania legislacyjne odnośnie ich rozszerzania na inne przedsiębiorstwa są podobne. W świetle wcześniejszych rozważań, relację pomiędzy stopniem uzwiązkowienia i objęcia układami zbiorowymi w Polsce należy uznać za relatywnie korzystną, nie wywołującą negatywnych efektów wynikających z monopolistycznych korzyści uzyskiwanych przez członków związków.

Tabela 40. Odsetek zatrudnionych należących do związków zawodowych i objętych układami zbiorowymi w wybranych państwach OECD (w procentach).

	Stopień uzwiązkowienia		Stopień objęcia układami zbiorowymi	
	1990 ^a	2000	1990 ^b	2000
Austria	47	37	>95	>95
Czechy	35	33	>55	>25
Dania	79	75	>70	>80
Francja	18	10	>90	>90
Hiszpania	11	15	>70	>80
Holandia	35	25	>70	>80
Japonia	31	25	>20	>15
Norwegia	58	59	>70	>70
Polska	33	15	>70	>40
Słowacja	57	36	–	>50
Stany Zjednoczone	15	13	18	14
Szwecja	80	79	>80	>90
Węgry	63	20	>45	>30
Wielka Brytania	39	31	>40	>30
Średnia OECD (nieważona)	42	34	66	60

a) Dla Czech, Polski, Słowacji i Węgier dane za rok 1995.

b) Dane dla Czech i Węgier pochodzą z ILO World Labour Report 1997–8, dla Polski z Riboud et al. (2002).

Źródło: OECD Employment Outlook 2004.

Nie jest możliwe jednoznaczne określenie stopnia centralizacji i koordynacji negocjacji płacowych w Polsce, ponieważ cechują się one dualnością. W przytłaczającej większości przedsiębiorstw sektora

¹²² Jedynie w Stanach Zjednoczonych, Francji i Hiszpanii stopień uzwiązkowienia był w rozpatrywanym okresie niższy. Jednakże we Francji i Hiszpanii nieporównywalnie wyższy był odsetek zatrudnionych objętych układami zbiorowymi, co świadczy o jakościowo innym modelu funkcjonowania związków zawodowych i dialogu społecznego w tych państwach.

¹²³ Szacunki przynależności związkowej w Polsce obarczone są ryzykiem niedokładności, ponieważ od początku lat dziewięćdziesiątych GUS nie zbiera odpowiednich danych. Informacje te pochodzą więc ze sprawozdawczości największych central związkowych, ale przynależność do związków operujących na poziomie zakładowym nie może być w ten sposób oszacowana. Informacje te można więc uzyskać z badań ankietowych, te jednak przeprowadzane są nieregularnie.

prywatnego odbywają się one na szczeblu zakładowym,¹²⁴ porozumienia ponadzakładowe występują rzadko, a uzwiązkowienie jest znikome. Natomiast w sektorze publicznym mamy do czynienia z silną rolą związków zawodowych prowadzących zcentralizowane negocjacje, odbywające się od roku 1994 w ramach Komisji Trójstronnej.¹²⁵ Komisja wyznacza wskaźnik wzrostu płac w sektorze publicznym, jednak stanowi on jedynie wytyczną, której złamanie nie jest obarczone sankcjami. W rezultacie, w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych płace w sektorze publicznym rosły szybciej niż implikowały wskazania Komisji (Socha, Sztanderska 1998), w późniejszym okresie prawidłowość ta nadal miała miejsce. Komisja Trójstronna pełni jednak przede wszystkim rolę forum dialogu społecznego, co omówione zostanie w dalszej części podrozdziału.

Dychotomia negocjacji płacowych w Polsce prowadzi więc do równoległego funkcjonowania dwóch wzorców, zbliżonych do teoretycznego optimum. Jednak ze względu na charakter prac Komisji Trójstronnej, możemy uznać za dominujący model skrajnie zdecentralizowany. W taki też sposób jest on oceniany przez instytucje międzynarodowe – według OECD (OECD 2004a) jedynie w Polsce, Czechach, na Węgrzech, w krajach anglosaskich oraz Japonii i Korei Płd. funkcjonuje tak rozproszony system negocjacji. Podobnie ocenić należy stopień koordynacji w sektorze prywatnym.

Struktura społeczna związków zawodowych

Ze względu na brak systematycznie gromadzonych danych nie jest możliwe dokładne oszacowanie liczby członków związków zawodowych na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat, niemniej jednak nie ulega wątpliwości, iż skala uzwiązkowienia uległa znacznemu obniżeniu. Ostatnie opublikowane badania CBOS na ten temat wskazują, iż do związków zawodowych należało w czwartym kwartale roku 2002 pomiędzy 2,2 a 2,4 miliona osób, co stanowiło 14,8 procent ogółu pracujących, 18,2 procent ogółu zatrudnionych w sektorze przedsiębiorstw i 7,5 procent populacji powyżej 18 roku życia (CBOS 2003). Badania wskazują także na ustabilizowanie się liczebności związków po okresie spadku w latach dziewięćdziesiątych (CBOS 2003), (CBOS 2005). Spadek ten następował od początku ubiegłej dekady: w 1991 roku do związków należało 18 procent dorosłych Polaków, w 1994 – 14 procent (Gardawski 2002). Dwie największe centrale – NSZZ „Solidarność” i OPZZ skupiały na koniec roku 2002 około 700 tysięcy osób, następną w kolejności organizacja – Forum Związków Zawodowych – liczyła około 250 tysięcy członków.¹²⁶

Odmierna była struktura demograficzna organizacji związkowych. Jedynie 5 procent członków NSZZ „S” oraz OPZZ to osoby młode poniżej 30 roku życia, w przypadku Forum jest to 13 procent. Młodzi ludzie chętniej wstępowali do pozostałych związków, na które składają się głównie związki zakładowe, lokalne oraz zrzeszające przedstawicieli określonych zawodów. W rezultacie średni wiek członków OPZZ wyniósł 44 lata, NSZZ „S” 43 lata, natomiast w Forum i w pozostałych związkach było to odpowiednio 38 i 36 lat.¹²⁷ „Solidarność” skupia głównie mężczyzn, dominują osoby o wykształceniu co najwyżej zawodowym, struktura OPZZ i, w mniejszym stopniu Forum, zbliżone są pod tym względem do struktury ogółu pracowników. Co ciekawe, związkowcy zrzeszeni w pozostałych organizacjach byli przeciętnie lepiej wykształceni (udział osób o wykształceniu wyższym wyniósł 37,4 procent).

Wśród członków związków zawodowych silnie nadreprezentowani są pracownicy sektora publicznego: 76,7 procent wśród nich pracuje w podmiotach państwowych, samorządowych lub publicznych, 16,2 procent w spółkach o kapitale mieszanym i jedynie 7,1 procent w przedsiębiorstwach prywatnych. Wśród ogółu badanych zatrudnionych odsetki te wynosiły odpowiednio 34,4 procent, 18,6 procent i 41,8 procent.¹²⁸ Niezależnie od rodzaju własności,

¹²⁴ Przyjmujemy oczywiście, iż brak układu zbiorowego równoważny jest negocjacom płacowym na szczeblu przedsiębiorstwa.

¹²⁵ Obecnie noszącej nazwę Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

¹²⁶ Autorzy badania CBOS (2003) sugerują, iż są to minimalne oszacowania liczebności związków i w rzeczywistości liczba członków NSZZ „S” i OPZZ waha się wokół poziomu 800 tysięcy.

¹²⁷ Przeciętny wiek pracującego w roku 2002 wyniósł 40 lat.

¹²⁸ 5,2 procent ankietowanych nie podało informacji na temat formy własności przedsiębiorstwa.

związkowcy byli przeciętnie lepiej wykształceni i więcej zarabiali niż pozostali pracownicy, co w odniesieniu do sektora prywatnego i prywatyzowanego oznaczało odwrócenie prawidłowości z lat dziewięćdziesiątych.¹²⁹ Ze względu na generalny spadek uzwiązkowienia a także spadek zatrudnienia w przemyśle, związki zawodowe w znacznie mniejszym stopniu skupiają robotników, przesunięcie nastąpiło w stronę usług publicznych. Pracownicy oświaty, kultury i służby zdrowia stanowili 39 procent członków związków, w przemyśle przetwórczym i usługach przemysłowych zatrudnionych było 24,6 procent a w transporcie i łączności 10,4 procent związkowców (CBOS 2003). Struktura ta bezpośrednio wiąże się z rozkładem wykształcenia wśród związkowców. Co więcej, to właśnie lekarze, inżynierowie i nauczyciele są uzwiązkowieni w najwyższym stopniu (26,7 procent), a ponad 80 procent robotników do związków zawodowych nie należy. Najwyższy stopień uzwiązkowienia (59,8 procent) obserwowany był w górnictwie, co odzwierciedla wysoką liczbę organizacji związkowych w tym sektorze.¹³⁰ Następne w kolejności były transport i łączność (32,4 procent) i oświata (27,8 procent). Z drugiej strony, jedynie 4,3 procent zatrudnionych w budownictwie i 6,7 procent zatrudnionych w handlu i usługach przynależało do związków.¹³¹ (CBOS 2003). Jeżeli w danym zakładzie działa organizacja związkowa, przynależność do niej deklaruje nieco ponad połowa (54 procent) badanych (CBOS 2005).

Analiza statystyk dotyczących polskich związków zawodowych potwierdza dualizację rynku w tym aspekcie, silne skupienie ruchu związkowego w sektorze publicznym i w mniejszym stopniu w przedsiębiorstwach prywatyzowanych. Można postawić tezę, że im słabiej dany sektor podlega konkurencji i w mniejszym stopniu obowiązują go zasady gospodarki wolnorynkowej, tym silniejsza pozycja związków zawodowych. Dowodzi to słuszności zdecentralizowanego modelu negocjacji płacowych w sektorze prywatnym. Wydaje się także, że pracownicy słabo uzwiązkowionych sektorów mogą mieć niewystarczający udział w dialogu społecznym ze względu na niedostateczną ich reprezentację w organizacjach związkowych. Powstaje zatem pytanie, w jaki sposób pracownicy tych sektorów są reprezentowani w konsultacjach tak istotnych kwestii jak poziom wynagrodzenia minimalnego czy projektów legislacyjnych dotyczących rynku pracy.

Znaczenie układów zbiorowych w Polsce

Układy zbiorowe w Polsce znaczenia nabrały po zmianie ustroju, kiedy zaczęto dostosowywać do wzorców zachodnioeuropejskich ustawodawstwo dotyczące związków zawodowych, organizacji pracodawców i rozwiązywania sporów zbiorowych. Nowelizacja Kodeksu Pracy z roku 1994 zwiększyła rolę zakładowych układów zbiorowych (zuz) i umożliwiła zawieranie układów ponadzakładowych (puz), których zadaniem miało być regulowanie treści stosunku pracy, z wyłączeniem pewnych kwestii (definicja niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy i praw stron w jego następstwie, urlopy macierzyńskie i wychowawcze etc.).¹³² Dwa lata później wprowadzono możliwość powoływania przez strony komisji pojednawczej, rozszerzono katalog naruszeń praw pracowniczych i wyklarowano kompetencje Państwowej Inspekcji Pracy w odniesieniu do przestrzegania praw pracowniczych (Czarzasty 2002). Ważną zmianą była też wprowadzona w roku 2001 możliwość zawieszania za porozumieniem stron układu zbiorowego na okres do 3 lat (wcześniej był to okres do jednego roku) w obliczu trudnej sytuacji finansowej pracodawcy. Układy zbiorowe zawierane są na czas określony lub bezterminowo, a zmiany do istniejących układów wprowadzać można w postaci protokołów dodatkowych.

Od roku 1994 obowiązuje wymóg rejestracji, przez ministra właściwego do spraw pracy, układów zbiorowych, także tych istniejących wcześniej, dlatego stanowiły one zdecydowaną większość

¹²⁹ Wnioski te należy jednak traktować z rezerwą, ze względu na niską liczebność próby, co zauważają sami autorzy badania CBOS (2003).

¹³⁰ Jedynie połowa związkowców w górnictwie należała do NSZZ „S” lub OPZZ.

¹³¹ Dane odnoszą się do ostatniego kwartału roku 2001. Autorzy badania twierdzą, że w tym temacie nie nastąpiły istotne zmiany, co zdaje się być potwierdzone przez badania z roku 2004, przynajmniej w kwestii relacji między uzwiązkowieniem poszczególnych branż (CBOS 2005).

¹³² Od przepisów tych, wyłączających określanie w układzie tych kwestii, odstąpiono wraz z nowelizacją Kodeksu Pracy obowiązującą od roku 2001.

z układów zarejestrowanych w roku 1995. Każdy kolejny rok przynosił spadek nowozarejestrowanych układów zbiorowych i protokołów dodatkowych, dopiero w roku 2003 tendencja ta została odwrócona – zarejestrowano 441 układów zakładowych obejmujących 174,6 tysięcy pracowników, wobec 310 układów w roku 2002.¹³³ Jednakże większość tych układów (około 70 procent w latach 2002–2003) zawierano po rozwiązaniu poprzedniego układu. Równocześnie zauważalna jest tendencja do odchodzenia od porozumień o stosowaniu układu przez podmioty nie będące jego stronami w momencie jego zawierania i zgłaszanie do rejestracji własnych układów zakładowych. Spadek liczby rejestrowanych układów wynikał z niechęci pracodawców, lecz odzwierciedlał także naturalny proces wyczerpywania się możliwości ich zawierania, w miarę jak przedsiębiorstwa mogące skorzystać z tego rozwiązywania wprowadzały je w życie.

Znacznie rzadsze jest zawieranie ponadzakładowych układów zbiorowych: według stanu na dzień 6. sierpnia 2004 roku Minister Gospodarki i Pracy zarejestrował 163 ponadzakładowe układy zbiorowe pracy i 155 protokołów dodatkowych do tych układów.¹³⁴ Ponadto zarejestrowano 46 porozumień o stosowaniu układów w całości lub w części oraz 8 protokołów dodatkowych do tych porozumień. Łącznie puz obejmują około 800 tysięcy pracowników, zatrudnionych u ponad 4 tysięcy pracodawców.¹³⁵ Są one w przytłaczającej większości zawierane w sferze budżetowej – poza nią zarejestrowano przed rokiem 2002 jedynie 11 puz. Ponadto, powielały one w zasadzie rozwiązania występujące w układach zakładowych (Czarzasty 2002).¹³⁶ Ponadzakładowe układy zbiorowe zawierane są głównie w sferze budżetowej, szczególnie w odniesieniu do układów obejmujących daną branżę.¹³⁷ Dlatego nie można właściwie mówić o negocjacjach płacowych na poziomie ponadzakładowym w sektorze prywatnym.

Zgodnie z obowiązującym Kodeksem Pracy, układ zbiorowy zawarty w danym przedsiębiorstwie dotyczy wszystkich jego pracowników (choć istnieje możliwość wyłączenia niektórych z nich), natomiast porozumienia ponadzakładowe mogą – gdy wymaga tego „ważny interes społeczny” – zostać przez ministra właściwego do spraw pracy rozszerzone na pracowników zatrudnionych u pracodawcy nieobjętego żadnym układem ponadzakładowym, prowadzącego taką samą lub zbliżoną działalność, co jednak nigdy nie miało miejsca. Przyczynia się to do relatywnie niskiego zróżnicowania wskaźników uzwiązkowienia i obejmowania siły roboczej układami zbiorowymi, ponieważ nie ma, tak powszechnej na przykład w Niemczech, praktyki rozszerzania układów na osoby nie należące do związków. Ponadto, w branżach tradycyjnie podatnych na zawieranie takich układów (jak górnictwo, hutnictwo lub niektóre gałęzie przemysłu), zachodziły procesy restrukturyzacyjne, w wyniku których duży nacisk w pertraktacjach związków zawodowych ze stroną rządową, pełniącą *de facto* funkcję pracodawcy, kładziono na zaspokojenie oczekiwań socjalnych i pakiety rekompensat.

3.3.3. Komisja Trójstronna i dialog społeczny

Rada Ministrów 22 października 2002 roku przyjęła dokument programowy rządu pn. „Zasady Dialogu Społecznego”. W dokumencie tym dialog społeczny opisano jako „całokształt wzajemnych relacji pomiędzy związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców”, obejmuje on więc w szczególności „ich stosunki (dwustronne lub trójstronne) z organami państwowymi takimi jak rząd i jego agendy, samorząd lokalny czy inne instytucje państwowe” oraz wyraża się „w mechanizmach

¹³³ Sprawozdania Głównego Inspektora Pracy z działalności PIP we właściwych latach.

¹³⁴ Na dzień 1 lipca 2005 było to odpowiednio 165 układów ponadzakładowych i 178 protokołów dodatkowych.

¹³⁵ Dane MGiP.

¹³⁶ Regulacje układów ponadzakładowych zorientowane są głównie na powszechnie obowiązujące przepisy prawa pracy w zakresie: zawierania oraz rozwiązywania stosunku pracy, czasu pracy, urlopów wypoczynkowych oraz szkoleń pracowników. Układy zakładowe są bardziej konkretne: praktycznie wszystkie regulują zasady wynagradzania, wiele zawiera zapisy dotyczące czasu pracy. Wyznaczają one ramy zawierania indywidualnego stosunku pracy i muszą co najmniej powielać rozwiązania układów ponadzakładowych, o ile takowe istnieją. Większość układów nie regulowała jednak ani zatrudniania w formie nietradycyjnej, ani partycypacji pracowników w podejmowaniu decyzji, ani też zmian struktury organizacyjnej przedsiębiorstw.

¹³⁷ Branżowy charakter części ponadzakładowych układów zbiorowych wynika z monopolistycznej pozycji pracodawców tych sektorach, co dotyczy w szczególności pracowników kolei, zaplecza energetyki, przemysłu obronnego, lotniczego.

rokowań, układów i porozumień oraz rozwiązywaniu sporów zbiorowych, a także komunikacji (wymiany informacji)”. Ta definicja najlepiej opisuje relacje zachodzące na poziomie dialogu branżowego, z zasady najbliższego tradycyjnemu pojmowaniu dialogu społecznego. Dotyczy on bowiem w sposób bezpośredni zarówno środowisk pracowniczych jak i pracodawców. Koncentruje się na warunkach pracy, płacach, świadczeniach socjalnych, polityce restrukturyzacji zatrudnienia i innych zagadnieniach istotnych z punktu widzenia ekonomii i kwestii społecznych. Dialog prowadzony pomiędzy reprezentatywnymi dla branż, a nawet całych sektorów, partnerami społecznymi może przebiegać w dwojaki sposób. Bezpośrednio – poza wyspecjalizowanymi instytucjami dialogu – jak ma to miejsce przy zawieraniu przez branżowe organizacje pracodawców i związków zawodowych ponadzakładowych układów zbiorowych pracy oraz w formie zinstytucjonalizowanej – na forum tzw. ciał branżowego dialogu społecznego. W Polsce jest to dialog ujęty w ramy formalne i realizowany na forum Trójstronnych Zespołów Branżowych. Pierwsze tego typu instytucje funkcjonują od ponad dziesięciu lat.

Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno–Gospodarczych

W podpisanym w 1993 roku „Pakcie o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania” wyrażono wolę utworzenia Komisji Trójstronnej ds. Społeczno–Gospodarczych mającej stanowić płaszczyznę wypracowywania wspólnego stanowiska w sprawie kierunków i instrumentów polityki społeczno – gospodarczej państwa. W związku z tym na podstawie uchwały Rady Ministrów, w 1994 roku powołano Komisję Trójstronną. Prawna podstawa działania Komisji w formie uchwały Rady Ministrów od początku była traktowana jako regulacja tymczasowa, obowiązująca do czasu uchwalenia ustawy. W roku 2002 w „Zasadach Dialogu Społecznego” podkreślono szczególną rolę, jaką Komisja Trójstronna do Spraw Społeczno–Gospodarczych odgrywa w polityce rządu. Nadanie Komisji Trójstronnej umocowania ustawowego stało się wskazane wraz z wprowadzeniem w nowej Konstytucji zasady mówiącej, że dialog i współpraca partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Polski. Ustawowa regulacja jej funkcjonowania pozwoliła na wykonywanie przez Komisję uprawnień i kompetencji w ramach porządku prawno–ustrojowego, szeroki zakres przedmiotowego działania Komisji i jej zespołów problemowych oraz szerokiej prawnej możliwości wnoszenia pod obrady spraw o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, których rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego, prowadzenia dialogu społecznego na szczeblu centralnym (krajowym) z reprezentatywnymi organizacjami związkowymi i pracodawców.

Zgodnie z ustawą z 2001 roku Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno–Gospodarczych stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego. Celem działalności Komisji jest dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego. Jej kompetencje to:

- prowadzenie dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz w innych ważnych sprawach społecznych lub gospodarczych wniesionych przez jedną ze stron, jeżeli uzna, że ich rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego,
- udział w pracach nad projektem ustawy budżetowej,
- ustalanie maksymalnego rocznego wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia u przedsiębiorców oraz orientacyjnych wskaźników przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w kolejnych kwartałach roku w stosunku do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku poprzedniego,
- dokonywanie kwartalnych ocen kształtowania się przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców,
- możliwość wystąpienia do pracodawców i organizacji związkowych o zdyscyplinowanie polityki płacowej (na podstawie ocen i informacji), możliwość wystąpienia do właściciela lub organu założycielskiego o przeprowadzenie kontroli gospodarki finansowej przedsiębiorcy.
- uzgadnianie wysokości średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok następny,
- uzgadnianie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę na rok następny,
- uzgadnianie wskaźnika waloryzacji emerytur i rent na rok następny.

Ponadto strona pracowników i strona pracodawców Komisji mogą zawierać ponadzakładowe układy zbiorowe pracy obejmujące ogół pracodawców zrzeszonych w reprezentowanych w Komisji organizacjach lub grupę tych pracodawców oraz pracowników zatrudnionych przez tych pracodawców, a także porozumienia określające wzajemne zobowiązania tych stron. Ustawa o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych przewiduje również możliwość tworzenia wojewódzkich komisji dialogu społecznego.

Oprócz tematów wynikających z kompetencji Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych – najczęściej na wniosek partnerów społecznych – na posiedzeniach plenarnych omawia się najistotniejsze bieżące sprawy społeczno gospodarcze. W ostatnich latach dotyczyły one między innymi programu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2003–2006, programu łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego, propozycji rozwiązań systemowych w ochronie zdrowia, problemu finansowania PKP, sytuacji w przemyśle stoczniowym. Strona rządowa przedstawiła program gospodarczy na lata 2002–2005, dokumenty „Strategia gospodarczego rozwoju Polski Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca”, Program Naprawy Finansów Rzeczypospolitej oraz Program Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych. W związku z narastającymi problemami pracowniczymi członkowie Komisji Trójstronnej przyjęli m.in. stanowisko dotyczące ochrony prawa pracownika do wynagrodzenia. Na początku 2003 roku rząd zgłosił inicjatywę rozpoczęcia na forum Komisji negocjacji „Paktu dla Pracy i Rozwoju”, jednak po przyjęciu przez Prezydium Komisji założeń programowo-organizacyjnych w sprawie paktu, przedstawiciele NSZZ „Solidarność” wycofali swoje poparcie dla tej inicjatywy.

W tym samym roku Trójstronna Komisja rozpoczęła negocjacje w najważniejszych kwestiach polityki społeczno-gospodarczej. Przede wszystkim były to kwestie:

- zwiększenia zakresu swobody działalności gospodarczej,
- naprawy finansów publicznych,
- sposobów obniżenia obciążeń z tytułu podatków w celu zwiększenia popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego,
- zasad prywatyzacji, która powinna przyczyniać się do kształtowania nowoczesnej struktury gospodarki, do tworzenia efektywnych miejsc pracy oraz uwzględniać interesy pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw,
- skali, zakresu i sposobu udzielania pomocy przez państwo (pomoc publiczna) przedsiębiorcom,
- zakresu urynnowienia usług publicznych,
- mechanizmu kształtowania wynagrodzeń w sferze budżetowej, usług publicznych oraz w sektorze przedsiębiorstw,
- prawa pracy, w tym roli układów zbiorowych pracy oraz przepisów regulujących zawieranie umów na czas nieokreślony i określony.

W efekcie pracy Zespołów Problemowych Trójstronnej Komisji uzgodniono m.in.: porozumienia w sprawach projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, założeń ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, wyników prac zespołu ds. prawa pracy i układów zbiorowych, projektu ustawy o indywidualnych kontach emerytalnych oraz ustawy o pracowniczych programach emerytalnych, a także ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Zagadnieniami dotyczącymi problematyki rynku pracy bezpośrednio zajmuje się Zespół problemowy Trójstronnej Komisji ds. polityki gospodarczej i rynku pracy mając w swym zakresie między innymi prace analityczne i oceniające działania w zakresie rynku pracy, dotyczące przede wszystkim przeciwdziałania bezrobociu i jego negatywnym skutkom, okresowej oceny skuteczności i efektywności dotychczas stosowanych narzędzi, instytucji i programów polityki rynku pracy przy pomocy ustalonych wcześniej wskaźników.¹³⁸

¹³⁸ Do których należą poziom bezrobocia, zatrudnienia, aktywności ekonomicznej, kwalifikacji zawodowych oraz poziom adaptacji pracowników ze szczególnym naciskiem na sytuację grup znajdujących się w gorszym położeniu na rynku pracy.

Trójstronne Zespoły Branżowe

Przyczyną powoływania Trójstronnych Zespołów Branżowych była potrzeba wypracowania modelu podejmowania decyzji społeczno – gospodarczych uwzględniających zróżnicowane interesy partnerów społecznych w restrukturyzowanych branżach (sektorach) polskiej gospodarki, zaistniałych w nowych uwarunkowaniach polityczno – ekonomicznych, które powstały z początkiem lat 90-tych. Proces transformacji polskiej gospodarki, a w szczególności konieczność przeprowadzenia procesów prywatyzacyjnych w dużych przedsiębiorstwach państwowych, miał zasadniczy wpływ na rynek pracy i na kwestie socjalne. Potrzeba zmiany struktury własnościowej w kluczowych sektorach gospodarki wiązała się z racjonalizacją zatrudnienia. Procesy te nie miałyby szansy powodzenia bez porozumienia się partnerów reprezentujących strony dialogu społecznego. Ich zgoda co do warunków przebiegu zmian strukturalnych mogła zostać osiągnięta jedynie przy spełnieniu warunku zapewnienia możliwie najskuteczniejszego zabezpieczenia socjalnego pracowników.

Na przełomie lat 2001–2002 uwidoczniła się potrzeba usystematyzowania i sformalizowania oraz usprawnienia działalności Trójstronnych Zespołów Branżowych z wykorzystaniem zasad dialogu społecznego. Pojawiła się koncepcja przekształcenia dotychczas samodzielnych TZB w zespoły problemowe Trójstronnej Komisji ds. Społeczno – Gospodarczych. To rozwiązanie miało im przynieść umocowanie prawne i poprawić możliwości funkcjonowania. Wobec sprzeciwu reprezentantów związków zawodowych i wobec zmiany dotychczasowej formuły TZB postanowiono, że zespoły będą działały obok Komisji Trójstronnej pozostając głównym, niezależnym organizacyjnie forum dla krajowego dialogu branżowego.

W czasie kilkuletniej działalności zespołów przedmiotem uzgodnień dla określonych branż były główne dokumenty kierunkowe, do których m.in. należały: Górniczy Pakiet Socjalny, Hutniczy Pakiet Socjalny – Porozumienie w Sprawie Warunków Osłon Socjalnych Procesu Restrukturyzacji Hutnictwa Żelaza i Stali, Program Restrukturyzacji Przemysłu Hutnictwa Żelaza i Stali w Polsce – 1998 oraz Aktualizacja 2001 r., Aneks do Programu Restrukturyzacji Przemysłu Obronnego i Wsparcia w Zakresie Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych RP (Restrukturyzacja Zatrudnienia), Program Restrukturyzacji Polskiego Przemysłu Koksowniczego, Koksowniczy Pakiet Socjalny, Strategia dla Przemysłu Lekkiego na lata 2000–2005, Program Restrukturyzacji Górnictwa i Przetwórstwa Siarki w Polsce.

Wymienione dokumenty wynegocjowane bądź skonsultowane w układzie trójstronnym stanowią bezsprzeczny dorobek polskiego dialogu sektorowego, niezależnie od późniejszych modyfikacji tych programów. Najistotniejszy jest fakt, że powstały i nadal są tworzone w wyniku consensusu stron. Dialog jest kontynuowany ale jego efekty nie w pełni satysfakcjonują strony pomimo intensywnej i żmudnej pracy wkładanej w dochodzenie do wspólnych ustaleń, gdyż są przypadki, iż strona rządowa nie w pełni realizuje uzgodnienia i nałożone na nią zobowiązania. Z poziomu strony rządowej widoczna jest też tendencja wzajemnego przerzucania zadań do wykonania pomiędzy resortami, czy też jednostkami organizacyjnymi jednego urzędu.

Dialog społeczny prowadzony w ramach Trójstronnych Zespołów Branżowych jest równoprawną – obok działania Trójstronnej Komisji ds. Społeczno – Gospodarczych i dialogu regionalnego w wojewódzkich komisjach dialogu społecznego – równoległą prowadzoną formą dialogu. Obserwując dotychczasowe doświadczenia Unii Europejskiej, widoczny jest bardzo dynamiczny rozwój struktur branżowych, który ma swoje odzwierciedlenie w istniejących już około trzydziestu unijnych komitetach sektorowych. Polscy partnerzy społeczni włączając się w ich prace muszą stworzyć podobne płaszczyzny dialogu i porozumienia na poziomie krajowym.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej pojawiły się kwestie stanowiące o nowej rzeczywistości dialogu społecznego w Polsce, z którą przyszło się zmierzyć zarówno partnerom społecznym, jak również rządowi. Przystąpienie do UE oznacza, po pierwsze, bardzo rygorystyczną politykę odnośnie pomocy publicznej dla przedsiębiorstw. Jest to praktycznie zakończenie praktyki wspierania poszczególnych sektorów z budżetu państwa, przynajmniej w dotychczasowej skali i zakresie. Po drugie wspomnieć należy o zasadniczych kwestiach strukturalnych, historycznych oraz kulturowych różniących polski dialog branżowy od europejskiego dialogu sektorowego, jak również od dialogu mającego miejsce w poszczególnych krajach Unii Europejskiej (UE15).

4. Regulacje prawne rynku pracy a jego funkcjonowanie

4.1. Czym jest elastyczność prawa pracy?

Niniejszy podrozdział poświęcony jest analizie oddziaływania prawnych regulacji stosunku pracy na obecną sytuację polskiego rynku pracy. Wbrew rozpowszechnionemu pogładowi, utożsamianie elastyczności prawa pracy i elastyczności rynku pracy jest daleko idącym uproszczeniem. Związki takie są bardzo złożone, a w zrozumienie ich rzeczywistej natury jest szczególnie ważne dla określenia właściwej roli, jaką w polityce rynku pracy odgrywać mogą różne działania o charakterze regulacyjnym i deregulacyjnym, a także jak ich oddziaływanie na rynek pracy powiązane jest z innymi jego instytucjonalnymi cechami.

Głównym powodem wprowadzania prawnej regulacji stosunku pracy jest zmniejszenie niepewności osób pracujących odnośnie utrzymania pracy i uzyskiwania z niej dochodu oraz ochrona tych osób przed ewentualnymi nadużyciami ze strony pracodawcy. Prawo pracy reguluje stosunki pracy w dwóch podstawowych obszarach, różniących się siłą związku między pracownikiem a pracodawcą. Obszar pierwszy dotyczy zasad pracy na czas nieokreślony, drugi – umów na czas określony i pracy tymczasowej. Rozwiązania dotyczące pracy na czas nieokreślony regulują przede wszystkim zakres obowiązku wypłaty odpraw, długości okresu wypowiedzenia, konsultacji i ewentualnie uzyskania zgody stron trzecich (reprezentacji pracowników, urzędów publicznych itp.) oraz podawania powodów rozwiązania stosunku pracy. W odniesieniu do umów na czas określony oraz pracy w niepełnym wymiarze i tymczasowej, regulacje dotyczyć mogą także dopuszczalności zawarcia takiego kontraktu, liczby jego dopuszczalnych ponowień i maksymalnej długości ich trwania. Szczególne miejsce w prawie pracy pełnią także dodatkowe wymogi odnośnie przeprowadzania zwolnień grupowych.

Aby zanalizować wpływ prawnej ochrony pracowników na funkcjonowanie rynku pracy w kategoriach zatrudnienia i bezrobocia konieczne jest dokonanie kwantyfikacji tych regulacji. Przez elastyczność rynku pracy rozumie się zwykle jego zdolność do szybkiej adaptacji do zmian wywoływanych przez szoki zewnętrzne. W szczególności na elastycznym rynku pracy zakres regulacji prawnych powinien w minimalnym stopniu zakłócać mechanizm osiągnięcia równowagi rynkowej – wzajemnego dopasowywania popytu i podaży pracy. Transmisja impulsów rynkowych w gospodarce odbywa się przez dostosowanie albo ceny albo dostarczanej ilości danego dobra. Tym samym regulacje prawa pracy wpływają na wysokość zatrudnienia i bezrobocia albo przez wpływ, jaki wywierają na koszty pracy albo przez sposób, w jaki modyfikują rynkowe dostosowanie podaży i popytu na pracę.

Rozwiązania zwiększające poczucie bezpieczeństwa pracownika i pewność utrzymania posiadanego miejsca pracy z konieczności pociągają za sobą pewien koszt dla obu stron kontraktu zatrudnieniowego i redukują swobodę dowolnego kształtowania stosunku pracy, wywołując zniekształcenia rynkowe. Z tego też względu miary elastyczności prawa pracy są zwykle pochodnymi kosztów przyjęć i zwolnień, skali swobodnego formułowania organizacji i czasu pracy oraz liczby dopuszczalnych prawnie form podejmowania zatrudnienia. Elastyczne prawo pracy cechuje łatwość i niski koszt zawierania i kształtowania stosunku pracy, a także mnogość prawnie dopuszczalnych form zatrudnienia, umożliwiającą najlepsze dopasowanie do rodzaju pracy typu kontraktu zawieranego między pracodawcą a pracobiorcą. Najczęściej używanym w badaniach empirycznych miernikiem elastyczności prawa pracy jest indeks opracowywany przez OECD, oznaczany jako indeks EPL (Employment Protection Legislation), którego prezentacja znajduje się w Ramce nr 15.

Ramka 15. Indeks EPL

Najszerzej używanym w literaturze kryterium pomiaru regulacji rynku pracy jest opracowywany przez OECD indeks EPL (Employment Protection Legislation). Występują także inne mierniki, opracowywane przez Bank Światowy na potrzeby konkretnych badań, ale indeks OECD jest najbardziej kompleksową próbą pomiaru elastyczności prawa pracy umożliwiającą dokonywanie międzynarodowych porównań. Jest on obliczany dla wszystkich państw członkowskich tej organizacji i prezentowany jest w postaci szeregu czasowego od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Indeks uwzględnia oba wymiary elastyczności prawa pracy, czyli stopień regulacji stosunku pracy oraz różnorodność jego form. Konstruowany jest dwustopniowo: rozwiązania dotyczące zasad zatrudniania, zwalniania i możliwości podejmowania zatrudnienia oceniane są odrębnie dla różnych typów umów o pracę, a następnie kalkulowany jest kardynalny indeks syntetyczny, z uwzględnieniem także zwolnień grupowych. Wagi przypisywane poszczególnym składnikom to 40 procent w przypadku umów na czas nieokreślony i pracy tymczasowej oraz umów na czas określony oraz 20 procent dla zwolnień grupowych (szczegółowe omówienie metodologii znajduje się w Employment Outlook 2004 (OECD 2004a)). Na podstawie wielkości mierzalnych (jak okres wypowiedzenia) oraz miar przypisywanych cechom jakościowym (na przykład uciążliwość procedur formalnych) konstruowane są trzy składowe o wartościach pomiędzy 0 a 6. Identyczny jest przedział wartości indeksu syntetycznego. Wyższa ocena równoważna jest większej regulacji.

Składnik **odnoszący się do umów na czas nieokreślony** koncentruje się na indywidualnej ochronie przed zwolnieniem, zaś uwzględniane aspekty dzielą się na następujące grupy:

- niedogodności proceduralne wynikające z formalnych wymogów podczas zwolnienia,
- długość okresu wypowiedzenia i wysokość odprawy należnej zwalnianemu pracownikowi,
- dopuszczalne przyczyny zwolnienia i postępowanie w przypadku zwolnienia nieuzasadnionego.

Połączenie czynników określających stopień regulacji umów na czas nieokreślony w powyższe grupy pozwala zlokalizować te elementy prawa pracy, które w danym państwie najmocniej przyczyniają się do zakresu wymogów wobec pracodawcy. Oddaje to koncepcję, w jaki sposób realizowany ma być postulat zwiększania pewności zatrudnienia na czas nieokreślony. Indeks abstrahuje od wymagań dotyczących podejmowania zatrudnienia, ponieważ jego celem jest zmierzenie ochrony przed zwolnieniem.

Ocena regulacji umów nietypowych, czyli **umów na czas określony i pracy tymczasowej**, stanowi drugą składową indeksu syntetycznego. Kryteriami kwantyfikacji stopnia regulacji tych umów są liczby dozwolonych ponowień, skumulowany czas ich trwania, a także zakres prac, gdzie możliwe w świetle prawa jest nawiązywanie tej formy stosunku pracy. Abstrahuje się od przebiegu zwalniania pracownika, co stanowi główne kryterium w przypadku kontraktów tradycyjnych. Taka metodologia podyktowana została konstrukcją prawa w krajach OECD – często zawarcie umowy tego typu możliwe jest jedynie w szczególnych przypadkach, ich długość i powtarzalność są ograniczone, natomiast okresy wypowiedzeń są zazwyczaj bardzo krótkie, o ile w ogóle występują. Autorzy indeksu skupili się więc na najważniejszych aspektach dotyczących umów na czas określony i pracy tymczasowej, oddających ich sedno i sens zawierania.

Począwszy od końca lat dziewięćdziesiątych w indeksie uwzględnia się także **dodatkowe regulacje dotyczące zwolnień grupowych** i odróżniające je od zwolnień indywidualnych. Oceny dokonuje się na podstawie:

- definicji zwolnień grupowych, wysokości progu określającego zwolnienie jako grupowe, towarzyszących im procedur,
- wymogów informowania i uzyskiwania zgody strony trzeciej,
- okresu zanim zwolnienie wejdzie w życie,
- dodatkowych kosztów dla pracodawcy (wynikających z konieczności wypłaty odpraw, negocjowania zwolnienia z organizacjami pracodawców, opracowania programów socjalnych dla zwalnianych pracowników).

4.2. Elastyczność prawa pracy i sytuacja na rynku pracy – doświadczenia krajów OECD

4.2.1. Elastyczność prawa pracy a krótkookresowe dostosowania na rynku pracy

O ile podaż pracy cechuje się pewną stabilnością, a jej zmiany zachodzą przede wszystkim w długim okresie pod wpływem czynników demograficznych i cywilizacyjnych, o tyle popyt na nią może być zmienny szczególnie w krótkim okresie. Regulacje prawne rynku pracy są jednym z czynników określających swobodę dostosowywania poziomu zatrudnienia do zapotrzebowania na pracę. Regulacje elastyczne, umożliwiające podejmowanie zatrudnienia w wielu formach i nakładające na pracodawców niskie koszty związane z zatrudnianiem i zwalnianiem pracowników, ułatwiają przedsiębiorcom zarządzanie kadrami w krótkim okresie. W sytuacji zwiększenia popytu na pracę, szczególnie jeśli postrzegany jest on jako przejściowy, istotna jest możliwość zatrudniania w innej niż tradycyjna formie, ważna jest także możliwość swobodnej organizacji pracy i wymiaru jej czasu. W sytuacji przeciwnej, elastyczne prawo pracy umożliwia obniżanie zatrudnienia bez konieczności ponoszenia znacznych dodatkowych kosztów, co z jednej strony niesie za sobą wyższe ryzyko utraty pracy dla pracowników, ale z drugiej ułatwia absorpcję zaburzeń przez gospodarkę, potencjalnie skracając czas potrzebny na wyjście z recesji. Niższy stopień regulacji wiąże się więc z większą zmiennością zatrudnienia i wyższymi przepływami na rynku pracy, przy czym w pierwszej kolejności dotyczą one pracowników zatrudnionych w innej formie niż tradycyjna.

Wysoko regulowane prawo pracy implikuje wyższe koszty zwolnień i zatrudniania, przez co procesy te charakteryzują się niższą intensywnością. W rezultacie wzrasta zagrożenie, że utrata pracy nie jest zdarzeniem krótkookresowym. Wyższy stopień regulacji prawnych powoduje wydłużenie okresów bezrobocia i zwiększenie się odsetka długotrwale bezrobotnych. Prawo pracy jest więc, obok czynników strukturalnych, jedną z instytucjonalnych determinant przeciętnej długości pozostawania bez pracy przez osoby bezrobotne. Brak pracy prowadzi do deprecjacji posiadanego kapitału ludzkiego, gdyż pewna część umiejętności może być nabyta jedynie w miejscu pracy, ponadto może dojść do stygmatyzacji osób długotrwale bezrobotnych w oczach pracodawców jako niezdolnych do produktywniej pracy. W rezultacie bariery obniżające krótkookresową intensywność przepływów na rynku pracy mogą potencjalnie w średnim i długim horyzoncie czasowym wywołać zmiany strukturalnego poziomu bezrobocia, a w szczególności jego wzrost. Wysoko regulowane prawo, przyczyniając się do wykluczenia z rynku pracy części osób, powoduje, że krótkookresowe wahania popytu na pracę mogą propagować się w dłuższym okresie, ponieważ zwiększa się rozbieżność pomiędzy jakością i strukturą podaży zasobu pracy a popytem na nią, w konsekwencji czego przejściowe zaburzenia mogą nie zanikać wraz z wydłużaniem się horyzontu czasowego.

4.2.2. Elastyczność prawa pracy a poziom zatrudnienia i bezrobocia w długim okresie

Analiza związku między indeksem EPL a zatrudnieniem i bezrobociem w państwach OECD wskazuje, że był on w latach dziewięćdziesiątych ujemnie skorelowany z poziomem aktywności zawodowej oraz wskaźnikiem zatrudnienia, jednocześnie korelacja ze strukturalnymi stopami bezrobocia była dodatnia, lecz statystycznie nieistotna. Innymi słowy, wyższy stopień regulacji rynku pracy wiązał się z niższym zatrudnieniem, zaś związek z poziomem bezrobocia był niejednoznaczny. Inaczej przedstawiała się sytuacja w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie korelacje EPL z zatrudnieniem i aktywnością były dodatnie (Cazes, Nesporova 2003). Rozbieżności te znajdują także potwierdzenie w niejednoznaczności wyników empirycznych wielu prac badających wpływ elastyczności prawa pracy na jego podstawowe miary w postaci poziomów zatrudnienia i bezrobocia. Część prac wskazuje na negatywny wpływ regulacji na zatrudnienie lub pozytywny wpływ na bezrobocie w dłuższym okresie, inni autorzy uzyskiwali nieistotność tych zmiennych.¹³⁹ Ze względu na brak konsensusu należy przyjąć, że nie ma jednoznacznego, niepodważalnego związku między stopniem regulacji prawa pracy a zatrudnieniem i bezrobociem w długim okresie. W literaturze przedmiotu panuje natomiast względna zgoda co do tego, że pozostałe czynniki instytucjonalne takie jak np. względna pozycja związków zawodowych (Belot, van Ours 2000) modyfikują siłę

¹³⁹ Przegląd wniosków z badań empirycznych wpływu stopnia regulacji rynku pracy na kształtowanie się jego podstawowych agregatów znaleźć można w Employment Outlook 2004 (OECD 2004a).

oddziaływania elastyczności prawa pracy na bezrobocie i zatrudnienie, powodując, że taki mierzalny statystycznie związek może się pojawić (np. skala regulacji prawnych wpływa na bezrobocie dodatnio o ile pozycja negocjacyjna związków zawodowych jest silna, nie jest jednak istotna dla poziomu bezrobocia gdy pozycja ta jest słaba). Okazuje się więc, iż stopień regulacji prawnej rynku pracy może wywierać na niego odmienny wpływ w różnych państwach, w zależności od całokształtu instytucjonalnego zaplecza tego rynku.

W tabeli 41 zawarto podstawowe różnice między znaczeniem elastyczności prawa pracy w krótkim i w długim okresie. Należy pamiętać, że wpływ na zatrudnienie niekoniecznie musi iść w parze z oddziaływaniem na bezrobocie, przy czym doświadczenia międzynarodowe wskazują, iż w poszczególnych przypadkach skutki zwiększenia elastyczności prawa pracy mogą być odmienne.

Tabela 41. Elastyczność prawa pracy a zatrudnienie i bezrobocie w krótkim okresie.

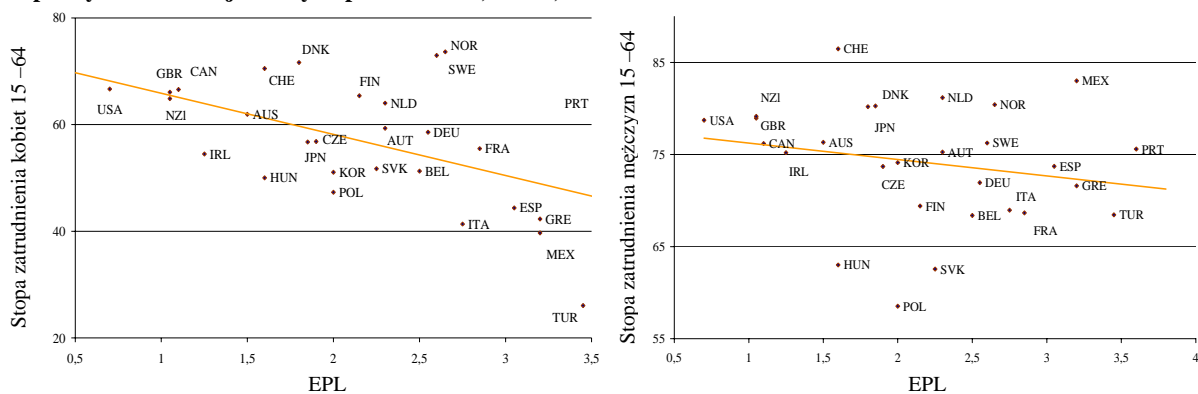
	W krótkim okresie	W długim okresie
Wpływ na poziom bezrobocia	Niskie koszty zwalniania i zatrudniania prowadzić mogą do szybszej absorpcji szoków w popycie na pracę.	Brak wpływu wyższej elastyczności dla ogólnego poziomu bezrobocia, lecz potencjalnie ujemny dla bezrobocia długookresowego.
Wpływ na poziom zatrudnienia	Elastyczne prawo pracy ułatwia dostosowania do zmian popytu na pracę, prowadzi więc do większej zmienności zatrudnienia jeżeli przebiegają one poprzez zatrudnianie i zwalnianie pracowników lub do większej zmienności liczby godzin pracy poszczególnych pracowników, jeżeli dostosowania zachodzą przez zmianę organizacji pracy.	Elastyczne prawo pracy może wiązać się z wyższym zatrudnieniem o ile zwiększa aktywność zawodową poprzez wkraczanie na rynek pracy osób słabo z nim związanym (kobiety, osoby uczące się). Wpływ w znacznej mierze zależy od innych instytucji rynku pracy (jak związki zawodowe).

Źródło: Opracowanie własne DAE MGIP.

4.2.3. Elastyczność prawa pracy a struktura zatrudnienia i bezrobocia w długim okresie

W odróżnieniu od ogólnych poziomów bezrobocia i zatrudnienia literatura przedmiotu stwierdza ze znacznie wyższym stopniem pewności, iż ochrona prawna stosunku pracy istotnie modyfikuje względną sytuację na rynku różnych grup pracowników, wyróżnianych ze względu na płeć, wiek lub wykształcenie. W szczególności, regulacje mierzone indeksem EPL podnoszą stopę zatrudnienia mężczyzn w wieku 24–55 lat, a obniżają stopę zatrudnienia kobiet w wieku 24–55 lat i osób poniżej 25 roku życia (OECD 2002, OECD 2004a). Innymi słowy, wyższa ochrona pracowników przynosi korzyści głównie jednostkom tradycyjnie zatrudnianym na czas nieokreślony (mężczyźni w wieku 24–55 lat), kosztem grup o słabszej pozycji. Prawo pracy oddziałuje więc przede wszystkim na strukturę zatrudnienia, a dopiero w drugiej kolejności na jego poziom, za pośrednictwem tak ukształtowanej struktury w obecności innych uwarunkowań instytucjonalnych. Podobnie jest z bezrobociem, poprzez wpływ na wielkość bezrobocia długookresowego.

Wykres 67. Stopa zatrudnienia kobiet (lewy wykres) i mężczyzn w wieku 15–64 a indeks EPL średnie 1999–2003, współczynnik korelacji równy odpowiednio –0,52 i –0,21.



Źródło: Dane OECD.

Ważną empirycznie potwierdzoną prawidłowością między elastycznością prawa pracy a strukturą zatrudnienia i bezrobocia jest kwestia korelacji między stopniem regulacji różnych form zatrudnienia a tzw. dualizacją rynku pracy, czyli różnicowaniem się pozycji na nim osób zatrudnianych na czas

nieokreślony oraz w formach nietradycyjnych. W sytuacji, w której tradycyjnie stosunki pracy są silnie regulowane, a jednocześnie łatwo jest zawierać umowy o pracę na czas określony, dochodzi do wytworzenia się dwóch podrynków na rynku pracy, w dużym stopniu od siebie odseparowanych, a przez to różnicujących względną sytuację znajdujących się na nich osób. Wymownym przykładem dualizacji rynku pracy jest Hiszpania, gdzie deregulacja zasad zawierania kontraktów na czas określony i pracy tymczasowej w połowie lat 80-tych doprowadziła do wzrostu zatrudnienia w oparciu o formy nietradycyjne, przy jednoczesnym neutralnym wpływie na stopę bezrobocia i znikomym wzroście zatrudnienia ogółem (Dolado et al. 2002).

W drugiej połowie lat 80-tych w Hiszpanii wraz z upowszechnieniem się umów na czas określony, wzrosła intensywność przepływów pomiędzy stanami na rynku pracy, najmocniej w ramach samego zatrudnienia. Mimo zwiększenia się także przepływów z i do bezrobocia, częste zmiany pracy przez zatrudnionych na czas określony stały się dla bezrobotnych przeszkodą w poszukiwaniu pracy. Spadek bezrobocia okazał się więc nieznaczny i przejściowy. Wyższa intensywność przepływów przełożyła się jednak na obniżenie stopy bezrobocia długotrwałego i wzrost frykcyjnego składnika bezrobocia. W roku 1986 bezrobotni pozbawieni pracy dłużej niż jeden rok stanowili 67 procent ogółu bezrobotnych, a w roku 1992 udział ten wynosił 47 procent. Ponieważ aktywne polityki rynku pracy nie były właściwie w Hiszpanii używane, uznaje się, że to powszechne stosowanie kontraktów na czas określony wywołało tę zmianę. Co więcej, recesji z początku lat dziewięćdziesiątych i wzrostowi stopy bezrobocia z 13,0 procent w roku 1991 do 19,8 procent w roku 1994 towarzyszył jedynie nieznaczny wzrost odsetka długotrwanie bezrobotnych: z 48 procent do 53 procent. Przypadek Hiszpanii ilustruje więc wzrost przepływów, spadek bezrobocia długotrwałego przy jednoczesnych nieznacznych zmianach bezrobocia w wyniku częściowej deregulacji prawa pracy.

W skali mikroekonomicznej, zauważalny był spadek przeciętnego okresu stażu w jednym miejscu pracy. Ponieważ sytuacja zatrudnionych na czas nieokreślony nie uległa zmianie, efekt ten ilustruje częstsze zmiany pracy przez osoby zatrudniane na czas określony. Ponadto, kontrolując wiek, wykształcenie i inne charakterystyki, różnica w płacach na korzyść pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony wynosiła od 10 do 15 procent w przypadku mężczyzn i 7 procent w przypadku kobiet. Wzrosła także dyspersja rozkładu płac, najmocniej wśród osób o wyższym wykształceniu. Umowy na czas określony mogą być powtarzaną formą zatrudnienia lub etapem pośrednim do zatrudnienia tradycyjnego. Początkowo stopa konwersji umów była wysoka, w roku 1987 wynosiła 18 procent, lecz w roku 1996 jedynie 5 procent umów na czas określony przeistaczało się w umowy na czas nieokreślony. Wzrost zatrudnienia poprzez zatrudnianie na czas określony cechuje się też niskim wzrostem produktywności pracy, który w latach boomu 1986–1990 wyniósł przeciętnie jedynie 1 procent.

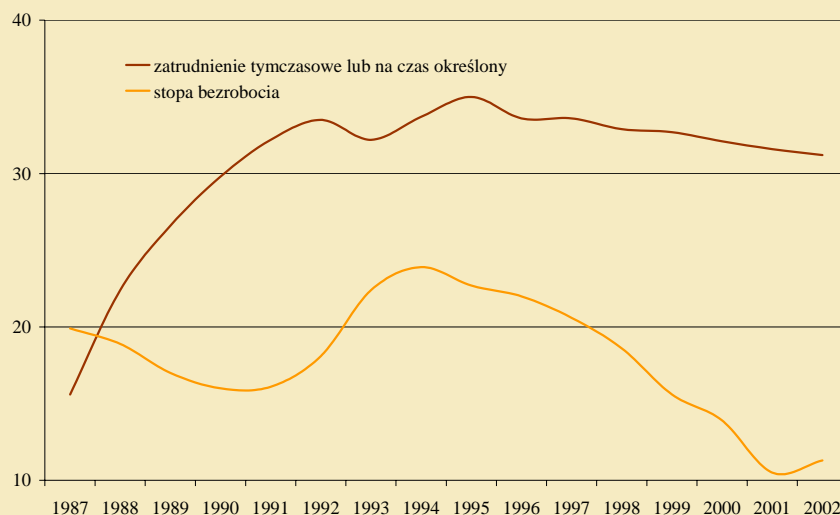
Przykład hiszpański, a także doświadczenia innych krajów OECD wskazują, że wyższe regulacje umów na czas nieokreślony obniżają intensywność przepływu z pracy w formie kontraktów nietradycyjnych do stałego zatrudnienia. Różnica skali regulacji zatrudnienia na czas nieokreślony oraz regulacji zatrudnienia czasowego jest natomiast dodatnio skorelowana ze zmianami odsetka pracujących zatrudnionych na czas określony lub tymczasowo (OECD 2004a). Szczególnie istotny jest wpływ tej różnicy na zatrudnienie czasowe osób młodych i słabo wykształconych, co wskazuje, że tego typu kontrakty są sposobem na utrzymywanie członków tych grup w kontakcie z rynkiem pracy, nie stanowią jednak wstępnego kroku zmierzającego do uzyskania pracy na czas nieokreślony (OECD 2004a).

Ramka 16. Dualizacja rynku pracy na przykładzie Hiszpanii

Hiszpania stanowi przykład państwa, gdzie liberalizacja prawa pracy przebiegała jedynie w odniesieniu do nietradycyjnych form podejmowania zatrudnienia. W roku 1984 stopa bezrobocia osiągnęła 20,1 procent, co skłoniło rząd do ułatwienia podejmowania zatrudnienia na czas określony dzięki znacznemu obniżeniu kosztów zwolnień. Odsetek pracowników zatrudnionych na czas określony prędko wzrósł do 30 procent i pozostał na tym poziomie (patrz wykres), mimo zmian podejmowanych w latach dziewięćdziesiątych w celu obniżenia kosztów pozapłacowych zatrudnienia na czas nieokreślony i ograniczenia zakresu prac, gdzie dozwolone są kontrakty na czas określony. W omawianym okresie, umowy na czas określony wraz z innymi nietypowymi formami stosunku pracy (praca tymczasowa, praca na okres próbny) stanowiły 90 procent nowo podejmowanego zatrudnienia, a przeciętny okres zatrudnienia spadł.

W ciągu niecałej dekady Hiszpania przeistoczyła się z kraju o mocno regulowanym rynku pracy o wysokich kosztach zwalniania i bardzo silną pozycją związków zawodowych w kraj o dualnym rynku pracy, gdzie pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony (około 68 procent ogółu zatrudnionych) byli mocno chronieni przed zwolnieniem zapisami prawa i pozycją związków zawodowych, natomiast pracownicy zatrudnieni czasowo (około 32 procent ogółu) doświadczali wysokich przepływów między różnymi miejscami zatrudnienia, niskiego przeciętnego okresu zatrudnienia i byli gorzej wynagradzani. Równocześnie, stopa bezrobocia pozostała wysoka, obniżając się na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych do 13,0 procent, później jednak wzrastając ponownie do 19,8 procent w roku 1994. W latach osiemdziesiątych szybko wzrastało zatrudnienie czasowe, natomiast zatrudnienie tradycyjne nawet spadało. Późniejszemu spadkowi stopy bezrobocia nie towarzyszyło obniżenie się odsetka pracowników zatrudnionych czasowo. Dlatego Hiszpania podawana jest jako najbardziej wymowny przykład dualizacji rynku pracy, a odsetek zatrudnionych na czas określony jest ponad dwukrotnie wyższy niż średni w Unii Europejskiej. Zatrudnienie na czas określony dotyczy przede wszystkim osób młodych (70 procent zatrudnionych poniżej 25-ego roku życia) oraz kobiet.

Wykres 68. Stopa bezrobocia (w procentach) i odsetek zatrudnionych na czas określony lub w pracy tymczasowej wśród ogółu zatrudnionych w Hiszpanii w latach 1987–2002.



Źródło: Dane OECD.

4.2.4. Podsumowanie

Elastyczność prawa pracy może wpływać na funkcjonowanie rynku pracy w krótkim i długim okresie. W krótkim okresie znaczenie mają przede wszystkim dostosowania niwelujące panującą na nim nierównowagę, czyli reakcje płac i zatrudnienia na różnice popytu na pracę i jej podaży. Regulacje prawne mogą zwiększać lub zmniejszać szybkość tych dostosowań, a w konsekwencji skracać lub wydłużać czas, jaki gospodarka potrzebuje na wypełnienie luki w zatrudnieniu po pojawieniu się krótkotrwałego, przejściowego szoku, w wyniku którego zatrudnienie spadło i bezrobocie wzrosło.

W dłuższej, kilku lub kilkunastoletniej perspektywie czasowej o sytuacji na rynku pracy decydują przede wszystkim strukturalne i instytucjonalne cechy rynku pracy (jakość kapitału ludzkiego, efektywność służb zatrudnienia, wysokość opodatkowania pracy itp.), którym poświęcone są inne części Raportu. Wpływ regulacji rynku pracy ma w tym względzie znacznie mniejsze znaczenie dla takich kategorii ilościowych jak poziom zatrudnienia i bezrobocia strukturalnego, znacznie większe zaś dla względnej pozycji różnych grup społecznych na rynku pracy.

Równie ważnym aspektem jest wpływ na strukturę zatrudnienia i względną pozycję na rynku różnych grup. Restrykcyjna ochrona pracownika sprawia, że zatrudnianie i zwalnianie stają się bardziej kosztowne, zachodzą więc z niższą intensywnością. Wydłuża się przeciętny okres pozostawania bez pracy, rośnie liczba osób długotrwale bezrobotnych i zmniejsza się dynamika przepływów pomiędzy zatrudnieniem, bezrobociem i biernością zawodową. Wzrasta dysproporcja między sytuacją i siłą przetargową „insider’ów” zatrudnionych na czas nieokreślony i korzystających z ochrony prawnej oraz „outsider’ów” będących bezrobotnymi lub pracującymi na kontrakty czasowe (na czas określony, praca tymczasowa) oraz ewentualnie pracującymi w niepełnym wymiarze czasu. Efektem jest tak zwana dualizacja rynku pracy, charakteryzująca się zróżnicowaniem warunków pracy, poziomu płac i pewności zatrudnienia pomiędzy tymi dwoma grupami pracowników.

4.3. Elastyczność polskiego prawa pracy na tle innych państw OECD – sytuacja obecna i zmiany w latach 2001–2004

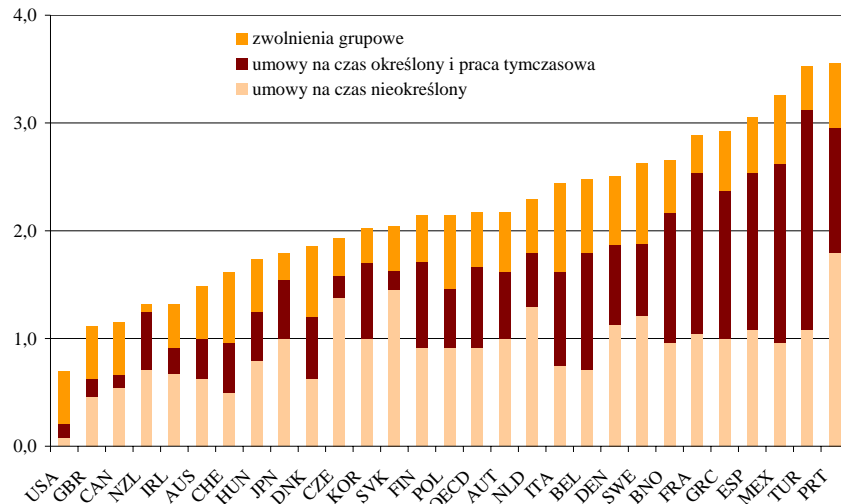
4.3.1. Ocena ogólna elastyczności polskiego prawa pracy na tle państw OECD

Zróżnicowanie wysokości indeksu EPL w roku 2003 dla państw OECD jest znaczne, waha się on przy uwzględnieniu zwolnień grupowych od 0,7 w Stanach Zjednoczonych do 3,5 w Portugalii i Turcji, oraz od 0,2 w Stanach Zjednoczonych do 3,7 w Portugalii w węższej wersji wskaźnika.¹⁴⁰ Najniższy stopień regulacji prawa pracy obserwujemy w krajach anglosaskich. Z kolei w większości pozostałych krajów UE15 (z wyjątkiem Danii) wartość indeksu przekracza średnią, zaś najwyższe występują w krajach południowoeuropejskich. Polska, podobnie jak Węgry, Czechy i Słowacja, sytuuje się w połowie badanych państw.

Warto podkreślić, że Czechy i Słowacja wykazywały pod koniec lat dziewięćdziesiątych wyższy stopień regulacji prawa pracy niż Polska, natomiast w roku 2003 sytuacja uległa odwróceniu. Wynika to z podwyższenia indeksu dla Polski i obniżenia jego wartości dla Czech i Słowacji. Należy jednak zauważyć, że relatywnie wyższy poziom indeksu EPL w Polsce w roku 2003 niż w innych krajach regionu jest konsekwencją ściślejszych regulacji zwolnień grupowych. Bez uwzględnienia tej składowej indeksu stopień regulacji polskiego prawa pracy jest niższy niż w Czechach oraz na Słowacji. Najniższy indeks w regionie wykazują Węgry. Trzeba także podkreślić, że zarówno w roku 1999, jak i 2003 wartości indeksu EPL w Polsce są niższe od średnich wartości dla OECD. Bardziej szczegółowa dekompozycja indeksu EPL dla Polski na poszczególne komponenty, wraz z odniesieniem ich do średnich wartości dla państw OECD znajduje się w Aneksie 7.

¹⁴⁰ Indeks przygotowywany przez OECD przyjmuje wartości pomiędzy 0 a 6, im wyższa wartość, tym wyższy stopień ochrony pracownika.

Wykres 69. Indeks EPL dla państw OECD w roku 2003.



Źródło: Dane OECD.

4.3.2. Umowy tradycyjne – praca na czas nieokreślony

Od końca lat dziewięćdziesiątych indeks indywidualnej ochrony przed zwolnieniem pracownika zatrudnionego na czas nieokreślony kształtuje się w Polsce dokładnie na poziomie średnim dla OECD. Należy zauważyć, że zróżnicowanie tego indeksu w zdecydowanej większości krajów OECD jest stosunkowo niewielkie, choć stopień regulacji w krajach anglosaskich (a zwłaszcza w USA) jest znacznie niższy niż w pozostałych państwach członkowskich. Ponadto, w okresie 1999–2003 istotnej deregulacji w tym obszarze dokonano tylko w Austrii, zaś wszystkie kraje, które zanotowały (bardzo nieznaczny) spadek omawianej składowej indeksu EPL, nadal cechują się wyższym stopniem indywidualnej ochrony przed zwolnieniem pracownika zatrudnionego na czas nieokreślony niż Polska. Wydaje się więc, że rozwiązania legislacyjne dotyczące tej kwestii są albo uznawane za adekwatne i z tego względu nie są poddawane reformom, albo też w niektórych państwach społeczna akceptacja dla deregulacji tradycyjnych stosunków pracy jest niewielka, gdyż regulacje te są postrzegane jako niezbędne gwarancje bezpieczeństwa zatrudnienia. W przypadku Polski można jednak sądzić, że relatywnie niewysoki wskaźnik EPL w obszarze umów na czas nieokreślony jest dostatecznym powodem merytorycznym, dla którego w Polsce w ostatnich kilku latach nie było potrzeby podejmowania daleko idących zmian deregulacyjnych w obszarze określającym koszty zatrudniania i zwalniania. Szereg zmian w ostatnich latach dotyczył jednak organizacji i czasu pracy.

4.3.3. Umowy nietradycyjne – praca na czas określony i tymczasowa

Zmiany prawa pracy, jakie dokonywały się w ostatnich kilku latach w krajach OECD, dotyczyły przede wszystkim pracy na czas określony. Polska nie była wyjątkiem, będąc jednym z sześciu państw (obok Nowej Zelandii, Irlandii, Węgier oraz Hiszpanii), w których ta składowa indeksu EPL wzrosła. Ponieważ jednak wszystkie te kraje (w tym Polska), za wyjątkiem Hiszpanii,¹⁴¹ cechują się wartością indeksu znacznie niższą niż średnia wynosząca 1,8 a stopień regulacji umów na czas określony i pracy tymczasowej obniżył się w szeregu krajów o wartości wskaźnika powyżej średniej, należy mówić przede wszystkim o konwergencji istniejących rozwiązań prawnych w ramach OECD.

Stopień regulacji nietradycyjnych stosunków pracy zależy od regulacji dotyczących umów na czas określony oraz od regulacji dotyczących pracy tymczasowej. W pierwszym obszarze w roku 2003 polskie rozwiązania najmniej ograniczały swobodę kształtowania stosunków umownych w tym zakresie wśród krajów OECD, co było konsekwencją znacznego ich uelastycznienia w roku 2002. z drugiej strony regulacja pracy tymczasowej w latach 2000–2003 uległa w Polsce zaostrzeniu, indeks je opisujący wzrósł z poziomu 0,5 (najniższa możliwa wartość indeksu) do 2,5. Polska jest jedynym

¹⁴¹ Wysoki stopień regulacji pracy na czas określony i tymczasowej w Hiszpanii jest rezultatem zmian podjętych w latach dziewięćdziesiątych i mających na celu zniwelowanie opisywanej wcześniej dualizacji rynku pracy.

państwem obok Nowej Zelandii, gdzie wskaźnik ten wzrósł, natomiast w szeregu państw zmniejszono skalę regulacji pracy tymczasowej, co spowodowało spadek średniego poziomu tego miernika.

4.3.4. Zwolnienia grupowe

Rozwiązania dotyczące zwolnień grupowych w Polsce nie uległy według kryteriów OECD zmianie w latach 1999–2003, jednakże pewne nowelizacje zostały wprowadzone. Należy pamiętać, że indeks EPL w tej dziedzinie uwzględnia dodatkowe wymogi towarzyszące zwolnieniom grupowym. Wyniósł on dla Polski w roku 2003 tyle samo co w 1999 r., kształtując się na poziomie 4,1, znacznie przekraczającym średnią OECD równą 3,0. Wskaźnik ten był wyższy jedynie w Szwecji i Włoszech, będąc znacznie niższym w innych krajach środkowoeuropejskich. Wszystkie wymiary indeksu kształtują się powyżej wielkości średnich, przy czym szczególnie wysoka jest ocena dodatkowych kosztów ponoszonych przez pracodawcę w wyniku zwolnienia grupowego i wynikających z konieczności wypłaty odpraw i konsultowania zwolnień z przedstawicielami pracowników. W konsekwencji właśnie zwolnienia grupowe w istotny sposób zawyżają ogólny poziom indeksu EPL w Polsce, wpływając na ogólną ocenę elastyczności prawa pracy.

4.5. Zmiany polskiego prawa pracy w latach 2001–2004

4.5.1. Najważniejsze nowelizacje prawa pracy w latach 2001–2004

Pogorszenie się sytuacji na rynku pracy pod koniec ubiegłej dekady wywołało ożywienie dyskusji na temat deregulacji prawa pracy. Harmonizacja polskiego prawa z legislacją unijną wzmogła potrzeby zmian. Szczególnie dużo nastąpiło ich w latach 2002–2004, kiedy to dokonano nowelizacji kodeksowych i wprowadzono szereg zmian w innych ustawach. Cały proces opracowywania poszczególnych propozycji odbył się przy aktywnym współdziałaniu partnerów społecznych, zarówno ze strony związkowej, jak i ze strony pracodawców. Najważniejszymi nowelizacjami z zakresu prawa pracy w tym okresie były:

- nowelizacja kodeksu pracy w roku 2001, wprowadzająca między innymi instytucję reprezentacji pracowniczej i umożliwiającą zawieszanie na 3 lata układów zbiorowych w trudnej sytuacji finansowej pracodawcy,
- nowelizacja kodeksu pracy w roku 2002,
- nowelizacja kodeksu pracy w roku 2003, wchodząca w życie 1 stycznia 2004,
- ustawa o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników z 2003 roku, reformująca zwolnienia grupowe,
- ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, będąca pierwszą próbą regulacji tej sfery.

Aspekty uwzględniane przez OECD przy kalkulacji indeksu EPL przedstawione są w dalszej części tekstu, co pozwala śledzić ich zmiany i porównanie z innymi krajami. W ramce zaprezentowane zostały natomiast pozostałe zapisy nowelizacji kodeksu pracy, które w mniejszym stopniu określają koszty zatrudniania i zwalniania, lecz znacząco wpływają na funkcjonowanie przedsiębiorstw i zarządzanie zasobami ludzkimi. Należy zauważyć, że szczególnie w kwestii organizacji pracy i jej wymiaru czasowego nastąpiło znaczne uelastycznienie rozwiązań i sędowanie decyzji na poziom negocjacji pomiędzy stronami stosunku pracy.

4.5.2. Umowy na czas nieokreślony

Czynnikiem wyróżniającym Polskę wśród innych krajów OECD jest względnie elastyczny system organizacji pracy, co wynika z możliwości dostosowywania czasu pracy do potrzeb przez stosowanie tańszych nadgodzin, przerywanego czasu pracy, zmodyfikowanego tygodnia pracy, dłuższych okresów rozliczeniowych, a także sięganie po zatrudnienie w innej formie niż tradycyjna. Nowelizacja Kodeksu Pracy w roku 2002 znacznie zwiększyła możliwości kształtowania czasu i form pracy, w zależności od potrzeb pracodawców i pracowników. Wydaje się więc, że opinie części komentatorów o nieelastyczności polskiego prawa pracy w tym zakresie wynikają w znacznej mierze z niezajomości dozwolonych prawem rozwiązań.

Polska cechuje się także, w porównaniu do innych państw OECD, bardzo dużą łatwością zwalniania – brak umiejętności do wykonania pracy lub czynniki ekonomiczne są wystarczającym powodem zwolnienia, a definicja nieuzasadnionego zwolnienia obejmuje wąski zakres przyczyn. Także stosunkowo krótki przeciętny okres wypowiedzenia oraz brak odpraw dla pracowników zwalnianych z przyczyn leżących po stronie pracownika¹⁴² świadczą o elastyczności procesu zwalniania pracowników w Polsce, również w porównaniu z rozwiązaniami obowiązującymi w Czechach, na Słowacji i Węgrzech.¹⁴³ Warto zauważyć, że wymóg trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, jeśli pracownik zatrudniony był u danego pracodawcy przez co najmniej 3 lata, jednomiesięcznego, gdy pracownik zatrudniony był przez co najmniej 6 miesięcy i dwutygodniowego, jeśli zatrudniony był on krócej niż 6 miesięcy, nie jest w porównaniu do innych krajów OECD restrykcyjny. Inna jest natomiast jego konstrukcja, dlatego okres wypowiedzenia pracownika zatrudnionego np. przez 4 lata jest względnie wysoki na tle państw OECD, natomiast dla pracownika zatrudnionego np. 10 lub więcej lat, jest krótszy niż w wielu krajach, szczególnie Unii Europejskiej (Belgia, Dania, Finlandia, Grecja, Niemcy, Szwecja), w których wynosi on często ponad 6 (Dania, Szwecja) lub nawet ponad 15 (Belgia, Grecja) miesięcy. Z początkiem roku 2004 wyłączono z prawa do płatnego zwolnienia na poszukiwanie pracy pracowników zwalnianych z okresem wypowiedzenia niższym niż dwa tygodnie, czyli tych zatrudnionych na czas nieokreślony o stażu niższym niż półroczny lub zatrudnionych na czas określony, co także obniża koszty zwolnień. Ważnym aspektem ochrony pracowników jest niemożliwość wypowiedzenia umowy pracownikowi, któremu brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku. Okres ten został wydłużony w roku 2004, wcześniej wynosił on 2 lata. Tego typu zapis zwiększa ryzyko pracodawców związane z zatrudnianiem osób, które obejmuje, będąc jednym z nielicznych rozwiązań wprowadzonych w ostatnich latach, podnoszących koszty zawarcia stosunku pracy.

Natomiast czynnikiem podwyższającym koszty rozwiązywania umów o pracę na czas nieokreślony są relatywnie wysokie niedogodności proceduralne, wynikające z konieczności powiadamiania stron trzecich (jeżeli w danym zakładzie działa zakładowa organizacja związkowa) oraz czasu koniecznego do załatwienia kwestii formalnych związanych ze zwolnieniem – związek zawodowy może w przeciągu 5 dni zgłosić swoje zastrzeżenia. Należy zauważyć, że nowelizacja Kodeksu Pracy z roku 2002 skróciła czas konieczny do dokonania zwolnienia, eliminując wymóg konsultacji nieuwzględnionych zastrzeżeń z ogólnokrajową organizacją związkową. Wprowadzono także szereg przepisów chroniących pracowników przed dyskryminacją ze strony pracodawców, na których przeniesiono także ciężar dowodowy w przypadku zaskarżenia przez pracownika. Stosowanie tych zapisów może sprawiać trudności w zarządzaniu kadrami. Według kryteriów OECD, związane z biurokracją utrudnienia są wyższe niż w Polsce jedynie w Niemczech, Holandii, Portugalii, Czechach i na Słowacji. Wydaje się, że formalne wymogi procesu zwalniania są nadal zbyt uciążliwe dla pracodawców, obniżając elastyczność zatrudniania na czas nieokreślony, nie przynosząc jednocześnie korzyści pracownikom w postaci zmniejszenia niepewności.

¹⁴² Odprawa należy się jednak w przypadku zwolnienia z przyczyny nie leżącej po stronie pracownika, jak likwidacja pracodawcy.

¹⁴³ Dla przykładu, odszkodowanie należne pracownikowi o dwudziestoletnim stażu i zwolnionemu w sposób nieuzasadniony wypłacane jest za 3 miesiące i jest to okres zdecydowanie najkrótszy ze wszystkich występujących w państwach OECD, gdzie taka forma rekompensaty w ogóle istnieje (czyli we wszystkich z wyjątkiem USA, Kanady i Nowej Zelandii).

Ramka 17. Nowelizacje kodeksu pracy a elastyczność organizacji i kształtowania czasu pracy w zakresie nieobjętym indeksem EPL

Nowelizacja Kodeksu pracy z lipca 2002 roku wprowadziła szereg zmian związanych z harmonizacją polskiego prawa pracy z zapisami unijnymi a także wiele innych, przygotowywanych w porozumieniu z organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi. Najważniejsze inicjatywy obejmujące aspekty nie uwzględniane przez OECD przy kalkulacji indeksu EPL, dotyczyły ograniczenia kosztów pracy, uelastycznienia organizacji pracy i zmniejszenia wymogów biurokratycznych.

W zakresie ograniczenia kosztów pracy były to:

- możliwość zawieszania, w porozumieniu z przedstawicielami pracowników, zbiorowych układów pracy w przypadku trudnej sytuacji finansowej pracodawcy,
- ograniczenie obciążeń wynikających z wypłacania wynagrodzenia w czasie choroby pracownika, ekwiwalentów pieniężnych, oraz płatnych zwolnień od pracy,
- zmniejszenie kosztów godzin nadliczbowych.

Ważne zmiany zaszły w odniesieniu do organizacji pracy i kształtowania jej czasu. Nowelizacja umożliwiła:

- zamianę pracy w pełnym wymiarze na półetatową, w czasie gdy przysługiwałby urlop wychowawczy,
- stosowanie tak zwanej pracy na zastępstwo, co wiązało się także z ułatwieniem pracy tymczasowej,
- większą swobodę rozliczania czasu pracy, w tym godzin nadliczbowych,
- ustalenie odmiennego od zapisanego w kodeksie limitu godzin nadliczbowych,
- szersze stosowanie przerywanego czasu pracy oraz telepracy.

W kierunku mniejszej swobody organizacji pracy zmierzały natomiast zapisy ograniczające możliwość zatrudniania osób samozatrudnionych, które wcześniej związane były z danym pracodawcą stosunkiem pracy.

Nowelizacja objęła też ograniczenie procedur biurokratycznych, szczególnie dotyczących zwolnień grupowych, lecz także wymogów związanych z bhp, urlopami. Zmiany te relatywnie poprawiły sytuację małych i średnich pracodawców, zwalniając ich z części wymogów adekwatnych i nadal obowiązujących firmy zatrudniające wysoką liczbę pracowników.

Kolejna nowelizacja weszła w życie w roku 2004, zmiany dotyczyły między innymi wprowadzenia:

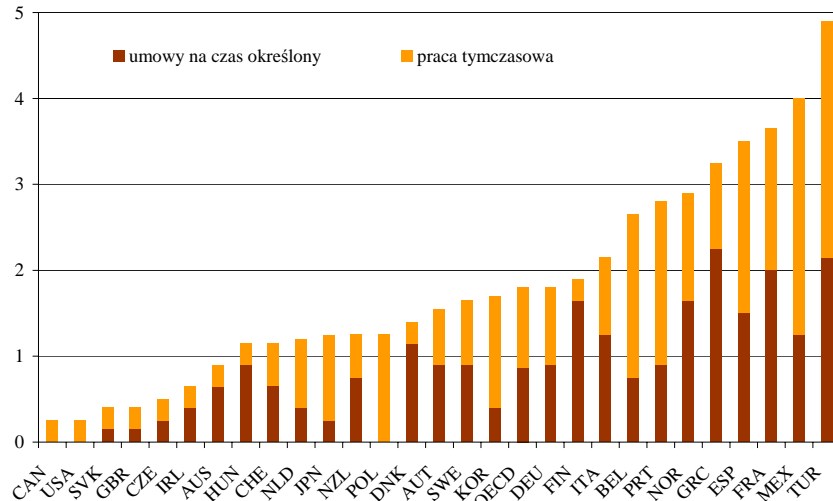
- zadaniowego czasu pracy,
- skróconego tygodnia pracy,
- rozszerzenia zakresu równoważnego czasu pracy,
- bardziej elastycznej organizacji pracy w niedziele i święta.

Pojawiły się więc nowe rozwiązania, znacznie umożliwiające kształtowanie czasu pracy w zależności od potrzeb stron stosunku pracy i jej charakteru. W kwestii wypłat wynagrodzeń w czasie choroby, usunięto zapisy wprowadzone rok wcześniej.

4.5.3. Umowy na czas określony i praca tymczasowa

Regulacje dotyczące umów na czas określony i pracy tymczasowej składają się na drugi wymiar regulacji prawnej rynku pracy. Wielkość tej składowej indeksu OECD sugeruje, że są one w Polsce bardzo elastyczne w porównaniu z krajami Europy Zachodniej, jednak mniej elastyczne niż w innych środkoeuropejskich państwach należących do OECD (porównaj wykres 70). W porównaniu do końca lat dziewięćdziesiątych zmieniła się rola obu elementów tego indeksu. Umowy na czas określony opisywane były wcześniej wskaźnikiem równym 1, a praca tymczasowa – 0,5; natomiast w roku 2003 było to odpowiednio 0 i 2,5.

Wykres 70. Indeks EPL opisujący umowy na czas nieokreślony i pracę tymczasową w roku 2003.



Źródło: Dane OECD.

Niski wskaźnik indeksu w Polsce w tym zakresie wynika przede wszystkim z bardzo dużych możliwości podejmowania pracy na czas określony w roku 2003, w wyniku zniesienia warunku, że trzecia kolejna umowa przekształca się automatycznie w umowę na czas nieokreślony, o ile zawarte one są w odstępie co najwyżej miesiąca. Równocześnie umożliwiono nieograniczoną liczbę ponowień takich umów w przypadku prac o charakterze sezonowym i na zastępstwo. Oznaką elastyczności jest też brak ograniczeń w rodzaju przedmiotowym prac, gdzie możliwe jest zawieranie umów na czas określony, które to ograniczenia występują wszędzie, poza krajami anglosaskimi, Holandią, Polską, Szwajcarią i Słowacją. Dlatego ocena dla Polski w 2003 roku wyniosła zero (największa możliwa elastyczność). Zawieszenie wymogu konwersji trzeciej umowy na czas określony w umowę na czas nieokreślony obowiązywało jednak tylko do momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Obecnie należy więc uznać, że zawieranie kontraktów na czas określony jest obłożone ograniczeniami większymi niż w roku 2003.

Wzrost stopnia regulacji pracy tymczasowej w ostatnich latach wiąże się z wprowadzeniem w życie 1 stycznia 2004 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, będącej pierwszą próbą prawnego usankcjonowania tego typu pracy. Ponieważ pod koniec lat dziewięćdziesiątych nie istniały przepisy dotyczące pracy tymczasowej, wartość indeksu dla Polski była najniższą z możliwych. Wysoka elastyczność tych rozwiązań była jednak złudna, ponieważ ta forma zatrudnienia stanowiła margines stosowanych form stosunku pracy. Rozpowszechnienie tej dogodnej dla pracodawców formy zatrudniania, dającej jednocześnie szansę osobom poza rynkiem pracy na zdobycie doświadczenia, doprowadziło do jej prawnego uregulowania.¹⁴⁴

Czynnikami zwiększającymi regulację pracy tymczasowej w Polsce jest ograniczenie możliwości jej podejmowania do pracy sezonowej, okresowej, zastępstw, a także sytuacji, gdy zatrudnienie pracownika tymczasowego jest niezbędne do realizacji zadań danego przedsiębiorstwa. Przepis ten zmierza w stronę chronienia pracowników zatrudnionych u pracodawcy użytkownika przed substytuowaniem ich pracownikami tymczasowymi, może jednak stawać na przeszkodzie elastycznym dostosowaniom zatrudnienia do zmian popytu na pracę, a taki jest cel i sens pracy tymczasowej. Najbardziej uciążliwym ograniczeniem jest wprowadzenie warunku, że w przeciągu trzech lat, czas pracy tymczasowej pracownika na rzecz jednego pracodawcy użytkownika nie może przekroczyć dwunastu miesięcy, chyba, że jest to praca na zastępstwo – wtedy dozwolona jest ona przez trzy lata. Powtarzające się zatrudnianie pracownika tymczasowego jest oznaką dualizacji rynku, zatem przepis ten ma powodować używanie pracy tymczasowej jako etapu pośredniego do zatrudnienia

¹⁴⁴ Należy zauważyć, że indeks EPL w zakresie pracy tymczasowej podawany przez OECD w roku 2003 wynosi 2,5, co jest poziomem wyższym od średniej i mediany w próbie (aż dziesięć państw osiągnęło notę 0,5). Tak naprawdę jednak liczba ta jest właściwa dla roku 2004 gdyż przy jego kalkulacji na rok 2003 uwzględnione zostały zapisy ustawy obowiązującej dopiero od roku 2004. W roku 2003 wartość indeksu powinna być nadal równa minimalnemu poziomowi 0,5.

w tradycyjnej postaci. Po roku obowiązywania ustawy okazało się, że przepis ten jest bardzo kłopotliwy dla pracodawców, którzy nie mogą kontynuować zatrudniania pracownika, którego uznali za przydatnego. Uderza on także w pracowników dobrowolnie podejmujących pracę tymczasową i utrudnia funkcjonowanie agencji pracy tymczasowej. Znalazło to wyraz w postulatach zmian wyrażanych przez pracodawców i agencje pracy tymczasowej. Dlatego należy rozważyć jego zniesienie lub wydłużenie dozwolonego okresu zatrudniania danego pracownika, co byłoby zgodne z praktyką innych państw europejskich. Kolejnym ważnym ograniczeniem jest sześciomiesięczny zakaz zatrudniania pracowników tymczasowych w firmach, gdzie dokonano zwolnienia grupowego. Cel przepisu, jakim jest spowodowanie przeniesienia pracowników zagrożonych zwolnieniem na inną posadę w tym samym przedsiębiorstwie, nie uwzględnia heterogeniczności siły roboczej i różnicowania stanowisk w danym przedsiębiorstwie. Jest to najlepiej widoczne na przykładzie firm wielozakładowych. Nie wydaje się także, by zwolnienia grupowe miały być podejmowane z zamysłem późniejszego zatrudnienia tych samych osób jako pracowników tymczasowych, ze względu na różnice w charakterze prac wykonywanych zazwyczaj przez pracowników tymczasowych a tych obejmowanych zwolnieniami grupowymi.

Wprowadzono także przepisy mające na celu podniesienie bezpieczeństwa pracowników, ale zacierające różnice pomiędzy pracą tymczasową a zatrudnieniem na etat. Znacznie zwiększają one wymogi formalne względem agencji pracy tymczasowej, zwiększając koszty ich działania. Aspekty te nie są natomiast uwzględniane przez OECD, dlatego w tym kontekście elastyczność rozwiązań dotyczących pracy tymczasowej jest niższa, niż wynika z indeksu EPL. Praca tymczasowa nadal pozostaje atrakcyjna z punktu widzenia pracodawców, ale wprowadzone rozwiązania mogą sprawić, że absorpcja wahań popytu na pracę zachodzić może poprzez zatrudnianie na czarno lub tworzenie *ad hoc* firm, dzięki którym możliwe będzie faktyczne wydłużenie stosunku pracy, zamiast legalnie w formie pracy tymczasowej. Czynnikiem równoważącym jest rozwój agencji pracy tymczasowej, które ułatwiają zarządzanie fluktuacjami popytu na pracę zwiększając skalę dopasowań między pracodawcami a pracownikami. Pożądane jest ustawodawstwo określające i stymulujące działalność agencji jako instytucji rynku pracy. Generalnie kontrakty na czas określony i pracę tymczasową należy uznać za elastyczne, jednak skala tej elastyczności zmalała w ciągu ostatniego roku w wyniku wprowadzenia ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Roczne doświadczenia wskazują na potrzebę jej korekty.

4.5.4. Zwolnienia grupowe

Trzecią główną składową indeksu EPL stanowią dodatkowe przepisy określające przeprowadzanie zwolnień grupowych. W Polsce są one rozbudowane, co znacznie podwyższa indeks syntetyczny. Między rokiem 2000 a 2003 nie doszło do zmiany tej składowej indeksu, należy jednak podkreślić kilka ważnych zmian legislacyjnych, które miały miejsce w ostatnim czasie. Pierwszym aspektem jest zdefiniowanie zwolnienia grupowego. Z dniem pierwszego lipca roku 2003 z procedur zwolnienia grupowego wyłączone zostały firmy zatrudniające poniżej 20 osób. Natomiast w firmach poniżej 100 pracowników dotyczy ono zwolnienia 10 pracowników, w firmie zatrudniającej od 100 do 300 osób – 10 procent pracowników, a dla zatrudniających powyżej 300 osób – 30 pracowników. Są to zapisy bardziej restrykcyjne niż wcześniejsze dla firm zatrudniających od 300 do 1000 osób, natomiast znacznie wygodniejsze dla firm zatrudniających do 100 osób. Są one zgodne z wymogami prawa unijnego. Procedura prowadząca do zwolnienia grupowego trwająca wcześniej 45 dni, została istotnie skrócona,¹⁴⁵ co zmniejsza trudności formalne. Zgodnie z indeksem EPL, wartość ta jest nadal relatywnie wysoka i niższa jedynie od czasu przeprowadzania zwolnienia grupowego w Szwecji, Portugalii, Włoszech, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych.

Najważniejszym czynnikiem utrudniającym przeprowadzanie zwolnień grupowych są jednak dodatkowe koszty ponoszone przez pracodawcę i wynikające z wypłat odpraw oraz negocjacji ze związkami zawodowymi, ewentualnego odstąpienia od zwolnienia, sposobów jego rekompensaty. Oba powyższe warunki – odprawy i konsultacje – występują tylko we Włoszech. Jednakże w polskim ustawodawstwie nie ma zapisu o obowiązku opracowywania planów socjalnych, które występują

¹⁴⁵ 20 dni przysługuje na negocjacje z przedstawicielami pracowników, po czym zwolnienie grupowe zgłoszone musi być do lokalnego Urzędu Pracy, jednak czas przeprowadzenia notyfikacji nie jest określony w ustawie.

w wielu innych państwach.¹⁴⁶ Indeks OECD nie dywersyfikuje państw, gdzie konieczne są jedynie konsultacje z organizacjami pracodawców i tych, gdzie w przypadku zwolnienia grupowego wymagane jest także opracowanie planów socjalnych. Dlatego Polska oceniona została przez OECD jako cechująca się bardzo restrykcyjnymi warunkami przeprowadzania zwolnień grupowych, ponieważ występuje obowiązek wypłaty odpraw. Trzeba pamiętać, że indeks mierzy, czym regulacje zwolnień grupowych różnią się od przepisów odnośnie zwolnień indywidualnych.

Pierwszego stycznia 2004 weszła w życie nowa ustawa o zwolnieniach grupowych, uwzględniająca nowelizację z roku 2003, wprowadzająca jednak zmiany obejmujące wiele kwestii nie uwzględnianych przy obliczaniu indeksu EPL, a istotnych przy zwolnieniach grupowych, jak zniesienie obowiązku podawania katalogu przyczyn zwolnienia, wprowadzenie wymogu negocjowania odstąpienia od zwolnienia z partnerami związkowymi, lub – co jest nowością – z reprezentacją pracowniczą, a także obowiązek notyfikacji zwolnienia grupowego w Urzędzie Pracy. Część z nich zwiększa ochronę pracowników, część zwiększa rolę negocjacji, jednak nie obniżają one skali dodatkowych utrudnień dotyczących zwolnień grupowych. Te bowiem stanowiły tradycyjnie bardzo ściśle regulowaną formę zwolnienia, co wynikało z obaw o ich powszechne stosowanie w trakcie restrukturyzacji. Podejście takie szeroko prezentowane było podczas procesu transformacji, szczególnie przez związki zawodowe. W rezultacie zwolnienia grupowe pociągają za sobą wysoki koszt dla pracodawcy. Wprowadzonych w ostatnich trzech latach zmian nie można więc ocenić jednoznacznie w kontekście łatwości dokonywania zwolnień. Zmierzają one jednak do reformy sposobu ich przeprowadzania. Dostosowanie polskich zapisów do prawa unijnego zwiększa znaczenie negocjacji na poziomie przedsiębiorstwa, co może przyczynić się do zmiany zakresu i percepcji dokonywanych zwolnień grupowych, które z jednej strony stają się nieco łatwiejsze, z drugiej jednak ich dokonanie wymaga osiągnięcia konsensusu odnośnie ich konieczności. Notyfikacja zwolnień w Urzędzie Pracy stanowi dodatkowy wymóg formalny, w zamyśle ma jednak na celu przygotowanie z wyprzedzeniem służb zatrudnienia na zwiększony napływ bezrobotnych.

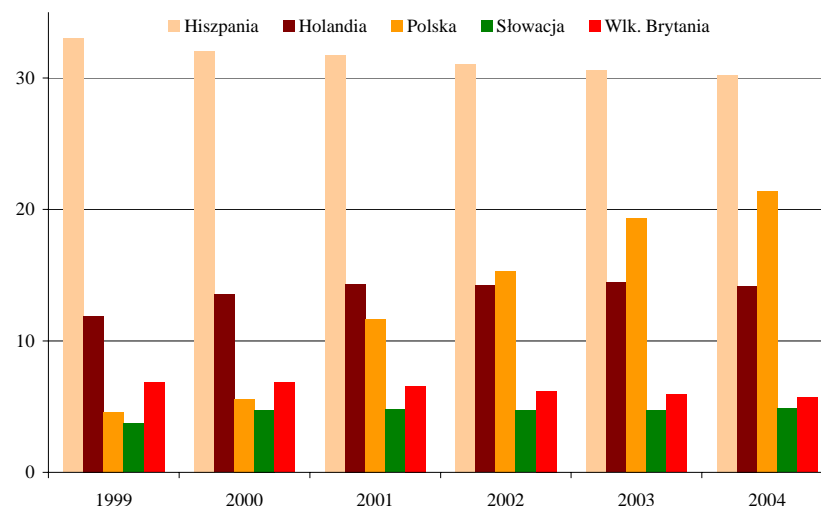
4.6. Zmiany na rynku pracy a zmiany prawa pracy w latach 2001–2004

Wpływ uelastycznienia prawa pracy w Polsce w ostatnich latach na polski rynek pracy przejawiał się przede wszystkim w zmianie struktury zatrudnienia w konsekwencji stopniowego narastania dualizacji rynku pracy. Jak wskazują poniższe wykresy, od roku 2000 obserwuje się w Polsce znaczny przyrost odsetka zatrudnionych na czas określony wśród wszystkich zatrudnionych. Jest to zjawisko jakościowo i ilościowo odmienne od procesów zachodzących w innych krajach europejskich. Szczególnie znaczny jest wzrost udziału okresowych umów o pracę dla grupy wiekowej 15–24. Świadczy on o powszechnym stosowaniu tej formy stosunku pracy w stosunku do osób zaczynających karierę zawodową, których produktywność musi ulec weryfikacji. Warto zwrócić uwagę, że obowiązujący do końca 2002 roku wymóg konwersji trzeciej kolejnej umowy na czas określony w umowę na czas nieokreślony nie stanowił przeszkody w masowym przyroście zawieranych umów na czas określony.

W kontekście doświadczeń innych państw, dualizacja prowadzić może do zróżnicowania płac pomiędzy grupami zatrudnianymi na czas nieokreślony i na kontrakty nietradycyjne. Ponadto, praca na czas określony i tymczasowa mogą dla pewnych grup okazać się dominującą i powtarzalną formą zatrudniania „przez całe życie”.

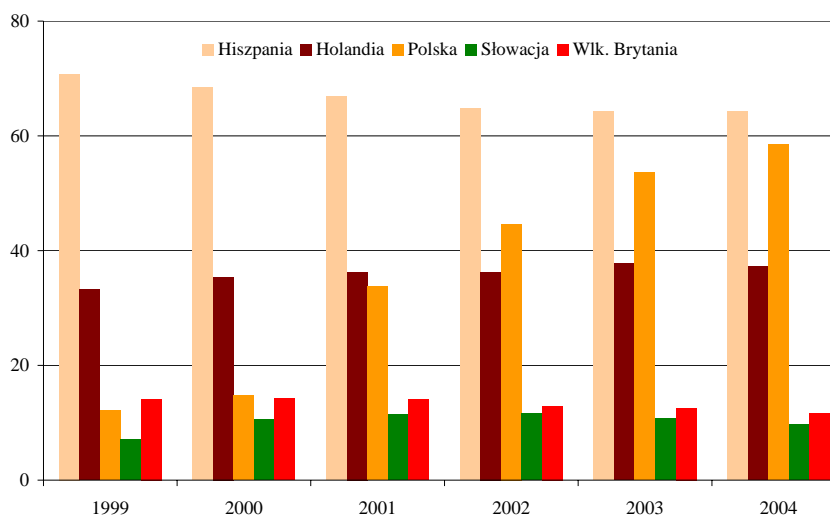
¹⁴⁶ Należy podkreślić, iż wymóg taki występował w przypadku prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Wykres 71. Odsetek zatrudnionych na czas określony wśród zatrudnionych w wieku 15–64.



Źródło: Eurostat.

Wykres 72. Odsetek zatrudnionych na czas określony wśród zatrudnionych w wieku 15–24.



Źródło: Eurostat.

4.7. Podsumowanie i wnioski

Kwantyfikacja stopnia ochrony prawnej pracowników w Polsce, dokonana dzięki analizie indeksu EPL, sugeruje, że skala polskich regulacji jest niższa niż w większości państw OECD. Polsce znacznie bliżej pod tym względem do państw anglosaskich niż zachodnioeuropejskich. Równocześnie Czechy, Słowacja i Węgry wykazują dalej posuniętą deregulację stosunków pracy, choć nie we wszystkich aspektach. Relatywnie łatwe jest w Polsce dokonywanie zwolnień pojedynczych pracowników, a najbardziej uciążliwym czynnikiem są wymogi formalne z tym związane. Uwzględnienie zmian w kodeksie pracy wprowadzonych w roku 2002 sugeruje, że możliwości organizacji i kształtowania czasu pracy w zależności od potrzeb pracodawcy są znaczne. Swoboda zatrudniania na czas określony jest ograniczana zwłaszcza przez wymóg konwersji trzeciej kolejnej umowy tego typu, ponownie obowiązujący od czasu akcesji do Unii Europejskiej, czynnik ten nie jest jednak decydujący dla atrakcyjności tego typu kontraktów. Ustawa o pracy tymczasowej wprowadziła szereg rozwiązań ograniczających i utrudniających jej stosowanie, ale nie powinny one powstrzymać rozwoju tej formy stosunków pracy. Relatywnie restrykcyjne przepisy dotyczą zwolnień grupowych, co jest pozostałością okresu transformacji i odzwierciedla konieczność wprowadzania zmian w tym zakresie na drodze ewolucyjnej. Jednocześnie jednak w roku 2003 wprowadzono szereg zmian zmierzających w stronę zwiększenia roli rokowań i konsensusu pomiędzy pracodawcami i reprezentantami pracowników.

Tym samym należy uznać, że polskie prawo pracy w stosunkowo niewielkim stopniu wpływa na ograniczanie swobody gospodarczej, zarówno w kontekście ochrony pracownika, organizacji pracy, jak i różnorodności dozwolonych form zatrudnienia. Dlatego często spotykane opinie o generalnym przeregulowaniu i nieelastyczności prawa pracy w porównaniu z innymi krajami OECD i Europy Środkowej należy uznać za przesadzone, gdyż pod wieloma względami stopień tej regulacji jest w Polsce zbliżony do poziomu w krajach uznawanych za wysoce zderegulowane (jak np. Dania). Przepisy prawa pracy w Polsce umożliwiają swobodne prowadzenie polityki zatrudnienia, a do ich uelastycznienia w istotnym stopniu przyczyniły się nowelizacje w latach 2001–2004. Wydaje się jednak, że znajomość tych nowelizacji stopniowo wzrasta wśród przedsiębiorców, o czym świadczy coraz szersze stosowanie umów na czas określony, pracy tymczasowej czy elastycznej organizacji czasu pracy.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że rolą elastycznego prawa pracy jest przede wszystkim oddziaływanie na strukturę zatrudnienia ułatwiające zatrudnianie grup, których aktywność zawodowa jest ograniczana, jeśli jedyną formą zatrudnienia są tradycyjne formy zatrudnienia. Wpływ uelastyczniania prawa pracy w danych warunkach instytucjonalnych jest więc widoczny przede wszystkim we względnym wzroście zatrudnienia osób młodych i kobiet oraz spadku zatrudnienia mężczyzn, zaś wpływ na poziomy zatrudnienia i bezrobocia w długim okresie jest niewielki. O nich bowiem w nieporównanie większym stopniu decydują czynniki instytucjonalne, takie jak kształt systemu zabezpieczenia społecznego, brak dobrej jakości pośrednictwa pracy dla osób bezrobotnych oraz cechy istniejących zasobów pracy w postaci np. przeciętnej jakości kapitału ludzkiego.

Trudniejsza niż w innych krajach OECD sytuacja na rynku pracy w Polsce determinowana przez dynamiczne zmiany demograficzne powoduje, że polski rynek pracy wymaga relatywnie bardziej elastycznego prawa pracy niż wiele innych państw OECD. Jednocześnie wielu koniecznych zmian już dokonano, a skala możliwych zmian w przyszłości jest stosunkowo niewielka, pozostając jednak w niektórych obszarach uzasadnioną. Podstawowe działania reformatorskie w przyszłości powinny koncentrować się głównie na instytucjonalnych i strukturalnych cechach rynku pracy. W zakresie prawa pracy powinno się raczej dążyć do stabilizacji i wprowadzaniu co najwyżej niewielkich korekt w istniejących rozwiązaniach, w zgodzie z najlepszymi praktykami krajów OECD.

5. Służby zatrudnienia i aktywne polityki rynku pracy

5.1. Aktywne polityki rynku pracy – formy i skuteczność

Od połowy lat osiemdziesiątych w państwach rozwiniętych przywiązywano coraz większą uwagę do zwalczania bezrobocia i zwiększania zatrudnienia poprzez aktywne polityki rynku pracy (ALMP). Obejmują one działania wpływające na stronę popytową rynku pracy (np. szkolenia), stymulujące popyt na pracę (subsydiowanie zatrudnienia, roboty publiczne), a także usprawniające funkcjonowanie samego rynku (pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe). Szczególne znaczenie mają programy adresowane do grup podwyższonego ryzyka, takich jak osoby młode, starsze, niepełnosprawne lub długotrwale bezrobotne. Najważniejszym celem ALMP jest zwiększenie zatrudnienia i spadek bezrobocia dzięki bezpośredniemu oddziaływaniu na szanse znalezienia pracy przez osoby nimi objęte. Część programów realizuje także postulaty polityki społecznej (zapewnienie dochodu, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu).

Przekonanie o skuteczności aktywnych polityk rynku pracy, jako sposobu na redukcję stóp bezrobocia, znalazło na początku lat 90-tych wyraz w rekomendacjach OECD (OECD 1994) oraz UE. Sugestie te przełożyły się na działania podejmowane przez poszczególne kraje członkowskie obu organizacji – średnie wydatki na ten cel mierzone udziałem w PKB wzrosły w OECD z poziomu 0,54 procent w okresie 1986–90 do 0,70 procent w okresie 1991–95 i 0,66 procent w okresie 1996–99. Lata 2000–2002 przyniosły kolejny ich wzrost do wysokości 0,81 procent PKB¹⁴⁷ (Calmfors et al. 2002), (Betcherman et al. 2004). Wzrost ten był powszechny, tzn. dotyczył większości krajów OECD, choć dominujące znaczenie dla średnich wyników miała skala tego wzrostu w krajach Unii Europejskiej, bowiem Australia była jedynym pozaeuropejskim krajem, gdzie nastąpił znaczny wzrost wydatków na ALMP. We wszystkich krajach (poza Norwegią) stosujących aktywne polityki rynku pracy pochłaniają one mniej środków niż polityki pasywne (wypłata świadczeń kompensujących bezrobotnemu utracony dochód np. w formie zasiłku lub świadczenia przedemerytalnego), przy czym wysokość wydatków pasywnych znacznie mocniej reaguje na wahania cykliczne. Wśród krajów OECD i UE można wyróżnić kilka grup państw różniących się znaczeniem przykładanym do polityki rynku pracy, obrazowanym udziałem wydatków na te cele w produkcie krajowym brutto (porównaj tabela 42). Najwyższe wydatki na politykę rynku pracy dokonywane są w krajach skandynawskich i Holandii (sięgając 1,5 procent PKB), podczas gdy w Meksyku, Japonii, Islandii i Stanach Zjednoczonych wynoszą one zaledwie ok. 0,1–0,2 procent PKB. Z kolei w Europie (z wyłączeniem państw skandynawskich) wydatki na ALMP sięgają około 0,9 procent PKB.

Tabela 42. Wydatki na politykę rynku pracy w latach 1996, 1999 i 2002 w państwach OECD.

	Wydatki całkowite (w procentach PKB) ⁱ			Wydatki na ALMP (w procentach PKB) ⁱ			Udział wydatków na ALMP w całości wydatków na politykę rynku pracy (w procentach) ⁱⁱ		
	1996	1999	2002	1996	1999	2002	1996	1999	2002
Azja	0,39	0,84	0,59	0,18	0,50	0,28	0,72	0,58	0,52
Pozaeuropejskie kraje anglosaskie	1,47	1,32	1,27 ⁱⁱⁱ	0,36	0,34	0,39 ⁱⁱⁱ	0,40	0,33	0,29 ⁱⁱⁱ
Europa Południowa	1,84	1,75	1,64 ⁱⁱⁱ	0,53	0,70	0,56 ⁱⁱⁱ	0,34	0,45	0,37 ⁱⁱⁱ
Europa Zachodnia	3,00	2,60	2,49	0,88	0,93	0,92	0,30	0,38	0,42
Skandynawia	4,48	3,29	2,71 ⁱⁱⁱ	1,75	1,40	1,17 ⁱⁱⁱ	0,42	0,47	0,60 ⁱⁱⁱ
Europa Środkowa	0,92	0,90	0,76	0,42	0,27	0,38	0,55	0,25	0,44
Polska	2,05	0,96	1,10ⁱⁱⁱ	0,46	0,35	0,13ⁱⁱⁱ	0,22	0,36	0,12ⁱⁱⁱ

Wyróżniono następujące grupy: Azja (Japonia, Korea Płd.), pozaeuropejskie kraje anglosaskie (Australia, Kanada, Nowa Zelandia, Stany Zjednoczone), Europa Zachodnia (Austria, Belgia, Francja, Holandia, Niemcy, Szwajcaria, Wielka Brytania), Skandynawia (Dania, Finlandia, Norwegia, Szwecja), Europa Środkowa (Czechy, Słowacja, Węgry) oraz Polska.

i) Nieważone średnie udziały wydatków w PKB poszczególnych państw.

ii) Nieważone średnie udziały wydatków na ALMP w wydatkach całkowitych w poszczególnych państwach.

iii) Dane za rok 2001.

Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie danych OECD.

¹⁴⁷ Nieważona średnia dla państw OECD.

W Polsce, podobnie jak w innych państwach środkowo – europejskich, udział wydatków na ALMP w PKB jest niższy niż przeciętnie w Europie, co z jednej strony odzwierciedla generalnie niższe wydatki na politykę rynku pracy, z drugiej zaś to, że polski model polityki rynku pracy opiera się przede wszystkim na działaniach pasywnych (podobny model występuje także na Węgrzech i Słowacji). Dominacja polityk pasywnych w ogóle wydatków na ten cel jest jednak w Polsce szczególnie duża – udział wydatków na programy aktywne, zarówno w PKB jak i w całości wydatków na politykę rynku pracy, należy w Polsce do najniższych w OECD.¹⁴⁸

W literaturze przedmiotu toczy się dyskusja na temat faktycznej skuteczności aktywnych polityk rynku pracy. Wraz ze wzrostem liczby wprowadzanych w życie programów i dokonanych analiz staje się jasne, iż ALMP nie są uniwersalnym środkiem zaradczym na problemy rynku pracy. Analizy efektywności poszczególnych narzędzi dokonywano głównie w skali mikroekonomicznej, mierząc ich wpływ na szanse zatrudnienia uczestników. Dla ich oceny jako skutecznego instrumentu zmniejszania bezrobocia i wzrostu zatrudnienia trzeba pamiętać także o kontekście makroekonomicznym. Skuteczność programów na poziomie mikro nie musi bowiem być tożsama z ich efektem makroekonomicznym. Dzieje się tak, gdyż ALMP obciążone są trzema podstawowymi rodzajami ryzyka, którego obecność może powodować niewielką ich skuteczność w oddziaływaniu na ogólną sytuację na rynku pracy, mimo znacznej skuteczności wpływu na sytuację osób objętych programem. Ryzyka te obejmują:

- **ryzyko powstania „jałowych wydatków”** (ang. *deadweight loss*) – pojawiające się, gdy uczestnikami programu są przede wszystkim ci bezrobotni, którzy i bez jego pomocy znaleźliby pracę,
- **ryzyko wywołania efektu substytucji** – obecne, gdy osoby biorące udział w danym programie uzyskują zatrudnienie kosztem innych osób bezrobotnych wyłączonych z tego programu,
- **ryzyko wywołania efektu wypierania** – powstające gdy bezrobotni podejmujący pracę w wyniku danego programu uzyskują ją kosztem osób wcześniej zatrudnionych, które stają się bezrobotne.

Aktywne polityki rynku pracy mają przede wszystkim ułatwiać bezrobotnym znalezienie pracy, jednakże złudne okazały się nadzieje, iż zwiększanie ich skali doprowadzi automatycznie do redukcji strukturalnych stóp bezrobocia. Przeciwnicy ALMP podkreślają, że znaczenie powstających w ten sposób miejsc pracy niwelowane jest wymienionymi powyżej efektami ubocznymi. Częstokroć kluczowy jest jednak sam fakt zatrudnienia bezrobotnego, jeżeli zwiększa on jego szanse na znalezienie zajęcia kiedykolwiek w przyszłości. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, iż skuteczność danej polityki, zarówno na poziomie mikro jak i makro, w dużej mierze determinowana jest przez umiejętne dobranie grupy docelowej, zaplanowanie i kontrolę działań, ich spójność ze sobą oraz z polityką pasywną, a także czynniki obiektywne, jak cykl koniunkturalny (Martin 2000), (Betcherman et al. 2004). Jednocześnie doświadczenia te uczą, że projekty zakrojone na dużą skalę lub długotrwałe zazwyczaj okazywały się nieskuteczne, zwłaszcza na poziomie makroekonomicznym. Warunkiem skuteczności ALMP jest bowiem ich właściwe „profilowanie”, polegające na zidentyfikowaniu osób o wysokim ryzyku długotrwałego bezrobocia i podjęcie wobec nich działań prewencyjnych (Martin 2000), (OECD 2002). Jednocześnie ich implementacja wymaga nie tylko uważnego adresowania, lecz także ciągłej analizy ich przebiegu oraz adaptacji do zmieniającego się zapotrzebowania na pracę. Spełnienie tych warunków pozwala na objęcie pomocą właściwych osób względnie krótkim czasie po tym jak stały się bezrobotne, co pozwala na minimalizację ryzyka powstania jałowych wydatków i maksymalizację skuteczności podejmowanych działań zarówno na poziomie mikro jak i makro. Do tej pory jednak jedynie kilka państw stosuje sformalizowane techniki takiego „oceniań” napływających bezrobotnych (OECD 2002). W dalszej części tekstu przedstawione zostaną poszczególne rodzaje aktywnych polityk oraz wnioski wynikające z analiz ich skuteczności.

¹⁴⁸ Prezentowane dane obejmują wydatki na zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia dla bezrobotnych i ALMP, dlatego różnią się nieco od omawianych w dalszej części tekstu wydatków Funduszu Pracy, jako że na te składają się także koszty operacyjne służb zatrudnienia.

Ramka 18. Subsydiowanie zatrudnienia w Niemczech

Podstawowym instrumentem aktywnej polityki rynku pracy w Niemczech były od lat roboty publiczne, subsydiowanie zatrudnienia (ABM, SAM) oraz szkolenia. Roboty publiczne obejmowały prace „społecznie użyteczne”, lecz nie podejmowane na rynku, tak by uczestnicy programu nie zdobywali zatrudnienia kosztem innych bezrobotnych i pracujących. Wynagrodzenie podczas trwających 12 miesięcy robót publicznych było równe płacy minimalnej. Wysokie odsetki osób pozostających bez pracy i powracających do rejestru bezrobotnych po ukończeniu robót publicznych wskazują, że nie przyczyniały się one do polepszenia perspektyw na rynku pracy. Podobne wnioski dotyczą subsydiowania zatrudnienia (por. tabela 43).

Berthold i Fehn (1997) twierdzą wręcz, iż aktywna polityka rynku pracy służy przede wszystkim złagodzeniu zaniepokojenia społeczeństwa wysokim bezrobociem a nie zwalczaniu jego przyczyn. Potwierdza to większość badań ekonometrycznych zarówno w odniesieniu do robót publicznych, subsydiowania zatrudnienia jak i szkoleń (Fitzenberger, Speckesser 2000). Mikroekonomiczne badania z końca lat 90-tych wskazują w większości na istotnie negatywny wpływ programu ABM na szanse podjęcia zatrudnienia w krótkim i w długim okresie. Wynikają one ze stygmatyzacji i relatywnie wysokiego wynagrodzenia uzyskiwanego w trakcie programu. Ocena efektywności dokształcania nie jest równie jednoznaczna. Niektóre wyniki wskazują na lekkie pozytywne efekty aktywnej polityki we wschodnich landach, przede wszystkim wśród osób o niskich kwalifikacjach. W odniesieniu do rynku pracy w landach zachodnich większość badań wykazuje wręcz negatywny efekt. Szkolenia nie przyczyniały się zatem do podniesienia kapitału ludzkiego uczestników, a objęcie nimi dużej liczby osób uniemożliwiało ich właściwe adresowanie. Udział w dokształcaniu obniża równocześnie intensywność poszukiwania pracy, stąd negatywne oddziaływanie ekstensywnych projektów szkoleniowych.

Tabela 43. Wybrane instrumenty aktywnej polityki pracy w Niemczech w 2003 r.

Instrument	Liczba uczestników w programie		Odsetek wydatków na ALMP (w procentach)		Koszty od osoby w 2003 (w Euro)	Wskaźnik (w procentach)	
	Absolutna	Zmiany 2000 – 2003 (w procentach)	2000	2003		i	ii
1) ABM, SAM	137 224	– 55,8	22,9	10,7	16 570	73,6	53,8
2) Poszerzanie kwalifikacji	250 976	– 26,9	30,0	23,5	19 920	65,5	40,0

ⁱ⁾ Osoby, które po zakończeniu programu w przeciągu 6 miesięcy wciąż nie są zatrudnione.

ⁱⁱ⁾ Osoby, które po zakończeniu programu w przeciągu 6 miesięcy ponownie pojawiają się w statystyce dla bezrobotnych.
Źródło: Bundesagentur für Arbeit, Eurostat.

Prawdopodobnie dlatego jednym z głównych trendów ostatnich lat jest redukcja klasycznych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w Niemczech na rzecz nowych rozwiązań. Tendencję tę widać na przykładzie liczby uczestników ABM i SAM, niższej w roku 2003 w porównaniu z 2000 o 55 procent oraz liczby bezrobotnych objętych szkoleniami, która w tym samym okresie czasu obniżyła się o 27 procent. Funkcję robót publicznych częściowo przejął od 2005 program tzw. „1 Euro Jobs”, w którym bezrobotni zamiast płacy minimalnej otrzymują zasiłek dla bezrobotnych oraz symboliczne wynagrodzenie. W ten sposób utrzymanie uprawnienia do zasiłku warunkowane jest podjęciem zatrudnienia. W pewnym stopniu przyczynia się to do aktywizacji bezrobotnych i zmiany ich postaw, także efekt stygmatyzacji może być niższy niż w przypadku klasycznych robót publicznych. W marcu 2005 „1 Euro Jobs” objęły 114 200 osób.

5.2. Rodzaje aktywnych polityk rynku pracy

Pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia jest z reguły najmniej kosztowną z aktywnych polityk rynku pracy, przynoszącą pozytywne rezultaty w wielu krajach, niezależnie od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Służby zatrudnienia dostarczają informacji o wolnych miejscach pracy, pomagają w dopasowaniu osób bezrobotnych do wakatów, rozpoznają jednostki zagrożone problemami ze znalezieniem zatrudnienia, wspierają doradztwem zawodowym i pomocą w poszukiwaniu pracy.¹⁴⁹ Pośrednictwo pracy pochłaniało na przestrzeni ostatniej dekady około 25 procent środków przeznaczanych na ALMP w państwach OECD, podkreślić należy jednak rosnące znaczenie urynkwienia tych usług i kontraktowania ich podmiotom prywatnym, obsługującym innego rodzaju klientów (Betcherman et al. 2004). Realizacja przez służby publiczne i prywatne agencje komplementarnych ról zmniejsza ryzyko wystąpienia niepotrzebnych jałowych wydatków. Pośrednictwo pracy jest tanim i relatywnie skutecznym działaniem w kategoriach kosztu realizacji działań prowadzących do podjęcia przez bezrobotnego zatrudnienia.

Największą część wydatków państw OECD na aktywne polityki rynku pracy przeznaczają na **programy szkoleniowe** (ok. 27 procent w roku 1996 i 36 procent w 2002). Ze względu na znaczne zróżnicowanie, ich skuteczność wymyka się jednoznacznej ocenie. Najlepsze efekty w kontekście podniesienia zatrudnialności uczestników uzyskiwano w przypadku szkoleń o ograniczonym zasięgu, raczej krótkich, lecz intensywnych i zawierających elementy praktyki w miejscu pracy, przygotowywanej w konsultacji z pracodawcami na lokalnym rynku (Betcherman et al. 2004). Warunkiem efektywności jest też ściśle adresowanie organizowanych szkoleń – prawdopodobieństwo podjęcia zatrudnienia najmocniej wzrastało w przypadku kobiet (szczególnie powracających na rynek pracy) lub osób długotrwale bezrobotnych (Martin 2000). Szkolenia obejmujące znaczny odsetek bezrobotnych okazywały się nieskuteczne, szczególnie, gdy uczestnictwo w nich stanowiło wymóg utrzymania statusu bezrobotnego lub ponowienia praw do zasiłku, jak miało to miejsce na przykład w Szwecji lub w Niemczech (Calmfors et al. 2002). Wiąże się z nimi często dwa rodzaje negatywnych efektów zewnętrznych: ekspansja jałowych wydatków (szczególnie, gdy kryterium oceny jest odsetek uczestników podejmujących pracę po odbyciu kursu) oraz efekt substytucji. Sprawiają one, iż korzyści na poziomie zagregowanego zatrudnienia mogą być niewielkie.

Koszty kolejnej z prowadzonych w państwach OECD aktywnej polityki, **subsydiowania zatrudnienia w sektorze prywatnym**, stanowiły około 11 procent wydatków w roku 1996 oraz 19,5 procent w roku 2002. Ważnym elementem i zarazem zaletą tej polityki jest umożliwianie bezrobotnym utrzymania kontaktu z rynkiem pracy, podtrzymanie ich motywacji i umiejętności, nawet jeśli przyrost zatrudnienia netto na poziomie makro jest zerowy. Należy podkreślić, że subsydiowanie zatrudnienia osób starających się powrócić na rynek pracy, jak kobiety lub długotrwale bezrobotni, prowadzi często do istotnych i pozytywnych efektów dzięki ułatwieniu im powrotu na rynek pracy i zwiększeniu szans na podjęcie pracy po zakończeniu zatrudnienia subsydiowanego (Martin 2000). Dlatego polityka ta powinna być stosowana w odniesieniu do takich specyficznych grup. Powszechne subsydiowanie zatrudnienia, nie ograniczone tylko do specyficznych, wybranych grup beneficjentów, wywołuje bowiem, szczególnie w krótkim okresie, poważne efekty jałowych wydatków, substytucji i wypierania.¹⁵⁰ Korzyści netto mogłyby być większe (30–40 procent kreacji miejsc pracy netto, Martin 2000) przy ograniczeniu grupy docelowej oraz kontroli zatrudnianych i pracodawców, działania takie stanowią jednak barierę odstraszącą pracodawców. Oceny subsydiowania zatrudnienia w krajach transformujących się wskazywały do tej pory na jednoznacznie negatywne efekty nawet na poziomie indywidualnych szans na podjęcie pracy (Betcherman et al. 2004).

Inna forma tej polityki to **pomoc finansowa w założeniu własnej firmy** – przynosi ona długotrwale pozytywne skutki dla rynku pracy, ale wyłącznie dla ograniczonej grupy beneficjentów, zazwyczaj

¹⁴⁹ Elementem tej polityki mogą być „bonusy” wypłacane w przypadku podjęcia zatrudnienia (i utrzymania go przez określony czas) przed upływem okresu, w którym osoba szukająca pracy otrzymuje zasiłek dla bezrobotnych, które, jak pokazuje Martin (2000), okazały się być skutecznym środkiem obniżenia przeciętnego okresu bezrobocia na przykład w Stanach Zjednoczonych i Korei Płd. M. Góra (2005) nazywa je „bonami zatrudnieniowymi”.

¹⁵⁰ Analizy dla Holandii, Irlandii, Belgii i Australii wykazały, że efekty te sięgają łącznie ok. 90 procent – czyli na 100 nowo zatrudnionych osób, 10 to przyrost netto (Martin 2000).

dobrze wykształconych mężczyzn w wieku najwyższej zatrudnialności ('prime-age'). Tę formę pomocy wybiera niski odsetek bezrobotnych (ok. 5 procent) i absorbuje ona nieznaczną część środków wydatkowanych na ALMP w państwach OECD. W roku 2000 było to przeciętnie 2,5 procent, co wynika ze wspierania samozatrudnienia w Hiszpanii, Niemczech, Austrii, Australii i Nowej Zelandii. Dotychczasowe doświadczenia wskazują także, iż efektywność mikropożyczek wzrasta, gdy towarzyszy im profesjonalne doradztwo finansowe i techniczne (Betcherman et al. 2004).

Subsydiowanie zatrudnienia w sektorze publicznym absorbuje zazwyczaj więcej środków niż w prywatnym (Martin 2000) i ma większe znaczenie w państwach o niższym poziomie rozwoju. Programy czasowego zatrudnienia w sektorze publicznym (roboty publiczne, prace interwencyjne) pełnią w znacznej mierze rolę właściwą polityce społecznej, szczególnie w okresach recesji, gdy z jednej strony sprawdzają chęć bezrobotnych do znalezienia zatrudnienia, a z drugiej pozwalają im utrzymać kontakt z rynkiem pracy, często stanowiąc istotne źródło dochodów. Analizy pokazują jednak, że osoby objęte tą polityką mają znikome szanse na znalezienie dłuższego zatrudnienia, a ze względu na efekt stygmatyzacji, udział w robotach publicznych może nawet obniżać prawdopodobieństwo podjęcia pracy (Martin 2000). Subsidiowanie zatrudnienia w sektorze publicznym jest polityką kosztowną i nie poprawiającą perspektyw na rynku pracy, dlatego obserwuje się spadek jego znaczenia, o czym świadczy przykład Niemiec (patrz Ramka 18).

Poziom wydatków na ALMP nie ulegał w krajach OECD znaczącym zmianom na przestrzeni ostatniej dekady, jednakże projektowanie i planowanie tych polityk, strategia ich implementacji były i nadal są modyfikowane. Wyróżnić można pewne uniwersalne trendy. Wzmógł nacisk kładziony jest na pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe, monitoring i wspomaganie poszukiwania pracy. Zauważyć można tendencję do integracji w jednym urzędzie publicznym działań związanych z rejestracją bezrobotnych, określeniem ich słabości i zalet na rynku pracy, sformułowaniem odpowiednich metod pomocy oraz kontrolą poszukiwania pracy. Równocześnie coraz większa część zadań publicznych służb zatrudnienia przekazywana jest podmiotom prywatnym, szczególnie w dziedzinie realizacji programów ALMP. Adekwatność podejmowanych starań do konkretnych potrzeb wzrasta także dzięki współpracy z władzami lokalnymi i przedsiębiorcami. Równocześnie obserwuje się zwiększony nacisk podmiotów prowadzących politykę rynku pracy na konstrukcję wskaźników efektywności prowadzonych polityk, bieżącą ocenę ich skuteczności i kosztowności oraz ewentualne modyfikacje.

Ramka 19. ALMP a bezrobocie wśród osób młodych w Wielkiej Brytanii

Działający od 1998 roku brytyjski projekt New Deal for the Young adresowany jest do osób w wieku 18–24, bezrobotnych od co najmniej 6 miesięcy. Jego celem jest podniesienie, przede wszystkim długookresowej, zatrudnialności uczestników. Udział w programie jest obowiązkowy a odmowa wiąże się z utratą prawa do zasiłku. Realizacja przebiega trzyetapowo. Pierwszym krokiem jest pomoc w zintensyfikowaniu poszukiwania pracy i jej pośrednictwo oraz doradztwo zawodowe, połączone z krótkimi kursami podstawowych umiejętności wymaganych przez pracodawców. Każdy z uczestników co najmniej raz na dwa tygodnie musi spotkać się z osobistym doradcą, planującym i nadzorującym kolejne działania w celu podjęcia zatrudnienia. Etap ten trwa do czterech miesięcy. Osoby nadal bezrobotne wkraczają w drugą fazę przedsięwzięcia, w której to mają do wyboru cztery opcje:

- półroczne subsydiowane zatrudnienie w sektorze prywatnym,
- podjęcie edukacji w pełnym wymiarze czasu z równoczesnym otrzymywaniem świadczenia w wysokości zasiłku dla bezrobotnych przez okres do 12 miesięcy,
- wolontariat trwający do 6 miesięcy,
- podjęcie zatrudnienia w tzw. Environmental Task Force, co w praktyce oznacza zatrudnienie w sektorze publicznym, wynagradzanego w wysokości co najmniej zasiłku dla bezrobotnych.

Osoby nadal bezrobotne, po ukończeniu drugiej części programu wkraczają w jego ostatnią fazę, podobną do pierwszej lecz trwającą do 13 tygodni. Głównym jej elementem jest pośrednictwo pracy i wspomaganie poszukiwania pracy.

Oceny efektywności New Deal for the Young wskazują, że prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia przez mężczyzn zwiększa się w wyniku uczestnictwa w nim o 20 procent (Blundell et al. 2001), (van Rennen 2003). Szacunki dla kobiet ze względu na niskie liczebności prób nie są jasne i pewne. Rezultat uzyskany dla mężczyzn wynika przynajmniej w jednej piątej z oddziaływania pierwszego etapu programu, czyli wspomaganie poszukiwania pracy i kojarzenia bezrobotnych z dostępnymi wakatami. Ponadto, działania te są znacznie tańsze, w kategoriach kosztu wydatkowanego na podjęcie zatrudnienia, niż elementy drugiej fazy, ponieważ nie pociągają one za sobą subsydiowania zatrudnienia. Pomimo wyższego kosztu, subsydiowane zatrudnienie w sektorze prywatnym także odpowiada za około jedną piątą uzyskiwanych korzyści, będąc najpopularniejszą z opcji oferowanych na drugim etapie programu (van Reenen 2003). Badania długookresowego wpływu programu na szanse podjęcia zatrudnienia przez mężczyzn wskazują na ich wzrost o 6–7 procent, przy czym nie znaleziono dowodów na występowanie jałowych wydatków, efektów substytucji i wypychania.

New Deal for the Young wyróżnia się skutecznością na tle innych działań na rzecz zatrudnienia osób młodych. Kluczowe znaczenie ma ciągły kontakt doradców z bezrobotnymi, co pozwala na zindywidualizowanie strategii poszukiwania pracy i podnoszenia atrakcyjności na rynku. Ekstensywne programy szkoleń zastąpione zostały krótkimi kursami mającymi prowadzić przede wszystkim do uzyskania praktycznych umiejętności. Jednostki o najlepszych perspektywach zatrudnienia nie zostają objęte subsydiowanym zatrudnieniem, co zmniejsza skalę *deadweight loss*. Podstawowy nacisk kładziony jest jednak na intensyfikację poszukiwania pracy i jej ułatwienie poprzez doradztwo oraz pośrednictwo, które okazują się być relatywnie skutecznymi i tanimi metodami poprawy szans podjęcia pracy.

Szczególnym rodzajem ALMP są działania mające **pomóc osobom młodym na rynku pracy**. Oparte są one głównie na szkoleniach i zatrudnieniu subsydiowanym, więc częściowo pokrywają się z programami omówionymi powyżej. Wiele z podjętych inicjatyw, szczególnie szkoleń, okazało się nieefektywnymi (Martin 2000). Dane z USA i Kanady sugerują, że największe zalety ma „wczesna interwencja”, tj. zwiększanie nacisku na edukację I i II stopnia, wydłużanie okresu edukacji, nawet zaangażowanie na etapie wczesnego dzieciństwa – przynoszą one trwałe efekty w długim okresie,

przekładając się na zatrudnienie i zarobki pracowników.¹⁵¹ Natomiast subsydiowanie zatrudnienia młodych często wywoływało efekt substytucyjny, niwelujący na poziomie zagregowanym pozytywne skutki dla uczestników programu (Calmfors et al. 2002). Doświadczenia brytyjskie wskazują, iż skutecznym sposobem podnoszenia zatrudnialności osób młodych jest pośrednictwo pracy, pomoc w jej poszukiwaniu i zindywidualizowane podejście do uczestników programu (patrz Ramka 19).

Aktywne polityki rynku pracy funkcjonują jednak w otoczeniu polityk pasywnych. Jak dowodzi Martin (2000), zbyt hojny i źle zarządzany system zasiłków dla bezrobotnych obniża efektywność ALMP i ogranicza możliwości obniżenia strukturalnego bezrobocia. W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w wielu europejskich krajach nastąpiło ograniczenie hojności systemów zasiłkowych (motywowane jednak przede wszystkim względami budżetowymi), równoległe do rozszerzenia zakresu działań aktywizujących i zaostrzenia warunków otrzymywania zasiłku, co zapobiegać miało tzw. „pułapce bezrobocia”. Strategie aktywizacyjne obejmują intensyfikację poszukiwania pracy przez zasiłkobiorców poprzez monitorowanie tego procesu, pośrednictwo pracy, ale także obowiązkowy udział w ALMP i testy gotowości podjęcia pracy (Martin 2000). Niespełnienie powyższych warunków wiąże się z ograniczeniem lub nawet utratą prawa do zasiłku. Możliwe staje się więc zidentyfikowanie osób de facto biernych, a przepływy do zatrudnienia ulegają intensyfikacji. Pozytywne efekty sankcji i intensyfikacji kontaktu służb zatrudnienia z bezrobotnym, prowadzące do skrócenia przeciętnego okresu pobierania zasiłku i wyższych odpływów do zatrudnienia uzyskano np. w Szwajcarii (Lalive et al. 2002), Holandii (Abbring et al. 2002), Danii (Rosholm, Svarer 2004) i Wielkiej Brytanii (Martin 2000). Obowiązkowe uczestnictwo w ALMP pociąga jednak za sobą ryzyko efektu „karuzeli” – bezrobotni na przemian uczestniczą w programach i pobierają zasiłek. Przypadek taki miał miejsce w Szwecji w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych w efekcie masowego i przymusowego uczestnictwa w szkoleniach po 12 miesiącach bezrobocia (Calmfors et al. 2002).

¹⁵¹ Najważniejszy z amerykańskich programów, noszący nazwę Job Corps, adresowany do osób w wieku 16–24, oprócz działań podnoszących szanse na rynku pracy obejmuje szeroki zakres kosztownych posunięć z zakresu polityki społecznej, a jego ostatecznym celem jest integracja społeczna młodych osób.

Ramka 20. Zasiłki dla bezrobotnych

W poszczególnych krajach OECD stosowane są różne rozwiązania co do długości przyznawania i wysokości zasiłków dla bezrobotnych, przy czym zasiłki te mają formę wypłat z systemów obowiązkowego ubezpieczenia przeciw bezrobociu. Dodatkowo w niektórych państwach funkcjonują świadczenia dla bezrobotnych (unemployment assistance benefits), które nie mają charakteru ubezpieczeniowego i stanowią źródło dochodu dla bezrobotnych, którzy utracili (lub nie uzyskali) prawa do zasiłku. Wysokość zasiłku jest często uzależniana od dochodów osiągniętych przed utratą pracy.

Rolą zasiłków dla bezrobotnych jest łagodzenie dochodowych skutków bezrobocia – zasiłek zastępując dochód z pracy, zmniejsza dotkliwość pozostawania bez pracy. Redukuje on – w sensie zmniejszania ubóstwa – negatywne społecznie skutki bezrobocia. Zasadniczą cechą odróżniającą zasiłek od innych transferów systemu zabezpieczenia społecznego jest to, że beneficjent jest zobowiązany aktywnie poszukiwać pracy i (w pewnych granicach) nie może odmówić jej podjęcia. Takie formułowanie zasad wypłacania zasiłków ma ograniczyć negatywne oddziaływanie zasiłków na rynek pracy – zasiłek, będąc dochodem alternatywnym do pracy, zmniejsza motywację bezrobotnego do szybkiego powrotu do zatrudnienia i aktywnego poszukiwania pracy. W szczególności wysokie (gwarantujące wysoką stopę zastąpienia) i długotrwałe zasiłki dla bezrobotnych mogą mieć silny negatywny wpływ na postawy bezrobotnych. Dodatkowo powiązanie wysokości zasiłków z wcześniejszym wynagrodzeniem powoduje podwyższenie płacy progowej (reservation wage), od której bezrobotny jest skłonny podjąć pracę i tym samym ogranicza elastyczność rynku pracy.

Tabela 44. Maksymalna długość pobierania zasiłku lub świadczenia dla bezrobotnych (w miesiącach) oraz stopa zastąpienia dla bezrobotnego zarabiającego przed zwolnieniem 67 proc. przeciętnego wynagrodzenia, 2002 r.

	Zasiłek dla bezrobotnych	Świadczenie dla bezrobotnych	Stopa zastąpienia netto
Australia	x	b.o.	46
Austria	9	b.o.	55
Belgia	b.o.	x	87
Czechy	6	x	50
Dania	48	x	84
Finlandia	23	b.o.	78
Francja	30	b.o.	80
Grecja	12	12	64
Hiszpania	24	18	76
Irlandia	15	b.o.	40
Islandia	60	x	66
Japonia	10	x	73
Kanada	9	x	63
Korea	7	x	53
Luksemburg	12	x	84
Niderlandy	18	24	79
Niemcy	12	b.o.	63
Norwegia	36	x	66
Nowa Zelandia	x	b.o.	54
Polska	18	x	65
Portugalia	24	12	85
Słowacja	9	x	69
Szwajcaria	24	x	79
Szwecja	14	14	82
USA	6	x	62
Węgry	9	x	61
Wielka Brytania	6	b.o.	63
Włochy	6	x	50

b.o. – brak ograniczenia czasowego pobierania świadczenia; x – brak danego rozwiązania

Stopa zastąpienia netto dla początkowej fazy bezrobocia (dla zasiłku lub świadczenia w krajach, których nie funkcjonuje zasiłek), w wielu krajach wraz z wydłużaniem pozostawania w bezrobociu wysokość zasiłku obniża się.

Źródło: OECD (2004c).

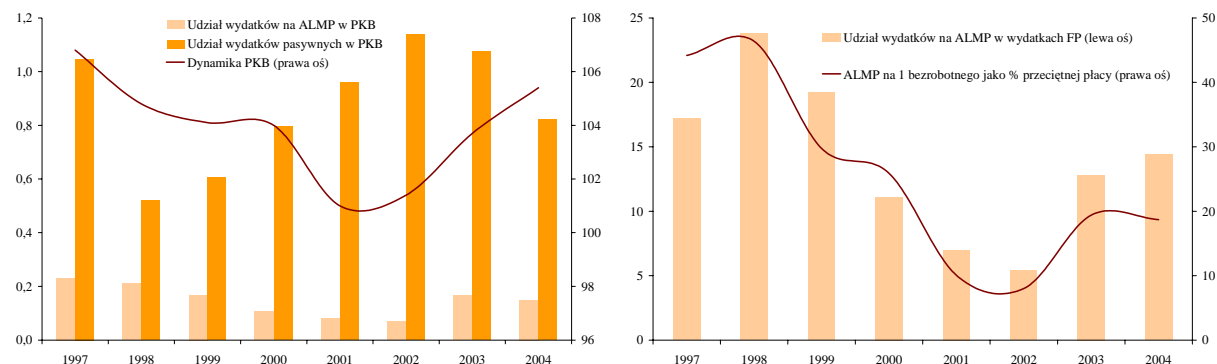
5.3. Aktywne polityki rynku pracy w Polsce

5.3.1. Skala i główne kierunki alokacji środków

Środki na prowadzenie aktywnych i pasywnych polityk rynku pracy w Polsce pochodzą z Funduszu Pracy (FP), który finansuje konkretne programy realizowane przez powiatowe urzędy pracy (PUP). Wysokość wydatków FP na aktywne polityki rynku pracy podlegała znaczącym wahaniom od początku lat dziewięćdziesiątych, charakteryzując się wyraźną procyklicznością, widoczną na poniższych wykresach. Innymi słowy udział wydatków na ALMP w PKB zwiększał się w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego (poza latami 1996 i 1997, kiedy wydatki na zasiłki dla bezrobotnych rosły szybciej niż wydatki na aktywne formy pomocy) i malał, gdy malała dynamika produktu. Odwrotną tendencję, widoczną na wykresie 73, wykazywały wydatki na zasiłki dla bezrobotnych i świadczenia przedemerytalne. Świadczy to o wymienności obu rodzajów polityk w Polsce – wywoływanej przez priorytetową pozycję polityk o charakterze pasywnym, które w sytuacji ograniczenia budżetowego wypierają z programów publicznych polityki aktywne. Zmiany relatywnego znaczenia aktywnej i pasywnej polityki rynku pracy, mierzone udziałem ALMP w całości wydatków Funduszu Pracy (wykres 73) potwierdzają spadek wagi przykładanej do polityki aktywnej począwszy od 1998 roku – w sytuacji, gdy jednocześnie liczba osób bezrobotnych wzrosła o ponad jedną trzecią. Podobna była też ewolucja stosunku wydatków na ALMP przypadających na jednego bezrobotnego do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce – nastąpił spadek z 46 procent w roku 1998 do zaledwie 8 procent w roku 2002. Dopiero rok 2003 przyniósł pewien wzrost wydatków na programy aktywne.

Procykliczność udziału wydatków na ALMP w PKB odróżnia Polskę od państw OECD, w których jest on stabilny w całym cyklu koniunkturalnym. Przeznaczeniem polityki tego rodzaju jest bowiem oddziaływanie w pierwszej kolejności na strukturalny, niezależny od zmian cyklicznych, składnik bezrobocia oraz niedopuszczenie do sytuacji, w której w wyniku negatywnego szoku na rynku pracy dochodzi do jego zwiększenia, gdy osoby zwolnione tracą swoje zdolności do wykonywania pracy w wyniku długotrwałego jej pozbawienia. Innymi słowy ALMP mają na celu przede wszystkim skrócenie okresu, w jakim rynek pracy zareaguje na poprawę koniunktury po ustąpieniu negatywnego oddziaływania szoku zewnętrznego. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że o ile ALMP nie są skutecznym środkiem obniżania bezrobocia w okresie recesji, wywierają potencjalnie istotny wpływ na tempo późniejszej redukcji bezrobocia, szczególnie w odniesieniu do grup o względnie niższych szansach znalezienia zatrudnienia. Wydaje się więc, że zmniejszenie skali prowadzonych aktywnych programów rynku pracy w Polsce, w sytuacji gwałtownego wzrostu liczby bezrobotnych w roku 1999, mogło sprzyjać wydłużeniu trwałości oddziaływania szoku rosyjskiego na polski rynek pracy.

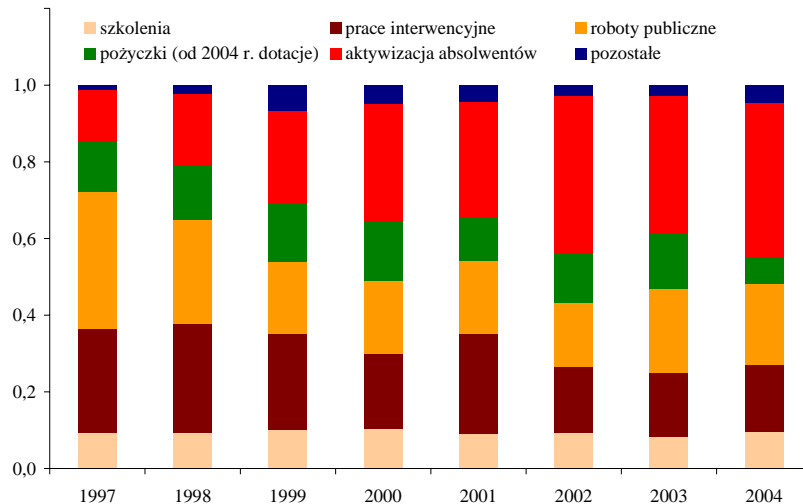
Wykres 73. Wydatki na polityki rynku pracy i wydatki FP a dynamika PKB i przeciętne wynagrodzenie w latach 1997–2004.



Źródło: Obliczenia własne DAE MGIP na podstawie danych MGIP oraz GUS.

Wydatki na aktywne polityki rynku pracy sięgnęły w 2004r. 1 323,5 mln PLN tj. 0,15 procent PKB¹⁵² z czego zdecydowana większość przypadła na działania związane z aktywizacją absolwentów (40 procent całości wydatków), robotami publicznymi (21 procent) oraz pracami interwencyjnymi (18 procent). Udział dwóch ostatnich z wymienionych polityk znacznie zmalał w porównaniu do końca lat dziewięćdziesiątych, wzrosły natomiast wydatki na projekty dla absolwentów (porównaj wykres 74).¹⁵³ Popularność, koszt i efektywność wykorzystania różnorodnych projektów urzędów pracy są bardzo zróżnicowane, lecz ze względu na brak szczegółowych danych,¹⁵⁴ nie jest możliwa ocena efektywności poszczególnych polityk metodami analogicznymi, jak używane w pracach analizujących efektywność ALMP i przedstawionych w pierwszej części rozdziału, dlatego też w dalszej części rozdziału dokonano jedynie ich oceny jakościowej.

Wykres 74. Wydatki Funduszu Pracy na aktywne polityki rynku pracy (ALMP) w latach 1997–2004.



Źródło: Obliczenia własne DAE MGiP na podstawie danych MGiP.

5.3.2. Stosowane narzędzia ALMP i próba oceny ich efektywności

W oparciu o doświadczenia krajów OECD można sądzić, że **pośrednictwo w poszukiwaniu pracy** oraz **doradztwo zawodowe** wydają się być dwoma najważniejszymi elementami aktywnych polityk rynku pracy, ze względu na ich skuteczność widoczną zarówno na poziomie mikro jak i makroekonomicznym. Mimo to, ich rola w Polsce jest bardzo ograniczona. Wprawdzie urzędy pracy deklarują doradztwo zawodowe jako istotne wsparcie np. uczestników szkoleń, wątpliwości budzi jednak jego jakość i skala wykorzystania. Choć nie jest możliwe określenie łącznej wielkości środków przeznaczanych na ten cel, ponieważ raportowane one są przez PUP-y razem z kosztami operacyjnymi samych urzędów, to o słabo rozwiniętym systemie doradztwa zawodowego w PUP świadczą statystyki dotyczące służb zatrudnienia. Z danych na koniec 2002 r. wynika, iż na jednego doradcę przypada aż 6674 bezrobotnych, co w praktyce uniemożliwia skuteczne prowadzenie doradztwa zawodowego. Ponadto, aż w 40 procent przypadków doradcami są osoby nie dysponujące specjalistycznym wykształceniem (CASE 2004b). Z drugiej strony, sami zainteresowani często nie doceniają tego instrumentu – analizy dokonane przez Fundację CASE dla Ministerstwa Gospodarki

¹⁵² Dodatkowo wydano 141 mln PLN na refundację wynagrodzeń młodocianych.

¹⁵³ Wynika to głównie z uruchomienia nowych kompleksowych programów i zakwalifikowania części wydatków innych kategorii do programów absolwenckich.

¹⁵⁴ Aby dokonać ekonometrycznej analizy skuteczności danych programów aktywnej polityki rynku pracy, konieczne są informacje opisujące ich uczestników (wiek, płeć, wykształcenie, doświadczenie zawodowe, zawód, miejsce zamieszkania etc.), które pozwalają na skonfrontowanie ich sytuacji na rynku pracy z sytuacją osób o zbliżonych charakterystykach, lecz nie uczestniczących w programach ALMP. Inną metodą może być porównanie szans na podjęcie zatrudnienia przed i w następstwie uczestnictwa w programie. Badania mikroekonometryczne pozwalają oszacować występowanie jałowych wydatków. Ocenę efektu substytucji lub wypierania można dokonać na podstawie badań ankietowych wśród przedsiębiorców lub poprzez analizę zróżnicowania regionalnego wydatków na poszczególne programy i liczby ich uczestników. Dane niezbędne do przeprowadzenia takich analiz nie są obecnie dostępne.

i Pracy sugerują, że z usług doradców zawodowych korzysta tylko 5 procent bezrobotnych mężczyzn w porównaniu z 56 procentami bezrobotnych kobiet. Wbrew priorytetom deklarowanym przez pracowników Publicznych Służb Zatrudnienia (czyli przede wszystkim powiatowych urzędów pracy), stanowiącym, iż doradztwo zawodowe obejmować ma osoby zagrożone i doświadczające długotrwałego bezrobocia, doradztwo obejmuje jedynie 16 procent osób długotrwanie bezrobotnych oraz 19 procent bezrobotnych powyżej 25 roku życia. Analogiczne częstości dla osób krótkotrwanie bezrobotnych i poniżej 25 roku życia wynoszą 42 procent oraz 46 procent (CASE 2004b). Z doradztwa korzystają więc osoby o względnie lepszych perspektywach podjęcia zatrudnienia, znacznie rzadziej bezrobotni zagrożeni trwałym bezrobociem i wykluczeniem na margines rynku pracy. Porównując polską praktykę z doświadczeniami międzynarodowymi można sądzić, iż potencjał pośrednictwa i doradztwa zawodowego jest niewykorzystywany. Wydaje się, że zmiana tej sytuacji z jednej strony wymaga podniesienia jakości i dostępności tych usług, a z drugiej uczynienia ich obowiązkowymi dla osób bezrobotnych.

Jak podaje wspomniany raport CASE, niewystarczające są także informacje, posiadane przez PUP-y na temat lokalnego rynku pracy, dotyczące zapotrzebowania pracodawców na kwalifikacje, zmian popytu na poszczególne zawody i specjalizacje, planowanych inwestycji. Ich pozyskiwaniem zajmuje się niewiele osób,¹⁵⁵ a opieranie się przy opracowywaniu programów szkoleniowych głównie na preferencjach bezrobotnych nie prowadzi do zgodności oferty szkoleniowej z zapotrzebowaniem pracodawców (CASE 2004b). Niedostateczny kontakt z popytową stroną rynku pracy utrudnia także pośrednictwo i doradztwo, bowiem znaczna część wakatów może nie być zgłaszana w PUP-ach.

Szkolenia zawodowe są w polskich warunkach prawdopodobnie najskuteczniejszą (na poziomie mikro)¹⁵⁶ z prowadzonych aktywnych polityk rynku pracy – w 2003 r. koszt przypadający na jedną osobę, która znalazła zatrudnienie po odbyciu szkolenia, wyniósł ok. 2300 PLN. Jednocześnie wydatki na szkolenia zawodowe nie przekraczają 10 procent puli FP na ALMP. Z przeprowadzonych dla Polski badań wynika, iż szkolenia zawodowe mają w krótkim okresie pozytywny wpływ na zatrudnienie (Kluve et al. 2001).¹⁵⁷ Badania (CASE 2004b) wykazały jednak, iż często przeprowadzane przez PUP szkolenia nie są ukierunkowane tematycznie na lokalny rynek pracy, co obniża ich efektywność. Należy mieć na uwadze, iż osoby biorące udział w szkoleniach mogą cechować się wyższym poziomem kapitału ludzkiego, dlatego w celu oceny efektywności szkoleń należałoby porównać szanse zatrudnienia uczestników szkoleń z grupą kontrolną o zbliżonych charakterystykach, co jest jednak ograniczone przez brak potrzebnych danych. Ponieważ najważniejszymi kryteriami przy kwalifikacji na szkolenia są młody wiek, długość okresu bezrobocia oraz wysoka motywacja i aktywność w poszukiwaniu pracy (CASE 2004b), ryzyko ponoszenia jałowych wydatków jest wysokie – znaczna część osób objętych szkoleniami jest bowiem tymi spośród osób bezrobotnych, którzy mają relatywnie największe szanse znalezienia pracy bez konieczności odbywania szkoleń. Począwszy od roku 2004, nowością w ofercie szkoleń jest przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, które, jak wskazują doświadczenia międzynarodowe, może okazać się instrumentem skutecznym szczególnie w odniesieniu do osób słabo wykształconych.

Prace interwencyjne, będące formą subsydiowanego zatrudnienia w sektorze prywatnym (pracodawcy zwracana jest część kosztów wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne), odgrywają znaczącą rolę w prowadzonych w Polsce aktywnych politykach rynku pracy, choć wydatki na nie znacznie zmalały w ostatnich latach w porównaniu do połowy lat dziewięćdziesiątych. Z badań O’Leary’ego (O’Leary 1997) wynika, iż uczestnictwo w pracach interwencyjnych przekładało się

¹⁵⁵ W 87 procent PUP-ów (objętym badaniem ankietowym) było to do 3 pracowników (CASE 2004).

¹⁵⁶ Doświadczenia międzynarodowe wskazują, iż w przypadku szkoleń skala efektów wypychania i substytucji, niwelujących na poziomie zagregowanym pozytywne skutki szkoleń na poziomie indywidualnym, jest niewielka, w związku z czym można przypuszczać, iż efektywność na poziomie mikro pociąga za sobą także efektywność na poziomie makro.

¹⁵⁷ Kluve et al. (2001), wyniki badań przeprowadzonych na podstawie BAEL z 1996r. za pomocą tzw. metody quasi-experimentalnej, w której badane osoby odnoszone są do tzw. grup kontrolnych, czyli osób „porównywalnych”, o takich samych charakterystykach, nie biorących udziału w danym programie. Podobne badania przeprowadził Puhani (1998) dla lat 1990–1997, jego wyniki nie wykazały jednak pozytywnego wpływu szkoleń na znalezienie zatrudnienia. Badania O’Leary’ego (1997) wykazały pozytywny efekt szkoleń, 12 procent więcej osób znalazło nie subsydiowane zatrudnienie, z pensją wyższą przeciętnie o 23 PLN, najczęściej byli to mężczyźni w *prime age*’u, z wykształceniem średnim lub niższym.

w latach dziewięćdziesiątych na wzrost prawdopodobieństwa znalezienia pracy o 26 procent. Względna efektywność subsydiowania zatrudnienia (w odniesieniu do innych prowadzonych działań ukierunkowanych na aktywne wspieranie zatrudnienia) potwierdza także koszt jednego utworzonego miejsca pracy, w wysokości 3 271 PLN w 2003 r., co prawda wyższy niż w przypadku szkoleń, ale znacznie niższy niż dla robót publicznych. Nie istnieją natomiast żadne szacunki skali substytucji innych bezrobotnych przez osoby o subsydiowanym zatrudnieniu, ani utraty zatrudnienia przez pracujących. Subsydiowanie zatrudnienia adresowane jest w pierwszej kolejności do osób długotrwale bezrobotnych (CASE 2004b), co jest postępowaniem słusznym, pod warunkiem jednak, iż przyczynia się ono do akumulacji przez bezrobotnego praktycznych umiejętności wymaganych przez pracodawców. Należy mieć więc obawy, czy jest tak w przypadku subsydiowania zatrudnienia osób słabo wykształconych i wykonujących prace proste – w ich wypadku szanse podjęcia zatrudnienia niesubsydiowanego mogą pozostawać niezmienione. Ponadto, wydaje się, że nie jest wykorzystywany potencjał prac interwencyjnych do aktywizacji osób biernych zawodowo, starających się powrócić na rynek pracy.

Budząca najwięcej kontrowersji formą aktywnej polityki rynku pracy jest organizacja **robót publicznych**. Mając na uwadze wyniki dowodzące jej nieefektywności również w Polsce,¹⁵⁸ relatywnie bardzo wysoki koszt utworzonego jednego miejsca pracy (20 218 PLN w 2003 r., dziewięciokrotnie wyższy niż w przypadku szkoleń), zaskakujący jest wysoki udział wydatków na te formy przeciwdziałania bezrobociu w polskich wydatkach na ALMP ogółem. Z raportu Banku Światowego wynika, że roboty publiczne często kierowane były do osób długotrwale bezrobotnych, niewykształconych, dla których inne formy wsparcia okazują się nieskuteczne (World Bank 2001). Dochód uzyskiwany dzięki udziałowi w robotach stanowił dla nich ważne źródło utrzymania, pozwalając jednocześnie przywrócić prawo do zasiłku (średni czas uczestnictwa w tej inicjatywie był równy dokładnej ilości miesięcy, potrzebnych do uzyskania prawa do zasiłku). Taka konstrukcja robót publicznych sprawia, że są one *de facto* formą pomocy społecznej, przy czym szczególnie niekorzystne jest niebezpieczeństwo rotowania bezrobotnych pomiędzy udziałem w robotach publicznych i pobieraniem zasiłku, wywołujące ich stygmatyzację na rynku pracy. Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r. wprowadzono jednak przepis, iż okres pobierania zasiłku ulega skróceniu o okres zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych, robót publicznych, odbywania stażu lub przygotowania zawodowego w miejscu pracy, przypadających na okres, w którym przysługiwałby zasiłek. Programy te nie zapewniają już więc przedłużenia uprawnień do zasiłku. Ponadto nieuzasadnione odmówienie udziału w nich wiąże się z utratą prawa do zasiłku i ze skróceniem okresu ewentualnego późniejszego uprawnienia także o okres spowodowanej w ten sposób utraty praw do zasiłku. Roboty publiczne, podobnie jak prace interwencyjne, staże i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, mogą być stosowane tylko w odniesieniu do tzw. „osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy”,¹⁵⁹ a bezrobotnym poniżej 25 lub powyżej 50 roku życia służby zatrudnienia zobowiązane są w przeciagu 6 miesięcy od dnia rejestracji przedstawić propozycję albo pracy zarobkowej, albo udziału w którymś z wyżej wymienionych programów.

Pożyczki, udzielane na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej oraz utworzenie dodatkowych miejsc pracy dla bezrobotnych zamieniono w momencie wprowadzenia nowej ustawy na bezzwrotne dotacje, jednak do 2003 r. włącznie stanowiły one ok. 15 procent środków wydatkowanych przez FP na aktywne polityki. Podjęcie własnej działalności gospodarczej wymaga znacznej dozy samodzielności, dlatego za uzasadnione należy uznać adresowanie tej formy pomocy do bezrobotnych cechujących się motywacją i aktywnością w poszukiwaniu pracy (CASE 2004b).

¹⁵⁸ Kluge et al. (2001) wykazali na podstawie danych BAEL z roku 1996, że roboty publiczne nie miały wpływu na zatrudnienie kobiet i negatywny wpływ na dalsze zatrudnienie mężczyzn, a O'Leary (1997) oszacował ich negatywny wpływ na zatrudnienie. Z jego analiz wynika, że uczestnictwo w robotach publicznych zmniejszyło szansę znalezienia pracy o 5 procent.

¹⁵⁹ Przez osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy, zgodnie z ustawą rozumie się: bezrobotnych do 25 lub powyżej 50 roku życia, bezrobotnych długotrwale, bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 7 roku życia oraz bezrobotnych niepełnosprawnych.

Dużą i rosnącą popularnością cieszą się **programy aktywizacji absolwentów** („Absolwent” w latach 1998–2001 oraz „Pierwsza praca” od 2002 r.). Pochłaniają one coraz większy odsetek wydatków na ALMP, a od 2000 roku udział ten przewyższa udziały pozostałych typów polityk (porównaj Wykres 74), mimo iż udział osób w wieku poniżej 25 lat w populacji bezrobotnych w wieku 15–64 obniżył się z 28,5 procent w latach 2000 i 2001 do 25,0 procent w roku 2004.¹⁶⁰ Program „Pierwsza Praca” obejmuje działania mające na celu ułatwienie osobom młodym (bezrobotnym do 25. roku życia oraz bezrobotnym absolwentom do 27 roku życia) wejście na rynek pracy. Tworzą go następujące inicjatywy:

- organizacja staży absolwenckich dla osób bez doświadczenia zawodowego; w okresie stażu uczestnikom wypłacane jest stypendium w wysokości zasiłku dla bezrobotnych,
- przygotowanie zawodowe dla osób z doświadczeniem, ale nieodpowiednimi kwalifikacjami, trwające od 3 do 6 miesięcy, w okresie trwania przygotowania uczestnikom wypłacane jest stypendium w wysokości zasiłku dla bezrobotnych,
- stypendia na kontynuowanie nauki w szkole ponadpodstawowej lub ponadgimnazjalnej,
- stypendia szkoleniowe,
- zwrot kosztów dojazdu do pracy i zakwaterowania.

W okresie od czerwca 2002 r. do maja 2004 r. w programie „Pierwsza praca” uczestniczyło ponad 384 tys. osób, z których ponad 55 procent skorzystało z oferty staży absolwenckich, 15 procent ze szkoleń, a w 14 procent przypadków pracodawcom refundowano wynagrodzenia i składki z tytułu zatrudnienia absolwenta. Efektywny koszt utworzenia jednego miejsca pracy w przypadku staży absolwenckich wyniósł ok. 7 600 PLN, natomiast w przypadku refundacji 3 000 PLN. Do tej pory nie podejmowano prób oceny efektów zewnętrznych, mogących równoważyć na poziomie zagregowanym korzyści uzyskiwane przez uczestników tych programów. Doświadczenia międzynarodowe, wraz z faktem, iż w przypadku staży absolwenckich, preferowane przez PUP-y są osoby wykształcone, zmotywowane i aktywne (CASE 2004b) wskazuje, że ryzyko wystąpienia jałowej straty może być w tym wypadku istotne.

Podsumowując można powiedzieć, że aktywna polityka rynku pracy w Polsce pozostaje w niedostatecznym stopniu wrażliwa na zmiany popytu na pracę, jego lokalne zróżnicowanie i specyfikę. Utrudnia to skuteczne jej prowadzenie i modyfikacje w czasie. Kryteria doboru uczestników programów ALMP wskazują na obciążenie szacunków efektywności – mierzonych na poziomie mikro – w górę, gdyż preferowani są bezrobotni o lepszych kwalifikacjach, o wysokiej motywacji i aktywnie poszukujący zatrudnienia. Skuteczność programów jako formy zmniejszania ogólnego bezrobocia w Polsce jest nieznana, można jednak podejrzewać, że ze względu na znaczny poziom ryzyka wystąpienia efektów substytucji, wypierania i jałowych wydatków jest ona bardzo ograniczona. Zwraca uwagę, że podejmowanie działań ukierunkowanych na grupy o wysokim ryzyku wykluczenia z rynku pracy jest przez służby zatrudnienia raczej unikane, co stanowi zaprzeczenie idei profilowania ALMP i adresowania poszczególnych programów do grup, wobec których mogą się one okazać skuteczne, czyli prowadzić mogą do podniesienia ich szans na podjęcie zatrudnienia. Aktywne polityki rynku pracy w Polsce mają także w znikomym stopniu charakter działań prewencyjnych w stosunku do jednostek zagrożonych długotrwałym bezrobociem. Wydaje się, iż identyfikacja tych osób nie ma miejsca na taką skalę i z użyciem takich metod,¹⁶¹ jak byłoby to wskazane.

5.4. Organizacja polityki rynku pracy w Polsce

Polityka rynku pracy w Polsce prowadzona jest przez instytucje, do których, zgodnie z ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, należą: Publiczne Służby Zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, niepubliczne agencje pośrednictwa pracy, agencje doradztwa personalnego, agencje poradnictwa zawodowego, agencje pracy tymczasowej, publiczne i prywatne instytucje szkoleniowe oraz instytucje dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego. Pasywna polityka oraz programy ALMP podejmowane przez publiczne podmioty polityki rynku pracy finansowane są

¹⁶⁰ Obliczenia własne na podstawie danych BAEL oczyszczonych ze zmian metodologicznych i wahań sezonowych.

¹⁶¹ Czyli opartych o pewien algorytm lub model opisujący zależność między cechami bezrobotnego, warunkami otoczenia i ryzykiem długotrwałego bezrobocia.

przez Fundusz Pracy. Czynniki instytucjonalny wynikający ze struktury organizacyjnej podmiotów rynku pracy wpływa także na efektywność implementowanych programów.

5.4.1. Publiczne Służby Zatrudnienia

W skład Publicznych Służb Zatrudnienia (PSZ) wchodzi 16 wojewódzkich urzędów pracy, 338 urzędów powiatowych oraz ich filie. Struktura PSZ, określona Ustawą z dnia 28 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ulegała zmianom na przestrzeni lat dziewięćdziesiątych, najważniejsze z nich miały miejsce w latach 1999–2000 i związane były z reformą administracyjną kraju. Ogólne wytyczne polityki rynku pracy ustalane są na szczeblu krajowym, ale powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy mają możliwości jej uzupełniania, by odpowiadać na potrzeby rynku lokalnego. Źródła finansowania programów prowadzonych przez powiatowe urzędy pracy określone są jednak na szczeblu krajowym. Tym samym decentralizacja objęła struktury służb zatrudnienia, jednak już w mniejszym stopniu zarządzanie rynkiem pracy i prowadzenie polityki zatrudnienia. Dalsze reformy Publicznych Służb Zatrudnienia wprowadziła Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. (patrz Ramka 21).¹⁶²

Główne zadanie PSZ – pomoc osobom bezrobotnym w powrocie do pracy – realizowane jest przez powiatowe urzędy pracy (PUP), które pozyskują środki i organizują poszczególne typy działań. Jednocześnie PUP są także instytucjami odpowiedzialnymi za rejestrację osób bezrobotnych i wypłatę zasiłków dla bezrobotnych, a do niedawna także świadczeń przedemerytalnych. Potencjał instytucji i instrumentów rynku pracy nie jest jednak efektywnie wykorzystywany, do czego przyczyniają się problemy finansowe i niewystarczająca liczba pracowników urzędów pracy w stosunku do liczby bezrobotnych. Samorządy mają też trudności z tworzeniem zintegrowanych programów rynku pracy, które pozwoliłyby im na skuteczne prowadzenie lokalnej polityki zatrudnienia. Efektywność działań PSZ jest prawdopodobnie obniżana przez organizacyjną strukturę tych służb, a konkretnie charakter zatrudnienia w PUP-ach. Ograniczenia finansowe przyczyniają się do niestabilności zatrudnienia w urzędach pracy. Na koniec roku 2004 w PSZ zatrudnionych było 18 575 osób, z czego 1 927 w wojewódzkich urzędach pracy, a 16 648 w powiatowych. Skala rotacji¹⁶³ pracowników była jednak bardzo wysoka i wyniosła 65 procent w przypadku przyjęć do pracy i 58 procent w przypadku zwolnień. Wyższa była fluktuacja w urzędach powiatowych – odpowiednio 68 procent i 63 procent – niż wojewódzkich – 41 procent i 15 procent. Wysokie rotacje zatrudnienia w PUP-ach, których to pracownicy pozostają w bezpośrednim kontakcie z bezrobotnymi, znacznie utrudniają prowadzenie ciągłych i koherentnych działań w oparciu o długookresową strategię dopasowaną do potrzeb lokalnego rynku pracy. Co więcej, najwyższe fluktuacje zatrudnienia w urzędach pracy miały miejsce w województwach o wysokiej stopie bezrobocia: dolnośląskim, opolskim, śląskim i lubuskim, a współczynnik korelacji między stopą bezrobocia a skalą rotacji na poziomie województw wyniósł 0,53 dla przyjęć i 0,50 dla zwolnień. Prawdopodobnie powiązane jest to z mniejszymi możliwościami finansowymi samorządów lokalnych na tych terenach zmuszających je w większym stopniu do finansowania etatów w PUP z prac interwencyjnych, niż z własnych budżetów. Zwraca uwagę, że aż połowa z 10 818 osób, zwolnionych z urzędów pracy w roku 2004, opuściło je ze względu na zakończenie uczestnictwa w programie aktywnej polityki rynku pracy. Świadczy to o niskim stopniu profesjonalizacji służb zatrudnienia, ich niedostatecznym zaangażowaniu w prowadzone działania oraz dodatkowo utrudnia długookresową konstrukcję priorytetów i ich realizację. Z drugiej strony, wątpliwym jest, że zatrudnienie (zwłaszcza krótkotrwałe) w PUP-ie podwyższa znacząco poszukiwane na wolnym rynku umiejętności bezrobotnych kierowanych tam na roboty publiczne, czyli szanse znalezienia pracy po ich zakończeniu. Profesjonalizacja służb zatrudnienia, powiązana z lepszym ich wynagradzaniem – co przyczyni się do obniżenia fluktuacji pracowników – wydaje się być warunkiem koniecznym podniesienia skuteczności ich działania. Jej oznaki widać we wzroście

¹⁶² Z dniem wejścia Polski do UE publiczne służby zatrudnienia naszego kraju stały się członkiem sieci Europejskich Służb Zatrudnienia – EURES. Usługi EURES obejmują międzynarodowe pośrednictwo pracy na terenie państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego (oraz Szwajcarii), informowanie o warunkach życia i pracy w tych państwach potencjalnych pracowników oraz pomoc pracodawcom chcącym zatrudnić pracowników z innych krajów. Partnerami w sieci są publiczne służby ds. zatrudnienia, związki zawodowe i organizacje pracodawców, a koordynowana jest ona przez Komisję Europejską.

¹⁶³ Iloraz przyjętych (zwolnionych) w roku 2004 do stanu zatrudnienia na koniec roku 2004. Obliczenia własne na podstawie danych MGİP.

odsetka pracowników o wykształceniu wyższym i powinna ona postępować wraz ze wdrażaniem zapisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 roku.

Specyficzną rolę w systemie publicznych służb zatrudnienia pełnią Ochotnicze Hufce Pracy, specjalizujące się w działaniach na rzecz młodych osób zagrożonych marginalizacją i realizujące działania w zakresie kształcenia, szkoleń, wychowania przez pracę, pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego. Ponadto refundują one pracownikom młodocianym wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne. Działania OHP wspomagane są przez istniejące przy nich kluby pracy, młodzieżowe biura pracy, Mobilne Centra Informacji Zawodowej, ośrodki szkolenia i wychowania. Mimo iż finansowane z środków Funduszu Pracy, OHP w mniejszym stopniu prowadzą aktywną politykę rynku pracy, ich celem jest przede wszystkim prewencja w stosunku do jednostek zagrożonych wykluczeniem społecznym, co jest działaniem potrzebnym i wskazanym w świetle doświadczeń międzynarodowych.

Ramka 21. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r.

Celem nowej Ustawy, która zastąpiła poprzednią z 1994r., było ukierunkowanie instytucji rynku pracy na rzecz promocji zatrudnienia – w miejsce działań koncentrujących się głównie na pomocy bezrobotnym. Celem zwiększenia efektywności powiatowych urzędów pracy, odciążono je od wielu dotychczasowych obowiązków związanych z wypłatą zasiłków i świadczeń przedemerytalnych oraz podejmowania decyzji o prawie do nich.

Zasadniczym elementem Ustawy było zdefiniowanie instytucji rynku pracy, podstawowych usług przez nie świadczonych oraz zdefiniowanie instrumentów działania. Znacznie rozszerzono wachlarz ofert przedstawianych bezrobotnym, doceniając rolę rozwoju zasobów ludzkich i działań edukacyjnych wśród osób w każdym wieku. Upowszechniono m.in. dostępność stypendiów na dofinansowanie dalszej nauki osobom bezrobotnym, w miejsce pożyczek wprowadzono bezzwrotne dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej, pojawiły się nowe możliwości aktywizacji osób powyżej 50 roku życia w postaci przygotowania zawodowego. Pojęcie „absolwenta” zastąpiono „osobą bezrobotną do 25 roku życia”, co pozwoliło na rozszerzenie grupy docelowej osób, do których kierowane są działania mające umożliwić im wejście na rynek pracy. W ustawie określono grupy znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, obejmujące: osoby do 25 i po 50 roku życia, długotrwale bezrobotnych, niepełnosprawnych, osoby samotnie wychowujące dzieci.

Ustawa reguluje również wymagania wobec pracowników publicznych służb zatrudnienia oraz określa standardy świadczonych przez nich usług. Porządkuje także wymagania kwalifikacyjne pracowników publicznych służb zatrudnienia oraz otwiera możliwość wypłacania dodatków do wynagrodzeń w zależności od posiadanej licencji, jakości i ilości wykonywanej pracy. Ponadto do kluczowych zawodów zakwalifikowano – oprócz pośredników pracy i doradców zawodowych – specjalistów do spraw rozwoju zawodowego i szkoleń, specjalistów do spraw programów, liderów klubów pracy oraz krajową kadrę EURES. Uregulowane zostało także zatrudnienie kadr kierowniczych powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy celem stabilizacji działań tych służb.

5.4.2. Fundusz Pracy

Środki na prowadzenie aktywnych i pasywnych polityk rynku pracy w Polsce pochodzą z Funduszu Pracy, ten natomiast finansowany jest głównie z podatku płaconego przez pracodawców (2,45 procent podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe) oraz dotacji z budżetu państwa. Udział dotacji w całkowitych przychodach Funduszu charakteryzowała duża zmienność, do połowy lat dziewięćdziesiątych stanowiła ona jednak główne źródło dochodów FP. Sytuacja uległa zmianie w roku 1999, kiedy jej wysokość zmniejszyła się czterokrotnie, na skutek znacznego ograniczenia wydatków na zasiłki i świadczenia z jednej strony a wzrostu dochodów ze składek z drugiej. W latach 2001–2003 dotacja ta ponownie wzrosła i stanowiła już 31 procent (2001) do 40 procent (2003) całkowitych wydatków FP. Jednocześnie jednak była ona niewystarczająca wobec szybko rosnących wydatków na polityki pasywne a zwłaszcza świadczenia przedemerytalne w rezultacie deficyt Funduszu Pracy wzrastał, co pozwalało jednocześnie utrzymać deficyt budżetu państwa na niższym

poziomie.¹⁶⁴ Konieczność zwiększenia dotacji budżetowej celem pokrycia wydatków FP wynikała w największym stopniu ze znacznego wzrostu wydatków na świadczenia i zasiłki przedemerytalne oraz wzrostu stopy bezrobocia (niezbędne okazało się także zaciągnięcie pożyczki w banku komercyjnym w latach 2000–2002). W 2004 r. ponownie odnotowano spadek udziału i wysokości dotacji, tym razem związany ze zmianami instytucjonalnymi i przeniesieniem zadań związanych z finansowaniem zasiłków i świadczeń przedemerytalnych do ZUS. Z Funduszu Pracy finansowane są także działania związane z bieżącą działalnością publicznych służb zatrudnienia.¹⁶⁵

Limity środków FP przeznaczonych na finansowanie aktywnych polityk rynku pracy ustalane są przez ministra właściwego ds. pracy według algorytmu, który ulegał znaczącym, pozytywnym zmianom na przestrzeni ostatnich kilku lat. W 2003 r. zmieniono wagi, jakie przypisywano udziałowi osób długotrwale bezrobotnych oraz bezrobotnym absolwentom w danym powiecie, zrezygnowano również z uwzględniania udziału osób bez prawa do zasiłku w ogóle bezrobotnych. W 2004 r. wprowadzono dalsze zmiany, uwzględniające udział bezrobotnej młodzieży (do 25 roku życia) wśród bezrobotnych w danym powiecie – w miejsce absolwentów. Zrezygnowano z uwzględniania liczby osób długotrwale bezrobotnych (uwzględnienie tego czynnika w algorytmie przyznawania środków pieniężnych powiatom hamowało pomoc osobom długotrwale bezrobotnym w znalezieniu zatrudnienia ze względu na korzyści płynące z utrzymywania ich w rejestrze bezrobotnych), wzięto natomiast pod uwagę udział bezrobotnych powyżej 50 roku życia.

W rezultacie tych zmian, wyższy odsetek środków może docierać do powiatów, w których potrzeba prowadzenia aktywnych polityk jest większa. Ponadto w sposób przyznawania środków na aktywne polityki rynku pracy wkalkulowana została „efektywność” i „aktywność” danego powiatowego urzędu pracy, mierzona ilorazem odpływu bezrobotnych do ich przyływu (nowo zarejestrowanych). Z jednej strony urząd prowadzący skuteczne polityki będzie w pewien sposób wynagradzany za swoją aktywność, z drugiej jednak istnieje ryzyko nadużycia związane z ukierunkowaniem działań na osoby o względnie wysokich szansach podjęcia zatrudnienia.

¹⁶⁴ Można więc powiedzieć, że była to forma ukrywania faktycznego rozmiaru niezbilansowania dochodów z wydatkami publicznymi na poziomie budżetu państwa – w kolejnych latach dotacja dla FP była za niska w stosunku do wydatków na świadczenia przedemerytalne. Tym samym pasywne polityki rynku pracy (świadczenia przedemerytalne) nie tylko wpływały na poziom aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia, lecz także istotnie oddziaływały na kondycję sektora finansów publicznych oraz nierównowagę wewnątrz jego samego (koszty finansowania pożyczki zaciąganej przez FP są wyższe niż koszty finansowania długu emitowanego przez Skarb Państwa). Równocześnie odbywało się to kosztem wydatków na aktywne polityki rynku pracy.

¹⁶⁵ Z Funduszu Pracy finansowane są także: wsparcie instytucji rynku pracy w zakresie realizacji programów i projektów związanych z rozwojem usług i instrumentów rynku pracy oraz integracją społeczną; szkolenia kadr publicznych służb zatrudnienia; wynagrodzenia pracowników PUP realizujących zadania wynikające z realizacji programów współfinansowanych z EFS; zadania wynikające z udziału służb zatrudnienia w sieci EURES; dodatki do wynagrodzeń pracowników publicznych służb zatrudnienia (pośredników pracy, doradców zawodowych, specjalistów ds. rozwoju zawodowego, specjalistów ds. programów, liderów klubów pracy, kadry EURES); koszty wezwań, zawiadomień, zakupu lub druku kart rejestracyjnych, przekazywania bezrobotnym należnych świadczeń pieniężnych, komunikowania się z pracodawcami, bezrobotnymi, organami rentowymi oraz urzędami skarbowymi; itd.

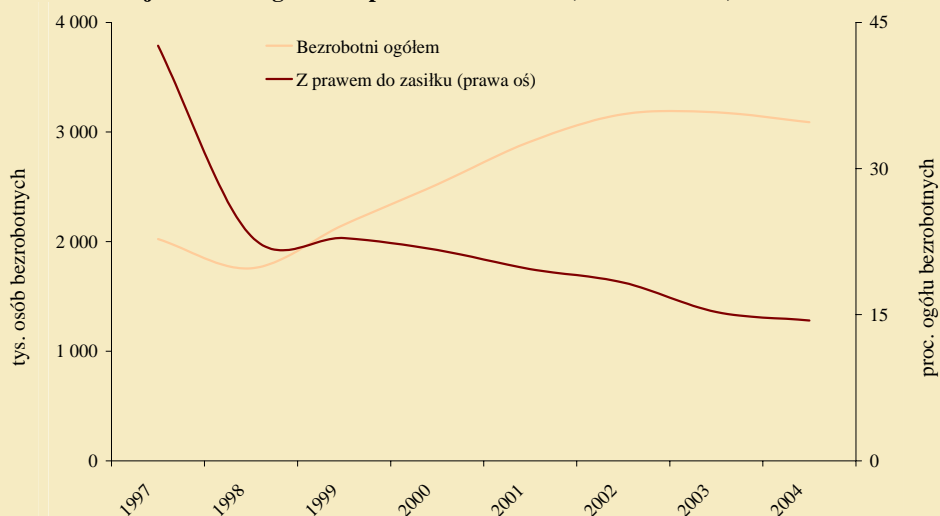
Ramka 22. Zasiłki dla bezrobotnych w Polsce

System zasiłków dla bezrobotnych w Polsce zorganizowany jest w relatywnie prosty sposób. Obowiązuje jedna, niezależna od poprzednio osiąganego wynagrodzenia stawka zasiłku (jest on o 20 procent wyższy dla osób o stażu pracy powyżej 20 lat i o 20 procent niższy dla osób stażu krótszym niż 5 lat), a długość otrzymywania zasiłku wynosi 6, 12 lub 18 miesięcy (w zależności od poziomu bezrobocia w regionie oraz wieku i stażu bezrobotnego). Stopa zastąpienia netto dla wynagrodzenia minimalnego wynosi 60, 73 i 86 procent dla odpowiednio 80, 100 i 120 procent kwoty zasiłku dla bezrobotnych. Aby uzyskać zasiłek należy wykazać się co najmniej 12 miesiącami pracy w przeciągu 18 miesięcy poprzedzających moment rejestracji. W Polsce nie funkcjonuje, jak w wielu europejskich państwach, świadczenie dla bezrobotnych i bezrobotny po utraceniu prawa do zasiłku może uzyskać jedynie mniej korzystne finansowo świadczenia z pomocy społecznej.

O stosunkowo niewielkim wpływie zasiłków dla bezrobotnych na sytuację na rynku pracy przesądza nie tylko ich relatywnie niewielka wysokość i czas przysługiwania, ale przede wszystkim to, że w sytuacji względnie niewielkich napływów do bezrobocia (w odniesieniu do ogólnej liczby bezrobotnych), których istotną część stanowią osoby wchodzące na rynek pracy i nie mające prawa do zasiłku oraz także w wyniku znacznej trwałości bezrobocia, tylko niewielka część bezrobotnych jest uprawniona do zasiłku (przeciętnie 14,4 procent w 2004 r.).

Udział ten stale malał w ciągu ostatnich lat, głównie na skutek pogarszającej się sytuacji na rynku pracy (tzn. wydłużania się przeciętnego czasu pozostawania w bezrobociu), ale też zmian legislacyjnych. Na samym początku lat dziewięćdziesiątych zasady przyznawania zasiłków były bardzo liberalne. Według ustawy o zatrudnieniu z dnia 29 grudnia 1989 r. zasiłek przysługiwał każdemu bezrobotnemu, dla którego nie było propozycji odpowiedniego zatrudnienia (ew. przeszkolenia lub prac interwencyjnych), a początkowa wysokość, malejącego z czasem ale przysługującego bezterminowo zasiłku wynosiła 70 procent wcześniejszego wynagrodzenia (nie więcej niż wynagrodzenie przeciętne i nie mniej niż minimalne). Już w 1990 r. ograniczono najdalej idące zapisy. W ciągu kolejnych lat zasady ulegały kolejnym obostrzeniom – obniżono kwoty zasiłków i ograniczono czasowo ich przysługiwanie, podniesiono wymagania dla uzyskania uprawnień, wyłączono spośród uprawnionych absolwentów. Z początkiem 1997 r. uchylono przepisy dające osobom starszym z dużym stażem prawo do otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych aż do uzyskania uprawnień emerytalnych (na ich miejsce wprowadzono zasiłki i świadczenia przedemerytalne, zobacz rozdział 2 tej części Raportu), co spowodowało gwałtowny spadek udziału osób uprawnionych w ogóle bezrobotnych w 1997 i 1998 r. Od tego czasu nie funkcjonują w Polsce zasiłki dla bezrobotnych przyznawane bezterminowo.

Wykres 75. Bezrobotni zarejestrowani ogółem i z prawem do zasiłku (średniorocznie) w latach 1997–2004.

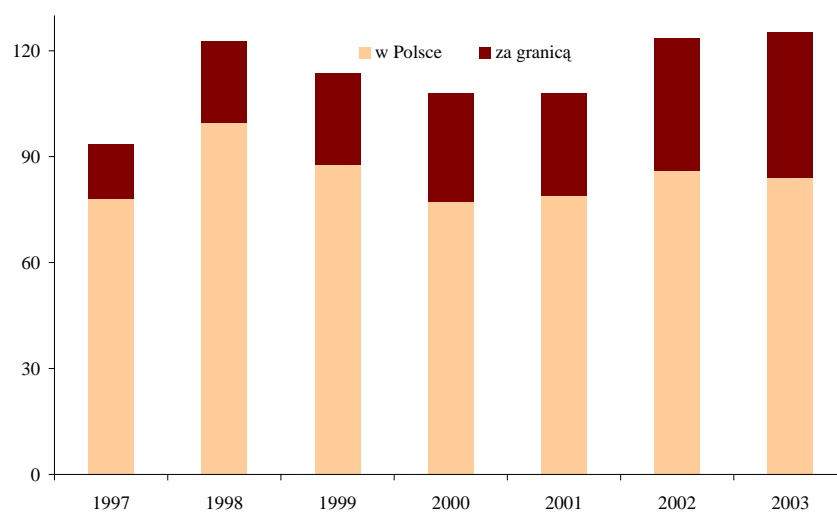


Źródło: Dane MGiP.

5.4.3. Niepubliczne pośrednictwo pracy

Niepubliczny sektor rynku pracy, obejmujący agencje pośrednictwa pracy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, agencje pośrednictwa pracy za granicą, agencje doradztwa personalnego, poradnictwa zawodowego i agencje pracy tymczasowej funkcjonuje w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy to przełamano monopol publicznych służb zatrudnienia w tym zakresie. W lipcu 2004 r. liczba niepublicznych agencji zatrudnienia wynosiła 976, w tym 483 agencji pośrednictwa pracy, 295 agencji doradztwa personalnego i 198 agencji pracy tymczasowej.¹⁶⁶ Lata dziewięćdziesiąte to okres rozwoju agencji pośrednictwa, znajdujący odzwierciedlenie w przyroście liczby osób znajdujących pracę dzięki tym agencjom (porównaj wykres 76). Pogorszenie się sytuacji na rynku pracy, a co za tym idzie wydłużenie przeciętnego okresu poszukiwania pracy, pociągnęło za sobą spadek tych wielkości i ich jedynie nieznaczny wzrost od 2000 roku. Jednak w latach 2002 i 2003 istotnie więcej osób znalazło w ten sposób zatrudnienie za granicą, co odzwierciedla zarówno czynniki popytowe – wzrost skłonności do podjęcia pracy za granicą w obliczu wysokiego bezrobocia w kraju – jak i popytowe – rozwój pośrednictwa.¹⁶⁷

Wykres 76. Liczba osób znajdujących pracę poprzez agencje pośrednictwa pracy w latach 1997–2003.



Źródło: Dane MGiP.

Nowe uregulowania prawne, mające na celu rozwój tego sektora, wprowadziła ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zdefiniowanie niepublicznych agencji zatrudnieniowych jako instytucji zobligowanych do partycypowania w polityce rynku pracy prowadzonej przez służby publiczne otwiera drzwi do przekazywania im części zadań dotychczas leżących w gestii PSZ. Kontraktowanie tych usług podmiotom prywatnym może zwiększyć spektrum usług PSZ i ich adresowanie do odmiennych grup użytkowników. W rezultacie prywatne agencje zatrudnienia pełnić mogą rolę komplementarną względem służb publicznych, co wpisuje się w tendencje obserwowane w innych państwach UE.

Działalność agencji pracy tymczasowej regulowana jest obowiązującą od 1 stycznia 2004 r. ustawą o zatrudnieniu pracowników tymczasowych. Po roku jej obowiązywania okazało się jednak, iż część przepisów regulujących działanie agencji pracy tymczasowej utrudnia podejmowanie tego typu zatrudnienia. W szczególności chodzi o określenie maksymalnej długości trwania pracy tymczasowej

¹⁶⁶ Liczba zarejestrowanych niepublicznych agencji zatrudnienia w roku 2003 wynosiła 384, w tym: 214 w zakresie pośrednictwa pracy na terenie Polski, 158 w zakresie pośrednictwa pracy za granicą, 88 prowadzących doradztwo personalne i 56 agencji pracy tymczasowej. Tak szybki przyrost liczby zarejestrowanych podmiotów świadczy o rozwoju rynku tych usług, wynika jednak także z uporządkowania procedur rejestracyjnych ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004.

¹⁶⁷ Należy jednak pamiętać, iż w okresie 1992–2003, 63 procent osób podejmujących pracę za granicą poprzez agencje pośrednictwa pracowało w zawodach branży morskiej.

na rzecz danego pracodawcy,¹⁶⁸ ograniczenia sytuacji, gdy dozwolone jest zatrudnienie pracownika tymczasowego, przyznanie prawa do urlopu na żądanie i podniesienie kosztów działania agencji.¹⁶⁹ Mogą one utrudnić dalszy rozwój pracy tymczasowej w Polsce, dotychczas dość intensywny. Agencje zrzeszone w Związku Agencji Pracy Tymczasowej zatrudniły 51 tys. osób w roku 2002, 59 tys. osób w 2003, a w 2004 już 65 tys. osób.¹⁷⁰ Od lutego 2005 r. działa także Stowarzyszenie Agencji Zatrudnienia, zrzeszające 12 agencji deklarujących łączne zatrudnienie około 80 tysięcy osób. Zarówno zmiany liczby agencji, jak i osób podejmujących pracę tymczasową wskazują na prężny rozwój tego segmentu rynku w ostatnich latach. Ponieważ większość osób podejmujących pracę tymczasową to jednostki młode, starające się w ten sposób podnieść swoje kwalifikacje, rozwój pracy tymczasowej jest jednym z warunków komplementarności działań PSZ i instytucji pozapublicznych.

¹⁶⁸ W przeciągu trzech lat, czas pracy tymczasowej pracownika na rzecz jednego pracodawcy użytkownika nie może przekroczyć dwunastu miesięcy, chyba, że jest to praca na zastępstwo – wtedy dozwolona jest ona przez trzy lata.

¹⁶⁹ Wynikające ze zwiększenia wymogów formalnych wobec agencji pracy tymczasowej.

¹⁷⁰ ZAPT istnieje od 2002 roku i zrzesza 10 największych na polskim rynku agencji.

6. Wnioski

System transferów społecznych w Polsce jest głównym czynnikiem instytucjonalnym zwiększającym bodźce do wczesnej dezaktywizacji osób po 45 roku życia. Poszczególne jego elementy pełnią w tym względzie różną rolę. Największe znaczenie jako narzędzia pasywnej polityki mają wcześniejsze emerytury (dotyczące wybranych grup zawodowych), świadczenia przedemerytalne (dotyczące osób bezrobotnych) oraz renty (dotyczące osób niezdolnych do pracy i inwalidów rolniczych). Rocznie ponad 300–350 tysięcy osób nabywa prawo do jednego z tych świadczeń, co przekłada się na około 4 miliony świadczeniobiorców poniżej wieku emerytalnego, którym są one wypłacane. Pociąga to za sobą około 5,7 procent PKB wydatków publicznych.

Literatura ekonomiczna nie daje przekonujących empirycznych i teoretycznych przesłanek by twierdzić, że opodatkowanie w ogóle, a opodatkowanie pracy w szczególności jest głównym czynnikiem wyjaśniającym zróżnicowanie poziomów zatrudnienia i bezrobocia w krajach OECD. Zmiany w podatkach są bowiem absorbowane głównie przez poziom wynagrodzeń netto, a nie przez poziom zatrudnienia. Siła oddziaływania podatków na bezrobocie i zatrudnienie w długim okresie nie jest duża i zależy od charakteru innych instytucji rynku pracy, w tym zwłaszcza charakteru negocjacji płacowych i systemu transferów społecznych. Im hojniejsze i łatwiej dostępne są transfery społeczne, oraz im bardziej negocjacje płac skoncentrowane są na poziomie branż, tym silniej wysokie podatki obniżają zatrudnienie. Jeśli jednak płace są elastyczne, a subsydia do czasu wolnego i możliwości „ucieczki w rentę” niewielkie, wpływ ten jest znikomy. Tym samym wpływ tzw. klina podatkowego na poziom zatrudnienia jest potęgowany przez niską skalę progresji w obrębie najniższych przedziałów dochodowych (przy bardzo wysokiej stawce przeciętnej) oraz przez znaczną dostępność świadczeń społecznych dla osób zagrożonych bezrobociem, którymi są zwłaszcza osoby najgorzej wykwalifikowane. Czynniki te obniżają atrakcyjność pracy i podwyższają atrakcyjność czasu wolnego dla osób, znajdujących się w najgorszej sytuacji na rynku pracy. Klin nie ma większego znaczenia dla perspektyw zatrudnienia ludzi lepiej wykształconych i osób w *prime-age*, obniża jednak ich konsumpcję prywatną i dobrobyt.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że rolą elastycznego prawa pracy jest przede wszystkim oddziaływanie na strukturę zatrudnienia ułatwiające zatrudnianie grup, których aktywność zawodowa jest ograniczona. Uelastycznianie prawa pracy w danych warunkach instytucjonalnych powoduje przede wszystkim wzrost zatrudnienia osób młodych i kobiet i spadek zatrudnienia mężczyzn, tak, że ogólny poziom zatrudnienia i bezrobocia w długim okresie nie zmienia się znacznie. Polskie prawo pracy jest stosunkowo elastyczne w porównaniu z innymi krajami OECD. Polsce znacznie bliżej pod tym względem do państw anglosaskich niż zachodnioeuropejskich. Przepisy umożliwiają swobodne prowadzenie polityki zatrudnienia, a do ich uelastycznienia w istotnym stopniu przyczyniły się nowelizacje w latach 2001–2004. W zasadzie jedynym obszarem polskiego prawa pracy, który można uznać za stosunkowo mało elastyczny i zwiększający nadmiernie koszty pracodawcy są zwolnienia grupowe, cechujące się długim okresem konsultacji i obowiązkiem wypłaty odpraw, co wyróżnia Polskę na tle innych państw OECD, odróżnia także znacznie zwolnienia grupowe od indywidualnych.

Skala aktywnej polityki rynku pracy w Polsce jest mała, zwłaszcza w porównaniu z politykami pasywnymi. Ma ona także w znikomym zakresie charakter działań prewencyjnych w stosunku do jednostek zagrożonych długotrwałym bezrobociem, będąc jednocześnie w niewielkim stopniu związaną ze zmianami popytu na pracę i jego lokalną specyfiką. Kryteria doboru uczestników programów ALMP powodują zawyżenie szacunków efektywności, gdyż preferowani są w nich bezrobotni o lepszych kwalifikacjach, o wysokiej motywacji i aktywnie poszukujący zatrudnienia. Służby zatrudnienia unikają działań ukierunkowanych na grupy o wysokim ryzyku wykluczenia z rynku pracy, co stanowi zaprzeczenie sprawdzonej empirycznie idei profilowania ALMP i adresowania poszczególnych programów do grup, w których są one najbardziej potrzebne, a nie do grup, które mogą poradzić sobie bez nich. Skuteczność aktywnych programów jako formy zmniejszania ogólnego bezrobocia w Polsce jest nieznaną, można jednak podejrzewać, że ze względu na znaczny poziom efektów substytucji, wypierania i jałowych wydatków jest ona ograniczona.



Wnioski dla polityki rynku pracy

Przeprowadzona w Raporcie analiza umożliwia spojrzenie na problemy polskiego rynku pracy z różnych stron, z których każda dostarcza dodatkowych informacji o naturze zachodzących na nim w ostatnich latach przeobrażeń oraz o efektach, jakie miała prowadzona w tym okresie polityka rynku pracy. Pozwala ona także na sformułowanie kierunkowych wskazań dla polityki rynku pracy, z których wiele jest uzupełnieniem, rozwinięciem bądź uszczegółowieniem postulatów ekspertów polskich jak i zaleceń Komisji Europejskiej czy Sekretariatu OECD. Warto podkreślić, że znaczna część wniosków dla polityki rynku pracy wynikających z ustaleń Raportu pozostaje w pełnej zgodzie z nowymi wytycznymi Strategii Lizbońskiej. Na szczycie wiosennym w 2005 r. Rada zatwierdziła zmiany w Strategii oraz przeddefiniowała wytyczne makroekonomiczne i zatrudnienia, określając dwa główne priorytety: wysoki wzrost gospodarczy oraz pełne zatrudnienie. Podporządkowano im wytyczne z poszczególnych obszarów, które odnoszą się do takich działań jak: inwestycje w nowoczesne technologie, podniesienie jakości kapitału ludzkiego, zwiększenie podaży pracy, zatrzymanie na rynku pracy jak największej liczby starszych pracowników oraz wzrost wydajności pracy. Priorytety te dobrze współgrają z podstawowymi wyzwaniem stojącymi przed polskim rynkiem pracy, zdiagnozowanymi w niniejszym opracowaniu.

Produktywność i zmiana struktury zatrudnienia

W części pierwszej Raportu zidentyfikowano główne przyczyny gwałtownego spadku zatrudnienia i wzrostu bezrobocia w roku 1999 oraz powody, dla których w latach następnych doszło do utrzymania, a nawet pogłębienia tych niekorzystnych zjawisk. Diametralne pogorszenie się sytuacji na polskim rynku pracy zostało wywołane przez zewnętrzny szok popytowy na rynku produktów, którego skutki zostały następnie wzmocnione przez negatywny, wewnętrzny szok technologiczny. W rezultacie polski rynek pracy został dotknięty skutkami kryzysu rosyjskiego znacznie silniej i dłużej niż rynki innych państw Europy Środkowej i Wschodniej. Przedstawione argumenty przekonują, że siła oddziaływania na rynek pracy obu szoków byłaby jednak mniejsza, gdyby przeciętna jakość zasobów pracy w Polsce – zwłaszcza wśród osób powyżej 35 roku życia – była wyższa, zaś struktura zatrudnienia w gospodarce w istotnie mniejszym stopniu opierała się na rolnictwie i tradycyjnych branżach przemysłowych wymagających restrukturyzacji. Na wysoką trwałość oddziaływania szoku wpłynęły także rozwiązania instytucjonalne sprzyjające wycofywaniu się z rynku pracy osób w wieku niemobilnym. Można sądzić, że gwałtowne załamanie w handlu zagranicznym lub cykliczne osłabienie wzrostu gospodarczego także w przyszłości mogą wywołać poważne skutki na rynku pracy. Zdolność polskiej gospodarki do absorpcji skutków wahań koniunktury jest stosunkowo niska, choć dzięki strukturalnym zmianom, jakie zaszły w ostatnich latach Polska w roku 2005 jest prawdopodobnie nieco lepiej na nie przygotowania niż siedem lat wcześniej. Trzeba jednak pamiętać, że obserwowana poprawa m.in. w obszarze edukacji i produktywności przemysłu ma przede wszystkim charakter relatywny, odniesiony do stanu wyjściowego, nie jest jednak bardzo duża w kategoriach bezwzględnych. Za sięgającą trzynastu procent różnicę wskaźników zatrudnienia między Polską a UE15 odpowiadają w znacznej mierze strukturalne i instytucjonalne różnice dzielące oba obszary gospodarcze.

Jedną z takich ważnych różnic zidentyfikowanych w części drugiej jest odmienna struktura sektorowa polskiej gospodarki. Produktywność polskiego przemysłu jest na tyle niska, że sektor usług nie może szybko osiągnąć rozmiarów pozwalających na pełną absorpcję nadwyżki pracy w rolnictwie i wzrost aktywności uczących się ludzi młodych. Dotyczy to zwłaszcza tych polskich regionów, w których przemysł jest najslabiej rozwinięty, a które nie mają walorów turystycznych pozwalających na niezależny od regionalnego wzrostu produktywności w przemyśle rozwój sektora usługowego. Warto zauważyć, że to właśnie budownictwo, przemysł i usługi proste były w latach 1999–2003 sektorami, z których odpływ zatrudnienia był najbardziej intensywny. Restrukturyzacja zatrudnienia była więc podstawowym sposobem podnoszenia wydajności w przedsiębiorstwach przemysłowych w sytuacji gwałtownego spadku popytu, co wywołało także zmniejszenie skali działalności i zatrudnienia w obu pozostałych sektorach. Obserwacje te prowadzą do wniosku, że w polityce gospodarczej stawiającej na pierwszym miejscu wzrost zatrudnienia i uwzględniającej skalę wyzwań, jakie wiążą się z restrukturyzacją zatrudnienia w rolnictwie oraz niektórych branżach przemysłu, centralne miejsce musi zajmować polityka nakierowana na rozwój nowoczesnych, wysokoproduktywnych gałęzi przemysłowych. Dzieje się tak pomimo tego, że przedsiębiorstwa tego typu same w sobie nie zatrudniają dużej liczby pracowników, gdyż wytwarzana przez nie znaczna wartość dodana

przypadająca na jednego pracującego jest warunkiem niezbędnym powstania miejsc pracy w sektorach pracochłonnych, w tym zwłaszcza usługach. Bez wzrostu produktywności pracy w przemyśle i wytwarzanej w nim wartości dodanej nie będzie możliwe znaczne zwiększenie zatrudnienia w usługach zarówno w regionach, w których taki przemysł powstaje jak i w regionach mogących świadczyć usługi na rzecz mieszkańców regionów przemysłowych, np. w turystyce. Dlatego też niezbędnym elementem prozatrudnieniowej polityki gospodarczej podkreślanym w ramach priorytetów polityki spójności Unii Europejskiej jest prowadzenie działań sprzyjających lokowaniu wysokoproduktywnych inwestycji w obszarach mających szansę na szybką konwergencję realną, włączając w to inwestycje w infrastrukturę, potencjał badawczy i innowacyjność, a także kształcenie kadr niezbędnych do powstania wysokoproduktywnego przemysłu. Wydaje się, że w wymiarze polskim oznacza to także konieczność znacznych inwestycji w infrastrukturę transportową, telekomunikacyjną oraz w edukację w regionach, w których stworzenie atrakcyjnych warunków dla nowoczesnej przedsiębiorczości i jej wysoko wykwalifikowanych pracowników może przynieść najszybszy wzrost produktywności w stosunkowo krótkim czasie. Wnioski te wpisują się w pełni w założenia przededefiniowanej na początku 2005 r. Strategii Lizbońskiej. Określa ona, że wysoki wzrost gospodarczy oraz pełne zatrudnienie wymaga m.in. unowocześnienia gospodarek państw europejskich – a więc zaangażowania w badania i rozwój, rozwijania wysokoproduktywnego przemysłu oraz wykorzystywania technologii informatycznych zarówno przez pracodawców jak i jak największą część społeczeństwa.

Edukacja i wejście na rynek pracy osób młodych

Budowa społeczeństwa informacyjnego, zwiększenie zdolności dostosowawczych pracowników do zmian zachodzących na rynku pracy, a w konsekwencji wzrost zatrudnienia wymaga zwiększonych inwestycji w kapitał ludzki. Konieczne jest więc m.in. doprowadzenie do sytuacji, w której przeważająca część osób młodych posiada pełne wykształcenie na poziomie średnim, przekazanie młodzieży umiejętności niezbędnych do wejścia na rynek pracy, znalezienia pracy i jej utrzymania. W tym kontekście zarówno Komisja Europejska jak i OECD uważają za niezbędne zapewnienie absolwentom szkół średnich wysokiego przeciętnego poziomu umiejętności w zakresie wiedzy ogólnej, umiejętności twórczego posługiwania się językiem ojczystym i przynajmniej jednym językiem obcym, analizowania informacji oraz czytania ze zrozumieniem, szczególnie podkreślając znaczenie, jakie dla rozwoju gospodarczego ma zwiększenie odsetka młodzieży legitymującej się odpowiednio wysokim poziomem umiejętności myślenia matematycznego, decydującej się na kontynuację kształcenia na poziomie wyższym na kierunkach technicznych, matematycznych i naukowych. Z drugiej strony, w opinii obu instytucji niezbędne jest by kraje członkowskie podejmowały działania kształtujące postawę aktywnego uczestnictwa w edukacji przez całe życie zarówno wśród osób młodych, uczących się, jak i tych, które już zakończyły naukę w formalnym systemie edukacji.

Ważnym czynnikiem obniżającym wskaźnik zatrudnienia w Polsce jest stosunkowo niski przeciętny poziom wykształcenia w naszym kraju w porównaniu do innych krajach członkowskich UE25. Spostrzeżenie to dotyczy zarówno wykształcenia w wymiarze nominalnym jak i głębszych niedopasowań kompetencyjnych między popytem na pracę i jej podażą. Osoby o wykształceniu podstawowym i zasadniczym zawodowym są silnie nadreprezentowane zarówno w bezrobociu jak i bierności zawodowej a niedoreprezentowane w zatrudnieniu. Jak dowodzi sporządzona w części drugiej analiza przepływów, osoby te mają względnie największe trudności ze znalezieniem pracy i największe prawdopodobieństwo jej utraty, a w rezultacie dominują wśród osób długotrwale bezrobotnych, zaś ryzyko ich wczesnej dezaktywacji jest zdecydowanie wyższe niż osób o wykształceniu średnim i wyższym. Nominalny przeciętny poziom wykształcenia wzrasta jednak szybko w młodszych kohortach wiekowych, choć nadal Polsce daleko pod tym względem do krajów zachodnioeuropejskich. Jednocześnie średnia jakość kształcenia w Polsce na wszystkich szczeblach edukacji ustępuje poziomowi właściwemu dla wielu krajów UE25 i OECD. Ważny z punktu widzenia rynku pracy problem jakości polskiej oświaty widoczny jest w wynikach egzaminów państwowych na szczeblu gimnazjalnym i maturalnym a także w międzynarodowych badaniach kompetencji uczniów PISA. Polscy uczniowie, osiągając przeciętne wyniki w zakresie czytania ze zrozumieniem i przetwarzania podstawowych informacji oraz w językach obcych, mają jednocześnie duże trudności z przełamaniem nawyków myślenia schematycznego i zlogarytmizowanego. Ich strategie nauki

opierają się często o schemat czysto pamięciowy, a w konsekwencji rzadko kiedy potrafią oni zaplanować i przeprowadzić bardziej złożone i nieszablonowe rozumowanie, szczególnie słabe wyniki osiągając w naukach przyrodniczych i matematyce. Przeciętnie niskie umiejętności matematyczne są ważną, choć nie jedyną przyczyną, dla której studia o profilu ścisłym lub technicznym jedynie w małym stopniu doświadczyły skutków boomu edukacyjnego ostatnich kilkunastu lat. Zdominowana przez kierunki biznesowe, społeczne, humanistyczne i pedagogiczne struktura kształcenia na poziomie wyższym w Polsce wyraźnie odbiega od struktury właściwej dla innych państw OECD. Stosunkowo mała liczba studentów na kierunkach przyrodniczych i inżynierskich już w tej chwili powoduje widoczne rozbieżności między podażą a popytem na pracę osób najwyższej kwalifikowanych, a w okresie najbliższych kilkunastu lat może być poważną przeszkodą dla koniecznych przemian na rynku pracy. Szybkie podnoszenie produktywności pracy w przemyśle i przyciąganie inwestycji w najnowocześniejszych branżach przemysłowych może być trudne w sytuacji braku odpowiednio wykształconej kadry naukowej i inżynierskiej. Tym samym spełnienie koniecznego warunku znacznego podniesienia liczby miejsc pracy w usługach i zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie, jakim jest zwiększenie liczby wysokoprodukcyjnych miejsc pracy, w wielu regionach Polski może nie być możliwe jeśli obecna struktura studiów wyższych utrzyma się także w przyszłości.

Zmiany w systemie edukacyjnym z natury rzeczy nie mogą wyrzeźbić natychmiastowego efektu na gospodarkę i rynek pracy. Jakość kształcenia ma jednak bardzo duże znaczenie w długim okresie dla wzrostu gospodarczego i sytuacji na rynku pracy. Wydaje się, że zarówno w świetle przedstawionej w części trzeciej niniejszego opracowania argumentacji, jak i zaleceń Komisji Europejskiej i OECD konieczne jest zwiększenie rangi formowania umiejętności matematycznych i abstrakcyjnego myślenia u uczniów szkolnictwa powszechnego. Można sądzić, iż elementem koniecznym tego procesu jest przywrócenie matematyki jako przedmiotu obowiązkowego w trakcie egzaminu maturalnego, co przewidziane zostało także w Strategii Rozwoju Edukacji na lata 2007–2013. W szczególności zmian wymaga sposób nauczania przedmiotów ścisłych i matematyki na wszystkich etapach kształcenia. Jak wskazują doświadczenia krajów skandynawskich, które zdołały osiągnąć znakomite rezultaty pod tym względem w ostatnim ćwierćwieczu, jest to w pełni możliwe.

Ważnym wnioskiem z Raportu jest także to, że obecna struktura kierunkowa studiów wyższych w Polsce nie jest właściwa, a istotne zwiększenie liczby absolwentów kierunków ścisłych i technicznych jest bardzo potrzebne dla polskiego rynku pracy i gospodarki jako całości. Uzupełnieniem tego procesu (podkreślanym w strategicznych dokumentach europejskich) mógłby być także rozwój studiów podyplomowych, zachęcających większą liczbę młodych ludzi do specjalizacji w zakresie badań naukowych i technicznych. Wydaje się, że koniecznymi elementami takiej reformy jest zarówno rozważenie wprowadzenia współpłatności za studia (zaproponowane w Strategii Rozwoju Edukacji na lata 2007–2013) wraz z odpowiednim systemem stypendialnym i programem państwowym zachęcającym uczelnie do otwierania, a studentów do podejmowania nauki na kierunkach szczególnie ważnych z punktu widzenia rozwoju gospodarczego. Wobec wpływu, jaki wysoka bierność uczących się ludzi młodych wywiera na poziom zatrudnienia oraz problemów z osiągnięciem odpowiedniej jakości nauczania na wielu polskich uczelniach wydaje się, że ważnym elementem zmian powinna być także pełna implementacja procesu bolońskiego na polskich uczelniach, której istotną częścią powinno być zwiększenie rangi dyplomu licencjata, pozwalające znacznie większej części studentów studiów dziennych – niż ma to miejsce obecnie – na wejście na rynek pracy już po szóstym semestrze nauki.

Kształcenie ustawiczne i większa adaptacyjność osób starszych

Uczestnictwo w kształceniu ustawicznym w Polsce jest bardzo niskie. W znikomym stopniu biorą w nim udział osoby znajdujące się w szczególnie niekorzystnym położeniu na rynku pracy, a więc osoby bezrobotne, z niskimi kwalifikacjami oraz starsze. Wzrasta za to z roku na rok liczba osób z wykształceniem wyższym, podnoszących swoje kwalifikacje w trakcie pracy zawodowej. Stwarza to zagrożenie stopniowego pogłębiania się dystansu kompetencyjnego między pracownikami należącymi do różnych grup społeczno-zawodowych. Dlatego też wspieranie spójnych strategii kształcenia przez całe życie powinno być jednym z priorytetów polityki rynku pracy. Zgodnie z wytycznymi Strategii Lizbońskiej, edukacją ustawiczną objęta być powinna jak największa liczba osób. Biorąc pod uwagę

założone cele, w przypadku Polski oznacza to podwojenie liczby uczestników kształcenia ustawicznego w horyzoncie pięcioletnim. Z drugiej strony, Strategia Lizbońska bardzo mocno akcentuje konieczność objęcia edukacją ustawiczną (w formie szkoleń, zmiany kwalifikacji) jak największej liczby osób bezrobotnych, a przede wszystkim osób długotrwale pozostających bez pracy, czyli tych najbardziej zagrożonych deprecjacją i tak w większości przypadków niskich kwalifikacji zawodowych. W najbliższych kilkunastu latach zmiany w strukturze demograficznej polskiego społeczeństwa ułatwią wykorzystanie części zgromadzonych zasobów edukacyjnych do stworzenia kompleksowego systemu kształcenia ustawicznego. Podjęcie tego wyzwania jest jednym z najważniejszych zadań stojących przed polityką rynku pracy w Polsce. Towarzyszyć mu powinno stworzenie warunków do stopniowego rozpowszechnienia systemu zarządzania wiekiem w polskich przedsiębiorstwach tak, by pracownicy młodszy mogli w większym zakresie korzystać z doświadczenia pracowników starszych, którzy z kolei powinni mieć możliwość poszerzania swoich kwalifikacji o umiejętności, których nie mogli poznać w trakcie własnej nauki formalnej lub pracy zawodowej.

Bezrobocie grup defaworyzowanych i rola służb zatrudnienia

Sporządzona analiza zwraca uwagę, że bardzo wysokie, sięgające 18 procent bezrobocie w Polsce dotyka poszczególnych grup społecznych w bardzo różnym stopniu, przy czym czynnikami szczególnie różnicującymi indywidualną sytuację na rynku pracy są wiek i wykształcenie. O ile wiek ma znaczenie zwłaszcza dla rozróżnienia między osobami poniżej 25 oraz powyżej 45 roku życia a osobami w prime-age, to wykształcenie silnie różnicuje szanse na podjęcie i utrzymanie pracy we wszystkich grupach wiekowych. Analiza przeprowadzona w części drugiej raportu zwraca uwagę, że poszczególne grupy społeczne różnią się między sobą nie tylko wysokością stopy bezrobocia lecz także jego charakterem. Szczególnie ważna jest intensywność przepływów na rynku pracy decydująca o tym, czy bezrobocie ma raczej charakter frykcyjny czy strukturalny. Jednoznacznie frykcyjny charakter ma bezrobocie osób o wykształceniu wyższym, dla których jest naturalnym i stosunkowo niedługim etapem poszukiwania pracy. Dotyczy to także ludzi młodych, o ile bowiem odsetek osób bezrobotnych wśród 15–24 latków sięga czterdziestu procent, to ich bezrobocie związane jest przede wszystkim z naturalnym procesem wchodzenia na rynek pracy i poszukiwania jej po raz pierwszy. To, że trwa on dłużej niż w krajach o niższych stopach bezrobocia jest pochodną ogólnie trudniejszej sytuacji na rynku pracy w Polsce a nie specyficzną cechą polskiej młodzieży lub wynikiem działania czynników demograficznych. Należy jednak pamiętać, że wewnątrz młodzieży jest zróżnicowana i wśród niej istnieje grupa osób (zwłaszcza o niepełnym wykształceniu zawodowym), nieposiadających ani umiejętności pożądaných przez pracodawców ani odpowiedniego przygotowania do samodzielnego poszukiwania pracy. Bezrobocie w tej grupie ma charakter strukturalny i w odróżnieniu od pozostałych osób młodych nie zmniejsza się po przekroczeniu 25 roku życia. Różnice w charakterze bezrobocia pomiędzy poszczególnymi grupami widać także w starszych grupach wiekowych. Niższa intensywność przepływów z zatrudnienia do bezrobocia lecz także z bezrobocia do zatrudnienia powoduje, że o ile stopa bezrobocia osób o wykształceniu policealnym i średnim jest niższa od stopy bezrobocia osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym, to ma ono w większej mierze charakter strukturalny, gdyż w przypadku dużej części bezrobotnych o wykształceniu zawodowym możliwości pracy dorywczej i sezonowej powodują, że jego charakter jest w znacznym stopniu frykcyjny. Nie oznacza to jednak, że wśród bezrobotnych osób o wykształceniu zawodowym nie można wyodrębnić grupy osób zagrożonych bezrobociem strukturalnym. Dotyczy to zwłaszcza osób po 44 roku życia mieszkających w regionach o szczególnie wysokiej stopie bezrobocia, niskiej aktywności oraz produktywności przemysłu.

Wysokie wewnętrzne zróżnicowanie charakteru bezrobocia między poszczególnymi grupami społecznymi (także w wymiarze regionalnym) nabiera dużego znaczenia zwłaszcza w konfrontacji z prowadzonymi w Polsce aktywnymi politykami rynku pracy. Z założenia ALMP przeznaczone są do walki z bezrobociem osób szczególnie nim dotkniętych bądź zagrożonych, a ich celem jest zwiększenie szansy na szybkie podjęcie zatrudnienia przez osoby, które nie zdołałyby tego zrobić bez tego rodzaju pomocy. Doświadczenia międzynarodowe uczą, że aby tak się stało polityki te muszą być dobrze dopasowane do lokalnej specyfiki rynku pracy i reagować na zmiany w popycie na pracę, a także być prowadzone w sposób odpowiednio sprofilowany i nakierowany na osoby, którym mogą rzeczywiście pomóc. Przedstawione w rozdziale czwartym argumenty przekonują, że właściwe adresowanie narzędzi ALMP budzi w Polsce wiele wątpliwości, gdyż w zbyt dużym stopniu

korzystają z nich osoby, których szanse na samodzielne znalezienie pracy są bardzo wysokie, a w zbyt małym te, które tej pomocy rzeczywiście potrzebują. Bardzo dużą część środków przeznaczanych na aktywną politykę rynku pracy wydaje się na prace interwencyjne i roboty publiczne, które w świetle doświadczeń międzynarodowych są bardzo mało skutecznymi narzędziami pomocy osobom bezrobotnym. Zwraca także uwagę, że w publicznych służbach zatrudnienia niemal brak jest programów przeznaczonych dla zagrożonych bezrobociem osób w wieku niemobilnym, do których jednocześnie kierowane są pasywne polityki z systemu zabezpieczenia społecznego. Jednocześnie szybko rosnące znaczenie mają działania związane z aktywizacją absolwentów, także tych, którzy z racji wykształcenia doświadczają jedynie bezrobocia frykcyjnego. Stosunkowo źle działa natomiast pośrednictwo pracy, które – jak dowodzą tego badania z zakresu ekonomii pracy – jest szczególnie skuteczną i tanią formą pomocy osobom zagrożonym strukturalnym bezrobociem. Można więc powiedzieć, że skuteczność ALMP w Polsce na poziomie makro jest prawdopodobnie bardzo ograniczona, ze względu na znaczną skalę efektów substytucji, wypierania i jałowej straty. Dzieje się tak także dlatego, że publiczne służby zatrudnienia są przeciętnie rzecz biorąc słabe organizacyjnie i personalnie, o czym świadczy między innymi bardzo wysoka rotacja zatrudnienia, w dużej mierze opierającego się na pracach interwencyjnych. Zmiany instytucjonalne wprowadzone m.in. ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w roku 2004 rozpoczęły proces reformy organizacyjnej systemu aktywnej polityki rynku pracy w Polsce, jest on jednak na razie na początku drogi. W tym kontekście szczególnie ważnym problemem jest brak odpowiedniej statystyki i rozwiniętej metodologii pozwalającej na ocenę rzeczywistej (a nie pozornej, jak to się w tej chwili dzieje) skuteczności prowadzonych działań. Uniemożliwia on zarówno ocenę prowadzonych działań w skali makro jak i elastyczne profilowanie bieżącej polityki zatrudnienia w skali lokalnej.

Wydaje się więc, że system publicznych służb zatrudnienia oraz aktywne polityki rynku pracy wymagają znacznego wzmocnienia, którego celem powinno być przede wszystkim znacznie większa niż obecnie orientacja na użytkownika, osiągnięta dzięki nowoczesnemu pośrednictwu pracy i znacznej poprawie adresowalności instrumentów ALMP. Ze względu na duże prawdopodobieństwo obciążenia programów tego typu ryzykiem wystąpienia efektów substytucji i wypierania, za szczególnie ważne należy uznać wprowadzenie systemu cyklicznych ocen efektywności działań służb zatrudnienia, opartego o sprawozdawczość statystyczną i łatwo dostępne bazy zdezagregowanych danych jednostkowych. Działania te wydają się istotne także ze względu na spodziewany wzrost wydatków publicznych przeznaczonych na programy aktywizujące w najbliższych latach, osiągnięty dzięki środkom z Europejskiego Funduszu Społecznego. Wydaje się, że wraz z wprowadzeniem takiego systemu ocen algorytm przyznawania środków z Funduszu Pracy powinien w większym niż dotychczas stopniu uwzględniać nieobciążone miary efektywności. Ważnym wnioskiem płynącym ze sporządzonej oceny ALMP jest zwrócenie uwagi na konieczność szybkiej profesjonalizacji służb zatrudnienia, bez czego budowa skutecznego pośrednictwa pracy nie będzie możliwa. By tak się stało, stabilność finansowania musi być znacznie wyższa niż miało to miejsce w latach 1999–2002.

Zabezpieczenie społeczne i wczesna dezaktywizacja osób starszych

Kluczowym problemem polskiego rynku pracy pozostaje niezwykle niska aktywność zawodowa osób powyżej 44 roku życia. Grupa ta w trakcie szoku rosyjskiego i późniejszego cyklicznego spowolnienia wzrostu doświadczyła szczególnie dużych odpływów do bezrobocia i spadku szans na podjęcie zatrudnienia. Zjawisko to zwiększyło występującą także w znacznym natężeniu przed rokiem 1998 presję na wczesne wycofanie się z rynku pracy jego najstarszych uczestników. Intensywna dezaktywizacja osób po 44 roku życia odpowiada za znaczną część luki zatrudnieniowej dzielącej Polskę od krajów UE15 i od innych nowych państw członkowskich Unii. Przedstawione w części czwartej argumenty jednoznacznie dowodzą, że niemal w całości warunkowana jest ona instytucjonalnie przez istnienie łatwo dostępnych świadczeń społecznych. Wśród nich najbardziej dezaktywizujący charakter odgrywają wcześniejsze emerytury dostępne dla (licznej) grupy osób pracujących w wyróżnionych zawodach oraz świadczenia przedemerytalne (mające charakter permanentnych zasiłków dla bezrobotnych osób w wieku niemobilnym). Nie bez znaczenia jest także niski ustawowy wiek emerytalny kobiet, niezmienny mimo znacznego wydłużenia się ich oczekiwanej długości życia. W latach wcześniejszych duże znaczenie dezaktywizujące miały także zasiłki przedemerytalne i renty z tytułu niezdolności do pracy, jednakże w wyniku bądź ich likwidacji

(jak w wypadku zasiłków) bądź głębokiej reformy (renty) ich znaczenie zmalało, choć nadal beneficjentami rent inwalidzkich są w Polsce osoby kilka lat młodsze niż w innych krajach OECD.

Zaprezentowany w Raporcie szereg argumentów dowodzi ścisłego związku między systemem zabezpieczenia funkcjonującym obecnie w Polsce, a bardzo niskimi wskaźnikami zatrudnienia i aktywności zawodowej osób po 45 roku życia, decydującymi o znacznej części luki zatrudnieniowej między Polską a innymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej. Zmniejszenie tego dystansu nie będzie więc możliwe bez reform w tym obszarze. Zarówno Komisja Europejska jak i OECD zalecają podjęcie działań zmierzających do zatrzymania osób starszych na rynku pracy. Obejmować one powinny nie tylko wspieranie aktywnego starzenia się (przede wszystkim poprzez zachęty do pozostania na rynku pracy) ale także zmiany w systemach emerytalnych i zabezpieczenia społecznego (likwidacja możliwości wcześniejszego wycofywania się z rynku pracy). Wobec zidentyfikowanych w Raporcie instytucjonalnych źródeł dezaktywacji wydaje się, że w przypadku Polski wymagają one przede wszystkim szybkiej likwidacji możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę – z wyjątkiem wąskiej grupy zawodów wiążących się z pracą w szczególnych warunkach, dla których w okresie przejściowym przeznaczony byłby system emerytur pomostowych przysługujących od 55 roku życia. Stosowny projekt został już przygotowany przez Rząd RP. Wcześniejsze emerytury są sprzeczne z konstrukcją nowego systemu emerytalnego i szkodliwe dla rynku pracy. Z tych samych względów należy odejść od świadczeń przedemerytalnych, których działanie z punktu widzenia rynku pracy jest bardzo podobne. W dłuższej perspektywie w związku ze starzeniem się ludności, które zacznie być widoczne już po roku 2010 niezbędne wydaje się także, by wzorem takich krajów jak np. Dania czy Szwecja, stopniowo zrównać wiek emerytalny kobiet i mężczyzn. Ważnym, średniookresowym celem dla systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych powinno być także doprowadzenie do sytuacji, w której przeciętny wiek rencisty podniesie się o kilka lat do poziomu właściwego dla innych krajów OECD. Niezbędne są także reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników, prowadzące do zwiększenia stopnia jego samofinansowania i ściślejszego powiązania otrzymywanych świadczeń z wpłaconymi składkami, tak by nie stwarzał on barier dla restrukturyzacji zatrudnienia w tym sektorze, która – jak przedstawiono to w diagnozie – wymaga znacznego przyspieszenia.

Opodatkowanie pracy i perspektywy zatrudnienia osób niskokwalifikowanych

Zgodnie z przedstawionym w części trzeciej rozumowaniem dodatkowym elementem, który stanowi zachętę do wczesnego wycofywania się z rynku pracy osób w wieku niemobilnym, w tym zwłaszcza tych o niższych kwalifikacjach, jest wysoki klin podatkowy. Interakcja między wysokimi podatkami nałożonymi na dochód z pracy a systemem transferów społecznych subsydiującym czas wolny osób po 45–50 roku życia jest jednym z dwóch głównych zidentyfikowanych w Raporcie obszarów, w jakich system podatkowy zniekształca rynek pracy w Polsce, zachęcając osoby w wieku niemobilnym do wczesnej dezaktywacji. Drugi taki obszar obejmuje niskokwalifikowane osoby w *prime-age* oraz ludzi młodych wchodzących na rynek pracy. Wysokie krańcowe stawki podatkowe w połączeniu z istnieniem wynagrodzenia minimalnego zmniejszają zarówno podaż jak i popyt na (legalną) pracę osób, które z racji posiadanych umiejętności lub wieku nie są wystarczająco produktywne, by ich wynagrodzenie brutto przekraczało wynagrodzenie minimalne lub stosunkowo nisko ustaloną płacę progową. Ważnym spostrzeżeniem z części czwartej jest zwrócenie uwagi, że w przypadku osób lepiej wykwalifikowanych dysponujących już pewnym doświadczeniem zawodowym, których produktywność jest wyższa, wysokie przeciętne opodatkowanie pracy nie obniża znacząco jej podaży która jest dość nieelastyczna, ani też popytu na pracę, gdyż podatki w długim okresie są absorbowane przez wynagrodzenia netto i nie zmieniają kosztów pracy.

Przedstawione w raporcie przesłanki teoretyczne i empiryczne wskazują, że wpływ opodatkowania na rynek pracy w długim okresie jest mniejszy od innych rozwiązań instytucjonalnych, przede wszystkim wzmacniając ich negatywne oddziaływanie na ogólny poziom zatrudnienia i bezrobocia. Jednocześnie jednak, przedstawiona argumentacja przekonuje, że jego znaczenie jest stosunkowo duże w przypadku wybranych grup społecznych, zwłaszcza nisko i średniozarabiających osób starszych, w przypadku których stopa zastąpienia, wyznaczana przez świadczenia społeczne jest szczególnie wysoka oraz osób, dla których barierą popytową zatrudnienia jest płaca minimalna brutto. Z tego względu wydaje się, że zmniejszenie klina podatkowego dla osób o najniższych dochodach, przez wprowadzenie silnej

progresji na samym początku skali podatkowej, bez zwiększania stawki krańcowej przyniosłoby, przy minimalizacji kosztu dla sektora finansów publicznych, maksymalne efekty na rynku pracy w postaci wzrostu legalnego zatrudnienia osób najslabiej wykwalifikowanych. Zmieniłoby to obecny stan, wedle którego Polska należy do krajów o najwyższym w Europie opodatkowaniu pracy i bardzo niskiej skali progresji na początku skali dochodowej.

Elastyczność rynku pracy i przemiany w stosunku pracy

Ostatnim obszarem rozwiązań instytucjonalnych omówionym szczegółowo w Raporcie jest kwestia wpływu elastyczności prawa pracy na poziom i strukturę zatrudnienia w Polsce. W części IV zwrócono uwagę, że zgodnie z dowodami empirycznymi niższy stopień regulacji stosunku pracy wpływa na strukturę zatrudnienia i bezrobocia znacznie silniej niż na ich poziom. Z tego względu istotne uelastycznienie prawa pracy w ostatnich kilku latach spowodowało znaczny wzrost odsetka zatrudnionych na czas określony nie prowadząc jednocześnie do zmian w całkowitym poziomie zatrudnienia. Obserwowany od kilkunastu miesięcy wzrost liczby pracujących i spadek bezrobocia związany jest raczej z ożywieniem gospodarczym niż zmianami kodeksowymi, które co najwyżej przyczyniają się pozytywnie do dynamiki ożywienia na rynku pracy (ułatwiają jednak także zwalnianie w okresie recesji). Fakt, iż w chwili obecnej polskie prawo pracy należy do stosunkowo elastycznych trzeba jednak ocenić bardzo pozytywnie. Mniejsze koszty zwalniania i zatrudniania pozwalają zmniejszyć długotrwałość i dotkliwość bezrobocia osób szczególnie nim zagrożonych, choć zatrudnienie, jakie zyskują w zamian nie jest na ogół tak stabilne jak zatrudnienie na tradycyjnych kontraktach i muszą się oni liczyć z większym ryzykiem zwolnienia. Rolą kodeksu pracy nie jest jednak maksymalizacja liczby pracujących lecz zrównoważenie interesów osób bezrobotnych i mających pracę. Wydaje się, że obecnie funkcjonujący w Polsce kodeks pracy wypełnia tę rolę stosunkowo dobrze, dając pracodawcom i pracownikom dużą swobodę dostosowywania rodzaju zawieranego kontraktu do specyfiki wykonywanej pracy. Obszarem, który prawdopodobnie wymaga pewnych reform są regulacje rządzące zbiorowymi stosunkami pracy. Ich znaczenie w Polsce nie jest jednak duże. Tym samym, podstawowy wniosek płynący ze sporządzonej diagnozy jest taki, że polskie prawo pracy wymaga co najwyżej niewielkich korekt, prowadzących do odbiurokratyzowania niektórych procedur i uproszczenia regulacji w zakresie zasad zawierania kontraktów zbiorowych. W tym kontekście wydaje się, że priorytetem powinna jednak być jego legislacyjna stabilizacja. Zmiany wprowadzone w ostatnich latach wydają się w pełni wystarczać z punktu widzenia potrzeb polskiego rynku pracy i na ogół właściwie bilansują interesy pracodawcy i pracownika.



Aneksy

Aneks 1. Najważniejsze z wykorzystywanych pojęć

Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL)

Badanie aktywności ekonomicznej ludności przeprowadzane jest metodą reprezentacyjną na próbie 19 – 22 tys. gospodarstw domowych (48 – 55 tys. osób) co kwartał, metodą obserwacji ciągłej. Badanie to prowadzone jest od maja 1992r. (za wyjątkiem II i III kwartału 1999).

Bezrobocie rejestrowane

W sprawozdawczość Ministerstwa Gospodarki i Pracy, sporządzanej przez powiatowe urzędy pracy, za bezrobotnego uznawana jest osoba niezatrudniona i nie wykonująca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu, nieucząca się w szkole w systemie dziennym, zarejestrowana we właściwym dla miejsca zameldowania powiatowym urzędzie pracy, jeżeli:

- ukończyła 18 lat (z wyjątkiem młodocianych),
- kobieta nie ukończyła 60 lat, a mężczyzna – 65 lat,
- nie nabyła prawa do emerytury lub prawa do świadczenia z tytułu niezdolności do pracy albo po ustaniu zatrudnienia lub zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej gospodarczej nie pobiera zasiłku lub świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, macierzyńskiego lub wychowawczego,
- nie jest właścicielem lub posiadaczem nieruchomości rolnej o powierzchni użytków rolnych powyżej 2 ha przeliczeniowych,
- nie podlega ubezpieczeniu emerytalno – rentowemu z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych powyżej 2 ha przeliczeniowych,
- nie podjęła pozarolniczej działalności gospodarczej lub nie podlega – na podstawie odrębnych przepisów – obowiązkowi ubezpieczenia społecznego lub zaopatrzenia emerytalnego,
- jest osobą niepełnosprawną, której stan zdrowia pozwala na podjęcie zatrudnienia co najmniej w połowie wymiaru czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub służbie,
- nie jest tymczasowo aresztowana lub nie odbywa kary pozbawienia wolności,
- nie uzyskuje miesięcznie dochodu w wysokości przekraczającej połowę najniższego wynagrodzenia z innego tytułu niż zatrudnienie lub inna praca zarobkowa,
- nie pobiera, na podstawie przepisów o pomocy społecznej, zasiłku stałego, stałego wyrównawczego, gwarantowanego zasiłku okresowego lub renty socjalnej.

Bezrobotni

Wg BAEL do kategorii bezrobotnych zaliczono osoby w wieku 15–74, które spełniały jednocześnie trzy warunki:

- w okresie badanego tygodnia nie były osobami pracującymi,
- aktywnie poszukiwały pracy – tj. podjęły konkretne działania w ciągu 4 tygodni, aby znaleźć pracę,
- były gotowe (zdolne) podjąć pracę w tygodniu badanym i następnym.

Do bezrobotnych zaliczone zostały także osoby, które nie poszukiwały pracy, ponieważ miały pracę załatwioną i oczekiwały na jej rozpoczęcie w ciągu 3 miesięcy.

Bierni zawodowo

Osoby bierne zawodowo, czyli pozostające poza siłą roboczą, to wszystkie osoby w wieku 15 lat i więcej, które nie zostały zakwalifikowane jako pracujące lub bezrobotne.

Histereza bezrobocia

Histereza jest pojęciem z zakresu teorii systemów dynamicznych. Określa sytuację, w której dane zjawisko (np. fizyczne, ekonomiczne, biologiczne), wywołane pewną przyczyną w przeszłości, ustępuje nie natychmiastowo lecz stopniowo, gdy jej oddziaływanie ustanie. W ekonomii pojęcia histerezy używa się m.in. w teorii rynku pracy do opisu zachowania się zjawiska bezrobocia, które pojawia się na ogół w krótkim odcinku czasu na skutek wystąpienia negatywnego szoku, by potem zanikać stopniowo i stosunkowo długo po tym jak sam szok ustąpił, a ogólna sytuacja gospodarcza jest identyczna do tej sprzed jego wystąpienia.

Kohorta (wiekowa)

Zbiór osób urodzonych w tym samym okresie np. w roku 1979 lub w latach 1944–1949.

Ludność aktywna zawodowo (siła robocza)

Obejmuje wszystkie osoby pracujące lub bezrobotne.

Pracujący

W BAEL-u do pracujących zaliczono wszystkie osoby w wieku 15 lat i więcej, które w okresie badanego tygodnia :

- wykonywały przez co najmniej jedną godzinę pracę przynoszącą zarobek lub dochód (były zatrudnione w charakterze pracownika najemnego, pracowały we własnym lub dzierżawionym gospodarstwie rolnym lub prowadziły własną działalność gospodarczą poza rolnictwem, pomagały bez wynagrodzenia w prowadzeniu rodzinnego gospodarstwa rolnego lub rodzinnej działalności gospodarczej poza rolnictwem),
- nie wykonywały pracy (np. z powodu choroby, urlopu, przerwy w działalności zakładu, trudnych warunków atmosferycznych, strajku), ale formalnie miały pracę jako pracownicy najemni bądź pracujący na własny rachunek.

Ponadto liczba pracujących zgodnie z metodologią BAEL nie obejmuje pracujących mieszkających w hotelach robotniczych oraz pracujących za granicą na rzecz polskich pracodawców.

Produktywność pracy

Pod tym pojęciem określa się w ekonomii wielkość produktu (lub wartości dodanej) przypadającą na jednostkę pracy, zużytą w procesie produkcji (np. jednego pracującego lub jedną roboczogodzinę).

Produktywność kapitału

Podobnie jak w przypadku produktywności pracy, pojęcie to określa wielkość produktu przypadającą na jednostkę kapitału. Jest ją trudniej zmierzyć niż produktywność pracy w związku z problemami w dokładnym oszacowaniu zasobu kapitału zaangażowanego w proces produkcji, do czego niezbędne jest na ogół przyjmowanie większej liczby założeń *ad hoc* niż w wypadku produktywności pracy (zwłaszcza mierzonej na jednego pracującego). Kapitał jest bowiem znacznie bardziej heterogeniczny niż praca, a jego wartość księgową może nie odpowiadać ekonomicznej.

Szok

Wydarzenie prowadzące do skokowej zmiany sytuacji gospodarczej w wyniku działania czynników popytowych (szok popytowy) w postaci zmiany zapotrzebowania na dane dobro lub podaży (szok podaży) wpływających na jego produkcję. Szoki mogą mieć charakter trwały lub przejściowy i oddziaływać zarówno na rynek produktów jak i rynek czynników produkcji w tym także rynek pracy.

Stopa bezrobocia

Procentowy udział bezrobotnych w licznie aktywnych zawodowo (pracujących i bezrobotnych).

Wskaźnik aktywności zawodowej

Procentowy udział aktywnych zawodowo w ogólnej liczbie ludności danej kategorii.

Wskaźnik skolaryzacji brutto

Wyrażona procentowo relacja liczby osób uczących się na danym poziomie edukacji i całej populacji osób będących w wieku nominalnie przypisanym temu poziomowi edukacji.

Wskaźnik skolaryzacji netto

Wyrażony procentowo stosunek liczby osób uczących się na danym poziomie edukacji będących w wieku nominalnie przypisanym temu poziomowi edukacji do liczebności całej populacji osób w tym wieku.

Wskaźnik zatrudnienia

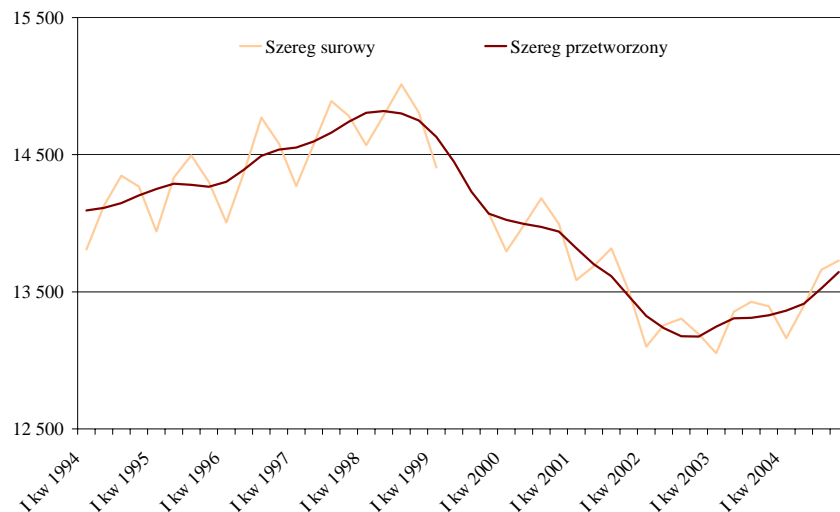
Procentowy udział pracujących w ogólnej liczbie ludności danej kategorii.

Aneks 2. Szeregi danych z BAEL – oczyszczone z wahań sezonowych

W związku z Narodowym Spisem Powszechnym dokonany w 2002 w szacunkach BAEL Główny Urząd Statystyczny dokonał korekt uwzględniających liczbę pracujących w gospodarce narodowej. Jednocześnie nie przeprowadzono korekty wcześniejszych szacunków wielkości występujących w badaniu. Spowodowało to nieciągłość analizowanych danych mogącą ważyć na ocenie sytuacji na rynku pracy w ostatnich latach. Z tego względu Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych MGİP dokonał stosownej korekty szeregów podawanych przez GUS. Za źródło problemów występujących w szacunkach uznano migracje. Przyjęto, iż nasilenie migracji było jednakowe w okresie próby. W związku z tym wyrównano z sezonowych wahań szeregi przed rokiem 2003, a następnie skorygowano trendy tak, aby średni poziom w 2002 roku odpowiednich wielkości skorygowanych odpowiadał ich średniemu poziomowi wg szacunków na podstawie spisu powszechnego w tym roku. Przyjęto zatem założenie, że badanie dobrze odzwierciedlało wahania krótkookresowe występujące na rynku pracy a błąd polegał na niedoszacowaniu salda migracji zagranicznych.

Tak połączone szeregi danych – przed 2002 rokiem i po spisie – stanowiły podstawę dalszej obróbki danych. Wahania sezonowe w szeregach dotyczących rynku pracy wynikają z wielu przyczyn. Pierwsza to różne w ciągu roku nasilenie wchodzenia i wychodzenia jednostek z analizowanych zbiorowości (urodzenia, zgony, zakończenie edukacji, itp.). Do drugiej grupy przyczyn należy zaliczyć wejścia i wyjścia wynikające z czynników pogodowych – prace sezonowe (rolnictwo, prace interwencyjne), zatrudnienie w sektorach wrażliwych na warunki atmosferyczne (np. budownictwo). Trzecia to przyjęte przez GUS procedury statystyczne ważenia danych jednostkowych BAEL prowadzące do sezonowości populacji w niektórych grupach wiekowych. W celu wyeliminowania wahań o charakterze sezonowym użyto pakietu oprogramowania DEMETRA działającego w oparciu o metodę TRAMO/SEATS. W dwuetapowej procedurze, w pierwszym kroku (TRAMO) uzupełniono brakujące obserwacje (drugi i trzeci kwartał 1999 roku). W kolejnym kroku szereg zdekomponowano na składniki: sezonowy, trend i składnik nieregularny (błąd losowy) za pomocą procedury SEATS działającej w oparciu o liniowy filtr Wienera–Kołmogorowa.

Porównanie danych surowych i oczyszczonych – liczba pracujących 15–64.



Źródło: Opracowanie własne DAE MGİP, dane BAEL oczyszczone z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych.

Pracujący, bezrobotni, bierni i podstawowe wskaźniki – grupa wiekowa 15–64.

	Pracujący	Bezrobotni	Bierni	Wskaźnik aktywności zawodowej	Wskaźnik zatrudnienia	Stopa bezrobocia
I 1994	14093	2533	7429	69,1	58,6	15,2
II 1994	14111	2489	7571	68,7	58,4	15,0
III 1994	14147	2435	7807	68,0	58,0	14,7
IV 1994	14203	2370	7875	67,8	58,1	14,3
I 1995	14250	2310	7934	67,6	58,2	14,0
II 1995	14288	2255	7988	67,4	58,2	13,6
III 1995	14281	2238	8044	67,3	58,1	13,6
IV 1995	14266	2238	8096	67,1	58,0	13,6
I 1996	14302	2203	8140	67,0	58,0	13,3
II 1996	14390	2133	8169	66,9	58,3	12,9
III 1996	14491	2054	8192	66,9	58,6	12,4
IV 1996	14537	2006	8239	66,8	58,7	12,1
I 1997	14552	1983	8291	66,6	58,6	12,0
II 1997	14596	1940	8338	66,5	58,7	11,7
III 1997	14661	1868	8393	66,3	58,8	11,3
IV 1997	14740	1776	8456	66,1	59,0	10,8
I 1998	14805	1817	8397	66,4	59,2	10,9
II 1998	14818	1779	8476	66,2	59,1	10,7
III 1998	14800	1793	8536	66,0	58,9	10,8
IV 1998	14749	1852	8588	65,9	58,6	11,2
I 1999	14629	1976	8611	65,9	58,0	11,9
II 1999	14450	2169	8663	65,7	57,2	13,1
III 1999	14231	2410	8705	65,7	56,1	14,5
IV 1999	14069	2579	8767	65,5	55,4	15,5
I 2000	14024	2732	8648	66,0	55,2	16,3
II 2000	13995	2747	8720	65,8	55,0	16,4
III 2000	13973	2752	8785	65,6	54,8	16,5
IV 2000	13939	2799	8807	65,5	54,6	16,7
I 2001	13819	2962	8787	65,6	54,0	17,7
II 2001	13702	3091	8798	65,6	53,5	18,4
III 2001	13613	3144	8859	65,4	53,1	18,8
IV 2001	13468	3221	8953	65,1	52,5	19,3
I 2002	13324	3303	9052	64,8	51,9	19,9
II 2002	13235	3357	9129	64,5	51,5	20,2
III 2002	13176	3391	9197	64,3	51,1	20,5
IV 2002	13174	3382	9250	64,2	51,0	20,4
I 2003	13246	3334	9262	64,2	51,3	20,1
II 2003	13308	3309	9256	64,2	51,4	19,9
III 2003	13310	3333	9258	64,3	51,4	20,0
IV 2003	13328	3341	9261	64,3	51,4	20,0
I 2004	13363	3320	9277	64,3	51,5	19,9
II 2004	13413	3272	9305	64,2	51,6	19,6
III 2004	13525	3187	9309	64,2	52,0	19,1
IV 2004	13644	3104	9304	64,3	52,4	18,5

Źródło: Opracowanie własne DAE MGiP.

Aneks 3. Dekompozycja źródeł bezrobocia

Dekompozycja źródeł bezrobocia pokazuje, na ile zmiany w liczbie bezrobotnych wynikały z czynników demograficznych (np. wzrostu liczby osób w wieku produkcyjnym któremu towarzyszył wzrost liczby pracujących), zmian w aktywności zawodowej (np. spadkowi wskaźnika aktywności zawodowej, któremu towarzyszył spadek liczby bezrobotnych), lub też samych zmian w sytuacji na rynku pracy (zmiana liczby bezrobotnych proporcjonalna do zmian w wskaźniku bezrobocia). Dla dokonania dekompozycji zastosowano, korzystając z twierdzenia o różniczce zupełnej, następującą formułę:

$$\frac{\Delta U_t}{U_{t-1}} = \frac{\Delta P_t}{P_{t-1}} + \frac{\Delta LFPR_t}{LFPR_{t-1}} + \frac{\Delta UR_t}{UR_{t-1}} + R_t$$

$$\Delta X_t = X_t - X_{t-1}$$

a więc:

$$\Delta U_t = \frac{\Delta P_t}{P_{t-1}} U_{t-1} + \frac{\Delta LFPR_t}{LFPR_{t-1}} U_{t-1} + \frac{\Delta UR_t}{UR_{t-1}} U_{t-1} + R_t$$

przy czym:

$$UR = \frac{U}{LF} = \frac{LF - E}{LF}$$

gdzie:

U – liczba bezrobotnych

P – populacja

LF – liczba aktywnych zawodowo

E – liczba pracujących

LFPR – wskaźnik aktywności zawodowej

UR – stopa bezrobocia

R – reszta mniejszego rzędu wynikająca z przybliżenia różniczki zupełnej równaniem różnicowym

Aneks 4. Bezrobocie równowagi.

Wprowadzone przez Friedmana pojęcie naturalnej stopy bezrobocia oraz koncepcja NAIRU autorstwa Phelps'a stanowią uzasadnienie stałego występowania pewnego poziomu bezrobocia, implikowanego przez strukturalne cechy zasobów pracy i instytucjonalne otoczenie rynku pracy. Pomimo eleganckiego uzasadnienia teoretycznego, obie koncepcje nastrożają trudności praktycznej implementacji i obliczenia poziomów dla danej gospodarki. W literaturze zazwyczaj używane są metody oparte na estymacji NAIRU na podstawie krzywej Phillipsa wzmocnionej oczekiwaniami adaptacyjnymi, kalkulacja naturalnej stopy bezrobocia w oparciu o porównanie liczby bezrobotnych i wakatów w gospodarce oraz podejście przepływowe. W Raporcie posłużono się metodą trzecią. Polega ona na obliczeniu stopy bezrobocia w stanie ustalonym rynku pracy – czyli w sytuacji, gdy liczebności bezrobotnych, pracujących i biernych zawodowo nie ulegają zmianom w czasie, przy danych intensywnościach przepływów pomiędzy stanami rynku pracy w danym okresie.

Niech U , E oraz I oznaczają kolejno liczebności bezrobotnych, pracujących i biernych zawodowo, natomiast UE liczbę bezrobotnych znajdujących pracę w danym okresie, czyli przepływających z bezrobocia do zatrudnienia. Analogicznie zdefiniować można pozostałe przepływy. Stan ustalony oznacza, iż w wyniku zachodzących przepływów między stanami na rynku pracy nie zmieniona pozostaje liczebność każdego z nich. Niezmiennosc w czasie wszystkich trzech zasobów wymaga identycznych napływów do i odpływów z każdego z nich. Przyrównujemy więc odpowiednie napływy i odpływy:

$$ueU + ieI = (eu + ei)E$$

$$euE + iuI = (ui + ue)U$$

$$uiU + eiE = (ie + iu)I$$

gdzie $ue = UE/U$ jest odsetkiem bezrobotnych znajdujących pracę, czyli intensywnością odpływu z bezrobocia do zatrudnienia. Pozostałe intensywności przepływów definiujemy analogicznie za pomocą małych liter. Powyższe równania to kolejno warunki niezmienności liczebności zatrudnienia, bezrobocia i bierności zawodowej. Zauważmy, że trzecie z powyższych równań jest oczywistą implikacją dwóch pierwszych. Ponadto zachodzi tożsamość:

$$\frac{U}{U + E + I} + \frac{E}{U + E + I} + \frac{I}{U + E + I} = 1$$

Rozwiązując powyższej sformułowany układ równań, złożony na przykład z pierwszych dwóch równań stabilności zasobów na rynku oraz o powyższej tożsamości, otrzymujemy stopę bezrobocia w stanie ustalonym, w którym liczebności wyróżnionych grup nie ulegają zmianie przy danych intensywnościach przepływów. Wynosi ona:

$$u^* = \frac{ei \cdot iu + ie \cdot eu + eu \cdot iu}{ei \cdot iu + ie \cdot eu + iu \cdot eu + ui \cdot ie + iu \cdot ue + ue \cdot ie}$$

Oczywiście analogicznie wyznaczyć można stopy aktywności i zatrudnienia w stanie ustalonym. Stopa zatrudnienia wynosi:

$$e^* = \frac{ui \cdot ie + iu \cdot ue + ue \cdot ie}{ei \cdot iu + ie \cdot eu + iu \cdot eu + ui \cdot ie + iu \cdot ue + ue \cdot ie + ue \cdot ei + eu \cdot ui + ei \cdot ui}$$

natomiast współczynnik aktywności równy jest:

$$a^* = 1 - \frac{ue \cdot ei + eu \cdot ui + ui \cdot ei}{ei \cdot iu + ie \cdot eu + iu \cdot eu + ui \cdot ie + iu \cdot ue + ue \cdot ie + ue \cdot ei + eu \cdot ui + ei \cdot ui}$$

Aneks 5. Dekompozycja luki zatrudnieniowej Polska–UE15

Luka zatrudnieniowa (LZ) wyznaczana jest przez cechy zasobów pracy kraju badanego (K) w stosunku do kraju odniesienia (O). Luka oddaje różnicę między wskaźnikami zatrudnienia między krajem K i krajem O. Składają się na nią różnice w strukturze demograficznej (D), intensywności wykorzystania zasobów pracy (I) oraz różnej ich jakości (J). Oznaczając indeksami „w,p,k” odpowiednio poziom wykształcenia, płeć i kohortę wiekową lukę można rozłożyć na wkłady wnoszone do niej ze strony różnych grup społecznych (np. kobiet o wykształceniu wyższym w wieku 25–44 lata lub mężczyzn o wykształceniu podstawowym w wieku 15–24). Zastosowano przy tym następujące wzory:

Dekompozycja luki

$$LZ_K = ER_O - ER_K = \sum_{wpk} (D_{pk} + I_{wpk} + J_{wpk})$$

Składnik demograficzny

$$D_{pk} = ER_{Kpk} \left(\frac{P_{Opk}}{P_O} - \frac{P_{Kpk}}{P_K} \right)$$

Składnik jakości zasobów pracy

$$J_{wpk} = ER_{Owpk} \frac{P_{Opk}}{P_O} \left(\frac{P_{Owpk}}{P_{Opk}} - \frac{P_{Kwpk}}{P_{Kpk}} \right)$$

Składnik intensywności wykorzystania zasobów pracy

$$I_{wpk} = (ER_{Owpk} - ER_{Kwpk}) \frac{P_{Opk}}{P_O} * \frac{P_{Kwpk}}{P_{Kpk}} * P_K$$

gdzie:

ER – wskaźnik zatrudnienia

P – populacja (całkowita liczebność danej grupy wiekowej)

w – wykształcenia (wyższe lub inne niż wyższe);

p – płeć (mężczyźni, kobiety)

k – grupa wiekowa (pięcioletnie grupy wiekowe w przedziale 15–64).

K – obszar badany (np. Polska)

O – obszar odniesienia (np. UE–15)

Do kalkulacji wykorzystano dane Eurostatu za drugi kwartał 1998 r. i drugi kwartał 2003 r. dla UE15 i Polski. W wypadku danych dla UE15 konieczne było doszacowanie części populacji, dla której nie był znany poziom wykształcenia.

Zastosowanie dwóch poziomów wykształcenia było konieczne w związku z nieporównywalnością wykształcenia średniego i podstawowego w Polsce i UE15 (wykształcenie zawodowe jest w Polsce zwykle uznawane za średnie, w UE15 – za podstawowe).

Aneks 6. Wielomianowy model logitowy przepływów na rynku pracy

Wielomianowy model logitowy przepływów na rynku pracy pozwala na oszacowanie wpływu poszczególnych czynników na prawdopodobieństwo zmiany stanu na rynku pracy. Tradycyjny model ekonometryczny jest w tym wypadku nieadekwatny, ponieważ zmienna objaśniana w takim modelu przyjmować może nieograniczony liczbę wartości. W pewnych sytuacjach zmienna objaśniana może być zmienną dyskretną – z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku indywidualnej podaży pracy (osoba może pracować, być bezrobotną lub bierną zawodowo) lub w przypadku przepływów na rynku pracy – osoba zatrudniona może pozostać zatrudnioną, przejść na bezrobocie lub ulec dezaktywacji. Przyjmuje się zatem, iż o wystąpieniu konkretnej realizacji zmiennej objaśnianej (która ma charakter dyskretny) decyduje nieobserwowalna zmienna ciągła y^* , którą można objaśniać za pomocą modelu liniowego. Przykładowo rozważony zostanie przypadek przepływów z zatrudnienia (oznaczanego E) do bezrobocia (U) lub bierności (I). Oczywiście poszczególne przepływy, oznaczane przez y_{EE} , y_{EU} , y_{EI} wykluczają się nawzajem. Model można więc zapisać dla jednostki i w następującej postaci:

$$y_i^* = X_i' \beta^U + \varepsilon_i$$

Oraz $y_{EE}=1$ gdy $y_i^* < k_1$, $y_{EU}=1$ gdy $k_1 \leq y_i^* < k_2$, $y_{EI}=1$ gdy $y_i^* \geq k_2$, gdzie k_1 i k_2 są pewnymi granicznymi wartościami. Ponieważ zmienna y^* jest nieobserwowalną zmienną pomocniczą, która opisuje proces determinujący przepływy na rynku pracy, wartości k_1 i k_2 nie mają interpretacji. W powyższym modelu X_i oznacza wektor zmiennych objaśniających dla jednostki i . Zmienne te mogą mieć charakter ciągły (jak staż pracy), jak i zero–jedynekowy (np. 1 gdy osoba przynależy do danej grupy wiekowej, 0 w pozostałym przypadku). Składają się na niego charakterystyki indywidualne oraz zmienne wspólne dla różnych jednostek (stopa bezrobocia w danym województwie w danym momencie czasu, sektor gospodarki, gdzie jednostka pracuje lub zmienne binarne dla efektów czasowych).

Niech P_{Ej} będzie prawdopodobieństwem przejścia ze stanu E do stanu j , czyli prawdopodobieństwem, że odpowiednio $y_{EE}=1$, $y_{EU}=1$ lub $y_{EI}=1$. Prawdopodobieństwo przejścia ze stanu E do U może zostać wyrażone warunkowo względem zmiennych objaśniających i parametrów następujący sposób (analogicznie dla przepływu do I lub braku przepływu):

$$\begin{aligned} P_{EU} &= P(y_{EU} = 1) = P(k_1 \leq y_i^* < k_2) = P(y_i^* < k_2) - P(y_i^* < k_1) = P(X_i' \beta + \varepsilon_i < k_2) - P(X_i' \beta + \varepsilon_i < k_1) = \\ &= F_\varepsilon(k_2 - X_i' \beta) - F_\varepsilon(k_1 - X_i' \beta) \end{aligned}$$

gdzie F_ε oznacza dystrybuantę składnika losowego. Przyjmując, iż ma on rozkład logistyczny opisany rozkładem: $P(\varepsilon < a) = F_\varepsilon = (1 + e^{-a})^{-1}$ uzyskuje się wielomianowy model logitowy. Problemem jest oszacowanie wpływu zmiennych, które są niezmiennie dla każdej z możliwości, czyli charakterystyk jednostek. Z tego względu dokonuje się normalizacji prawdopodobieństw względem jednej z możliwości, zazwyczaj względem najczęściej występującej w próbie. W badanym przypadku, najczęściej występującym zdarzeniem jest utrzymanie zatrudnienia, dlatego prawdopodobieństwo przepływu z zatrudnienia do dowolnego innego stanu j ($j=U, I$) przyjmuje postać:

$$P_{Ej} = \frac{\exp(X_i' \beta^j)}{1 + \exp(X_i' \beta^U) + \exp(X_i' \beta^I)}$$

Wyprowadzenie modelu przepływów z bezrobocia jest analogiczne – bezrobocie jest kategorią wyjściową i punktem odniesienia, a zamianie ulegają symbole E i U w powyższych wzorach.

Wielomianowy model logitowy podlega estymacji metodą największej wiarygodności (MLE). Interpretacja oszacowań parametrów zachodzi jednak inaczej niż w tradycyjnym modelu liniowym, w szczególności problemem jest zależność efektów krańcowych zmiany danej zmiennej objaśniającej od wartości tej i wszystkich pozostałych zmiennych objaśniających dla danej jednostki. Ponieważ (dla $i=U,D$):

$$\ln \left[\frac{P_{Ej}}{P_{EE}} \right] = X_i' \beta^j$$

więc oszacowanie parametru przy danej zmiennej objaśniającej w równaniu opisującym dany przepływ, pokazuje jak zmieni się prawdopodobieństwo wystąpienia tego przepływu względem prawdopodobieństwa pozostania w stanie wyjściowym. Dlatego w celu oceny wpływu danej zmiennej na prawdopodobieństwo wystąpienia danej realizacji zmiennej objaśnianej, obliczyć należy tzw. ilorazy względnych prawdopodobieństw (Relative Risk Ratio, w skrócie RRR), które pokazują, o ile procent zmieni się prawdopodobieństwo danej realizacji, jeżeli zmienna objaśniająca ulegnie jednostkowej zmianie. RRR równe jest stałej Eulera podniesionej do potęgi równej wartości oszacowania parametru.

Aneks 7. Składowe indeksu EPL dla Polski w latach 1999 i 2003.

Rodzaj regulacji	Indeks w roku 1999	Indeks w roku 1999 odniesiony do średniej w OECD	Indeks w roku 2003	Indeks w roku 2003 odniesiony do średniej w OECD
Indeks syntetyczny	1,9	0,87	2,1	0,98
Umowy na czas nieokreślony, w tym:	2,2	1,00	2,2	1,00
Niedogodności proceduralne	3,0	1,40	3,0	1,39
Wypowiedzenie i odprawy	1,4	0,82	1,4	0,84
Trudność zwalniania	2,3	0,83	2,3	0,84
Umowy czasowe, w tym:	0,8	0,43	1,3	0,72
Umowy na czas określony	1,0	0,58	0	0
Praca tymczasowa	0,5	0,24	2,5	1,33
Zwolnienia zbiorowe	4,1	1,36	4,1	1,36

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych OECD.

Aneks 8. Algorytm przekazywania środków Funduszu Pracy samorządom wojewódzkim i powiatowym.

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 września 2004 r., algorytm w sprawie ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie ma następującą postać:

$$A_p = 0,9 \times P_{ax} \frac{\{(Ldw_n \times 1,3 + Law_n + Lpw_n \times 0,8) \times Wk_n \times Wo_n\}}{\sum_{N=1}^{16} \{(Ldw_n \times 1,3 + Law_n + Lpw_n \times 0,8) \times Wk_n \times Wo_n\}} + Pm_n$$

gdzie:

- Ap – kwota środków Funduszu Pracy, jaka może być wydatkowana na finansowanie w województwie zadań obejmujących promocję zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej,
- Pa – określona w planie Funduszu Pracy kwota środków na realizację w roku budżetowym zadań, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 1, pomniejszona o kwotę ustaloną na realizację tych zadań przez ministra, samorządy województw i Ochotnicze Hufce Pracy oraz pomniejszona o planowaną kwotę przychodów ze środków Unii Europejskiej z tytułu realizacji projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego,
- Ldw_n – liczba bezrobotnych powyżej 50 roku życia zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy województwa, według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok, dla którego jest ustalana wysokość środków Funduszu Pracy, zwanego dalej "rokiem poprzednim"; dla ustalenia kwoty środków na 2005 r. przyjmuje się liczbę bezrobotnych powyżej 49 roku życia,
- Law_n – liczba bezrobotnych do 25 roku życia zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy województwa, według stanu na dzień 30 września roku poprzedniego; dla ustalenia kwoty środków na 2005 r. przyjmuje się liczbę bezrobotnych do 24 roku życia,
- Lpw_n – liczba bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy województwa, zmniejszona o liczbę bezrobotnych powyżej 50 roku życia (Ldw) oraz bezrobotnych do 25 roku życia (Law), według stanu na dzień 30 września roku poprzedniego; dla ustalenia kwoty środków na 2005 r. przyjmuje się odpowiednio liczbę bezrobotnych do 24 oraz powyżej 49 roku życia,
- Wk_n – współczynnik korygujący wynoszący 1,0 dla województwa o najniższej stopie bezrobocia, według stanu na dzień 30 września roku poprzedniego i zwiększony dla pozostałych województw o 0,002 za każdą 0,1 punktu procentowego stopy bezrobocia w województwie ponad stopę bezrobocia w województwie o najniższej stopie bezrobocia,
- Wo_n – współczynnik korygujący ustalony jako iloraz liczby wyrejestrowanych bezrobotnych (odpływ) w powiatowych urzędach pracy województwa w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień 1 października roku poprzedniego do liczby nowo zarejestrowanych w tym okresie bezrobotnych (napływ) w powiatowych urzędach pracy województwa,
- Pm_n – planowana na rok budżetowy kwota przychodów Funduszu Pracy ze środków Unii Europejskiej z tytułu realizacji w województwie projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego; w przypadku gdy faktyczne przychody z tego tytułu są wyższe lub niższe od planowanych, wówczas w następnym roku budżetowym kwota Pm_n dla województwa jest odpowiednio zwiększana lub zmniejszana,
- n – oznacza dane województwo.

Aneks 9. Proces Boloński

Procesem Bolońskim określa się zmiany w szkolnictwie na poziomie wyższym zapoczątkowane podpisaniem Deklaracji Bolońskiej w 1999 r. przez ministrów odpowiedzialnych za edukację. Deklaracja ta stanowiła podstawę działań, których ostatecznym celem ma być utworzenie do 2010 r. Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. W Deklaracji tej określone zostały podstawowe inicjatywy zmierzające do koordynacji systemów szkolnictwa wyższego, dostosowania systemu kształcenia na poziomie wyższym do wymagań rynku pracy oraz podniesienia konkurencyjności systemu szkolnictwa wyższego w Europie. W tym celu w Deklaracji Bolońskiej zawarto szereg postulatów, których spełnienie miało przyczynić się do osiągnięcia założonych celów. Postulaty te obejmowały:

- wprowadzenie systemu studiów dwustopniowych (studia kończące się uzyskaniem dyplomu licencjata i magistra),
- wprowadzenie punktowego systemu rozliczania osiągnięć studentów (ECTS),
- przyjęcie systemu „czytelnych” i porównywalnych dyplomów, poprzez wprowadzenie suplementu do dyplomu oraz zdefiniowanie kwalifikacji uzyskiwanych w toku studiów,
- usuwanie przeszkód ograniczających mobilność studentów i pracowników – zainicjowanie programu Socrates–Erasmus, możliwość kontynuacji studiów II poziomu na innej uczelni (także za granicą), wprowadzenie wspólnych programów studiów prowadzonych przez uczelnie z różnych krajów.

W 2001 r. po pierwszej konferencji ministrów edukacji krajów sygnatariuszy Deklaracji Bolońskiej wydany został Komunikat Praski, który uzupełnił cele Deklaracji o:

- rozwój kształcenia ustawicznego,
- współdziałanie uczelni i studentów w zakresie realizacji Procesu Bolońskiego,
- propagowanie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego poza Europą.

Komunikat Berliński z 2003 r. nie tylko podsumowywał przebieg prac nad wypełnieniem założeń zawartych w Deklaracji Bolońskiej i Komunikacie Praskim ale je także poszerzył. Zaznaczono potrzebę wzmocnienia współpracy pomiędzy Europejskim Obszarem Szkolnictwa Wyższego oraz Europejskiej Przestrzeni Badawczej. Uznano także za istotne uwzględnienie w Procesie Bolońskim rozszerzenia dwustopniowej struktury studiów o stopień kolejny – studia doktoranckie oraz rozwój kształcenia interdyscyplinarnego.

Działania związane z Procesem Bolońskim realizowane są poprzez: współpracę na poziomie rządów państw, które podpisały Deklarację oraz poszczególne Komunikaty, działania podejmowane przez instytucje szkolnictwa wyższego oraz poprzez współpracę pomiędzy organizacjami studenckimi.

Aneks 10. Łączenie zbiorów danych z BAEL

Budowa modelu logitowego i badanie przepływów na polskim rynku pracy wymagało danych, które zwierałyby informacje o sytuacji na rynku pracy danej jednostki w dwóch punktach w czasie. Taką możliwość – ze względu na specyficzny schemat rotacji próby – oferuje BAEL. W badaniu próba składa się z czterech podprób elementarnych, które są wymieniane co kwartał: do ankietowania w danym kwartale przeznaczają się dwie podpróby badane w kwartale poprzednim, jedną podpróbę wprowadzoną do badania po raz pierwszy i jedną podpróbę badaną w poprzednim roku. W rezultacie każdy respondent bierze udział w badaniu przez dwa kolejne kwartały, następnie przez dwa kwartały nie udziela wywiadu i po tej przerwie ponownie przez dwa kwartały staje się uczestnikiem badania. Szczegółowy schemat rotacji wszystkich podprób zamieszczony jest w publikacjach kwartalnych GUS „Aktywność Ekonomiczna Ludności Polski”. Na potrzeby prezentowanych w Raporcie analiz zbioru danych połączono w taki sposób, aby w jednej bazie danych znajdowały się informacje o tych samych respondentach z jednoimiennych kwartałów w dwóch kolejnych latach (np. z pierwszego kwartału 2000 r. i pierwszego kwartału 2001 r.).

W celu połączenia zbiorów utworzono zmienną identyfikującą respondentów, w której skład wchodziły następujące elementy:

- numer mieszkania,
- numer gospodarstwa,
- numer osoby w gospodarstwie,
- numer województwa,
- numer oddziału terytorialnego (lub – dla zbiorów z lat 1992–1998 – numer ankietera),
- rok urodzenia,
- symbol płci.

W 1999r. nastąpiła przerwa w badaniu, podejmując jego kontynuację GUS losował już nowe próby, dlatego utworzenie zbiorów danych obejmujących informacje z roku 1999/2000 okazało się niemożliwe. Ponadto w 2003 r. GUS zmienił sposób kodowania oddziału terytorialnego (część jednostek terytorialnych otrzymała inny numer, a część zachowała poprzedni), w rezultacie niektóre zbiory obejmujące dane za okres 2001–2003 zawierają mniej rekordów.

Ważniejsze skróty występujące w publikacji

ALMP	Aktywne Polityki Rynku Pracy (Active Labour Market Policies)
BAEL	Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności
CASE	Centrum Analiz Społeczno–Ekonomicznych
CBOS	Centrum Badania Opinii Społecznej
CKE	Centralna Komisja Egzaminacyjna
CIT	Podatek dochodowy od osób prawnych (Corporate Income Tax)
DAE	Departament Analiz i Prognoz Ekonomicznych
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EPL	Regulacje prawne dotyczące ochrony zatrudnienia (Employment Protection Legislation)
EURES	Europejskie Służby Zatrudnienia
FGŚP	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych
FP	Fundusz Pracy
FUS	Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
GUS	Główny Urząd Statystyczny
ILO	Międzynarodowa Organizacja Pracy
ISCED	Międzynarodowa Klasyfikacja Poziomów Wykształcenia
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
MENiS	Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu
MGiP	Ministerstwo Gospodarki i Pracy
MPS	Ministerstwo Polityki Społecznej
NMS	Nowe kraje członkowskie UE (New Member States)
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
NSP	Narodowy Spis Powszechny
NSZZ	Niezależny Samorządny Związek Zawodowy
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
OFE	Otwarty Fundusz Emerytalny
OHP	Ochotnicze Hufce Pracy
OPZZ	Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
PIP	Państwowa Inspekcja Pracy
PISA	Program Międzynarodowej Oceny Uczniów
PKB	Produkt Krajowy Brutto
PKD	Polska Klasyfikacja Działalności
PIT	Podatek dochodowy od osób fizycznych (Personal Income Tax)
PSR	Powszechny Spis Rolny
PSZ	Publiczne Służby Zatrudnienia
PUP	Powiatowy Urząd Pracy
puz	Ponadzakładowe układy zbiorowe
SFP	System Finansów Publicznych
TZB	Trójstronne Zespoły Branżowe
UE	Unia Europejska
UE15	15 krajów Unii Europejskiej, będących członkami UE przed 1 maja 2004 r.
VAT	Podatek od towarów i usług (Value Added Tax)
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych
zuz	Zakładowe układy zbiorowe

Rozwinięcie skrótów nazw państw, występujących w publikacji

AUS	Australia
AUT	Austria
BEL	Belgia
BGR	Bułgaria
CAN	Kanada
CHE	Szwajcaria
CYP	Cypr
CZE	Czechy
DEU	Niemcy
DNK	Dania
ESP	Hiszpania
EST	Estonia
FIN	Finlandia
FRA	Francja
GBR	Wielka Brytania
GRC	Grecja
HUN	Węgry
IRL	Irlandia
ISL	Islandia
ITA	Włochy
JPN	Japonia
KOR	Korea
LTU	Litwa
LUX	Luksemburg
LVA	Łotwa
MEX	Meksyk
MLT	Malta
NLD	Niderlandy
NOR	Norwegia
NZL	Nowa Zelandia
POL	Polska
PRT	Portugalia
ROM	Rumunia
SVK	Słowacja
SVN	Słowenia
SWE	Szwecja
TUR	Turcja
USA	Stany Zjednoczone



Bibliografia

- Agell J., (2000), *On the Determinants of Labour Market Institutions: Rent Sharing versus Social Insurance*, CESifo Working Paper 384
- Aidt T., Tzannatos Z., (2002), *Unions and Collective Bargaining, Economic Effects in a Global Environment*, Bank Światowy, Waszyngton
- Barro R., Sala-i-Martin X., *Economic Growth*, MIT Press, Nowy Jork 1995
- Belot M., van Ours J., (2000), *Does the Recent Success of Some OECD Countries in Lowering their Unemployment Rates Lie in the Clever Design of their Labour Market Reforms*, IZA Discussion Paper, No. 147, kwiecień
- Berthold N., Fehn R., (1997), *Aktive Arbeitsmarktpolitik – wirksames Instrument oder politische Beruhigungsspiel*, ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 48, str. 411–43
- Bertola G., Blau F., Kahn M., (2001), *Comparative Analysis of Labor Market Outcomes: Lessons for the United States from International Long-Run Evidence, w: The Roaring Nineties: Can Full Employment Be Sustained?*, praca zbiorowa pod red. Krueger A., Solow R., Nowy Jork
- Betcherman A., Olivas K., Dar A., (2004), *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries*, World Bank Social Protection Discussion Paper 0402
- Blanchard O., Summers L., (1986), *Hysteresis and the European Unemployment Problem*, NBER Economic Annual 1, 15–77
- Blanchard O., Wolfers J., (2000), *The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: the Aggregate Evidence*, The Economic Journal 110, C1–C33
- Blundell R., Costa Dias M., Meghir C., John Van Reenen J., (2001), *Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Assistance Program*, IFS Working Papers 01/20
- Booth A., Chatterji M., (1995), *Union Membership and Wage Bargaining When Membership Is not Compulsory*, Economic Journal 105, 345–360
- Brown Ch., (1999), *Minimum Wages, Employment and the Distribution of Income w: Handbook of Labor Economics* vol. 3B.
- Bukowski M., Lewandowski P., (2005a), *Transitions from employment in Poland: a multinomial logit analysis*, IBS Working Paper 01/2005
- Bukowski M., Lewandowski P., (2005b), *Transitions from unemployment in Poland: a multinomial logit analysis*, IBS Working Paper 02/2005
- Bukowski M., Lewandowski P., Zawistowski J., (2005c), *Employment gap between NMS and EU15 in pre accession period – structural or institutional shift?* IBS Working Paper 03/2005
- Calmfors L., Forslund A., Hemström M., (2002), *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons From The Swedish Experiences*, Institute for International Economic Studies Paper no. 700
- Card D., Krueger A., (2000), *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply*, The American Economic Review Vol. 90 No. 5.
- Calmfors L., Driffill J., (1988), *Bargaining structure, corporationism and macroeconomic performance*, Economic Policy, Nr 6.

CASE (2004a), *Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?* Zeszyty BRE Bank–CASE Nr 74/2004

CASE (2004b), *Raport z badania ankietowego dotyczącego realizacji projektów w ramach działania 1.2 i 1.3 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich*, CASE

Cazes S., Nesporova I., (2003), *Labour market flexibility and employment security in transition countries*, Ilo, Genewa

CBOS (2003), *Związki zawodowe: liczebność, skład, postawy*, CBOS 2003

CBOS (2005), *Przestrzeganie praw pracowniczych i „szara strefa” w zatrudnieniu. Związki zawodowe w przedsiębiorstwach*, CBOS 2005

Cecchi D., Lucifora C., (2002), *Unions and Labor Market Institutions in Europe*, Economic Policy, Październik, 363–408

CKE /Centralna Komisja Egzaminacyjna/ (2004), *Egzamin gimnazjalny 2004 r. Wyniki krajowe*

Czarzasty J., (2002), *Rola układów zbiorowych pracy w Polsce*, EIRO

De Giorgi G., (2005), *Long-term effects of a mandatory multistage program: the New Deal for young people in the UK*, IFS Working Paper 05/08

De la Fuente A., Ciccone A., (2002), *Human capital in a global and knowledge-based economy*, Final report for DG Employment and social affairs, European Commission.

Dolado J., Garcia-Serrano C., Jimeno J., (2001), *Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain*, Documento de Trabajo 2001–11

Ederveen S., Thissen L., (2004), *Can Labour Market Institutions explain unemployment rates in new EU member states?*, CPB Document nr 59.

Elmeskov J., Martin J., Scarpetta S., (1998), *Key Lessons for Labor Market Reforms: Evidence from OECD Countries Experience*, Swedish Economic Policy Review 5(2)

Fitzenberger, B., Speckesser, S., (2000), *Zur wirtschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick*

Freeman R., (1984), *Unionism Comes to the Public Sector*, Journal of Economic Literature, 1–41.

Gardawski J., (2002), *Spadek poziomu uzwiązkowania w Polsce – przyczyny i próby wyjścia z impasu*, EIRO

Golinowska S. *O przyczynach bezrobocia i polityce jego zwalczania. Głos w debacie* Polityka Społeczna 3/2001 s. 13

Golinowska S., Radziwiłł A., Sobolewski M., Walewski M., (2003), *Lokalny rynek pracy w Łomży i powiecie łomżyńskim – stan obecny i perspektywy rozwoju*, CASE

Gradzewicz M., Kolasa M., (2004), *Szacowanie luki popytowej dla gospodarki polskiej przy wykorzystaniu metody VECM*, Bank i Kredyt nr 2/2004

Greene W., *Econometrics Analysis*, (wydanie 5), Prentice Hall 2003

Główny Urząd Statystyczny (1994 – 2004), *Oświata i wychowanie*, GUS

- Główny Urząd Statystyczny (1994 – 2004), *Szkoły wyższe i ich finanse*, GUS
- Główny Urząd Statystyczny (2003), *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2002 r.*
- Gruber J., (1995), *The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile* NBER WP. 5053
- Góra M., (2003) *Wpływ systemu zabezpieczenia społecznego na rynek pracy*, Ekonomista nr 1/2003
- Góra M., (2005), *Trwale wysokie bezrobocie w Polsce. Wyjaśnienia i propozycje*, Ekonomista nr 1/2005
- IFiS PAN (2004), *PISA – wyniki badania 2003*, Instytut Filozofii i Socjologii PAN
- Kluge J., Lehmann H., Schimdt Ch., (2001), *Disentangling Treatment Effects of Polish Active Labor Market Policies: Evidence from Matched Samples*, IZA Discussion Paper 355
- Komisja Europejska (2003), *Employment in Europe 2003*
- Komisja Europejska (2004), *Employment in Europe 2004*
- Koskela E., (2001), *Labour taxation and employment in trade union models: A partial survey* Bank of Finland Discussion Papers 19/2001
- Kryńska E., Sobocka–Szczapa H., Kowalski J. (2002), *Analiza instytucjonalnych czynników negatywnie wpływających na stopę bezrobocia* IpiSS
- Kwiatkowski E. (2002), *Bezrobocie – podstawy teoretyczne* PWN
- Lalive R., van Ours J., Zweimüller J., (2002), *The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment*, CEPR Discussion Paper 19/2002
- Laugksch, R. C. (2000): *Science literacy: A conceptual overview*. Science Education, 84 (1), pp. 71–94.
- Layard R., Nickell S.J., (2005), *Labor Market Institutions and Economic Performance*, w: *Handbook of Labor Economics*, Elsevier Science
- Layard R., Nickell S.J., Jackman R., (1991), *Unemployment, macroeconomic performance, and the labor market*, Oxford University Press, Oxford
- Naylor R., Raaum O., (1993), *The open shop union, wages and management opposition*, Oxford Economic Papers 45: 589–604.
- Nickell S., (1997), *Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America*, Journal of Economic Perspectives, 11(3), s. 55–74
- Nickell S., Layard R., (1999), *Labor Market Institutions and Economic Performance* w: *Handbook of Labor Economics* vol. 3C.
- Nickell S., Nunziata L., Ochel W., Quintini G., (2001), *The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD*, CEP Discussion Paper, No. 502
- Nickell S., Nunziata L., Ochel W., (2003), *Unemployment in the OECD Since the 1960s: What Do We Know?*, mimeo, Bank of England
- Nickell S., (2003), *Employment and Taxes*, CESIFO WP No. 1109/2003

- Madison, B. L., & Steen, L. A. (Eds.). (2003). *Quantitative literacy: Why numeracy matters for schools and colleges*. Princeton, New Jersey: The National Council on Education and the Disciplines.
- Martin J., (2000), *What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences*, OECD Economic Studies 30
- MGPiPS (2003), *Racjonalizacja wydatków społecznych – Zielona Księga*, MGPiPS, Warszawa
- Myles G. (2000) *Taxation and Economic Growth*, Fiscal Studies, vol. 21, no. 1
- OECD 1994, *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*, OECD, Paryż
- OECD (1998), *Employment Outlook 1998*, OECD, Paryż
- OECD (2002), *Employment Outlook 2002*, OECD, Paryż
- OECD (2003), *Transforming disability into ability*, OECD, Paryż
- OECD (2004a), *Employment Outlook 2004*, OECD, Paryż
- OECD (2004b), *Education at glance: OECD indicators 2004*, OECD, Paryż
- OECD (2004c), *Benefits and Wages: OECD Indicators 2004*, OECD, Paryż
- OECD (2004d), *Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003*", OECD, Paryż
- OECD (2004e), *Problem Solving for Tomorrow's World: First Measures of Cross-Curricular Competences from PISA 2003*, OECD, Paryż
- OECD (2004f), *Taxing Wages 2003–2004*, OECD, Paryż
- O'Leary Ch., (1997), *Preliminary Evidence on Impacts of Active Labor Programs in Hungary and Poland*, William Davidson Institute Working Paper 113
- Planas C., Roeger W., Rossi A., (2003), *How much has labour taxation contributed to European structural unemployment?*, Komisja Europejska 2003
- Puhani P., (1998), *Advantage Through Training? A Microeconomic Evaluation of the Employment Effects of Active Labour Market Programmes in Poland*, ZEW Discussion Paper 25/98
- Riboud M., Sánchez-Páramo C., Silva-Jáuregui C., (2002), *Does Eurosclerosis Matter? Institutional Reform and Labor Market Performance in Central and Eastern European Countries in the 1990s*. The World Bank, Social Protection Unit, Human Development Network, Social Protection Discussion Paper Series 0202
- Rosholm M., Svarer M., (2004), *Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes*, Centre for Applied Microeconometrics Discussion Paper 2004–14, Kopenhaga
- Sala-I-Martin X., (1997), *I Just Ran Four Million Regressions*, NBER Working Paper 6252
- Socha M., Sztanderska U., (1999), *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, PWN 1999
- Steen, L. A. (Ed.). (1997). *Why numbers count: Quantitative literacy for tomorrow's America*. New York: College Entrance Examination Board
- Summers, L., Gruber J., Vergara R., (1992), *Taxation and the Structure of Labor Markets: the Case of Corporatism*, NBER WP No. 4063

Sztanderska U., Minkiewicz B., Bąba M., (2005), *Oferta szkolnictwa wyższego a wymagania rynku pracy*, Instytut Społeczeństwa Wiedzy na zlecenie Krajowej Izby Gospodarczej

Śleszyński B., (2004), *Ekonomiczne uwarunkowania wyników sprawdzianu szóstoklasistów I egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych w latach 2002–2004*, IGiPZ PAN

van Reenen J., (2003), *Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context*, NBER Working Paper nr 9576.

W trosce o pracę (2004), pod red. S. Golinowska, M. Boni; CASE, UNDP

World Bank (2001), *Poland's Labour Market, The Challenge of Job Creation*, World Bank Country Study

World Bank (2004) *Growth, Employment and Living Standards in Pre-Accession Poland*

World Bank (2005) *Special Topic: Labor Taxes and Employment in the EU8* w: *World Bank EU-8 Quarterly Economic Report* World Bank, kwiecień 2005