

Zatrudnienie w Polsce 2007

Bezpieczeństwo na elastycznym
rynku pracy



Zatrudnienie w Polsce 2007

Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy

Pod redakcją Macieja Bukowskiego

Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa 2008



Raport opracowano w ramach projektu „Przygotowanie i publikacja raportu Zatrudnienie w Polsce w latach 2006 – 2007” współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Działania 1.1, schemat a) Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006.

Autorzy

Redaktor naukowy:

dr Maciej Bukowski (Instytut Badań Strukturalnych)

Część I

Maciej Bukowski (Instytut Badań Strukturalnych)

Grzegorz Koloch (Instytut Badań Strukturalnych)

Piotr Lewandowski (Instytut Badań Strukturalnych)

Część II

Anna Baranowska (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)

Piotr Lewandowski (Instytut Badań Strukturalnych)

Część III

Iga Magda (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)

Arkadiusz Szydłowski (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)

Część IV

Jacek Bieliński (Instytut Badań Strukturalnych)

Magdalena Bober (Instytut Badań Strukturalnych)

Małgorzata Sarzalska (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)

Julian Zawistowski (Instytut Badań Strukturalnych)

Współpraca (przygotowanie materiałów):

Maciej Lis (Instytut Badań Strukturalnych)

Paweł Gołębiowski (Instytut Badań Strukturalnych)

Wykonawcy projektu:

Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa



Instytut Badań Strukturalnych

ul. Nowowiejska 6/31

00-649 Warszawa

www.ibs.org.pl

Koordinacja projektu

Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa

Projekt okładki, skład i łamanie

studio graficzne Temperówka

www.temperowka.pl

Druk:

Zakład Wydawniczo – Poligraficzny MPiPS

Ul. Bracka 4, 00-502 Warszawa

© Copyright by Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ISBN: 83-60302-15-4

Zawarte w tej publikacji poglądy i konkluzje wyrażają opinie autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

5	Wprowadzenie
	Część I
7	Makrostruktura rynku pracy, szoki i instytucje
	Część II
37	Adaptacyjność do zmian gospodarczych
	Część III
71	Płace w makro i mikroperspektywie
	Część IV
111	Aktywne polityki na elastycznym rynku pracy
159	Wnioski dla polityki gospodarczej
163	Aneksy
177	Bibliografia

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie jest trzecim z kolei ukazującym się w serii *Zatrudnienie w Polsce*. Jego podtytuł *Elastyczność i bezpieczeństwo* odzwierciedla jeden z podstawowych dylematów polityki społeczno gospodarczej, jakim jest konieczność pogodzenia efektywnych struktur gospodarczych zdolnych do elastycznego reagowania na zmieniające się warunki zewnętrzne z zapewnieniem socjalnego bezpieczeństwa i stabilności wszystkim obywatelom. W kolejnych częściach pokazujemy, że w wielu wypadkach sprzeczność między elastycznością a bezpieczeństwem jest antynomią pozorną, a tym samym, że można tak zorganizować instytucjonalne otoczenie rynku pracy, by dzięki większej elastyczności ułatwić szybką absorpcję negatywnych zaburzeń nieuchronnie go dotykających, a więc także zmniejszyć ich dotkliwość dla obywateli.

Podobnie jak w poprzednich edycjach, także obecne wydanie *Zatrudnienia w Polsce* jest w pierwszym rzędzie opracowaniem naukowym, syntetyzującym empiryczny i teoretyczny dorobek ekonomii z nowymi wynikami prac badawczych przeprowadzonych w związku z jego przygotowaniem. Opracowanie powstało dzięki współpracy Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i Fundacji Naukowej Instytut Badań Strukturalnych. Jego adresatami są jednak nie tylko naukowcy zajmujący się ekonomią pracy, lecz także praktycy projektujący i implementujący politykę gospodarczą na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Autorzy mają nadzieję, że zarówno przedstawiona warstwa analityczna, jak i sformułowane na jej podstawie wnioski, staną się istotnym głosem w dyskusji nad optymalnym kształtem polskiej polityki gospodarczej.

Opracowanie składa się z czterech części. W części pierwszej rozwijamy analizę makroekonomiczną przeprowadzoną w poprzedniej edycji *Zatrudnienia w Polsce*, identyfikując najważniejsze czynniki, które spowodowały odmienną ewolucję zatrudnienia i bezrobocia w ośmiu państwach środkowoeuropejskich, które w maju 2004 roku stały się członkami Unii Europejskiej. Wskazujemy, że o ile w przeszłości szoki zewnętrzne miały decydujące znaczenie dla wzrostu bezrobocia i spadku zatrudnienia w regionie, to ich obecna wrażliwość na typowe fluktuacje koniunktury gospodarczej głównych partnerów handlowych jest istotnie mniejsza. Jednocześnie argumentujemy, że ważnym zaburzeniem wewnętrznym, jakie, obok wahań cyklicznych, determinowało zmiany na rynku pracy były niezwiązane ze zmianami produktywności wzrosty wynagrodzeń osób pracujących, dowodząc, że większa elastyczność realna płac mogłaby w niektórych państwach, w tym w Polsce, pozwolić na obniżenie faktycznej stopy bezrobocia i szybszą absorpcję zaburzeń zewnętrznych na rynku pracy. Na koniec zwracamy uwagę, że restrykcyjna polityka monetarna zastosowana w przeszłości w odpowiedzi na szoki podażowe modyfikujące przede wszystkim strukturę cen, a nie poziom indeksów cenowych, w zauważalny sposób wzmocniła negatywne skutki spowolnienia gospodarczego w Polsce, podnosząc bezrobocie i obniżając zatrudnienie.

Część II poświęciliśmy roli, jaką dla sprawności rynku pracy odgrywają rozwiązania wspierające adaptacyjność gospodarstw domowych i firm z jednej strony do nieuchronnych, niezależnych od nich zaburzeń gospodarczych, z drugiej zaś do odmiennych funkcji, jakie praca pełni w różnych etapach życia jednostki i istnienia firmy. Analizę koncentrujemy przy tym na niestandardowych formach zatrudnienia, wskazując, że te gospodarki, w których dominuje restrykcyjne podejście do ochrony tradycyjnego stosunku pracy i utrudnienia w stosowaniu alternatywnych umów o pracę, absorpcja zaburzeń agregatowych jest dłuższa, a relokacja czynników produkcji mniej płynna niż na nisko regulowanych rynkach pracy. Podkreślamy, że we wszystkich krajach środkowo-europejskich, w tym także w Polsce, rozpowszechnienie EFZ jest mniejsze niż w Europie Zachodniej. Jest ono także bardzo niejednorodne. O ile ostatnie lata przyniosły w Polsce dynamiczne upowszechnienie kontraktów na czas określony i zintegrowanie w funkcjonowaniu rynku pracy agencji pracy tymczasowej, to już potencjał, jaką nietypowe formy zatrudnienia pełnią dla partycypacji w rynku pracy osób stojących wobec konieczności wyboru między pracą a obowiązkami rodzinnymi lub napotykających ze względu na wiek lub stan zdrowia na trudności z pełnowymiarowym zaangażowaniem zawodowym, jest w Polsce niewykorzystany.

W części III omawiamy problematykę wynagradzania za pracę, łącząc perspektywę makro i mikroekonomiczną. Argumentujemy, że szybki wzrost wynagrodzeń w ostatnich latach można interpretować jako następującą z opóźnieniem reakcją na poprawę koniunktury po roku 2003, a więc, że jego utrzymanie może stać się niekorzystne dla rynku pracy dopiero w momencie, gdy całość narosłej w okresie spowolnienia luki między płacami a produktywnością pracy zostanie domknięta. Stopniowe narastanie nierówności płacowych w Polsce w okresie transformacji jest spowodowane tym, że szybki postęp technologiczny preferuje jedne grupy zawodowe i społeczne nad innymi. Decydujące znaczenie dla tego zjawiska ma rosnący zwrot z edukacji formalnej i wzrost premii z tytułu wykonywania funkcji kierowniczych, a także coraz większe zróżnicowanie indywidualnych, rynkowych charakterystyk polskich pracowników. Na tym tle wyróżnia się sektor publiczny, który relatywnie lepiej płaci pracownikom niskokwalifikowanym, a względnie gorzej osobom o wyższych kwalifikacjach. Systemy wynagrodzenia w sektorze publicznym są mniej elastyczne niż w sektorze prywatnym, przez co słabiej reagują na wahania cykliczne, co prowadzi do fluktuacji atrakcyjności płacowej tego sektora. Na koniec części III dokumentujemy, że luka płacowa między kobietami i mężczyznami w Polsce jest relatywnie niska w porównaniu międzynarodowym. Niemniej jednak nawet po uwzględnieniu różnic w charakterystykach indywidualnych, miejscu i czasie pracy, kobiety zarabiają do kilkunastu procent mniej niż mężczyźni. Przekonujemy, że znaczną część obserwowanej luki płacowej można przypisać nie zajmowaniem przez kobiety wysokich stanowisk. Jednocześnie podkreślamy, że w oparciu o istniejące bazy danych nie jest możliwe rozstrzygnięcie, czy zjawisko to jest przejawem realnych barier utrudniających awans kobiet, czy też raczej konsekwencją odmiennych preferencji determinujących inne modele kariery zawodowej.

Ostatnia część IV koncentruje się na jednym z głównych instrumentów współczesnej polityki społeczno-gospodarczej państw rozwiniętych, jakim są aktywne polityki rynku pracy. Opisano w niej ewolucję stosowania ALMP różnych typów na przestrzeni lat w krajach OECD i UE oraz omówiono wyniki zagranicznych badań skuteczności tej formy wsparcia osób bezrobotnych i biernych zawodowo. Głównym celem tej części jest jednak ocena aktywnych polityk rynku pracy prowadzonych w naszym kraju. Robimy to zarówno na poziomie agregatów jak i w oparciu o indywidualne, ankietowe badanie ich skuteczności, zrealizowane na potrzeby niniejszej edycji opracowania. Jest to pierwsza próba dokonania rygorystycznej, a jednocześnie całościowej oceny skuteczności ALMP w Polsce w ostatnich latach. Przeprowadzona analiza przekonuje, że część środków przeznaczanych na aktywne polityki rynku pracy nie przekłada się na istotne zwiększenie szans beneficjentów na znalezienie zatrudnienia. Dotyczy to zwłaszcza prac interwencyjnych i robót publicznych, które okazują się być całkowicie nieskuteczne w zwiększaniu szans na znalezienie pracy przez bezrobotnego. Zwracamy jednak równocześnie uwagę, że również dla tych polityk, które jak staże czy szkolenia odznaczają się dodatnią skutecznością netto, można wskazać występowanie wysokiego poziomu jałowej straty, tj. udzielania pomocy grupom będącym faktycznie w stosunkowo dobrej sytuacji na rynku pracy, przy zaniedbywaniu przypadków trudniejszych. Zjawisko złego adresowania ALMP rzutuje także na to, że suma działań urzędów pracy w Polsce w zakresie pośrednictwa i doradztwa nie ma zauważalnego wpływu na sytuację osób bezrobotnych, co w istotny sposób odróżnia nasz kraj od innych państw europejskich.

Zidentyfikowane w poszczególnych częściach zjawiska zostały zestawione w kończących opracowanie wnioskach dla polityki rynku pracy. Zadaniem tych wniosków jest wskazanie kierunków pożądaných zmian we wszystkich tych obszarach, w których znajdują one dobre poparcie w przedstawionych analizach. Szczególny nacisk został w nich położony na to, że interwencje podejmowane w jednym obszarze muszą brać pod uwagę skutki jakie wywołają w drugim, a więc na potrzebę wpisania polityki rynku pracy w szerszą problematykę skoordynowanej, zwiększającej bezpieczeństwo obywateli, lecz jednocześnie prorozwojowej polityki gospodarczej.

Część I. Makrostruktura rynku pracy, szoki i instytucje

Autorzy:

Maciej Bukowski
Grzegorz Kołoch
Piotr Lewandowski

Współpraca:

Maciej Lis

11	Wprowadzenie
12	1. Polski rynek pracy na tle rynków pracy krajów Unii Europejskiej w latach 2003-2007
12	1.1. Ostatnie przemiany na rynku pracy w Polsce
19	1.2. Polski rynek pracy AD 2007 w kontekście międzynarodowym
24	2. Makroekonomiczne i instytucjonalne przyczyny fluktuacji bezrobocia i zatrudnienia w Europie Środkowej
24	2.1. Wprowadzenie
26	2.2. Oddziaływanie szoków zewnętrznych na rynki pracy NMS8 w latach 1996-2006
30	2.3. Szoki podaży i popytu na pracę w krajach NMS8
32	2.4. Wpływ innowacji do procesu ustalania wynagrodzeń dla rynków pracy NMS8
34	2.5. Polityka makroekonomiczna a bezrobocie i zatrudnienie w krajach NMS8
36	Podsumowanie

SPIS TABEL

- 12 **Tabela I.1.** Aktywność, zatrudnienie i bezrobocie w Polsce w latach 1998-2007 w grupie wiekowej 15-64 lata
- 20 **Tabela I.2.** Wskaźniki rynku pracy w Polsce, UE15 i NMS9 w grupach wiekowych w pierwszej połowie roku 2007
- 25 **Tabela I.3.** Restrykcje identyfikujące model SVECM rynków pracy krajów NMS8

SPIS RAMEK

- 25 **Ramka I.1.** Identyfikacja wpływu szoków makroekonomicznych na zatrudnienie i bezrobocie za pomocą modelu strukturalnego modelu ekonometrycznego typu SVECM
- 34 **Ramka I.2.** Szoki wynagrodzeń na Słowacji

SPIS WYKRESÓW

- 13 **Wykres I.1.** Wskaźnik zatrudnienia, aktywności (lewa oś) i stopa bezrobocia (prawa oś) w Polsce w okresie 2002-2007 (do drugiego kwartału)
- 13 **Wykres I.2.** Dekompozycja źródeł zmian bezrobocia – kwartalne zmiany liczby bezrobotnych w wieku 15-64, wynikające z działania czynników demograficznych, zmian w aktywności zawodowej i zatrudnieniu (w tysiącach osób bezrobotnych) w okresie 2003-2007 (do drugiego kwartału)
- 14 **Wykres I.3.** Dynamika liczby aktywnych zawodowo (lewy wykres) i wskaźnika aktywności zawodowej (prawy wykres) wg grup wiekowych w Polsce w latach 2004–2007 (do drugiego kwartału)
- 14 **Wykres I.4.** Dynamika liczby pracujących (lewy wykres) i wskaźnika zatrudnienia (prawy wykres) wg grup wiekowych w Polsce w latach 2004–2007 (do drugiego kwartału)
- 14 **Wykres I.5.** Dynamika liczby bezrobotnych (lewy wykres) i stopy bezrobocia (prawy wykres) wg grup wiekowych w Polsce w latach 2004–2007 (do drugiego kwartału)
- 15 **Wykres I.6.** Dekompozycja źródeł zmian bezrobocia – kwartalne zmiany liczby bezrobotnych w poszczególnych grupach wiekowych, wynikające z działania czynników demograficznych, zmian w aktywności zawodowej i zatrudnieniu (w tysiącach osób bezrobotnych) w okresie 2004-2007 (do drugiego kwartału)
- 16 **Wykres I.7.** Dekompozycja źródeł zmian wielkości podaży pracy – zmiany liczby aktywnych w poszczególnych grupach wiekowych, wynikające z działania czynników demograficznych oraz zmian wskaźnika aktywności zawodowej (w tysiącach osób bezrobotnych) w okresach: I kw. 2003- II kw. 2005 (lewy wykres) II kw. 2005 – II kw. 2007 (prawy wykres)
- 17 **Wykres I.8.** Aktywność zawodowa w grupie wiekowej 25-34 lat wg płci w latach 2001-2007 (do drugiego kwartału)
- 17 **Wykres I.9.** Aktywność zawodowa w grupie wiekowej 35-44 lat wg płci w latach 2001-2007 (do drugiego kwartału)
- 18 **Wykres I.10.** Procentowy wzrost zatrudnienia wg sekcji PKD a produktywność sekcji PKD w okresie 2004-2007 (drugie kwartały)
- 18 **Wykres I.11.** Dekompozycja zmian zatrudnienia względem wykształcenia na czynnik demograficzny i wzrost wskaźnika zatrudnienia (w tysiącach osób zatrudnionych, pierwsze 2 kwartały 2004 do pierwsze 2 kwartały 2007)
- 20 **Wykres I.12.** Wskaźniki aktywności i zatrudnienia oraz stopa bezrobocia osób w wieku 15-64 lat w krajach Unii Europejskiej i Norwegii w pierwszej połowie 2007 roku
- 21 **Wykres I.13.** Zróżnicowanie aktywności, zatrudnienia i bezrobocia w Polsce w stosunku do UE15 (lewy wykres) oraz NMS9 (prawy wykres) w punktach procentowych odpowiednich wskaźników w latach 2004-2007 (pierwsze dwa kwartały)
- 21 **Wykres I.14.** Przeciętny wiek opuszczania rynku pracy przez kobiety i mężczyzn w krajach europejskich w roku 2006

- 21 **Wykres I.15.** Przeciętny wiek opuszczania rynku pracy a aktywność zawodowa osób w wieku 55-64 lat w krajach europejskich w roku 2006
- 22 **Wykres I.16.** Wkład zatrudnienia na czas nieokreślony oraz zatrudnienia okresowego mężczyzn i kobiet do zmiany netto liczby pracujących w wieku 15-64 w krajach UE15, NMS9 i Polsce w okresie 2000-2006 (w proc. zmiany ogółem)
- 23 **Wykres I.17.** Wkład zatrudnienia na pełen etat i w niepełnym wymiarze mężczyzn i kobiet do zmiany netto liczby pracujących w wieku 15-64 w krajach UE15, NMS9 i Polsce w okresie 2000-2006 (w proc. zmiany ogółem)
- 27 **Wykres I.18.** Wpływ fluktuacji popytu zagranicznego na wskaźnik bezrobocia w NMS8 w latach 1996-2006
- 28 **Wykres I.19.** Wpływ fluktuacji popytu zagranicznego na wskaźnik zatrudnienia krajów NMS8 w latach 1996-2006
- 29 **Wykres I.20.** Udział eksportu w PKB (prawa oś) oraz struktura eksportu pod kątem strumienia kierowanego do UE15, Rosji i krajów ościennych oraz do pozostałych krajów NMS8 (lewa oś) przez poszczególne kraje NMS8 w latach 1996-2006
- 30 **Wykres I.21.** Wpływ szoków zagranicznych i zaburzeń podaży pracy na zatrudnienie w NMS8 (1996-2006)
- 31 **Wykres I.22.** Wpływ szoków zagranicznych i zaburzeń podaży pracy na produktywność pracy w NMS8 (1996-2006)
- 33 **Wykres I.23.** Wpływ szoków zagranicznych i zaburzeń procesu ustalania wynagrodzeń na bezrobocie w NMS8 (1996-2006)
- 34 **Wykres I.24.** Wpływ szoków zagranicznych i zaburzeń procesu ustalania wynagrodzeń na zatrudnienie w NMS8 (1996-2006)
- 35 **Wykres I.25.** Wpływ szoków zagranicznych i innowacji w polityce monetarnej na bezrobocie w NMS8 (1996-2006)

Wprowadzenie

Ostatnie cztery lata w znacznym stopniu przeobraziły negatywny obraz polskiego rynku pracy, do jakiego przyzwyczailiśmy się w ostatnim dziesięcioleciu. Niemal całkowicie zniwelowane zostały skutki zaburzeń, które dotknęły polską gospodarkę w latach 1998-2003 i sprawiły, że przez kilka lat Polska była krajem o najwyższym poziomie bezrobocia i jednym z najniższych wielkości zatrudnienia wśród krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Niniejszą część rozpoczynamy więc od szczegółowego opisu najnowszych przemian na polskim rynku pracy argumentując, że rozpoczęty w roku 2003 i nabierający na intensywności oraz skali wzrost zatrudnienia sprawił, że w perspektywie ostatnich piętnastu lat, bieżąca sytuacja na polskim rynku pracy jest bardzo dobra. Zwracamy przy tym uwagę na te aspekty naszego rynku pracy, które wymykają się cyklicznej poprawie. Dotyczy to zwłaszcza podaży pracy osób starszych. Następnie rozszerzamy horyzont analizy, przedstawiając obraz polskiego rynku pracy na tle innych państw Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza nowych krajów członkowskich z grupy NMS8. Pokazujemy, w jakim zakresie udało się zniwelować dystans dzielący nasz rynek pracy nie tylko od krajów unijnej piętnastki, lecz również od pozostałych nowych krajów członkowskich UE, wskazując jednocześnie na różnice przemian struktury zatrudnienia w Polsce i innych państwach UE.

Z kolei w rozdziale drugim, przy pomocy strukturalnego modelu ekonometrycznego, analizujemy przyczyny odmiennej ewolucji bezrobocia i zatrudnienia w Polsce oraz innych krajach środkowoeuropejskich, zastanawiając się, w jakim stopniu za obserwowane różnice odpowiada zróżnicowanie historii zewnętrznych i wewnętrznych zaburzeń makroekonomicznych, odmienna polityka gospodarcza oraz inne otoczenie instytucjonalne rynków pracy poszczególnych krajów. Dzięki przyjętemu podejściu jesteśmy w stanie w rygorystyczny sposób ilościowo porównać faktyczną ewolucję bezrobocia i zatrudnienia na przestrzeni lat ze scenariuszami alternatywnymi, różniącymi się od sytuacji obserwowanej inną historią szoków lub odmiennymi wyborami publicznymi. Pozwala to na kwantyfikację najważniejszych zaburzeń makroekonomicznych oraz czynników wpływających na zdolność rynku pracy do ich absorpcji, jakie stoją za zróżnicowaniem historii rynków pracy krajów NMS. Na tej podstawie formułujemy wnioski zawarte w podsumowaniu.

1. Polski rynek pracy na tle rynków pracy krajów Unii Europejskiej w latach 2003-2007

1.1. Ostatnie przemiany na rynku pracy w Polsce

Rok 2007 w polskiej gospodarce upłynął pod znakiem ożywienia gospodarczego, co na rynku pracy oznaczało ugruntowanie pozytywnych trendów, rysujących się od roku 2003. Wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia przybrały na sile w roku 2006 i z dużą dynamiką postępowały w roku kolejnym. W rezultacie, w pierwszych dwóch kwartałach roku 2007,¹ w Polsce pracowało przeciętnie 14 996 tys. osób, co o 5 proc. przewyższało liczbę pracujących w analogicznym okresie roku 2006 i o 8,8 proc. liczbę pracujących w roku 2002, gdy zatrudnienie w Polsce sięgnęło najniższego poziomu w ostatnim piętnastolecu. Równocześnie, konsekwentnie zmniejszała się liczba bezrobotnych. W efekcie w drugim kwartale roku 2007 było ich, po korekcie o wahania sezonowe, o niemal milion mniej niż na początku roku 2006 i o prawie 1,5 mln mniej niż w pierwszym kwartale roku 2005.² Oznacza to, że liczba bezrobotnych w połowie roku 2007 była o 50 proc. niższa niż w przełomowym dla rynku pracy roku 2003, co więcej – obniżyła się do najniższego poziomu notowanego od początku transformacji. Przełożyło się to oczywiście na spadek stopy bezrobocia, która wśród osób w wieku produkcyjnym wyniosła w drugim kwartale roku 2007 nieco ponad 10 proc. Tym samym, zapoczątkowany w roku 1998 gwałtowny wzrost stopy bezrobocia do przeszło 20 proc., został w całości odwrócony w ostatnich czterech latach.

Tabela I.1.

Aktywność, zatrudnienie i bezrobocie w Polsce w latach 1998-2007 w grupie wiekowej 15-64 lata

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ⁱ
Wskaźnik aktywności	65,8	65,6	65,4	65,2	64,5	64,2	64,2	64,3	63,7	63,0
Wskaźnik zatrudnienia	58,6	56,5	54,7	53,1	51,4	51,2	51,7	52,6	54,7	56,4
Stopa bezrobocia	11,0	13,9	16,3	18,6	20,3	20,3	19,5	18,1	14,2	10,5

Uwagi: i) – dwa pierwsze kwartały

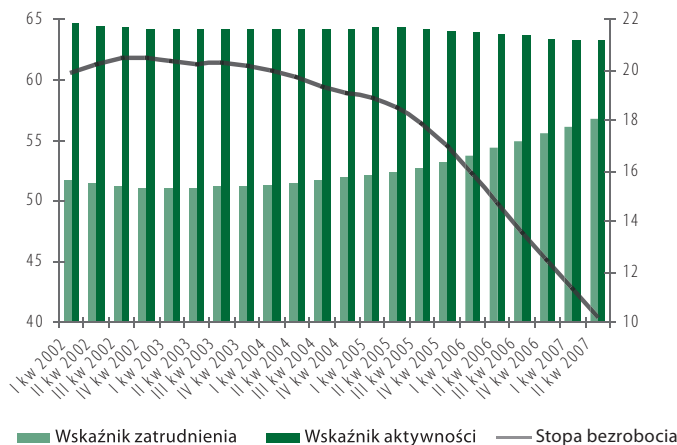
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL oczyszczonych z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych.

Ewolucja bezrobocia w latach 2003-2007 oznaczała akomodację na rynku pracy negatywnych zaburzeń końca ubiegłej i początku bieżącej dekady. Liczba pracujących w roku 2007 sięgnęła poziomów obserwowanych przed wystąpieniem tych turbulencji, a wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64 był o 4 punkty wyższy od najniższego poziomu ostatnich piętnastu lat, jaki odnotowano w roku 2003. Niemniej jednak, nadal kształtuje się on o 2 pkt. proc. poniżej wielkości z roku 1998, liczba Polaków w wieku produkcyjnym jest bowiem obecnie o kilka procent wyższa niż w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych.

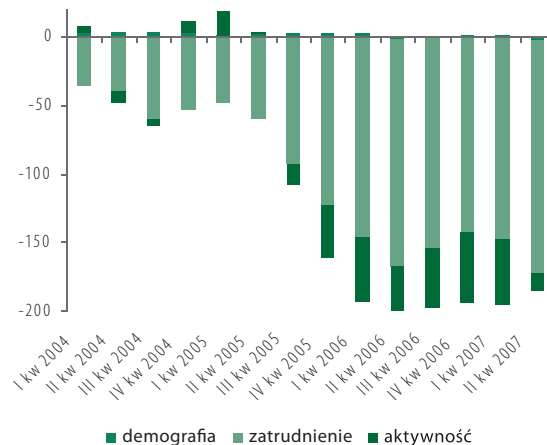
¹ W momencie pracy nad opracowaniem dostępne były dane BAEL za pierwsze dwa kwartały roku 2007.

² Na podstawie danych BAEL odsezonowanych i oczyszczonych ze zmian metodologicznych. Analogicznie jest w dalszej części tekstu, jeżeli analizy prowadzone są jedynie dla Polski. Natomiast w przypadku porównań międzynarodowych wykorzystane są dane Eurostat, o ile nie zaznaczono inaczej.

Wykres I.1.
Wskaźnik zatrudnienia, aktywności (lewa oś) i stopa bezrobocia (prawa oś) w Polsce w okresie 2002-2007 (do drugiego kwartału)



Wykres I.2.
Dekompozycja źródeł zmian bezrobocia – kwartalne zmiany liczby bezrobotnych w wieku 15-64, wynikające z działania czynników demograficznych, zmian w aktywności zawodowej i zatrudnieniu (w tysiącach osób bezrobotnych) w okresie 2003-2007 (do drugiego kwartału)

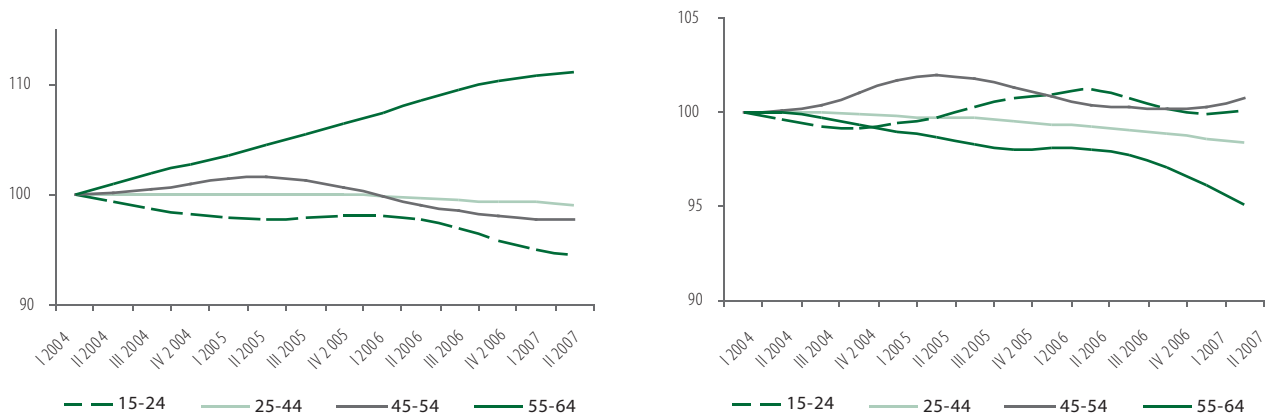
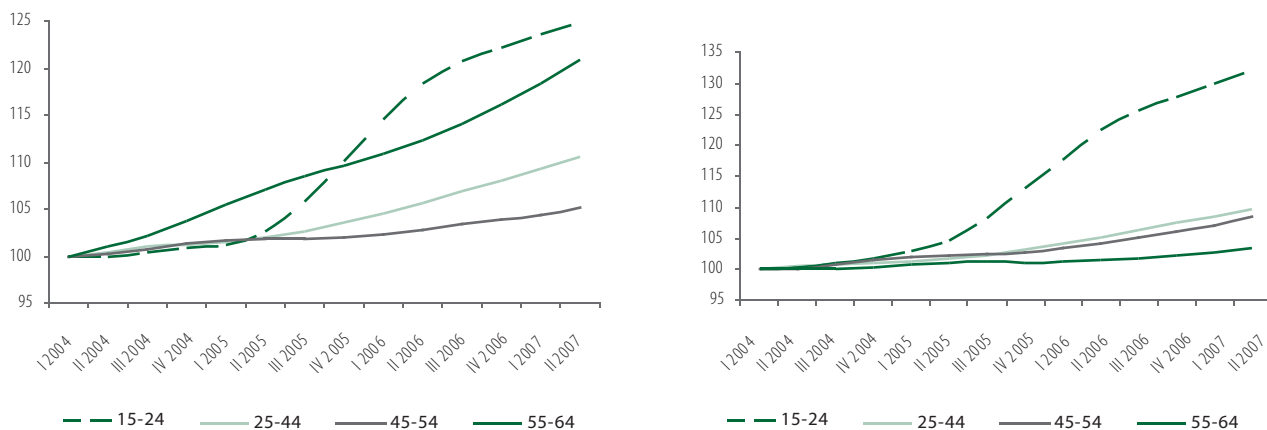
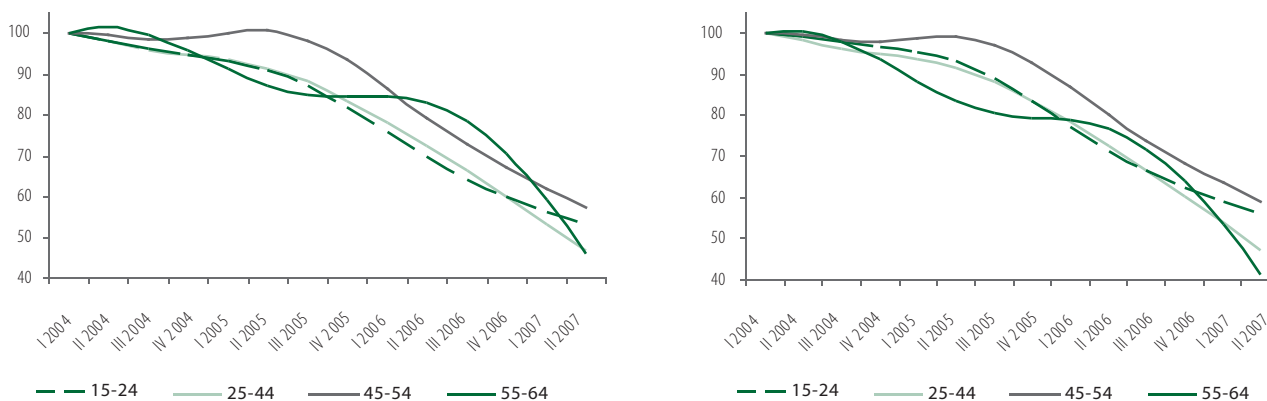


Uwagi: Dekompozycja oparta jest o kwartalne zmiany liczby bezrobotnych w wieku 15–64 wynikające z działania czynników demograficznych, zmian w aktywności zawodowej i zatrudnieniu (w tysiącach osób bezrobotnych) w okresie 2002-2006 (do drugiego kwartału) – czynniki zmniejszające stopę bezrobocia znajdują się pod osią OX, a zwiększające – nad nią.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL oczyszczonych z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych.

Jednak procesy dotyczące aktywność zawodową wprowadzają czarne akcenty do pozytywnego obrazu przemian na rynku pracy po roku 2002, kreślonego przez tendencje w zatrudnieniu i bezrobociu. W przeciwieństwie do tych dwóch agregatów rynku pracy, odwrócenie w roku 2005 spadkowych tendencji podaży pracy, okazało się być jedynie przejściowe (por. wykres I.1). Wynikającemu z procesów demograficznych wzrostowi liczby Polaków w wieku produkcyjnym towarzyszył bowiem spadek liczby osób aktywnych zawodowo, a w konsekwencji widoczny od początku transformacji trend spadkowy wskaźnika aktywności został utrzymany. Oznacza to, że mimo rosnącego popytu na pracę, zatrudnienia i wynagrodzeń, skłonność Polaków do wczesnego wycofywania się z rynku pracy została utrzymana. Jak argumentowano we wcześniejszych edycjach niniejszego opracowania (MGiP 2005, MPiPS 2006) zjawisko to można w dużej mierze przypisać czynnikom instytucjonalnym, które po roku 2005 nie podlegały znaczącym zmianom.

Utrzymanie negatywnych tendencji w obszarze aktywności zawodowej sprawiło, że w ostatnich kilku kwartałach zauważalny wpływ do redukcji bezrobocia wniosła obniżająca się podaż pracy (por. wykres I.2). Co prawda znaczenie rosnącej liczby miejsc pracy było wyraźnie większe i wzrost zatrudnienia odpowiadał do połowy roku 2005 niemalże za całość, a w późniejszym okresie – za ok. 80 proc. spadku liczby bezrobotnych, to jednak kontrybucja obniżającej się podaży pracy jest warta uwagi. Jak argumentujemy w dalszej części tekstu, procesy te częściowo stanowią kontynuację zjawisk obserwowanych na polskim rynku pracy w ostatnich piętnastu latach, natomiast w pewnym zakresie są fenomenem nowym, dotyczącym osób w wieku najwyższej aktywności zawodowej.

Wykres I.3.**Dynamika liczby aktywnych zawodowo (lewy wykres) i wskaźnika aktywności zawodowej (prawy wykres) wg grup wiekowych w Polsce w latach 2004–2007 (do drugiego kwartału)****Wykres I.4.****Dynamika liczby pracujących (lewy wykres) i wskaźnika zatrudnienia (prawy wykres) wg grup wiekowych w Polsce w latach 2004–2007 (do drugiego kwartału)****Wykres I.5.****Dynamika liczby bezrobotnych (lewy wykres) i stopy bezrobocia (prawy wykres) wg grup wiekowych w Polsce w latach 2004–2007**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL oczyszczonych z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych.

We wszystkich grupach wiekowych główną determinantą spadku bezrobocia był szybki przyrost liczby pracujących, choć przy pewnych międzygrupowych różnicach intensywności i skali tego procesu. Wraz z umocnieniem cyklicznej poprawy koniunktury i rosnącego popytu na pracę, coraz mocniej rosło zatrudnienie osób młodych – liczba pracujących między 15 a 24 rokiem życia w połowie roku 2007 była o 25 proc. wyższa niż trzy lata wcześniej, a o niemal 10 proc. wyższa niż na początku roku 2006 (por. wykres I.4). Przy tym, wchodzące obecnie na rynek pracy kohorty osób urodzonych w połowie lat osiemdziesiątych są wyraźnie mniej liczne niż roczniki wyżu demograficznego z początku tej dekady, więc tak znaczący przyrost liczby pracujących osób młodych przełożył się na jeszcze wyraźniejsze podniesienie wskaźnika zatrudnienia tej grupy – o jedną trzecią między początkiem roku 2004 a połową roku 2007. Wśród osób w wieku 25-44 czyli tzw. *prime-age*, z reguły cechujących się najwyższą aktywnością zawodową i zatrudnieniem, dynamika wzrostu zatrudnienia była siłą rzeczy nieco łagodniejsza. Warto jednak zwrócić uwagę, że wskaźnik zatrudnienia tej grupy wiekowej zaczął rosnąć wcześniej niż pozostałych grup, już z początkiem roku 2003, a w połowie roku 2007 pracowało aż 78 proc. osób w wieku 25-44 lat, co jest najwyższym poziomem w ostatnim piętnastoletniu.

Najbardziej dynamiczny spadek bezrobocia nastąpił w tych grupach wiekowych, w których zatrudnienie rosło najszybciej, czyli wśród osób do 45 roku życia. W najmłodszej grupie stopa bezrobocia obniżyła się więc z 42 proc. na początku roku 2004 do 24 proc. w połowie roku 2007, zaś w *prime-age* – z 18 do 8,5 proc. Były to stabilne i podobne do siebie procesy (por. wykres I.5), choć w ostatnim roku zauważyć można względne osłabienie tempa spadku bezrobocia osób młodych – spowolnieniu uległa także dynamika wzrostu zatrudnienia w tej grupie wiekowej. Warto przy tym zauważyć, że grupa ta jest jedyną, gdzie z powodu wchodzenia na rynek pracy mniej licznych kohort czynnik demograficzny sprzyjał spadkowi liczby bezrobotnych. Z drugiej strony, wśród osób w wieku 25-44, od początku roku 2005 z każdym kolejnym kwartałem zwiększała się rola rosnącego zatrudnienia dla redukcji bezrobocia w tej grupie, choć równocześnie zauważalną kontrybucję wносиła obniżająca się aktywność zawodowa (por. wykres I.6). Do tego zastanawiającego fenomenu wracamy w dalszej części rozdziału.

Wykres I.6.

Dekompozycja źródeł zmian bezrobocia – kwartalne zmiany liczby bezrobotnych w poszczególnych grupach wiekowych, wynikające z działania czynników demograficznych, zmian w aktywności zawodowej i zatrudnieniu (w tysiącach osób bezrobotnych) w okresie 2004-2007 (do drugiego kwartału)



Uwagi: Dekompozycja oparta jest o kwartalne zmiany liczby bezrobotnych w wieku 15-64 wynikające z działania czynników demograficznych, zmian w aktywności zawodowej i zatrudnieniu (w tysiącach osób bezrobotnych) w okresie 2003-2007 (do drugiego kwartału) – czynniki zmniejszające stopę bezrobocia znajdują się pod osią OX, a zwiększające – nad nią.

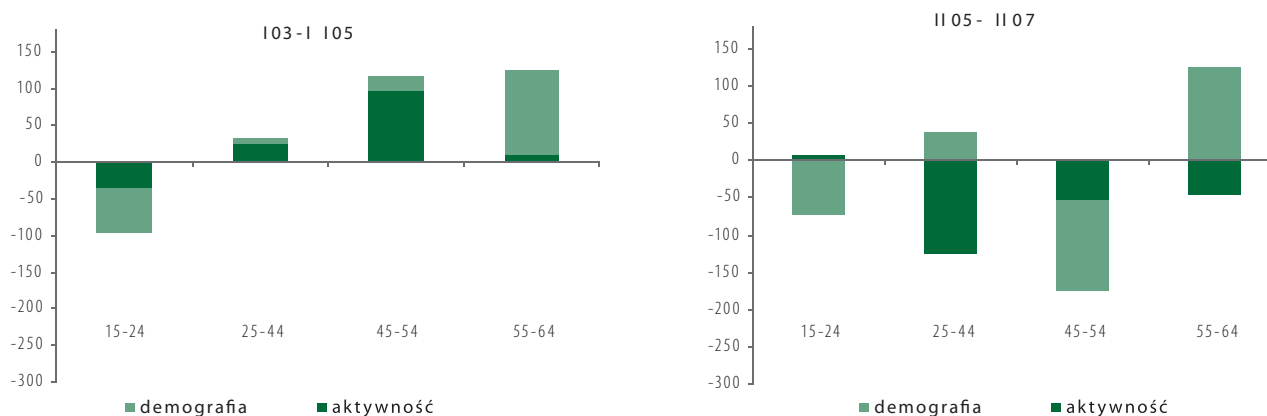
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL oczyszczonych z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych

Poprawa sytuacji uczestników rynku pracy po 45 roku życia, przeciętnie mniej mobilnych zawodowo niż osoby w *prime-age*, nie była równie dynamiczna, a transmisja ożywienia gospodarczego na wzrost ich zatrudnienia słabsza niż w grupach 15-24 i 25-44 lat. W efekcie, od początku 2007 roku stopa bezrobocia osób pomiędzy 45 a 54 rokiem życia była wyższa od tej w grupie 25-44, co nie miało miejsca w ciągu ostatnich 15 lat. Jednakże, począwszy od roku 2006, dynamika wzrostu zatrudnienia oraz jego znaczenie dla redukcji bezrobocia w tej grupie wiekowej, były bardzo zbliżone do zmian wśród osób w wieku 25-44, zaś wzrost zatrudnienia o 5 proc. w porównaniu do pierwszego kwartału 2004, pozwolił odrobić połowę spadku wskaźnika zatrudnienia w latach 1998-2003. Pozwala to przypuszczać, że wraz ze stopniowym wyczerpywaniem rezerw podaży pracy wśród osób w *prime-age*, firmy sięgały po pracowników nieco starszych, a sytuacja osób po 45 roku życia polepszała się.

Na tle opisanych powyżej korzystnych zjawisk na rynku pracy wyróżnia się ewolucja partycypacji w nim osób w wieku przedemerytalnym. Wzrost podaży pracy osób starszych w latach 2003-2004, który MPiPS (2006) przypisują ograniczeniu dostępności świadczeń przedemerytalnych, okazał się nieznaczny i przejściowy, po czym wskaźnik aktywności zawodowej tej grupy obniżył się do bardzo niskiego poziomu 31 proc. w połowie roku 2007. W rezultacie, stanowiące w kapitalnej mierze o luce zatrudnieniowej Polski zarówno względem krajów UE15, jak i wobec innych krajów naszego regionu, dysproporcje podaży pracy i zatrudnienia osób po 55 roku życia, nie zostały zniwelowane nawet w okresie dynamicznego wzrostu popytu na pracę i zatrudnienia w Polsce. Liczba pracujących osób w wieku przedemerytalnym co prawda wzrosła, lecz słabiej niż w pozostałych grupach wiekowych i głównie za sprawą rosnącej populacji, przy znacznie wolniejszym wzroście wskaźnika zatrudnienia (por. wykres I.4). Tym samym potencjał podniesienia uczestnictwa w rynku pracy osób starszych został w dużej mierze zaprzepaszczonej w ostatnich dwóch/trzech latach.

Wykres I.7.

Dekompozycja źródeł zmian wielkości podaży pracy – zmiany liczby aktywnych w poszczególnych grupach wiekowych, wynikające z działania czynników demograficznych oraz zmian wskaźnika aktywności zawodowej (w tysiącach osób bezrobotnych) w okresach: I kw. 2003- II kw. 2005 (lewy wykres) II kw. 2005 – II kw. 2007 (prawy wykres)



Uwagi: Dekompozycja oparta jest o zmiany liczby aktywnych zawodowo w poszczególnych grupach wieku wynikające z działania czynników demograficznych oraz zmian wskaźnika aktywności (w tysiącach osób aktywnych) w okresie 2003-2007 – czynniki zmniejszające podaż pracy znajdują się pod osią OX, a zwiększające – nad nią.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL oczyszczonych z wahań sezonowych oraz zmian metodologicznych.

W przeciwieństwie do obniżającej się aktywności zawodowej osób starszych, malejąca od połowy roku 2004 aktywność osób w *prime-age* nie jest zjawiskiem „typowym” dla polskiego rynku pracy i stanowi pewne novum. Spadek podaży pracy w okresie szybko rosnących wynagrodzeń (co omawiamy w części trzeciej, por. wykres III.6) i malejącego bezrobocia jest trudny do wytłumaczenia bez odwołania się do czynników instytucjonalnych. W takiej sytuacji podaż pracy powinna być stabilna lub ewentualnie rosnąć poprzez tzw. efekt substytucyjny, tj. wzrost atrakcyjności finansowej pracy w porównaniu do bierności. Przeciwnie oddziałujący efekt dochodowy, sprawiający, że wraz z rosnącymi wynagrodzeniami gospodarstwa domowe mogą ograniczać podaż pracy przy zachowaniu satysfakcjonującego je poziomu konsumpcji, z reguły jest słabszy. Tak więc całkowita podaż pracy jest generalnie relatywnie wyższa w tych fazach cyklu koniunkturalnego, gdy tempo wzrostu produktu i wynagrodzenia są relatywnie wyższe (Blundell, MaCurdy, 1999, Bukowski et al., 2006).

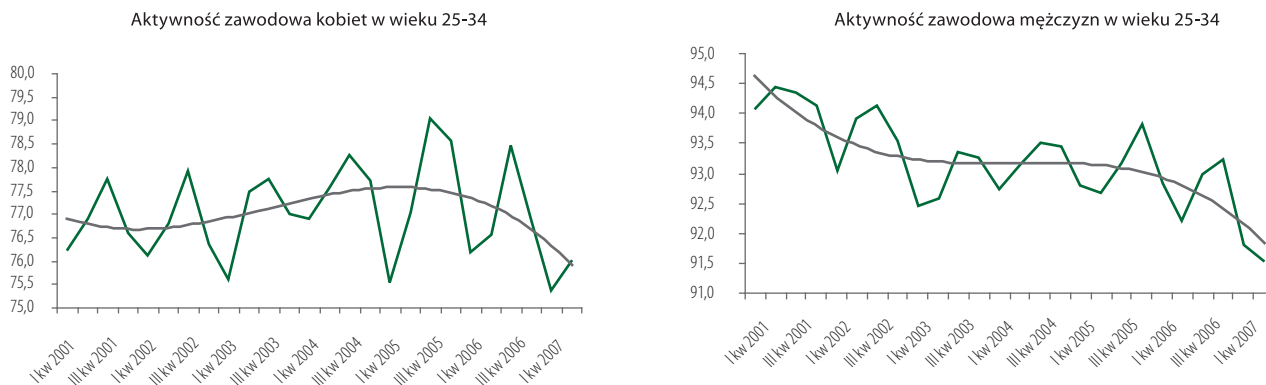
Jest też możliwe, że gospodarstwo domowe zwiększa całkowitą podaż pracy gdy postrzega ryzyko utraty pracy jako wyższe, niejako zabezpieczając się przed utratą dochodu, natomiast w momencie poprawy koniunktury zachowuje się odwrotnie, tzn. przekonanie o stabilności zatrudnienia jednego z członków gospodarstwa sprawia, że druga/pozostałe osoby w tym gospodarstwie mogą ograniczać aktywność, czy wręcz z niej rezygnować. Alternatywnym wyjaśnieniem spadku podaży pracy osób w wieku najwyższej aktywności zawodowej, mogą być czasowe zagraniczne migracje zarobkowe – można przypuszczać, że z większym prawdopodobieństwem podejmują je osoby aktywne na rynku krajowym niż biernie. Co więcej, w badaniach aktywności ekonomicznej ludności, w szczegól-

ności w BAEL, osoby przejściowo nieobecne w ankietowanym gospodarstwie domowym zaklasyfikowane będą jako bierne, gdyż pozostali członkowie gospodarstwa nie deklarują ich jako migrantów.

Dwie pierwsze z tych hipotez, odwołujące się do efektów dochodowych oraz dywersyfikacji ryzyka utraty dochodu przez gospodarstwa, wskazują, że aktywność zawodowa kobiet, z reguły cechujących się wyższą elastycznością podaży pracy (Killingsworth, Heckman, 1999), powinna obniżyć się relatywnie mocniej niż wśród mężczyzn. Ponadto, spadać powinna podaż pracy osób, których gospodarstwa zdolne są osiągać wystarczający z ich perspektywy dochód nawet w przypadku pracy jednej osoby.³ Wytłumaczenie odwołujące się do migracji nie daje natomiast tak jednoznacznych implikacji (por. MGiP, 2005).

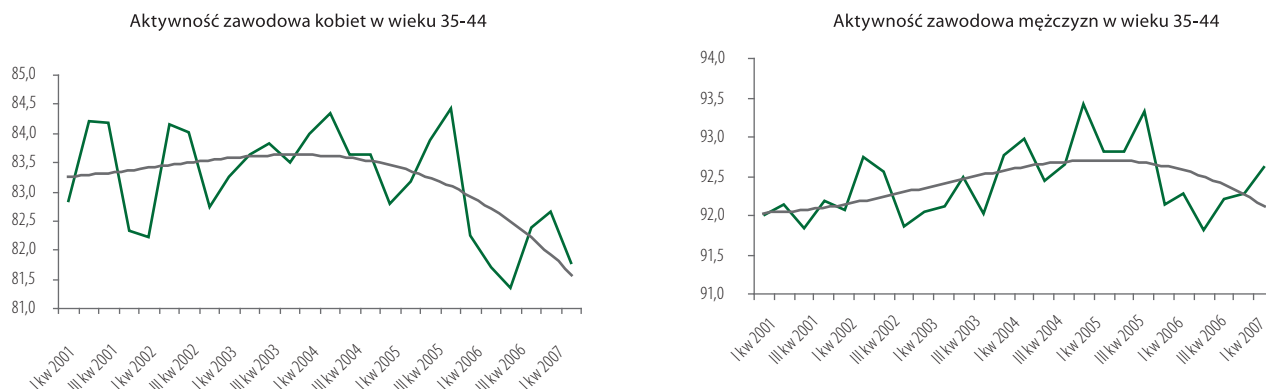
Wykres I.8.

Aktywność zawodowa w grupie wiekowej 25-34 lat wg płci w latach 2001-2007 (do drugiego kwartału)



Wykres I.9.

Aktywność zawodowa w grupie wiekowej 35-44 lat wg płci w latach 2001-2007 (do drugiego kwartału)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL oczyszczonych ze zmian metodologicznych.

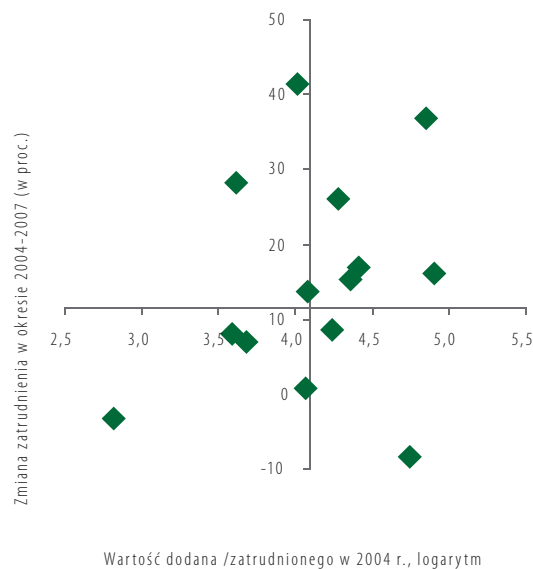
Wykresy I.8-I.9 ilustrują, że od początku roku 2005 w mniej więcej równym stopniu obniżała się aktywność zarówno kobiet, jak i mężczyzn, a co więcej w obu grupach wiekowych 25-34 i 35-44 lat. Tak więc efekt dochodowy i „dywersyfikacyjny” nie stoją raczej u podstaw spadku aktywności osób w *prime-age*, lecz emigracja może wyjaśniać jego część. W istocie, jak wskazuje Budnik (2007) na podstawie oszacowań przepływów na rynku pracy w Polsce z uwzględnieniem migracji, po akcesji unijnej wzrósł udział wśród emigrantów osób pracujących (z 36 do 42 proc.), a spadł udział bezrobotnych i biernych, odpowiednio z 33 do 30 proc. i z 31 do 29 proc. Oszacowane przez Budnik (2007) intensywności odpływu za granicę pracujących, bezrobotnych i biernych wyniosły kolejno 0,5, 0,1 i 0,1 procent. Tym samym, nasilenie migracji przekładało się ponadproporcjonalnie na wyjazdy aktywnych zawodowo. Uwzględniając, że zgodnie ze spisem powszechnym w roku 2002 roku ponad 60 proc. emigrantów stanowią osoby w wieku 25-34 lat, można uznać, że migracje odegrały istotną rolę dla obniżenia aktywności zawodowej na polskim rynku pracy. Obserwacja, że aktywność zawodowa mężczyzn młodszej z tych grup spadała konsekwentnie od roku 2001 sugeruje, że rolę odegrać mogło też wydłużenie uczestnictwa w edukacji.

³ Określenie siły tych efektów wymaga testów empirycznych, których dane BAEL praktycznie nie umożliwiają.

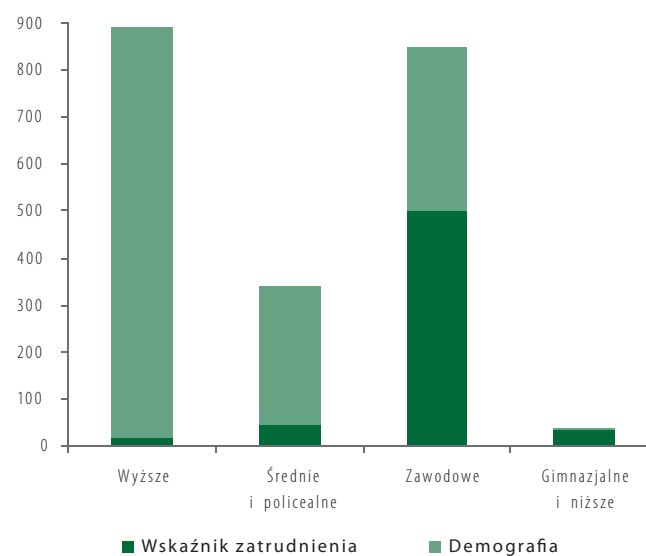
W okresie od początku 2004 roku do połowy roku 2007, zatrudnienie wzrosło we wszystkich sekcjach gospodarki z wyjątkiem rolnictwa oraz wytwarzania i zaopatrywania w energię elektryczną, gaz i wodę. Zatrudnienie w rolnictwie, obniżające się od roku 2001, spadało nadal – w roku 2006 pracowało w nim niemal 150 tys. osób mniej niż w 2005, a w pierwszej połowie roku 2007 – de facto tyle samo co w analogicznym okresie rok wcześniej. Na tej podstawie nie sposób ocenić, czy ożywienie gospodarcze i wzrost eksportu żywności przełożyły się na ograniczenie redukcji zatrudnienia w rolnictwie, czy też jest to związane jedynie z nieco inną skalą zmian sezonowych. Co istotne, od początku roku 2004 do połowy 2007 liczba pracujących w rolnictwie obniżyła się o przeszło 3 proc., co oznaczało spadek udziału tego sektora w zatrudnieniu ogółem do 13 proc.

Proces ten, choć związany ze specyfiką polskiej struktury agrarnej, wpisuje się w realokację czynników produkcji na rzecz relatywnie wyżej produktywnych sektorów, jaka nastąpiła w ostatnich latach. Jak wskazuje wykres I.10, relatywny wzrost zatrudnienia był względnie wyższy w sekcjach, które w roku 2004 cechowały się ponadprzeciętną wartością dodaną na pracującego. W szczególności dotyczyło to pośrednictwa finansowego, obsługi nieruchomości i tzw. pozostałej działalności usługowej, w nieco mniejszym stopniu przemysłu. Z drugiej strony, w sekcjach o produktywności poniżej przeciętnej w roku 2004, jak edukacja, ochrona zdrowia, administracja, czyli generalnie w sektorach zdominowanych przez sektor publiczny, zatrudnienie co prawda wzrosło, lecz wyraźnie słabiej niż w gospodarce ogółem.⁴ Z prawidłowości tej wyłamują się natomiast budownictwo, handel, hotelarstwo i gastronomia, cechujące się produktywnością niższą od przeciętnej lub jej bliską, lecz w których zatrudnienie wyraźnie się zwiększyło. W istocie, w ciągu ostatnich 3 lat relatywnie największy wzrost liczby pracujących, o ponad 40 proc., nastąpił w budownictwie. Właśnie w budownictwie i handlu, czyli sektorach, w których poziom aktywności jest blisko związany z wahaniami koniunktury, oraz w przemyśle, czyli sektorze, gdzie zatrudnienie już w roku 2003 zaczęło rosnąć w odpowiedzi na przyspieszenie dynamiki eksportu, (por. MPiPS, 2006), liczba pracujących wzrosła w największej skali – te trzy branże odpowiadają za ok. 65 proc. całkowitego wzrostu zatrudnienia od początku roku 2004 do połowy roku 2007.

Wykres I.10.
Procentowy wzrost zatrudnienia wg sekcji PKD a produktywność sekcji PKD w okresie 2004-2007 (drugie kwartały)



Wykres I.11.
Dekompozycja zmian zatrudnienia względem wykształcenia na czynnik demograficzny i wzrost wskaźnika zatrudnienia (w tysiącach osób zatrudnionych, pierwsze 2 kwartały 2004 do pierwsze 2 kwartały 2007)



Uwagi: na osi poziomej odłożony jest logarytm wartości dodanej w sekcji PKD w roku 2004, na osi pionowej – procentowa zmiana zatrudnienia w sekcjach PKD między drugim kwartałem roku 2004 a drugim kwartałem roku 2007. Przecięcia osi wyznaczają wielkości przeciętne dla całej gospodarki.

Źródło: Opracowanie własne na podst. danych BAEL oraz BDR.

Źródło: Opracowanie własne na podst. danych BAEL.

⁴ Nie dotyczy to zaopatrywania w energię elektryczną, gaz i wodę, sekcji w roku 2004 o ponadprzeciętnej wartości dodanej, w której zatrudnienie jednak spadło – nieznacznie w kategoriach absolutnych, lecz o ponad 8 proc. w ujęciu względnym. Nierynkowy charakter sektora oraz niska elastyczność popytu na jego usługi względem poziomu koniunktury sprawiają, że zmiany zatrudnienia w nim w małym stopniu związane są z cykliczną ewolucją sytuacji na rynku pracy.

Równocześnie postępową stopniową przemianą struktury podaży pracy względem wykształcenia. Wkraczanie na rynek pracy licznych roczników korzystających z boom'u edukacyjnego oznaczało rosnący udział osób o wykształceniu wyższym w populacji w wieku produkcyjnym, zaś opuszczanie rynku pracy przez kohorty, wśród których dominuje wykształcenie podstawowe lub zawodowe, intensyfikowało wzrost przeciętnej nominalnej jakości siły roboczej w Polsce. Poprawa sytuacji na rynku pracy miała więc dwa wymiary pod kątem wykształcenia – po pierwsze, znacznie zwiększyła się liczba osób o wykształceniu wyższym, a po drugie zdecydowanie wzrósł wskaźnik zatrudnienia osób o wykształceniu zawodowym. Tak więc wzrost o niemal 900 tysięcy, między pierwszą połową roku 2007 a analogicznym okresem trzy lata wcześniej, liczby pracujących o wykształceniu wyższym, w ponad 4/5 wynikał ze zwiększenia się populacji o tym poziomie edukacji, natomiast w grupie osób o wykształceniu zawodowym do niemal równie dużego wzrostu zatrudnienia, w prawie 2/3 przyczynił się rosnący wskaźnik zatrudnienia.

Zjawiska te można bezpośrednio wiązać z przemianami w strukturze sektorowej zatrudnienia – stopniowo rozwijający się sektor wysokoprodukcyjnych usług i w pewnym stopniu przemysł, absorbowały szybko rosnącą podaż pracy osób z tytułem magistra, zaś dynamiczny wzrost popytu na pracę w takich branżach jak budownictwo i handel, zwiększał prawdopodobieństwo znalezienia pracy przez osoby dysponujące pewnymi, choć niskimi, kwalifikacjami, przekładając się na zauważalne zwiększenie udziału pracujących wśród osób o wykształceniu zawodowym.

1.2. Polski rynek pracy AD 2007 w kontekście międzynarodowym

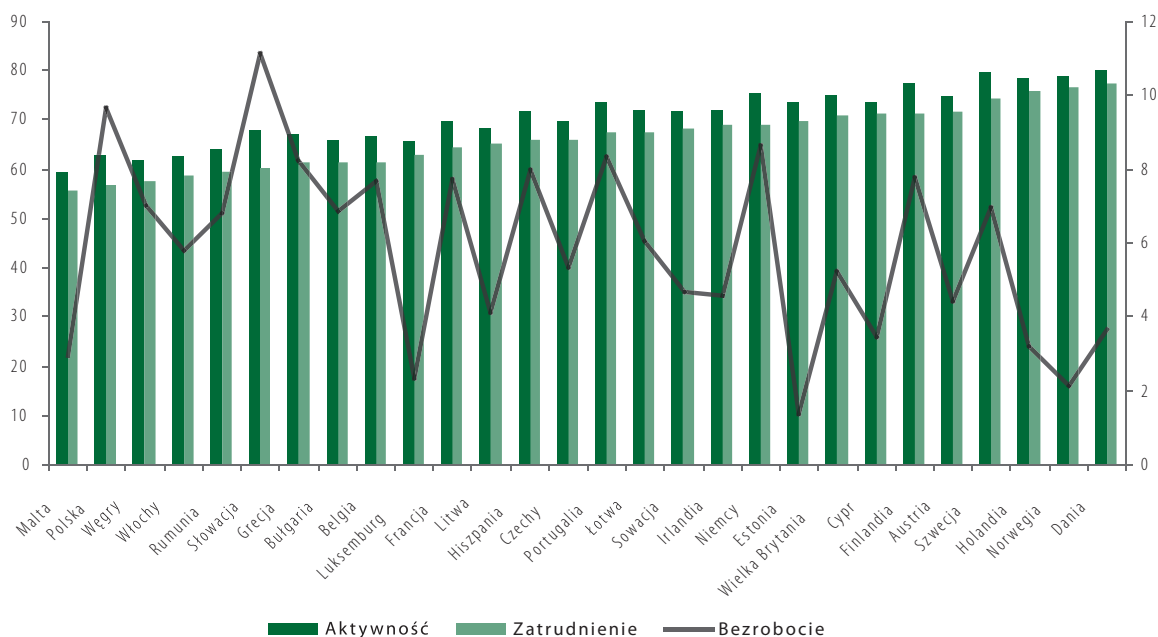
Poprawa sytuacji na polskim rynku pracy zapoczątkowana w roku 2003 wpisuje się w powszechne w Europie przejawy ożywienia gospodarczego. W latach 2003–2006 liczba pracujących zwiększyła się we wszystkich krajach starego kontynentu, podobnie jak, z pewnymi wyjątkami,⁵ wskaźnik zatrudnienia. W krajach piętnastki stanowiło to kontynuację wzrostu wskaźnika zatrudnienia, który przeciętnie w UE15 rósł z roku na rok od ponad dziesięciu lat, osiągając w połowie roku 2007 poziom 67 proc. wśród osób w wieku produkcyjnym. Równocześnie zwiększała się podaż pracy, a wskaźnik aktywności w UE15 wyniósł w połowie 2007 roku 72 proc. w grupie wiekowej 15–64 lat. Różnice, zwłaszcza w obszarze podaży pracy, względem ewolucji w Polsce, związane były z odmienną naturą zmian strukturalnych i instytucjonalnych w wielu krajach UE15. Jednak występujący powszechnie w krajach wspólnoty od 2004 roku spadek stopy bezrobocia wydaje się mieć identyczny charakter jak w Polsce, tzn. związany z przyspieszeniem dynamiki wzrostu gospodarczego i rosnącym popytem na pracę. W tym aspekcie podobnie wyglądała sytuacja krajów, które wraz z Polską wstąpiły do Unii Europejskiej w 2004 roku (NMS9). Jak pokazano w poprzedniej edycji *Zatrudnienia w Polsce* (MPIPS, 2006), począwszy od roku 2001 sytuacja na rynku pracy w Polsce była gorsza niż w pozostałych krajach naszego regionu. W rozdziale drugim dokonujemy kwantyfikacji znaczenia poszczególnych czynników makroekonomicznych dla zróżnicowania tych ewolucji w przekroju krajów Europy Środkowej. W rezultacie, w fazę cyklicznego przyspieszenia gospodarki światowej kraje te wkroczyły z wyższą aktywnością zawodową, zatrudnieniem i niższym bezrobociem niż Polska. Co więcej, w latach 2003–2006 to właśnie gospodarki z tej grupy – kraje bałtyckie i Bułgaria – osiągnęły większy procentowy spadek liczby bezrobotnych niż Polska oraz zbliżoną co do skali redukcję stopy bezrobocia (o około 5 pkt. proc.). Zarazem, obok Słowenii, Hiszpanii i Irlandii, kraje te (za wyjątkiem Litwy) zanotowały silniejszy wzrost wskaźnika zatrudnienia niż Polska.

Skala pozytywnych zmian na polskim rynku pracy w ostatnich kilku latach jest znaczna i pozwoliła na osiągnięcie wskaźników zatrudnienia i bezrobocia, które należą do najlepszych od rozpoczęcia transformacji, jednak umożliwiło to tylko nieznaczną poprawę pozycji polskiego rynku pracy na tle pozostałych krajów europejskich. W połowie 2007 r. Polska nie była już krajem o najniższym wskaźniku zatrudnienia w Europie, lecz wyprzedzała jedynie Maltę i Turcję, a od przeciętnej w UE15 oraz NMS9 dzieliło Polskę odpowiednio 10,1 oraz 6,3 pkt. proc. wskaźnika. Aktywność zawodowa osób w wieku 15–64 lat w Polsce przewyższała tylko tę na rynkach pracy Malty, Turcji, Węgier i Włoch, przy luce względem UE15 i NMS9 rzędu 9 i 5 pkt. proc. Znaczny spadek stopy bezrobocia w Polsce w ostatnich kilku latach sprawił, że w połowie roku 2007, po raz pierwszy od 2001 roku, Polska nie była krajem o najwyższej stopie bezrobocia w UE27, lecz stopa ta była wyższa tylko na Słowacji, gdzie równocześnie zatrudnienie i aktywność przewyższały wielkości obserwowane w Polsce. Ponadto, przeciętne stopy bezrobocia w grupie krajów NMS9 oraz UE15 były sobie praktycznie równe, wynosząc niecałe 7 proc., czyli o ponad 3 pkt. proc. mniej niż w Polsce. Właśnie obniżenie bezrobocia w nowych krajach członkowskich wniosło największy wkład do jego spadku w całej Wspólnocie, zwłaszcza wśród osób młodych (Martins Ferreira, 2007).⁶

⁵ Są nimi Francja, Portugalia, Holandia, Szwecja oraz Norwegia, które zwłaszcza ostatnie trzy z tych krajów, mimo tego charakteryzują się wskaźnikami zatrudnienia przewyższającymi średnią dla UE15.

⁶ Kontrybucja nowych członków okazała się również kluczowa w ograniczeniu stopy długotrwałego bezrobocia do 45,8 proc. w 2006 w EU27.

Wykres I.12.

Wskaźniki aktywności i zatrudnienia oraz stopa bezrobocia osób w wieku 15-64 lat w krajach Unii Europejskiej i Norwegii w pierwszej połowie 2007 roku


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Ostatnie trzy lata wzrostu zatrudnienia i spadku bezrobocia doprowadziły do częściowego zniwelowania dystansu dzielącego polski rynek pracy od rynków krajów UE15 oraz NMS9 – wskaźnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym wzrósł bowiem między połową roku 2004 a połową roku 2007 w Polsce o odpowiednio 3 i 4 pkt. proc., zaś stopa bezrobocia obniżyła się o odpowiednio 8,3 oraz 6,6 pkt. proc. więcej niż przeciętnie w krajach NMS9 i UE15. Jednocześnie jednak, we wszystkich „starych” krajach członkowskich UE wzrósł wskaźnik aktywności zawodowej, co w mniejszym stopniu wystąpiło też przeciętnie w grupie NMS9, choć niektóre z nowych krajów członkowskich UE doświadczyły spadku podaży pracy. W tym świetle, spadek aktywności zawodowej w Polsce, uwypukla rolę, jaką podaż pracy – niska i nadal wykazująca tendencje spadkowe – odgrywa dla względnie gorszej sytuacji na rynku pracy, niższego zatrudnienia, poziomu produktu per capita i dobrobytu w Polsce, zarówno w odniesieniu do gospodarek UE15, jak też pozostałych krajów, które wraz z Polską przystąpiły do UE w roku 2004.

Tabela I.2.

Wskaźniki rynku pracy w Polsce, UE15 i NMS9 w grupach wiekowych w pierwszej połowie 2007 roku

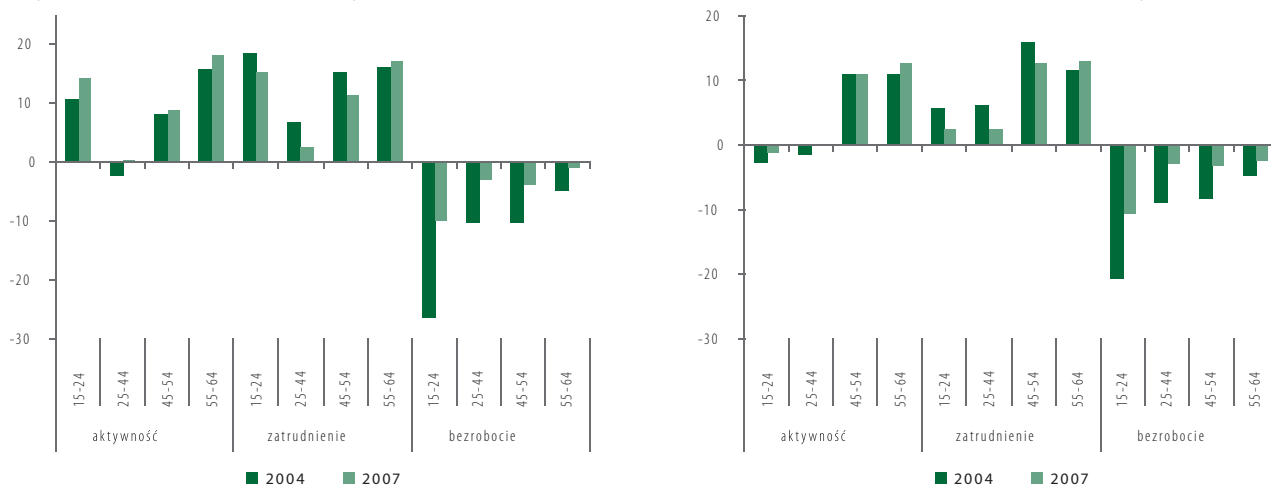
	Wskaźnik aktywności				Wskaźnik zatrudnienia				Stopa bezrobocia			
	15-24	25-44	45-54	55-64	15-24	25-44	45-54	55-64	15-24	25-44	45-54	55-64
UE15	47,0	85,7	82,6	48,9	39,8	79,6	78,1	45,8	15,3	7,1	5,4	6,3
NMS9	31,4	85,2	84,6	43,5	26,8	79,3	79,4	41,4	14,5	7,0	6,2	4,9
	32,6	85,3	73,6	30,8	24,3	76,9	66,7	28,6	25,4	9,9	9,4	7,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Tabela I.2 i wykres I.13 wskazują, że dla różnic tych niezmiennie kluczowe znaczenie ma niższa partycypacja w rynku pracy osób po 50, a także, choć w mniejszym stopniu, przed 25 rokiem życia. O ile względnie niska aktywność i zatrudnienie osób młodych są cechą wspólną dla krajów naszego regionu, choć Polska odznacza się niższym zatrudnieniem tej grupy, to bardzo słabe wskaźniki rynku pracy osób po 45 roku życia wyróżniają polski rynek pracy zarówno na tle UE15, jak i NMS9.

Wykres I.13.

Zróźnicowanie aktywności, zatrudnienia i bezrobocia w Polsce w stosunku do UE15 (lewy wykres) oraz NMS9 (prawy wykres) w punktach procentowych odpowiednich wskaźników w latach 2004-2007 (pierwsze dwa kwartały)

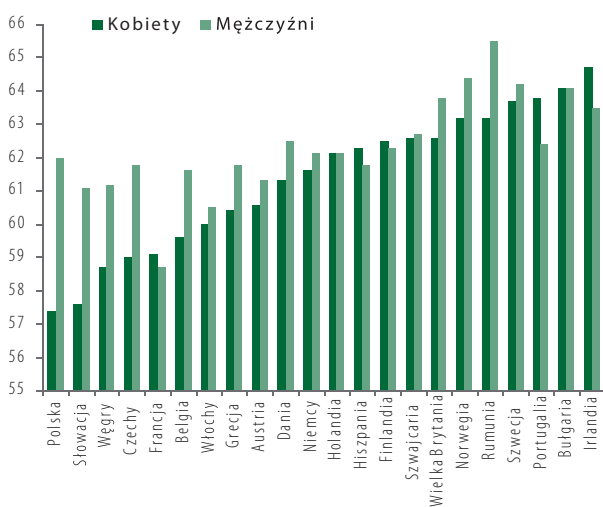


Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Choć ostatnie lata przyniosły pewne domknięcie luki wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia osób w wieku 45-54 lat, to równocześnie zaostrzyły się różnice w obszarze aktywności zawodowej, gdyż Polskę wyróżnia wyjątkowo wczesny wiek dezaktywacji. Znaczne ograniczenie podaży pracy następuje już po 50 roku życia, choć w większości krajów rozwiniętych ma to miejsce po osiągnięciu 55 lub 60 lat, a w niektórych wypadkach nawet później. Co ważne, zjawisko to dotyczy obu płci. W pierwszej połowie 2007 roku, aktywność mężczyzn w wieku 45-49 oraz 50-54 lat w Polsce przewyższała jedynie tę na Węgrzech. W przypadku kobiet, uczestnictwo w rynku pracy osób przed 50 rokiem życia jest względnie wysokie i bardziej powszechne niż w szeregu innych krajów UE, głównie południowoeuropejskich. Jednak relatywny spadek w Polsce partycypacji zawodowej kobiet po przekroczeniu wieku 50 lat jest nieporównywalny z tym, jaki ma miejsce w krajach UE15, jest też znacznie większy niż w krajach NMS9. Wskaźnik aktywności zawodowej kobiet w wieku 50-54 lat był bowiem w Polsce (w połowie roku 2007) niższy o niemal 17 pkt. proc. niż analogiczny wskaźnik wśród kobiet o 5 lat młodszych. Podobnie głęboki spadek podaży pracy kobiet po osiągnięciu 50 roku życia obserwuje się wśród krajów UE jedynie w Rumunii i na Słowenii. W efekcie, aktywność kobiet w wieku 50-54 lat w Polsce przewyższa jedynie aktywność kobiet w takich krajach jak Malta, Grecja, Włochy, Hiszpania i Rumunia – w krajach o diametralnie innym modelu rodziny, polityki społecznej i rodzinnej niż Polska. Ponadto, intensyfikacja odpływu kobiet z rynku pracy po 55 roku życia sprawia, że tylko w Polsce i Malcie mniej niż jedna piąta kobiet w wieku 55-64 lat jest aktywna zawodowo.

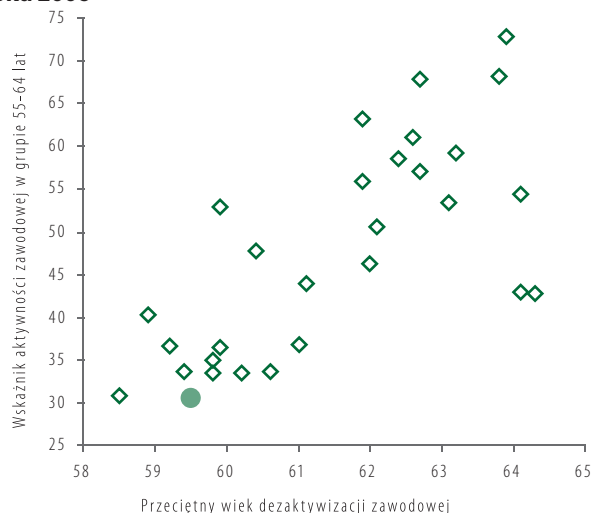
Wykres I.14.

Przeciętny wiek opuszczania rynku pracy przez kobiety i mężczyzn w krajach europejskich w roku 2006



Wykres I.15.

Przeciętny wiek opuszczania rynku pracy a aktywność zawodowa osób w wieku 55-64 lat w krajach europejskich w roku 2006



Uwagi: Na lewym wykresie prezentowane są wszystkie kraje, dla których w dezagregacji względem płci dostępne są w bazie Eurostatu potrzebne dane. Na prawym wykresie wyróżniono Polskę.

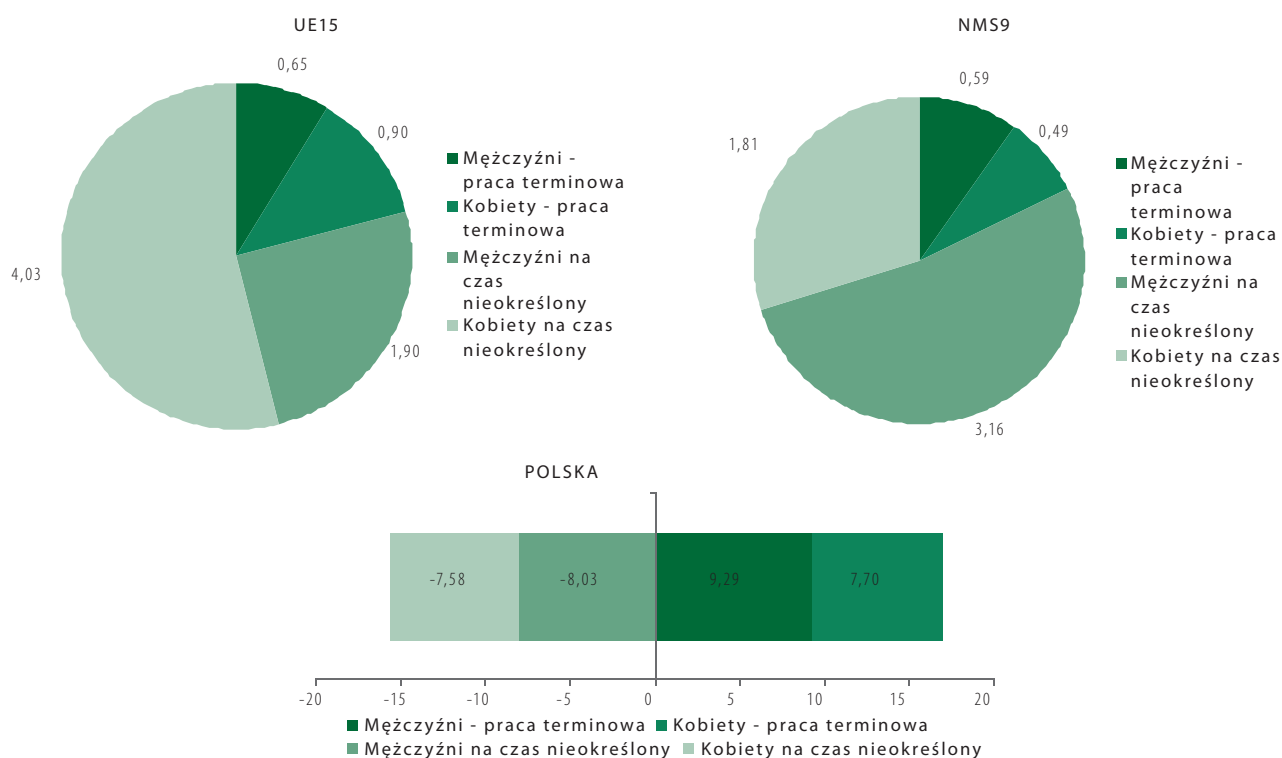
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Polska jest więc krajem, w którym względnie wiele kobiet uczestniczy w rynku pracy będąc w *prime-age*, lecz zarazem kobiety w Polsce najszybciej (wśród krajów europejskich) i wyraźnie przed ustawowym wiekiem emerytalnym, wycofują się z rynku pracy, co przekłada się na bardzo niską podaż pracy i zatrudnienie osób w wieku przedemerytalnym. Jak wskazuje bowiem wykres I.15, dłuższemu przeciętnemu trwaniu aktywności zawodowej powszechnie towarzyszy wyższa podaż pracy osób starszych, a tym samym większy efektywny zasób pracy. Wobec rosnącej aktywności zawodowej osób starszych we wszystkich krajach UE27 poza Polską,⁷ jej spadek w coraz większej mierze stanowi o odmienności naszego rynku pracy w przekroju krajów rozwiniętych. Bezpośrednio wiązać można to z szeregiem posunięć w polityce społecznej na przestrzeni lat 2005-2007, wydłużających okres nabywania uprawnień do wcześniejszych emerytur na zasadach obowiązujących w tzw. starym systemie emerytalnym.

Lata 2000-2006 przyniosły też, wyróżniające Polskę na tle krajów europejskich, przeobrażenia struktury rynku pracy pod kątem form zatrudnienia. Do wzrostu liczby pracujących o 7,5 proc. w UE15 oraz o 6,1 proc. w NMS9 zauważalnie większy wkład, rzędu 80 proc., wniosło zatrudnienie na czas nieokreślony. Różnicą była jedynie większa w NMS9 kontrybucja mężczyzn (zarówno pracujących na czas cokołony, jak i nieokreślony) niż kobiet, przeciwnie niż w UE15. W Polsce natomiast, znacznie mniejszemu względnemu wzrostowi zatrudnienia między rokiem 2000 a 2006,⁸ towarzyszył spadek netto liczby osób zatrudnionych na czas nieokreślony i wzrost liczby osób zatrudnionych na czas określony. Przy tym, w latach 2004-2006, proporcje między kontrybucją do wzrostu liczby pracujących zatrudnienia permanentnego i terminowego były identyczne, jak opisane powyżej dla krajów UE15 i NMS9.⁹ W okresie rosnącego zatrudnienia polski rynek pracy zachowywał się więc pod kątem dynamiki tworzenia „trwałych” i „czasowych” miejsc pracy bardzo podobnie, jak rynki innych krajów europejskich. Niemniej jednak, dynamika upowszechnienia umów na czas określony we wcześniejszym epizodzie niskiego zatrudnienia ogółem stanowi jeden z wyróżników Polski. W kolejnym rozdziale dokonujemy więc analizy procesów makroekonomicznych stojących za ewolucją rynków pracy krajów naszego regionu, zaś w części drugiej nakreślamy szczegółowy obraz wykorzystania pracy na czas określony w Polsce.

Wykres I.16.

Wkład zatrudnienia na czas nieokreślony oraz zatrudnienia okresowego mężczyzn i kobiet do zmiany netto liczby pracujących w wieku 15-64 w krajach UE15, NMS9 i Polsce w okresie 2000-2006 (w proc. zmiany ogółem)



Uwagi: Na wykresach prezentowane są kontrybucje netto zatrudnienia na czas nieokreślony mężczyzn, na czas nieokreślony kobiet, pracy terminowej mężczyzn i pracy terminowej kobiet do całkowitego wzrostu netto zatrudnienia w krajach UE15, NMS9 i Polsce w latach 2000-2006 (w procentach). NMS9 – kraje, które przystąpiły do Unii Europejskiej w roku 2004, za wyłączeniem Polski.

Źródło: Opracowanie własne na podst. danych Eurostat.

⁷ W okresie 2000-2006 wskaźnik aktywności zawodowej osób w wieku 55-64 lat obniżył się tylko w Polsce i Rumunii, zaś w latach 2003-2006 – tylko w Polsce, Litwie i Malcie.

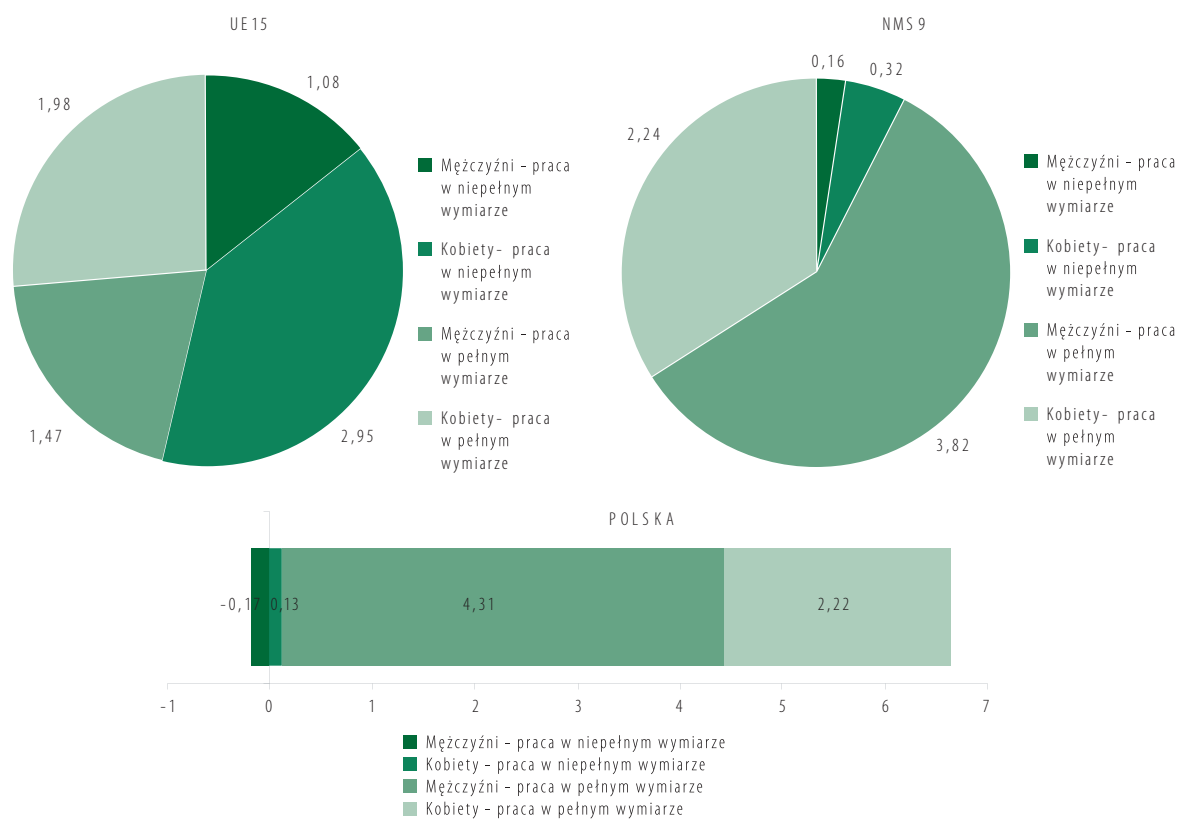
⁸ Z powodu spadku zatrudnienia w latach 1998-2003, jego późniejszy (i dynamiczny od 2005 roku) wzrost pozwolił na jedynie 1,4-procentowe zwiększenie zatrudnienia w okresie 2000-2006 (MPPS, 2006).

⁹ Do wzrostu zatrudnienia w Polsce o 6,5 proc. w latach 2004-2006 w 3 proc. przyczynił się wzrost liczby mężczyzn pracujących na czas określony, a w 2,2 proc. – kobiet pracujących na czas określony, natomiast zatrudnienie na czas nieokreślony mężczyzn wniosło 1,2 proc., a kobiet – 0,1 proc. (obliczenia własne).

Równocześnie, w Polsce, podobnie jak w pozostałych krajach NMS, znacznie mniejszą rolę niż w krajach UE15 odgrywała praca w niepełnym wymiarze etatu. W UE15, rosnące zatrudnienie kobiet na część etatu było największą składową wzrostu netto zatrudnienia ogółem w latach 2000-2006 (por. wykres I.17), a uwzględniając mężczyzn podejmujących ten rodzaj zatrudnienia, ponad połowę kreacji miejsc pracy netto w UE15 w tym okresie przypisać można zatrudnieniu w niepełnym wymiarze. Dla kontrastu, w krajach NMS praca na część etatu stanowiła mniej niż 10 proc. całkowitego wzrostu netto zatrudnienia, a w Polsce liczba osób pracującej w tej formie nieznacznie obniżyła się.¹⁰

Wykres I.17.

Wkład zatrudnienia na pełen etat i w niepełnym wymiarze mężczyzn i kobiet do zmiany netto liczby pracujących w wieku 15-64 w krajach UE15, NMS9 i Polsce w okresie 2000-2006 (w proc. zmiany ogółem)



Uwagi: NMS9 – kraje, które przystąpiły do Unii Europejskiej w roku 2004, z wyłączeniem Polski.

Źródło: Opracowanie własne na podst. danych Eurostat.

¹⁰W przypadku Polski porównanie to jest obciążone specyficzną strukturą agrarną i wysokim, lecz obniżającym się udziałem rolnictwa w zatrudnieniu, gdzie szczególnie często występuje praca w niepełnym wymiarze etatu.

2. Makroekonomiczne i instytucjonalne przyczyny fluktuacji bezrobocia i zatrudnienia w Europie Środkowej

2.1. Wprowadzenie

Jednym z najważniejszych procesów oddziałujących na środkowoeuropejskie rynki pracy, między rozpoczynającym proces transformacji rokiem 1990, a symbolicznie go kończącą datą 1 maja 2004, było stopniowe włączanie, początkowo niemal autarkicznych gospodarek postsocjalistycznych, w system globalnej wymiany handlowej. Nie sposób przecenić korzyści płynących z tego procesu w postaci m.in. wzrostu różnorodności i jakości dóbr konsumpcyjnych, ułatwionej dyfuzji innowacji i w konsekwencji wyższej dynamiki wzrostu gospodarczego (por. Barro, Sala-i-Martin, 2003). Jednak zarazem warto pamiętać o niewątpliwym koszcie integracji z gospodarką światową, jaką jest zwiększona wrażliwość na szoki makroekonomiczne dotykające partnerów handlowych. O ile bowiem gospodarki autarkiczne są z natury rzeczy izolowane od zaburzeń na rynkach światowych, to państwa intensywnie uczestniczące w wymianie międzynarodowej są szczególnie wrażliwe na konsekwencje ewentualnych załamań, ponosząc w okresach dekoniunktury światowej część kosztów, stanowiących przejściową „cenę” za korzyści, jakie czerpią one w średnim oraz długim okresie z wymiany dóbr, usług i przepływu technologii.

W poprzednich edycjach *Zatrudnienia w Polsce* (por. MGIP 2005 i MPIP 2006) zwróciliśmy uwagę, że w grupie NMS8 koszt ten ujawnił się szczególnie silnie po tzw. kryzysie rosyjskim w roku 1998. Argumentowaliśmy, że zbieżność czasowa między pogorszeniem się sytuacji na rynkach pracy większości państw regionu, a załamaniem wzrostu gospodarczego w Rosji i gwałtownym skurczeniem się wymiany handlowej z tym krajem, nie mogła być przypadkowa. W niniejszej edycji pogłębiamy i rozszerzamy to rozumowanie za pomocą ekonometrycznego strukturalnego modelu wektorowej korekty błędem, estymowanego na panelu państw NMS8 – „panel SVECM” (por. Ramka I.1). Model ten nie tylko pozwala na ilościowe wyodrębnienie wpływu na dynamikę bezrobocia i zatrudnienia w regionie szoków zewnętrznych, w tym kryzysu rosyjskiego (poprzez zmienne obrazujące siłę oddziaływania koniunktury w Rosji i UE15 na analizowane gospodarki Europy Środkowej), lecz także na ocenę, w jaki sposób wpływ ten modyfikowany był przez zaburzenia wewnętrzne. Skupiamy się przy tym na szokach powodujących odchylenia od trendu wzrostu produktywności pracy, niezależnych od nich zmianach w poziomie wynagrodzeń (tj. innowacjach do procesu kształtowania wynagrodzeń realnych) oraz egzogenicznych (tzn. niezależnych od pozostałych wyodrębnionych czynników) przesunięciach w podaży i popycie na pracę. Dodatkowo rozpatrujemy dwa wymiary tzw. *policy mix*, w postaci realnej stopy procentowej i deficytu pierwotnego finansów publicznych, będących miarami restrykcyjności odpowiednio polityki monetarnej i fiskalnej.

Otrzymane wyniki prezentujemy za pomocą porównania faktycznej ewolucji interesujących nas agregatów z hipotetycznymi scenariuszami alternatywnymi, w których kolejne zidentyfikowane szoki nie występowały. Pozwala to na ocenę roli szoków danego rodzaju dla faktycznej ewolucji rynków pracy poszczególnych krajów NMS8 w latach 1996-2006

Ramka I.1. Identyfikacja wpływu szoków makroekonomicznych na zatrudnienie i bezrobocie za pomocą strukturalnego modelu ekonometrycznego typu SVECM

Wykorzystany w opracowaniu model oparty jest o metodologię strukturalnych wektorowych modeli korekty błędem, w skrócie SVECM. Modele tego typu wykorzystuje się dla analizy dynamicznych zależności między zmiennymi ekonomicznymi i dopuszczają one wzajemne współoddziaływanie wszystkich modelowanych zmiennych. Innymi słowy, uwzględnia się równoległe możliwości wpływu na każdą zmienną w danym okresie pozostałych zmiennych z bieżącego okresu oraz wszystkich zmiennych z okresów przeszłych – jest to metodologia typu VAR. Ponieważ interesujące nas zmienne, a konkretnie produktywność pracy i wynagrodzenia realne, są niestacjonarne, tzn. wykazują trendy w czasie, w modelu estymowana jest tzw. relacja kointegrująca, która może być interpretowana jako długookresowa zależność między zmiennymi (por. Lütkepohl, 2007). W tym przypadku oznacza to, że wynagrodzenia realne w długim okresie wyznaczone są przez produktywność pracy, a ponadto wyższe zatrudnienie przyczynia się do wzrostu wynagrodzeń. Pozostałe zmienne okazały się być nieistotne w tej relacji, co jest zgodne z intuicją ekonomiczną oraz wynikami innych podobnych badań (por. Jacobson, Vredin, Warne, 1997, Lütkepohl, Krätzig, 2004).

Dla identyfikowalności modelu i interpretacji jego wyników, w modelach tego typu uwzględnia się warunki ograniczające wpływ poszczególnych zmiennych na pozostałe zmienne w długim okresie i/lub w bieżącym momencie. Restrykcje te wynikają z teorii ekonomii (Blanchard, Quah, 1989, Lütkepohl, Krätzig, 2004) i prezentuje je tabela I.3 – „0” oznacza, że szok danego rodzaju nie wpływa na konkretną zmienną w długim okresie, zaś „x” – że nie wpływa w tym samym momencie, w którym się pojawia, lecz z pewnym opóźnieniem.

Ostatecznie, ze względu na krótkie szeregi czasowe dostępne dla krajów NMS (model estymowany jest na danych kwartalnych za okres 1996-2006), standardowa estymacja modelu SVECM odrębnie dla poszczególnych krajów nie jest uprawomocniona z metodologicznego punktu widzenia. Model oszacowano więc z wykorzystaniem metody panelowej, zakładając jednorodną dla wszystkich krajów relację kointegrującą i dopuszczając różne dla każdego z nich reakcje na szoki w krótkim okresie. W modelu uwzględniono też dwie zmienne egzogeniczne, kwantyfikujące wpływ wahań popytu zagranicznego na gospodarkę NMS8. Szerszy opis metodologii estymacji i wyników znajduje się w pracy Bukowski, Koloch, Lewandowski (2008).

Tabela I.3.
Restrykcje identyfikujące model SVECM rynków pracy krajów NMS8

Wpływ na:	Źródło szoku					
	Wynagrodzenia realne	Produktywność pracy	Popyt na pracę	Podaż pracy	Realne stopy procentowe	Pierwotne saldo budżetowe
Wynagrodzenia realne	0	x			0	0
Produktywność pracy			0		x	
Wskaźnik zatrudnienia		0	0		0	x
Wskaźnik bezrobocia		0	0	0		0
Realne stopy procentowe	x			0		
Pierwotne saldo budżetowe	0	0	0	0	0	

Uwagi: Kolumny wskazują rodzaj szoku, wiersze – zmienną, na którą szok oddziałuje. 0” oznacza, że dany szok nie wpływa na konkretną zmienną w długim okresie, zaś „x” – brak wpływu w momencie wystąpienia szoku.

2.2. Oddziaływanie szoków zewnętrznych na rynki pracy NMS8 w latach 1996-2006

W modelu wyróżniliśmy dwie zmienne egzogeniczne, których zadaniem było syntetyczne ujęcie siły oddziaływania fluktuacji gospodarek najważniejszych partnerów handlowych krajów NMS8, tj. Rosji wraz ze Wspólnotą Niepodległych Państw (CIS) oraz krajów europejskiej piętnastki (UE15).¹¹ Wpływ ten został skwantyfikowany za pomocą ważonego udziałem eksportu do danego obszaru w PKB poszczególnych krajów procentowego odchylenia poziomu produktu per capita od długookresowego trendu wyznaczonego filtrem HP.

Jak ilustrują wykresy I.18-I.19, tak zdefiniowane szoki zagraniczne, w tym przede wszystkim kryzys rosyjski, miały bardzo duże znaczenie dla ewolucji bezrobocia,¹² a w mniejszym stopniu także zatrudnienia w krajach Europy Środkowej po roku 1996. Można ocenić, że gdyby w połowie roku 1998 nie nastąpiło gwałtowne pogorszenie koniunktury w Rosji i w ślad za nim spadek obrotów w handlu krajów NMS z Rosją, krajami CIS i również między sobą (por. wykres I.20 i MPIPS, 2006), to bezrobocie byłoby wyraźnie niższe, a zatrudnienie wyższe w niemal wszystkich rozpatrywanych krajach, z wyjątkiem Słowenii i Węgier. Odmienność tych dwóch krajów nie powinna dziwić, gdyż ich więzi gospodarcze z Rosją i krajami ościennymi były znacznie słabsze, zaś integracja z UE (w drugiej połowie lat 90-tych) wyższa niż pozostałych gospodarek NMS. Innymi słowy, nasz model pokazuje, że gdyby szok rosyjski nie wystąpił, to przyrost bezrobocia i spadek zatrudnienia po roku 1999 byłyby w niektórych krajach (Polska, Słowacja) zauważalnie mniejsze niż miało miejsce w rzeczywistości, a w krajach bałtyckich można by wręcz oczekiwać stopniowego obniżania się wielkości bezrobocia i (oprócz Litwy) wzrostu zatrudnienia, zgodnego z rysującymi się w tych krajach trendami.

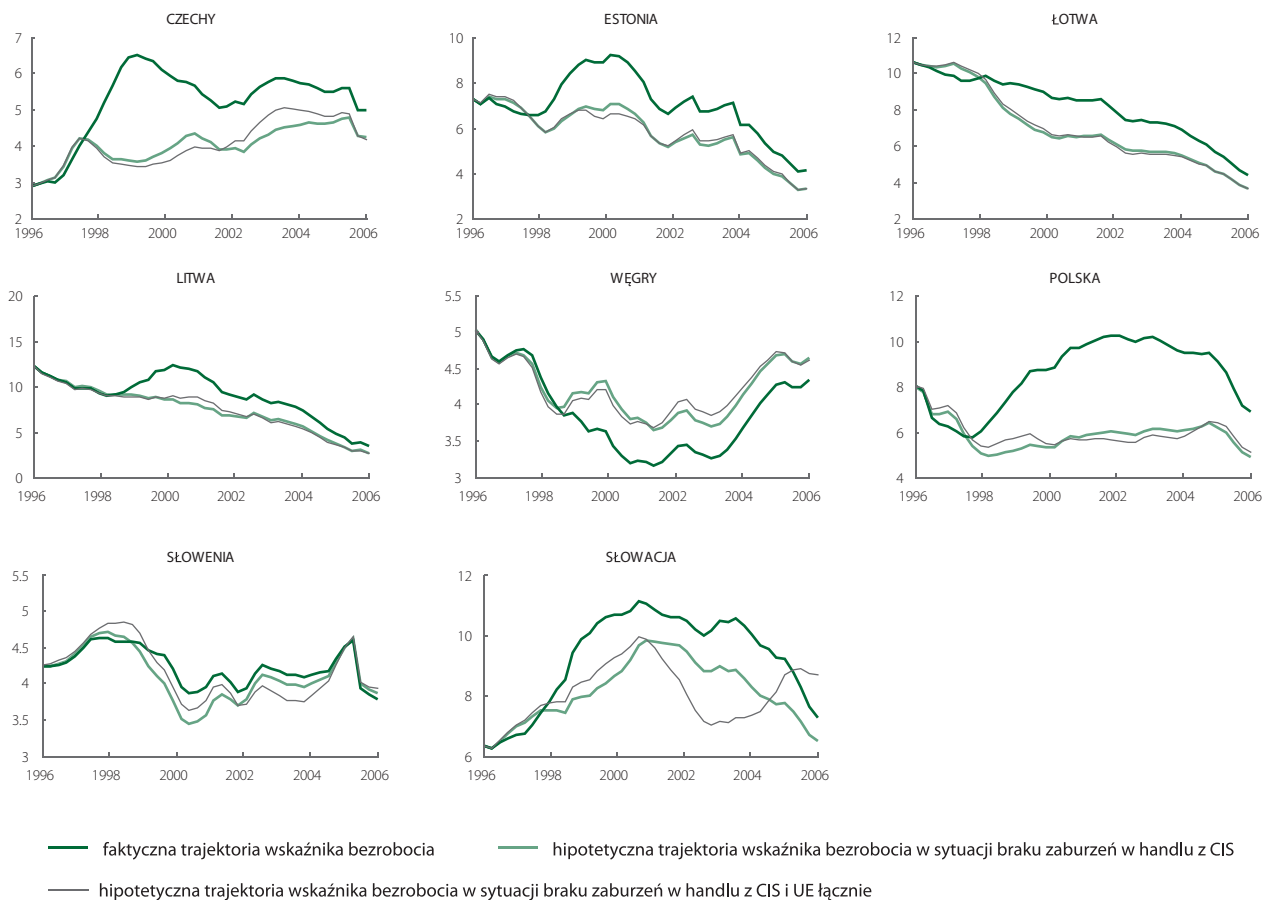
Jedynie w przypadku Słowenii, praktycznie niezwiązanej wymianą handlową z Rosją, kryzys rosyjski był neutralny dla gospodarki. Z kolei odnośnie Czech można sądzić, że przypisanie przez model większości wzrostu bezrobocia po roku 1998 dekonunkturze w Rosji wynika raczej z ograniczeń narzuconych przez dostępność danych – szeregi czasowe rozpoczynają się właśnie w okresie, w którym Czechy doświadczały własnego kryzysu finansowego z roku 1997, niezależnego od Rosji i zapoczątkowanego wcześniej niż rosyjski. Mamy więc do czynienia, z niemożliwą do identyfikacji przez model, koincydencją w czasie faktycznie odrębnych procesów gospodarczych i wszystkie prezentowane w niniejszym rozdziale hipotetyczne trajektorie miar rynku pracy w Czechach po ekstrakcji zaburzeń zewnętrznych należy analizować pamiętając o powyższym zastrzeżeniu.

Warto podkreślić, że o ile kryzys rosyjski roku 1998 wywołał załamanie się środkowoeuropejskiego eksportu do Rosji i krajów CIS – co przy jego stosunkowo dużym wolumenie w krajach bałtyckich, na Słowacji i w Polsce (por. wykres I.20) wywołało poważne skutki gospodarcze – to, z powodu generalnego i utrzymującego się spadku znaczenia wymiany handlowej z Rosją po roku 2000, odbudowa wzrostu gospodarczego w Rosji w latach późniejszych miała daleko mniejsze znaczenie dla dynamiki produktu i sytuacji na rynku pracy tych krajów. W tej sytuacji, także wrażliwość na ewentualne przyszłe perturbacje w gospodarce rosyjskiej i załamanie się tamtejszego importu konsumpcyjnego (np. w konsekwencji zahamowania dynamiki wzrostu rosyjskiego eksportu ropy naftowej i gazu) nie powinna być w przyszłości tak duża jak w roku 1998. W istocie rzeczy, innowacje do dynamiki wymiany handlowej z CIS i fluktuacje produktu w Rosji nie wniosły wedle naszego modelu istotnego wkładu do zmian bezrobocia i zatrudnienia po roku 2000.

¹¹ Gospodarki obu grup krajów były w okresie 1996-2006 największymi partnerami handlowymi rozważanych krajów Europy Środkowej. Ich wspólny udział w całkowitym eksporcie krajów NMS8 w roku 1996 przekraczał 70 proc. we wszystkich analizowanych krajach, z wyjątkiem Czech i Słowacji, które dużą część wymiany handlowej realizowały między sobą. Wraz z upływem czasu wzrosła jednak integracja handlowa Czech i Słowacji z rynkami UE15, natomiast w przypadku pozostałych krajów, zwłaszcza bałtyckich, zauważyć można było rosnące znaczenie wymiany w ramach grupy nowych państw członkowskich UE, zwłaszcza po akcesji (por. wykres I.20).

¹² Należy zwrócić uwagę, że na wykresach w niniejszym podrozdziale prezentowany jest wskaźnik bezrobocia (udział bezrobotnych w populacji w wieku 15-64 lat), a nie stopa bezrobocia, którą z reguły wykorzystuje się dla pomiaru wielkości bezrobocia. Wynika to z konieczności uwzględnienia w modelu porównywalnych ze sobą zmiennych, w szczególności wzajemnie koherentnych miar zatrudnienia i bezrobocia.

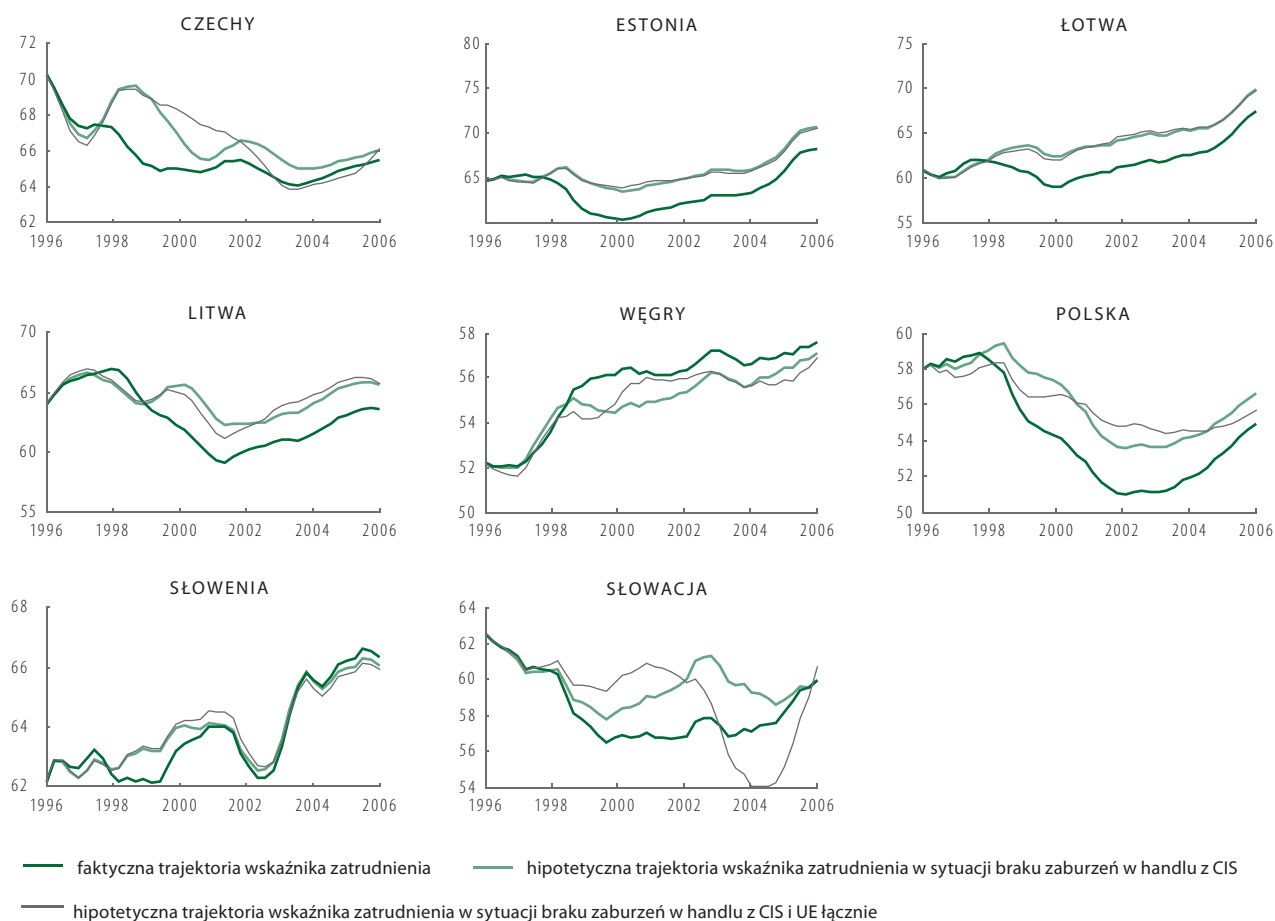
Wykres I.18.
Wpływ fluktuacji popytu zagranicznego na bezrobocie w NMS8 w latach 1996-2006



Wykres przedstawia faktyczną i hipotetyczne trajektorie wskaźnika bezrobocia (udział bezrobotnych w populacji 15-64) w sytuacji braku zaburzeń w handlu z CIS oraz z CIS i UE łącznie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bukowski, Koloch, Lewandowski (2008).

Jednocześnie dane wskazują, że handel zagraniczny NMS8 z krajami Europy Zachodniej, w szczególności „starymi” państwami członkowskimi UE, jest zdominowany przez średnioterminowy trend wzrostowy i stosunkowo mało wrażliwy na wahania cykliczne. W konsekwencji, model strukturalny zidentyfikował jedynie dość ograniczone znaczenie wahań koniunktury w UE15 na zatrudnienie i bezrobocie NMS8. Oznacza to, że zgodnie z przeprowadzonymi estymacjami, okresy boomu i spowolnienia gospodarczego w UE15 wpływają z niewielką siłą na wahania zatrudnienia i bezrobocia w NMS8, gdyż trend w dynamice eksportu do UE15 znacząco przeważał nad tymi wahaniami. Firmy eksportujące nie redukowały zatrudnienia w okresach gorszej koniunktury gospodarki światowej, gdyż doświadczały ich jedynie w ograniczonym stopniu – spadki popytu na ich dobra były nieznaczne, ponieważ zacieśnianie integracji między UE15 a NMS, obrazowane wzrostem udziału gospodarek NMS w strumieniu dóbr importowanych przez kraje Europy zachodniej i zarazem powszechnie (z wyjątkiem Łotwy) rosnącym udziałem eksportu w produkcie krajów naszego regionu (por. wykres I.20), równoważyło spowolnienia dynamiki wzrostu i popytu w UE15. W poprzedniej edycji *Zatrudnienia w Polsce* analizujemy bardziej detalicznie mechanizm za tym stojący, wskazując na szybki wzrost produktywności pracy, zwiększający konkurencyjność gospodarek NMS oraz przesunięcia w strukturze eksportu na rzecz dóbr wyżej przetworzonych, jako czynniki umożliwiające wzrost wolumenu ich eksportu do krajów UE15 i poza europejskich gospodarek OECD, nawet w momentach spowolnienia wzrostu w gospodarce światowej.

Wykres I.19.**Wpływ fluktuacji popytu zagranicznego na wskaźnik zatrudnienia krajów NMS8 w latach 1996-2006**

Wykres przedstawia faktyczną i hipotetyczne trajektorie wskaźnika zatrudnienia w sytuacji braku zaburzeń w handlu z CIS oraz z CIS i UE łącznie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bukowski, Koloch, Lewandowski (2008).

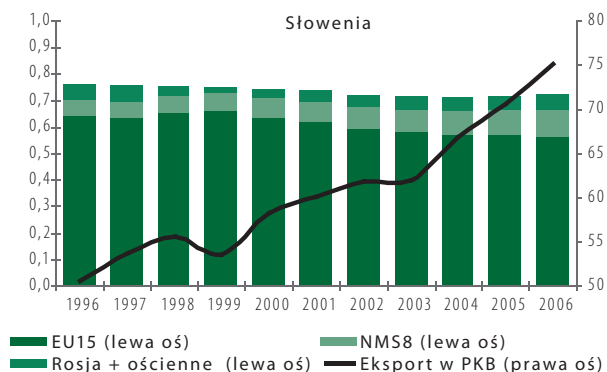
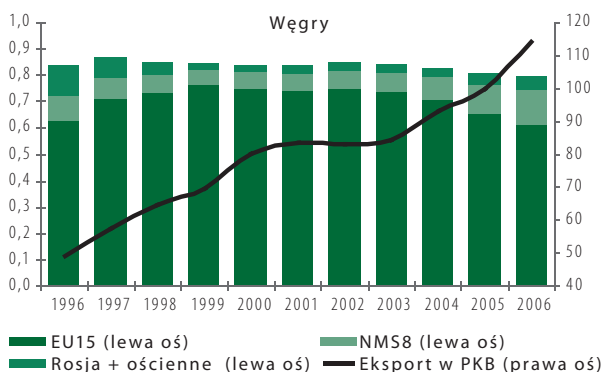
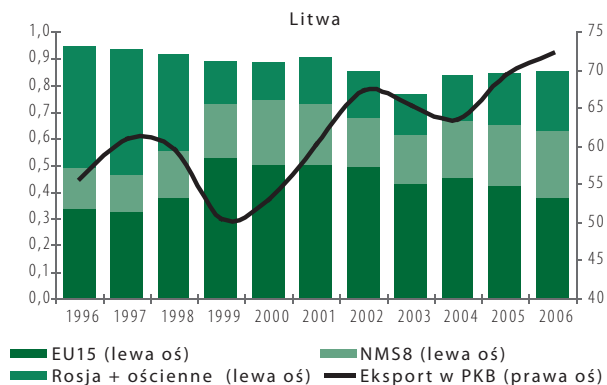
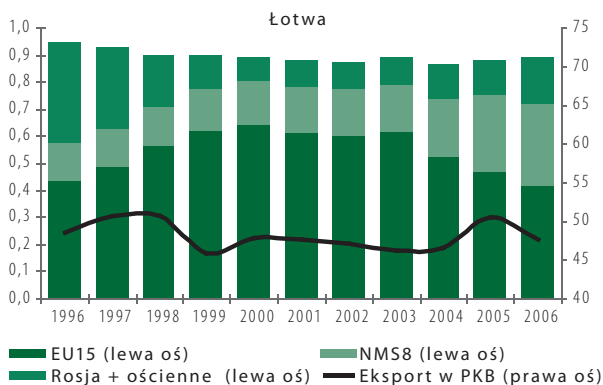
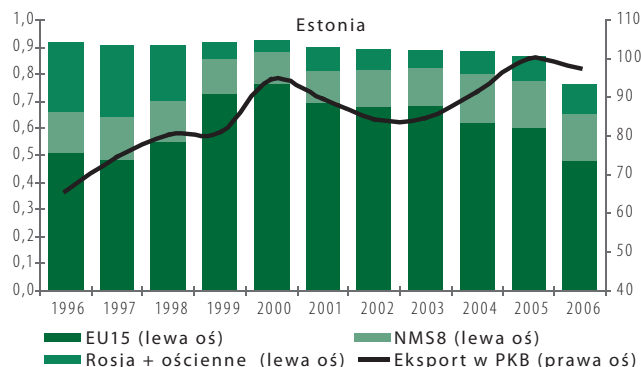
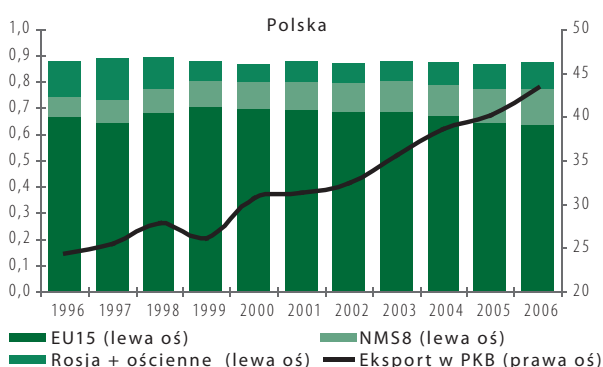
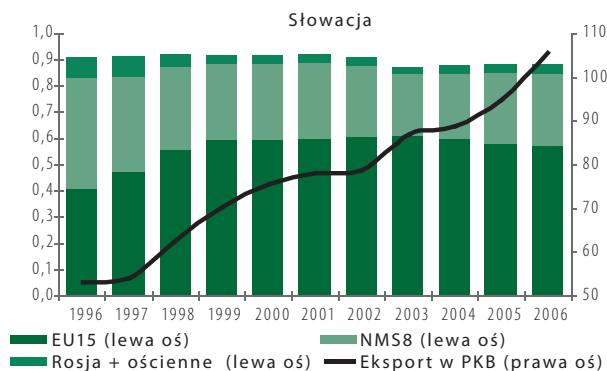
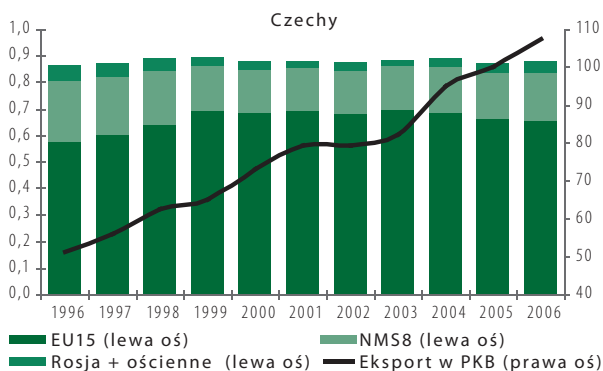
W rezultacie, oszacowany wpływ wahań popytu ze strony UE15 na rynki pracy NMS8 okazał się raczej niewielki.¹³ W przypadku Polski, model wskazuje na umiarkowany dodatni wpływ tego czynnika na zatrudnienie do ok. 2001 roku i po roku 2004, z przejściowym ujemnym oddziaływaniem spowolnienia w gospodarce światowej lat 2002-2003. Jednak w porównaniu ze skutkami szoku rosyjskiego, a także niektórych szoków wewnętrznych omawianych w dalszej części rozdziału oraz średniookresowych trendów determinowanych przez strukturalne i instytucjonalne cechy rynków pracy, rola wahań koniunkturalnych gospodarek UE15 okazuje się dla ewolucji rynków pracy krajów regionu w latach 1996-2006 relatywnie nieduża.

Ostatecznie komentarza wymaga to, że model przypisuje Węgrom dość egzotyczne zachowanie się w następstwie kryzysu rosyjskiego, a więc spadek bezrobocia i wzrost zatrudnienia. Wiąże się to z przyjętą metodą estymacji, zakładającą *explicite* jednorodność krajów w panelu. W chwili wystąpienia kryzysu rosyjskiego gospodarka węgierska przeżywała okres silnej redukcji bezrobocia, indukowanej z jednej strony przez proces dezaktywizacji, z drugiej zaś przez dobrą koniunkturę w następstwie wewnętrznego szoku popytowego. Panelowa metoda estymacji z założeniem o jednorodnej relacji kointegrującej we wszystkich krajach, czyli o identycznym związku łączącym wynagrodzenia, produktywność, bezrobocie i zatrudnienie w długim okresie, niejako technicznie wymusza więc przypisanie części ówczesnego spadku bezrobocia na Węgrzech występującego równolegle szokowi rosyjskiemu i przełożenie go niemal w całości na adekwatny spadek zatrudnienia. Wydaje się, że w tym wypadku można mówić o błędzie identyfikacji.

¹³ Wyjątkiem jest silny dodatni wpływ koniunktury w UE15 na zatrudnienie w Słowacji w latach 2003-2005, którego co prawda można oczekiwać w obliczu dynamicznie wzmagającego się zintegrowania tego kraju w systemie globalnej wymianie handlowej, lecz jego skala wydaje się być „przeszacowana” przez model.

Wykres I.20.

Udział eksportu w PKB (prawa oś) oraz struktura eksportu pod kątem strumienia kierowanego do UE15, Rosji i krajów ościennych oraz do pozostałych krajów NMS8 (lewa oś) przez poszczególne kraje NMS8 w latach 1996-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

2.3. Szoki podaży i popytu na pracę w krajach NMS8

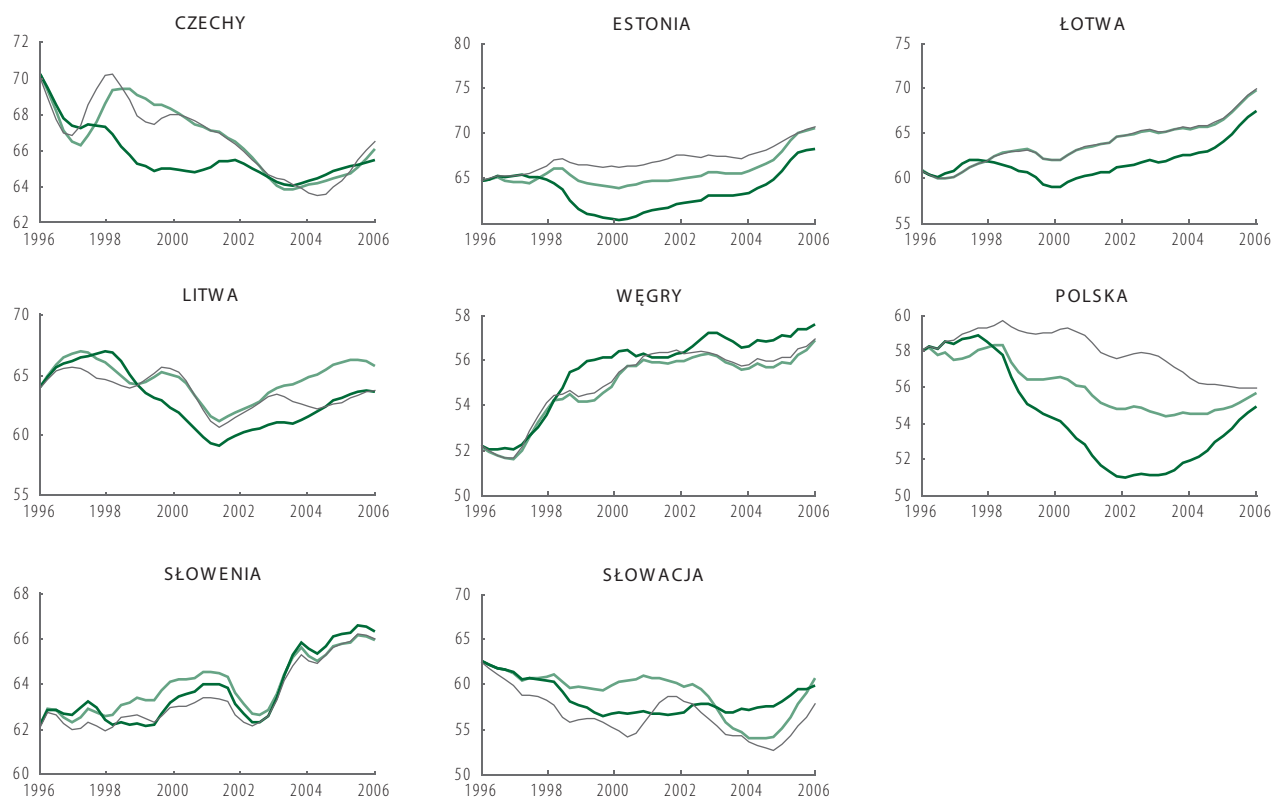
Obok zaburzeń zewnętrznych decydujący wpływ na kształtowanie się zatrudnienia i bezrobocia w krajach środkowoeuropejskich po roku 1996 miały szkoki podaży pracy oraz innowacje do procesu ustalania płac. Ponadto, wskazać można kraje, gdzie relatywnie większe znaczenie miały przesunięcia w podaży pracy (zwłaszcza Estonia, Polska i Słowacja), zaś w pozostałych krajach silniejsze było oddziaływanie szoków wynagrodzeń. Tym drugim poświęcamy uwagę w kolejnym podrozdziale, w niniejszym skupiając się na szokach podaży pracy i popytu na nią, jako że, zgodnie z dokonanymi estymacjami, spośród szoków wewnętrznych to innowacjom w podaży pracy przypisać można kluczowy wpływ dla ewolucji zatrudnienia i bezrobocia w Polsce.

Przez szok podaży i popytu należy przy tym rozumieć niezależne (tj. nie będące konsekwencją pozostałych wewnętrznych i zewnętrznych zaburzeń rozpatrywanych w modelu) zmiany podaży i popytu na pracę. Poniżej na wykresach I.21-I.22 prezentujemy jednak tylko wpływ szoków podaży, gdyż model nie zidentyfikował istotnych szoków popytowych w żadnym z analizowanych krajów. Innymi słowy, zgodnie z modelem wszelkie fluktuacje popytu na pracę były spowodowane wahaniami popytu zewnętrznego (tj. głównie reakcją na szok rosyjski) bądź były następstwem odchyień od trendu wzrostu produktywności pracy lub też wynikały z zaistnienia innowacji w procesie ustalania płac. Zgodnie z przeprowadzonymi estymacjami, nie można więc mówić o występowaniu w krajach NMS w latach 1996-2006 idiosynkratycznych, niezależnych od zmian w otoczeniu makroekonomicznym, przemian skłonności przedsiębiorstw do zatrudniania.

Inaczej przedstawia się to w przypadku podaży pracy, której egzogeniczne przesunięcia wystąpiły w kilku krajach, przy czym generalnie nie wywierały one istotnego wpływu na bezrobocie i były w całości absorbowane przez poziom zatrudnienia, produktywności pracy i wynagrodzeń.

Wykres I.21.

Wpływ szoków zagranicznych i zaburzeń podaży pracy na zatrudnienie w NMS8 (1996-2006)



— faktyczna trajektoria wskaźnika zatrudnienia — hipotetyczna trajektoria wskaźnika zatrudnienia w sytuacji braku zaburzeń w handlu zagranicznym
 — hipotetyczna trajektoria wskaźnika zatrudnienia w sytuacji braku zaburzeń w handlu zagranicznym połączonych z brakiem szoków podaży pracy

Wykres przedstawia faktyczną i hipotetyczne trajektorie wskaźnika zatrudnienia w sytuacji braku zaburzeń w handlu zagranicznym oraz braku tych zaburzeń połączonych z brakiem szoków podaży pracy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bukowski, Koloch, Lewandowski (2008).

W szczególności można powiedzieć, że w przypadku Polski i Estonii epizody dezaktywizacji sprawiły, iż ostateczny poziom zatrudnienia był niższy niż wynikałoby to ze średniookresowych tendencji i pozostałych rozpatrywanych szoków. Przy tym model wskazuje, że w Estonii spadek podaży pracy nastąpił w bezpośrednim następstwie szoku rosyjskiego, co wiązać można z rozszerzeniem skali i dostępności transferów społecznych w momencie pogorszenia kondycji rynku pracy, natomiast w Polsce negatywny szok podaży rysuje się już nieco wcześniej. Jest to spójne z argumentacją wskazującą, iż przyjęty w Polsce w drugiej połowie lat 90-tych model pasywnej polityki rynku pracy skłaniał ku dezaktywizacji (por. Bukowski et al., 2006). Co więcej, obniżenie podaży pracy w Estonii implikowało stratę w kategoriach wskaźnika zatrudnienia o znacznie mniej ważkich konsekwencjach dla wielkości produktu per capita i dobrobytu niż w Polsce, gdzie wskaźnik zatrudnienia od kilku lat jest o ponad 10 pkt. proc. niższy.

Należy podkreślić, że zidentyfikowany przez model brak wpływu egzogenicznych przesunięć w podaży pracy na poziom bezrobocia wskazuje, że w niektórych krajach, w tym w Polsce, pewną ceną za wzrost aktywności zawodowej byłby spadek poziomu produktywności (lecz nie jej stopy wzrostu) a w pewnym stopniu także płac realnych. Efekt ten byłby jednak niewielki, co ilustruje wykres I.22. Ponadto, wystąpiłby on dlatego, że dodatnie szoki podażowe oznaczają generalnie wyższą partycypację w rynku pracy osób o produktywności niskiej lub co najwyżej przeciętnej, w porównaniu oczywiście do osób już aktywnych przed wystąpieniem impulsu.¹⁴ Wynikająca stąd presja na obniżenie wynagrodzeń sprawia, że przejściowo stają się one niższe, co równocześnie umożliwia zwiększenie zatrudnienia, a także stwarza bodźce po stronie firm do inwestycji. W średnim i długim okresie wynagrodzenia realne podążać będą za produktywnością, a efekt takiego szoku podażowego w kategoriach zatrudnienia, wielkości produktu per capita i dobrobytu będzie pozytywny. Warto podkreślić, że wyniki dla krajów NMS wskazują na pochłanianie przez zatrudnienie innowacji w wielkości podaży pracy, co sugeruje, iż prowadzona w pewnych z nich dezaktywizująca polityka, mająca w zamyśle „uchronić” pracowników napotykających trudności z adaptacją do zmian warunków rynkowych, przyniosła im generalnie koszt w postaci niższego zatrudnienia, nie obniżając przy tym istotnie bezrobocia.

Wykres I.22.

Wpływ szoków zagranicznych i zaburzeń podaży pracy na produktywność pracy w NMS8 (1996-2006)



Wykres przedstawia faktyczną i hipotetyczne trajektorie produktu na pracującego w sytuacji braku zaburzeń w handlu zagranicznym oraz braku tych zaburzeń połączonych z brakiem szoków podaży pracy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bukowski, Koloch, Lewandowski (2008).

¹⁴ Model wskazuje na wystąpienie takich dodatnich szoków na Słowacji i Słowenii. W istocie sugeruje on również ich wpływ na obniżenie trendu produktywności. Jednak zarazem model sugeruje wystąpienie w tych krajach szoków wynagrodzeń o przeciwnych konsekwencjach dla zatrudnienia niż szok podaży pracy (por. wykres I.24), co można postrzegać jako konsekwencję założenia jednorodności relacji kointegrującej w panelu. Dlatego też nie rozważamy szerzej tych potencjalnych impulsów podażowych.

2.4. Wpływ innowacji do procesu ustalania wynagrodzeń na rynki pracy NMS⁸

Przez zaburzenia procesu ustalania wynagrodzeń rozumie się takie zmiany płac realnych, których nie można przypisać ewolucji produktywności, podaży pracy i popytu na nią. Rynek pracy jest niedoskonale konkurencyjny, a mechanizm formowania wynagrodzeń określa kształtowanie się równowagi na tym rynku i jego zdolność absorpcji pozostałych z rozważanych przez nas szoków (por. Cahuc, Zylberberg, 2004). Dzieje się tak dlatego, że płace ustalone są w wyniku negocjacji między pracodawcami i pracownikami, a niezależnie od sposobu, w jaki się one odbywają, płace cechują się sztywnościami, które można podzielić na nominalne i realne (por. Blanchard, 2005). Szoki wynagrodzeń mogą więc wynikać ze sztywności realnych, gdy płace realne nie reagują w odpowiedzi na zmiany produktywności, zatrudnienia i bezrobocia w sposób wskazywany przez wiążącą te zmienne zależność „równowagową”. Szoki te mogą wynikać też z egzogenicznych modyfikacji mechanizmu ustalania wynagrodzeń (np. wzrost/spadek siły przetargowej pracowników) lub oczekiwań płacowych (np. w następstwie zwiększenia/obniżenia dochodów możliwych do uzyskania z innych źródeł niż praca, jak zasiłek dla bezrobotnych). Szoki tego rodzaju mają więc kluczowe znaczenie dla rynku pracy – Jacobson, Vredin, Warne (1997)¹⁵ właśnie innowacjom procesu ustalania wynagrodzeń przypisują rolę determinant wielkości zatrudnienia i bezrobocia w długim okresie.

Model SVECM wskazuje, że w szeregu krajów NMS bezrobocie byłoby niższe, a zatrudnienie wyższe, gdyby realne wynagrodzenia w analizowanym okresie rosły nieco wolniej. Luka ta jest szczególnie duża w przypadku Słowacji, w której odpowiada za znaczną część przyrostu bezrobocia i spadku zatrudnienia po szoku rosyjskim. Można sądzić, że mamy tu do czynienia z nadmierną identyfikacją szoku wynagrodzeniowego na Słowacji spowodowaną tym, że dynamika płac realnych w tym kraju kształtowała się odmiennie od innych państw regionu, w znacznie większym stopniu podążając w ślad za dyskrecyjnymi decyzjami rządowymi (por. Ramka I.2).¹⁶

Również w Czechach wynagrodzenia wywarły duży wpływ na wzrost bezrobocia, czy też raczej na jego utrzymywanie się. Wynika to z tego, że zarówno w roku 1997, po wystąpieniu kryzysu finansowego, jak i na przestrzeni lat 2002-2004, dynamika wzrostu płac realnych w tym kraju przewyższała wyraźnie wzrost produktywności, przyczyniając się do inercji skutków negatywnych zaburzeń na rynku pracy, które poprzedzały te dwa epizody „nadmiernej” dynamiki płac.

Natomiast wśród krajów bałtyckich, też przecież dotkniętych silnym zaburzeniem zewnętrznym w postaci kryzysu rosyjskiego, jedynie na Litwie wynagrodzenia wywierały istotny wpływ na wielkość bezrobocia, czy też ściślej, na jego inercję w przeciągu około dziesięciu kwartałów po kryzysie rosyjskim. W Estonii szoki wynagrodzeń praktycznie nie odgrywały roli, a w przypadku Łotwy można sądzić, że – zgodnie z wynikami estymacji – po absorpcji na rynku pracy bezpośrednich skutków szoku rosyjskiego, wysoka dynamika wynagrodzeń spowolniła dalszą redukcję wskaźnika bezrobocia w skali około 1 pkt. proc. rocznie, co jednak nie oznaczało zatrzymania spadkowej tendencji bezrobocia.

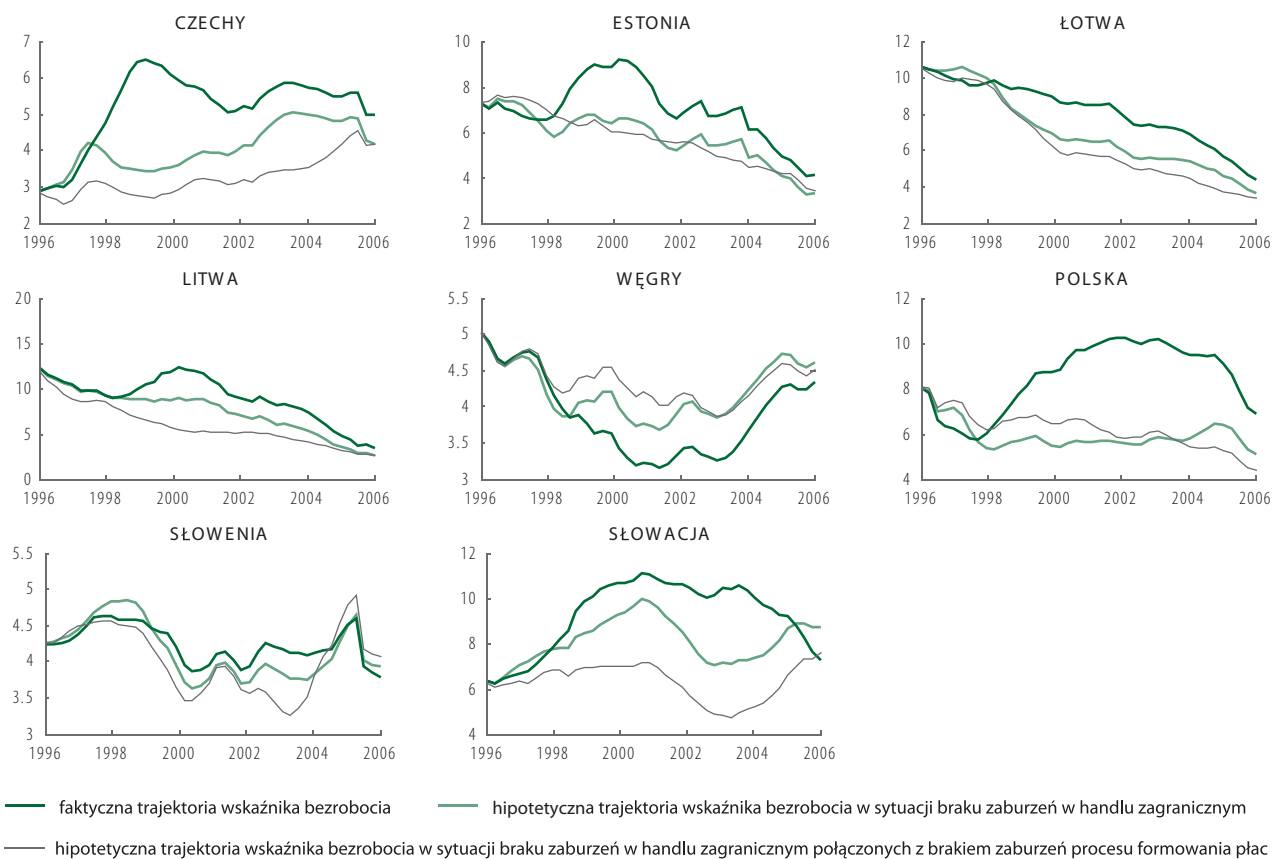
Na tym tle, Polska jawi się jako kraj, gdzie kształtowanie się wynagrodzeń realnych w umiarkowanym zakresie obniżało bezrobocie i zwiększało zatrudnienie na przestrzeni lat 1996-2002/2003 (por. wykresy I.23-I.24), a następnie wpływ ten uległ odwróceniu. W znacznej mierze wynika to z tego, że model wskazuje na wolniejszą, tj. „sprzyjającą” zatrudnieniu, dynamikę wynagrodzeń realnych na początku omawianego okresu, która sprawia, że w momencie wystąpienia szoku rosyjskiego i zapoczątkowania wzrostu bezrobocia, relacje między produktywnością a wynagrodzeniami realnymi były przeciętnie rzecz biorąc „korzystne”, tzn. umożliwiały nieco wyższy poziom zatrudnienia i niższy bezrobocia, niż zrealizowałyby się, gdyby wynagrodzenia nie odchyliły się (w dół) od relacji wiążącej je z produktywnością. Bezpośrednio po wystąpieniu szoku rosyjskiego ewolucja wynagrodzeń nie intensyfikowała więc jego skutków.

¹⁵ Jacobson, Vredin, Warne (1997) posługują się modelem skonstruowanym podobnie jak omawiany w opracowaniu, lecz estymowanym dla poszczególnych krajów skandynawskich.

¹⁶ Z powodu tej „nadmiernej identyfikacji” model wskazuje też występowanie dodatnich szoków podaży pracy na Słowacji, które niejako „równoważą” dodatni wpływ na bezrobocie zaburzeń do formowania wynagrodzeń. Dlatego też wydaje się, że ten konkretny wynik należy interpretować z rezerwą, choć jak opisuje Ramka I.2, można z dużą dozą pewności wskazać epizod „nadmiernego” wzrostu wynagrodzeń realnych na Słowacji, a z drugiej strony, można również oczekiwać, że dodatni impuls podaży pracy mógł wystąpić w ostatnich kilku latach, gdy na Słowacji dokonano się stopniowa redukcji wielkości opodatkowania i nieznaczny spadek transferów społecznych (por. MPIP, 2006).

Wykres I.23.

Wpływ szoków zagranicznych i zaburzeń procesu ustalania wynagrodzeń na bezrobocie w NMS8 (1996-2006)



Wykres przedstawia faktyczną i hipotetyczne trajektorie wskaźnika bezrobocia (odsetka bezrobotnych w populacji 15-64) w sytuacji braku zaburzeń w handlu zagranicznym oraz braku tych zaburzeń połączonych z brakiem zaburzeń procesu formowania płac łącznie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bukowski, Koloch, Lewandowski (2008).

Warto zauważyć, że model sugeruje jednak występowanie w Polsce od roku 2001, przeciętnie rzecz biorąc, dodatnich szoków wynagrodzeń. Ekstrakcja szoku rosyjskiego (a dokładnie, wpływu zaburzeń w handlu zagranicznym) implikuje bowiem praktycznie stabilne kształtowanie się hipotetycznego wskaźnika bezrobocia w latach 1998-2003, zaś dodatkowe „wyłączenie” zaburzeń do wynagrodzeń wskazuje, że od roku 2001 zanika, omówiony powyżej, „korzystny” wpływ kształtowania się płac realnych na bezrobocie w Polsce (por. wykres I.23). Na przestrzeni lat 2000-2002 w Polsce obniżyła się dynamika wzrostu całkowitej produktywności czynników produkcji (por. MPiPS, 2006), co stworzyło presję na redukcję tempa wzrostu wynagrodzeń. Co prawda dynamika płac realnych była wówczas umiarkowana, jednak można sądzić, że w obliczu głębokiego spowolnienia wzrostu gospodarczego i spadku rentowności przedsiębiorstw, osłabienie wzrostu kosztów pracy nie było na tyle duże, by zapobiec (dalszym) zwolnieniom osób niskoprodukcyjnych. Tym samym model wskazuje, że bardziej elastyczna reakcja wynagrodzeń w Polsce na spowolnienie gospodarcze, które wystąpiło w roku 2001 po trwającym kilka kwartałów wzroście bezrobocia i spadku zatrudnienia, mogła zapobiec aż tak znacznemu wzrostowi bezrobocia, jaki obserwowaliśmy w rzeczywistości.

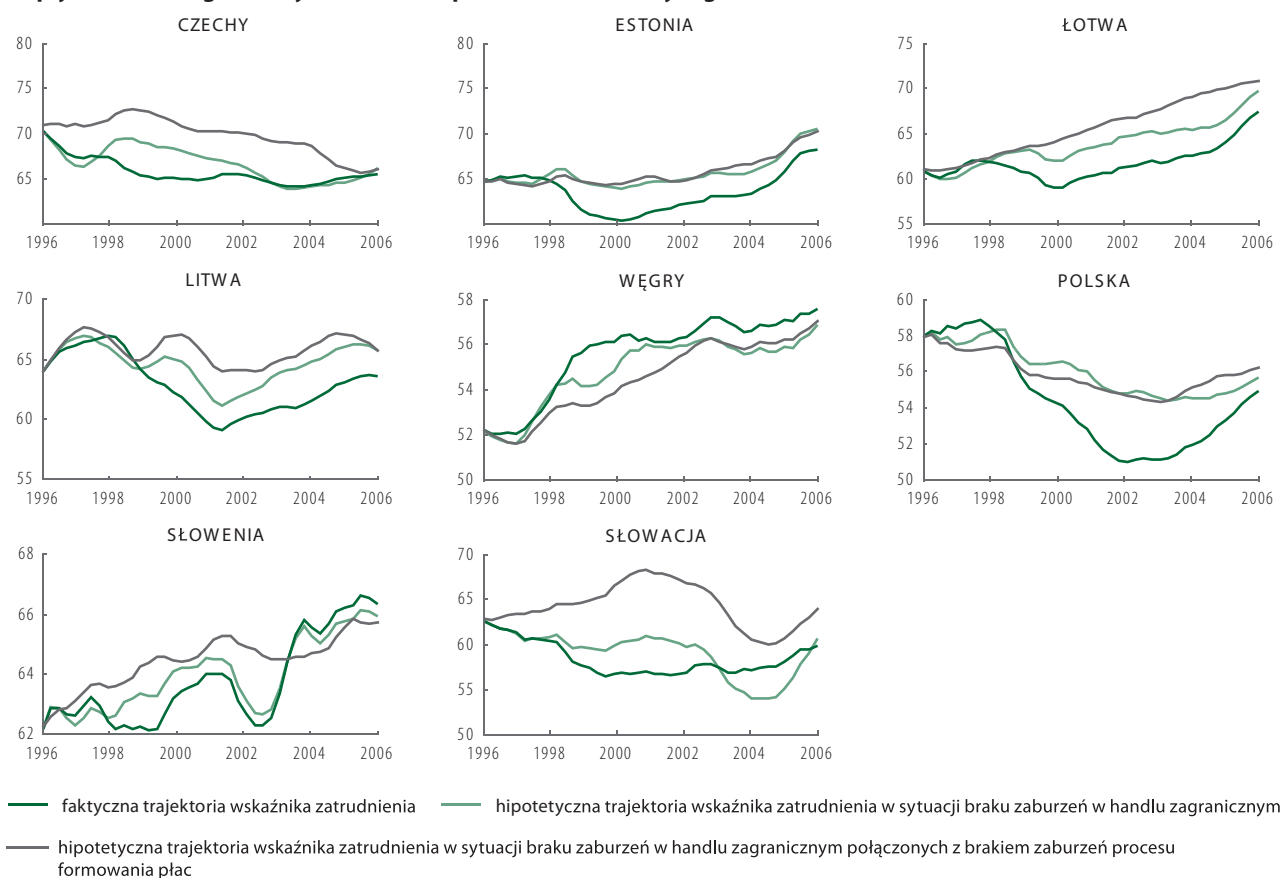
Następnie, wskazywane przez model utrzymywanie się „nadmiernej” presji na wynagrodzenia w Polsce oznacza, że po roku 2004 wystąpił przeciwny impuls ze strony płac realnych niż we wcześniejszym epizodzie wzrostu zatrudnienia lat 1996-1998. Wiąże się on z wysoką dynamiką realnych wynagrodzeń przy rosnącej, lecz w miarę wzrostu zatrudnienia w ostatnim okresie – rosnącej coraz wolniej, produktywności (por. MPiPS, 2006), co spowalnia tempo i głębokość spadku bezrobocia. Można przyjąć, że w hipotetycznym przypadku braku zaburzeń zewnętrznych i doskonałej elastyczności wynagrodzeń, wskaźnik bezrobocia w Polsce kształtowałby się obecnie na poziomie zbliżonym obserwowanemu w krajach bałtyckich (por. wykres I.23). Równocześnie, nadal utrzymywałaby się luka we wskaźniku zatrudnienia (por. wykres I.24), co unaocznia znaczenie negatywnych szoków podaży pracy, jakie wystąpiły na polskim rynku pracy i spowodowały skurczenie efektywnego zasobu pracy.

Ramka I.2. Szoki wynagrodzeń na Słowacji

Dla ewolucji wynagrodzeń realnych na Słowacji duże znaczenie miała polityka rządu podporządkowana cyklowi politycznemu. Rok 2002 był rokiem wyborczym, w którym przez zamrożenie cen regulowanych, mających duże znaczenie dla kosztów utrzymania przeciętnie i nisko zarabiającej części społeczeństwa, dynamika wzrostu cen obniżona została do 3-4 proc. w skali roku, o kilka pkt. proc. mniej niż w pozostałych krajach regionu. Równocześnie nastąpił wzrost wynagrodzeń w sferze budżetowej, przekładający się na wysoką dynamikę wzrostu przeciętnych realnych wynagrodzeń. Jednak już w kolejnym roku nastąpiło „odreagowanie” tego procesu – dynamika cen istotnie wzrosła po podwyżkach cen administrowanych, zaś wynagrodzenia nominalne w sferze budżetowej niemal nie zwiększyły się, przez co przeciętne wynagrodzenia realne spadły. Te znaczne wahania płac realnych sprawiają, że znaczenie szoków wynagrodzeń na Słowacji jest większe, niż w pozostałych krajach NMS.

Wykres I.24.

Wpływ szoków zagranicznych i zaburzeń procesu ustalania wynagrodzeń na zatrudnienie w NMS8 (1996-2006)



Wykres przedstawia faktyczną i hipotetyczne trajektorie wskaźnika zatrudnienia (odsetka pracujących w populacji 15-64) w sytuacji braku zaburzeń w handlu zagranicznym oraz braku tych zaburzeń połączonych z brakiem innowacji do procesu formowania płac łącznie).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bukowski, Koloch, Lewandowski (2008).

2.5. Polityka makroekonomiczna a bezrobocie i zatrudnienie w krajach NMS8

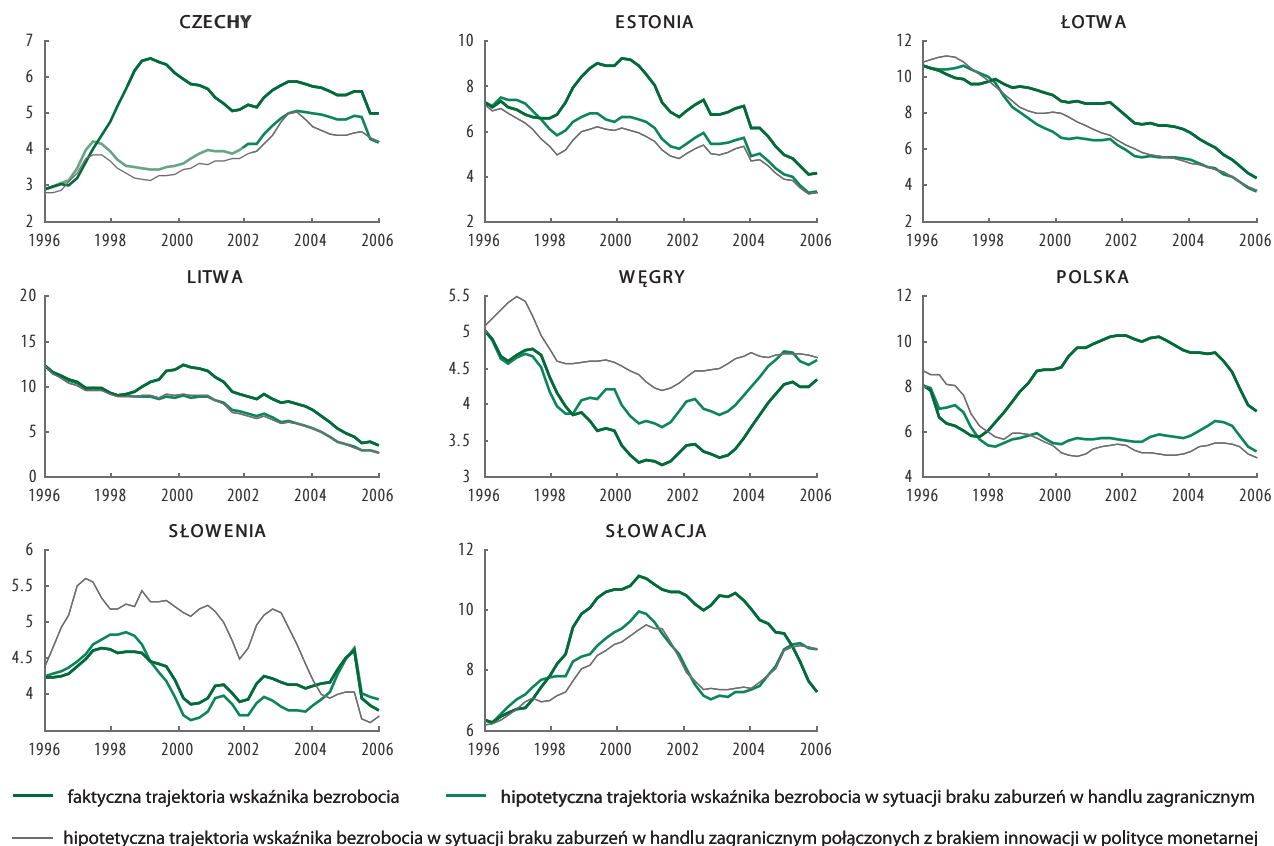
Ostatnią kategorię zaburzeń, jaką analizujemy w modelu, i która mogła potencjalnie modyfikować sytuację na rynkach pracy NMS8, stanowią szoki monetarne i fiskalne. Ponieważ znaczenie tych drugich okazało się znikome, w niniejszym punkcie koncentrujemy się na polityce pieniężnej. W kilku krajach model identyfikuje, trwające kilka kwartałów, epizody jej zaostrzenia w postaci wzrostu realnych stóp procentowych.¹⁷ We wszystkich wypadkach szoki te wywarły wpływ przede wszystkim na bezrobocie, a w znacznie mniejszym stopniu na zatrudnienie. Dlatego prezentujemy jedynie implikacje szoków monetarnych dla ewolucji bezrobocia w analizowanych krajach.¹⁸

¹⁷ Stosowana metodologia zapewnia, że „szok monetarny” to zmiana stopy procentowej niezależna od reakcji na zaburzenia pozostałych modelowanych zmiennych makroekonomicznych.

¹⁸ Model sugeruje, że polityka monetarna w Słowenii obniżyła bezrobocie, zwłaszcza pod koniec lat 90-tych. Choć jest to wpływ nieznaczny, rzędu 1 pkt. proc. wskaźnika bezrobocia, wymaga on komentarza. Słowenia stosowała wówczas ograniczenia w przepływie kapitału i utrzymywała znacznie niższe stopy procentowe niż inne kraje NMS. Model oszacowany na panelu krajów nakłada więc na Słowenię zależności, między stopami procentowymi a pozostałymi zmiennymi, przeciętnie obowiązujące w grupie NMS8, z których większość prowadziła politykę pieniężną w innym kontekście instytucjonalnym. Stąd artefakt widoczny na wykresie I.25.

Wykres I.25.

Wpływ szoków zagranicznych i innowacji w polityce monetarnej na bezrobocie w NMS8 (1996-2006)



Wykres przedstawia faktyczną i hipotetyczne trajektorie wskaźnika bezrobocia (odsetka bezrobotnych w populacji 15-64) w sytuacji braku zaburzeń w handlu zagranicznym oraz braku tych zaburzeń połączonych z brakiem innowacji w polityce monetarnej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bukowski, Koloch, Lewandowski (2008).

Zacieśnienie polityki monetarnej po wystąpieniu kryzysu finansowego w Czechach, przyczyniło się nieco do wyższego bezrobocia w Czechach i Słowacji. Przy tym w Czechach wpływ ten utrzymywał się dłużej niż na Słowacji, gdzie od 2001 roku model wskazuje neutralność polityki pieniężnej dla rynku pracy. Wydaje się jednak, że odzwierciedla to znaczną inercję szoków na rynku pracy w Czechach, widoczną też dla innych zaburzeń.

W przypadku Polski model wskazuje na wystąpienie epizodu restrykcyjnej polityki w roku 2001, gdy Rada Polityki Pieniężnej w reakcji na (jak podkreślają MPIP, 2006) szok podaży, który został przez NBP zidentyfikowany jako szok nominalny, znacznie podniosła stopy banku centralnego. Skonstruowany model SVECM przypisuje temu działaniu istotny, choć umiarkowany w skali, wpływ na poziom bezrobocia w latach 2001-2002, wskazując, że gdyby do wspomnianego zaostrzenia nie doszło, wskaźnik bezrobocia byłby o ok. 1 pkt. proc. niższy w apogeum spowolnienia gospodarczego lat 2001-2002. Ponadto, analogiczny wpływ wywarło zaostrzenie polityki pieniężnej w roku 2004 w odpowiedzi na przejściowe podniesienie dynamiki cen związane z akcesją unijną. Oprócz Polski taką reakcję podjęły władze monetarne Czech, czemu model również przypisuje znaczenie dla osłabienia skali spadku bezrobocia, jaki zachodził wówczas ze względu na inne czynniki makroekonomiczne.

Ostatecznie, w krajach bałtyckich, które ze względu na reżim kursowy nie dysponowały autonomiczną polityką pieniężną, model wskazuje na marginalne znaczenie szoków, które w tym przypadku należałoby nazywać raczej „zaburzeniami realnej stopy procentowej”, na ewolucję rynku pracy. Zwłaszcza, że zachodzące powszechnie, szczególnie przed rokiem 2003, procesy dezinflacyjne i rosnąca wiarygodność gospodarek NMS na globalnym rynku finansowym sprawiały, że zarówno podstawowe stopy banków centralnych, jak i rynkowe stopy procentowe, wykazywały średniookresową tendencję spadkową, także w kategoriach realnych. Sprawia to, że identyfikacja w modelu szoków monetarnych na początku analizowanego okresu, gdy stopy nominalne oraz tempo zmian cen były generalnie zauważalnie wyższe niż w bieżącej dekadzie, jest obciążona dużą niepewnością. Analiza faktycznej roli polityki pieniężnej na Węgrzech jest więc utrudniona przez silny impuls na samym początku próby, który dominuje nad późniejszymi innowacjami.

Podsumowanie

W ostatnich czterech latach gospodarka Polska zdołała zaabsorbować całość wzrostu bezrobocia i spadku zatrudnienia, które nawarstwiły się w latach 1999-2002. Podobnie stało się też na Słowacji, która pod względem przemian na rynku pracy najbardziej ze wszystkich państw środkowo-europejskich przypomina Polskę – doświadczyła bowiem wyraźnego wzrostu bezrobocia na przełomie dekad, znacznie większego i bardziej długotrwałego niż w pozostałych krajach NMS.

Główną determinantą spadku bezrobocia w Polsce był przy tym szybki przyrost liczby pracujących. Objął one wszystkie grupy wiekowe, jakie z reguły wyróżnia się analizując rynek pracy, choć najbardziej dynamiczny charakter miał wśród osób przed 45 roku życia, które też jako pierwsze skorzystały z rosnącego popytu na pracę. Z pewnym opóźnieniem, jak można sądzić, wraz ze zmniejszaniem się rezerwuaru siły roboczej osób w *prime-age* i młodszych, firmy sięgały po pracowników starszych, których wskaźniki zatrudnienia także z czasem odnotowały zauważalny wzrost. Wysoka dynamika kreacji miejsc pracy w firmach sektora prywatnego sprawiła, że rosnące zatrudnienie objęło wszystkie sekcje gospodarki poza rolnictwem i energetyką, największą intensywnością charakteryzując się w branżach o mocno procyklicznej aktywności, ale również w wysokoproduktywnych dziedzinach usług i przemyśle. W konsekwencji, umożliwiło to integrację z rynkiem pracy rosnącej populacji osób korzystających z boom'u edukacyjnego, z drugiej strony przekładając się na silny wzrost zatrudnienia osób dysponujących praktycznymi, zawodowymi umiejętnościami.

Prawidłowości te świadczą o cyklicznym charakterze poprawy sytuacji na polskim rynku pracy. W istocie, ożywienie gospodarcze i na rynku pracy przeżywało równoległe większość krajów europejskich. Zniwelowanie przez ostatnie trzy lata dystansu Polski względem krajów UE15 i NMS9 o odpowiednio 3 i 4 pkt. proc. wskaźnika zatrudnienia i 8,3 i 6,6 pkt. proc. stopy bezrobocia jest bezapelacyjnie pozytywnym, lecz tylko w umiarkowanym zakresie poprawiło pozycję Polski na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej. Wynika to przede wszystkim z tego, że od wielu lat cechą polskiego rynku pracy, niezmiennie negatywnie odróżniającą go od innych rynków europejskich, jest systematycznie kurcząca się aktywność zawodowa. O ile w ostatnich latach we wszystkich krajach UE15 nastąpił wzrost podaży pracy, to w Polsce kontynuowane były wcześniejsze, negatywne tendencje dezaktywizacyjne. Wyróżnia to Polskę nie tylko na tle starych, ale także nowych krajów członkowskich UE, a znaczenie nieznacznego spadku podaży pracy na rynku krajowym osób w *prime-age*, jakie można wiązać z podejmowaniem czasowych migracji zarobkowych, ma marginalne znaczenie w zestawieniu z postępującym spadkiem podaży pracy osób starszych.

Dokonana w niniejszej części dekompozycja zmian zatrudnienia i bezrobocia, jakie wystąpiły w nowych krajach członkowskich UE w latach 1996-2006, na kontrybucję egzogenicznych i endogenicznych szoków strukturalnych pokazała, że o ile w przeszłości rynki pracy tych krajów były kształtowane głównie przez fluktuacje w handlu zagranicznym, a kluczową rolę odegrał kryzys rosyjski, to obecnie prawdopodobny wpływ tego rodzaju zaburzeń jest ograniczony. Niższe zagrożenie negatywnymi skutkami dekonjunkury u jednego z partnerów handlowych wynika przede wszystkim z dywersyfikacji eksportu i przesunięcia jego strumieni na rzecz krajów Europy Zachodniej. Skala wahań cyklicznych w UE15 i ryzyko wystąpienia w ich gospodarkach idiosynkratycznych szoków o poważnych skutkach dla krajów NMS, jest bowiem mniejsze niż Rosji i WNP.

W wypadku szoków wewnętrznych, podstawowe znaczenie dla ewolucji bezrobocia i zatrudnienia miały zaburzenia podaży pracy oraz innowacje do procesu kształtowania się wynagrodzeń realnych. Pierwsze z nich, w postaci procesów dezaktywizacyjnych zapoczątkowanych w Polsce jeszcze w okresie rosnącego zatrudnienia drugiej połowy lat 90-tych, w momencie najniższego zatrudnienia ostatnich kilkunastu lat, czyli w roku 2002, wniosły do różnicy między faktycznym wskaźnikiem zatrudnienia, a jego hipotetyczną trajektorią pod warunkiem braku tego rodzaju szoków, niemalże identyczny wkład jak zaburzenia zewnętrzne, zaś ich konsekwencje są nadal widoczne. Choć w bezpośrednim następstwie szoku rosyjskiego w Polsce prawdopodobnie nie wystąpiły sztywności wynagrodzeń w skali takiej jak w Czechach i Słowacji, gdzie wyższe wynagrodzenia zatrudnionych miały cenę w postaci dłuższego bezrobocia wśród osób tej pracy pozbawionych i trudności z szybką absorpcją pierwotnego szoku makroekonomicznego, to jednak po roku 2001 można mówić o pewnej „nadmiernej” presji na wynagrodzenia realne w Polsce.

Obserwacje, że od roku 2004 rosnącemu zatrudnieniu i malejącemu bezrobociu:

- towarzyszy stabilna lub wręcz obniżająca się podaż pracy, którą w modelu identyfikujemy jako negatywny szok podaży pracy;
- równocześnie słabnie dynamika wzrostu produktywności i zarysowuje się dodatni szok wynagrodzeń realnych;

wskazują, że na polskim rynku pracy występuje bariera podażowa nie tylko niskiej aktywności zawodowej ogółem, lecz również w postaci relatywnie ograniczonego zasobu pracowników o wysokiej produktywności i umiejętnościach odpowiadających zapotrzebowaniu strony popytowej. W części drugiej prezentujemy spójne z tym przypuszczeniem obserwacje na temat przeobrażeń polskiego rynku pracy pod kątem kontraktowania i organizacji pracy.

Ostatecznie, zwłaszcza w okresach dekonjunkury na rynek pracy oddziaływać może także polityka pieniężna. Jak pokazaliśmy, epizod jej zaostrzenia w roku 2001 doprowadził do dodatkowego wzrostu bezrobocia ponad poziom indukowany przez kryzys rosyjski i cykliczne spowolnienie tego okresu.

Część **II.** Adaptacyjność do zmian gospodarczych

Autorzy:

Anna Baranowska
Piotr Lewandowski

Współpraca:

Paweł Gołębiowski

41	Wprowadzenie
42	1. Elastyczność i adaptacyjność a elastyczne formy zatrudnienia
42	1.1. Prawo pracy a sztywności na rynku pracy
43	1.2. Adaptacyjność a formy i organizacja zatrudnienia
44	1.3. Prawna ochrona zatrudnienia – Polska na tle UE i NMS
45	2. Nietypowe formy zatrudnienia – uzasadnienia teoretyczne, prawidłowości empiryczne i sytuacja w Polsce
45	2.1. Umowy na czas określony i praca tymczasowa
51	2.2. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze etatu i elastyczny czas pracy
54	2.3. Elastyczność miejsca pracy – telepraca
56	3. Nietypowe formy zatrudnienia na polskim rynku pracy
56	3.1. Upowszechnienie umów na czas określony na polskim rynku pracy
60	3.2. Elastyczne formy zatrudnienia a aktywność zawodowa osób młodych w Polsce
62	3.3. Praca na część etatu i elastyczność czasu pracy a aktywność zawodowa kobiet w Polsce
67	3.4. Elastyczne formy zatrudnienia a integracja zawodowa osób starszych w Polsce
70	Podsumowanie

SPIS TABEL

- 50 **Tabela II.1.** Główne aspekty regulacji prawnej pracy tymczasowej w krajach Unii Europejskiej i Norwegii
- 58 **Tabela II.2.** Praca na czas określony wg sekcji PKD w Polsce w latach 2001 i 2007 (pierwsze 2 kwartały)
- 59 **Tabela II.3.** Przepływy na rynku pracy pracujących na czas określony względem bezrobotnych i względem pracujących na czas nieokreślony, lata 2005/2006
- 59 **Tabela II.4.** Przepływy na rynku pracy w okresie 2005/2006 osób bezrobotnych w roku 2004 i pracujących na czas określony w roku 2005 względem bezrobotnych w roku 2004 oraz 2005
- 64 **Tabela II.5.** Wyniki modelu wielomianowego prawdopodobieństwa pozostawania bez pracy lub zmniejszenia wymiaru czasu pracy przez kobiety w wieku 18-39 lat.
- 65 **Tabela II.6.** Ustawodawstwo dotyczące zatrudnienia w niepełnym wymiarze
- 66 **Tabela II.7.** Dostępność i koszty instytucjonalnej opieki nad dziećmi
- 66 **Tabela II.8.** Stopa zastąpienia dochodu do dyspozycji wg wymiaru pracy drugiego żywiciela rodziny (w proc.)

SPIS RAMEK

- 46 **Ramka II.1.** Rozwój zatrudnienia na czas określony w Szwecji
- 47 **Ramka II.2.** Praca na czas określony w Hiszpanii – dualny rynek pracy
- 53 **Ramka II.3.** Praca w niepełnym wymiarze w Holandii
- 61 **Ramka II.4.** Dual system – studium przypadku Niemiec
- 63 **Ramka II.5.** Modele polityki społecznej
- 67 **Ramka II.6.** Bariery zakładania przedsiębiorstw a zatrudnienie kobiet
- 69 **Ramka II.7.** „Gradual retirement” w Finlandii, Japonii, Stanach Zjednoczonych i Francji

SPIS WYKRESÓW

- 45 **Wykres II.1.** Restrykcyjność prawnej ochrony zatrudnienia mierzona indeksem EPL w krajach OECD oraz wybranych krajach europejskich w roku 2006
- 48 **Wykres II.2.** Udział osób zatrudnionych na czas określony oraz przez agencje pracy tymczasowej w całkowitej liczbie pracowników najemnych (w wieku 15-64 lat) w wybranych krajach europejskich w roku 2006 (w proc.)
- 49 **Wykres II.3.** Odsetek pracowników terminowych w zatrudnieniu ogółem a odsetek pracowników terminowych wśród pracujących wieku 15-24 lat w krajach europejskich w roku 2006 (w proc.)
- 49 **Wykres II.4.** Udział osób w wieku 15-24 lat wśród zatrudnionych na czas określony i tymczasowo w wybranych krajach europejskich w roku 2006 (w proc.)
- 52 **Wykres II.5.** Udział pracowników niepełno-etatowych w zatrudnieniu ogółem krajów europejskich w roku 2006 (proc.)
- 52 **Wykres II.6.** Dekompozycja różnicy odsetka pracowników niepełno-etatowych w zatrudnieniu ogółem krajów europejskich od przeciętnej w UE15 w roku 2006 (pkt. proc.) na strukturę sektorową zatrudnienia oraz intensywność wykorzystania pracy na część etatu
- 55 **Wykres II.7.** Udział telepracowników domowych w zatrudnieniu w wybranych krajach (w proc.)
- 55 **Wykres II.8.** Udział telepracowników nomadycznych w zatrudnieniu w wybranych krajach (w proc.)
- 57 **Wykres II.9.** Struktura zatrudnienia w Polsce wg poziomu wykształcenia w latach 2001-2007 (pierwsze 2 kwartały)

- 57 **Wykres II.10.** Udział osób zatrudnionych na czas określony wśród pracowników najemnych wg wykształcenia w Polsce w latach 2001-2007 (pierwsze 2 kwartały)
- 61 **Wykres II.11.** Krzywe Kaplana Meiera prawdopodobieństwa niepodejmowania pierwszej pracy przez umowę na czas określony wg roku ukończenia nauki
- 61 **Wykres II.12.** Krzywe Kaplana Meiera prawdopodobieństwa niepodejmowania pierwszej pracy przez umowę na czas nieokreślony wg roku ukończenia nauki
- 62 **Wykres II.13.** Aktywność zawodowa w cyklu życia kobiet i mężczyzn w Polsce i krajach UE15 w roku 2006
- 62 **Wykres II.14.** Odsetek osób sprawujących opiekę nad dziećmi lub osobami starszymi wg wieku i płci w Polsce (w proc.)
- 63 **Wykres II.15.** Status na rynku pracy kobiet w wieku 18-39 lat z dzieckiem do lat 7 w krajach europejskich w roku 2006
- 68 **Wykres II.16.** Odsetek osób starszych (50-64 lat), którym choroba lub niepełnosprawność utrudnia wykonywanie codziennych czynności
- 68 **Wykres II.17.** Wskaźnik zatrudnienia w niepełnym wymiarze starszych osób wg dobrowolności jej podejmowania w krajach europejskich w roku 2006

Wprowadzenie

Zagadnienie elastyczności należy do najczęściej poruszanych tematów w obszarze rynku pracy i znaczną uwagę poświęca się mu zarówno w badaniach naukowych, jak i w debacie publicznej. Pokrewna elastyczności, choć z nią nie tożsama, jest adaptacyjność. Elastyczny rynek pracy bywa często postrzegany jako rynek, na którym zakres regulacji prawnych jest niewielki i/lub są one mało restrykcyjne. Z ekonomicznego punktu widzenia jest to pogląd niewłaściwy, ponieważ elastyczny rynek pracy jest zagadnieniem szerszym, a restrykcyjność prawa pracy oraz związane z nią tzw. elastyczne formy zatrudnienia (w skrócie EFZ) są ważnym, lecz nie jedynym czynnikiem determinującym elastyczność tego rynku. Ta bowiem oznacza zdolność danego rynku – pracy, kapitału bądź dóbr – do osiągnięcia równowagi optymalnej. Pod pojęciem tym rozumiemy równowagę optymalną w sensie Pareto, tzn. sytuację, od której odstępianie wiąże się z pogorszeniem dobrobytu co najmniej jednego z podmiotów uczestniczących w wymianie rynkowej. Na rynku elastycznym szoki absorbowane są więc szybko, zaś odchylenia od równowagi – niezauważalnie małe.

Adaptacyjność, rozumiana jako zdolność dostosowania się pracowników, bezrobotnych oraz firm do aktualnych warunków rynkowych, również związana jest z występowaniem szoków makroekonomicznych. Ma ona jednak również inny ważny wymiar, gdyż wyzwania napotymane na rynku pracy przez pracowników są nieco inne na różnych etapach życia i kariery zawodowej, której znaczenie dla alokacji czasu pomiędzy pracą rynkową, prowadzenie gospodarstwa domowego, pozostałe obowiązki i czas wolny, też ulega zmianie wraz z wiekiem. Również wykształcenie i doświadczenie zawodowe określają umiejętność przystosowania się poszczególnych pracowników do zmian generalnej sytuacji na rynku pracy, oczekiwań pracodawców i przyswojenia innowacji technologicznych. Adaptacyjność po stronie podaży pracy ma więc dwa wymiary – jeden związany z przemianami w otoczeniu rynkowym, a drugi wyznaczany przez ewolucję pozycji na rynku pracy wraz z osiąganiem kolejnych etapów kariery zawodowej w cyklu życia.

Problematyce adaptacyjności poświęcamy tę część opracowania, szczególną uwagę przywiązując do roli, jaką odgrywają dla niej nowoczesne sposoby kontraktowania i organizacji pracy. Wskazujemy więc, jak formy zatrudnienia inne niż tradycyjna umowa o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze godzin, a także większa niż zwyczajowo występująca, swoboda kształtowania czasu i miejsca pracy, mogą wspierać elastyczność i adaptacyjność. Oceniamy, jakie konsekwencje dla zmian w strukturze zatrudnienia pod kątem form zatrudnienia miała ewolucja polskiego rynku pracy w ostatnich latach i czynniki instytucjonalne, a także jakie niesie to implikacje dla popytowej i podaźowej strony rynku pracy. Przy tym, sytuację w Polsce osadzamy w kontekście prawidłowości obserwowanych w krajach UE i NMS. Ostatecznie podejmujemy kwestię wykorzystania na polskim rynku pracy tych form zatrudnienia, których potencjał dla aktywizacji zawodowej osób o względnie słabszej na nim pozycji, wydaje się, na podstawie ustaleń ekonomii pracy i doświadczeń międzynarodowych, największy. Część kończy podsumowanie, w którym sygnalizujemy implikacje rozwoju nietypowych form zatrudnienia dla elastyczności, adaptacyjności i dobrobytu w Polsce, a także warunki brzegowe, które powinny być spełnione, by zminimalizowane zostało ryzyko wystąpienia negatywnych stron tych procesów.

1. Elastyczność i adaptacyjność a elastyczne formy zatrudnienia

1.1. Prawo pracy a sztywności na rynku pracy

Zdefiniowany powyżej idealny, doskonale elastyczny i natychmiast absorbujący szoki rynek, jest konstruktem teoretycznym, wyznaczającym ramy myślenia o elastyczności, ale w praktyce niemożliwym do zaobserwowania. Nieodłączną cechą rzeczywistości gospodarczej jest bowiem występowanie tzw. sztywności, które utrudniają transmisję impulsów i adaptację podmiotów gospodarczych do zmieniających się warunków rynkowych. Dlatego analizując elastyczność, z reguły nacisk kładzie się na jej zróżnicowanie w przekroju międzynarodowym, podejmując próby porównawczej oceny względnej elastyczności rynków w różnych krajach oraz wskazania czynników stojących za odmienną zdolnością poszczególnych gospodarek do absorpcji zaburzeń.¹⁹

Sztywności utrudniające dostosowania rynków do szoków w pewnym stopniu wynikają ze zjawisk nieodłącznych dla rzeczywistości gospodarczej, takich jak niepełna i asymetryczna informacja, niepewność odnośnie przyszłości, koszty transakcyjne, czy heterogeniczność siły roboczej, które sprawiają, że rynek pracy nie jest rynkiem doskonale konkurencyjnym (por. Cahuc, Zylberberg, 2004). Dostosowania mogą być też utrudniane przez obowiązujące regulacje, zasady postępowania, a nawet przez czynniki społeczno-kulturowe. Szczególne znaczenie ma to na rynku pracy, którego zaplecze składa się z szerokiego katalogu instytucji. Często są one niezbędne dla jego funkcjonowania, a uzasadnieniem ich istnienia jest próba skorygowania nieodłącznych niedoskonałości rynku pracy (Nickell, 1997). Określają one dopuszczalne sposoby organizacji pracy na poziomie firm i relacji pracodawca-pracownik, a także pozycję na rynku osób bezrobotnych, wpływając ponadto na skłonność pracodawców do tworzenia miejsc pracy i na decyzje o podaży pracy gospodarstw domowych. W rezultacie, instytucje same stają się przyczyną sztywności, które można podzielić na sztywności podaży, popytu oraz wynagrodzeń. Kształt obudowy instytucjonalnej rynku pracy jest więc kluczową determinantą wielkości bezrobocia i zatrudnienia w równowadze, określając również, jak głębokie i trwałe konsekwencje dla zatrudnienia, bezrobocia i wynagrodzeń mają szoki zewnętrzne. Zdolność poszczególnych rynków do absorpcji zaburzeń jest zatem wypadkową ich zaplecza instytucjonalnego, zaś za zróżnicowaniem międzynarodowym elastyczności rynków pracy stoją właśnie odmienne rozwiązania instytucjonalne (por. Bassanini, Duval, 2006). Przy tym, poszczególne instytucje wiązać można ze sztywnościami w pewnych obszarach, np. system transferów społecznych – ze sztywnościami po stronie podaży pracy, model negocjacji zbiorowych i wysokość płacy minimalnej – ze sztywnościami wynagrodzeń, natomiast restrykcyjne prawo pracy, ograniczając możliwości modyfikacji przez firmy nakładu pracy i jej organizacji, przyczynia się głównie do sztywności popytowych. Te zależą również od upowszechnienia wśród pracodawców wiedzy o możliwościach kształtowania nakładu oraz organizacji pracy w zgodzie z kodeksem pracy, jednak restrykcyjność prawa pracy ma kluczowe znaczenie.

Regulacje kodeksu pracy z reguły wprowadzane są bowiem w celu ochrony pracowników przed zwolnieniem i zabezpieczenia ich na okoliczność niskiej siły przetargowej w porównaniu do pracodawcy.²⁰ Wyznaczają więc standard zawierania umów o pracę, od którego odstępstwa możliwe są tylko na korzyść pracownika lub w wyjątkowych, wskazanych przez ustawodawcę przypadkach. Z ekonomicznego punktu widzenia, dla przedsiębiorstw konsekwencje prawnej ochrony zatrudnienia mogą być zarówno negatywne, jak i pozytywne. Ponieważ długookresowa relacja skłania do inwestycji w kapitał ludzki pracowników, a część umiejętności koniecznych do wykonywania danej pracy, które mogą być specyficzne dla firmy, zdobywa się poprzez praktykę (ang. *learning-by-doing*), pracownicy trwale związani z firmą mogą dynamiczniej zwiększać produktywność pracy niż pracownicy nie posiadający gwarancji zatrudnienia w przyszłości (Estevez-Abe et al., 2001). Z drugiej jednak strony, ochrona zatrudnienia zwiększa koszty dostosowań. Zapisy kodeksowe nakładające na pracodawcę szereg warunków i obowiązków, które muszą być spełnione przy zatrudnieniu nowego lub zwolnieniu dawnego pracownika, przyczyniają się do sztywności popytowych zwiększając koszty pracy. Dotyczą one głównie zwolnień i określają z reguły (por. OECD, 1999, Betcherman et al., 2001) m.in. katalog uzasadnionych przyczyn zwolnienia, długość okresu wypowiedzenia, zakres osobowy obowiązku wypłaty odpraw i ich wysokość, obszar konsultacji z organizacjami pracowniczymi ewentualnie wymóg ich zgody na rozwiązanie stosunku pracy. Wynikający stąd koszt może być transferem dla pracownika (np. odprawa), lecz w przypadku np. kosztów administracyjnych i czasu poświęcanego na spełnienie formalnych wymogów (notyfikacji w urzędzie pracy, konsultacji z organizacją pracowniczą) jest tzw. jałową stratą – nie daje korzyści osobie zwalnianej, a tylko zniechęca pracodawcę do rozwiązywania stosunku pracy. Stanowi więc rolę specyficznego „podatku” nakładanego na zwolnienia (Bertola, 1992).

¹⁹ Takie podejście ma początki w analizach absorpcji szoków naftowych przez rynki pracy krajów europejskich, USA i Japonii. Perspektywę tę przyjmowały zarówno pierwsze artykuły tego nurtu (Blanchard, Summers, 1986), jak i najnowsze badania empiryczne (Bassanini, Duval, 2006). Jest ona powszechna w pracach syntezujących ustalenia ekonomii pracy w tym obszarze (Bean, 1994, Layard, Nickell, Jackman, 1991, Blanchard, 2005) i występuje też w badaniach wpływu sztywności rynku pracy na inne obszary makroekonomiczne, np. mechanizmy transmisji polityki monetarnej (Drew, Kennedy, Slock, 2004).

²⁰ Takie uzasadnienie występuje w dyskusji publicznej i politycznej, w tym, jak wskazuje Siebert (2006) również w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Z ekonomicznego punktu widzenia można wskazać dwa argumenty za prawną ochroną zatrudnienia. Pierwszy postrzega ją jako korektę niedoskonałości rynku. W związku z tym, powinna ona zapewniać wyższą efektywność alokacji zasobów niż wystąpiłaby w gospodarce leseferystycznej. Badania empiryczne wskazują jednak na neutralny wpływ restrykcyjności prawa pracy na zatrudnienie ogółem, lecz negatywny na zatrudnienie grup o słabszej pozycji na rynku pracy (por. MGIP, 2005, Kahn, 2007) i dodatni na bezrobocie długookresowe (Siebert, 2006). Więc ochrony zatrudnienia nie można uzasadniać jako korekty niedoskonałości rynku sprzyjającej lepszej alokacji. Restrykcyjna ochrona zatrudnienia przyczynia się zatem do „redystrybucji zatrudnienia” od grup o słabszej wyjściowej pozycji na rynku pracy do grup silniejszych (Siebert, 2006), przez co nie może zostać również uznana za mechanizm redystrybucji uzasadniony sprawiedliwością społeczną (por. Rawls, 1994, Gray, 1995). Raczej, zgodnie z teorią wyboru publicznego, rozwijaną w tym obszarze przez Saint-Paul'a (2000, 2002), ochrona zatrudnienia odzwierciedla preferencje medianowego wyborcy, jakim jest pracownik dysponujący typową umową o pracę i korzystający z legislacyjnego zabezpieczenia. Prawo pracy wpływa więc przede wszystkim na relatywną siłę przetargową różnych grup pracowników między sobą, a nie ogółu pracowników wobec pracodawców.

Na drugą z ekonomicznych implikacji zapisów prawa pracy składa się zawężenie dozwolonych form kontraktowania pracy oraz możliwości jej organizacji, kształtowania treści, czasu i miejsca wykonywania. Kodeksy pracy z reguły, zwłaszcza w krajach europejskich, nakładają obostrzenia na stosowanie kontraktów innych niż tradycyjna umowa na czas nieokreślony, wskazując np. liczbę zgodnych z prawem ponowień umów na czas określony (lub maksymalny czas ich trwania), katalogując prace bądź zawody, w których dopuszcza się zatrudnianie pracowników tymczasowych i łączny okres świadczenia przez nich pracy na rzecz jednego pracodawcy (por. Betcherman et al., 2001, van Eyck, 2003). Regulacji podlegają też możliwości pracy w weekendy, wieczorami czy na podstawie umów cywilnoprawnych. Ponadto, zapisy na temat długości okresu rozliczeniowego tygodniowej normy czasu pracy, możliwości rekompensowania nadgodzin dodatkowymi dniami wolnymi, czy relokacji pracowników do innych zadań niż sprecyzowane w umowie o pracę, determinują swobodę zarządzania zasobem pracy w firmie, zmian indywidualnego i całkowitego nakładu pracy zgodnie z potrzebami firm (Standing, 2002). Regulacje te obejmują z reguły nie tylko zatrudnionych na czas nieokreślony w pełnym wymiarze godzin, ale również pracujących w niepełnym wymiarze czasu, na czas określony, czy nawet pracowników tymczasowych.

Jak argumentują Belot et al. (2002), można oczekiwać, że istnieje pewien optymalny stopień ochrony zatrudnienia, równoważący korzyści wynikające z nawiązania stabilnej relacji między pracodawcą a pracownikiem oraz trudności i koszty związane z ograniczoną swobodą kształtowania zasobu i organizacji pracy. Ponadto, zarówno argumenty teoretyczne jak i empiryczne wskazują, że restrykcyjność prawa pracy nie wpływa istotnie na wielkość bezrobocia i zatrudnienia, gdyż oddziałuje ona negatywnie zarówno na intensywność tworzenia, jak i destrukcję miejsc pracy (por. Boeri, 1998, Cahuc, Zylberberg, 2004, Guelfi 2004, Mortensen, Pissarides, 1994, 1999). Jednak warunkuje ona tempo absorpcji szoków na rynku pracy (Blanchard, Wolfers, 1999, Bassanini, Duval, 2006) – akomodacja zaburzeń jest na rynku o restrykcyjnej ochronie zatrudnienia i regulacji organizacji pracy dłuższa niż na rynku charakteryzującym się w tym zakresie swobodą. W istocie, Bassanini, Duval (2006) wskazują na podstawie doświadczeń krajów OECD, że wyższy stopień prawnej ochrony stosunku pracy osłabia co prawda głębokość bezpośrednich skutków szoków zewnętrznych na rynku pracy, lecz zarazem istotnie wydłuża okres ich absorpcji.

1.2. Adaptacyjność a formy i organizacja zatrudnienia

Za deregulacją tradycyjnej umowy o pracę oraz alternatywnymi sposobami kontraktowania i organizacji pracy stały głównie przesłanki po stronie popytu na pracę. Począwszy od lat 80-tych ubiegłego wieku, na rynkach pracy krajów rozwiniętych upowszechnił się szereg form zatrudnienia, zbiorczo nazywanych „elastycznymi” lub trafniej „nietypowymi”.²¹ Poza najstarszymi z nich, czyli pracą na czas określony oraz zatrudnieniem w niepełnym wymiarze etatu, należą do nich zatrudnienie przez agencje pracy tymczasowej, praca na zastępstwo i na wezwanie (ang. *on-call work*), praca w różnych schematach czasu (wieczorami, w weekendy), a także najpóźniej wprowadzone, najsłabiej rozpowszechnione i w najmniejszym stopniu objęte legislacją: wypożyczanie pracowników, współdzielenie pracy i zadań (ang. *job-sharing*) oraz telepraca (por. Houseman, Osawa, 2000).²²

Przemiany na rynku pracy i dotyczące go zaburzenia stawiają wyzwania przed poszczególnymi pracownikami i pracodawcami. Ważną rolę odgrywa postęp technologiczny, który zwiększając efektywność wykorzystania czynników produkcji, implikuje też konieczność adaptacji firm i pracowników, konfrontowanych z potrzebą zdobycia nowych umiejętności i reorganizacji dotychczasowych praktyk zawodowych. Umiejętność podjęcia tych wyzwań jest zależna od kapitału ludzkiego i zdolności kognitywnych pracowników. Osoby słabiej wykształcone czy osoby starsze, napotykać większe trudności z adaptacją do oczekiwań pracodawców i podnoszeniem umiejętności. Ponadto, heterogeniczność pracowników oraz zróżnicowanie ról, jaką praca zawodowa odgrywa w różnych momentach życia i kariery zawodowej (por. Eurofund, 2006), tworzą potrzebę reorganizacji życia zawodowego w kolejnych etapach życia.

Rolę wspierającą w realizacji tych wyzwań mogą pełnić instytucje rynku pracy. Niektóre, jak aktywne polityki rynku pracy, bezpośrednio koncentrują się na zdobywaniu kwalifikacji przez ich uczestników, z reguły bezrobotnych. Inne, jak system negocjacji zbiorowych i dialogu społecznego, mogą przez uwzględnienie wymagań adaptacyjności w kształtowaniu relacji między pracodawcami a pracownikami, przyczynić się do wyposażenia pracowników w instrumenty ułatwiające adaptacyjność. Ostatecznie, również podejmowanie pracy w innej formie niż pełnoetatowe zatrudnienie na czas nieokreślony może odegrać tutaj istotną rolę, zwłaszcza w przypadku grup relatywnie słabiej związanych z rynkiem pracy, o względnie wysokiej elastyczności podaży pracy – nie tylko względem wynagrodzeń, ale również względem aspektów instytucjonalnych, determinujących możliwości pogodzenia pracy rynkowej z innymi obowiązkami (np. z edukacją), prowadzeniem gospodarstwa domowego lub czasem wolnym. Należą do nich osoby rozpoczynające karierę zawodową lub zbliżające się do jej końca, osoby wychowujące dzieci (głównie kobiety), osoby starające się wrócić na rynek pracy po okresie bezrobocia lub bierności zawodowej. W ich przypadku, podjęcie pracy w formach pozornie mniej korzystnych niż zatrudnienie tradycyjne, lecz umożliwiające utrzymanie bądź nawiązanie kontaktu z rynkiem pracy, może mieć kluczowe znaczenie dla przyszłych perspektyw zatrudnienia (OECD, 2002, van Eyck, 2003).

²¹ W literaturze przedmiotu „elastyczność” opisuje formy zapewniające pracownikom autonomię kształtowania czasu i organizacji pracy (Houseman, Osawa, 2000). Dlatego stosujemy terminy „nietypowy” i „niekonwencjonalny”.

²² Pracownicy, zarówno zatrudnieni na czas nieokreślony lub okresowo, w pełnym bądź częściowym wymiarze, mogą mieć możliwość modyfikowania czasu rozpoczęcia i zakończenia pracy, co określa się mianem elastycznego czasu pracy.

Niektóre z nietypowych form zatrudnienia i organizacji pracy są ponadto instrumentem ułatwiającym adaptację innowacji technologicznych w przedsiębiorstwach, gdyż jak pokazali np. Ichniowski et al. (1996), innowacje technologiczne i organizacyjne pełnią względem siebie role komplementarne. Pewne z EFZ, jak telepraca, adresowane do pracowników wysokoprodukcyjnych, mogą więc przyczynić się do wzrostu produktywności na szczeblu firm (Bauer, 2002; Capelli, Neumark, 2002), dopełniając obrazu wpływu EFZ na rynek pracy - im także poświęcamy uwagę w kolejnych rozdziałach.

1.3. Prawna ochrona zatrudnienia – Polska na tle UE i NMS

Wykres II.1 obrazuje zróżnicowanie stopnia regulacji stosunku pracy w przekroju krajów rozwiniętych. Miarą najczęściej wykorzystywaną w literaturze przedmiotu, po którą również sięgamy w niniejszym opracowaniu, jest indeks EPL, konstruowany przez OECD dla krajów członkowskich tej organizacji. Zgodnie z zaprezentowaną argumentacją, swoboda dostosowywania nakładu pracy do potrzeb przedsiębiorstwa jest pochodną restrykcyjności zasad rozwiązywania stosunku pracy, a także możliwości zatrudnienia w innej formie niż tradycyjna umowa na czas nieokreślony. Wskaźnik EPL kwantyfikuje oba te aspekty, uwzględniając też zwolnienia grupowe.²³ Abstrahuje on jednak od legislacyjnie determinowanej elastyczności funkcjonalnej i zadaniowej organizacji pracy, a także od prawnie warunkowanych możliwości relokacji czasu i miejsca wykonywania pracy.²⁴

Zróżnicowanie restrykcyjności ochrony zatrudnienia w ramach OECD jest znaczne, podobnie jak i wewnątrz UE, przy czym najmniej restrykcyjną ochroną zatrudnienia cechują się kraje anglosaskie, a do krajów o szczególnie ścisłej legislacji należą zwłaszcza kraje Europy Południowej, dwa z krajów nordyckich – Norwegia i Szwecja – a następnie kraje Europy kontynentalnej – Francja, Belgia, Niemcy. Warto zwrócić uwagę, że kraje bałtyckie (szczególnie Estonia) i Słowenia, cechują się względnie dużą restrykcyjnością ochrony zatrudnienia. Polska jest na tym tle krajem o umiarkowanym stopniu prawnej ochrony stosunku pracy, nieznacznie wyższym od średniego w OECD oraz w UE. W znacznej mierze wynika to z dość obciążających pracodawców regulacji zwolnień grupowych, które można uznać za pozostałość systemu prawa pracy tworzonych w warunkach transformacji i prywatyzacji dużych przedsiębiorstw państwowych (por. MGIP, 2005).

Bazując na indeksie EPL można więc ocenić, że:

- polskie prawo pracy w nieco mniejszym stopniu utrudnia zwalnianie osób zatrudnionych na czas nieokreślony, niż przeciętnie ma to miejsce w UE;
- w grupie NMS8 (za wyjątkiem Węgier) Polska jest krajem o najniższych obwarowaniach rozwiązywania „tradycyjnego” stosunku pracy;
- z drugiej strony, choć obostrzenia kontraktowania pracy terminowej (na czas określony i przez agencje pracy tymczasowej) w Polsce wzrosły w ostatnich kilku latach,²⁵ to również pod tym kątem Polska cechuje się niższym stopniem regulacji niż kraje bałtyckie i Słowenia, choć nieco wyższym niż przeciętna w UE oraz wielkości charakteryzujące Węgry, Czechy i Słowację.

Krajami o najbardziej zbliżonej do Polski restrykcyjności prawa pracy, tzn. prezentującymi zarówno podobny stopień regulacji rozwiązywania umów na czas nieokreślony, jak i zasad podejmowania pracy czasowej, były w roku 2006: Finlandia, Austria, Niemcy i Łotwa. Pozostałe kraje bałtyckie od lat dziewięćdziesiątych konsekwentnie cechowały się wyższą, a Węgry nieco niższym stopniem regulacji w obu wymiarach niż Polska.²⁶ Ostatecznie, w Czechach, Słowacji i Słowenii obowiązywała wyższa niż w Polsce ochrona pracowników „tradycyjnych”, przy wyraźnie mniej regulowanym kontraktowaniu pracy terminowej. Przy tym, na Słowacji nastąpiło w ostatnich latach połuźnienie prawa pracy w obu aspektach, w Słowenii obniżono wysoką restrykcyjność zwalniania osób zatrudnionych na czas nieokreślony, a regulacje dotyczące pracy terminowej zaostrzono, natomiast w Czechach nie wystąpiły w ostatnich latach istotne zmiany. Restrykcyjność w obszarze zatrudniania okresowego wzrosła w ostatnich latach we wszystkich krajach NMS, co wpisuje się w zrównoważenie stopnia ochrony zatrudnienia pracowników tradycyjnych i reguł zatrudniania terminowego, obserwowane w krajach OECD (por. OECD, 2006a). Było to jednak związane z akcesją unijną i dostosowaniem do wymogu konwersji trzeciej umowy na czas określony, jeśli przerwa między kolejnymi nie przekroczyła miesiąca, na umowę na czas nieokreślony.²⁷ Kraje naszego regionu objęły też legislacją pracę przez agencje pracy tymczasowej, przy czym polska ustawa jest najbardziej restrykcyjna (por. Tabela II.1).

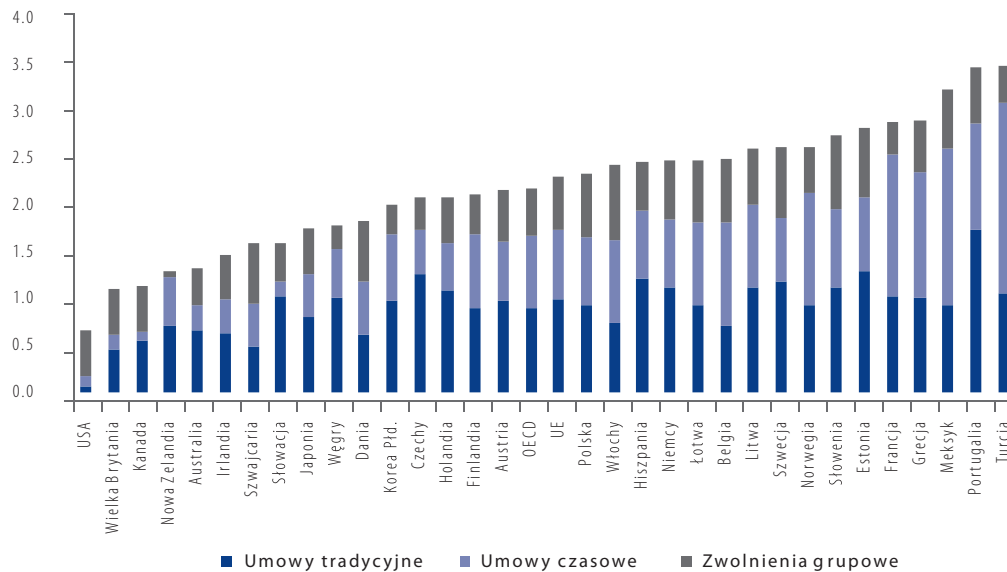
²³ Detaliczny opis indeksu EPL prezentują Bukowski et al. (MGIP 2005), a szczegółowe międzynarodowe analizy jego składowych znaleźć można w OECD (2004).

²⁴ Autorom nie jest znana żadna próba kwantyfikacji regulacji tych aspektów stosunku pracy.

²⁵ W dalszej części tekstu wskazujemy przyczyny wzrostu indeksu EPL w Polsce.

²⁶ Zwiększenie utrudnień w zatrudnianiu pracowników tymczasowych „oddaliło” więc nieco Polskę od Węgier.

²⁷ Choć prawo pracy pozostaje w gestii krajów członkowskich UE, to pewne dyrektywy, jak ta dotycząca następujących po sobie umów o pracę na czas określony lub dyrektywa dotycząca maksymalnego tygodniowego czasu pracy, przyczyniają się do konwergencji rozwiązań legislacyjnych w ramach Unii.

Wykres II.1.**Restrykcyjność prawnej ochrony zatrudnienia mierzona indeksem EPL w krajach OECD oraz wybranych krajach europejskich w roku 2006**

Uwagi: Składowa indeksu dotycząca zwolnień grupowych – dane za rok 2003.

Źródło: opracowanie własne na podst. danych OECD, oraz Paas, Eamets et al. (2006) dla krajów bałtyckich i Kajzer, Kluzer (2007) dla Słowenii.

2. Nietypowe formy zatrudnienia – uzasadnienia teoretyczne, prawidłowości empiryczne i sytuacja w Polsce

Przedstawione powyżej teoretyczne ujęcie ekonomicznych konsekwencji regulacji kodeksowych dla funkcjonowania rynku pracy i obraz zróżnicowania międzynarodowego restrykcyjności prawa pracy z uwzględnieniem kształtu polskich rozwiązań na tle krajów UE, pogłębiamy w tym rozdziale o analizę poszczególnych nietradycyjnych form zatrudnienia, zwracając uwagę na potencjalne korzyści i zagrożenia, jakie niosą one dla uczestników rynku pracy, a także na skalę ich wykorzystania w Polsce.

2.1. Umowy na czas określony i praca tymczasowa

Zasadniczą sztwywność tradycyjnej umowy o pracę wiąże się z nieograniczonym okresem jej obowiązywania. Koszty i utrudnienia rozwiązania stosunku pracy zmniejszają skalę zwolnień, ale zarazem zniechęcają do zatrudniania na czas nieokreślony i zmuszają pracodawców do poszukiwania form wolnych od takich obostrzeń, a umożliwiających zaangażowanie w przedsiębiorstwie identycznego nakładu pracy. Z reguły oznacza to zatrudnianie za pomocą umów na czas określony lub przez agencje pracy tymczasowej, w pewnych sytuacjach także poprzez (pozorny często) *outsourcing* i umowy cywilnoprawne (Blanchard, Landier, 2001, Dolado et al., 2002, OECD, 2002). Kontrakty na czas określony są podstawową alternatywą wobec umowy tradycyjnej. Nawet jeśli wypowiedzenie umowy na czas określony implikuje analogiczne obowiązki pracodawcy, jak przy zwolnieniu osoby zatrudnionej na czas nieokreślony,²⁸ to rozbudowane i kosztowne regulacje nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy będą skłaniały do wykorzystania umów na czas określony, ze względu na ich względnie prędkie, nie pociągające za sobą kosztów, wygasanie.

Przesłanki stosowania kontraktów terminowych mają również charakter „pozytywny”. Po pierwsze, praca okresowa może być najbardziej właściwą formą zatrudnienia w przypadku prac o charakterze przejściowym lub stanowisk wymagających weryfikacji (ang. *screening*) umiejętności pracownika (Varejao, Portugal, 2003). Po drugie, w obliczu turbulencji makroekonomicznych i rosnącej niepewności odnośnie poziomu koniunktury i popytu na pracę, pracodawcy mogą cechować się wyższą awersją do zawiązywania trwałych relacji i częściej zatrudniać pracowników okresowych. Na tej zasadzie upowszechniła się praca terminowa w Szwecji – por. Ramka II.1.

Specyficzną formą pracy okresowej są staże zawodowe, objęte z reguły odrębnymi regulacjami niż pozostałe jej rodzaje. Niwelują one asymetrię informacji i tworzą obopólne korzyści dla pracodawcy i pracownika. Pracodawcy mogą dzięki zatrudnianiu w ramach staży osób niedoświadczonych obniżyć koszty rekrutacji i szkoleń nowej kadry oraz uniknąć ryzyka niewłaściwego dopasowania pracownika do wymagań określonego miejsca pracy. Z punktu widzenia pracowników, staże są natomiast szansą zdobycia doświadczenia oraz przekazania pracodawcom informacji o swoich umiejętnościach.

²⁸ Choć umowy terminowe wiążą się zwykle z krótszymi okresami wypowiedzenia, i/lub brakiem odpraw, które mogą być obligatoryjne dla umów na czas nieokreślony.

Ramka II.1. Rozwój zatrudnienia na czas określony w Szwecji

W ostatniej dekadzie ubiegłego wieku w Szwecji upowszechniła się praca na czas określony. Liczba osób pracujących w tej formie zwiększyła się o ponad połowę, a jej udział w zatrudnieniu ogółem wzrósł z 10 do 16 proc. Jednocześnie w latach 1990-1993 szwedzka gospodarka doświadczyła recesji – produkt spadł o 6 proc., wskaźnik zatrudnienia obniżył się o 10 pkt. proc., a stopa bezrobocia wzrosła z 1,5 do 8,2 proc. Wzrost liczby osób pracujących na czas określony nie wynikał z wydłużenia przeciętnej długości trwania tych umów, lecz z tego, że zawierano ich coraz więcej – niemal w 70 procentach nowo nawiązywanych stosunków pracy sięgano po pracę terminową. Do rosnącego zatrudnienia na czas określony przyczyniały się głównie praca na wezwanie (ang. *on-call work*), zwłaszcza wśród kobiet, oraz zatrudnienie projektowe (skierowane raczej do mężczyzn).

Zatrudnienie na czas określony w Szwecji dotyczyło głównie osób młodych, zaś w grupie *prime-age* powszechność umów okresowych była dwukrotnie wyższa wśród pracowników urodzonych poza Szwecją niż wśród rodzimych. Występowało też nieco częściej wśród kobiet niż mężczyzn. Upowszechnienie pracy na czas określony objęło wszystkie sekcje gospodarki, w szczególności przemysł i usługi. Po etapie pracy okresowej pracownicy najczęściej znajdowali angaż na czas nieokreślony lub stawali się bierni, więc sądzić można, że ta forma stanowiła dla pewnej grupy osób etap przejściowy w uzyskiwaniu (w tym ponownym) trwałej pracy, a drugiej grupie, słabo związanej z rynkiem pracy, umożliwiała podejmowanie krótkotrwałego zatrudnienia.

Należy podkreślić, że procesy te zachodziły mimo dość restrykcyjnej regulacji stosowania pracy terminowej. Kodeks pracy umożliwiał nawiązywanie stosunku pracy na czas określony jedynie w określonych przypadkach, np. jeśli charakter działalności gospodarczej narzucał taki właśnie stosunek pracy. Dodatkowo, umów na okres próbny nie wolno było zawierać na dłużej niż sześć miesięcy. Złagodzenie przepisów nastąpiło dopiero w 1997 roku. Zniesiono obowiązek uzasadniania zastosowania umowy na czas określony i wydłużono dopuszczalne okresy próbne do dwunastu miesięcy. Co równie istotne, nowe regulacje umożliwiały zawieranie na szczeblu lokalnym i zakładowym układów zbiorowych pozwalających na bardziej swobodne, niż wskazywane przez kodeks pracy, zastosowanie pracy okresowej.

Warto podkreślić, że zmiany w szwedzkim kodeksie pracy w latach 90-tych przebiegały dwutorowo. Z jednej strony zauważyć można było złagodzenie przepisów, z drugiej zaś ich zaostrzenie. W 1997 roku wprowadzono na przykład limity liczby okresowych pracowników w jednej firmie (maksymalna liczba tego rodzaju pracowników wynosiła 5) oraz wprowadzono ograniczenie długości trwania umowy na czas określony na rzecz jednego pracodawcy. Zmiany te nastąpiły jednak już po okresie najbardziej dynamicznego rozwoju pracy na czas określony, tak więc ich znaczenie dla tych przemian można uznać za marginalne.

Analizując rozwój zatrudnienia na czas określony w Szwecji można uznać, że upowszechnienie tego typu pracy było konsekwencją głębokiego spowolnienia gospodarczego i spadku popytu na pracę. Pracodawcy, w obliczu gorszej koniunktury i niepewnych perspektyw ożywienia, coraz chętniej oferowali umowy na czas określony, a pracownicy, wobec gorszej sytuacji na rynku pracy, byli bardziej skłonni do ich akceptacji. Rolę mogły odegrać również zmiany w modelu rekrutacji pracowników – wzrost siły przetargowej pracodawców czy też innowacje w obszarze organizacji produkcji i pracy.

Na podstawie Holmlund, Storrie (2002).

Przesłanki zatrudniania pracowników poprzez agencje pracy tymczasowej są podobne, gdyż i w ten sposób pracodawcy uniknąć mogą kosztów stałych związanych z tradycyjnym kontraktem. W porównaniu do umów na czas określony, wymiennosc zatrudnienia na czas nieokreślony i pracy tymczasowej jest z reguły niższa, gdyż pracę tymczasową uznaje się za motywowaną przede wszystkim zmiennością popytu na pracę i przejściowym charakterem jego wahań, zwłaszcza sezonowością aktywności gospodarczej w pewnych branżach (OECD, 2002). Ponadto, praca tymczasowa może umożliwiać zaspokojenie nagłych, cyklicznych zmian popytu na pracę bezpośrednio po wystąpieniu takich impulsów, co zaobserwowano m.in. w czasie ożywienia gospodarczego lat 1996-2000 we Francji, gdy udział pracowników tymczasowych wśród ogółu pracujących zwiększał się i towarzyszyło to rosnącemu zatrudnieniu ogółem (Jourdain, 2001).

Praca tymczasowa umożliwia też zastępowanie nieobecnych pracowników regularnych. Poza tym, jest ona czasem stosowana przy zadaniach, które nie są meritum działalności firmy, nie wymagają specjalnych kwalifikacji i mogą być realizowane przez osoby spoza przedsiębiorstwa, jak np. sprzątanie. Warto podkreślić, że może ona stanowić instrument rekrutacji kadr – firmy często mogą wynajmować pracowników tymczasowych z możliwością trwałego ich zaangażowania po upływie „próbnego” okresu pracy tymczasowej (ang. *try & hire*).

Z perspektywy pracowników, zasadniczą motywacją do podjęcia pracy tymczasowej jest uzyskanie dodatkowego dochodu, zdobycie doświadczenia zawodowego i/lub uniknięcie bezrobocia, a w perspektywie również łatwiejsze zdobycie posady charakteryzującej się stałym zatrudnieniem. W porównaniu do tradycyjnego kontraktowania pracy, umowy terminowe – czy to na czas określony, czy przez agencje pracy tymczasowej – nie dają jednak gwarancji długookresowego zatrudnienia i pewności posiadania pracy oraz dochodu w przyszłości, przez co w literaturze spotyka się negatywne opinie na ich temat jako źródła niepewności na rynku pracy (por. Auer et al., 2001). Przedmiotem dyskusji jest też kwestia relatywnie gorszego dostępu pracowników, nie związanych na trwałe z pracodawcą, do szkoleń i mniejszych szans awansu zawodowego.

W niektórych krajach upowszechnienie pracy czasowej, zwłaszcza w następstwie liberalizacji regulujących je przepisów przy utrzymaniu restrykcyjnej ochrony zatrudnienia tradycyjnego wiązało się z wykształceniem tzw. rynków dualnych (Blanchard, Landier, 2001, Dolado et al., 2002). Charakterystyczne jest dla nich występowanie segmentu, w którym pracę świadczy się na mniej korzystnych zasadach i przy niewielkich szansach przejście do „lepszego” segmentu. Najlepiej ilustruje to opisany w Ramce II.2 przypadek Hiszpanii. Badania pokazują jednak, że w określonych warunkach instytucjonalnych umowy terminowe umożliwiają nawiązanie kontaktu z rynkiem pracy i zwiększają szanse na późniejsze zdobycie stabilnego zatrudnienia – takie wnioski prezentują dla Francji Abowd et al. (1999), dla Wielkiej Brytanii – Booth et al. (2000), a dla Niemiec, Wielkiej Brytanii i Włoch – Scherer (2004). Tak odmienna percepcja i konsekwencje rozpowszechnienia umów terminowych na różnych rynkach pracy zależą od szeregu czynników, w tym przede wszystkim od restrykcyjności legislacji dotyczącej umów tradycyjnych i kosztów ich rozwiązywania.

Ramka II.2. Praca na czas określony w Hiszpanii – dualny rynek pracy

W połowie lat 80-tych, trudna sytuacja na rynku pracy oraz wysokie, ponad 20-procentowe bezrobocie w Hiszpanii pociągnęły za sobą postulaty zmiany obowiązującego kodeksu pracy. Charakteryzował się on m.in. silną ochroną pracowników, poprzez wąski katalog uzasadnionych przyczyn zwolnienia i wysokie odprawy, sięgające rocznego wynagrodzenia lub nawet 3,5-krotności rocznego wynagrodzenia przy zwolnieniach „nieuzasadnionych”. Do sztywności rynku pracy przyczyniał się też powszechny model branżowych/regionalnych negocjacji zbiorowych dotyczących warunków pracy i wynagrodzenia.

Zmiany wprowadzone w 1984 roku nie naruszyły restrykcyjnej ochrony umów tradycyjnych, lecz ułatwiły zatrudnianie na czas określony. Było to korzystne dla pracodawców, unikających przy tej formie kontraktów wysokich odpraw i trudności proceduralnych. W obliczu wysokiego bezrobocia i niskiej kreacji miejsc pracy, taka nowelizacja była możliwa do przyjęcia przez związki zawodowe, jednak w ten sposób powstała wyraźna dysproporcja między ochroną prawną osób zatrudnionych na umowę tradycyjną a na czas określony.

Nowelizacja doprowadziła do upowszechnienia umów na czas określony, gdyż wielu pracodawców zaczęło je wykorzystywać w celu uniknięcia kosztownych umów tradycyjnych. W ciągu pięciu lat liczba pracujących na czas określony wzrosła z 15 do 30 procent ogólnej liczby pracujących, zaś w 1996 roku osiągnęła 35 procent. Zaliczały się do nich najczęściej młode, słabo wykształcone osoby, a ich szanse na znalezienie stabilnego zatrudnienia były małe. Tym samym w Hiszpanii wykształcił się tzw. dualny rynek pracy, o niskiej mobilności pracowników między dwoma jego segmentami.

W latach 1994–1997 podjęto próby wyrównania ochrony zatrudnienia obu grup pracowników. Rozszerzono listę uzasadnionych przyczyn rozwiązania tradycyjnej umowy o pracę oraz ograniczono możliwości zawierania umów o pracę na czas określony. Dodatkowo, w 1997 roku dwa największe związki zawodowe oraz konfederacja pracodawców zawarły pakt, w którym najważniejszą decyzją było wprowadzenie nowego rodzaju umowy na czas nieokreślony, implikującej niższe odprawy niż dotychczas.

W okresie cyklicznego ożywienia gospodarczego i wzrostu zatrudnienia (1997–2000) w Hiszpanii ponownie wzrosło znaczenie tradycyjnych umów na czas nieokreślony. Nie zmienia to jednak faktu, że Hiszpania nadal jest krajem o najwyższym odsetku pracowników na czas określony w ogóle zatrudnionych. Przyczyn należy upatrywać w tym, że taką formę zatrudnienia zaczęto stosować w sektorze publicznym, co zrekompensowało ograniczenie powszechności tego typu umów w sektorze prywatnym. Dodatkowo, napływ środków unijnych, finansujących programy aktywnej polityki rynku pracy, przyczynił się od roku 1997 do częstszego zatrudniania bezrobotnych w ramach robót publicznych, formalnie za pomocą umów na czas określony.

Tak więc częściowa deregulacja prawa pracy w Hiszpanii doprowadziła do wykształcenia dualnego rynku pracy, zawierającego dwie grupy pracowników, które różnią się nie tylko wynagrodzeniami i stabilnością zatrudnienia, ale również perspektywami na poprawę pozycji na rynku pracy. Co prawda praca na czas określony przyczyniła się do wzrostu zatrudnienia i skrócenia przeciętnej długości okresów bezrobocia, to jednak nie odegrała kluczowej roli dla zmniejszenia bezrobocia ogółem. Poprawa kondycji hiszpańskiego rynku pracy wynikała z innych czynników strukturalnych, a zmiany w prawie pracy zmierzające do odwrócenia skutków nowelizacji z roku 1984, w wymowny sposób potwierdzają jej niekorzystny wpływ na rynek pracy.

Na podstawie Dolado, Garcia-Serrano, Jimeno (2002).

Najszerzej rozpowszechnioną formą pracy terminowej jest zatrudnienie na czas określony, które w głównej mierze odpowiada za międzynarodowe zróżnicowanie jej występowania.²⁹ Choć generalnie upowszechniło się ono począwszy od lat 80-tych ubiegłego wieku, to jednak z różną intensywnością – znaczny wzrost odsetka pracujących na czas określony w ogóle pracujących nastąpił przede wszystkim w Hiszpanii (por. Ramka II.2), Portugalii, Włoszech oraz we Francji, Belgii i Holandii. Na przeciwnym biegunie znajdowały się Dania i Grecja, gdzie znaczenie pracy terminowej spadło, zaś w krajach anglosaskich niezmiennie tego typu zatrudnienie dotyczyło nieznacznej części zasobu pracy. W krajach o najniższej popularności pracy terminowej, czyli anglosaskich, niska jest też restrykcyjność ochrony zatrudnienia. Z drugiej strony, spopularyzowanie pracy terminowej następowało często w następstwie zmian legislacyjnych ułatwiających jej stosowanie. Jednak odmienna restrykcyjność prawa pracy nie wystarcza do wyjaśnienia międzynarodowego zróżnicowania wykorzystania pracy okresowej (por. OECD, 2002), ponieważ kluczowe znaczenie mają też takie czynniki jak kształt polityki rynku pracy i struktura opodatkowania, konstrukcja systemu edukacyjnego, zwłaszcza kształcenia zawodowego, czy model zatrudniania w sektorze publicznym.

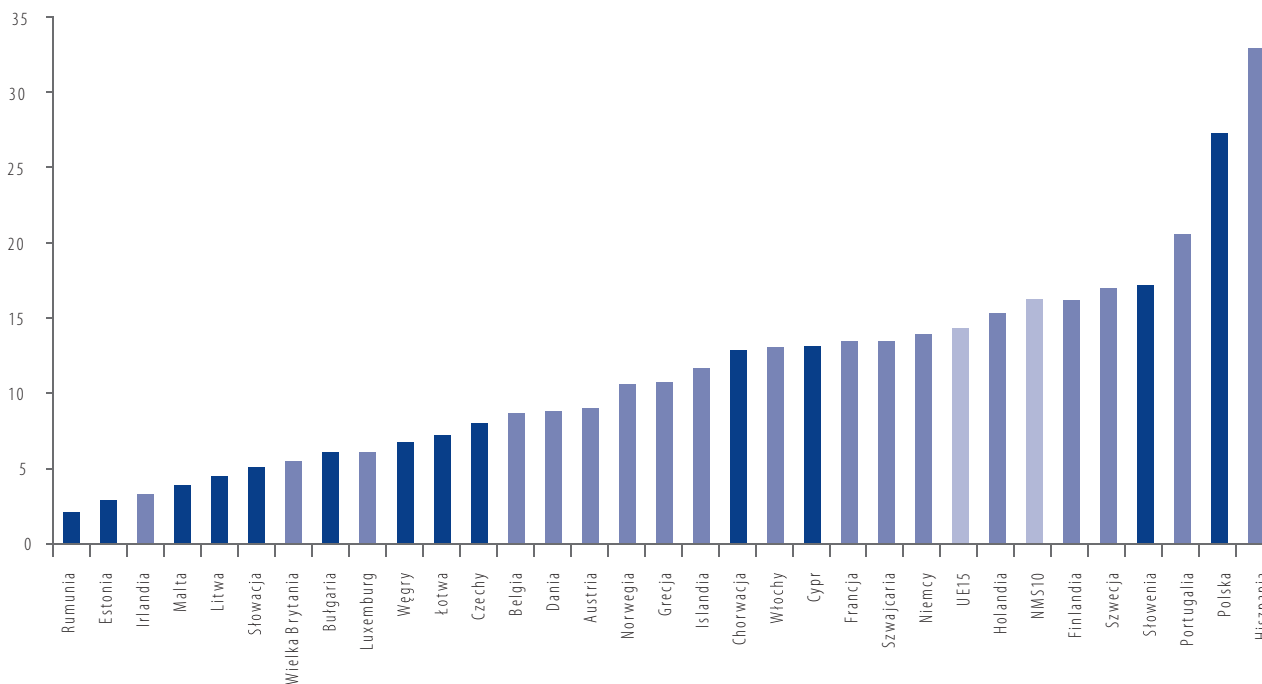
²⁹ Wskazać można wyjątki, np. w krajach niemieckojęzycznych staże zawodowe są integralnym elementem systemu edukacyjnego, więc znacznie wyższy niż w innych krajach odsetek osób zatrudnionych czasowo stanowią stażyści. Wątek ten rozwijamy w kolejnym rozdziale. Z drugiej strony, we Włoszech symptomy dualnego rynku pracy pojawiły się w związku z upowszechnieniem pracy przez agencje pracy tymczasowej.

Wykres II.2 wskazuje na wyraźne zróżnicowanie wykorzystania pracy terminowej między krajami UE15 a nowymi państwami członkowskimi. W bieżącej dekadzie tylko w kilku krajach liczba pracujących okresowo zwiększyła się mocniej niż pracujących na czas nieokreślony, przy czym, jak zaznaczono w części pierwszej, w Polsce liczba osób pracujących „na stałe” spadła, a wzrost odsetka w ogóle zatrudnionych osób pracujących na czas określony był najbardziej dynamicznym spośród europejskich rynków pracy. W efekcie, w roku 2006 wśród nowych państw członkowskich tylko w Polsce i Słowenii odsetek ten przewyższał przeciętną w UE15, równą 16,2 procent. Poza tym, w krajach NMS praca terminowa była generalnie mniej rozpowszechniona niż w krajach UE15.

Drugą różnicą między rynkami pracy krajów Europy Zachodniej i NMS, w tym aspekcie również Polski, jest odmienna powszechność pracy terminowej wśród kobiet i mężczyzn. We wszystkich krajach UE15 i pozostałych zachodnioeuropejskich gospodarek Europejskiego Obszaru Gospodarczego, oprócz Austrii i Niemiec, umowy terminowe względnie częściej występują wśród kobiet niż wśród mężczyzn. W nowych krajach członkowskich (za wyjątkiem Cypru i Malty) oraz Chorwacji i Turcji, proporcje te są odwrotne. Można sądzić, że te różnice wykorzystania pracy terminowej względem płci wynikają w dużej mierze w odmiennego kontekstu historycznego – w krajach zachodnioeuropejskich podaż pracy kobiet była niższa niż w krajach postkomunistycznych, lecz do jej wzrostu przyczyniała się rosnąca dostępność instrumentów wspierających łączenie pracy zawodowej z prowadzeniem gospodarstwa domowego i ułatwiających wejście/powrót na rynek pracy, wśród których rolę odgrywały też nietradycyjne formy zatrudnienia (Killingsworth, Heckman, 1999, OECD, 2002). Dotyczy to zwłaszcza pracy w niepełnym wymiarze, omawianej w kolejnym podrozdziale.

Wykres II.2.

Udział osób zatrudnionych na czas określony oraz przez agencje pracy tymczasowej w całkowitej liczbie pracowników najemnych (w wieku 15-64 lat) w wybranych krajach europejskich w roku 2006 (w proc.)

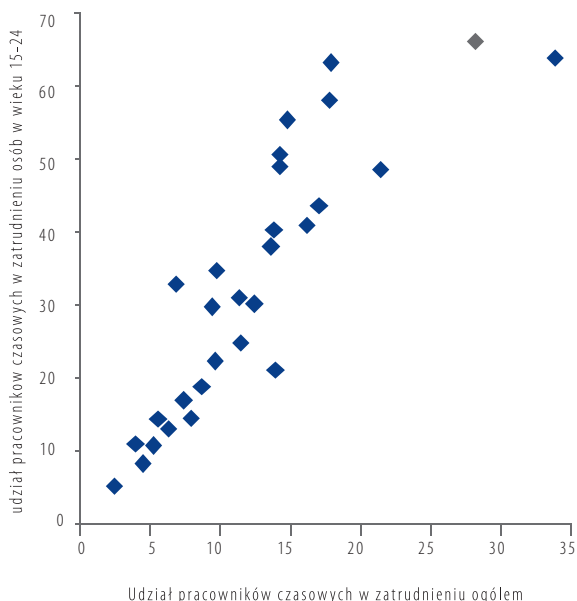


Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Zatrudnienie na czas określony i przez agencje pracy tymczasowej siłą rzeczy relatywnie częściej dotyczy osób młodych, wchodzących na rynek pracy i pozbawionych doświadczenia zawodowego. Wykres II.3 ilustruje, że przeciętnie rzecz biorąc częstotliwość występowania tego typu umów jest około trzykrotnie wyższa wśród pracowników młodych niż wśród ogółu pracujących. Nie inaczej jest w Polsce i fakt, że około 2/3 pracujących osób młodych dysponowało w roku 2006 kontraktami terminowymi, należy postrzegać raczej jako konsekwencję wysokiego upowszechnienia tego typu umów w Polsce, a nie jako specyficzną cechę polskiego rynku *per se*. Co więcej, jak wskazuje wykres II.4, w Polsce, podobnie zresztą jak i w innych krajach NMS (za wyjątkiem Słowenii), osoby młode stanowią mniej niż 30 procent pracowników okresowych.³⁰ Choć przyczynia się do tego niższa aktywność zawodowa i zatrudnienie osób młodych w NMS niż przeciętnie w UE15 (por. MPIPS, 2006), to jednak praca terminowa w krajach tych (oprócz Polski) relatywnie rzadziej występuje także wśród pracujących osób młodych niż przeciętnie ma to miejsce w UE15. We wszystkich krajach NMS osoby w *prime-age* stanowią więc dużą część osób pracujących okresowo, choć tylko w Polsce i Słowenii oznacza to istotną część zasobu pracy – jedną piątą pracowników najemnych w Polsce stanowią osoby po 25 roku życia zatrudnione terminowo. W następnym rozdziale spoglądamy na ten rodzaj pracy zarówno z perspektywy osób młodych, analizując czy jej podejmowanie ułatwia wejście na rynek pracy w Polsce, jak i z perspektywy całościowej, poszukując przyczyn jej rozpowszechnienia oraz wykorzystania wobec różnych grup pracowników w Polsce.

³⁰ Kraje, gdzie osoby młode stanowią niemal 2/3 pracowników okresowych, to Austria, Niemcy i Szwajcaria, gdzie taka praca stanowi element polityki rynku pracy wobec osób młodych oraz Irlandia, gdzie powszechność pracy okresowej jest jednak niska, a niemal 90 proc. młodych pracowników zatrudnionych jest na stałe.

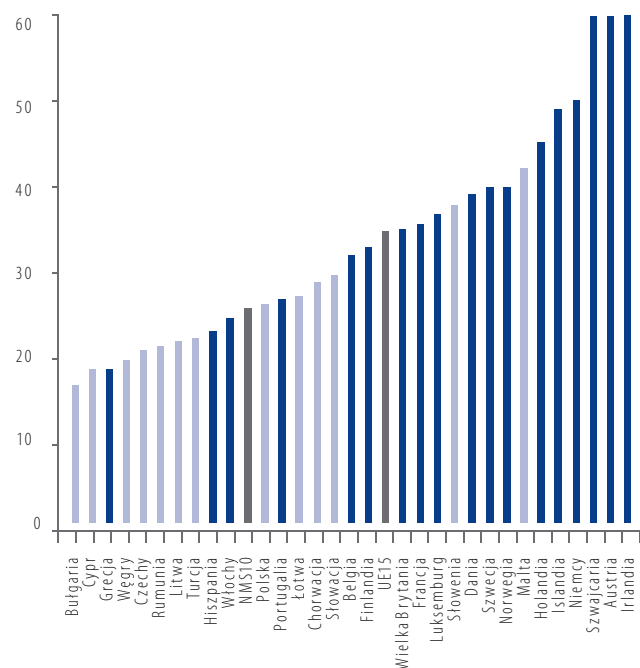
Wykres II.3.
Odsetek pracowników terminowych w zatrudnieniu ogółem a odsetek pracowników terminowych wśród pracujących w wieku 15-24 lat w krajach europejskich w roku 2006 (w proc.)



Uwagi: Wyróżniono Polskę.

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Eurostat.

Wykres II.4.
Udział osób w wieku 15-24 lat wśród zatrudnionych na czas określony i tymczasowo w wybranych krajach europejskich w roku 2006 (w proc.)



Źródło: opracowanie własne na podst. danych Eurostat.

Drugim z powszechnie występujących rodzajów pracy terminowej jest zatrudnienie przez agencje pracy tymczasowej. Mimo rozwoju w ostatnich dwóch dekadach, jej powszechność w krajach rozwiniętych jest niższa niż pracy na czas określony – dane CIETT (Międzynarodowej Konfederacji Prywatnych Agencji Zatrudnienia) wskazują, że pracę tymczasową najszerzej wykorzystuje się w Wielkiej Brytanii, gdzie tacy pracownicy stanowią 5 proc. zatrudnionych. W pozostałych krajach europejskich udział ten nie przekracza 2,5 proc. W Polsce, w roku 2006 liczba osób skierowanych przez agencje do pracy tymczasowej wyniosła niemal 290 tysięcy, czyli około 2 proc. zatrudnienia ogółem i zarazem o 80 tysięcy osób więcej niż rok wcześniej.³¹ Pracownicy tymczasowi z reguły wykonują prace nie wymagające znacznych kwalifikacji, głównie w przemyśle (Arrowsmith, 2006). Tak też jest w Polsce – największa grupa pracowników tymczasowych pracuje w przemyśle, często zatrudnia się ich też jako sprzedawców, dystrybutorów i kasjerów (MPiPS, 2007). Dla wykorzystania tej formy zatrudnienia znaczenie ma również specyfika gospodarki, np. w Hiszpanii dominują usługi, w Finlandii prace biurowe, w Niemczech często stosuje się tę formę zatrudnienia w pracach technicznych i inżynierskich. Co ciekawe, w Holandii, Danii i Szwecji ważnym jej użytkownikiem jest sektor publiczny, zwłaszcza w Danii, gdzie niemal 1/3 pracowników tymczasowych zatrudniona jest w służbie zdrowia (Arrowsmith, 2006). Tak więc obecnie forma ta stosowana jest w szerokim spektrum zawodów, począwszy od nisko wykwalifikowanej pracy manualnej, po wyspecjalizowaną pracę wykonywaną w biurach, choć ciągle dominują proste prace w przemyśle i usługach.

³¹ W roku 2004 przez agencje pracy tymczasowej zatrudnionych było ok. 170 tys. osób. Wcześniej było ich z pewnością mniej, lecz agencje nie były objęte wymogiem sprawozdawczości i brak dokładnych danych.

Tabela II.1.
Główne aspekty regulacji prawnej pracy tymczasowej w krajach Unii Europejskiej i Norwegii

Kraj	Ustawowo równe prawa dla tymczasowych i permanentnych	Regulacje dotyczące dopuszczalnych powodów zastosowania	Ograniczenia czasu stosowania pracy tymczasowej w jednej firmie	Ograniczenie dotyczące dopuszczalnych zawodów/branż
Belgia	Tak	Tak	Tak	Tak
Portugalia	Tak	Tak	Tak	Tak
Francja	Tak	Tak	Tak	(brak regulacji)
Hiszpania	Tak	Tak	-	Tak
Luksemburg	Tak	Tak	Tak	-
Grecja	Tak	-	Tak	-
Niemcy	Tak	-	-	Tak
Włochy	Tak	Tak	-	-
Austria, Finlandia, Holandia	Tak	-	-	-
Norwegia	-	Tak	-	-
Dania, Szwecja, Irlandia, Wielka Brytania	-	-	-	-
Rumunia (przepisy wprowadzone w 2003 r.)	Tak	Tak	Tak	Tak
Polska (2004)	Tak	Tak	Tak	Tak
Czechy (2004)	Tak	-	Tak	Tak
Słowenia (1998, 2002)	Tak	-	Tak	Tak
Słowacja (2004)	Tak	-	-	-
Węgry (2001)	-	-	-	Tak

Źródło: Arrowsmith (2006).

Ze względu na specyficzny, trójstronny charakter zatrudnienia przez agencje pracy tymczasowej, jego obraz w przekroju krajów europejskich jest zróżnicowany w aspekcie instytucjonalnym i prawnym. Wyróżnić można cztery obszary uregulowań. Pierwszy, powszechnie obecny w legislacji europejskiej, dotyczy równego statusu pracowników tymczasowych oraz pozostałych pracowników, np. co do warunków pracy i wynagradzania. Trzy kolejne wymiary regulacji przyjmują postać ograniczeń nakładanych na pracodawców.

Wskazuje się katalog sytuacji, w jakich można skorzystać z tej formy zatrudnienia, uregulowaniu podlega często długość okresu pracy danej osoby na jednym stanowisku, czasem w ramach pewnego okresu, np. trzech lat w Polsce. Ostatecznie, określa się zawody, gdzie nie jest dozwolone zatrudnienie tymczasowe. Krajami o najmniej restrykcyjnej regulacji są Wielka Brytania, Dania, Szwecja i Irlandia, a o najostrzejszej – Belgia, Portugalia i Francja. Kraje NMS odpowiednią legislacją wprowadzały dopiero w obecnej dekadzie, a najwięzszy zakres regulacji występuje na Węgrzech i Słowenii. W Polsce właściwy akt prawny³² uchwalony przed zaledwie kilkoma laty. Co istotne, należy on do najbardziej restrykcyjnych w Europie, nakładając też na agencje pracy tymczasowej obciążenia biurokratyczne, np. konieczność wydawania świadectwa pracy przy każdym zatrudnieniu oraz przechowywania dokumentacji przez 50 lat.

Można sądzić, że kształt polskiej legislacji jest motywowany próbą zabezpieczenia interesu pracowników tymczasowych, którzy w istocie w większości krajów dysponują nieco gorszymi warunkami pracy i mniejszą autonomią niż osoby na stałe związane z firmą. Jednak podjęcie pracy tymczasowej może być sposobem na zdobycie trwałego zatrudnienia – w UE15 przeciętnie 43 proc. pracowników tymczasowych znajduje inną pracę w rok po pracy tymczasowej (Arrowsmith, 2006), a bezrobotni, które się na nią decydują mają większe szanse późniejszego podjęcia tradycyjnej pracy niż osoby, które pozostają bezrobotne (D'Addio, Rosholm, 2004). Nie sposób dokonać jednoznacznej oceny funkcjonowania w Polsce pracy tymczasowej – co wynika z braku detalicznych informacji o pracownikach tymczasowych i ich karierach zawodowych, niezbędnych do przeprowadzenia właściwych badań – lecz jej wykorzystanie głównie w pracach prostych oraz fakt, iż ponad połowa wszystkich pracowników tymczasowych w roku 2006 pracowała w okresie nie dłuższym niż trzy miesiące (MPiPS, 2007) wskazują, że jest ona wykorzystywana dla akomodacji wahań popytu na pracę oraz selekcji pracowników przez firmy, które po nią sięgają. Można więc sądzić, że polska legislacja nadmiernie obciąża kontraktowanie pracy w ten sposób.

2.2. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze etatu i elastyczny czas pracy

Praca w niepełnym wymiarze etatu jest jedną z najwcześniejszych i najszerzej rozpowszechnionych w Europie nietypowych form zatrudnienia, konsekwentnie postrzeganą jako potencjalnie istotny kanał wzrostu zatrudnienia ogółem.³³ Ze względu na to, że decyzje o podaży pracy w znacznej mierze są wyborem między uczestnictwem w rynku pracy lub biernością zawodową (por. Bukowski et al., 2006b), przypisuje się jej szczególny potencjał w kontekście zatrudnienia osób szczególnie obciążonych obowiązkami poza rynkiem pracy. W praktyce, dostępność pracy w niepełnym wymiarze ułatwia przede wszystkim aktywność zawodową matek, osób starszych i starających się stopniowo zmniejszać zaangażowanie na rynku pracy, a także osób młodych i uczących się (Quintini, Martin 2007). W istocie, w krajach UE15 odsetek pracowników niepełnoetatowych w ogóle pracujących kobiet osiągnął w 2006 roku 36,7 procent, a dla mężczyzn – jedynie 8,1 procent, zaś analogiczne wskaźniki dla krajów NMS10 wyniosły odpowiednio 11,6 oraz 5 procent. Równocześnie, przeciętnie 54 procent zatrudnionych w niepełnym wymiarze w wieku 15-24 w krajach UE25 deklarowało naukę jako główny powód podjęcia pracy niepełnoetatowej. Ostatecznie, w krajach UE15 ponad 40 procent pracujących kobiet w wieku przedemerytalnym (55-64 lat) zatrudnionych było w niepełnym wymiarze etatu, choć wśród mężczyzn odsetek ten wynosił jedynie 10 procent. Co ciekawe, w grupie NMS10 wykorzystanie pracy niepełnoetatowej wśród starszych kobiet było o połowę niższe, rzędu 20 procent, a wśród mężczyzn – praktycznie analogiczne jak w UE15.

Z perspektywy przedsiębiorstw, ta forma zatrudnienia ułatwia realizację pożądanego nakładu pracy, gdy nie jest to możliwe poprzez dostosowanie liczby pełnych etatów, zwłaszcza w porach dnia cechujących się zwiększonym nasileniem działalności firmy lub w nietypowych godzinach (np. wieczorem). Często korzystniej jest zatrudniać nowych pracowników w ograniczonym wymiarze czasu, niż opłacać godziny nadliczbowe, obciążone wyższymi stawkami godzinowymi. Negatywem pracy w niepełnym wymiarze jest jednak dłuższy okres zwrotu z inwestycji w szkolenia oraz instrumenty motywujące (premie, bonusy itp.), który może ograniczać skłonność pracodawców do oferowania pracy w niepełnym wymiarze na stanowiskach charakteryzujących się wysokim prestiżem i odpowiedzialnością, wysokimi wynagrodzeniami i wymagających podnoszenia umiejętności zawodowych (Montgomery, 1988, Manning, Petrongolo, 2005). Całkowity popyt na pracę w niepełnym wymiarze zależy także od proporcji między usługami a przemysłem – to właśnie w usługach częściej pojawia się konieczność pracy ponad osiem godzin dziennie w weekend, czy wahania aktywności w cyklu dobowym. W rezultacie, około 1/3 pracowników niepełnoetatowych w Europie regularnie pracuje wieczorem, nocą, w weekendy lub w systemie zmianowym (Allaart, Bellmann, 2007). Można uznać, że praca w niepełnym wymiarze wyróżnia się na tle nietypowych form zatrudnienia jako odpowiadająca na potrzeby obu stron rynku pracy. W istocie, jak wskazują Allaart, Bellmann (2007) na podstawie sondażu dla ośmiu krajów europejskich, w 42 proc. przypadków zatrudnienie w ograniczonym wymiarze wynikało z przesłanek popytowych, w 36 proc. – z preferencji strony podażowej, a w 22 proc. było rezultatem konsensusu między pracodawcami a pracownikami.

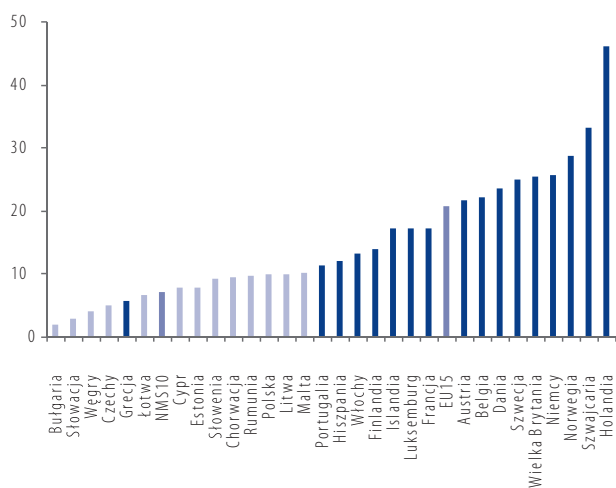
Praca w niepełnym wymiarze jest obecnie najczęściej występującą z nietypowych form zatrudnienia. W porównaniu do początku lat 90-tych ubiegłego wieku, liczba pracujących w tej formie w UE15 zwiększyła się niemal o połowę, a ich udział w zatrudnieniu wzrósł z 14,2 procent w roku 1992 do 20,8 procent w roku 2006. Nastąpiło to głównie dzięki rosnącemu zatrudnieniu kobiet – obecnie aż w dziesięciu krajach UE15 w niepełnym wymiarze pracuje ponad 30 procent zatrudnionych kobiet, a w Holandii wręcz 75 procent. Zauważyć można jednak znaczne dysproporcje między pewnymi grupami krajów – obok Holandii najczęściej tę formę pracy stosuje

³² Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnieniu pracowników tymczasowych, obowiązująca od 1 stycznia 2004 r.

³³ Postulat wzrostu zatrudnienia poprzez rozwój pracy w niepełnym wymiarze znalazł się zarówno w ważnym dokumencie OECD Jobs Study (OECD, 1994), jak i w aktualnej Europejskiej Strategii Zatrudnienia (KE, 2005).

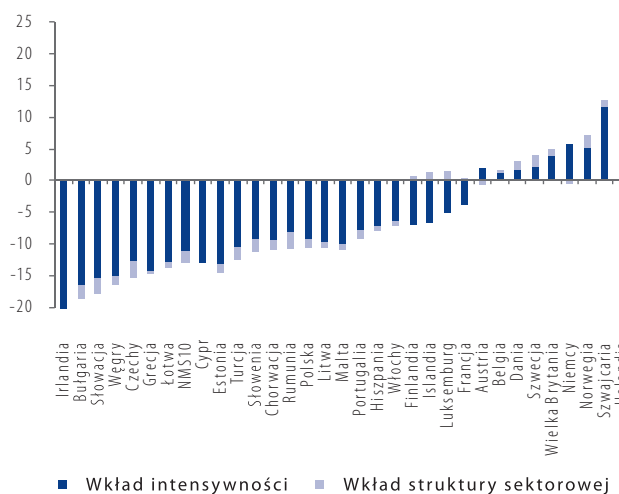
się w krajach skandynawskich, niemieckojęzycznych, Wielkiej Brytanii i Belgii. Zauważalnie mniej popularna jest ona w krajach Europy Południowej i Francji, zaś nowe kraje członkowskie wyraźnie odstają pod tym kątem. Gospodarki NMS weszły w okres transformacji z relatywnie wysokim lecz niskoproduktywnym zatrudnieniem kobiet (Nesporova, 2002, Bukowski et al., 2006), które stopniowo obniżało się. Praca na część etatu nie była postrzegana jako element polityki prozatrudnieniowej, co miało miejsce w wielu krajach UE15, gdzie przez jej spopularyzowanie dążono do wzrostu podaży pracy kobiet. Znaczenie może mieć też odmienna struktura sektorowa, lecz jak ilustruje wykres II.6, odgrywa ona znacznie mniejszą rolę niż niższe wykorzystanie pracy na część etatu w poszczególnych branżach.

Wykres II.5.
Udział pracowników niepełno-etatowych w zatrudnieniu ogółem krajów europejskich w roku 2006 (proc.)



Źródło: opracowanie własne na podst. danych Eurostat (2007)

Wykres II.6.
Decompozycja różnicy odsetka pracowników niepełno-etatowych w zatrudnieniu ogółem krajów europejskich od przeciętnej w UE15 w roku 2006 (pkt. proc.) na strukturę sektorową zatrudnienia oraz intensywność wykorzystania pracy na część etatu



Źródło: opracowanie własne na podst. danych Eurostat (2007)

Odsetek pracujących na niepełny etat w ogóle zatrudnionych w Polsce jest wyraźnie niższy od charakteryzujących kraje Europy zachodniej, lecz równocześnie przewyższa obserwowane w większości krajów NMS. Co ciekawe w latach 1997-2006 nie nastąpiły znaczące zmiany pod tym kątem, innymi słowy liczba osób pracujących w niepełnym wymiarze kształtowała się w Polsce mniej więcej proporcjonalnie do zmian zatrudnienia ogółem i stanowili oni ok. 10 procent zatrudnionych.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że rozwój pracy w niepełnym wymiarze jest wypadkową czynników makroekonomicznych oraz instytucjonalnych (OECD, 2002, Eurofund, 2007), co ilustruje opisany w Ramce II.3 przypadek Holandii. Legislacyjne uwarunkowania pracy w niepełnym wymiarze godzin w krajach europejskich prezentujemy w podrozdziale 3.3, poświęconym znaczeniu tej formy zatrudnienia dla uczestnictwa kobiet w rynku pracy. Tam też omawiamy oddziaływanie konstrukcji systemu podatkowego i parapatkowego (Corral, Isusi, 2007), warto jednak zaznaczyć, że generalnie rzecz biorąc, wspólne opodatkowanie dochodu gospodarstwa domowego może skłaniać ku tradycyjnemu modelowi jednej osoby pracującej, natomiast opodatkowanie indywidualne, jako bardziej neutralne dla decyzji o podaży pracy, nie zniechęca do podejmowania pracy na część etatu (Dingeldey, 2001). Ponadto, jeśli praca w niepełnym wymiarze obciążona jest relatywnie wyższymi kosztami pozapłacowymi niż praca na pełen etat, pracodawcy będą stosować ją niechętnie.

Ramka II.3. Praca w niepełnym wymiarze w Holandii

Przemiany społeczne, jakie nastąpiły w Holandii w ostatnich dekadach, przyczyniły się do wysokiego obecnie zatrudnienia i największej wśród krajów europejskich popularności pracy na część etatu. Rolę w tym procesie odegrała redefinicja tradycyjnych ról społecznych kobiet i mężczyzn. Do końca lat 70-tych, dominującym modelem rodziny w Holandii był model „jednego żywiciela”. Z czasem pojawiły się przesłanki na rzecz odejścia od tego schematu. Po pierwsze, zatrudnienie kobiet zaczęto postrzegać jako korzystne dla gospodarki – Holandia notowała wówczas najniższy wśród państw OECD wskaźnik zatrudnienia kobiet (poniżej 30 procent), przy niemal pełnym zatrudnieniu mężczyzn, co oznaczało, że wzrost uczestnictwa w rynku pracy kobiet był de facto jedynym możliwym kanałem wzrostu podaży pracy, zatrudnienia i dochodów. Po drugie, znacznie podniosła się skoloryzacja kobiet. Coraz więcej lepiej wykształconych kobiet decydowało się na dłuższe pozostawienie na rynku, a tym samym na późniejsze macierzyństwo. Dodatkowo, praca w niepełnym wymiarze godzin umożliwiała pogodzenie zatrudnienia z obowiązkami domowymi. Było to szczególnie ważne ze względu na niską dostępność instytucji takich jak żłobki i przedszkola (Visser, 2000). W efekcie, w latach 1973-2000 wskaźnik aktywności zawodowej kobiet w Holandii wzrósł z 29 do 60 procent.

Rolę odegrała również polityka państwa, ukierunkowana na wspieranie pracy w ograniczonym wymiarze godzin oraz gwarantowanie równego statusu pracujących w ramach nietypowych form zatrudnienia i pracowników „tradycyjnych”. Ponadto, w 1990 roku zniesiono wspólne opodatkowanie dochodu na rzecz wyłącznie indywidualnego opodatkowania. Zlikwidowano w ten sposób czynniki, które mogły zniechęcać do podejmowania zatrudnienia przez obojga partnerów w ramach gospodarstwa domowego. Co ciekawe, prowadzone w latach 80-tych programy subsydiowania pracy niepełnoetatowej zostały wycofane z powodu skomplikowania i umiarkowanej skuteczności.

Powyższe procesy doprowadziły do wzrostu podaży pracy i przyczyniły się do tego, że w latach 1990-2000 stopa bezrobocia w Holandii spadła z 5,1 do 2,8 procent, a wskaźnik zatrudnienia wzrósł z 61 do 74 procent. Towarzyszył temu wzrost udziału osób zatrudnionych na niepełny etat w ogóle zatrudnionych z 28,2 do 33 procent, a wśród kobiet – wręcz do ponad 70 procent w roku 2006.

Formą zatrudnienia, czy raczej organizacji pracy, która odpowiada na podobne potrzeby pracowników i pracodawców jak praca w niepełnym wymiarze godzin jest nietypowy i elastyczny czas pracy. Tradycyjnie regulowany dzienny czas pracy utrudnia prowadzenie działalności w sposób ciągły, w innym dobowym wymiarze niż wielokrotność etatów, w nietypowych godzinach dnia (zwłaszcza nocą), lub w dni wolne i święta (Kümmerling, Lehndorff, 2007, Chung, Kerkhofs, Ester, 2007). Uelastycznienie tego aspektu zatrudnienia może następować w ramach „tradycyjnego” stosunku pracy, np. przez wydłużanie okresów rozliczeniowych czasu pracy lub też wprowadzanie specjalnej kategorii umów o pracę w skompresowanym tygodniu pracy, w weekendy, czy też równoważnym lub zadaniowym czasie pracy. W Polsce takie metody organizacji pracy zostały usankcjonowane w nowelizacji kodeksu pracy w roku 2003. Kolejnym rozwiązaniem jest tzw. przerywany czas pracy, pozwalający na włączenie pracownika w działalność przedsiębiorstwa w momentach dnia o najwyższym nasileniu aktywności. Tego typu modyfikacje są wprowadzane z reguły z inicjatywy pracodawców, choć za zgodą objętych nimi pracowników.

Praca w nietypowych godzinach często oznacza dla pracowników niższy dobrobyt w porównaniu do tradycyjnego rozkładu czasu pracy (OECD, 2002, Kümmerling, Lehndorff, 2007), choć w pewnych warunkach może być korzystna, np. dla osób wychowujących dzieci lub uczestniczących w edukacji. Generalnie bardziej korzystny dla pracowników charakter ma uelastycznienie czasu pracy przez możliwość decydowania o dziennym czasie pracy lub realokacji nakładu pracy w ramach tygodnia lub dłuższych okresów. Sprzyja to połączeniu pracy zawodowej z prowadzeniem gospodarstwa domowego i czasem wolnym, przez co w literaturze przedmiotu (por. Berg et al., 2003) właśnie w odniesieniu do takich rozwiązań stosuje się termin „elastyczny czas pracy”.

Nietypowy czas pracy odpowiada więc raczej na potrzeby popytowej strony rynku pracy i dotyczy częściej pracowników niskowyzkwalifikowanych, w usługach, handlu bądź transporcie (Chung, Kerkhofs, Ester, 2007). Elastyczny czas pracy jest natomiast raczej przywilejem osób o średnich lub wysokich kwalifikacjach i wprowadzany jest najczęściej w pracy biurowej (Berg et al., 2003, Kümmerling, Lehndorff, 2007). Choć informacje o powszechności elastycznego czasu pracy w krajach europejskich są skąpe, można oceniać, że dysponuje nim nieznaczny odsetek pracowników. Ponadto, pełni on raczej rolę bonusu oferowanego pracownikom wysokowyzkwalifikowanym (EGGSIE, 2005), niż narzędzia sprzyjającego aktywności zawodowej osób wychowujących dzieci – specjalne badanie Eurostatu (2007) wskazuje wręcz, że wśród pracujących rodziców powszechność rozwiązań elastycznych jest w krajach europejskich generalnie mniejsza niż wśród osób nie posiadających dzieci. Niemniej jednak, do kwestii dostępności elastycznej organizacji czasu pracy powracamy w podrozdziale 3.3, analizując interakcje między elastycznymi formami zatrudnienia a aktywnością zawodową kobiet w Polsce.

2.3. Elastyczność miejsca pracy – telepraca

Ostatnie z prezentowanych nietypowych form zatrudnienia to rozwiązania elastyczne pod kątem miejsca wykonywania pracy. Mamy przy tym na myśli formy, które zaistniały i rozwinęły się dzięki technologiom komunikacyjnym i informacyjnym, czyli tzw. telepracę. Wbrew zapowiadaniem przez Nillesa (1975, 1976) zastąpieniu tradycyjnej pracy w siedzibie firmy, pracą „przez komputer” z domu (tzw. *telecommuting*), telepraca upowszechniła się w krajach rozwiniętych w dość ograniczonym zakresie, choć równocześnie oprócz telepracy domowej wykształciły się np. telepraca nomadyczna (dotyczy pracujących w siedzibie firmy, ale też u klienta, w podróży, hotelach itp.) i telepraca w stworzonych ku temu ośrodkach, tzw. telecentrach.³⁴ Co więcej, telepracownikami mogą być zarówno osoby na stałe związane z firmą, jak i nawiązujący z nią relacje na krótki okres czasu.

Z perspektywy pracowników, praca poza biurem może oszczędzać czas dojazdów, ułatwiać godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi i umożliwiać dostosowanie czasu wykonywania pracy do indywidualnych preferencji. W przypadku osób wychowujących dzieci lub nie w pełni sprawnych ruchowo, praca z domu może być wręcz jedynym sposobem uczestnictwa w rynku pracy. Z drugiej strony, telepraca może obniżyć koncentrację na obowiązkach zawodowych, a odseparowanie pracownika od środowiska pracy tworzy ryzyko zaniku więzi społecznych w nim nawiązywanych i zatarcia tradycyjnego podziału na miejsce pracy i dom. Zwłaszcza ten ostatni aspekt ma poważne konsekwencje, utrudniając akomodację stresu zawodowego (por. Hartig et al., 2007). Przy tym, znaczna grupa telepracowników bynajmniej nie pracuje w domu, lecz w podróży lub w siedzibie klienta (por. Gareis, 2002). Osoby te stanowią de facto grupę bardzo mobilną, dla której telepraca często jest koniecznością związaną z charakterem ich zawodu.

Korzyści telepracy nomadycznej dla firm wynikają z możliwości realizacji działań w siedzibie klienta oraz koordynacji pracy pracowników rozproszonych przestrzennie. Telepraca domowa może zaś stanowić bonus oferowany pracownikom, których firma chce przyciągnąć, jak też sposobem utrzymania osób, które bez takiej możliwości zrezygnowałyby z pracy, np. ze względu na rodzicielstwo lub uciążliwość dojazdów. Pozwala też na pracę osób, którym np. niezbyt ciężka choroba uniemożliwia obecność w biurze, ale nie wyklucza wykonywania obowiązków. Natomiast wynikające z telepracy oszczędności kosztów biurowych mają, zwłaszcza w średnim i długim okresie, niewielkie znaczenie (Baruch, 2000). Telepraca jest też sposobem zwiększenia dostępnego zasobu pracy przez zatrudnianie osób, którym fizyczna odległość uniemożliwia pracę tradycyjną lub też gdy firma przenosząc siedzibę chce zachować osoby niechętne migracji. Dlatego przedsiębiorstwa sięgają również po telepracę poprzez specjalne centra. Negatywy po stronie firm związane są w głównej mierze z zastąpieniem bezpośredniego kontaktu z pracownikiem i nadzoru nad nim relacjami pośrednimi przez technologie komunikacyjne, z czego wynikają trudności monitoringu i weryfikacji nakładu pracy oraz zaangażowania pracujących (Venkatesh, Vitalari, 1992). Już pierwsze analizy telepracy w krajach zachodnioeuropejskich wskazały na niechęć menedżerów do porzucania utartych reguł postępowania jako główne utrudnienie jej implementacji (Huws et al., 1990).

Telepraca niesie więc potencjalnie szereg korzyści i dzięki swej różnorodności może służyć szerokiemu spektrum firm i pracowników, jednak z drugiej strony wymaga specjalnej infrastruktury, samodzielności i umiejętności organizacji czasu przez pracowników i nietradycyjnego podejścia do nadzorowania kadr ze strony menedżerów. W efekcie, jest ona słabiej rozpowszechniona niż wcześniej omawiane nietypowe formy zatrudnienia. Ze względu na trudności z określeniem od jakiego zakresu pracy poza biurem należy mówić o telepracę,³⁵ oraz faktem, że wśród krajów europejskich jedynie w Wielkiej Brytanii informacje o niej zbierane są w badaniu aktywności ekonomicznej ludności, wiarygodne porównania międzynarodowe telepracy są utrudnione.³⁶ Dane na ten temat gromadzone są w specjalnych badaniach, dla ilustracji zróżnicowania powszechności telepracy wykorzystujemy wyniki projektu SIBIS (*Statistical Indicators Benchmarking the Information Society*), dostarczającego przekrojowych danych za lata 2002-2003 dla szeregu krajów europejskich i Stanów Zjednoczonych.³⁷ Należy je jednak traktować z rezerwą, gdyż badania takie mają niskie liczebności i praktycznie niemożliwa jest ich ekstrapolacja na populację generalną.

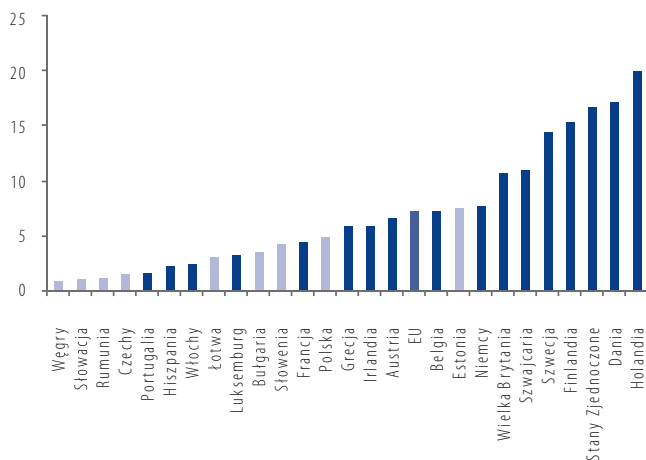
³⁴ Mogą mieć one charakter zamknięty – placówek będących swoistym oddziałem firmy – lub otwarty, gdy usługi i infrastruktura dostępne są dla wszystkich zainteresowanych.

³⁵ Często przyjmuje się jeden dzień telepracy w tygodniu jako wystarczający do zaklasyfikowania jako telepracownika (por. Garrett, Danziger, 2007, Hartig et al., 2007).

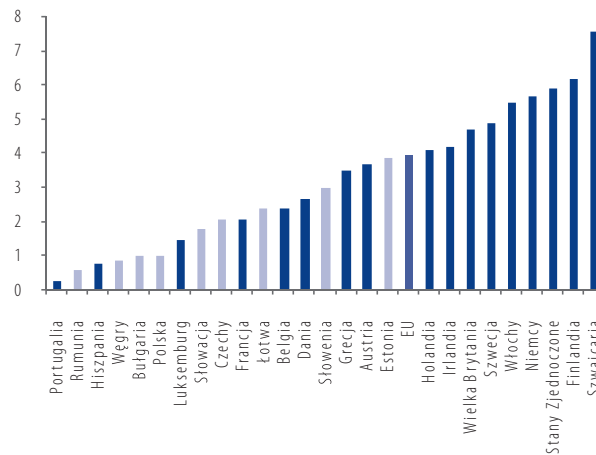
³⁶ Qvortrup (1998) pokazuje tę trudność pomiaru na przykładzie Wielkiej Brytanii, która jest krajem o relatywnie dużej popularności telepracy. Różne definicje prowadziły do szacunków liczby objętych nią osób w latach 1992-1994 w przedziale od 110 do 1224 tysięcy.

³⁷ Badanie polegało na telefonicznych wywiadach łącznie z 11832 osobami w krajach UE15, Szwajcarii i Stanach Zjednoczonych oraz na łącznie 10379 osobistych wywiadach w nowych krajach członkowskich UE. Wedle wiedzy autorów, bardziej aktualne dane przekrojowe nie były dostępne w momencie pracy nad tekstem.

Wykres II.7.
Udział telepracowników domowych
w zatrudnieniu w wybranych krajach (w proc.)



Wykres II.8.
Udział telepracowników nomadycznych w zatrudnieniu
w wybranych krajach (w proc.)



Uwagi: Telepracownicy ogółem: telepracownicy domowi – osoby zatrudnione i telepracujące z domu; telepracownicy nomadyczni – osoby telepracujące w różnych lokalizacjach poza siedzibą firmy przez co najmniej 10 godzin tygodniowo.

Źródło: Opracowanie własne na podst. danych SIBIS GPS 2002, SIBIS GPS-NAS 2003.

Można sądzić, że wynikająca z danych SIBIS powszechność telepracy rzędu 13 proc. pracowników przeciętnie w UE jest zawyżona, zwłaszcza w świetle odsetka 8 proc. w Polsce. Wiarygodne wydaje się jednak, że jest ona prawie dwukrotnie wyższa w Stanach Zjednoczonych niż przeciętnie w UE, a kraje NMS dzieli dystans względem UE15. Popularność telepracy wydaje się podążać za poziomem rozwoju gospodarczego i zaawansowania technologicznego gospodarki,³⁸ choć otoczenie instytucjonalne rynku pracy modyfikuje tę zależność. W szczególności, kraje Europy Południowej i Francja, choć charakteryzujące się znacznie wyższą produktywnością pracy i produktem per capita niż kraje NMS, wykazują podobnie niskie wykorzystanie telepracy. W jej rozpowszechnieniu widoczne są więc analogiczne różnice między pewnymi grupami krajów,³⁹ jak w przypadku form omawianych we wcześniejszych punktach. Telepraca w zróżnicowanym stopniu objęta jest też legislacją – w niektórych krajach, jak Belgia czy Niemcy, za właściwie uznaje się interpretację zapisów dotyczących pracy w domu (co nie uwzględnia szeregu wspomnianych sposobów telepracy), w innych telepracę reguluje się w ramach większych pakietów legislacyjnych dotyczących elastycznych form zatrudnienia (np. Holandia i Wielka Brytania), w innych, jak w Polsce, telepracę włącza się do kodeksu pracy.

Warto zwrócić uwagę, że telepracownicy domowi najczęściej pracują poza siedzibą firmy, okazynie, tzn. średnio w mniejszym wymiarze niż jeden dzień pracy w tygodniu. Równocześnie, telepracę domową spotyka się częściej niż nomadyczną i pracę na własny rachunek z wykorzystaniem technologii informacyjnych. Można więc uznać, że głównym sensem telepracy jest w praktyce ułatwienie zrównoważenia pracy zawodowej i obowiązków rodzinnych oraz ewentualnie oszczędność czasu dojazdów w uciążliwych momentach, nie zaś całkowite zastępowanie pracy biurowej.

Prawidłowości te mają ważne implikacje dla potencjalnego rozwoju telepracy w Polsce i oddziaływania na ten proces obowiązujących uregulowań prawnych. Nowelizacja kodeksu pracy z sierpnia 2007, która usankcjonowała telepracę jako odrębną formę organizacji stosunku pracy, wydaje się odnosić do pracy w pełnym wymiarze poza biurem i w konkretnym miejscu, w domyśle, lecz niekoniecznie w domu. Można sądzić, że status osób pracujących poza biurem jedynie przez część ogólnego czasu pracy, a zwłaszcza w różnych miejscach, pozostaje niedoprecyzowany. Zapisy nakładające na pracodawcę obowiązek wyposażenia pracownika w odpowiedni sprzęt, przygotowania „stanowiska pracy” czy wręcz ubezpieczenia sprzętu, a z drugiej strony – prawo kontroli osób pracujących w domu, mogą zniechęcać do formalizowania telepracy i pracodawców oraz pracowników. Ponadto tworzyć mogą koszty, które dla wielu firm będą nadmiernym obciążeniem, jeśli telepraca miałaby służyć sporadycznemu uzupełnieniu tradycyjnej pracy w biurze, jak z reguły ma to miejsce w innych krajach. Ponieważ brak jest danych o wykorzystaniu telepracy w Polsce i można przypuszczać, że obecnie jest ono niskie, nie poświęcamy jej już uwagi w kolejnym rozdziale, gdzie omawiamy bardziej szczegółowo pewne aspekty funkcjonowania nietypowych form zatrudnienia na polskim rynku pracy.

³⁸ Ilustruje to Estonia, gdzie odsetek telepracowników bliski jest średniemu w UE15 i kraje skandynawskie przodujące w rozwoju społeczeństwa informacyjnego oraz popularyzacji telepracy.

³⁹ Następujące pogrupowanie wydaje się uzasadnione: kraje nordyckie plus Holandia; kraje anglosaskie; Niemcy, Austria i Szwajcaria; Francja i Belgia; kraje Europy południowej; kraje Europy środkowej.

3. Nietypowe formy zatrudnienia na polskim rynku pracy

3.1. Upowszechnienie umów na czas określony na polskim rynku pracy

Epizody dynamicznego upowszechnienia pracy okresowej na danym rynku pracy są z reguły konsekwencją czynników prawno-instytucjonalnych lub makroekonomicznych. W pierwszym przypadku, przyczyną jest tzw. cząstkowa liberalizacja prawa pracy, niezmiennie gwarantującego pracownikom „tradycyjnym” wysoką ochronę przed zwolnieniem, lecz otwierająca możliwości zatrudniania na czas określony. Prowadzić to może do wykształcenia dualnego rynku pracy (por. Ramka II.2). Z drugiej strony, praca okresowa zapewnia firmom elastyczność kształtowania nakładu pracy bez nawiązywania długookresowych zobowiązań, przez co przedsiębiorstwa mogą po nią sięgać szczególnie często w obliczu recesji i niepewności co do przyszłego poziomu koniunktury. Opisany w Ramce II.1 przypadek Szwecji wskazuje, że praca terminowa może upowszechnić się mimo dość restrykcyjnej regulacji jej stosowania i nawet na rynku pracy, który postrzegany jest jako gwarantujący pracownikom dobrą pozycję i bezpieczeństwo zawodowe. Może tak się zdarzyć, jeśli tylko negatywny szok makroekonomiczny jest „odpowiednio” silny.

Warto przy tym podkreślić, że w obu przypadkach przesunięcie struktury zatrudnienia na rzecz pracy okresowej może utrzymywać się względnie długo. W Hiszpanii, gdzie z czasem zaostrzono regulację jej stosowania i obniżono koszty rozwiązywania tradycyjnego stosunku pracy, odsetek pracowników terminowych konsekwentnie jest najwyższy w Europie, zaś w Szwecji obecnie, w piętnaście lat po pierwotnym impulsie, kształtuje się on nadal na poziomie ok. 17 procent. Oba przypadki różnią się jednak konsekwencjami pracy okresowej dla osób ją podejmujących – w Hiszpanii występowało wykluczenie z „lepszego” segmentu rynku pracy (Dolado et al., 2002), natomiast w Szwecji praca terminowa pozwalała firmom na elastyczne dostosowanie nakładu pracy do potrzeb, nie pogarszając perspektyw pracowników na podjęcia stałego zatrudnienia (Holmlund, Storrie, 2002).

Upowszechnienie pracy terminowej na polskim rynku pracy nie powielią klarownie żadnego z powyższych modeli, a przy tym łączy pewne elementy obydwu. Skala wykorzystania pracy na czas określony, jej relatywnie częste adresowanie do osób w *prime-age*, przy równocześnie sięgającym 2/3 udziale pracowników okresowych wśród osób młodych, stanowią podobieństwa między polskim a hiszpańskim rynkiem pracy. Z drugiej jednak strony, nie można mówić ani o restrykcyjnej ochronie zatrudnienia na czas określony, ani o cząstkowych liberalizacjach kodeksu pracy w Polsce – wręcz przeciwnie, w przekroju międzynarodowym dokonywanie zwolnień w Polsce było i jest relatywnie proste - okres wypowiedzenia krótki, a koszt odpraw niski, zaś możliwości powtarzalnego zatrudniania na czas określony generalnie ograniczone były do dwóch ponowień.⁴⁰ Nie występowały więc te cechy zaplecza instytucjonalnego rynku pracy, które stały u podstaw jego dualizacji w Hiszpanii. Na podobieństwa do epizodu szwedzkiego wskazuje natomiast upowszechnienie pracy na czas określony podczas spowolnienia, skłaniającego do obniżania kosztów produkcji i stwarzającego niepewność co do kondycji firm w przyszłości. Rosnące bezrobocie, obniżające siłę przetargową pracowników i zwiększające skłonność do podejmowania przejściowej pracy, ułatwiać mogło pracodawcom zatrudnianie na czas określony. Można przypuszczać, że wykorzystanie pracy okresowej wobec pracowników w *prime-age* związane jest też z czynnikami strukturalnymi (takimi jak tzw. druga fala restrukturyzacji), sprawiającymi, że kwalifikacje i produktywność osób dysponujących nominalnie pewnym doświadczeniem zawodowym mogły być w praktyce słabiej rozpoznawalne, niż na rynkach pracy niepodlegającym takim przemianom i nie doświadczającym znacznego spadku zatrudnienia.

Ocenę rozpowszechnienia pracy terminowej w Polsce utrudnia brak właściwych ku temu informacji na temat losów zawodowych osób, które ją podejmują.⁴¹ Przy tym, prawidłowości dotyczące tego procesu generalnie wskazują, iż przebiegały one dość równomiernie w przekroju sektorowym gospodarki oraz wśród osób o odmiennym poziomie nominalnego kapitału ludzkiego. Jak wskazują wykresy II.9-II.10, wraz z ewolucją struktury pracujących względem wykształcenia, zwiększała się częstotliwość wykorzystania pracy na czas określony w ramach wszystkich grup. Choć oczywiście wśród osób dysponujących kolejnymi szczeblami edukacji odsetek osób pracujących okresowo konsekwentnie był niższy, to zarazem wśród osób o wykształceniu wyższym i średnim wzrósł on w latach 2001-2007 relatywnie silniej niż wśród osób o wykształceniu zawodowym i podstawowym.

⁴⁰ Za wyjątkiem roku 2003, kiedy jednak udział pracowników okresowych w zatrudnieniu ogółem wzrósł już do 20 proc. z poziomu 6 proc. w roku 2000, by następnie zwiększyć się o 2,5 pkt. proc. w każdym kolejnym roku.

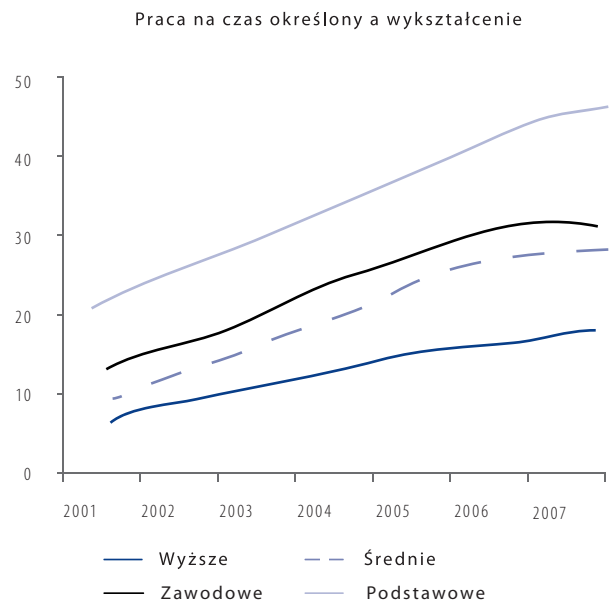
⁴¹ Niezbędne są informacje o statusie na rynku pracy konkretnych osób w horyzoncie dłuższym niż rok lub dwa, choćby dlatego, że kodeks pracy dopuszcza pracę na czas określony przez dwa lata. Natomiast BAEL pozwala jedynie na porównanie sytuacji danych jednostek właśnie w horyzoncie rocznym, ew. dwuletnim. W kolejnym podrozdziale analizujemy sytuację osób młodych, dla których dostępne są niezbędne dane.

Wykres II.9.
Struktura zatrudnienia w Polsce wg poziomu wykształcenia w latach 2001-2007 (pierwsze 2 kwartały)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BAEL.

Wykres II.10.
Udział osób zatrudnionych na czas określony wśród pracowników najemnych wg wykształcenia w Polsce w latach 2001-2007 (pierwsze 2 kwartały)



Upowszechnienie pracy terminowej w Polsce nie wiązało się więc z „wypchnięciem” osób słabo wykształconych do segmentu pracy terminowej. Przy tym, jedyną grupą, w której rosnącemu zatrudnieniu ogółem towarzyszyło obniżające się zatrudnienie na czas nieokreślony – cecha charakterystyczna dla polskiego rynku pracy w okresie 2000-2006 (por. wykres I.16) – były osoby o średnim poziomie wykształcenia. Można sądzić, że wśród tych osób, nominalne kwalifikacje w mniejszym stopniu niż w przypadku osób o wykształceniu wyższym, czy z drugiej strony – zawodowym, stanowiły wiarygodny sygnał na rynku pracy, przez co dynamika wzrostu powszechności pracy okresowej właśnie w tej grupie była największa.

Podobny obraz rysuje analiza upowszechnienia pracy okresowej przez pryzmat sekcji gospodarki. Choć w branżach skupiających pracowników o wykształceniu zawodowym lub podstawowym (budownictwo, hotelarstwo, gastronomia, handel) praca okresowa występuje najczęściej, to jednak relatywnie najbardziej dynamiczny wzrost jej wykorzystania nastąpił w sektorach, w których wcześniej dominujący był długookresowy charakter stosunku pracy, a więc przemysł, czy transport. Warto zwrócić uwagę, że upowszechniła się ona też w sektorze publicznym, w sekcjach w małym stopniu urynkowanych (górnictwo, energetyka) czy z drugiej strony – w wysokoprodukcyjnych usługach. Dość równomierny charakter tych przemian pozwala sądzić, że mogą być one konsekwencją spadku siły przetargowej pracowników w okresie wysokiego bezrobocia i zintegrowania tej formy kontraktów w modelu organizacji pracy firm, jako instrumentu weryfikacji adekwatności rekrutowanych osób do potrzeb danego przedsiębiorstwa.

Tabela II.2.
Praca na czas określony wg sekcji PKD w Polsce w latach 2001 i 2007 (pierwsze 2 kwartały)

	Udział osób zatrudnionych na czas określony w danej sekcji		Udział sekcji w zatrudnieniu	
	2001	2007	2001	2007
Rolnictwo i rybactwo	1,8	3,8	19,1	15,0
Górnictwo i kopalnictwo	1,5	10,3	1,9	1,6
Przetwórstwo przemysłowe	10,7	30,2	19,9	20,8
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	2,5	7,3	1,9	1,4
Budownictwo	17,5	33,8	6,7	6,5
Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów mechanicznych, motocykli oraz artykułów użytku osobistego i domowego	10,9	28,1	14,1	15,0
Hotele i restauracje	18,6	37,8	1,8	1,9
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	5,0	16,9	6,0	6,2
Pośrednictwo finansowe	6,9	15,6	2,4	2,4
Obsługa nieruchomości, wynajem, nauka i usługi związane z prowadzeniem działalności gosp.	14,4	26,9	4,4	6,1
Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i powszechne ubezpieczenia zdrowotne	6,8	14,1	5,3	6,1
Edukacja	8,0	16,2	6,7	7,6
Ochrona zdrowia i opieka społeczna	6,1	16,7	6,4	5,8
Pozostała działalność usługowa, komunalna, społeczna i indywidualna	12,2	22,6	3,2	3,4
Gosp. domowe zatrudniające pracowników	60,1	79,7	0,1	0,1

Źródło: Opracowanie własne na podst. danych BAEL.

Przebieg na rynku pracy osób pracujących na czas określony wskazują, że w okresie 2005/2006 niemal 90 proc. pracowników okresowych pozostało zatrudnionych, a prawie 20 proc. znalazło pracę na czas nieokreślony. Oczywiście, w porównaniu do osób o stabilnym zatrudnieniu w roku 2005, pracownicy okresowi nieco częściej tracili pracę i znacznie rzadziej pracowali na czas nieokreślony rok później. Jednak w przypadku ryzyka utraty pracy różnice te nie były znaczne, zwłaszcza porównując osoby o podobnych cechach indywidualnych i miejsca pracy, lecz pracujących w innych formach kontraktu⁴² – wśród pracujących na czas określony tylko o 4,8 pkt. proc. więcej osób stało się bezrobotnymi, co w dwóch trzecich można przypisać rodzajowi posiadanej umowy, a w jednej trzeciej – charakterystyką indywidualną i miejscu pracy. W przypadku przepływów do bierności zawodowej, proporcje te były analogiczne. Jednak z drugiej strony, pozycja pracujących okresowo była wyraźnie lepsza niż bezrobotnych – znacznie częściej (o ok. 65 pkt. proc.) osoby te pracowały rok później, choć tylko o nieco ponad 10 pkt. proc. więcej spośród nich znalazło stałą pracę. Przy tym, różnicę tę można przypisać posiadaniu pracy okresowej, nie zaś zróżnicowaniu cech społeczno-demograficznych między grupą bezrobotnych i grupą pracujących na czas określony.

⁴² Porównano roczne przepływy pracujących na czas określony i osób w grupach kontrolnych wśród pracujących na czas nieokreślony oraz wśród bezrobotnych (osoby o podobnych cechach indywidualnych i miejsca zamieszkania, w przypadku pracujących – też miejsca pracy). Wykorzystano metodę PSM, szerzej omówioną w części czwartej i aneksie IV. Różnice w stosunku do grup kontrolnych są miarą wpływu innego stanu na rynku pracy w roku wyjściowym. Należy pamiętać, że grupy te mogą różnić się od analizowanej populacji innymi cechami, niemożliwymi do uchwycenia w BAEL, lecz wpływającymi na szanse znalezienia lub utraty pracy.

Tabela II.3.**Przepływy na rynku pracy pracujących na czas określony względem bezrobotnych i względem pracujących na czas nieokreślony, lata 2005/2006**

Stan na rynku pracy w 2005 roku	Stan na rynku pracy w 2006 roku			
	Praca na czas nieokreślony	Praca na czas określony	Bezrobocie	Bierność
Praca na czas określony	17,7	71,4	6,0	5,0
Bezrobocie	4,1	17,1	58,7	17,7
Względem bezrobotnych	11,1	54,3	-52,7	-12,7
Względem bezrobotnych o podobnych cechach	11,3	53,1	-52,5	-10,8
Względem pracujących na czas nieokreślony	-76,1	69,2	4,8	2,1
Względem pracujących na czas nieokreślony o podobnych cechach	-72,5	67,3	3,1	1,5

Źródło: Opracowanie własne na podst. danych BAEL.

Wśród pracujących okresowo wyraźnie wyższy odsetek osób niż wśród bezrobotnych pracuje więc rok później, choć większość z nich nadal w tej formie. Zarazem, bezrobotni podejmujący pracę znacznie częściej znajdowali zatrudnienie okresowe niż na czas nieokreślony. Należy zaznaczyć, że roczny horyzont czasowy nie jest wystarczający dla oceny, jak „trwała” jest praca okresowa, lecz niestety BAEL nie pozwala na analizę w dłuższej perspektywie. Możliwe jest jednak porównanie przepływów na rynku pracy osób, które będąc bezrobotne podjęły pracę okresową, względem tych, które pozostały w bezrobociu.⁴³ Pozwala to ocenić, w jakim stopniu podejmowanie pracy okresowej ułatwia bezrobotnym wejście na rynek pracy, czy wręcz znalezienie stabilnego zatrudnienia.

Podejmowanie pracy okresowej przez bezrobotnych wydaje się pełnić rolę „pomostu” do zatrudnienia – wśród osób bezrobotnych w roku 2004 i zatrudnionych na czas określony w roku 2005, o ponad 60 pkt. proc. więcej pracowało w roku 2006, niż wśród osób, które pozostały bez pracy w roku 2005. Osoby te podejmowały też częściej pracę na czas nieokreślony. Wśród „bezrobotnych AD2004” pracujących okresowo w roku 2005 znacznie rzadsze były ponadto odpływy do bezrobocia i poza rynek pracy (por. tabela II.4). Różnice te widoczne są również względem kontrolnej grupy bezrobotnych, cechującej się podobnymi charakterystykami indywidualnymi jak bezrobotni, którzy podjęli pracę okresową.⁴⁴

Tabela II.4.**Przepływy na rynku pracy w okresie 2005/2006 osób bezrobotnych w roku 2004 i pracujących na czas określony w roku 2005 względem bezrobotnych w roku 2004 oraz 2005**

Stan na rynku pracy w 2005 roku	Stan na rynku pracy w 2006 roku			
	Praca na czas nieokreślony	Praca na czas określony	Bezrobocie	Bierność
Zatrudnienie - czas określony	16,5	69,2	9,4	4,9
Względem osób, które pozostały bezrobotne	11,4	55,1	-54,3	-12,3
Względem osób o podobnych cechach, które pozostały bezrobotne	11,0	53,4	-53,7	-10,5

Źródło: Opracowanie własne na podst. danych BAEL.

⁴³ Wykorzystano pytanie retrospektywne w BAEL 2005 o stan na rynku pracy rok przed badaniem, czyli w roku 2004. Z osób deklarujących bezrobocie rok wcześniej wybrane zostały osoby pracujące na czas określony w roku 2005, a ich przepływy na rynku pracy w okresie 2005/2006 porównano z przepływami osób, które pozostały bezrobotne, także w grupie kontrolnej osób o zbliżonych charakterystykach indywidualnych (płeć, wiek, wykształcenie, stan cywilny) i cechach regionu zamieszkania (województwo, miasto/wieś).

⁴⁴ Ze względu na charakter danych BAEL, kontrolowane nie są potencjalnie istotne czynniki (np. długość okresu bezrobocia w 2004 roku, ogólny staż pracy, zawód wyuczony, posiadanie dzieci, etc.). Porównywane grupy mogą więc nie być w pełni homogeniczne.

Prawidłowości dotyczące upowszechnienia pracy terminowej w Polsce kreślą obraz, który nie znajduje jednoznacznego odniesienia w doświadczeniach krajów europejskich. Można przypuszczać, że u jego podstaw stały przesłanki o charakterze makroekonomicznym w postaci spowolnienia gospodarczego i pogarszającej się sytuacji na rynku pracy w latach 1998-2002, które zintensyfikowały potrzebę ograniczania kosztów pracy, niepewność firm co do przyszłej koniunktury, a być może też strukturalne niedopasowanie popytu na pracę i jej podaży. Zarazem w polskim prawie pracy nie występował i nie występuje dysonans między ochroną pracowników „tradycyjnych”, a możliwościami zatrudniania i zwalniania pracowników okresowych, stojący przeciw u podstaw dysfunkcji rynków pracy Hiszpanii czy Francji. Ponadto brak jest dowodów występowania dualizacji w Polsce, lecz z drugiej strony, również na rzecz też mówiących, że praca terminowa ułatwia ocenę przydatności pracowników do konkretnych stanowisk, poprawia dopasowanie popytu i podaży pracy oraz ułatwia wejście na rynek pracy bezrobotnych. W kolejnym podrozdziale podejmujemy to zagadnienie w przypadku osób młodych. Zaprezentowane obserwacje empiryczne wskazują jednak, że prawdopodobieństwo dualizacji rynku pracy w Polsce należy postrzegać jako względnie niskie.

3.2. Elastyczne formy zatrudnienia a aktywność zawodowa osób młodych w Polsce

W Polsce i pozostałych krajach NMS, aktywność zawodowa i zatrudnienie osób młodych są wyraźnie niższe niż w krajach UE15, na co składają się ograniczone możliwości podjęcia pracy zawodowej przez osoby uczące się oraz trudności z wejściem na rynek pracy absolwentów. Nietypowe formy zatrudnienia, zwłaszcza praca w niepełnym wymiarze i/lub praca terminowa, mogą ułatwiać zdobycie kwalifikacji i rozpoczęcie kariery zawodowej, zarówno na etapie uczestnictwa w edukacji, jak i po jej ukończeniu. W trakcie nauki taką rolę odgrywa praca w niepełnym wymiarze (OECD, 1999), zwłaszcza staże zawodowe. W Polsce są one mało popularne, wskazać można jednak przykłady krajów, gdzie staże są powszechne, integrując, w ramach tzw. *dual system*, edukację zawodową w szkole z praktyką w zakładzie pracy. System ten ma długą tradycję w Austrii, Danii, Niemczech i Szwajcarii, a sytuacja osób młodych na rynku pracy jest tam relatywnie lepsza niż w krajach stosujących wyłącznie szkolne formy kształcenia zawodowego (van der Velden et al., 2001, Gangl, 2003, Quintini, Martin, 2007). System staży poprawia dopasowanie umiejętności nabywanych przez uczniów do zapotrzebowania rynku pracy, a doświadczenia zawodowe zgromadzone podczas nauki mogą ułatwiać wybór dalszej ścieżki kształcenia i znalezienie pracy najlepiej odpowiadającej danej osobie.⁴⁵

Ramka II.4 omawia konstrukcję systemu kształcenia zawodowego w Niemczech, różniącego się od polskiego pod wieloma względami. Możliwości dalszego kształcenia absolwentów szkół zawodowych, system akredytacji i certyfikacji umiejętności oraz sieć powiązań pomiędzy szkołami oferującymi różne typy kształcenia zawodowego a pracodawcami są rozwinięte w Niemczech, czego brak w Polsce, gdzie uczniowie szkół zawodowych kończą naukę w wieku 18 lat i nie mają wielu opcji pogłębienia wiedzy w swoim zawodzie. Model niemiecki można więc postrzegać jako wzorzec, wyznaczający potencjalne kierunki modyfikacji systemu kształcenia zawodowego w Polsce, tak by w lepszy sposób przysposabiał on swych uczestników do wejścia na rynek i samodzielności na nim, zwłaszcza, że zakończenie przemian transformacyjnych oraz akomodacja na polskim rynku pracy negatywnych zaburzeń z przełomu ubiegłej i bieżącej dekady, zwiększają możliwości integracji kształcenia zawodowego z funkcjonowaniem sektora prywatnego.

O ile wykorzystanie pracy w niepełnym wymiarze wśród osób uczących się jest w Polsce raczej rzadkie i nie przyjmuje postaci zinstytucjonalizowanej, to powszechność pracy na czas określony wśród osób młodych jest znaczna. Jak argumentowaliśmy w rozdziale 2.1, jest to pochodną niespotykanego wcześniej wzrostu częstotliwości stosowania tych umów na całym otwartym rynku pracy. W przypadku osób młodych, praca okresowa może przy tym stanowić „pomost” między edukacją a rynkiem pracy, skracający okres poszukiwania zatrudnienia adekwatnego do umiejętności.

Pytanie o znaczenie podejmowania pracy okresowej dla rozpoczęcia kariery zawodowej podejmujemy w odniesieniu do uczestników programu „Pierwsza Praca” – dla tych absolwentów dostępne są bowiem informacje na temat wejścia na rynek pracy po ukończeniu edukacji.⁴⁶ Na wykresach II.11-II.12 tzw. krzywe Kaplana Meiera prezentują warunkowe prawdopodobieństwo, że absolwent pozostający bez pracy do momentu t , nadal pozostaje bezrobotnym, przy czym uwzględniono możliwość podejmowania pracy na czas nieokreślony i pracy okresowej⁴⁷ (opis metody znajduje się w Aneksie V). Wykresy te wskazują, że wraz ze wydłużaniem się okresu bezrobocia absolwentów, generalnie maleją ich szanse na znalezienie pracy. Nie powinno to dziwić, gdyż po pierwsze ze względu na cechy nieobserwowalne, takie jak np. motywacja do pracy, osoby lepiej predysponowane wcześniej znajdują zatrudnienie, a po drugie wraz z wydłużaniem okresu bezrobocia deprecjonuje się ich kapitał ludzki a obniża intensywność poszukiwania pracy.⁴⁸

⁴⁵ Korzyści pracy osób młodych dla ich późniejszych losów na rynku pracy występują oczywiście również wtedy, gdy przyjmuje ona mniej zinstytucjonalizowaną formę. Ocenia się, że praca zawodowa z reguły nie utrudnia osiągnięcia dobrych wyników w nauce, o ile wymiar czasu nie przekracza 15-20 godzin tygodniowo (Kablouli, Pautler, 1991, Mortimer et al., 1996, Schoenhals et al., 1998), pozwalając zarazem na zdobycie kontaktów zawodowych, wiedzy o ofertach pracy oraz perspektywach kariery zawodowej w danej branży.

⁴⁶ Wykorzystano dane z Badania aktywności zawodowej absolwentów w kontekście realizacji Programu „Pierwsza Praca”, projektu EFS w 2006 r. koordynowanego przez Departament Rynku Pracy MPIP.

⁴⁷ W tej kategorii zgrupowano kontrakty na czas określony, pracę na podstawie umów cywilnoprawnych oraz pracę wykonywaną w ramach staży i praktyk zawodowych.

⁴⁸ W wykorzystanym modelu hazardu, kontrolowano szereg cech wpływających na prawdopodobieństwo zatrudnienia, w tym: poziom, typ i kierunek ukończonego kształcenia, etc. Uwzględniając je, nadal obserwuje się ujemną zależność pomiędzy długością trwania bezrobocia a szansami podjęcia pierwszej pracy.

Ramka II.4. Dual system – studium przypadku Niemiec.

W Niemczech staże zawodowe są ważną częścią curriculum i formą przekazywania praktycznych umiejętności. Uczniowie szkół zawodowych podpisują z pracodawcami umowę o staż, w ramach którego przez kolejne 3 lata pracują w niepełnym wymiarze czasu (3 dni w tygodniu) równoległe z nauką w szkole. Staże nadzorowane są przez opiekunów-mentorów. Nauka w szkole zawodowej i praktyka w miejscu pracy uzupełniają się – stąd określenie dual system. Staże oferują możliwość zdobycia szerokiego katalogu zawodów, a dla zapewnienia jakości kształcenia, curriculum jest monitorowane i dostosowywane do zapotrzebowania rynku pracy. W systemie tym istotną rolę odgrywa akredytacja umiejętności zdobywanych w miejscu pracy. Umowy są rejestrowane i nadzorowane w izbach zrzeszających pracodawców różnych branż, a ich program regulowany jest przepisami ustalonymi na poziomie federalnym przez rząd i partnerów społecznych. Staże kończą się egzaminem zawodowym i wydaniem certyfikatu. Daje to uczniom szkół zawodowych gwarancję, że kwalifikacje zdobyte u danego pracodawcy zostaną uznane przy staraniach o pracę w innych przedsiębiorstwach.

Ważnym elementem dual system jest sposób dystrybucji kosztów stażów. Koszty nauki szkolnej ponoszą władze lokalne, natomiast pracodawcy finansują kształcenie w miejscu pracy (wynagrodzenie stażystów, koszty pracy ich opiekunów, koszty wyposażenia, etc.). Warunki zatrudnienia stażystów są ustalane w ramach układów zbiorowych dotyczących konkretnych zawodów – w większości przypadków wynagrodzenia stażystów kształtują się na poziomie ok. 25-45 proc. przeciętnej płacy w danym zawodzie, a jednocześnie stanowią z reguły jedną trzecią wynagrodzenia, które młody pracownik otrzymuje po ukończeniu stażu. Sukces niemieckiego systemu dualnego przypisuje się w dużej mierze zaangażowaniu i współpracy szkół, pracodawców i związków zawodowych w proces przygotowania do zawodu młodych ludzi.

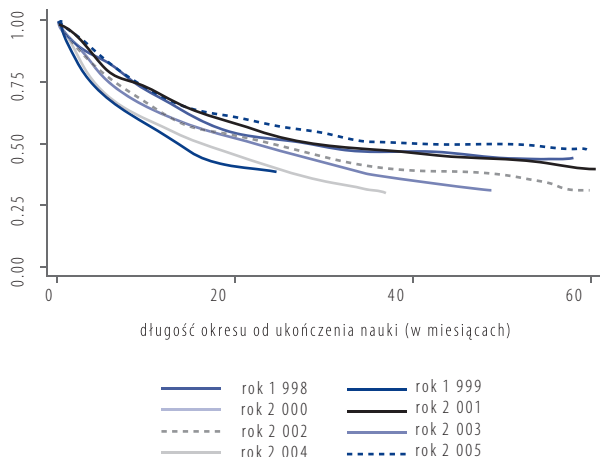
System ten jest jednak krytykowany m.in. za to, że lista zawodów, w ramach których można organizować staże, rozwijana jest zbyt wolno w stosunku do zmian popytu na pracę. Ponadto, przedmiotem debaty publicznej jest kwestia dystrybucji kosztów staży zawodowych, które obecnie w największym stopniu obciążają pracodawców. Główną wadą kształcenia zawodowego jest wąska specjalizacja umiejętności przekazywanych młodym pracownikom, przez co osoby te, ze względu na niewielki zasób wiedzy ogólnej, mogą mieć trudności z przekwalifikowaniem się. Z drugiej strony, zwolennicy dual system podkreślają, że stanowi on szansę skrócenia czasu poszukiwania pracy przez osoby, które ze względu na np. ograniczone zdolności kognitywne i/lub motywację do nauki, nie byłyby w stanie ukończyć edukacji na wyższym i bardziej ogólnym poziomie (Arum, Shavit, 1995). Z tej perspektywy, niekorzystne konsekwencje wyboru kształcenia zawodowego dla dalszej kariery i mobilności zawodowej są do pewnego stopnia „mniejszym złem”, natomiast niewątpliwą korzyścią jest zapewnienie mniej zdolnej lub ambitnej młodzieży „dobrego startu”.

Na podstawie: Cockrill, Scott (1997), Ryan (2000), Euridice (2006), Quintini & Martin (2007).

Co istotne, krzywe te są „bardziej strome” w przypadku pracy czasowej. Zatem osoby, które nie znalazły pracy w ciągu kilku miesięcy od ukończenia nauki mają większe szanse na zatrudnienie przez podjęcie pracy na czas określony lub dorywczej, niż pracy na czas nieokreślony. Są one wówczas bardziej skłonne zaakceptować pracę czasową niż bezpośrednio po ukończeniu nauki, a z perspektywy pracodawców, praca terminowa umożliwia weryfikację umiejętności absolwentów relatywnie długo pozostających bez pracy. Nie oznacza to wprawdzie, że upowszechnienie kontraktów terminowych jako takie przyczynia się do skracania okresu poszukiwania pracy przez absolwentów, jednak dostępność tego typu ofert w pewnym sensie pozwala podjąć pracę osobom, których szanse znalezienia pierwszej pracy „od razu” na czas nieokreślony, są względnie niskie.

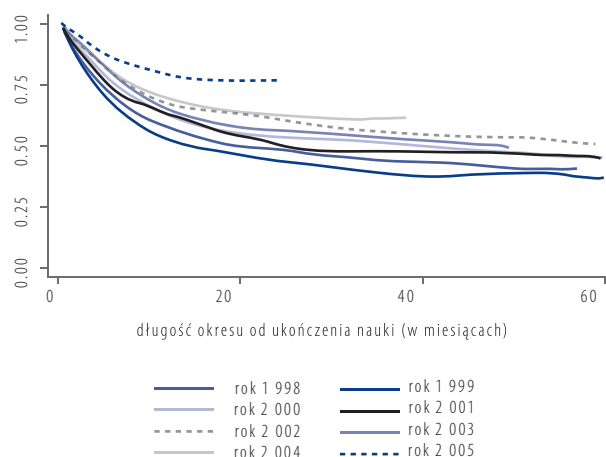
Wykres II.11.

Krzywe Kaplana Meiera prawdopodobieństwa niepodjęcia pierwszej pracy przez umowę na czas określony wg roku ukończenia nauki.



Wykres II.12.

Krzywe Kaplana Meiera prawdopodobieństwa niepodjęcia pierwszej pracy przez umowę na czas nieokreślony wg roku ukończenia nauki.



Uwagi: Krzywe pokazują warunkowe prawdopodobieństwo pozostawania bez pracy i niepodjęcia pracy danego rodzaju w okresie t, pod warunkiem, że do momentu t absolwent pozostaje bezrobotnym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Badania aktywności zawodowej absolwentów w kontekście realizacji Programu „Pierwsza Praca”.

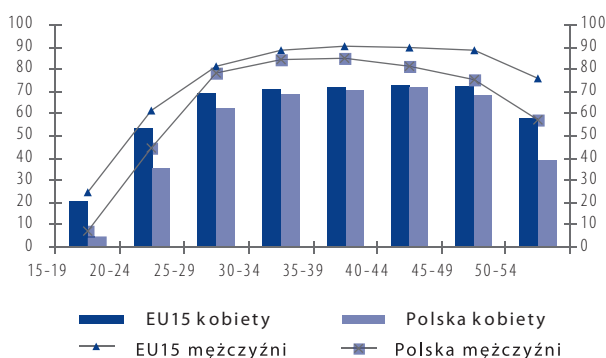
Niestety dostępne dane nie pozwalają ocenić, jakie są dalsze losy zawodowe absolwentów podejmujących pracę okresową, zwłaszcza, czy ułatwia im to znalezienie stabilnego zatrudnienia w przyszłości. Jednak w przypadku bezrobotnych osób młodych w wieku 15-29 lat – podobnie jak zaprezentowanym w poprzednim podrozdziale przypadku ogółu bezrobotnych – istnieją przesłanki, że zatrudnienie okresowe zwiększa szanse podjęcia pracy stałej, w porównaniu do osób, które pozostają bezrobotne.⁴⁹ W okresie 2005/2006 osoby pracujące okresowo znacznie częściej były zatrudnione też rok później, w tym odsetek osób zatrudnionych na czas nieokreślony był o 8 pkt. proc. wyższy niż w kontrolnej grupie bezrobotnych zarówno w roku 2004 jak i 2005. Można przypuszczać, że podjęcie pracy okresowej, abstrahując od wyższych dochodów osiąganych przez pracujących niż bezrobotnych, poprawiało więc perspektywę na rynku pracy młodych bezrobotnych.

Ostatecznie, warto zwrócić uwagę, że rosnące wykorzystanie kontraktów terminowych na polskim rynku pracy przełożyło się na zmianę dynamiki procesu wchodzenia na rynek pracy absolwentów – prawdopodobieństwo podejmowania pierwszej pracy w ramach kontraktów na czas nieokreślony obniżało się na przestrzeni lat 1998-2005 z roku na rok (por. wykresy II.11-II.12), a prawdopodobieństwo podjęcia pracy terminowej zwiększało się.

3.3. Praca na część etatu i elastyczność czasu pracy a aktywność zawodowa kobiet w Polsce

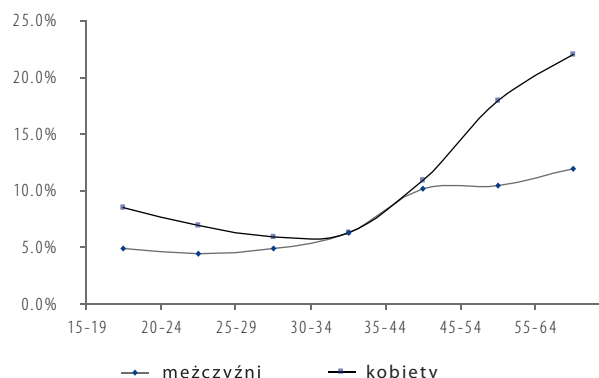
Względnie niższa aktywność zawodowa kobiet niż mężczyźn wynika z opuszczania przez nie rynku pracy w dwóch fazach życia. Pierwszą stanowi wczesny wiek reprodukcyjny, w którym rezygnacja z pracy zawodowej wiąże się z wychowywaniem dzieci, zaś druga związana jest z osiągnięciem wieku przedemerytalnego. Porównanie wzorca aktywności zawodowej kobiet w Polsce i UE15 wskazuje, że podaż pracy kobiet najwyższa jest właśnie między 30 a 50 rokiem życia, przy czym w Polsce wiek nieco silniej różnicuje aktywność zawodową kobiet. Interakcjom nietypowych form zatrudnienia i podaży pracy osób starszych poświęcamy kolejny podrozdział, w tym zajmując się aktywnością kobiet, które niezmiennie stanowią „wrażliwą” grupę na polskim rynku pracy, gdyż obowiązki rodzinne wciąż stanowią w większym stopniu domenę kobiet, niż ich partnerów. Podaż pracy kobiet w Polsce koresponduje z zaangażowaniem w opiekę nad dziećmi oraz osobami starszymi (por. wykresy II.13-II.14) i zauważyć można wymiennosc między uczestnictwem w rynku pracy a obowiązkami rodzinnymi. Przy tym, badania preferencji dotyczących modeli rodziny w polskim społeczeństwie pokazują, że młodzi ludzie w zdecydowanie większym stopniu niż starsi akceptują partnerski model związku (Kotowska et al., 2007). Oznacza to, że w ich pokoleniu mężczyźni będą uczestniczyć w wychowywaniu dzieci częściej, niż miało to miejsce wśród ich rodziców. Niemniej jednak problem połączenia aktywności zawodowej i rodzinnej oraz sposoby jego rozwiązania przez zastosowanie nietypowych form zatrudnienia to zagadnienia dotyczące przede wszystkim kobiet.

Wykres II.13.
Aktywność zawodowa w cyklu życia kobiet i mężczyzn w Polsce i krajach UE15 w roku 2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wykres II.14.
Odsetek osób sprawujących opiekę nad dziećmi lub osobami starszymi wg wieku i płci w Polsce



Źródło: GUS, 2005.

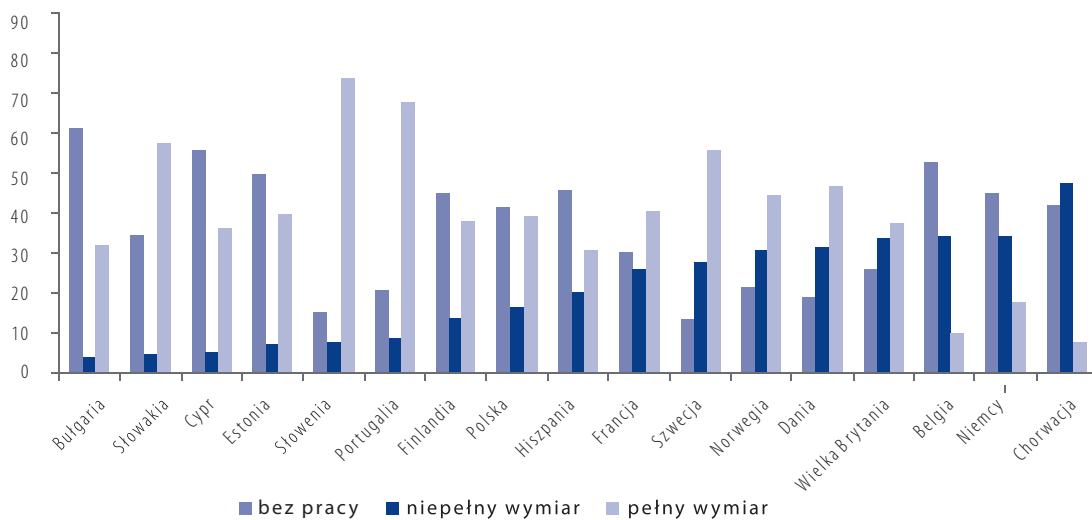
Zmniejszenie wymiaru czasu pracy jest atrakcyjną opcją rozwiązania konfliktu pomiędzy karierą zawodową a rodziną. W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że w krajach Europy Zachodniej wzrost zatrudnienia kobiet wystąpił w dużej mierze dzięki temu, że matki wychowujące małe dzieci ograniczały wymiar czasu pracy zamiast rezygnować z aktywności zawodowej (OECD, 2001), co umożliwiło utrzymanie kontaktu ze środowiskiem zawodowym podczas macierzyństwa. W Polsce kobiety wychowujące małe dzieci rzadko jednak postępują w ten sposób (Kotowska et al. 2007, Matysiak, Steinmetz, 2005, OECD 2001), znacznie częściej pracując w pełnym wymiarze lub opuszczając rynek pracy. Wykres II.15 przedstawia status na rynku pracy kobiet wychowujących dzieci do lat 7

⁴⁹ Analogicznie jak w podrozdziale 3.1, porównano przepływy na rynku pracy w okresie 2005/2006 osób bezrobotnych w roku 2004, które w roku 2005 pracowały na czas określony, względem osób o podobnych charakterystykach indywidualnych, które pozostały bezrobotne w roku 2005.

w wybranych krajach europejskich. Polska, wraz z innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej, charakteryzuje się polaryzacją decyzji o podaży pracy matek – niskim zatrudnieniem w niepełnym wymiarze, przy stosunkowo wysokim odsetku kobiet niepracujących i dość wysokim udziale kobiet łączących pracę w pełnym wymiarze z wychowywaniem dzieci.

Wykres II.15.

Status na rynku pracy kobiet w wieku 18-39 lat z dzieckiem do lat 7 w krajach europejskich w roku 2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ESS 2006.

Decyzje o podaży pracy są determinowane przez czynniki instytucjonalne oraz strukturalne, a wzorce zaangażowania kobiet na rynku pracy odzwierciedlają w pewnej mierze model polityki społecznej i rodzinnej (*welfare regime*). Ich klasyfikację zaproponował Esping-Andersen (1990), wyróżniając trzy główne modele: „liberalny”, „socjalno-demokratyczny” i „konserwatywny”. Praca w niepełnym wymiarze jest elementem aktywizacji kobiet w drugim z nich, w modelu liberalnym polityka społeczna nie wspiera aktywności zawodowej kobiet, ale w przeciwieństwie do modelu konserwatywnego, nie tworzy też rozwiązań systemowych utrwalających tradycyjny podział pracy. Państwa postsocjalistyczne, w tym Polska, nie wpisują się jednoznacznie w tę klasyfikację. Warto więc porównać empiryczne prawidłowości alokacji czasu kobiet i uwarunkowania instytucjonalne w trzech „typowych” krajach reprezentujących owe modele *welfare state* i w Polsce. Staramy się więc ocenić, jak sytuacja rodzinna – w szczególności liczba i wiek dzieci – wpływa w Polsce, Niemczech, Szwecji i Wielkiej Brytanii na prawdopodobieństwo pracy przez kobiety w wieku 18-39 na część etatu, względem braku pracy lub zatrudnienia w pełnym wymiarze.⁵⁰

Ramka II.5. Modele polityki społecznej.

Zgodnie z typologią Esping-Andersena (1990), w modelu liberalnym procesy społeczno-ekonomiczne regulowane są przez mechanizmy rynkowe, a interwencja państwa jest ograniczona. Dotyczy to też podaży pracy w cyklu życia i jej podziału w gospodarstwach domowych. Państwo nie wspiera zaangażowania w rynku pracy kobiet, ale też do niego nie zniechęca. Przykładem mogą być Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. W modelu socjalno-demokratycznym zakłada się, że państwo jest w znacznej mierze odpowiedzialne za dobrobyt obywateli. Polityka rodzinna ma na celu zapewnienie rodzinom z dziećmi wysokiego standardu życia – również w sytuacji, gdy kobieta nie pracuje i poświęca się wyłącznie obowiązkom domowym. Z drugiej strony kobiety, które chcą godzić pracę zawodową ze sprawowaniem obowiązków rodzinnych, mają zapewniony dostęp do rozwiniętej sieci usług opiekuńczych. Przykładem są Szwecja i Dania.

W modelu konserwatywnym państwo również interweniuje, ale w selektywny sposób: preferowany jest „tradycyjny” model rodziny, w którym kobieta nie pracuje i poświęca się obowiązkom rodzinnym. Ważną rolę odgrywają także inne instytucje: np. rodzina i Kościół. Przykładem mogą być Włochy i Niemcy. Klasyfikacja Esping-Andersena nie obejmowała krajów południowej Europy. Stosują one charakterystyczny model polityki społecznej, o ograniczonym zakresie transferów, ale też niskiej aktywności kobiet, wymykającej się powyższymi kategoriami. Można więc uznać je za osobny model (por. Ferrera, 1996, Bonoli, 1997).

⁵⁰ Ponieważ wykorzystane w tym celu dane ESS mają charakter przekrojowy a nie panelowy, nie jest możliwa ocena implikacji pracy w niepełnym wymiarze dla dalszego przebiegu kariery zawodowej.

Tabela II.5.

Wyniki modelu wielomianowego prawdopodobieństwa pozostawania bez pracy lub zmniejszenia wymiaru czasu pracy przez kobiety w wieku 18-39 lat

zmienna objaśniająca	Polska		Szwecja		Niemcy Zach.		Wielka Brytania	
	bez pracy	pełen wymiar	bez pracy	pełen wymiar	bez pracy	pełen wymiar	bez pracy	pełen wymiar
sytuacja rodzinna								
1 dziecko 0-3 lat	5.71**	1.16	0.18	1.41	15.71**	3.58	8.14**	10.44**
1 dziecko 4-7 lat	1.50	5.22	2.55	6.53*	4.47*	1.15	2.56	3.13
1 dziecko 8+ lat	1.12	0.61	3.13	0.67	1.85	2.56	3.15	4.76*
2 dzieci lub więcej	9.08**	2.24	1.72	1.56	10.39**	7.22**	18.27**	15.06**
miejsce zamieszkania								
małe miasto	0.98	0.50	1.49	1.37	1.22	0.79	0.79	1.34
wieś	0.47*	0.25**	0.65	1.53	0.61	0.72	0.93	1.48
N	302		285		269		379	
Log likelihood	-243.83		-246.05		-249.84		-346.22	
Pseudo R2	0.199		0.168		0.144		0.164	

* istotne na poziomie 5 proc.; ** istotne na poziomie 1 proc. Zmienne kontrolne: wiek i wiek podniesiony do kwadratu, wykształcenie kobiety, obecność i wykształcenie partnera (brak partnera, partner z wykształceniem wyższym partner z wykształceniem średnim, grupa referencyjna: kobiety zamieszkujące duże miasta, bez dzieci, z partnerem o wykształceniu podstawowym). W tabeli pokazano wyniki dotyczące zmiennych, które okazały się istotne statystycznie dla kobiet w Polsce. Dane dla Niemiec dotyczą wyłącznie landów byłego RFN.

W Wielkiej Brytanii i Niemczech posiadanie małego dziecka (do lat 3) wyraźnie zwiększa ryzyko pozostawania bez pracy, zaś w Szwecji sytuacja rodzinna nie wywiera istotnego wpływu na podaż pracy matek. Analogicznie jest w przypadku matek z dwójką dzieci lub więcej. Polska lokuje się pomiędzy tymi skrajnymi przypadkami – macierzyństwo nie wpływa na rezygnację z pracy silniej niż w Wielkiej Brytanii i w Niemczech, lecz znacząco mocniej modyfikuje uczestnictwo w rynku pracy niż w Szwecji. Uwzględniając wpływ czynników indywidualnych, polaryzacja wyborów dotyczących alokacji czasu nie wydaje się jednak w Polsce szczególnie silna.⁵¹

Kluczowymi wymiarami uwarunkowań instytucjonalnych przyczyniających się do odmiennych wzorców aktywności zawodowej kobiet są:

- uwarunkowania prawne zmniejszania wymiaru czasu pracy, określające w tym zakresie prawa i obowiązki pracowników oraz pracodawców;
- dostępność usług opiekuńczych warunkująca wcielenie w życie przez rodziców decyzji o uczestnictwie w rynku pracy równoległe z wychowywaniem dzieci;
- struktura opodatkowania i konstrukcja systemu transferów społecznych, determinujące finansową atrakcyjność pracy w niepełnym wymiarze.

W dalszej części rozdziału przedstawiamy pod tym kątem sytuację Polski na tle krajów europejskich.

W tabeli II.6 prezentujemy uwarunkowania prawne zatrudnienia w niepełnym wymiarze w Polsce oraz Niemczech, Wielkiej Brytanii, Szwecji i w Holandii, gdzie praca w niepełnym wymiarze jest najszerzej rozpowszechniona w Europie (por. wykres II.5). W Polsce rozwiązania prawne w okresie transformacji nie sprzyjały wykorzystaniu niestandardowych form zatrudnienia, lecz nowelizacje kodeksu pracy w ostatnich latach stworzyły możliwości dostosowania wymiaru pracy do indywidualnych potrzeb. Nie wydaje się, by polskie uwarunkowania legislacyjne wyraźnie odbiegały, pod względem ochrony pracowników niepełnoetatowych lub możliwości modyfikacji czasu pracy, od zasad funkcjonujących w krajach Europy Zachodniej.

Natomiast dostęp do usług opiekuńczych w Polsce kształtuje się na niemal najniższym poziomie w Europie. Udział dzieci objętych opieką instytucjonalną w wieku do 3 lat wynosi 2 proc., podczas gdy w Szwecji jest to 39,5 proc., a w Wielkiej Brytanii i Niemczech – odpowiednio 25,8 oraz 9 proc. Dysproporcje występują też wśród dzieci w wieku przedszkolnym (3-5 lat) – w Polsce wskaźnik ten wynosi tylko 36,2 proc., podczas gdy w Szwecji 86,6 proc., a w Wielkiej Brytanii i Niemczech po ok. 80 proc. (OECD, 2007). Wprawdzie (por. tabela II.7) koszt korzystania z publicznych placówek w Polsce można oceniać jako względnie niski na tle innych krajów, lecz za mała, w stosunku do potrzeb, liczba miejsc w przedszkolach stwarza bariery dla podejmowania pracy przez osoby wychowujące dzieci.

⁵¹ Specyficzne dla Polski istotnie niższe wśród kobiet mieszkających na wsi, niż mieszkających w dużych miastach, prawdopodobieństwo wystąpienia dwóch „skrajnych” opcji można wiązać ze specyfiką rolnictwa.

Tabela II.6.
Ustawodawstwo dotyczące zatrudnienia w niepełnym wymiarze

Niemcy	W Niemczech ustawę dotyczącą zatrudnienia w ograniczonym wymiarze zmieniono w 2001 roku, wzmacniając siłę przetargową pracowników stojących wobec wyboru między pracą na pełny a częściowy etat. W firmach zatrudniających minimum 15 osób, po przepracowaniu 6 miesięcy pracownik ma prawo obniżenia wymiaru pracy. Pracodawca może odmówić, jeśli specyfika działalności firmy nie pozwala na tego typu zmiany w organizacji. W Niemczech funkcjonują również szczegółowe zasady dotyczące pracy w niepełnym wymiarze dla rodziców z dziećmi w wieku do 3 lat – mają oni zapewnione prawo do zmniejszenia wymiaru czasu pracy.
Wielka Brytania	W Wielkiej Brytanii podjęto szereg działań mających na celu rozpowszechnienie pracy w niepełnym wymiarze i elastyczności czasu pracy. Między innymi wydłużono okres rozliczania czasu pracy (do 12 miesięcy), wprowadzono możliwość odbierania nadgodzin w postaci krótszego czasu pracy, co pracodawcom pozwala uniknąć kosztownych wynagrodzeń za nadgodziny. W 2003 roku wprowadzono regulacje zapewniające rodzicom małych dzieci większą swobodę dostosowywania godzin wykonywanej pracy do potrzeb. Rodzice dzieci do 6 roku życia, którzy przepracowali 26 tygodni u jednego pracodawcy mają prawo do elastycznego kontraktowania pracy, zdefiniowanego jako możliwość zmiany godzin, dni lub miejsca wykonywania pracy. Pracodawcy są zobowiązani do pozytywnego rozpatrywania próśb pracowników w wymienionych okolicznościach. Mogą jednak odmówić powołując się na przesłanki ekonomiczne.
Szwecja	Szwecja była jednym z pionierów implementacji organizacji czasu pracy i pracy w niepełnym wymiarze adresowanych do rodziców małych dzieci. Od roku 1979 rodzice dzieci w wieku przedszkolnym mogą zmniejszyć wymiar pracy do ¾ etatu i pracować 30 godzin tygodniowo do czasu, gdy dziecko osiągnie osiem lat. Warunkiem jest posiadanie sześciomiesięcznego stażu u danego pracodawcy. Osoby zatrudnione w niepełnym wymiarze mają takie samo prawo do nagród i premii, jak pozostali pracownicy. Gwarantowana jest możliwość powrotu do pracy na pełen etat, należy jednak powiadomić o tym pracodawcę z trzymiesięcznym wyprzedzeniem.
Holandia	W 1996 r. przyjęto Ustawę o równouprawnieniu pracowników pełno- i niepełnoetatowych (WOA), gwarantującą równe warunki pracy, (stawki wynagrodzeń, premii oraz możliwości szkoleń) niezależnie od wymiaru etatu. Przestrzeganie jej zasad jest monitorowane przez Komisję Równego Traktowania (Comissie Gelijke Behandeling). Pracownik z co najmniej rocznym stażem pracy w danej firmie raz na dwa lata ma prawo wyrażenia preferencji co do liczby godzin pracy. Pracodawca może zignorować prośby pracowników tylko w przypadku narażenia interesów firmy. Postanowienia ustawy nie obejmują firm zatrudniających mniej niż 10 pracowników.
Polska	W Polsce w 2004 r. weszły w życie zmiany w Kodeksie Pracy, sankcjonujące skrócony tydzień pracy, pracę w weekendy, przerywany i zadaniowy czas pracy. Wprowadziły one również ochronę prawną pracowników zatrudnionych w ograniczonym wymiarze, polegającą na wymogu równych obowiązków i wynagrodzenia pracowników niepełno- i pełnoetatowych, a także obligującą pracodawców do respektowania preferencji pracowników co do wymiaru wykonywanej pracy. Ponadto w latach 2002-2003 wprowadzono szereg zmian w prawie pracy, mających na celu ułatwienie kobietom na urlopach wychowawczych podtrzymanie kontaktu ze środowiskiem zawodowym. Polegały one na możliwości podziału urlopu na części, zamiany prawa do urlopu wychowawczego na skrócony wymiaru czasu pracy oraz podjęcie pracy lub nauki podczas urlopu.

Źródło: EGGSI (2005), Sundstrom, Stafford (1992).

Ostatecznie, wpływ na wybór wymiaru pracy wywierają bodźce finansowe, determinowane m.in. przez strukturę opodatkowania i świadczeń społecznych. Dla porównania ich oddziaływania w Polsce, Wielkiej Brytanii i Niemczech wykorzystano wyniki modeli mikro-symulacyjnych opublikowanych w pracy Haan et al. (2007).⁵² Symulacje dotyczą dochodu do dyspozycji małżeństwa z dwójką dzieci, co do którego założono, że mężczyzna pracuje w pełnym wymiarze czasu pracy zarabiając medianę wynagrodzenia w danym kraju, natomiast kobieta (jeśli pracuje) zarabia równowartość 10 percentyla wynagrodzeń w danym kraju. W ten sposób można porównać, jak podjęcie pracy przez kobietę oraz wybór wymiaru etatu przekłada się na wzrost netto dochodu do dyspozycji gospodarstwa, tzn. przy uwzględnieniu opodatkowania i transferów. W tabeli II.8 przedstawiono relację dochodu do dyspozycji rodziny, w której pracuje tylko mężczyzna (w pełnym wymiarze czasu) do dochodu w sytuacji, gdy pracuje również kobieta – w pełnym lub częściowym wymiarze.

Struktura opodatkowania netto w Polsce, czyli z uwzględnieniem transferów, w podobnym stopniu jak w Niemczech, a w większym niż w Wielkiej Brytanii, obniża bodźce finansowe podejmowania pracy na część etatu, a tym bardziej w pełnym wymiarze, w przypadku nisko zarabiających kobiet z dwójką dzieci, których dotyczą prezentowane symulacje. W świetle niskiej dostępności zinstytucjonalizowanej opieki nad dziećmi w Polsce (por. tabela II.7), a także relatywnie wyższych w Polsce (jako część dochodu do dyspozycji) kosztów zakupu na rynku tych dóbr i usług, które w rozpatrywanym hipotetycznym gospodarstwie domowym zapewnić może produkcja domowa niepracującej kobiety, można uznać, że choć nominalnie struktura opodatkowania netto w podobny sposób traktuje podejmowanie pracy przez rodziców, jak w wykorzystanych jako punkt odniesienia Niemczech, to jednak motywacje do polaryzacji uczestnictwa w rynku pracy mogą być w Polsce wyższe. Tym samym, luka względem UE15 w powszechności pracy niepełnoetatowej w Polsce może być, w wyniku interakcji omawianych powyżej oraz nieznaczących różnic instytucjonalnych, znaczna.

⁵² Brak danych dla Szwecji. Wyniki symulacji cytowane są za Haan et al. (2007), natomiast za ich interpretację odpowiadają autorzy opracowania.

Tabela II.7.
Dostępność i koszty instytucjonalnej opieki nad dziećmi

Niemcy	<p>Dostępność instytucjonalnej opieki nad dziećmi różni się pomiędzy zachodnią a wschodnią częścią Niemiec. W dawnym RFN udział małych dzieci objętych opieką instytucjonalną wynosi ok. 3 proc., a we Wschodnich 37 proc. Od 1996 wprowadzono prawo federalne stanowiące, że każde dziecko w wieku ponad 3 lat ma prawo do opieki instytucjonalnej, ale większość dostępnych placówek otwarta jest tylko przez pół dnia i nie zapewnia posiłków.</p> <p>Opłaty za opiekę instytucjonalną uzależnione są od dochodów rodziców i są zróżnicowane regionalnie, kształtując się od ok. 110 EUR miesięcznie w przypadku usług publicznych, do ok. 690 EUR miesięcznie w placówkach prywatnych. Według szacunków OECD (2007) relacja przeciętnej opłaty do pensji brutto wynosi w Niemczech ok. 9 proc. proc. a udział opłat wnoszonych przez rodziców w kosztach organizacji publicznej opieki nad dziećmi to ok. 23 proc.</p>
Wielka Brytania	<p>Większość placówek opieki nad dziećmi funkcjonuje w niepełnym wymiarze czasu i oferuje usługi adresowane do 3-4 letnich dzieci. Koszty funkcjonowania tych placówek są pokrywane głównie z opłat wnoszonych przez rodziców – udział rodziców w kosztach wynosi ok. 75-93 proc. Ocenia się, że koszty opieki nad dziećmi stanowią ok. 23-25 proc. przeciętnej pensji.</p>
Szwecja	<p>Instytucjonalna opieka nad dziećmi jest powszechnie dostępna i przysługuje wszystkim dzieciom w wieku od 1 roku do 12 lat. Opłaty są zróżnicowane regionalnie, ale maksymalny dopuszczalny koszt wynosi 3 proc. łącznego dochodu rodziców, przy czym górna granica wynosi 140 EUR dla pierwszego dziecka, zaś dla drugiego i trzeciego dziecka odpowiednio 93 i 47 EUR miesięcznie. Relacja opłaty za opiekę nad dzieckiem do wynagrodzenia kształtuje się na poziomie ok. 4,5 proc., a więc jest dwukrotnie niższa niż w Niemczech i kilkakrotnie niższa niż w Wielkiej Brytanii.</p>
Polska	<p>W Polsce koszty opieki nad dziećmi wahają się od 50 EUR w placówkach publicznych do 700 EUR w prywatnych. W publicznych instytucjach kształtują się więc na poziomie ok. 7 proc. przeciętnej wynagrodzenia, co na tle innych krajów jest wielkością umiarkowaną. Dotyczy to jednak sytuacji, gdy dziecko pozostaje w placówce jedynie przez pięć godzin – za dłuższe godziny opieki (o dana ile instytucja je zapewnia) rodzice muszą ponosić dodatkowe opłaty.</p> <p>Głównym ograniczeniem korzystania z usług opiekuńczych jest ich niska dostępność: w latach 90-tych wiele placówek zlikwidowano lub sprywatyzowano, a sieć niepublicznych placówek nadal nie rozwinęła się dostatecznie. Niedobór miejsc w publicznych instytucjach opieki nad dziećmi był zwłaszcza widoczny w latach 90-tych, gdy na jedno miejsce w przedszkolu przypadało ok. 2,5-2,9 dzieci w wieku od trzech do sześciu lat. Obecnie sytuacja uległa pewnej poprawie, ale ze względu na niższą dzietność, a nie zwiększenie liczby miejsc w publicznych instytucjach opieki.</p>

Źródło: EGGISIE (2005), OECD (2007), GUS (2007).

Tabela II.8.
Stopa zastąpienia dochodu do dyspozycji wg wymiaru pracy drugiego żywiciela rodziny (w proc.)

Wymiar czasu pracy drugiego żywiciela rodziny	Wielka Brytania	Niemcy	Polska
20 godz. tygodniowo	73,2	79,8	77,4
40 godz. tygodniowo	59,5	67,7	66,1

Źródło: Haan et al. (2007.)

Co więcej, luka ta może wynikać nie tylko z niewielkiej motywacji do wyboru tej formy zatrudnienia, lecz także z trudności jej znalezienia. Choć zróżnicowanie sektorowe gospodarki ma marginalne znaczenie dla zróżnicowania międzynarodowego wykorzystania pracy na część etatu (por. wykres II.6.), to istotna może być dynamika kreacji miejsc pracy w sektorach często ją wykorzystujących, zwłaszcza w usługach. Pissarides et al. (2004) wskazują, że w Europie Zachodniej upowszechnienie pracy w niepełnym wymiarze było niejako efektem wtórnym procesów ekonomicznych i przesunięcia zatrudnienia na rzecz usług, które zaowocowały ogólną poprawą sytuacji kobiet na rynku pracy. Innymi słowy, wspieranie pracy niepełnoetatowej jako instrumentu integracji zawodowej osób obciążonych obowiązkami rodzinnymi może być skuteczne, jeśli równocześnie rośnie liczba i gospodarcze znaczenie przedsiębiorstw zgłaszających popyt na elastyczne formy zatrudnienia. Ich kreację i rozwój ograniczać mogą przy tym bariery zakładania firm, większe w Polsce niż w innych krajach rozwiniętych (por. ramka II.6.).

Ramka II.6. Bariery zakładania przedsiębiorstw a zatrudnienie kobiet

Regulacje wejścia na rynek przez nowe firmy mają istotny wpływ na rynek pracy. Lopez-Garcia (2003) argumentuje, że instytucjonalne ograniczenia zakładania przedsiębiorstw spowalniają realokację zasobów pracy do sektora usługowego, a przejście do gospodarki opartej na usługach jest mniej dynamiczne i naznaczone wysokim bezrobociem. Ograniczenia zakładania firm mają szczególnie reperkusje dla zatrudnienia kobiet. Pissarides et al. (2004) wskazują wręcz, że w latach 80/90-tych decydowały one o dynamice wzrostu zatrudnienia kobiet w krajach Europy Zachodniej. W krajach o korzystnych warunkach zakładania i prowadzenia biznesu rozwój małych firm, w powiązaniu ze zmianami strukturalnymi w popycie na pracę (wzrostem znaczenia usług), spowodował bowiem wzrost liczby miejsc pracy w małych przedsiębiorstwach operujących w handlu, cateringu, hotelarstwie, restauracjach, etc.

Sytuację przedsiębiorców w Polsce zilustrować można sięgając do rankingu Ease of Doing Business opracowywanego przez Bank Światowy. Wyższa pozycja w rankingu wskazuje lepsze, zazwyczaj prostsze, przepisy regulujące prowadzenie działalności. W ostatnich latach Polska plasowała się na 74-75 miejscu wśród 174 krajów objętych badaniem. O tak niekorzystnej ocenie decydują głównie trudności rozpoczynania działalności gospodarczej – w tej subdomenie indeksu Polska zajęła aż 114 miejsce.

Warto zwrócić uwagę, że praca w niepełnym wymiarze może mieć negatywne konsekwencje dla wynagrodzeń i dalszych perspektyw rozwoju zawodowego,⁵³ przez co zwłaszcza osoby wysoko kwalifikowane i przywiązujące szczególnie dużą wagę do kariery zawodowej, mogą być niechętnie ograniczaniu wymiaru etatu, traktując to jako swoistą degradację statusu zawodowego. Alternatywnymi i wolnymi od tych negatywów metodą godzenia pracy zawodowej z opieką nad dziećmi są m.in. elastyczny czas pracy i telepraca. W istocie, także w Polsce rozwiązania te są postrzegane jako atrakcyjne – Kotowska et al. (2007) wskazują, że ponad połowa młodych kobiet biernych zawodowo z powodu opieki nad dziećmi deklaruje, że podjęłaby pracę, gdyby mogła pracować w domu lub w elastycznym czasie pracy. Dla porównania, na dostępność pracy w niepełnym wymiarze jako warunek aktywizacji zawodowej wskazało 17,8 proc. kobiet.

W 2006 r. możliwość pracy w domu dotyczyła jednak zaledwie 12,3 proc. ogółu zatrudnionych kobiet (GUS, 2006). Również pod względem elastyczności rozpoczynania i kończenia dnia pracy sytuacja w Polsce nie jest „korzystna”, zwłaszcza na tle krajów Europy Zachodniej. Odsetek kobiet w wieku 20-49 lat deklarujących brak możliwości zmiany godziny rozpoczęcia lub zakończenia dnia pracy z powodów rodzinnych wyniósł w krajach UE15 26,4 proc., a w Polsce – 42,4 proc. (Eurostat, 2006). Choć elastyczny czas pracy i praca w domu są więc często preferowanym sposobem pogodzenia kariery zawodowej i życia rodzinnego, możliwością korzystania z takich rozwiązań dysponuje obecnie tylko nieznaczna część pracujących kobiet.

3.4. Elastyczne formy zatrudnienia a integracja zawodowa osób starszych w Polsce

Dezaktywizacja przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego ma kluczowe znaczenie dla dystansu dzielącego Polskę pod kątem aktywności zawodowej i zatrudnienia od krajów UE15 i NMS (por. MPiPS, 2006 oraz część pierwsza opracowania). W znacznej mierze jest to konsekwencją konstrukcji systemu zabezpieczenia społecznego (MPiPS, 2006, Bukowski et al., 2006), lecz trudności osób starszych z podnoszeniem kwalifikacji i adaptacją do zmieniających się warunków rynkowych intensyfikują bodźce do opuszczania przez nie rynku pracy. Aktywność utrudniana jest też przez pogarszający się z wiekiem stan zdrowia – w Polsce ponad 10 proc. osób w wieku przedemerytalnym, czyli relatywnie sporo w przekroju europejskim, deklaruje, że zły stan utrudnia im codzienną egzystencję – a osoby starsze, zwłaszcza kobiety (por. wykres II.14), często sprawują opiekę nad członkami rodziny (GUS, 2007). Niemniej jednak, polityka rynku pracy w Polsce adresowana do osób starszych pełniła generalnie rolę dezaktywizującą, nie wykorzystując instrumentów ułatwiających tej grupie pozostanie na rynku pracy. W podrozdziale omawiamy, jak do aktywizacji zawodowej osób starszych mogą przyczynić się elastyczne formy zatrudnienia, zwłaszcza praca w niepełnym wymiarze etatu oraz elastyczność kształtowania czasu i organizacji pracy.

Warunki sprzyjające wydłużeniu okresu aktywności można stworzyć nawet w ramach standardowych form kontraktowania pracy, np. poprzez dobór zadań do indywidualnych możliwości i zwiększenie autonomii w ustalaniu pory wykonywania i natężenia pracy (Illmarinen, 1999).⁵⁴ Jednak to praca w niepełnym wymiarze jest relatywnie najczęściej występującą, wręcz zinstytucjonalizowaną, modyfikacją organizacji pracy wspierającą aktywność zawodową osób starszych (Jolivet, Lee, 2004, OECD, 2006). Zatrudnienie w niepełnym wymiarze może stanowić „pomost” pomiędzy pracą na pełen etat a emeryturą (ang. „bridge job”), ułatwiając dostosowanie do nowej sytuacji życiowej i uniknięcie kryzysu związanego z ograniczeniem aktywności zawodowej i utratą więzi społecznych nawiązanych w miejscu pracy (Latulippe, Turner, 2000, Casey, 2006). W istocie, w krajach europejskich osoby po 55 roku życia należą do grup, wśród których praca niepełnoetatowa jest szczególnie rozpowszechniona (Komisja Europejska, 2006). Również w Polsce, mimo jej ogólnie niskiej popularności, w grupie wiekowej 55-64 lat występuje ona nieco częściej – w roku 2006 dotyczyła 20 proc. pracujących, przy średniej w UE15

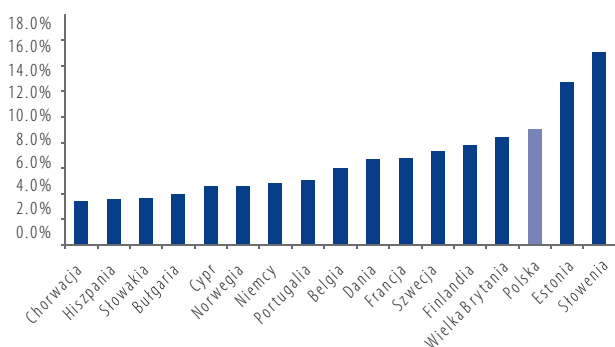
⁵³ Pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze mogą otrzymywać niższe godzinowe stawki wynagrodzeń, gdyż wolniej nabywają umiejętności specyficzne dla firmy (Hirsh, 2004), a ponadto pracodawcy ponoszą koszty rekrutacji i wyposażenia stanowisk, które nie zależą od liczby przepracowanych przez pracownika godzin (Montgomery, 1998). Ze względu na obciążenie deklarowanych wynagrodzeń w BAEL (rozkład wynagrodzeń jest znacznie niższy od wynikającego z badań GUS dotyczących wynagrodzeń w firmach) empiryczna weryfikacja występowania takiego efektu, tzw. part-time penalty, jest jednak utrudniona.

⁵⁴ O potencjalnym znaczeniu elastyczności organizacji obowiązków zawodowych dla wydłużania aktywności w Polsce świadczą wyniki badania czynników skłaniających do późniejszego przechodzenia na emeryturę (GUS, 2007). Co czwartą osobę „elastyczna organizacja czasu pracy” skłaniałaby do pozostania na rynku pracy, choć warto podkreślić, że są to jedynie deklaracje.

równiej 23 proc.⁵⁵ Co istotne, wśród osób starszych praca w ograniczonym wymiarze z reguły częściej niż wśród osób w *prime-age*, odzwierciedla preferencje pracowników (Komisja Europejska, 2007). Wysoka częstotliwość występowania tej formy zatrudnienia wśród starszych osób przy znaczącej jej akceptacji wydaje się wskazywać, że ograniczenie wymiaru pracy jest atrakcyjne dla starszych osób i może przyczyniać się do wydłużenia ich partycypacji w rynku pracy.

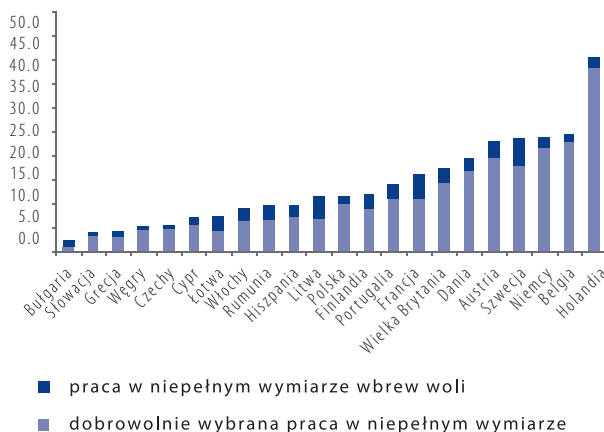
Trudno jednak ocenić, w jakim zakresie starsi pracownicy niepełno-etatowi w Polsce pracują w ten sposób w efekcie ograniczenia wymiaru pracy podjętego dopiero w wieku przedemerytalnym. Dane panelowe z badania *Diagnoza Społeczna 2007* wskazują, że spośród osób, które w 2000 roku miały 50-54/60 lat i pracowały w pełnym wymiarze poza rolnictwem, po pięciu latach 48,6 proc. opuściło rynek pracy, przy czym jedynie 2,9 pkt. proc. przypada na osoby, które w międzyczasie (tzn. w 2003 r.) pracowały w niepełnym wymiarze.

Wykres II.16.
Udział osób starszych (50-64 lat), którym choroba lub niepełnosprawność utrudnia wykonywanie codziennych czynności



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ESS 2006.

Wykres II.17.
Wskaźnik zatrudnienia w niepełnym wymiarze starszych osób wg dobrowolności jej podejmowania w krajach europejskich w roku 2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Odsetek osób, które zmniejszyły wymiar czasu pracy, wyniósł natomiast 5,7 proc. Pozwala to sądzić, że dość wysoki w Polsce odsetek starszych osób pracujących w niepełnym wymiarze odzwierciedla zmniejszenie przez te osoby wymiaru czasu jeszcze w *prime-age*, a jedynie w nieznacznym stopniu – częściowe wycofywanie się z rynku pracy.

W niektórych krajach formy stopniowego przechodzenia na emeryturę sięgające po elastyczne formy zatrudnienia przyjęły wręcz postać zinstytucjonalizowaną. Doświadczenia te wskazują, że – vide przykład Finlandii – rekompensaty utraty dochodu, związanej z redukcją wymiaru etatu u tego samego pracodawcy są kosztowne, mogą prowadzić do nadużyć i jałowej straty w postaci ograniczenia podaży pracy osób gotowych pracować w pełnym wymiarze. Z drugiej strony, funkcjonowanie „*bridge jobs*” w Japonii i Stanach Zjednoczonych pozwala sądzić, że zewnętrzna mobilność zawodowa – tzn. jednoczesne ograniczenie etatu i zmiana stanowiska – może oznaczać kontynuację pracy wprawdzie na gorzej płatnych, ale lepiej dostosowanych do możliwości starszych osób warunkach. W obu tych krajach duże znaczenie ma jednak specyfika rynku pracy – w USA są to generalnie niskie bezrobocie, dobrze rozwinięte nisko płatne usługi i brak wynagrodzenia minimalnego, a w Japonii – specyficzna organizacja pracy i kultura korporacyjna.

Dla efektywności programów stopniowego przechodzenia na emeryturę kluczowe jest ich zintegrowanie z systemem zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza emerytalnym i rentowym. Jednym z warunków opłacalności ograniczania wymiaru pracy przez osoby starsze jest powiązanie uprawnień emerytalnych z dochodami z pracy otrzymywanymi na przestrzeni całego okresu aktywności zawodowej, a nie tylko ostatniej jego fazy, co jest powszechne w tradycyjnych systemach o zdefiniowanym świadczeniu. W Polsce natomiast warunek ten jest spełniony w ramach systemu emerytalnego obejmującego osoby urodzone po 1948 r. i opartego na zdefiniowanej składce.

Po drugie, dostępność i relatywna atrakcyjność finansowa transferów adresowanych do osób starszych obniżają korzyść netto z podejmowania pracy w ograniczonym wymiarze, co ilustruje przykład Francji opisany w Ramce II.7. W Polsce, co wykazują m.in. Bukowski et al. (2006) oraz poprzednie edycje *Zatrudnienia w Polsce*, przyjęty model pasywnej polityki rynku pracy pełnił na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat taką właśnie rolę.

⁵⁵Należy pamiętać o znacznej różnicy wskaźnika zatrudnienia osób starszych w Polsce (28 proc. w roku 2006) w stosunku do przeciętnej w UE15 (45 proc.). W kategoriach udziału w populacji powszechność pracy w niepełnym wymiarze osób starszych w Polsce jest więc dwukrotnie niższa niż w średnio w UE15.

Po trzecie, powyższa zależność intensyfikowana jest przez ograniczanie wysokości lub zawieszanie świadczenia, do którego uprawniony jest starszy pracownik, w sytuacji osiągnięcia przez niego dochodów z pracy (OECD, 2006). W Polsce renty i wcześniejsze emerytury podlegają zmniejszeniu, gdy przychód z pracy przekroczy 70 proc., a zawieszeniu – gdy przewyższy 130 proc. przeciętnego wynagrodzenia.⁵⁶ Taka konstrukcja może ograniczać podaż pracy świadczeniobiorców, zdolnych uzyskać wynagrodzenia wyższe od tych progów. Przy tym należy pamiętać, że zwłaszcza wcześniejsze emerytury są *stricte* dezaktywującym elementem systemu zabezpieczenia społecznego, więc powiązanie przez ustawodawcę ich otrzymywania z dodatkowym zapisem zniechęcającym do podejmowania pracy nie powinno dziwić. Dla wzrostu podaży pracy osób starszych w Polsce kluczowe jest zniesienie możliwości powszechnego przechodzenia na emeryturę przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego, zgodnie z zapisami reformy emerytalnej z roku 1999, a uwagę do limitów wynagrodzenia z pracy nie wpływającego na wysokość świadczeń beneficjentów podejmujących pracę, warto przywiązać głównie w przypadku rent z tytułu niezdolności do pracy.

Ramka II.7. „Gradual retirement” w Finlandii, Japonii, Stanach Zjednoczonych i Francji.

Finlandia – subsydiowanie pracy w niepełnym wymiarze

W Finlandii subsydiuje się pracę w niepełnym wymiarze osób starszych. Pracownicy w wieku 56 i więcej lat mogą otrzymać rekompensatę 50 proc. dochodu utraconego przy zmniejszeniu wymiaru czasu pracy, zarazem nabywając pełne prawa emerytalne. Trudno ocenić, na ile rozwiązanie to przełożyło się na wzrost efektywnej podaży pracy – w ankiecie przeprowadzonej *ex post* znaczna część beneficjentów deklarowała, że kontynuowałaby pracę w pełnym wymiarze, gdyby nie wprowadzono subsydiów (OECD, 2006). Program od 2005 r. jest dostępny dla osób po 58 roku życia, ograniczono też prawa do wymiaru emerytury.

Japonia – system teinen

W Japonii ustawowy wiek emerytalny to 65 lat, jednak większość osób pracuje znacznie dłużej. Wydłużeniu aktywności zawodowej służy system *teinen*. W momencie osiągnięcia wieku przedemerytalnego (ok. 58-60 lat) dotychczasowa umowa jest rozwiązywana. Zatrudniająca pracownika do tego momentu firma pełni aktywną rolę w znalezieniu nowego pracodawcy, zwykle staje się nim jej poddostawca. Warunki zatrudnienia w nowym miejscu różnią się od poprzednich: czas pracy jest krótszy i odpowiedzialność ograniczona.

Stany Zjednoczone - retire and rehire

W Stanach Zjednoczonych pracownicze programy emerytalne są często zaprojektowane tak, że najbardziej opłacalnym momentem przejścia na emeryturę jest wiek ok. 58 lat. Wielu pracowników decyduje się na to, ale ze względu na niski poziom emerytury podejmuje pracę, tyle że zwykle w niższym wymiarze czasu i na mniej wymagającym stanowisku. W wielu przypadkach jest to praca w tej samej organizacji, co przed przejściem na emeryturę. Ponadto, system podatkowy „faworyzuje” pracowników pobierających emeryturę.

Francja – reforma „kontraktów na rzecz solidarności”

We wczesnych latach 80-tych we Francji zreformowano system przedwczesnych emerytur, wprowadzając opcję redukcji czasu pracy do niepełnego wymiaru z możliwością pobierania świadczenia, które częściowo rekompensowało utratę dochodu związaną ze zmniejszeniem nakładu pracy. Zainteresowanie programem było marginalne. Jedną z przyczyn było to, że dochód brutto starszego pracownika przechodzącego na pół etatu i „emeryturę” wynosił 80 proc. otrzymywanej wcześniej pensji (50 proc. wynagrodzenia plus 30 proc. rekompensaty), zaś dochód otrzymywany przy pełnym przejściu na emeryturę – 70 proc. Po opodatkowaniu różnica była zbyt niewielka, by uczynić pracę w niepełnym wymiarze opłacalną.

Na podstawie: Wadensjö (2006), OECD (2006), Casey (1998).

⁵⁶ Chodzi tu o przychód osiągnięty z tytułu wykonywania działalności podlegającej obowiązkowo ubezpieczeniu społecznemu. Za działalność podlegającą obowiązkowo ubezpieczeniu społecznemu uważa się zatrudnienie, służbę lub inną pracę zarobkową albo prowadzenie pozarolniczej działalności.

Podsumowanie

Restrykcyjność ochrony zatrudnienia oraz dostępność niestandardowych form kontraktowania i organizacji pracy stanowią jedną z kluczowych instytucji wpływających na elastyczność rynku pracy oraz adaptacyjność jego uczestników do zmian gospodarczych i wyzwań naturalnie napotykanym w cyklu życia. Argumenty teoretyczne oraz doświadczenia międzynarodowe wskazują, że na rynkach o wysokiej ochronie tradycyjnego stosunku pracy i utrudnieniach stosowania alternatywnych rodzajów umów, absorpcja zaburzeń jest dłuższa, a realokacja czynników produkcji mniej płynna, niż na nisko regulowanych rynkach pracy. W krajach rozwiniętych stosuje się więc obecnie szerokie spektrum niestandardowych form zatrudnienia, przy czym w Polsce, podobnie jak w pozostałych krajach środkowo-europejskich, proces ten jest mniej zaawansowany niż w krajach Europy zachodniej.

Zaprezentowane prawidłowości wskazują, że na tle krajów naszego regionu, kodeks pracy w Polsce tworzy relatywnie niskie przeszkody i koszty nawiązywania oraz rozwiązywania tradycyjnego stosunku pracy, oferuje znaczną elastyczność kształtowania czasu pracy i możliwości pracy w niepełnym wymiarze etatu, zaś w przypadku zatrudniania okresowego – jest nieco bardziej restrykcyjny niż legislacja pozostałych krajów NMS. Ostatnie lata przyniosły przy tym w Polsce dynamiczne upowszechnienie umów na czas określony i zintegrowanie agencji pracy tymczasowej w funkcjonowaniu rynku pracy, które to procesy towarzyszyły znacznym wahaniom wielkości zatrudnienia i bezrobocia ogółem. Można przypuszczać, że – wbrew obiegowym opiniom – dość niska restrykcyjność prawa pracy oraz zachodzące przemiany modelu i struktury kontraktowania pracy ułatwiły absorpcję negatywnych zaburzeń sprzed kilku lat, wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia do poziomów nie wyróżniających już Polski jednoznacznie negatywnie na tle krajów europejskich.

Niemniej jednak, rozprzestrzenienie się terminowych form zatrudnienia, choć ułatwiające firmom dopasowanie nakładu pracy do ich potrzeb i reakcję na zmiany w otoczeniu rynkowym, może mieć negatywne konsekwencje dla osób objętych pracą czasową i pozbawionym stabilności tradycyjnego zatrudnienia. Brak jednak dowodów na rzecz tezy, że w Polsce obserwujemy dysfunkcję rynku pracy na styl hiszpański, choć również trudno wiarygodnie twierdzić, że podejmowanie pracy terminowej poprawia perspektywy zawodowe jednostek. Równomierny wzrost powszechności pracy okresowej w przekroju sekcji gospodarki polskiej, zarazem dotyczący pracowników o diametralnie różnym poziomie wykształcenia wskazuje, że za fenomenem tym mogą stać zarówno impulsy makroekonomiczne, jak i strukturalne niedopasowanie podaży pracy do popytu na nią oraz niskie przełożenie formalnej edukacji na praktyczne umiejętności zawodowe.

Przy tym, rozwój w Polsce nietypowych form zatrudnienia wspierających integrację zawodową grup o słabszej pozycji na rynku pracy należy uznać za niewielki. Brak doświadczeń zawodowych osób uczących się – czy to w pracy zinstytucjonalizowanej, czy podejmowanej na własną rękę – oznacza, że w momencie wejścia na rynek pracy nie dysponują one przekonującym sygnałem o przydatności swych kwalifikacji, co znajduje odzwierciedlenie w powszechnym zatrudnianiu osób młodych na kontrakty terminowe. Co więcej, potencjał, jaki mają nietypowe formy zatrudnienia dla wzrostu aktywności osób stojących wobec konieczności wyboru między pracą a obowiązkami rodzinnymi albo osób napotykających ze względu na wiek lub stan zdrowia trudności z pełnowymiarowym zaangażowaniem w pracę, również nie jest w Polsce wykorzystany. Niska popularność pracy na część etatu, zwłaszcza wśród kobiet wychowujących dzieci i osób starszych, jest w znacznej mierze konsekwencją pasywnej polityki rynku pracy i niedostatków infrastrukturalnych.

W obszarze legislacji Polska w dużym stopniu skonwergowała bowiem do krajów, których uregulowania uznaje się za najbardziej sprzyjające wykorzystaniu nietypowych form zatrudnienia dla uczestnictwa w rynku pracy grup słabiej z nim związanych. Pierwszoplanowym zagadnieniem jest więc raczej zniesienie elementów systemu zabezpieczenia społecznego dezaktywizujących osoby starsze oraz wkomponowanie elastycznej organizacji pracy, miejsca i czasu jej wykonywania, zwłaszcza przez rodziców i osoby starsze, w treść relacji pracowniczych i dialogu społecznego. Współczesny rynek pracy wymaga wspierania zatrudnialności i adaptacyjności poszczególnych jego uczestników, nie zaś ochrony konkretnych istniejących miejsc pracy. To zaś zapewnić mogą właśnie nietypowe formy zatrudnienia, równoważące potrzebę elastyczności pracodawców z bezpieczeństwem i adaptacyjnością pracowników, których ponadto w sytuacji zwolnienia wspierają aktywne polityki rynku pracy.

Część Płace w makro i mikroperspektywie

Autorzy:
Iga Magda
Arkadiusz Szydłowski



75	Wprowadzenie
76	1. Makroekonomiczne spojrzenie na produktywność i płace
83	2. Wzrost zróżnicowania płac
83	2.1. Zróżnicowanie wynagrodzeń w Polsce na tle innych krajów UE i OECD
83	2.2. Jak zmieniło się zróżnicowanie wynagrodzeń?
89	2.3. Źródła nierówności płacowych
92	3. Indywidualne determinanty płac
92	3.1. Edukacja
93	3.2. Sektor publiczny / prywatny
96	3.3. Płeć
98	4. Analiza wielowymiarowa zróżnicowania płac AD 2006
108	Podsumowanie

SPIS TABEL

- 84 **Tabela III.1.** Miary zróżnicowania wynagrodzeń w latach 1996 – 2006
- 87 **Tabela III.2.** Zmiany wariancji logarytmu płac w okresie 1996-2006
- 91 **Tabela III.3.** Wynagrodzenia w zależności od sposobu ich ustalania, 2004 i 2006 r.
- 95 **Tabela III.4.** Przeciętne wynagrodzenia brutto i przeciętny tygodniowy czas pracy osób z wykształceniem wyższym w administracji publicznej i pośrednictwie finansowym w X 2006 r.
- 99 **Tabela III.5.** Wyniki regresji płac (wynagrodzenia miesięczne)
- 103 **Tabela III.6.** Przeciętne wynagrodzenia pracowników pełnoetatowych w mikroprzedsiębiorstwach w 2006 r. (firmy 51-100 pracowników = 100)
- 105 **Tabela III.7.** Przeciętny tygodniowy czas pracy i godzinowa stawka wynagrodzenia nauczycieli

SPIS RAMEK

- 79 **Ramka III.1.** Spadek udziału wynagrodzenia pracy w PKB w krajach OECD
- 81 **Ramka III.2.** Udział wynagrodzenia pracy a cykl koniunkturalny
- 85 **Ramka III.3.** Pomiar wynagrodzeń i ich zróżnicowania
- 90 **Ramka III.4.** Źródła zmian nierówności płacowych
- 95 **Ramka III.5.** Wynagrodzenia w administracji publicznej
- 97 **Ramka III.6.** Luka płacowa kobiet i mężczyzn w porównaniu międzynarodowym
- 103 **Ramka III.7.** Wynagrodzenia w mikroprzedsiębiorstwach
- 105 **Ramka III.8.** Godzinowe stawki wynagrodzeń nauczycieli
- 106 **Ramka III.9.** Hipoteza Calmforsa-Driffilla

SPIS WYKRESÓW

- 76 **Wykres III.1.** Wynagrodzenia i produktywność pracy w krajach NMS8 w latach 1995-2006
- 77 **Wykres III.2.** Produktywność pracy i płaca realna w Polsce (1995=100)
- 77 **Wykres III.3.** Realny jednostkowy koszt pracy w poszczególnych sektorach w Polsce (1995=100)
- 78 **Wykres III.4.** Zmiany zatrudnienia i przeciętnych realnych wynagrodzeń w poszczególnych grupach edukacyjno-wiekowych
- 79 **Wykres III.5.** Udział wynagrodzenia pracy w produkcie w latach 1970-2005
- 80 **Wykres III.6.** Udział wynagrodzenia pracy w produkcie (1995=100)
- 80 **Wykres III.7.** Dynamika produktywności pracy i przeciętnego realnego wynagrodzenia oraz szacunkowy udział wynagrodzenia pracy w produkcie (prawy wykres) w Polsce w latach 1995-2007
- 81 **Wykres III.8.** Udział wynagrodzenia pracy w produkcie (sektor prywatny pozarolniczy) w USA a okresy recesji NBER (1992=100)
- 82 **Wykres III.9.** Dynamika przeciętnego realnego wynagrodzenia brutto w latach 1996-2006 (1996=100)
- 83 **Wykres III.10.** Zróżnicowanie rocznych wynagrodzeń w krajach europejskich w 2002 r.
- 83 **Wykres III.11.** Zmiana wskaźnika D9/D1 w krajach OECD w okresie 1994-2003
- 84 **Wykres III.12.** Współczynnik Giniego dla wynagrodzeń w Polsce 1992-2004.
- 84 **Wykres III.13.** Zróżnicowanie płac w górnej (D9/D5) i dolnej (D5/D1) części rozkładu wynagrodzeń
- 85 **Wykres III.14.** Rozkład logarytmu wynagrodzeń w BSW i BAEL, 2006 r

- 86 **Wykres III.15.** Wynagrodzenia w 1996 i 2004 r. w cenach 2004, wg percentyli
- 86 **Wykres III.16.** Dynamika realnego wynagrodzenia wg percentyli 1998-2001 i 2001-2004 (skumulowana)
- 88 **Wykres III.17.** Zmiany współczynników równania płac w okresie 1996-2006
- 91 **Wykres III.18.** Płaca minimalna a zróżnicowanie wynagrodzeń w Polsce w latach 1996-2004 (lewy wykres) i w porównaniu międzynarodowym, 2002 r.
- 93 **Wykres III.19.** Wynagrodzenia według wykształcenia w sektorze publicznym jako proc. wynagrodzenia w sektorze prywatnym, 2006 r.
- 94 **Wykres III.20.** Różnica w wynagrodzeniach między sektorem publicznym i prywatnym wg sekcji i poziomu wykształcenia, 2006 r.
- 96 **Wykres III.21.** Różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn a rozkład płac, 2006 r.
- 97 **Wykres III.22.** Różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn w krajach UE, 2005 r.
- 98 **Wykres III.23.** Dekompozycja luki płacowej kobiet i mężczyzn
- 101 **Wykres III.24.** Przybliżone krańcowe stopy wzrostu wynagrodzeń z tytułu dodatkowego roku doświadczenia zawodowego
- 106 **Wykres III.25.** Zależność pomiędzy stopniem koordynacji negocjacji płacowych a poziomem płac

Wprowadzenie

W kontekście szybkich zmian na polskim rynku pracy po 1990 roku pojawia się pytanie o rolę procesów kształtowania się wynagrodzeń dla absorpcji zaburzeń agregatowych. Szybkie dopasowanie się poziomu wynagrodzeń do zmieniających się warunków koniunkturalnych pozwala ograniczyć koszty w postaci dużych fluktuacji bezrobocia i zatrudnienia. W rezultacie gospodarki, w których płace są elastyczne, szybciej radzą sobie ze spowolnieniem koniunkturalnym, a kryzysy na ich rynkach pracy są płytsze i mniej dotkliwe. W niniejszej części prześledzimy ewolucję płac w polskiej gospodarce na przestrzeni lat 1995-2006 próbując odpowiedzieć na pytanie, jak poziom wynagrodzeń reagował na znaczne pogorszenie koniunktury na przełomie XX/XXI w. oraz czy procesy ustalania wynagrodzeń pomagały czy raczej stały na przeszkodzie szybkiej absorpcji szoków makroekonomicznych. Omówimy ponadto jak cykliczne przemiany na polskim rynku pracy wpisywały się w procesy zachodzące w pozostałych krajach NMS-8 oraz krajach rozwiniętych.

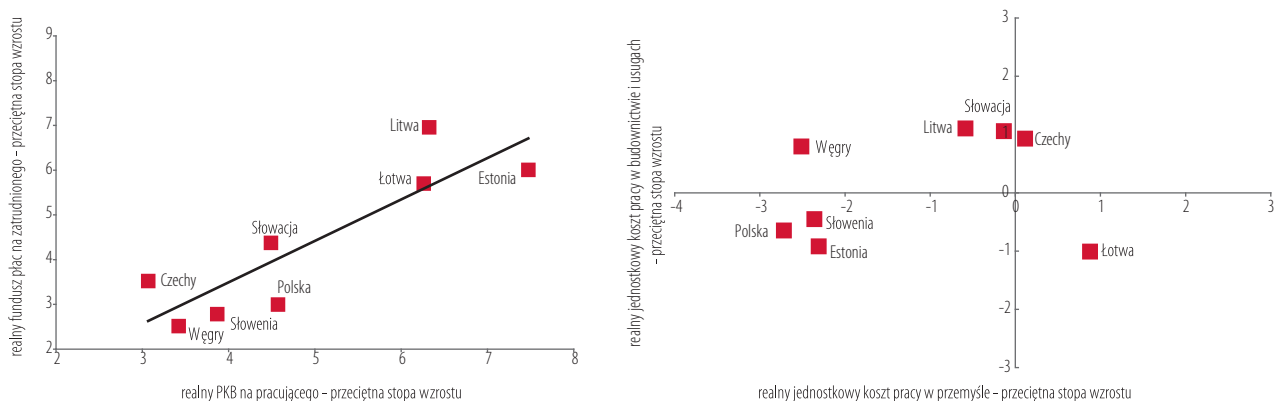
W dalszej części porzucimy perspektywę makroekonomiczną i wejdziemy głębiej w analizę zmian wysokości płac w poszczególnych grupach społeczno-ekonomicznych. Przeanalizujemy, jak zmienił się rozkład wynagrodzeń w ostatnich latach w Polsce i jakie czynniki odpowiadały za obserwowany kierunek zmian. Odpowiemy także na pytanie, w jakim stopniu wzrost realnych wynagrodzeń przekładał się na zmianę sytuacji dochodowej poszczególnych grupy zawodowych i społecznych.

W kolejnych rozdziałach omówimy efekt przeobrażeń struktury płac w Polsce w okresie 1996-2006 przedstawiając szczegółowy opis czynników determinujących rozkład płac pod koniec tego okresu. Z uwagi na odmienny charakter systemów wynagradzania, w poniższej dyskusji wprowadzamy dychotomię: sektor publiczny/sektor prywatny, wskazując na różnice w zasadach i efektywności działania obu systemów. Przeprowadzamy szczegółowe analizy pozwalające określić rolę wykształcenia i innych elementów kapitału ludzkiego w kształtowaniu wynagrodzeń. Szeroka dyskusja determinant płac opisuje ponadto atrakcyjność wynagrodzeń w poszczególnych zawodach.

1. Makroekonomiczne spojrzenie na produktywność i płace

Podstawowy punkt odniesienia dla analizy zmian przeciętnego poziomu wynagrodzeń w gospodarce stanowi ewolucja wydajności pracy. Praca z reguły nie może być bowiem wynagradzana ani znacząco niżej ani wyraźnie wyżej niż wynosi jej krańcowa produktywność.¹ Stąd dynamika realnych wynagrodzeń w długim okresie jest silnie skorelowana z poziomem produktywności pracy. Przejściowo dynamika obu wielkości może od siebie odbiegać z uwagi na istnienie frykcji realnych i nominalnych objawiających się w długotrwałym procesie dostosowania się płac do nowych poziomów równowagi w następstwie zaburzeń makroekonomicznych (np. szoków produktywności, szoków monetarnych i fiskalnych).

Wykres III.1.
Wynagrodzenia i produktywność pracy w krajach NMS8 w latach 1995-2006



Uwagi: Realny jednostkowy koszt pracy jest równy ilorazowi funduszu płac na zatrudnionego oraz PKB na pracującego. Dynamika RJKP jest ujemna, gdy płace rosną wolniej niż produktywność pracy. Realny jednostkowy koszt pracy jest równy udziałowi wynagrodzenia pracy w produkcie (w dalszej części rozdziału oba pojęcia będą stosowane zamiennie). Sektor usług obejmuje usługi rynkowe (sekcje G-K).

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat

Powyższe obserwacje znajdują potwierdzenie w przypadku państw naszego regionu. Przeciętna stopa wzrostu produktywności pracy w latach 1995-2006 pozostaje w wyraźnym związku z przeciętną stopą wzrostu jednostkowego kosztu pracy, przy czym państwa bałtyckie wyróżniają się na tle całej grupy wyraźnie wyższą dynamiką obu wielkości. Warto zauważyć, że w większości państw NMS8 (wyjątek stanowią Litwa i Czechy) wydajność pracy rosła nieco szybciej niż płace realne, co może wynikać z szeregu czynników. Po pierwsze, w kalkulacji jednostkowego kosztu pracy nie uwzględnione zostały płace osób pracujących na własny rachunek. Jeżeli w badanym okresie rosły one szybciej niż wynagrodzenia pracowników najemnych, to przedstawione dane zaniżają dynamikę płacy realnej. Jak wskazuje Askenazy (2003)² na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci zmieniała się kompozycja populacji osób pracujących na własny rachunek – spadał udział pracujących w rolnictwie na rzecz udziału samozatrudnionych w tzw. wolnych zawodach (prawnicy, lekarze etc.), co zwiększało dynamikę przeciętnego wynagrodzenia wśród osób samozatrudnionych. Po drugie, analizowany okres jest dość krótki, co nie pozwala wykluczyć, że nie obejmuje pełnego czasu potrzebnego na dostosowanie płacy w reakcji na zmiany produktywności. Po trzecie, kraje NMS8 mogą wpisywać się w tendencje obserwowane przez ostatnie 30 lat w krajach rozwiniętych, gdzie realny jednostkowy koszt pracy (iloraz funduszu płac na zatrudnionego i PKB na pracującego) stopniowo spadał (por. ramka III.1).

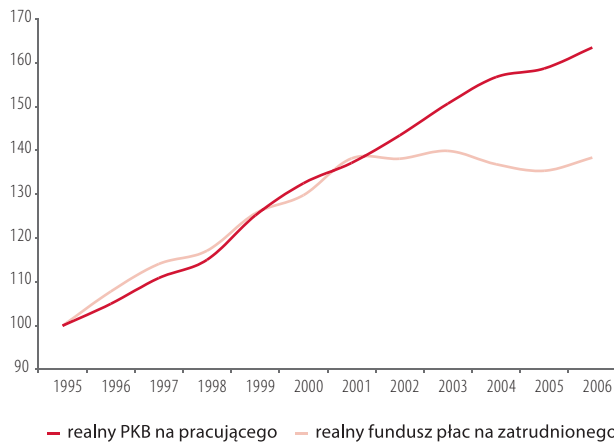
W Polsce różnica w dynamice płac i produktywności w analizowanym okresie była największa spośród państw grupy NMS8. Ujemna przeciętna dynamika jednostkowego kosztu pracy w okresie 1995-2006 wynika przede wszystkim z ustabilizowania się wysokości płacy realnej w latach 2001 – 2006 przy utrzymaniu się dynamiki wzrostu produktywności pracy³. Polska gospodarka po spowolnieniu gospodarczym zapoczątkowanym kryzysem rosyjskim w 1998 roku, które dotknęło większość państw NMS8 i prowadziło do znacznego pogorszenia sytuacji na ich rynkach pracy (por. część I oraz Bukowski, Koloch i Lewandowski (2008)), doświadczyła kolejnego osłabienia koniunktury w latach 2001-2002, które zaowocowało dalszym wzrostem bezrobocia.

¹ Odstępstwa od tej reguły wiążą się m.in. ze stosowaniem płac wydajnościowych oraz różnic w sile przetargowej pracodawców i pracowników. W pierwszym przypadku, pracodawca decyduje się na opłacanie pracy w wysokości przekraczającej krańcową produktywność w celu zmotywowania pracowników do większego wysiłku i ograniczenia rotacji kadr. W drugim przypadku, silna pozycja pracowników (pracodawców) wynikająca np. z wysokich kosztów rotacji związanych z koniecznością przeszkolenia nowych pracowników, pozwala im na przyjęcie dodatkowej części wartości dodanej ponad wkład pracy (kapitału), a w rezultacie na kształtowanie się płac powyżej (poniżej) poziomu wyznaczonego przez wydajność pracy.

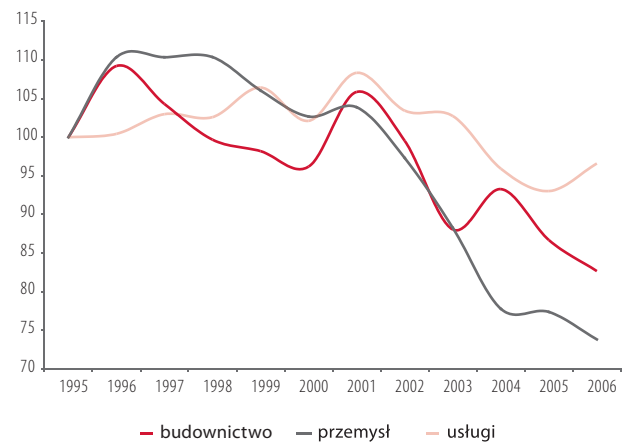
² Za KE(2007).

³ Wyraźne osłabienie dynamiki produktywności pracy w Polsce można było zaobserwować jedynie w 2005 r.

Wykres III.2.
Produktywność pracy i płaca realna w Polsce (1995=100)



Wykres III.3.
Realny jednostkowy koszt pracy w poszczególnych sektorach w Polsce (1995=100)



Uwagi: Realny jednostkowy koszt pracy jest równy ilorazowi funduszu płac na zatrudnionego oraz wartości dodanej brutto na pracującego w danym sektorze.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

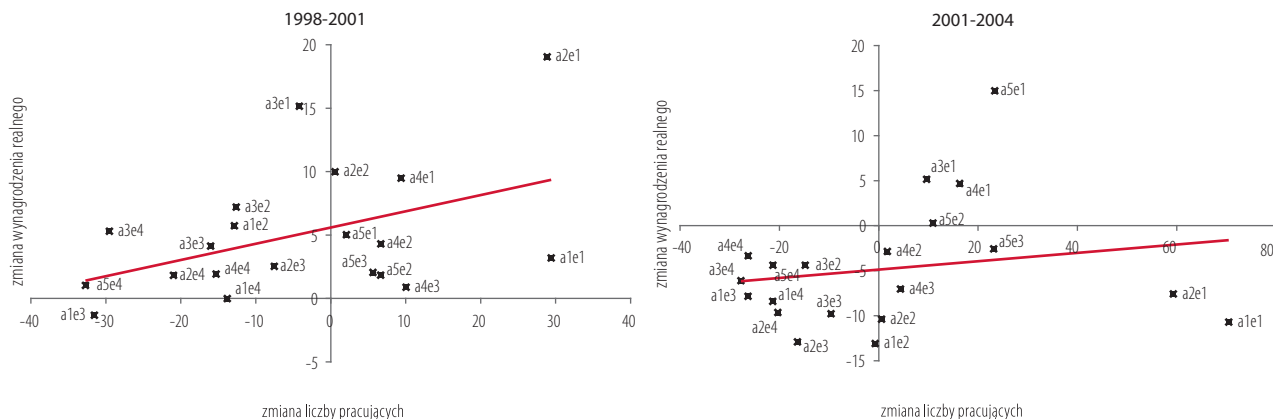
Warto zauważyć odmienną reakcję polskiej gospodarki na kryzys roku 1998 oraz spowolnienie w latach 2000-2001. W obliczu kryzysu rosyjskiego nie nastąpiło osłabienie dynamiki wynagrodzeń, co doprowadziło do spadku nakładu pracy i wyraźnego wzrostu bezrobocia w latach 1999-2000. Rosnąca relatywna pozycja *insiderów* (osób pozostających w zatrudnieniu) pozwalała na utrzymanie dynamiki realnych wynagrodzeń pomimo silnych wzrostów bezrobocia. Wykres III.4 pokazuje, że pomimo spadku zatrudnienia nawet o 20-30 proc. w niektórych grupach pracowników, dynamika realnych wynagrodzeń pozostawała dodatnia. Jak zauważono w części I, w tym okresie gospodarka polska pozostawała także pod silnym wpływem negatywnego szoku podaży pracy. Proces ten nakładał się na powyższe zmiany relatywnej siły przetargowej pracowników wzmacniając presję na wzrost płac realnych.

Dekoniunktura na początku obecnego wieku doprowadziła do intensyfikacji destrukcji miejsc pracy, a w rezultacie do wzrostu bezrobocia. Także w tym przypadku, pierwsza faza osłabienia nie przyniosła spadku dynamiki realnych wynagrodzeń. Pogarszająca się sytuacja na rynku pracy przełożyła się jednak stopniowo na relatywny spadek siły przetargowej pracowników i osłabienie żądań płacowych począwszy od 2002 roku. W tym kontekście istotną rolę (szczególnie po 2002 r.) odegrały zapewne zmiany prawa pracy wprowadzone w listopadzie 2002 r., w tym przede wszystkim zawieszenie stosowania przepisu ograniczającego liczbę umów na czas określony zawieranych z jednym pracownikiem oraz wprowadzenie możliwości zawieszania, w porozumieniu z przedstawicielami pracowników, na 3 lata zbiorowych układów pracy w przypadku trudnej sytuacji finansowej pracodawcy.⁴ Powyższe zmiany instytucjonalne zmniejszały koszty zatrudnienia nowych pracowników, a przez to osłabiały relatywną pozycję osób pozostających w zatrudnieniu w stosunku do bezrobotnych, oraz działały w kierunku uelastycznienia płac. O ile zatem w reakcji na kryzys rosyjski procesy dostosowawcze na rynku pracy zachodziły przede wszystkim w sferze nakładu pracy, to spowolnienie w okresie 2001-2002 przełożyło się na zmianę liczby pracujących i bezrobotnych oraz na osłabienie dynamiki płacy realnej. Redukcja stopy bezrobocia w okresie 2002-2005 następowała stopniowo (w 2005 r. stopa bezrobocia cały czas kształtowała się w okolicy 18 proc.), ograniczając presję na wzrost płac. W rezultacie realna płaca utrzymywała się na niezmiennym poziomie przez dłuższy okres.

Odwołując się do zaprezentowanych w części I wyników dekompozycji strukturalnej z modelu SVECM sporządzonej przez Bukowskiego, Kołocha i Lewandowskiego (2008) można stwierdzić, że chociaż ewolucja wynagrodzeń w reakcji na kryzys rosyjski i negatywny szok podaży pracy w okresie 1998-2001 częściowo ograniczała negatywne skutki zewnętrznych zaburzeń makroekonomicznych⁵, to pełna absorpcja tych szoków wymagała prawdopodobnie silniejszej reakcji płac realnych. Utrzymująca się do 2001 roku sztywność wynagrodzeń uniemożliwiała elastyczne dopasowanie wysokości płac i uniknięcie eksplozji bezrobocia, w rezultacie kryzys rosyjski oraz spowolnienie lat 2001-2002 doprowadziły do głębokiej zapaści na polskim rynku pracy. W krajach bałtyckich, gdzie już w okresie 1999-2000 doszło do wyraźnego obniżenia dynamiki płacy realnej w stosunku do dynamiki produktywności pracy (por. wykres III.6), negatywne skutki szoku rosyjskiego zostały zaabsorbowane znacznie szybciej i nie doprowadziły do tak wyraźnego pogorszenia sytuacji na krajowym rynku pracy.

⁴ Nowelizacje kodeksu pracy w latach 2001-2004 zostały szerzej omówione w MGIP (2005).

⁵ Jakość identyfikacji innowacji do procesu ustalania wynagrodzeń przeprowadzona w części I zależy w dużej mierze od dokładności szacunku długookresowej relacji pomiędzy wynagrodzeniami realnymi a produktywnością. Stosunkowo krótki zakres próby sprawia, że zależność długookresowa może być oszacowana niedokładnie (pomimo panelowego charakteru próby). Ponadto, narzucenie wspólnej relacji kointegrującej dla wszystkich państw NMS-8 może prowadzić do błędnej identyfikacji szoków w poszczególnych krajach. Powyższe problemy dotyczą przede wszystkim zaburzeń o stosunkowo niewielkiej skali (jak np. innowacje do procesu ustalania wynagrodzeń w Polsce), podczas gdy silne szoki (np. szok rosyjski czy szok podaży pracy w Polsce) powinny być identyfikowane w sposób prawidłowy. Zaprezentowane w części I oszacowania należy zatem traktować z pewną ostrożnością.

Wykres III.4.**Zmiany zatrudnienia i przeciętnych realnych wynagrodzeń w poszczególnych grupach edukacyjno-wiekowych w proc.**

Uwagi: Symbol „a” oznacza grupę wiekową: 1 – 15-24, 2 – 25-34, 3 – 35-44, 4 – 45-54, 5 – 55+. Symbol „e” identyfikuje grupę wykształcenia: 1 – wyższe, 2 – policealne i średnie, 3 – zasadnicze zawodowe, 4 – gimnazjalne i niższe.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL i BSW GUS.

Okres spadku dynamiki wzrostu gospodarczego w latach 1998-2002 przyniósł oprócz obniżenia ogólnego poziomu zatrudnienia i szybkiego wzrostu bezrobocia także pewną realokację popytu na pracę. Jak pokazuje wykres III.4, silnemu spadkowi zatrudnienia osób o niskich kwalifikacjach (przybliżanych poziomem nominalnego wykształcenia) towarzyszył znaczny wzrost zatrudnienia i płac osób relatywnie lepiej kwalifikowanych (z wyższym wykształceniem), w tym przede wszystkim osób młodych. Powyższe zmiany miały miejsce przy rosnącej podaży osób z wyższym wykształceniem – w okresie 1998-2001 liczba osób aktywnych zawodowo w tej grupie wzrosła o 13,5 proc. Co ciekawe, w badanym okresie zwiększała się także stopa bezrobocia w tej grupie, co prawdopodobnie wynikało ze zróżnicowanej jakościowo oferty edukacyjnej na poziomie wyższym, tak, że w rezultacie część absolwentów szkół wyższych nie była w stanie znaleźć zatrudnienia pomimo wysokiego popytu na pracę. Okres ten przyniósł także szybki wzrost liczby studentów, co było związane z rosnącymi aspiracjami edukacyjnymi oraz wejściem w wiek 18-20 lat osób z wyżu demograficznego urodzonego na początku lat 80-tych. W efekcie w latach 2001-2004 liczba osób aktywnych zawodowo posiadających wyższe wykształcenie wzrosła o 32 proc., co doprowadziło do spadku dynamiki realnych wynagrodzeń w tym segmencie rynku przy utrzymującym się wysokim popycie na pracę absolwentów wyższych uczelni.

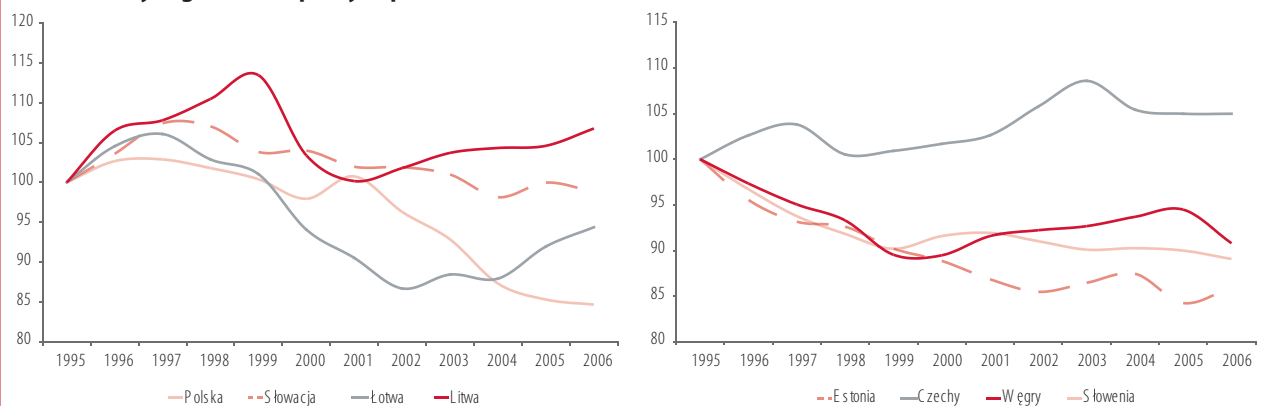
Oslabienie żądań płacowych po 2001 r. w wyniku silnego wzrostu bezrobocia oraz zmian instytucjonalnych umożliwiło pracodawcom utrzymywanie dynamiki wynagrodzeń poniżej dynamiki produktywności pracy przez kilka lat, co prowadziło do wzrostu wynagrodzenia kapitału kosztem wynagrodzenia pracy w okresie 2001-2005. Podobne zjawisko można było zaobserwować w krajach bałtyckich w odpowiedzi na kryzys rosyjski z roku 1998. W Polsce dodatkowo zanotowany został nieznaczny wzrost tego udziału w 2001 r., co wiązało się z zapoczątkowanym w tym roku osłabieniem koniunktury. Jak pokazują doświadczenia innych krajów takie zachowanie się udziału pracy w obliczu spowolnienia gospodarczego jakie miało miejsce na przełomie 2001-2002 roku wpisuje się w ogólne prawidłowości cyklu koniunkturalnego. Udział pracy w produkcji zazwyczaj nieznacznie rośnie w pierwszej fazie spowolnienia, co wynika ze spadku rentowności kapitału oraz braku natychmiastowej reakcji zatrudnienia na pogorszenie koniunktury (tzw. chomikowanie pracy, ang. *labour hoarding*), podczas gdy początkowa faza ożywienia wiąże się z jego spadkiem (por. wykres III.8).

Obserwowane w ostatnim okresie w Polsce wyraźne przyspieszenie dynamiki płac można traktować jako nieuchronny proces wynikający z poprawy sytuacji na rynku pracy będący konsekwencją zwiększenia się siły negocjacyjnej pracowników, który prowadzi do nadrabiania powstałego w latach 2001-2005 dystansu pomiędzy poziomem płac realnych a produktywnością. Począwszy od IV kw. 2005 przeciętne realne wynagrodzenie rośnie szybciej niż wydajność pracy. W IV kw. 2007 r. produktywność pracy wzrosła o 2,4 proc. r/r, podczas gdy wynagrodzenie realne zwiększyło się o 6,25 proc. r/r. W rezultacie realny jednostkowy koszt pracy powrócił do poziomów notowanych w 2002 roku. Oczekiwane utrzymanie się wysokiej dynamiki płac doprowadzi do domknięcia luki pomiędzy poziomem płacy realnej a wydajnością pracy w najbliższych kwartałach. Wyczerpana zostanie więc możliwość dalszej redukcji marż przez przedsiębiorców i bezinflacyjnego wzrostu płac.

Ramka III.1. Spadek udziału wynagrodzenia pracy w PKB w krajach OECD

Począwszy od końca lat 70-tych w większości krajów rozwiniętych obserwuje się stopniowe kurczenie się udziału wynagrodzenia pracy w produkcji. Spadek ten jest szczególnie wyraźny w krajach europejskich (poza Wielką Brytanią, gdzie realny jednostkowy koszt pracy kształtował się przez ostatnie 40 lat na praktycznie niezmiennym poziomie) i Japonii, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych nieznaczne zmniejszenie się części produktu przypadającej na pracowników notowane jest dopiero od początku lat 90-tych. Powyższe przemiany stoją z pozoru w sprzeczności z tradycyjnym twierdzeniem teorii wzrostu mówiącym, że stosunek płace/product jest w długim okresie stały.

Wykres III.5.
Udział wynagrodzenia pracy w produkcji w latach 1970-2005



Uwagi: Dane oczyszczone z wahań cyklicznych za pomocą filtru Hodricka-Prescotta.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD

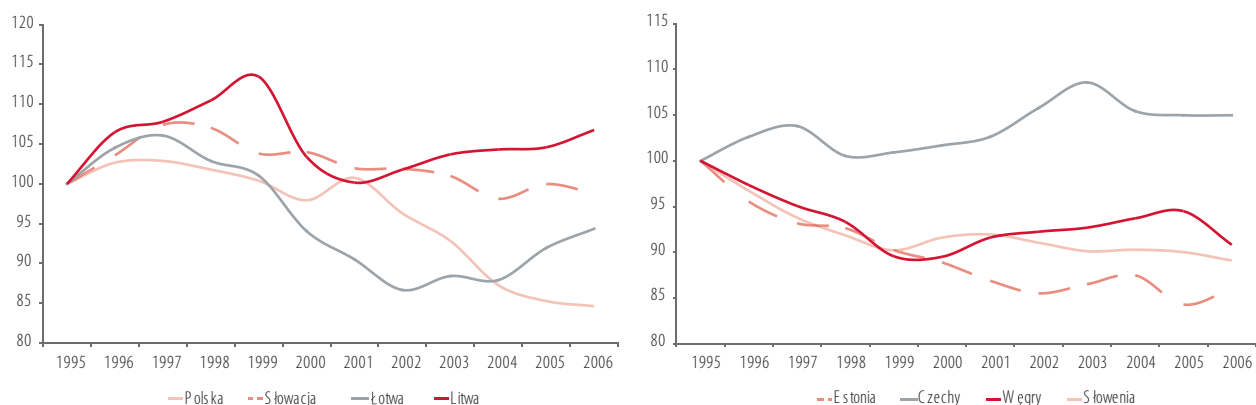
Okazuje się jednak, że tak być nie musi tzn., że stopniowy wzrost udziału wynagrodzenia kapitału w produkcji w Europie kontynentalnej na przestrzeni ostatnich 30 lat jest prawdopodobnie powolnym dostosowaniem gospodarki do odmiennych warunków instytucjonalnych, a więc przejściem do nowej, równowagowej relacji kapitał/product. Tego typu wyjaśnienie można znaleźć m.in. w pracy Caballero i Hammoura (1998). Autorzy pokazują na przykładzie Francji, że za rosnące znaczenie kapitału w procesie produkcyjnym w tych latach odpowiadały przede wszystkim czynniki instytucjonalne. O ile bowiem narastanie instytucjonalnych obwarowań stosunku pracy, wzrost kosztów zwalniania, wzrost zasiłków dla bezrobotnych oraz obciążeń podatkowych z tytułu zatrudnienia ponoszonych przez firmy w krótkim okresie pozwoliły pracownikom na przejście większej części produktu (kosztem zysku firm) niż przed wprowadzeniem zmian nawet w obliczu rosnącego bezrobocia (por. wzrost udziału wynagrodzenia pracy w produkcji w drugiej połowie lat 70-tych), to w dłuższym okresie właściciele firm zdołali odbudować swoją pozycję poprzez wprowadzanie nowych technologii oszczędzających pracę. W rezultacie rósł udział kapitału w produkcji i zmniejszała się rola pracy jako czynnika wytwórczego. Podobnego „przesunięcia” technologicznego nie doświadczyły przy tym kraje anglosaskie, gdzie regulacje stosunku pracy były w badanym okresie bardziej elastyczne.

Wśród prac empirycznych badających rolę poszczególnych czynników w kształtowaniu udziału wynagrodzenia pracy w krajach rozwiniętych na przestrzeni ostatnich 40 lat wymienić należy przede wszystkim pracę Bentolila, Saint-Paul (2003) oraz raporty MFW (2007) i Komisji Europejskiej (2007). Pierwsza z wymienionych publikacji wskazuje na zmiany technologii jako jeden z głównych czynników kształtujących udział wynagrodzenia pracy w krajach OECD w latach 1972-1993. Oszacowania uzyskane przez autorów sugerują także, że substytucję czynnika pracy kapitałem przyspieszał ponadto postęp technologiczny zasilający kapitał (ang. *capital-embodied technological change*). W większości sektorów istotną rolę odgrywał także wzrost realnych cen ropy naftowej. Wyniki badania przeprowadzonego przez MFW (2007) wskazują, że za spadek udziału pracy w produkcji w Europie na przestrzeni lat 1982-2002 odpowiadał przede wszystkim postęp technologiczny, a w drugiej kolejności proces globalizacji przy niewielkiej roli polityk rynku pracy. Podobne rezultaty uzyskali eksperci Komisji Europejskiej (KE(2007)). Według ich szacunków do spadku udziału pracy w Europie w wymienionym okresie przyczyniał się dodatkowo wzrost konkurencyjności na rynkach produktu oraz spadek siły przetargowej pracowników.

Trudno też wykluczyć, że obserwowany spadek udziału pracy w produkcji w ostatniej dekadzie wynika częściowo z błędów pomiaru. Z uwagi na coraz częstsze stosowanie nowych form wynagradzania pracowników takich jak opcje menedżerskie czy finansowanie kosztów prywatnego ubezpieczenia zdrowotnego, które często nie są brane pod uwagę w kalkulacji funduszu płac w gospodarce, można oczekiwać, że udział wynagrodzenia pracy jest coraz częściej niedoszacowywany. Gomme i Rupert (2004) pokazują z kolei, że szacunki udziału wynagrodzenia pracy są wrażliwe na przyjętą metodę konstrukcji tego wskaźnika i wiążące się z tym założenia. Dowodzą, że teza o stałości stosunku fundusz płac/product w Stanach Zjednoczonych da się obronić, jeżeli weźmiemy pod uwagę jedynie sektor przedsiębiorstw niefinansowych (ang. *nonfinancial corporate business sector*), co pozwala uniknąć problemów z identyfikacją dochodu z pracy osób samozatrudnionych oraz właścicieli prywatnych domów⁶, bądź zmienimy metodę szacowania tego udziału, pomimo że oficjalne dane z Biura Statystyk Rynku Pracy (*Bureau of Labor Statistics*) wskazują na znaczny spadek *labour share* w ciągu ostatnich 20 lat (por. wykres III.7). Ponadto, w kalkulacji udziału wynagrodzenia pracy często przyjmuje się założenie, że przeciętna płaca samozatrudnionych jest równa przeciętnej płacy pracowników najemnych, co wobec zmian w strukturze populacji osób samozatrudnionych (por. Askenazy (2003)) prowadzi do zaniżania dynamiki realnego jednostkowego kosztu pracy.

⁶ W systemie rachunków narodowych obowiązującym w USA właścicielom prywatnych domów przypisywany jest dochód z wynajmu, który utożsamiany jest z dochodem z kapitału, natomiast nie imputuje się dochodu z pracy (związanej z utrzymaniem domu i remontami).

Wykres III.6.
Udział wynagrodzenia pracy w produkcie (1995=100)

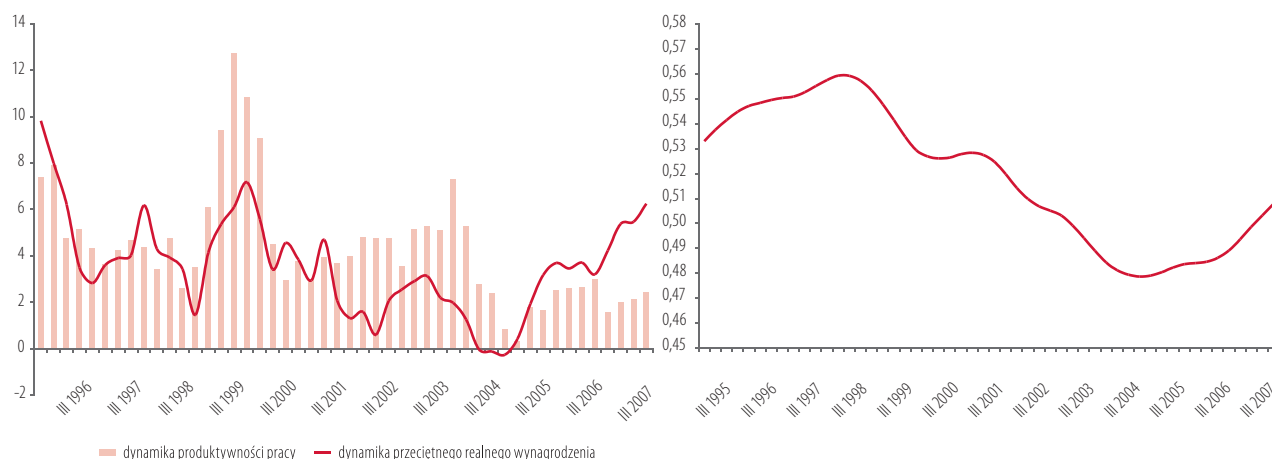


Uwagi: Udział wynagrodzenia pracy obejmuje szacunek wynagrodzeń osób samozatrudnionych. Przyjęto, że przeciętna płaca wśród osób samozatrudnionych jest równa przeciętnej płacy dla pracowników najemnych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Warto podkreślić, że na zmiany realnego jednostkowego kosztu pracy należy patrzeć nie tylko w kontekście cyklicznych wahań aktywności gospodarczej. W średnim okresie wpływają one także na poziom konkurencyjności gospodarek. Spadek realnego jednostkowego kosztu pracy w latach 1995-2006 w większości państw NMS8 dotyczył przede wszystkim sektora dóbr wymiennych przy stabilnym bądź rosnącym jednostkowym koszcie pracy w usługach. W Polsce silny spadek realnego kosztu pracy w przemyśle notowany jest od 2001 (por. wykres III.3). Wyjątek stanowi w tym kontekście Łotwa, gdzie koszt ten rósł szybciej w sektorze dóbr niewymiennych kompensując tym samym jego spadek w przemyśle (por. wykres III.1). Spadek realnych kosztów pracy w pozostałych państwach NMS-8 był przy tym większy niż w krajach rozwiniętych. W przywołanym okresie rosła zatem konkurencyjność gospodarek NMS-8 w wymiarze międzynarodowej.⁷ Powyższe obserwacje mogą wskazywać na to, że w sektorze dóbr wymiennych krajów NMS-8 mamy do czynienia z substytucją pracy kapitałem. Szeroki dostęp do zaawansowanych technologii oszczędzających pracę w wyniku otwarcia się tych gospodarek na rynki zewnętrzne pozwala na zwiększenie kapitałochłonności produkcji, co przy niskim przeciętnym poziomie kwalifikacji siły roboczej prowadzi do kurczenia się udziału wynagrodzenia pracy w produkcie.⁸ Wobec powyższych obserwacji kontynuacja silnego wzrostu wynagrodzeń w Polsce może w najbliższym okresie prowadzić do przejściowego pogorszenia pozycji konkurencyjnej naszej gospodarki. Utrzymanie się presji płacowej w średnim okresie będzie z kolei zachęcało firmy do szerszego zastosowania technologii oszczędzających pracę i zmniejszania pracochłonności produkcji.

Wykres III.7.
Dynamika produktywności pracy i przeciętnego realnego wynagrodzenia oraz szacunkowy udział wynagrodzenia pracy w produkcie (prawy wykres) w Polsce w latach 1995-2007



Uwagi: Dane zostały oczyszczone z wahań sezonowych i obserwacji nietypowych. Przeciętne wynagrodzenie realne obliczono przy użyciu deflatora PKB (1995=100). Wysokość funduszu płac oszacowano na podstawie przeciętnego realnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej oraz liczby pracujących według BAEL w poszczególnych kwartałach.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

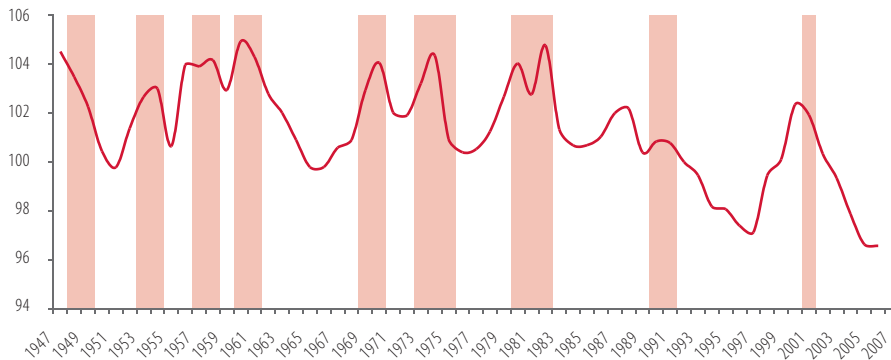
⁷ Zagadnienie poziomu konkurencyjności gospodarki polskiej i jej zmian w kontekście ewolucji realnych jednostkowych kosztów pracy zostało szerzej omówione w Bukowski et al. (2006).
⁸ Wyniki badań empirycznych (por. np. KE(2007)) wskazują, że kapitał ma charakter substytucyjny w stosunku do pracy niskokwalifikowanej i komplementarny w stosunku do wysokich kwalifikacji.

Ramka III.2. Udział wynagrodzenia pracy a cykl koniunkturalny

Jeden ze stylizowanych faktów wzrostu gospodarczego mówi, że udział wynagrodzeń kapitału i pracy nie zmienia się wraz ze wzrostem PKB. Proces rozwoju gospodarczego nie wpływa zatem na redystrybucję w kierunku żadnego z czynników. Stałości udziału pracy w długim okresie towarzyszą jednak jego wahania w kolejnych fazach cyklu koniunkturalnego. Jak wskazują badania empiryczne, acykliczność płacy realnej (bądź niewielka procykliczność) oraz silna procykliczność produktywności pracy narzuca antycykliczność udziału wynagrodzenia pracy. Co więcej, jak pokazuje przykład USA, spadek udziału wynagrodzenia pracy w produkcie cechuje wstępną fazę poprawy koniunktury, a recesje poprzedzane są najczęściej zwiększeniem się tego udziału.

Wykres III.8.

Udział wynagrodzenia pracy w produkcie (sektor prywatny pozarolniczy) w USA a okresy recesji NBER (1992=100)



Uwagi: Zaciemnione obszary wskazują na okresy recesji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Bureau of Labor Statistics (U.S. Department of Labor) oraz National Bureau of Economic Research.

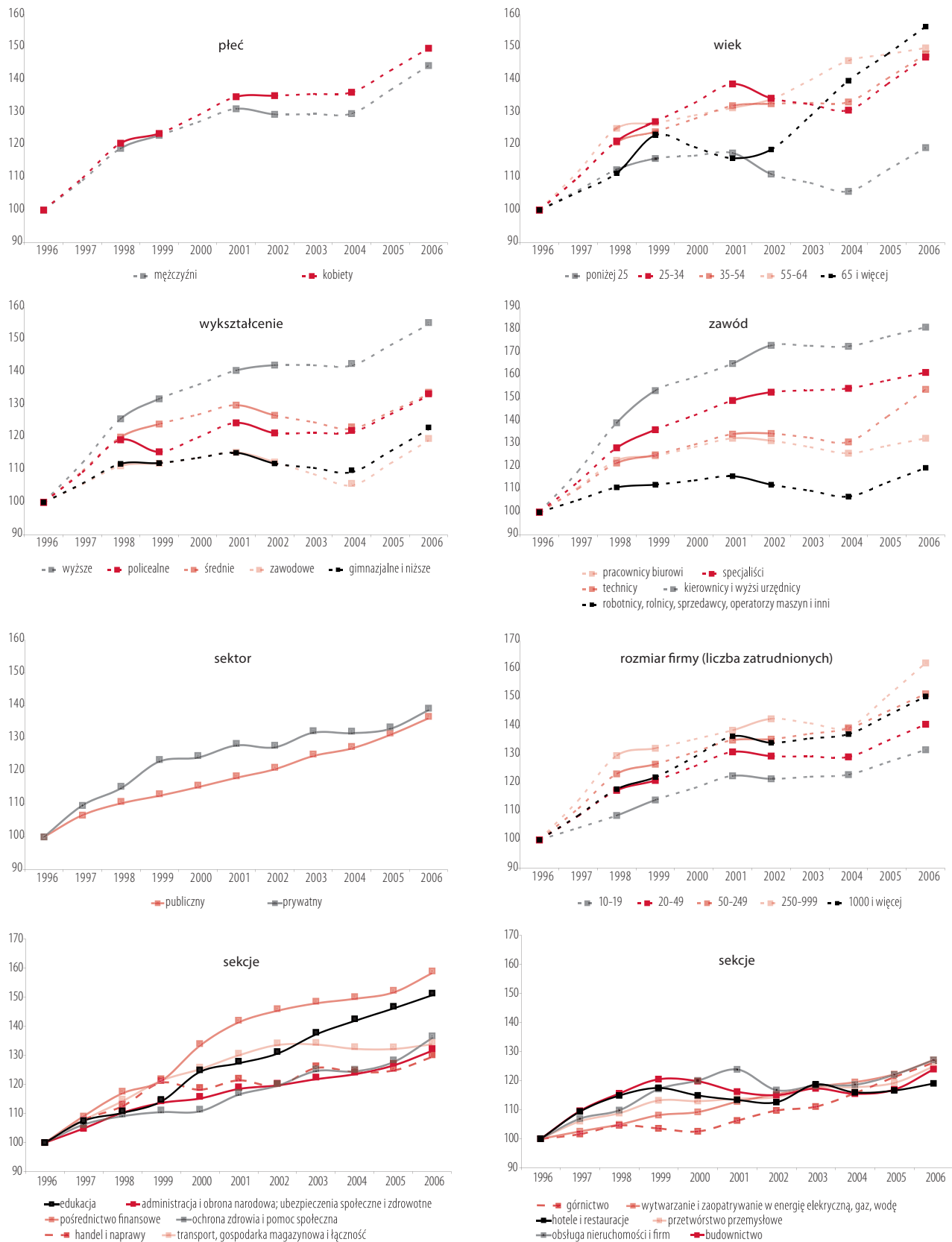
Przedstawione powyżej zachowanie się udziału pracy w PKB w przebiegu cyklu koniunkturalnego może wynikać z występowania sztywności nominalnych płac. Wysokość płac nie zmienia się w sposób ciągły, a raczej ustalana jest co kilka miesięcy bądź lat. Częste dostosowania płac wiązałyby się bowiem ze znacznymi kosztami wynikającymi z procesu negocjacyjnego (strajki, czas poświęcony na negocjacje itp.). Badania empiryczne przeprowadzone w USA, Wielkiej Brytanii oraz Szwecji (Taylor 1988) wskazują, że przeciętny okres obowiązywania ustaleń płacowych wynosi około jednego roku. W sytuacji, gdy płace w poszczególnych firmach nie są ustalane w sposób zsynchronizowany okres całkowitego dostosowania płac sięga kilku lat. W rezultacie wzrost dynamiki produktywności pracy nie pociąga za sobą równoczesnego dostosowania płac. Dopiero po pewnym okresie żądania płacowe pracowników, w obliczu poprawiającej się koniunktury i rosnącego popytu na pracę, znajdują swoje odzwierciedlenie we wzroście płacy realnej.

Alternatywne wyjaśnienie można znaleźć w pracy Boldrina i Horvatha (1995), którzy przypisują stabilność płacy realnej w przebiegu cyklu koniunkturalnego występowaniu niepisanej umowy ubezpieczeniowej pomiędzy niechętnym ryzyku pracownikiem a pracodawcą. Wynagrodzenie za pracę stanowi w przypadku większości gospodarstw domowych podstawowy składnik dochodu. Silna zmienność wynagrodzeń pociągałaby za sobą zatem także fluktuacje zamożności poszczególnych gospodarstw, na co większość rodzin nie jest gotowa. Dodatkowo, z uwagi na ograniczony (zasobami finansowymi bądź wiedzą) dostęp do rynków finansowych pracownicy mają stosunkowo niewielkie możliwości wygładzania własnej konsumpcji w obliczu zaburzeń wstrząsających gospodarkę. Z kolei populacja pracodawców cechuje się przeciętnie większą skłonnością do podejmowania ryzyka i szerszym wachlarzem możliwości wygładzania własnej konsumpcji. Umowa o pracę zawiera w takiej sytuacji także kontrakt ubezpieczeniowy, w ramach którego pracownicy godzą się na zmniejszenie wariacji swoich zarobków, a ryzyko fluktuacji cyklicznych przejmuje na siebie pracodawca (za odpowiednią premię). W rezultacie przyspieszenie wzrostu produktywności nie przekłada się momentalnie na wzrost płac, prowadząc do spadku udziału pracy w produkcie (w tej sytuacji pracownicy płacą „składkę ubezpieczeniową” w postaci niskiej płacy realnej) i odwrotnie – cyklicznemu spowolnieniu nie towarzyszy odpowiednie dostosowanie się płacy realnej, co owocuje wzrostem udziału pracy w PKB (w tej sytuacji następują wypłaty z „systemu ubezpieczeniowego”).

Kolejne wytłumaczenie wiąże acykliczność płacy realnej z faktem, że liczba godzin pracy nie jest dopasowywana w sposób elastyczny w reakcji na wahania koniunktury. W rzeczywistości bowiem osłabienie bądź poprawa koniunktury nie wiąże się ze zmniejszeniem bądź zwiększeniem liczby godzin przepracowanych przez danego pracownika, ale ze spadkiem zatrudnienia. W rezultacie zagregowana podaż pracy jest wysoce elastyczna, co sprawia, że wahania koniunkturalne związane ze wzrostem bądź spadkiem popytu na pracę przekładają się przede wszystkim na fluktuacje poziomu zatrudnienia przy niewielkich zmianach płacy realnej. King i Rebelo (1999) wskazują, że cykliczne wahania w stopniu wykorzystania kapitału (np. dłuższe cykle pracy maszyn, praca w systemie trzymianowym) także osłabiają reakcję płacy realnej na zmiany koniunktury.

Wyżej opisane zmiany w wysokości przeciętnych wynagrodzeń w relacji do ewolucji produktywności pracy abstrahują od zmian wysokości wynagrodzeń w poszczególnych grupach społecznych i zawodowych. Jak pokazuje wykres III.9, procesy zachodzące na polskim rynku pracy w okresie 1996-2006 przekładały się w różnym stopniu na dynamikę wynagrodzeń osób z różnym poziomem kwalifikacji, a co za tym idzie modyfikowały relatywną sytuację materialną poszczególnych grup. W dalszej części odpowiemy zatem na pytanie jak pogorszenie koniunktury z lat 1998-2002 oraz następujący po nim okres odbudowy aktywności gospodarczej i poprawy sytuacji na rynku pracy wpływały na zróżnicowanie wynagrodzeń w polskiej gospodarce. Przeanalizujemy także rolę instytucji w łagodzeniu/potęgowaniu nierówności płacowych, a także szerzej scharakteryzujemy strukturę płac w polskiej gospodarce.

Wykres III.9.
Dynamika przeciętnego realnego wynagrodzenia brutto w latach 1996-2006 (1996=100)



Uwagi: Dane na wykresach z ciągłymi liniami (na podstawie Rocznika statystycznego GUS) obejmują całą populację zatrudnionych, podczas gdy pozostałe dane (na podstawie BSW) jedynie firmy zatrudniające powyżej 9 pracowników. W 2000 r. nastąpiło przeklasyfikowanie niektórych jednostek z sekcji J (pośrednictwo finansowe) do sekcji L (administracja publiczna), co w istotnym stopniu wpłynęło na poziom i dynamikę prezentowanych wielkości. Wynagrodzenie realne zostało obliczone przy użyciu wskaźnika CPI.

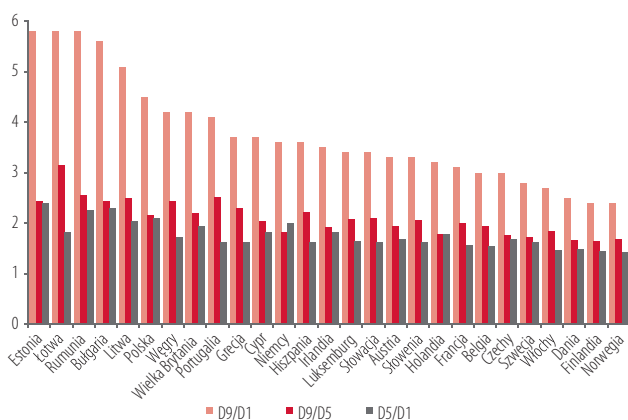
Źródło: Roczniki statystyczne GUS oraz obliczenia własne na podstawie BSW GUS.

2. Wzrost zróżnicowania płac

2.1. Zróżnicowanie wynagrodzeń w Polsce na tle innych krajów UE i OECD

Grupa państw europejskich jest wysoce niejednorodna pod względem zakresu zróżnicowania płac. Najmniejsze zróżnicowanie wynagrodzeń występuje w krajach skandynawskich, natomiast największe w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Wyjątek stanowią Słowenia, Słowacja i Czechy, gdzie iloraz dziewiątego i pierwszego decyla rozkładu płac ($D9/D1$) był niższy od średniej dla państw europejskich. W grupie krajów NMS10 Polska lokuje się w środku stawki, przy wartości wskaźników dyspersji zbliżonych do Wielkiej Brytanii czy Portugalii. O ile zatem kraje przechodzące transformację cechują się wyższym zróżnicowaniem płac niż kraje rozwinięte, to zakres nierówności płacowych w Polsce nie wzrósł tak mocno jak w krajach bałtyckich czy Bułgarii i Rumunii. Zróżnicowanie w górnej części rozkładu ($D9/D5$) jest przy tym zbliżone do średniej dla krajów UE (wyraźnie niższe rozwarstwienie cechuje Włochy, Niemcy, Holandię, Czechy oraz kraje skandynawskie). Natomiast stosunkowo duża dyspersja występuje w dolnej części rozkładu wynagrodzeń - wyższą wartość wskaźnika $D5/D1$ zanotowano jedynie w Estonii, Bułgarii i Rumunii (zbliżony poziom zróżnicowania cechuje Litwę i Niemcy).

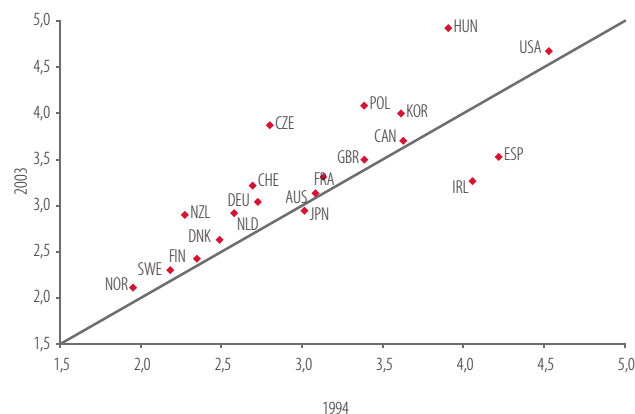
Wykres III.10.
Zróżnicowanie rocznych wynagrodzeń w krajach europejskich w 2002 r.



Uwagi: Dane obejmują przemysł i usługi rynkowe (sekcje C-K).

Źródło: Mittag (2006).

Wykres III.11.
Zmiana wskaźnika $D9/D1$ w krajach OECD w okresie 1994-2003



Uwagi: Holandia - 1994-1999; Węgry, Irlandia - 1994-2000; Francja, Niemcy, Korea Płd., Polska - 1994-2002; Hiszpania 1995-2002; Czechy, Dania - 1996-2003; Norwegia 1997-2002; Kanada - 1997-2003

Źródło: OECD (2006).

Dane OECD wskazują, że na przełomie XX i XXI wieku nierówności płacowe rosły w większości krajów rozwiniętych (za wyjątkiem Japonii, Irlandii i Hiszpanii), przy czym w przypadku USA i Wielkiej Brytanii zmiany te wpisują się w długookresowy trend zapoczątkowany już w latach 80-tych, natomiast w większości państw europejskich obserwowany dopiero od drugiej połowy lat 90-tych (por. KE (2005); Katz, Autor (1999)). Kraje Europy Środkowo-Wschodniej wyróżniają się na tle pozostałych państw OECD wyjątkowo szybkim wzrostem dyspersji płac, co należy wiązać z zachodzącym w całym regionie procesem szybkiej transformacji gospodarki centralnie planowanej w gospodarkę rynkową. W dalszej części szerzej omówimy kształtowanie się nierówności płacowych w Polsce na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia.

2.2. Jak zmieniło się zróżnicowanie wynagrodzeń?

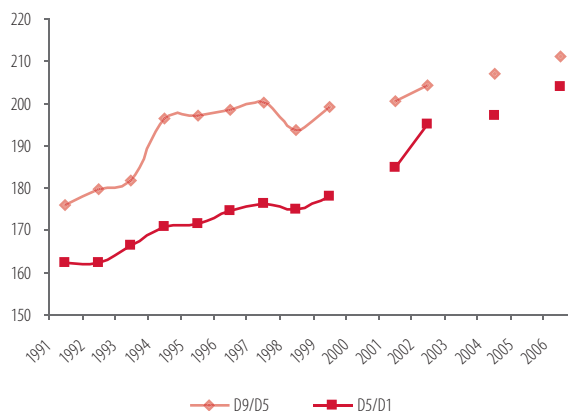
Nierówności płacowe w Polsce, względnie niskie w gospodarce centralnie planowanej, rosły, z mniejszą lub większą siłą, od początku lat dziewięćdziesiątych. Polska nie wyróżnia się przy tym od innych państw regionu. Jak podaje Newell (2001) transformacja gospodarcza zaowocowała szybkim i dobrze udokumentowanym wzrostem zróżnicowania wynagrodzeń we wszystkich krajach Europy Środkowo - Wschodniej, przy czym w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych zmiany nierówności płacowych w niewielkim stopniu dotyczyły wynagrodzeń za godzinę pracy, co sugeruje, że kluczowe znaczenie dla wzrostu dyspersji płac miały zmiany w zakresie aktywności zawodowej i liczby przepracowanych godzin. Rutkowski (2001) podkreśla natomiast, że wzrost zróżnicowania wynagrodzeń w krajach transformujących gospodarkę miał miejsce przede wszystkim na skutek decentralizacji mechanizmów ustalania wynagrodzeń, a w mniejszym na skutek prywatyzacji i innych reform. Jednocześnie, przedstawione poniżej analizy dowodzą, że wbrew niektórym oczekiwaniom i wnioskowi (przykładowo Prasad 2006) wzrost nierówności płacowych nie zatrzymał się w połowie lat dziewięćdziesiątych, wraz z końcem transformacji gospodarczej.

Zmiany w rozkładzie wynagrodzeń mogą być mierzone przy pomocy różnych wskaźników. Najpopularniejsze z nich to współczynnik Giniego oraz miary decylowe. Wzrost współczynnika Giniego dla płac w Polsce o prawie połowę w latach 1992-2006 (wykres III.12), syntetycznie oddaje nierówności płacowe, pogłębiające się niezależnie od zmian w sytuacji gospodarczej kraju i tempa wzrostu PKB. Z danych TransMonee wynika co prawda spadek współczynnika Giniego w latach 1996-1998, ale obserwacja ta nie znajduje potwierdzenia w obliczeniach zrobionych na podstawie danych z Badania Struktury Wynagrodzeń z tego okresu.

Wykres III.12.
Współczynnik Giniego dla wynagrodzeń w Polsce 1992-2004



Wykres III.13.
Zróżnicowanie płac w górnej (D9/D5) i dolnej (D5/D1) części rozkładu wynagrodzeń



Źródło: Baza danych UNICEF TransMonee, dane z Rutkowski (2001) i obliczenia własne na podstawie danych z BSW GUS.

Skalę zmian w strukturze wynagrodzeń potwierdza także porównanie innych miar zróżnicowania (por. tabela III.1). Jak podaje Rutkowski (2001), u progu zmian gospodarczych w 1989 r. wynagrodzenia w dziewiątym decylnym rozkładu były ok. 2,4-krotnie wyższe od tych z pierwszego decyla. W miarę upływu czasu dystans ten zwiększył się do 350 proc. (w 1999 r.) i ponad 400 proc. w 2004 r. Zróżnicowanie wynagrodzeń rosło przy tym niezależnie od sytuacji gospodarczej, choć w okresie dobrej koniunktury wzrost ten był słabszy. Jednocześnie obliczone przez nas wskaźniki zróżnicowania dowodzą, że nierówności rosły miarowo przez większość analizowanych lat. Wyjątkowo wysoki ich wzrost (zwłaszcza w dolnej części rozkładu) miał miejsce w 2002 r, do czego, jak można przypuszczać, przyczyniło się spowolnienie gospodarcze lat 2001 – 2002 i związane z nim pogorszenie się sytuacji na rynku pracy wraz z omawianym w poprzednim rozdziale spadkiem dynamiki realnych wynagrodzeń wśród osób o niskich kwalifikacjach oraz czynniki instytucjonalne w postaci spadku płacy minimalnej w relacji do przeciętnego wynagrodzenia. Potencjalny wpływ otoczenia instytucjonalnego na zmiany w zróżnicowaniu wynagrodzeń analizujemy w dalszej części rozdziału.

Tabela III.1.
Miary zróżnicowania wynagrodzeń w latach 1996 – 2006

	p90/ p10	p90/ p50	p50/ p10	p75/ p25	p75/ p50	p50/ p25
1996	3,39	1,96	1,72	1,84	1,38	1,33
1998	3,38	1,94	1,75	1,86	1,38	1,35
1999	3,54	2,00	1,79	1,90	1,40	1,35
2001	3,71	2,01	1,85	1,95	1,40	1,39
2002	3,98	2,04	1,96	2,04	1,43	1,43
2004	4,09	2,07	1,96	2,06	1,44	1,43
2006	4,31	2,11	2,04	2,10	1,44	1,45

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BSW GUS.

Ramka III.3. Pomiar wynagrodzeń i ich zróżnicowania

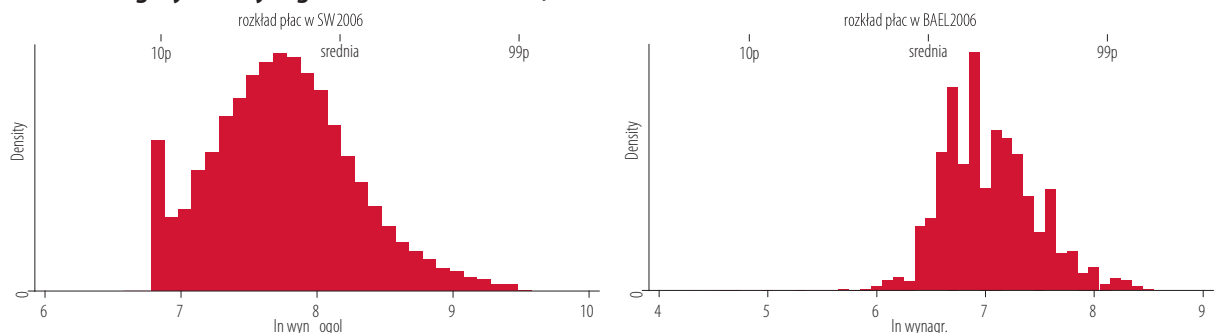
Pomiar wynagrodzeń, ich porównania w czasie i między krajami są znacznie ograniczone dostępnością danych i ich jakością. Problem porównywalności wynika przede wszystkim ze zróżnicowania definicji badanych wynagrodzeń (netto, brutto, z / bez dodatków), częstotliwości ich pomiaru (wynagrodzenia miesięczne i godzinowe, różnice w wynagrodzeniach miesięcznych a np. średniorocznych), grupy osób, których wynagrodzenia są badane (pracownicy pełnoetatowi, pracownicy tylko większych przedsiębiorstw) a także samej metody badania wynagrodzeń (ankiety przeprowadzane wśród pracowników, pracodawców).

W Polsce źródła danych na temat wynagrodzeń (choć nie zawsze dostępne i wykorzystywane) są następujące:

- miesięczne, kwartalne i roczne badania przedsiębiorstw GUS (formularze wypełniane przez przedsiębiorstwa) - za ich pomocą zbierane są zagregowane dane na temat funduszu płac i liczby pracujących w danym przedsiębiorstwie, a na tej podstawie obliczane są przeciętne wynagrodzenia brutto.
- Badanie Struktury Wynagrodzeń (BSW) – najpełniejsze źródło danych o rozkładzie jednostkowych wynagrodzeń. Realizowane co dwa lata (1996, 1998, 1999, 2001, 2002, 2004, 2006). Badanie przeprowadzane jest na losowej próbie przedsiębiorstw (oprócz tych zatrudniających do 9 osób). Do 2004 r. włącznie obejmowało wyłącznie pełnozatrudnionych.
- Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) jest badaniem ankietowym, przeprowadzanym raz na kwartał. Zadawane jest w nim pytanie o wysokość wynagrodzenia netto w ostatnim miesiącu w głównym miejscu pracy. Zaletą tego badania jest fakt, że obejmuje ono osoby pracujące niezależnie od formy umowy, a także te zatrudnione w szarej strefie. Ponadto umożliwia obliczenie godzinowych stawek wynagrodzeń. Jego wadą, wynikającą z ankietowego charakteru badania jest możliwość nieudzielania odpowiedzi, która dotyczy ok. 1/3 zatrudnionych, a szczególnie wysoka jest wśród osób lepiej zarabiających. Ponadto podawane kwoty wynagrodzeń są zaokrąglane i/lub zaniżane.
- Istotnym potencjalnym, lecz niestety w praktyce niedostępnym do badań źródłem informacji nt. wynagrodzeń są dane zbierane przez Ministerstwo Finansów, na podstawie zeznań podatkowych. Dane te z natury rzeczy dotyczą wyłącznie dochodów rejestrowanych, nie obejmując np. wynagrodzeń w szarej strefie.
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych dzięki systemowi KSI dysponuje bazą jednostkowych danych na temat podstaw wymiaru składki wszystkich ubezpieczonych, w tym pracujących, co jest jego ogromną zaletą. Niestety, obecnie nie ma możliwości przeprowadzania analiz na danych jednostkowych z KSI. Jednocześnie dane te nie są porównywalne z innymi źródłami, jako że obejmują wyłącznie pracowników ubezpieczonych (oficjalnie zgłoszonych), a kategoria „podstawy wymiaru składki” nie zawsze daje się jednoznacznie przełożyć na rzeczywistą wysokość wynagrodzenia.
- Ponadto, dane na temat wynagrodzeń uzyskać można z innych przeprowadzanych badań ankietowych, zarówno tych realizowanych przez GUS (Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych, Badanie dochodów i warunków życia, tzw. EU-SILC) oraz przez zewnętrzne instytucje (np. badanie „Diagnoza Społeczna”). Ze względu na ankietowy charakter tych badań niedoskonałości dostępnych informacji są podobne jak w badaniu BAEL, jednak ich ogromną zaletą jest panelowy charakter badania i możliwość śledzenia zmian wynagrodzeń osób na przestrzeni czasu (za wyjątkiem BBDG, gdzie jedna osoba, podobnie jak w BAEL obserwowana jest wyłącznie w okresie dwóch lat).

Dostępne dane oferują wyłącznie informacje na temat wynagrodzeń osób zatrudnionych (na umowę o pracę, ewentualnie inne formy umowy), brak jest natomiast jakichkolwiek wiarygodnych danych na temat dochodów z pracy osób pracujących na własny rachunek i rolników. Bardzo ograniczone są także informacje na temat zarobków pracowników zatrudnionych w najmniejszych firmach (do 9 pracowników).

Wykres III.14. Rozkład logarytmu wynagrodzeń w BSW i BAEL, 2006 r.



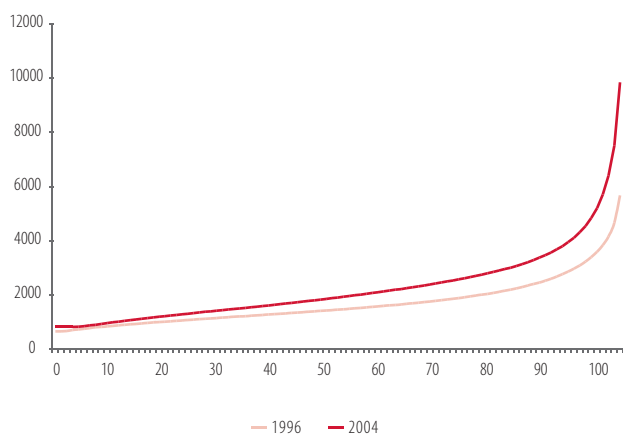
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL i BSW GUS.

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia, nie jest zaskakującym, iż wyniki badań opartych na danych przedsiębiorców (statystyka miesięczna przedsiębiorstw, Badanie Struktury Wynagrodzeń) i pracowników (np. BAEL) dają różne rezultaty. W raporcie korzystamy przede wszystkim z danych BSW i BAEL, mając jednak na uwadze poczynione powyżej zastrzeżenia co do ich niedoskonałości i nieporównywalności. Szeroka dyskusja możliwości wykorzystania danych o wynagrodzeniach z BAEL znajduje się w publikacji Newell, Socha 2007. Dane z BSW pozwalają na dokładną analizę zróżnicowania wynagrodzeń i jego zmian na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia (dane za lata 1996 i 1998 zostały ubruttowione dla zapewnienia porównywalności z kolejnymi latami).

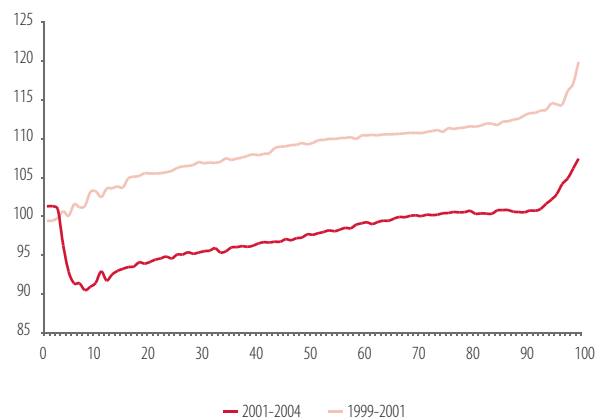
Niezbędne jest podkreślenie, że do zmian w dyspersji płac w niewielkim stopniu przyczyniały się także zmiany w strukturze zatrudnienia. W latach dziewięćdziesiątych, a zwłaszcza po 1999 r. zatrudnienie relatywnie najczęściej traciły osoby z najniższymi kwalifikacjami (a tym samym najniższymi wynagrodzeniami), a w efekcie przeciętna płaca automatycznie rosła nawet gdy wynagrodzenia pozostałych pracujących nie zmieniały się. Dokonana przez nas dekompozycja⁹ pokazała jednak, że efekt ten był relatywnie niewielki. Prawie 90 proc. wzrostu średniej płacy w latach 1996 – 2006 wynikało ze wzrostu wynagrodzeń wewnątrz grup, a nie ze zmian ich względnej liczebności. Wynik ten jest zgodny z ustaleniami artykułu Myck et al. (2006), zgodnie z którym zmiany w strukturze zatrudnienia odpowiadały za około 1/10 łącznego wzrostu przeciętnej płacy w latach 1996 -2003 i ¼ w latach 1998-2002.

Wzrost współczynnika Giniego wynikał bezpośrednio z relatywnej zmiany sytuacji pracowników z dolnej części rozkładu wynagrodzeń. Przed transformacją gospodarczą zarabiali oni ponad 65 proc. mediany wynagrodzeń (Rutkowski 2001). W kolejnych latach różnice te pogłębiały się, w 2004 r. pracownicy pierwszego decyla zarabiali przeciętnie 51 proc. wynagrodzenia medianowego. Ich zarobki uległy gwałtownemu pogorszeniu po 1999 r., a w szczególności w latach 2001 – 2002, tj. w okresie spowolnienia gospodarczego. Co więcej, o ile w okresie 1998-2001 narastanie nierówności płacowych wynikało ze znacznie szybszego wzrostu płac realnych wśród lepiej zarabiających, o tyle w latach 2001 – 2004 wzrostowi zróżnicowania w dolnej części rozkładu płac towarzyszył spadek wynagrodzeń realnych w tej grupie. Mediana płac zmniejszyła się w tych latach realnie o 2,4 procent, a wynagrodzenia pierwszego decyla i kwartyła zmalały odpowiednio o 8,6 i 4,9 procent. Jak zaprezentowano na wykresie III.16, w latach 2001 - 2004 wzrosły tylko wynagrodzenia pracowników z górnej części rozkładu, powyżej 7. decyla, natomiast wynagrodzenia słabiej opłacanych pracowników uległy obniżeniu. Tym samym sytuacja niżej wynagradzanych pracowników pogorszyła się w okresie wolnego wzrostu gospodarczego nie tylko w ujęciu relatywnym, ale także bezwzględnym. Można przypuszczać, że zmiany te w istotnym stopniu spowodowane były sytuacją na rynku pracy: w obliczu wysokiego bezrobocia, dotykającego przede wszystkim osoby o niskich kwalifikacjach, siła negocjacyjna pracowników (w szczególności tych gorzej zarabiających) osłabła i częściej godzili się na oni na niewielki wzrost lub wręcz spadek realnych wynagrodzeń. Dotyczyło to w znacznie mniejszym stopniu osób z górnego kwartyła dochodu, których płace nadal rosły. Można przypuszczać, że w ich wypadku nie doszło do tak znacznego osłabienia siły przetargowej jak miało to miejsce w przypadku pracowników o niższej produktywności.

Wykres III.15.
Wynagrodzenia w 1996 i 2004 r. w cenach 2004,
wg percentyli



Wykres III.16.
Dynamika realnego wynagrodzenia wg percentyli
1998-2001 i 2001-2004 (skumulowana)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BSW GUS.

W ciągu ostatnich piętnastu lat znacznie zwiększyło się także zróżnicowanie płac pracowników zarabiających powyżej mediany wynagrodzeń. O ile na początku lat dziewięćdziesiątych płace w 9. decylny były o ok. 70 – 80 proc. wyższe od mediany, w ciągu 10 lat różnica ta przekroczyła 100 proc. Relatywne (liczone względem pozostałych decyli płacowych) wynagrodzenia osób najlepiej zarabiających rosły najszybciej na początku transformacji, co przypuszczalnie tłumaczyć można ich dostosowywaniem do 'warunków rynkowych' po latach znacznej kompresji i polityki płacowej okresu gospodarki planowej, wedle której wynagrodzenie nie było powiązane z kwalifikacjami i indywidualną produktywnością. O ile jednak łączny wzrost rozwarstwienia płac w początkowym okresie naszej analizy przypisać można przede wszystkim zmianom w górnej części rozkładu wynagrodzeń i eksplozji zarobków najlepiej wynagradzanych pracowników, to od drugiej połowy lat 90-tych, a zwłaszcza po roku 1999 szybciej rosło zróżnicowanie wynagrodzeń poniżej mediany.

W celu identyfikacji roli poszczególnych czynników w kontekście narastania nierówności płacowych w polskiej gospodarce oszacowano równanie płac na danych z Badania Struktury Wynagrodzeń GUS w latach 1996, 1998, 1999, 2001, 2002, 2004 oraz 2006¹⁰. Wyniki

⁹ Dekompozycja wykonana została według wzoru: $\Delta w = \sum s_{h,i} \Delta w_i + \sum \Delta s_h (w_{i,t} - \bar{w}_i) + \sum \Delta s_h \Delta w_i$, gdzie Δw to wzrost przeciętnego wynagrodzenia między rokiem 1996 i 2006, $s_{h,i}$ to udział wyodrębnionej przez nas grupy (jednej z 72, w oparciu o płeć, poziom wykształcenia i zawód) w łącznym zatrudnieniu w danym roku, a w_i to przeciętne wynagrodzenie w danej grupie.

¹⁰ Dokładna identyfikacja czynników kształtujących poziom wynagrodzeń w 2006 r. została przedstawiona w rozdziale 4. Pewne różnice w wartości oszacowanych parametrów wynikają z zastosowania bardziej szczegółowej specyfikacji równania płac w rozdziale 4.

oszacowań (por. wykres III.17) wskazują, że wzrost zróżnicowania wynagrodzeń na przestrzeni ostatnich 10 lat wynikał ze zwiększenia zwrotu z edukacji, w tym przede wszystkim ze wzrostu premii z tytułu wykonywania funkcji kierowniczych oraz zawodu specjalisty i technika, a także premii z tytułu posiadanego doświadczenia. Pomiędzy 1996 i 2006 współczynnik przy wyższym wykształceniu wzrósł z 36 proc. do 39 proc., natomiast dla zawodów kierowniczych z 44 proc. do 66 proc., podczas gdy dla specjalistów i techników zmienił się z 19 proc. do 30 proc. oraz z 11 proc. do 21 proc. odpowiednio. Wysokość premii z tytułu wykonywania zawodów wymagających wysokich kwalifikacji rosła przy tym silniej w pierwszej połowie dekady, co jest zgodne z przedstawionym wyżej spostrzeżeniami. Kolejne BSW pokazują, że firmy coraz lepiej wynagradzały nie tylko kwalifikacje nabyte w ramach formalnej edukacji ale także wiedzę zdobytą przez praktykę. O ile w 1996 dodatkowy rok stażu na początku kariery zawodowej oznaczał wzrost wynagrodzenia o 2,9 proc., to w 2006 r. premia z tytułu przepracowania pierwszego roku wynosiła 3,7 proc. (w obu przypadkach „premia” za staż stopniowo wygasła, tak że dla osób z ok. 20-letnim stażem praktycznie zanikała). Pewną rolę w narastaniu nierówności płacowych odegrało także obniżenie się wynagrodzeń w małych firmach w porównaniu z jednostkami średnimi i dużymi.

Warte zauważenia są zmiany w zróżnicowaniu płac między sektorem prywatnym a publicznym¹¹. Podczas gdy jeszcze pod koniec lat 90-tych „premia” z tytułu pracy w sektorze prywatnym była dodatnia i kształtowała się na poziomie ok. 2 proc., w 2006 r. różnica ta wynosiła już ok. 4 proc. na niekorzyść sektora prywatnego¹². Powyższe zmiany mogą wynikać z różnic w ewolucji poziomu uzwiązkowania sektora publicznego i prywatnego, które nie zostały wzięte pod uwagę w modelu. Niestety brak danych na temat odsetka pracowników należących do związków zawodowych w obu sektorach uniemożliwia weryfikację tej hipotezy. Ponadto, zatrudnienie w sektorze publicznym cechuje się z reguły większą stabilnością, a wynagrodzenia są mniej wrażliwe na zmiany koniunkturalne niż w sektorze prywatnym. W rezultacie, osłabienie dynamiki płac realnych w okresie 2001-2004 w większym stopniu dotknęło sektor prywatny. Warto przy tym zauważyć, że zmiany względnej atrakcyjności wynagrodzeń w sektorze prywatnym nie prowadziły do wzrostu zróżnicowania płac, a jedynie do prawie symetrycznego przesunięcia premii w kierunku sektora publicznego. Poza tym oszacowane różnice pomiędzy oboma sektorami są niewielkie.

Tabela III.2.
Zmiany wariacji logarytmu płac w okresie 1996-2006

	1996-2006	proc.	1996-2001	proc.	2001-2006	proc.
zmiana wariacji logarytmu płac	0,1145	100	0,0789	100	0,0356	100
zmiana wariacji logarytmu płac - część objaśniona	0,0677	59	0,0447	57	0,0230	65
zmiana wariacji logarytmu płac - część nieobjaśniona	0,0468	41	0,0342	43	0,0126	35

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BSW GUS.

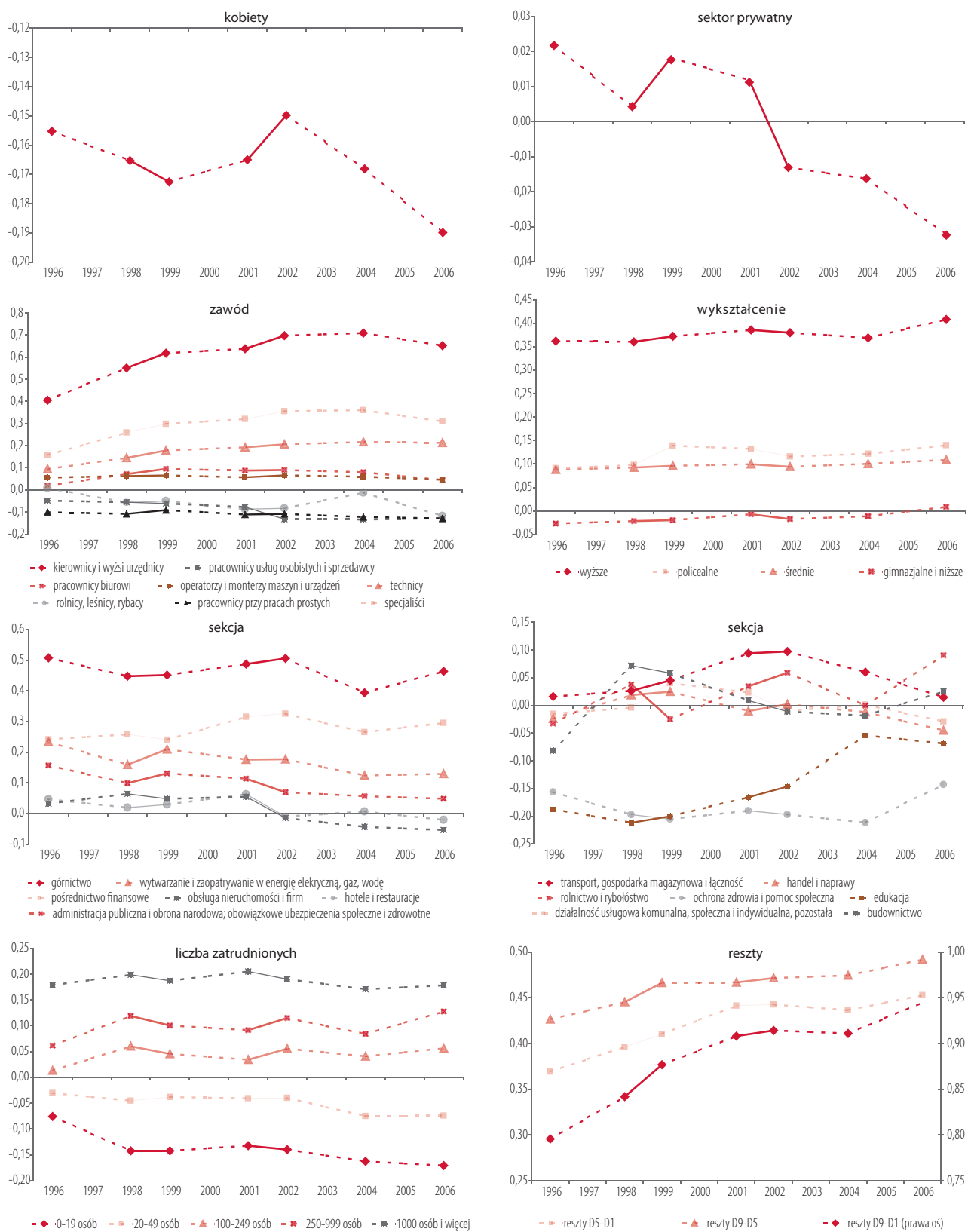
Przedstawione niżej zmiany współczynników dostarczają jedynie częściowej wiedzy na temat źródeł wzrostu nierówności płacowych w latach 1996-2006. Wzrost zróżnicowania wynikał nie tylko ze zmian w premii z tytułu posiadanego wykształcenia, doświadczenia i wykonywanego zawodu, ale także z innych czynników nie uwzględnionych w specyfikacji równania płac. Jak pokazuje wykres III.17, w badanym okresie rosła także dyspersja części wynagrodzeń nieobjaśnionej w modelu (reszty). Różnica pomiędzy dziewiątym i pierwszym decylem rozkładu składnika resztowego wzrosła z 0,8 w 1996 r. do 0,95 w 2006 r. Wolniej zwiększało się zróżnicowanie w dolnej połowie rozkładu (mierzone współczynnikiem D5/D1). W sumie wzrost wariacji nieobjaśnionego składnika płac odpowiadał za 41 proc. wzrostu wariacji logarytmu miesięcznych wynagrodzeń brutto w tym okresie.¹³ Oprócz odpowiedniego poziomu wykształcenia i doświadczenia zawodowego, firmy coraz lepiej wynagradzały indywidualne umiejętności i kwalifikacje wpływające na wydajność pracy, jak np. jakość zdobytego wykształcenia, znajomość języków czy umiejętność obsługi komputera. Ponadto, rozwój edukacji na poziomie wyższym prowadził do narastania zróżnicowania w jakości kształcenia. Standard usług edukacyjnych świadczonych przez jedne szkoły wyższe często znacznie odbiegał od jakości kształcenia na innych uczelniach, stąd w ramach tej samej kategorii wykształcenia wzrastało zróżnicowanie poziomu faktycznych kwalifikacji. Dodatkowo, narastaniu dyspersji płac sprzyjało coraz szersze stosowanie systemów wynagradzania opartych na indywidualnych umiejętnościach i kwalifikacjach, a w mniejszym stopniu na stażu pracy (m.in. w wyniku wdrażania nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych w prywatyzowanych przedsiębiorstwach).

¹¹ Zgodnie z definicją GUS przedsiębiorstwo zaliczane jest do sektora publicznego, jeśli jest własnością państwową (Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), jednostek samorządu terytorialnego lub „własnością mieszaną” z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego. W przypadku równego udziału kapitału publicznego (50% stanowi łączny udział własności: Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego) i prywatnego (50% stanowi łączny udział własności: krajowych osób fizycznych, pozostałych krajowych jednostek prywatnych, osób zagranicznych) podmiot gospodarki narodowej zaliczany jest do sektora prywatnego. W dalszej części ilekroć mowa jest o sektorze publicznym oznacza to sektor wyodrębniony zgodnie z powyższą definicją GUS.

¹² Jak wskazano w rozdziale 4, przy bardziej szczegółowej specyfikacji równania płac, z uwzględnieniem grup zawodów na niższym poziomie dezagregacji, wartość tego parametru kształtuje się na poziomie ok. 0,5 proc., a więc przedstawione w tym miejscu oszacowania zawyżają faktyczne różnice pomiędzy oboma sektorami.

¹³ Pozostałe 59 proc. przypisane do części objaśnionej obejmuje nie tylko zmiany oszacowań parametrów dla poszczególnych cech, ale także zmiany struktury populacji pełnozatrudnionych ze względu na te cechy. Newell i Socha (2007) dowodzą na podstawie danych BAEL, że w okresie 1998-2002 zmiany w charakterystykach populacji działały w kierunku redukcji nierówności płacowych, zatem wkład zmian współczynników równania płac jest wyższy niż zaprezentowane 59 proc. Należy przy tym pamiętać, że mankamentem wariacji jako miernika zróżnicowania jest duża wrażliwość na zmiany wartości na końcach rozkładu.

Wykres III.17.
Zmiany współczynników równania płac w okresie 1996-2006



Uwagi: Wykresy przedstawiają wartości współczynników regresji logarytmu płac w kolejnych latach względem stałej, stopy bezrobocia w województwie, stażu pracy ogółem (do 3 potęgi włącznie), wieku (do 2 potęgi włącznie) oraz zmiennych zerowejedynkowych opisujących: płeć, wykształcenie, zawód (wielkie grupy zawodów), sektor, sekcję i rozmiar firmy. Wskaźniki różnicowania reszt obliczono jako różnicę poszczególnych decyli rozkładu składnika nieobjaśnionego (rzeczywista wysokość wynagrodzenia minus teoretyczna wysokość wynagrodzenia wyliczona na podstawie oszacowanego równania płac).

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BSW GUS.

Z kolei, Newell i Socha (2007) wskazują, że wysoki udział wariacji nieobjaśnionej w ogólnej wariacji logarytmu płac wynika po części z różnic w kształtowaniu się parametrów równania płac w poszczególnych częściach rozkładu. W górnych częściach luka pomiędzy płacami kobiet i mężczyzn, sektorem prywatnym a publicznym, a także premie z tytułu wykształcenia rosną. Różnice te nie zmieniają się jednak w czasie, więc nie są w stanie wytłumaczyć wzrostu nierówności płacowych. Wspomniani autorzy pokazują, że wzrost wariacji składnika resztowego w poszczególnych grupach zawodowo-edukacyjnych¹⁴ w okresie 1998-2002 jest dodatnio skorelowany z udziałem młodych pracowników w danej grupie, co może wynikać ze wzrostu premii z tytułu posiadanego doświadczenia w dolnej części rozkładu (osoby z niewielkim doświadczeniem zarabiały w 2002 r. relatywnie gorzej niż w 1998 r.). Oszacowania sporządzone na całej próbie nie są bowiem w stanie wyłapać różnic w sile zależności pomiędzy wynagrodzeniami a stażem w poszczególnych częściach rozkładu, stąd zwiększają one wariację składnika resztowego.

Niskopłatne zatrudnienie

Zmiany w strukturze płac skutkowały bezwzględny i względny pogarszaniem się sytuacji pracowników najniżej wynagradzanych, a poprawą tych najlepiej zarabiających. Efektem narastania zróżnicowania wynagrodzeń była także zwiększająca się liczba osób pracujących o bardzo niskich i bardzo wysokich wynagrodzeniach, przekładając się na nowe wyzwania w obszarze polityki społecznej i polityki rynku pracy. Istnienie wielu niskopłacanych miejsc pracy z jednej strony zwiększa szanse osób o niskich kwalifikacjach i tych wykluczonych z rynku pracy na znalezienie zatrudnienia, z drugiej jednak może wymagać wspierania dochodów pracujących. Jednocześnie niskie zarobki oferowane na rynku zniechęcają część bezrobotnych do podejmowania zatrudnienia, zwiększając liczbę osób korzystających z dochodów alternatywnych i tym samym presję na system pomocy społecznej. Wyższy udział pracowników o niskich wynagrodzeniach wśród ogółu zatrudnionych może przekładać się na wyższe stopy ubóstwa, jako że dochody z pracy stanowią istotny wyznacznik sytuacji materialnej gospodarstw.

Dostępne dane międzynarodowe (por. KE 2004, OECD 1995) wskazują, że Polska charakteryzuje się relatywnie wysokim udziałem niskopłatnego zatrudnienia na tle innych krajów. Przyjmując definicję niskiego wynagrodzenia opartą na progu 2/3 mediany płac, niskopłacani pracownicy stanowili w Polsce w 2004 r. ponad 22 proc. zatrudnionych. W krajach Europy Zachodniej w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych udział niskopłatnego zatrudnienia wynosił przeciętnie ok. 15 procent¹⁵ (KE 2004), choć znacząco różnił się między krajami. Najniższy był w Danii i we Włoszech, gdzie nie przekroczył 10 proc., największy jego udział odnotowano natomiast w Wielkiej Brytanii (niespełna 20 procent). Także dane OECD potwierdzają, że udział niskopłatnego zatrudnienia jest w Polsce relatywnie wysoki, porównywalny do sytuacji w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych.

Istotne jest jednak, w jakim stopniu ten znaczący udział niskopłacanych prac w ujęciu przekrojowym przekłada się na nierówności w cyklu życia indywidualnych pracowników. Prace te mogą być tylko „epizodem” w karierze zawodowej, pomagającym zdobyć doświadczenie i umiejętności niezbędne dla podjęcia lepiej wynagradzanego zatrudnienia. Jeśli jednak dotyczą tej samej, stałej grupy pracowników i w istotnym stopniu determinują ich dochody i dobrobyt, wyzwania dla polityki społecznej i polityki rynku pracy są poważniejsze. Badania mobilności płacowej polskich pracowników (rozumianej jako zmiana względnej pozycji w rozkładzie wynagrodzeń) pokazują, że istotnie zmalała ona w okresie pogorszenia sytuacji na rynku pracy i jest obecnie niższa niż w połowie lat dziewięćdziesiątych (Magda 2008). Jednocześnie pomimo rosnącego zróżnicowania wynagrodzeń i towarzyszącego mu wzrostu udziału niskowynagradzanych pracowników w ogóle zatrudnionych zmiany mobilności płacowej w najmniejszym stopniu dotknęły osoby o niższych wynagrodzeniach. Charakteryzują się one największym prawdopodobieństwem zmiany swojej względnej pozycji w rozkładzie płac, co pozytywnie wpływa na ich łączne dochody w przyszłości.

W następnych sekcjach zastanawiamy się jakiego rodzaju przyczyny mogły stać za rozszerzaniem się skali niskopłatnego zatrudnienia i wzrostu nierówności płacowych w Polsce w ostatnich latach.

2.3. Źródła nierówności płacowych

Na wzrost zróżnicowania wynagrodzeń w Polsce wpływ miały różne czynniki wśród których na pierwszym miejscu należy wymienić zmiany strukturalne, jakie miały miejsce w gospodarce. Zaowocowały one zróżnicowaniem wysokości premii (zwrotu) z poszczególnych czynników mających wpływ na indywidualną wielkość zarobków, zarówno obserwowalnych jak i nie, (np. poziom wykształcenia, doświadczenie zawodowe, rozwój sektora prywatnego). Z drugiej strony znaczenie miały także mechanizmy, obarczane „odpowiedzialnością” za wzrost nierówności płacowych w wielu innych krajach (jak malejące znaczenie związków zawodowych, płacy minimalnej, rosnący popyt na kwalifikacje – por. ramka III.4).

Rozważając potencjalną rolę polityki w zakresie płacy minimalnej dla wzrostu nierówności płacowych warto odwołać się do doświadczeń międzynarodowych. Wskazują one, że kraje z wyższymi minimalnymi wynagrodzeniami (w odniesieniu do mediany płac) charakteryzują się niższą dyspersją wynagrodzeń (za cenę wyższego bezrobocia). Ponadto, zmiany płacy minimalnej wpływają na roz-

¹⁴ Autorzy wyróżniają 20 grup poprzez skrzyżowanie wykonywanego zawodu z posiadanym wykształceniem.

¹⁵ Średnia z 13 krajów UE15, bez Szwecji i Luksemburga.



kład wynagrodzeń zarówno poprzez zmiany udziału pracowników otrzymujących minimalne wynagrodzenie, jak i przez tzw. „efekty rozlewania” (*spillover effects*), tj. wpływ na płace osób, które uprzednio zarabiałały powyżej nowego minimum. O ile więc wyższe płace minimalne zmniejszają zróżnicowanie wynagrodzeń, o tyle skala tej kompresji zależy przede wszystkim od względnego poziomu, na którym zostało ustalone wynagrodzenie minimalne (OECD 1998). W sytuacji gdy płaca minimalna kształtuje się na wysokim poziomie w relacji do mediany i/lub odsetek pobierających wynagrodzenie minimalne jest wysoki, dalsze podwyżki minimum nie przyniosą istotnego spadku nierówności płacowych.

Płaca minimalna w Polsce w relacji do mediany wynagrodzeń sytuuje się na poziomie przeciętnym w OECD i nieco poniżej średniej UE¹⁶. W ostatnim dziesięcioleciu odnotowano co prawda jej istotny realny wzrost (o 22 proc. od 1996 do 2006), jednak jej udział w przeciętnym wynagrodzeniu w gospodarce nieznacznie zmalał z 40 proc. w 1996 do 36 proc. 10 lat później, a w medianie płac – z 48 proc. w 1996 do 42 proc. w 2006. Spadek udziału płacy minimalnej w medianie płac miał miejsce głównie w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, w kolejnych latach natomiast zaznaczył się widoczny trend wzrostu udziału pracowników otrzymujących płacę minimalną (por. wykres III.18). Zmiany te przyczyniły się prawdopodobnie do wzrostu zróżnicowania płac w dolnej części rozkładu wynagrodzeń. Konieczne jest jednak podkreślenie, że wyższa (relatywnie) płaca minimalna nie oznacza „automatycznie” niższej dyspersji płac poniżej mediany (a niższa dyspersja nie jest warunkowana wysoką płacą minimalną). Dzieje się tak m.in. ze względu na różnice w odsetku pracowników pobierających minimalne wynagrodzenie. Dla przykładu, charakteryzujące się porównywalną relacją D1/D5 Irlandia i Łotwa mają płacę minimalną na poziomie odpowiednio 66 i 45 proc. mediany (por. wykres III.18).

Ramka III.4. Źródła zmian nierówności płacowych

Literatura dotycząca potencjalnych determinant zmian zróżnicowania wynagrodzeń jest obszerna, a istniejące teorie wskazują różne potencjalne źródła tych zmian w ostatnich dziesięcioleciach.

Jedną z głównych wysuwanych teorii wyjaśniających wzrost nierówności płacowych (głównie w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych w latach 80tych i 90tych XX wieku) była hipoteza **skill-biased technological change** (SBTC, zmiana technologiczna promująca wysokie kwalifikacje). Zgodnie z nią, obserwowany od kilku dekad ciągły rozwój technologii oraz przesunięcie aktywności ekonomicznej do sektorów bardziej zaawansowanych i nowoczesnych, spowodowały zwiększone zapotrzebowanie na osoby z wyższym wykształceniem i odpowiednimi kwalifikacjami, przekładając się na wzrost ich wynagrodzeń i zwiększenie zróżnicowania płac, mimo znacznego wzrostu podaży pracy w tej grupie osób. Acemoglu (2002) twierdzi, że wpływ SBTC na nierówności płacowe zależy od elastyczności procesu ustalania płac w danym kraju - przykładowo w USA, gdzie płace są giętkie, SBTC przełożyła się na wzrost zróżnicowania wynagrodzeń, podczas gdy na europejskim rynku (który charakteryzują sztywniejsze wynagrodzenia) jej rezultatem był wzrost bezrobocia wśród osób gorzej kwalifikowanych. W literaturze istnieje kilka modyfikacji i rozwinięć hipotezy SBTC (np. zastępowanie niektórych zawodów komputerami oraz powstawanie segmentu lepszych i gorszych zawodów (Autor et al. 2006)). Wszystkie one są jednak krytykowane, m.in. ze względu na fakt, że duże wzrosty zróżnicowania wynagrodzeń dotyczyły zaledwie kilku krajów (Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Kanady), por. Dustmann et al. (2007), podczas gdy przemiany technologiczne są na całym świecie podobne.

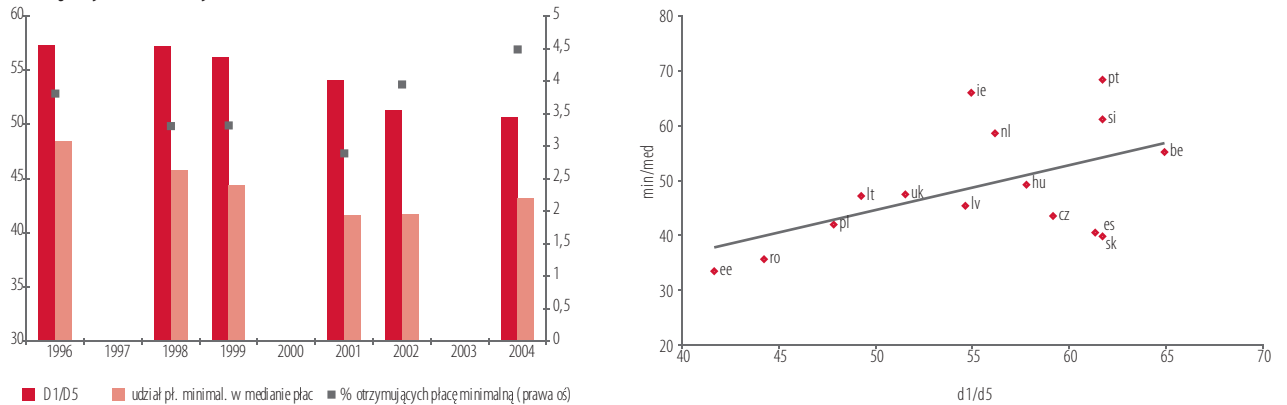
Inne hipotezy koncentrują się na znaczeniu **instytucji rynku pracy**, w szczególności płacy minimalnej i uzwiązkowienia. Ustalenie **płacy minimalnej** może mieć wpływ na zmniejszanie zróżnicowania wynagrodzeń, poprzez podwyżkę najniższych płac, a obniżenie pułapu wynagrodzenia minimalnego najczęściej zwiększa nierówności płacowe. Z drugiej strony, firmy starają się zachować hierarchię płac, w efekcie czego zmiany wysokości płacy minimalnej wpływają na poziom pozostałych płac (por. Grossman 1983), co osłabia pozytywny wpływ wynagrodzenia minimalnego na dyspersję płac.

Związki zawodowe odgrywają ważną rolę w ustalaniu wynagrodzeń bezpośrednio poprzez zbiorowe negocjacje i pośrednio przez wpływ na politykę rządu (w ustalaniu np. płacy minimalnej). Polityka związków zawodowych ma na celu kompresję struktury oraz zróżnicowania poziomu wynagrodzeń pomiędzy oraz wewnątrz przedsiębiorstw. Kraje, w których związki zawodowe, zrzeszenia pracodawców i agencje rządowych odgrywają większą rolę, najczęściej odnotowują mniejsze wzrosty w nierównościach płacowych. Uzwiązkowienie modyfikuje rozkład wynagrodzeń na kilka sposobów: w przypadku, gdy w związki zorganizowani są pracownicy z wysokimi płacami wyższe uzwiązkowienie indukuje wzrost zróżnicowania wynagrodzeń, a w przypadku gdy członkami związków zawodowych są pracownicy relatywnie niżej opłacani, to wzrost uzwiązkowienia przyczynia się do spadku zróżnicowania płacowego. Pewne znaczenie może mieć w tym kontekście także **charakter negocjacji płacowych** (por. OECD 2004).

Źródłem zwiększających lub zmniejszających się nierówności płacowych mogą być także zmiany po stronie **podaży pracy**, przykładowo napływ niewykwalifikowanych imigrantów, boom edukacyjny skutkujący wzrostem podaży osób o wysokich kwalifikacjach itd.

W **kontekście polskim** należy mieć na uwadze, że zmiany w strukturze wynagrodzeń kształtowane mogły być przez czynniki nieobserwowane w innych krajach, związane z przemianami strukturalnymi w gospodarce (np. jej postępującą prywatyzacją). Przykładowo, w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych obowiązywał podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń, obciążający przedsiębiorstwa, które przekraczały ustalony wzrost płac. Z drugiej strony, porozumienia podpisywane przez inwestorów i organizacje związkowe w prywatyzowanych przedsiębiorstwach często oprócz gwarancji zatrudnienia zakładały określony wzrost płac i dodatkowe premie. Obecnie znaczenie dla kształtowania się płac (przynajmniej w sektorze publicznym) może mieć przykładowo ustawa o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (tzw. „ustawa kominowa”), ograniczająca zarobki członków zarządów i rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa.

¹⁶ Z zastrzeżeniem dostępności i porównywalności statystyk na ten temat, wynikających m.in. z trudności w porównywaniu wynagrodzeń pochodzących z różnych źródeł danych (por. ramka III.3). Ponadto różnice w relacji płacy minimalnej do mediany odzwierciedlać mogą odmienną strukturę populacji pracujących pod względem płci, wykształcenia, wieku itd.

Wykres III.18.**Płaca minimalna a zróżnicowanie wynagrodzeń w Polsce w latach 1996 – 2004 (lewy wykres) i w porównaniu międzynarodowym, 2002 r.**

Uwagi: D1/D5 oznacza stosunek wynagrodzeń w 1. decyli do mediany płac

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BSW GUS i Eurostat.

To, w jakim stopniu płaca minimalna może wpłynąć na zmniejszanie poziomu ubóstwa zależy od tego, w jakim zakresie dotyczy ono gospodarstw osób pracujących. Badania międzynarodowe pokazują, że w wielu gospodarstwach doświadczających biedy nie mieszka nikt pracujący, a zarabiający minimalne płace często pochodzą z gospodarstw o ponadprzeciętnych dochodach (OECD 1998). Tym samym wzrost wynagrodzenia minimalnego, o ile może przyczynić się do zmniejszenia nierówności płacowych, niekoniecznie przekłada się na zmiany nierówności dochodowych. Ponadto, teoria i część badań empirycznych dowodzą, że rosnąca płaca minimalna skutkuje spadkiem zatrudnienia osób o najniższych kwalifikacjach (w szczególności młodych pracowników), co także osłabia (lub wręcz niweluje) pozytywny wpływ podwyżek wynagrodzenia minimalnego na poziom zróżnicowania dochodów.

W Polsce zasięg ubóstwa jest ponad dwukrotnie wyższy w gospodarstwach utrzymujących się z niezarobkowych źródeł (innych niż emerytura czy renta) niż w gospodarstwach pracowników najemnych (GUS). Dla jego redukcji istotne znaczenie miałyby integracja większej liczby osób na rynku pracy (dotyczy to przede wszystkim osób o niskich kwalifikacjach), czemu służyłyby działania zarówno po stronie popytu (obniżanie kosztów ich zatrudnienia) jak i podaży (zwiększanie finansowej atrakcyjności pracy). Doświadczenia innych krajów wskazują, że najczęściej stosowanymi instrumentami pozwalającymi na realizację powyższych celów są zasiłki wypłacane pracownikom o najniższych dochodach (w postaci np. negatywnego podatku dochodowego) i/lub obniżki obciążeń podatkowych i paropodatkowych (w szczególności składek na ubezpieczenie społeczne) dla najniższych wynagrodzeń.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że kraje z wysokim poziomem uzwiązkowania i objęcia układami zbiorowymi oraz centralizacją/koordynacją negocjacji płacowych charakteryzują się niższym zróżnicowaniem wynagrodzeń (Blau, Kahn 1999, OECD 2004). W Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych odnotowany został zarówno znaczący spadek liczebności związków zawodowych jak i stopień objęcia układami zbiorowymi (por. MGiP 2005). Obecnie układami tymi objętych jest niespełna 40 proc. zatrudnionych¹⁷ (w tym 3 procent objętych ponadzakładowymi układami pracy), a funkcjonujący system negocjacji płacowych uznać można za rozproszony, zarówno w sektorze publicznym jak i prywatnym. Tym samym można przypuszczać, że także zmiany w obszarze dialogu społecznego w Polsce na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat przyczyniły się do wzrostu dyspersji płac.

Tabela III.3.**Wynagrodzenia w zależności od sposobu ich ustalania, 2004 i 2006 r.**

Wynagrodzenia ustalone w:	2004	2006
Ponadzakładowym układzie pracy	108,3	117,5
Zakładowym układzie pracy	101,5	107,8

Uwagi: Wynagrodzenia ustalone na podstawie innych przepisów wynagradzania=100.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BSW GUS.

Tabela III.3 pokazuje, że przeciętne wynagrodzenia wśród pracowników objętych układami zbiorowymi są istotnie wyższe od płac ustalanych w sposób indywidualny. Jednocześnie jednak przedstawione powyżej różnice w wynagrodzeniach wynikają nie tylko ze sposobu ich ustalania, ale także różnic w indywidualnych charakterystykach pracowników i miejsc pracy, których dotyczą. W dalszej części Raportu prezentujemy wyniki analizy, która pozwoliła na wyodrębnienie wpływu samego sposobu ustalania płac na ich wysokość.

¹⁷ Dane te dotyczą wyłącznie pracujących w jednostkach zatrudniających powyżej 9 osób (w 2006 r.), należy więc uznać, że w odniesieniu do całości populacji pracowników najemnych w Polsce stopień objęcia układami zbiorowymi jest niższy.



Istnieje wiele czynników mających wpływ na indywidualną wysokość zarobków, jak cechy społeczno – demograficzne danego pracownika (płeć, wiek, wykształcenie, staż pracy) i charakterystyki miejsca pracy (sektor publiczny/ prywatny, sekcja gospodarki, wielkość przedsiębiorstwa). W niniejszym rozdziale postaramy się określić, jak zmieniła się waga i znaczenie najważniejszych determinantów indywidualnych wynagrodzeń, szczegółowej identyfikacji tych czynników poświęciliśmy natomiast rozdział 4.

Konieczne jest podkreślenie, że przeprowadzone przez nas analizy uwzględniają wyłącznie niektóre z obserwowalnych charakterystyk pracowników (jak płeć, wiek czy poziom wykształcenia), nie pozwalają natomiast na identyfikację znaczenia innych cech, ze względu na brak informacji (np. o znajomości języków obcych czy stopniu umiejętności obsługi komputera) i/lub trudności z ich pomiarem (np. zaangażowanie w pracę, dokładność, kreatywność itp.). Wzrost nierówności płacowych mógł się wiązać ze zmianami w wycenie i rozkładzie wszystkich tych cech.

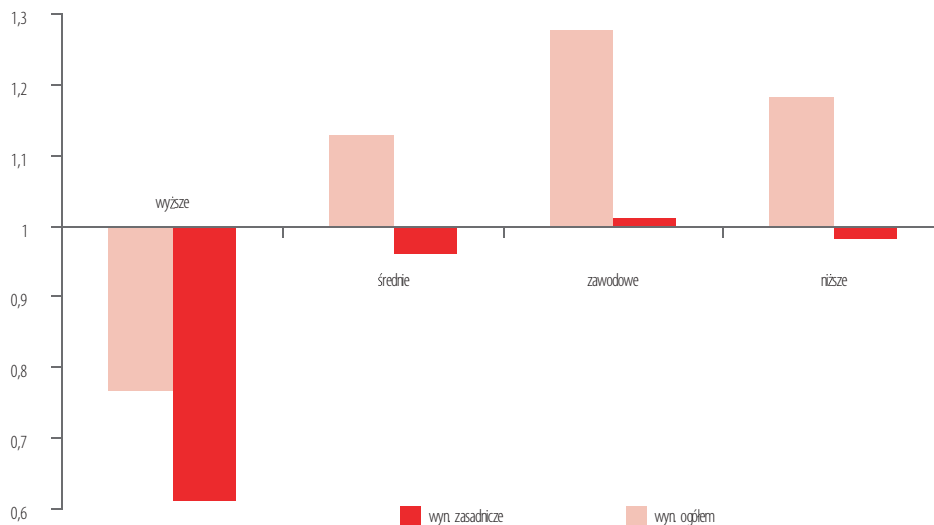
3. Indywidualne determinanty płac

3.1. Edukacja

Jednym z najważniejszych czynników wpływających na indywidualną wysokość wynagrodzeń są posiadane umiejętności. Ponieważ są one trudno mierzalne i identyfikowalne dla potencjalnego pracodawcy rekrutującego pracowników (a sama ich ocena istotnie podnosiłaby koszty rekrutacji), najczęściej przybliżane są poziomem i profilem wykształcenia. Zwrot z edukacji w gospodarce centralnie planowanej był niski i poziom wykształcenia miał niewielki wpływ na wysokość zarobków. Transformacja gospodarcza znacząco odmieniła tę sytuację: premia edukacyjna wzrosła istotnie we wszystkich krajach Europy Środkowej (Rutkowski 2001), przyczyniając się do wzrostu nierówności płacowych. Jak podaje Rutkowski, przed transformacją gospodarczą wynagrodzenia osób z wyższym wykształceniem były przeciętnie o 35 proc. wyższe niż pracowników z wykształceniem podstawowym. W 1996 r. różnice te sięgały już ponad 70 proc., a w 2004 r. – prawie 120 procent. Można przypuszczać, że w początkowych latach transformacji wzrost premii edukacyjnej wynikał z niedowartościowania wykształcenia w gospodarce centralnie planowanej i szybkiego dostosowania go do nowych warunków, natomiast w kolejnych latach większe znaczenie miał wzrost popytu na kwalifikacje, przy ich niewystarczającej podaży. Wzrost „zwrotu” z dyplomu szkoły średniej był znacznie słabszy niż z dyplomu szkoły wyższej, ale różnice w wynagrodzeniach między pracownikami o różnym poziomie wykształcenia rosły przez analizowany przez nas okres (por. wykres III.17).

Prasad (2006) zauważył, że w Polsce w latach 1985 – 1996 najbardziej wzrosły nierówności wśród osób z wyższym wykształceniem, znacznie bardziej niż innych grup. Zjawisko to miało miejsce także w kolejnych latach, w których znacznemu wzrostowi zróżnicowania wynagrodzeń wśród osób z wykształceniem wyższym (a także średnim) towarzyszył jego spadek wśród innych grup wykształceniowych. Intensyfikacja różnic w wynagrodzeniach wśród osób z wyższym wykształceniem wynikała nie tylko ze wzrostu zróżnicowania nieobserwowalnych w dostępnych danych charakterystyk (jak np. znajomość języków obcych), istotnie przyczyniła się do tego także zmiana struktury wiekowej pracowników z wyższym wykształceniem. Boom edukacyjny i wchodzenie na rynek pracy coraz lepiej wykształconych kohort zaowocowało odmłodzeniem zasobu pracy (wśród pracowników z wykształceniem wyższym udział tych poniżej 34. roku życia wzrósł z 27 procent w 1996 r. do 38 procent w 2004 r.). Osoby młodsze charakteryzują niższe wynagrodzenia (ale często także lepszy poziom lub jakość wykształcenia), stąd sama zmiana struktury wiekowej pracowników może przyczynić się do zmiany poziomu zróżnicowania płac. Ponadto można przypuszczać, że pewną rolę odegrały tu zachodzące w tym okresie w Polsce procesy edukacyjne (w szczególności znaczny wzrost zaangażowania w edukację realizowany głównie w ramach studiów wieczorowych i zaocznych, a także jego koncentracja w wybranych obszarach nauczania, jak pedagogika czy marketing i zarządzanie (por. MGIP 2005)), które skutkować mogły wzrostem zróżnicowania wśród absolwentów charakterystyk i umiejętności premiowanych na rynku pracy.

Wynagrodzenia osób z wykształceniem wyższym pozostają znacznie niższe w sektorze publicznym (w 2004 r. stanowiły ok. 75 proc. przeciętnego wynagrodzenia osób z wykształceniem wyższym w sektorze prywatnym). Jednocześnie sektor ten znacznie lepiej (w stosunku do prywatnego) wynagradza pracowników z wykształceniem zawodowym i niższym (o ponad 20 proc.). Co ciekawe, osoby o wykształceniu średnim i niższym są przeciętnie lepiej wynagradzane we wszystkich sekcjach gospodarki (wykres III.20). Kluczowy dla tych rozpiętości wydaje się być system wynagradzania w sektorze publicznym i rola, jaką odgrywają w nim rozmaite dodatki, niepowiązane (lub luźno powiązane) z wynagrodzeniem zasadniczym, przede wszystkim dodatki za staż pracy, za pracę zmianową czy też dodatkowe premie i nagrody. Dowodzi tego wykres III.19, pokazujący iż wynagrodzenia zasadnicze osób z wykształceniem co najwyżej średnim są praktycznie identyczne w sektorze prywatnym i publicznym – natomiast luka sektora publicznego w wynagradzaniu najwyższych kwalifikacji jest nawet większa. Dodatki te w sektorze publicznym zmniejszają różnice w indywidualnych wynagrodzeniach osób z różnym poziomem wykształcenia.

Wykres III.19.**Wynagrodzenia według wykształcenia w sektorze publicznym jako proc. wynagrodzenia w sektorze prywatnym, 2006 r.**

Uwagi: Wynagrodzenia ogółem obejmują wynagrodzenia zasadnicze, wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, dodatki za pracę zmianową, za staż pracy, premie, nagrody a także 1/12 dodatkowych wynagrodzeń rocznych dla pracowników jednostek sfery budżetowej i wypłat z tytułu udziału w zysku.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z BSW, GUS.

3.2. Sektor publiczny / prywatny

W 2004 r. ok. 43 procent pracowników najemnych zatrudnionych było w sektorze publicznym (zgodnie z definicją GUS, por. przypis 11), ze zdecydowaną przewagą kobiet (ok. 60 proc. w stosunku do 40 w sektorze prywatnym). Przedsiębiorstwa, w których Skarb Państwa (lub jednostki samorządu terytorialnego) mają powyżej 50 procent udziału nadreprezentowane są w przemyśle górniczym i energetycznym oraz usługach dla ludności, w których pracuje ok. 60 proc. pracowników sektora publicznego (edukacja, zdrowie i oczywiście administracja publiczna).

Przeciętne płace w sektorze publicznym są o kilkanaście procent (13 procent w 2004 r.) wyższe niż w prywatnym. Można co prawda przypuszczać, że różnice te są w rzeczywistości niższe, ze względu na rejestrowany charakter danych z BSW, które w przypadku sektora prywatnego mogą być zaniżane¹⁸. Nie potwierdzają tego jednak ani dane z BAEL, ani z BBGD, które ze względu na swój charakter powinny lepiej oddawać faktyczne zarobki, wskazując na 15-20 proc. przewagę średniej płacy w sektorze publicznym. W sektorze prywatnym znacznie wyższe są za to nierówności płacowe. Co więcej, na przestrzeni lat różnice te uległy zwiększeniu, jako że zróżnicowanie płac rosło w nim znacznie szybciej. Warto jednak podkreślić, że znacząca realokacja zatrudnienia z sektora publicznego do prywatnego miała względnie niewielkie znaczenie dla łącznego wzrostu zróżnicowania wynagrodzeń, dla którego rolę odegrał przede wszystkim wzrost nierówności wewnątrz sektorów.

Jak pokazano na wykresie III.9, wynagrodzenia w sektorze publicznym były przy tym mniej wrażliwe na wahania koniunkturalne. O ile przeciętna płaca realna w sektorze prywatnym rosła szybko w okresie 1996-2001, w kolejnych 5 latach dynamika wzrostu wynagrodzeń osłabła, podczas gdy w sektorze publicznym w całym badanym okresie płace rosły w podobnym tempie.

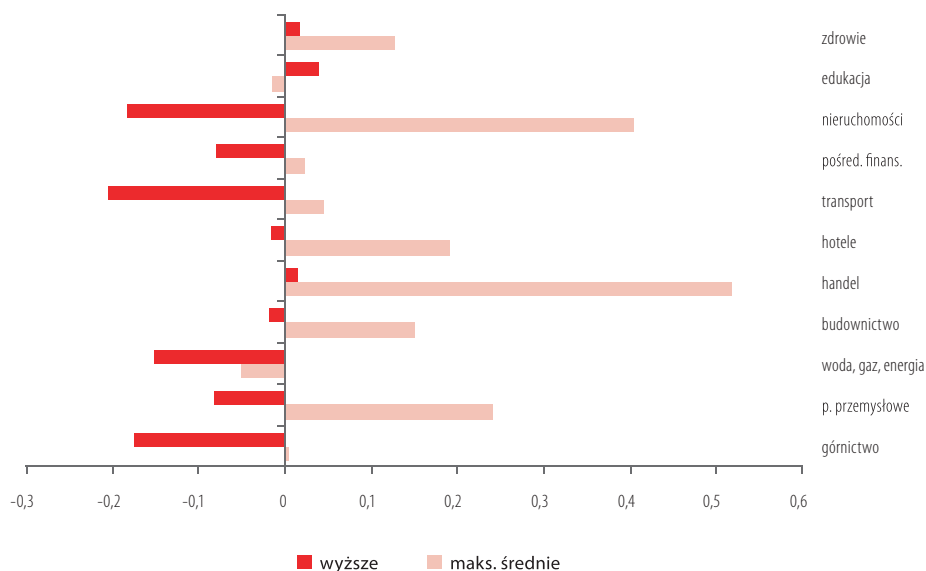
Dane z Badania Struktury Wynagrodzeń nie pozwalają na porównanie rzeczywistych godzinowych stawek płac (w BSW rejestrowana jest jedynie liczba godzin opłaconych), jednak dane z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności pokazują, że pełnoetatowi pracownicy sektora publicznego pracują tygodniowo przeciętnie o ponad 4 godziny mniej, niż zatrudnieni w sektorze prywatnym. Tym samym zróżnicowanie wynagrodzeń między sektorami jest większe, niż wynika to z analizy wysokości miesięcznych zarobków.

¹⁸ Niestety nie dysponujemy badaniami dowodzącymi i pokazującymi skalę zjawiska oficjalnego rejestrowania wyłącznie części wynagrodzenia, a wypłacania reszty „pod stołem”, celem uniknięcia opodatkowania pracy.

Powstaje pytanie, na ile fakt, że sektor prywatny przeciętnie lepiej wynagradza pracowników najbardziej produktywnych, natomiast publiczny oferuje względnie wyższe zarobki osobom o niższych kwalifikacjach i produktywności wynika z sektorowej struktury zatrudnienia¹⁹ i przewagi niektórych działów gospodarki w sektorze publicznym? Jak obrazuje wykres III.20, prawidłowość ta występuje w większości sekcji gospodarki. W przypadku osób z wykształceniem co najwyżej średnim tylko te pracujące w edukacji i przedsiębiorstwach zajmujących się wytwarzaniem i zaopatrywaniem w energię, gaz i wodę zarabiają więcej w sektorze prywatnym, w pozostałych przypadkach wynagrodzenia są znacząco wyższe w sektorze publicznym. Osoby z wykształceniem wyższym znacząco lepiej wynagradza sektor prywatny, za wyjątkiem podmiotów działających w sekcji zdrowia, edukacji i handlu, jednak przewaga sektora publicznego w tych sekcjach jest relatywnie niewielka.

Wykres III.20.

Różnica w wynagrodzeniach między sektorem publicznym i prywatnym wg sekcji i poziomu wykształcenia, 2006 r.



Uwagi: Przedstawione wartości oznaczają różnicę w przeciętnym wynagrodzeniu między sektorem publicznym i prywatnym jako proc. wynagrodzenia w sektorze prywatnym. Wartości dodatnie oznaczają wyższe płace w sektorze publicznym, ujemne – w prywatnym. W analizie nie uwzględniono administracji należącej w całości do sektora publicznego.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BSW, GUS.

Bliższe spojrzenie na rozkłady wynagrodzeń osób z wykształceniem wyższym zatrudnionych w sektorze publicznym dowodzi, że luka płacowa w stosunku do sektora prywatnego jest ujemna w dolnym kwartylu wynagrodzeń, względnie niewielka (ok. 11 proc) w przypadku mediany, istotnie różnie natomiast w przypadku najlepiej wynagradzanych pracowników. Duże znaczenie dla wynoszącej około 50 proc. różnicy w płacach górnego decyla zatrudnionych w sektorze publicznym w stosunku do prywatnego, ma z pewnością obowiązująca tzw. „ustawa kominowa”²⁰, ograniczające pensje prezesów zarządów państwowych spółek²¹.

Podsumowując, struktura wynagradzania w sektorze publicznym wydaje się odbiegać od realiów rynkowych (za których wyznacznik uznać można płace w sektorze prywatnym). Z jednej strony obowiązujące systemy płacowe, premiuje osoby o niższych kwalifikacjach hamują przepływ pracowników do sektora prywatnego i są jednym z powodów oporu przed prywatyzacją. Z drugiej strony niższe wynagrodzenia oferowane osobom z wyższymi kwalifikacjami ograniczają efektywność pracy i zarządzania w sektorze publicznym, stanowiąc barierę w obliczu stojących przed Polską wyzwań związanych z realizacją polityki strukturalnej i wydatkowaniem środków finansowych UE.

¹⁹ W sektorze prywatnym przeważają pracownicy z wykształceniem zawodowym, natomiast w publicznym – z wyższym, co wpływa na jego przeciętnie wyższe płace.

²⁰ „Ustawa o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi” z 3.3.2000 r.

²¹ Zgodnie z obowiązującymi przepisami, pensje te nie mogą przekraczać sześciokrotności przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce.

Ramka III.5. Wynagrodzenia w administracji publicznej

W naszych rozważaniach przyjmujemy szeroką definicję sektora publicznego zaliczając do niego wszystkie jednostki (urzędy, inne instytucje, przedsiębiorstwa) z przewagą własności państwowej. Powstaje jednak pytanie jak na tle pozostałych sekcji i zawodów wynagradzane są zajęcia stricte utożsamiane ze świadczeniem usług publicznych. Z uwagi na specyficzny rodzaj działalności, porównywanie wynagrodzeń w administracji publicznej (sekcja L) z płacami w innych sekcjach jest utrudnione. Przybliżony obraz atrakcyjności wynagradzania w administracji daje porównanie wysokości płac w wybranych zawodach w stosunku do prywatnego pośrednictwa finansowego (sekcja J), w którym zakres wymaganych kompetencji oraz charakter pracy są zbliżone.

Tabela III.4.

Przeciętne wynagrodzenia brutto i przeciętny tygodniowy czas pracy osób z wykształceniem wyższym w administracji publicznej i pośrednictwie finansowym w X 2006 r.

Zawód	przeciętne wynagrodzenie w zł			przeciętny czas pracy w godz.		
	administracja publiczna	pośrednictwo finansowe	różnica w proc.	administracja publiczna	pośrednictwo finansowe	różnica w proc.
Informatycy	3426	5755	-40,5	38,6	43,9	-11,9
Specjaliści do spraw ekonomicznych i zarządzania	3607	4870	-25,9	39,6	41,5	-4,4
Prawnicy	6008	6455	-6,9	40,2	zmp	zmp
Średni personel biurowy	2736	3843	-28,8	39,6	42,9	-7,8
Pracownicy obsługi biurowej gdzie indziej niesklasyfikowani	2526	2912	-13,2	38,4	zmp	zmp
Specjaliści administracji publicznej	3656	4870*	-24,9	39,1	41,5*	-5,9
Urzędnicy do spraw podatków, ceł i pokrewni (bez celników)	3131	3843**	-18,5	39,8	42,9**	-7,2

*Dla porównania wysokości zarobków specjalistów administracji publicznej przyjęto wysokość zarobków specjalistów ds. ekonomicznych i zarządzania w pośrednictwie finansowym. ** Dla porównania wysokości zarobków urzędników podatkowych przyjęto wysokość zarobków średniego personelu biurowego w pośrednictwie finansowym.

Uwagi: „zmp” – zbyt mała próba (poniżej 16 obserwacji). Pośrednictwo finansowe obejmuje wyłącznie firmy z przewagą własności prywatnej. Osoby zatrudnione w w/w zawodach (bez specjalistów adm. publ. i urzędników podatkowych) stanowiły 38 proc. wszystkich zatrudnionych w administracji publicznej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL i BSW GUS.

Porównanie wysokości wynagrodzeń w zawodach występujących powszechnie zarówno w administracji jak i w pośrednictwie pokazuje, że jedynie prawnicy (zatrudnieni na etacie) otrzymują zbliżone płace w obu sekcjach. Pozostali pracownicy wynagradzani są znacznie gorzej w administracji publicznej, przy czym największa różnica dotyczy informatyków. Nawet biorąc pod uwagę różnice w czasie pracy, wysokość wynagrodzeń w administracji jest o ok. 20-30 proc. niższa niż w prywatnych firmach zajmujących się pośrednictwem finansowym. Ustalenie, czy sektor publiczny oferuje atrakcyjne wynagrodzenia w grupach zawodów charakterystycznych dla administracji, takich jak specjaliści administracji publicznej czy urzędnicy do spraw podatków i ceł jest utrudnione z uwagi na brak grupy kontrolnej. Przykładowo, zarobki specjalistów administracji publicznej są, po uwzględnieniu różnic w czasie pracy, o ok. 20 proc. niższe niż specjalistów ds. ekonomicznych i zarządzania (ekonomiści, finansjści, specjaliści HR itp.) w pośrednictwie. Podobnie, urzędnicy podatkowi (po wyłączeniu celników) otrzymują przeciętnie o ok. 10 proc. niższe wynagrodzenie niż pracownicy biurowi średniego szczebla w pośrednictwie finansowym. Trudno jednak wyrokować, czy charakter pracy w przywołanych grupach jest zbliżony. Należy pamiętać, że praca w administracji publicznej wiąże się z większą stabilnością zatrudnienia i płacy niż w sektorze prywatnym, co także podwyższa jej atrakcyjność. Generalnie można jednak stwierdzić, że zarobki informatyków, specjalistów od finansów i innych specjalistów są w administracji publicznej niskie, co stanowi przeszkodę w pozyskiwaniu odpowiednio wykwalifikowanych kadr i negatywnie odbija się na jakości usług świadczonych przez ten sektor.

Z drugiej strony, zarobki osób z wykształceniem co najwyżej średnim w administracji przewyższają te osiągnięte w innych sekcjach. Przykładowo, sprzątaczkę w administracji publicznej zarabiają miesięcznie przeciętnie o ponad 40 proc. więcej niż w obsłudze nieruchomości i firm (sekcja K) oraz ok. 30 proc. więcej niż w przemyśle, gospodarze budynków odpowiednio o 10 i 20 proc. więcej, a portierzy i woźni – o 60 proc. i 30 proc. Administracja publiczna przepłaca zatem osoby o niskich kwalifikacjach, jednocześnie relatywnie nisko wynagradzając specjalistów.

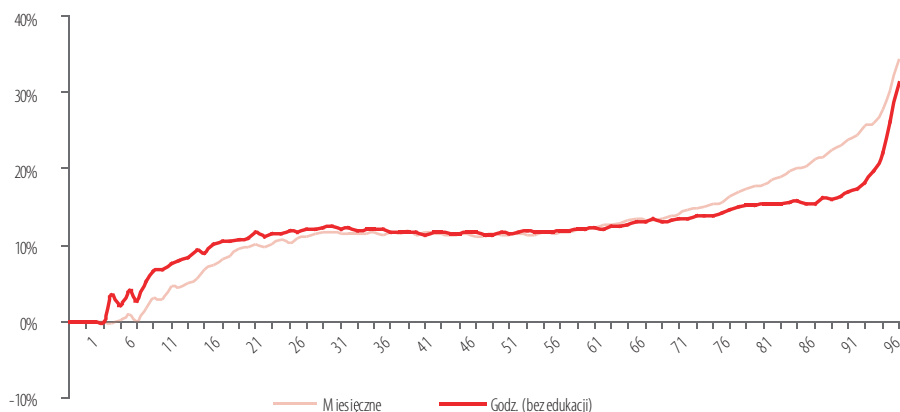
3.3. Płeć

W porównaniach międzynarodowych (por. ramka III.6) luka między płacami kobiet i mężczyzn w Polsce jest niewielka. W 2006 r. miesięczne wynagrodzenia kobiet (w przeliczeniu na pełen etat) były niższe przeciętnie o 18 proc. niż wynagrodzenia mężczyzn. Jednocześnie różnice w medianie płac były znacznie mniejsze i wynosiły około 11 proc. Sugeruje to, że wysokie rozbieżności w zarobkach kobiet i mężczyzn dotyczą przede wszystkim górnej części rozkładu wynagrodzeń. Faktycznie, o ile miesięczne płace 10 procent najniższych zarabiających pracowników w obu grupach są porównywalne, to różnice w górnym decylnym rozkładzie (tj. wśród najlepiej zarabiających 10 procent) przekraczają 20 proc. (por. wykres III.21).

Nieco inaczej wygląda porównanie płac godzinowych mężczyzn i kobiet. Ich dysproporcje (w przypadku wszystkich pracowników zatrudnionych na pełen etat) są ponad dwukrotnie niższe w porównaniu do miesięcznych: w październiku 2006 sięgały niespełna 7,5 proc. w przypadku średniej i 6,6 proc. mediany płac. Okazuje się jednak, że statystykę tę mocno zniekształcają wynagrodzenia pracowników sektora edukacji, którzy ze względu na niższy wymiar czasu pracy pełnoetatowej mają relatywnie wysokie wynagrodzenia godzinowe. Ponieważ w sektorze tym przeważają kobiety (stanowią ponad 74 procent zatrudnionych) uwzględnienie go istotnie obniża lukę płacową kobiet i mężczyzn. Podobnie jak w przypadku miesięcznych wynagrodzeń, istotna (10-12 proc.) luka w płacach godzinowych obserwowana jest wśród zdecydowanej większości pracowników – zarówno tych o niższych, średnich jak i o wyższych zarobkach. Pogłębia się ona wśród najlepiej zarabiających pracowników ostatniego decyla, natomiast jej brak w pierwszym decylnym zarabiających jest do pewnego stopnia artefaktem wynikającym z obowiązującej legislacji dotyczącej płacy minimalnej.

Wykres III.21.

Różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn a rozkład płac, 2006 r.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie BAEL i BSW GUS.

Warto dodać, że istotne różnice w górnym decylnym rozkładzie wynikają w dużej mierze z niedoreprezentowania kobiet na najlepiej wynagradzanych stanowiskach kierowniczych. W 2004 r. kobiety stanowiły niewiele ponad 20 proc. kierowników wysokiego szczebla w dużych firmach (powyżej 250 pracowników) i około jednej trzeciej w firmach średniej wielkości.

Źródłem kilkunastoprocentowych różnic w wynagrodzeniach między mężczyznami i kobietami (po uwzględnieniu czasu pracy) mogą być odmienne poziomy wykształcenia i kapitału ludzkiego tych grup, różnice w obserwowalnych charakterystykach wpływających na indywidualną produktywność (np. wiek, staż pracy) ale i nieobserwowalnych (motywacja do pracy, wysiłek), różnice w charakterystykach miejsca pracy a także „czysta dyskryminacja”, czyli różnice w płacach kobiet i mężczyzn o identycznych charakterystykach indywidualnych i miejsca pracy.

Oszacowanie, w jakim stopniu różnice w płacach mężczyzn i kobiet wynikają z odmiennych charakterystyk obu grup i ich miejsc pracy, a w jakim odzwierciedlają czystą dyskryminację jest trudne, gdyż jedynie część różnic w cechach pracowników i ich miejsc pracy jest obserwowalna²². Najczęściej wykorzystywaną metodą dekompozycji luki płacowej kobiet i mężczyzn, pozwalającą na wyodrębnienie znaczenia różnic w obserwowanych charakterystykach wpływających na indywidualną produktywność jest tzw. dekompozycja Oaxaca - Blinder (Blau, Kahn 1996, OECD 2002). Pierwszym jej krokiem jest estymacja równania płac dla mężczyzn, następnie oszacowane współczynniki traktowane są jako „rynkowa wycena” poszczególnych charakterystyk i stanowią punkt odniesienia dla współczynników z równania płac kobiet. Porównanie ich i uwzględnienie indywidualnych charakterystyk kobiet pozwala na dekompozycję różnic w wynagrodzeniach na część wyjaśnianą odmiennymi charakterystykami i niewyjaśniony czynnik resztowy.

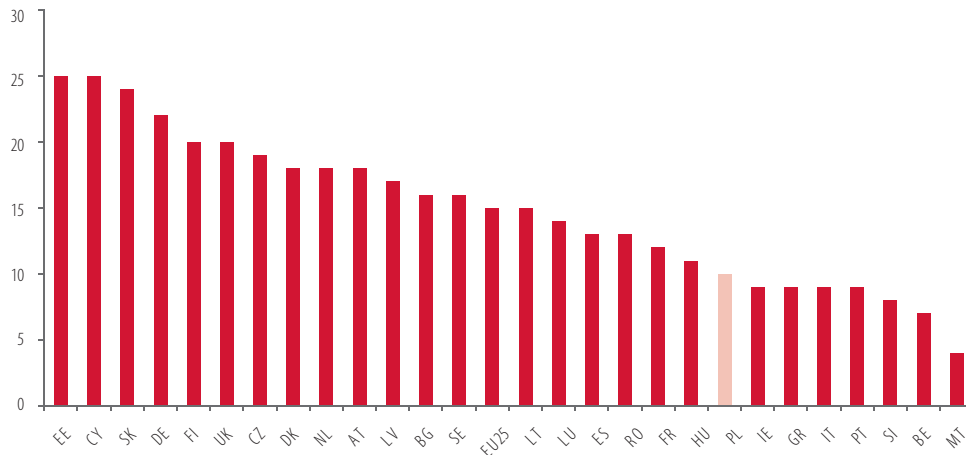
²² Przykładowo Chevalier (2007) pokazał, że duża część analizowanej przez niego luki w wynagrodzeniach absolwentów w Wielkiej Brytanii może być wyjaśniona wyborem kierunków studiów i zawodu, a także motywacją i aspiracjami zawodowymi. Pokazał on, że kobiety częściej wykazują się postawami altruistycznymi i są w mniejszym stopniu „zorientowane na karierę”, a te cechy są mniej cenione przez pracodawców.

Ramka III.6. Luka płacowa kobiet i mężczyzn w porównaniu międzynarodowym

Luka płacowa kobiet i mężczyzn jest istotnie zróżnicowana między krajami. Wśród krajów europejskich w 2005 r. płace kobiet były niższe od wynagrodzeń mężczyzn o 4 proc. na Malcie do 25 proc. na Cyprze i w Estonii. Przeciętna luka płacowa dla 25 krajów UE wyniosła 15 proc., w Polsce była od niej niższa i kształtowała się na poziomie 10 procent. Część różnic w wysokości luki płacowej między krajami wytłumaczyć można różną strukturą i poziomem zatrudnienia kobiet. Liczne badania (por. OECD 2002) wskazują przykładowo na pozytywną korelację wskaźników zatrudnienia i wysokości luki płacowej. Wynika to z faktu, że w krajach z niższymi wskaźnikami zatrudnienia kobiet, te pracujące są przeciętnie lepiej wykształcone od ogółu zatrudnionych mężczyzn (OECD 2002). Jednocześnie jednak różnice w obserwowanych charakterystykach kobiet i mężczyzn tłumaczą jedynie część różnic w ich wynagrodzeniach, pozostałą należy przypisać nieobserwowalnym charakterystykom i/lub „czyste” dyskryminacji.

Wykres III.22.

Różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn w krajach UE, 2005 r.



Uwagi: Luka płacowa jest obliczona jako różnica w przeciętnych godzinowych wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn wyrażona jako procent przeciętnego godzinowego wynagrodzenia mężczyzn, dla populacji pracowników najemnych w wieku 15-64 lata, pracujących ponad 15 godzin tygodniowo.

Źródło: Eurostat.

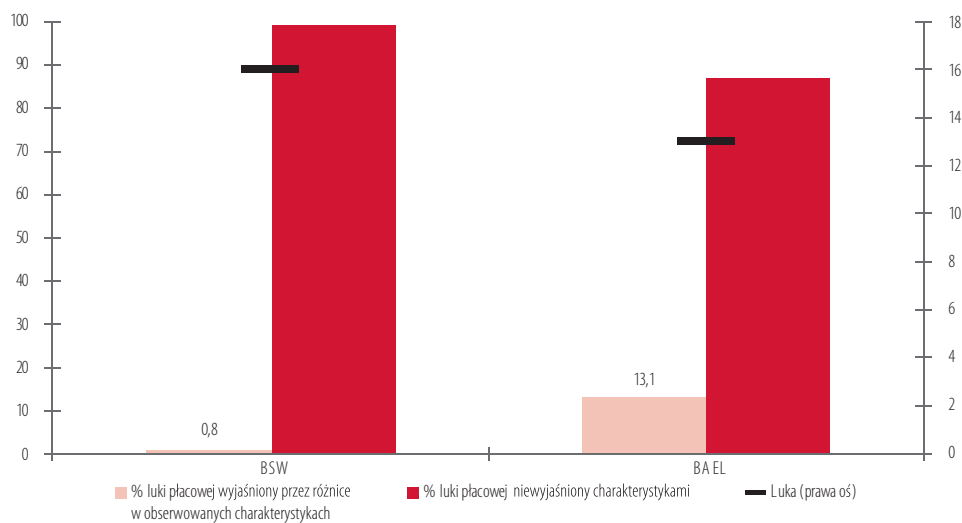
Porównania międzynarodowe dostarczają dowodów na pewne regularności w zakresie różnic wynagrodzeń między mężczyznami i kobietami. Luka płacowa zwiększa się wraz z wiekiem, jest znacznie mniejsza w sektorze publicznym i jest wyższa dla osób w związkach małżeńskich niż dla osób w stanie wolnym (por. KE 2006). Ponadto, luka płacowa wydaje się być powiązana z poziomem „segregacji zawodowej” w danym kraju (tj. natężeniem zjawiska częstszej pracy kobiety w gorzej płatnych sektorach i zawodach) oraz z istniejącą strukturą płac (mniejsze zróżnicowanie wynagrodzeń w danym kraju zmniejsza lukę płacową). Z badań OECD (2002) wynika natomiast, że teorie dotyczące dyskryminacji płacowej kobiet posiadających dzieci nie znajdują empirycznego potwierdzenia.

Analiza OECD dowodzi także, że obserwowane w Polsce zróżnicowanie luki płacowej między najlepiej i najźle zarabiającymi mężczyznami i kobietami występuje tylko w niektórych krajach, w szczególności w skandynawskich i anglojęzycznych. W większości państw OECD nie ma różnic w wysokości luki w dolnej i górnej części rozkładu płac, a w Hiszpanii i Portugalii jest ona o kilka punktów procentowych wyższa wśród kobiet i mężczyzn zarabiających na poziomie drugiego decyla w porównaniu do decyla ósmego.

Oszacowaliśmy dwa równania, w oparciu o dwa różne źródła danych na temat płac. W pierwszym z nich, w oparciu o dane z Badania Struktury Wynagrodzeń (2006), godzinowe wynagrodzenia mężczyzn i kobiet objaśniane były poziomem wykształcenia, stażem (w pierwszej i drugiej potęgze), zawodem osoby pracującej, rodzajem jej umowy o pracę i wysokością wymiaru czasu pracy, a także charakterystykami przedsiębiorstwa: wielkością zatrudnienia, sektorem własności i sekcją gospodarki, w której działa oraz sposobem ustalania wynagrodzeń pracowników. Uwzględniono także stopę bezrobocia w danym regionie (województwie). Kolejny model oszacowano wykorzystując dane z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności z 2006 r., w których brakujące odpowiedzi o zarobkach imputowano. Wykorzystanie danych BAEL pozwoliło na korektę równania płac o selekcję do zatrudnienia. W drugim modelu wykorzystano identyczne zmienne objaśniane i objaśniające jak w modelu pierwszym, za wyjątkiem niższego poziomu dezagregacji zawodów (na poziomie wielkich grup zawodów, w porównaniu do grup trzycyfrowych w przypadku danych z BSW), wynikającego z mniejszej liczebności próby. Z analiz wyłączono sektor edukacji.²³

²³ Ze względu na wspomniane wcześniej duże różnice w miesięcznych i godzinowych płacach nauczycieli. Ich uwzględnienie w przeprowadzonej dekompozycji znacząco obniża lukę (do kilku procent), natomiast jej część wyjaśniania różnicami w charakterystykach grup nadal pozostaje niewielka (ok. 13 procent w przypadku danych BSW i 5 proc. w danych BAEL).

Wykres III.23.
Dekompozycja luki płacowej kobiet i mężczyzn



Uwagi: W wyliczeniach pominięto sektor edukacji.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BAEL i BSW GUS.

Godzinowe wynagrodzenia kobiet (z pominięciem zdominowanego przez kobiety sektora edukacji, w którym płace godzinowe są istotnie wyższe), obliczone na podstawie danych z Badania Struktury Wynagrodzeń, są *ceteris paribus* o ok. 16 proc. niższe niż mężczyzn. Z danych BAEL wynika, że różnica ta nieznacznie przekracza 13 procent. Przeprowadzona przez nas dekompozycja luki płacowej jednoznacznie wskazuje, że tylko niewielką jej część przypisać można różnicom w indywidualnych charakterystykach kobiet i mężczyzn (którzy są lepiej „wyposażeni” – mają dłuższy staż pracy, pracują w lepiej płatnych zawodach i sekcjach gospodarki itd.). Ponad 85 proc. luki wynika z nieobserwowanych przez nas różnic determinujących indywidualną produktywność oraz, być może, dyskryminacji, choć niemożliwe jest określenie jej ewentualnej skali. Pomimo uwzględnienia w analizie zawodów na dość wysokim poziomie szczegółowości w ramach poszczególnych kategorii może występować zróżnicowanie stanowisk pracy pod względem prestiżu, wymagań i zakresu odpowiedzialności, a co za tym idzie wysokości oferowanego wynagrodzenia. Przykładowo, kobiety mogą być zatrudniane na stanowiskach kierowniczych o niższym prestiżu i wymaganiach niż mężczyźni, co nie ma odzwierciedlenia w różnej wartości zmiennej opisującej zawód, ale wpływa na wysokość otrzymywanej płacy. Co więcej, kobiety, chociażby ze względu na przerwy w pracy związane z macierzyństwem, mogą preferować gorzej płatne miejsca pracy, ale związane z niższym efektywnym wymiarem czasu pracy czy większym bezpieczeństwem zatrudnienia.²⁴

4. Analiza wielowymiarowa zróżnicowania płac AD 2006

Przeprowadzona w poprzednich sekcjach analiza nakreśliła ewolucję zróżnicowania płac w poszczególnych grupach społecznych i zawodowych i opisała jej potencjalne źródła. Nie precyzuje ona jednak, które cechy kapitału ludzkiego miały decydujący wpływ na kształtowanie się wynagrodzeń. Przykładowo, dużą część różnicy w poziomie wynagrodzeń pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym da się prawdopodobnie wyjaśnić różną strukturą pracujących w obu sektorach ze względu na poziom wykształcenia. Znaczny odsetek zatrudnionych w sektorze publicznym stanowią bowiem nauczyciele, lekarze oraz pracownicy administracji publicznej posiadający wyższe wykształcenie. W rezultacie, na poziomie analizy średniego wynagrodzenia w obu sektorach trudno stwierdzić czy sektor publiczny rzeczywiście dobrze wynagradza swoich pracowników. Odseparowanie roli poszczególnych czynników wymaga odwołania się do metod ekonometrycznych, które pozwalają na określenie wpływu danej cechy na poziom otrzymywanego wynagrodzenia przy założeniu *ceteris paribus*.²⁵

W celu określenia rzeczywistego znaczenia poszczególnych czynników dla kształtowania się płac przeprowadzono regresję logarytmu płac brutto wobec podstawowych charakterystyk osób pracujących najemnie, pracodawców oraz lokalnego rynku pracy na podstawie danych z Badania Struktury Wynagrodzeń w październiku 2006 r. Wszystkie charakterystyki oprócz stażu oraz stopy bezrobocia w danym województwie zostały wprowadzone za pomocą odpowiedniego zestawu zmiennych zerojedynkowych. Za kategorię odniesienia posłużył mężczyzna z wykształceniem zawodowym pracujący na pełen etat jako operator obrabiarki w przetwórstwie przemysłowym (sektor publiczny; przedsiębiorstwo zatrudniające 50-99 pracowników) na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony (wysokość wynagrodzenia nie była przy tym ustalona w układzie zbiorowym).

²⁴Według danych BAEL za IV kwartał 2006 r. przeciętny rzeczywisty tygodniowy czas pracy dla pracowników najemnych zatrudnionych na pełny etat wynosił 38,7 godzin w przypadku kobiet wobec 42,3 godzin dla mężczyzn. Po wyłączeniu nauczycieli było to 40,2 oraz 42,6 godz. odpowiednio.

²⁵Poniższe szacunki opisują zależności pomiędzy wysokością płac a poszczególnymi zmiennymi w próbie osób zatrudnionych, a nie w całej populacji. Uzyskanie wiarygodnych oszacowań „stóp zwrotu” z poszczególnych cech w populacji wymagałoby uwzględnienia selekcji do zatrudnienia. Szacunek równania płac na danych BBGD z uwzględnieniem mechanizmu selekcji zawiera praca Morawski et al. (2008).

Tabela III.5.
Wyniki regresji płac (wynagrodzenia miesięczne)²⁶

Zmienne objaśniające	Oszacowanie parametru		
	ogółem	sektor publiczny	sektor prywatny
kobieta	-0,1484***	-0,0954***	-0,1763***
wyższe magisterskie	0,3612***	0,3133***	0,3993***
wyższe licencjat	0,2581***	0,1966***	0,2735***
policealne	0,113***	0,0995***	0,0989***
średnie zawodowe	0,0838***	0,0734***	0,0756***
średnie ogólnokształcące	0,0845***	0,081***	0,0722***
gimnazjalne i niższe	-0,0082***	-0,0245***	-0,0049*
staż	0,0184***	0,0374***	0,0132***
staż ²	-0,0008***	-0,0014***	-0,0007***
staż ³ (/100)	0,0011***	0,0017***	0,0012***
staż w jednostce	0,0231***	0,0151***	0,0249***
staż w jednostce ²	-0,001***	-0,0007***	-0,0011***
staż w jednostce ³ (/100)	0,0013***	0,0011***	0,0015***
wiek	0,0159***	0,0108***	0,0236***
wiek ²	-0,0002***	-0,0001***	-0,0003***
sektor prywatny	-0,0046***	-	-
rolnictwo i rybołówstwo	0,0722***	0,2113***	-0,0746***
górnictwo	0,3404***	0,3495***	0,3791***
wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, wodę	0,0981***	0,0916***	0,1487***
budownictwo	-0,0022	0,0287***	-0,0011
handel i naprawy	-0,0455***	0,0158**	-0,0278***
hotele i restauracje	-0,0425***	-0,098***	0,0149**
transport, gospodarka magazynowa i łączność	0,0281***	-0,0475***	0,0445***
pośrednictwo finansowe	0,2586***	0,2137***	0,2851***
obsługa nieruchomości i firm	-0,0256***	-0,0188***	0,0124***
administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i zdrowotne	0,019***	-0,0025	-
edukacja	-0,0519***	-0,1517***	-0,0706***
ochrona zdrowia i pomoc społeczna	-0,1126***	-0,161***	-0,0081
działalność usługowa komunalna, społeczna i indywidualna, pozostała	-0,0023	-0,0475***	0,0056
10-19 osób	-0,1706***	-0,0439***	-0,233***
20-49 osób	-0,0762***	-0,0305***	-0,1062***
100-249 osób	0,0543***	0,0498***	0,0468***
250-999 osób	0,1171***	0,0868***	0,1368***
1000 osób i więcej	0,1658***	0,1698***	0,154***
ponadzakładowy układ pracy	0,0384***	0,0157***	0,0454***
zakładowy układ pracy	-0,0212***	-0,0051***	-0,0184***
umowa na czas określony	-0,1264***	-0,1093***	-0,1244***
inny rodzaj umowy	-0,013***	0,0315***	-0,0643***
0-0,25 etatu	-0,0536***	-0,0553***	-0,0493***
0,26-0,5 etatu	-0,0276***	-0,0444***	-0,0119***
0,51-0,75 etatu	-0,0222***	-0,0572***	-0,0001
stopa bezrobocia w województwie	-0,0074***	-0,0088***	-0,0059***
stała	7,1533***	7,0323***	7,0835***
skorygowany R2	0,5508	0,6018	0,5307
liczba obserwacji	660353	330911	329364

Uwagi: ***, **, * oznaczają istotność odpowiednio na 1-, 5-, i 10-procentowym poziomie. W równaniu dla sektora prywatnego pominięto sekcję L.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BSW GUS.

²⁶ W tabeli pominięto oszacowania parametrów przy zmiennych charakteryzujących zawód (według 3-cyfrowych kodów). Oszacowania dla całej populacji (po wyłączeniu zmiennej opisującej sekcję ze zbioru zmiennych objaśniających) zawiera Aneks VII.



Płeć i wykształcenie

Wyniki oszacowań wskazują, że miesięczne płace kobiet są niższe od płac mężczyzn o tych samych charakterystykach osobistych i miejsca pracy o ok. 14,8 proc. Uszczegółowienie charakterystyki zawodu poprzez zastosowanie podziału według 4-cyfrowego kodu zawodu, obniża wartość luki ze względu na płeć jedynie do 14 proc. Powyższe szacunki wskazują na to, że część z przywołanej wyżej 18-proc. luki w wysokości przeciętnych płac w obu grupach (por. podrozdział 3.3) wynika z różnej struktury zatrudnienia w przypadku obu płci. Różnice w wysokości wynagrodzeń są większe w sektorze prywatnym, gdzie wartość luki płacowej sięga prawie 17,6 proc., podczas gdy w sektorze publicznym wynosi niespełna 9,5 proc. Biorąc pod uwagę płace godzinowe, rozmiar powyższej luki jest mniejszy. Jak już pokazano w podrozdziale 3.3 (por. wykres III.23) dane BAEL wskazują, że różnica w godzinowych stawkach sięga ok. 13 proc. (po wyłączeniu nauczycieli).

Dodatkowo, wyniki oszacowań na próbie ograniczonej do osób zarabiających poniżej trzeciego kwartyla dowodzą, że różnice w płacach kobiet i mężczyzn są *ceteris paribus* najwyższe w górnej części rozkładu, a relatywnie niewielkie w przypadku osób otrzymujących niskie i średnie wynagrodzenia. Wartość luki w płacach kobiet i mężczyzn spada w tym przypadku dwukrotnie (do 7,6 proc.). Biorąc pod uwagę różnice w przeciętnej liczbie godzin pracy kobiet i mężczyzn, rozmiar luki płacowej w pierwszych trzech kwartylach rozkładu wynagrodzeń można uznać za niewielki. Potwierdza to ustalenia poczynione w podrozdziale 3.3.

Wraz ze wzrostem wykształcenia rośnie wysokość osiąganego wynagrodzenia, przy czym płace osób posiadających wykształcenie wyższe magisterskie przekraczają *ceteris paribus* o 36,1 proc. wynagrodzenia pracowników, którzy ukończyli szkołę zasadniczą zawodową. Osoby kończące naukę na studiach po trzech latach (z dyplomem licencjata) cieszą się o 10 pkt. proc. niższą premią z tytułu posiadanego wykształcenia w stosunku do osób ze stopniem magistra (i równorzędnym).²⁷ Dla wysokości przyszłych zarobków nie ma przy tym znaczenia, czy średnie wykształcenie ma charakter specjalistyczny czy ogólnokształcący.²⁸ Należy pamiętać, że tak wyliczone premie z tytułu edukacji należy interpretować jako przeciętne, a nie indywidualne, wzrost wynagrodzenia z tytułu podniesienia kwalifikacji w ramach poszczególnych zawodów (oraz dla osób o identycznych charakterystykach i pracujących w firmach tej samej wielkości, w tym samym sektorze i województwie). Przykładowo, w zawodach w których występują dwa różne typy wykształcenia np. zasadnicze zawodowe i średnie zawodowe, osoby posiadające średnie wykształcenie zarabiają przeciętnie o 8,4 proc. więcej.

Wyniki oszacowań osobno dla sektora prywatnego i publicznego potwierdzają obserwacje poczynione w podrozdziale 3.2, że sektor prywatny relatywnie lepiej wynagradza osoby dobrze wykształcone. W sektorze prywatnym płace osób kończących studia magisterskie są przeciętnie o 40 proc. wyższe od wynagrodzeń absolwentów szkół zasadniczych zawodowych, a premia z tytułu ukończenia studiów licencjackich wynosi ponad 27 proc., podczas gdy w sektorze publicznym jest to odpowiednio 31 proc. i 20 proc. Oba sektory podobnie wynagradzają natomiast kwalifikacje związane z posiadaniem wykształcenia średniego (7-8 proc.).²⁹

Staż pracy i wiek

Zgodnie z tradycyjną teorią kapitału ludzkiego, oprócz formalnego wykształcenia podstawową determinantę wysokości zarobków stanowi doświadczenie zawodowe. „Uczenie się przez praktykę” (ang. *on-the-job training*) odgrywa bowiem kluczową rolę w nabywaniu kwalifikacji niezbędnych do wykonywania większości zawodów.

W modelu wpływ doświadczenia zawodowego na poziom płacy brutto został przybliżony za pomocą wielomianów 3 stopnia. Oszacowania parametrów przy zmiennych charakteryzujących staż pracy wskazują, że doświadczenie zawodowe w istotny sposób wpływa na kształtowanie się wynagrodzeń. Dodatkowy rok pracy w danej jednostce oznacza na początku kariery około 4 proc. wzrost wynagrodzenia, po czym wpływ kolejnych lat doświadczenia stopniowo wygasa tak, że po przekroczeniu ok. 20 lat stażu jest bliski zeru. Należy pamiętać jednak, że współczynniki przy stażu zostały oszacowane na danych przekrojowych, a więc nie oddają one precyzyjnie ścieżki wynagrodzeń w cyklu życia. O ile można oczekiwać, że równanie płac prawidłowo identyfikuje stopy wzrostu płac wraz dodatkowym rokiem doświadczenia w początkowym okresie kariery zawodowej, to problem z interpretacją oszacowań pojawia się, gdy weźmiemy pod uwagę starszych pracowników. Dodatkowa premia z tytułu doświadczenia pojawia się dla osób z wysokim stażem pracy (powyżej 35 lat), co może wynikać z uwzględnienia w systemach wynagradzania różnego rodzaju nagród jubileuszowych oraz progresywnej premii za staż. Według danych BSW udział dodatków za staż oraz premii i nagród w wynagrodzeniu brutto rośnie z 9 proc. dla osób z doświadczeniem zawodowym nie przekraczającym 2 lat do 16-17 proc. dla osób z ponad 30-letnim stażem pracy (w sektorze publicznym – z 6 proc. do 20 proc.). „Zakrzywienie” profilu wynagrodzeń ze względu na doświadczenie w końcowej fazie kariery zawodowej jest jednak najprawdopodobniej pochodną dezaktywizacji zawodowej osób o niskich kwalifikacjach. Mianowicie, w zatrudnieniu relatywnie dłużej pozostają pracownicy, których wynagrodzenie znacząco przewyższa dochód ze świadczenia przedemerytalnego,

²⁷ Powyższe oszacowania abstrahują od problemu selekcji do poszczególnych poziomów wykształcenia, co zaniża wysokość odpowiednich stóp zwrotu. Na uczelnie wyższe trafiają bowiem najczęściej osoby o wyjątkowych zdolnościach i umiejętnościach, a więc wartość parametru przy zmiennej charakteryzującej wyższe wykształcenie zawiera w sobie także premię z tego tytułu, co zawyża szacunek wpływu formalnej edukacji na wysokość wynagrodzenia. Ponadto uzyskanie wyższego wykształcenia wiąże się z poniesieniem kosztu w postaci zarobków utraconych w okresie edukacji, a często też ponoszeniem bezpośrednich kosztów finansowych (czesne, zakup książek itd.). Przywołanych wartości premii nie można zatem utożsamiać ze stopami zwrotu z inwestycji w kapitał ludzki.

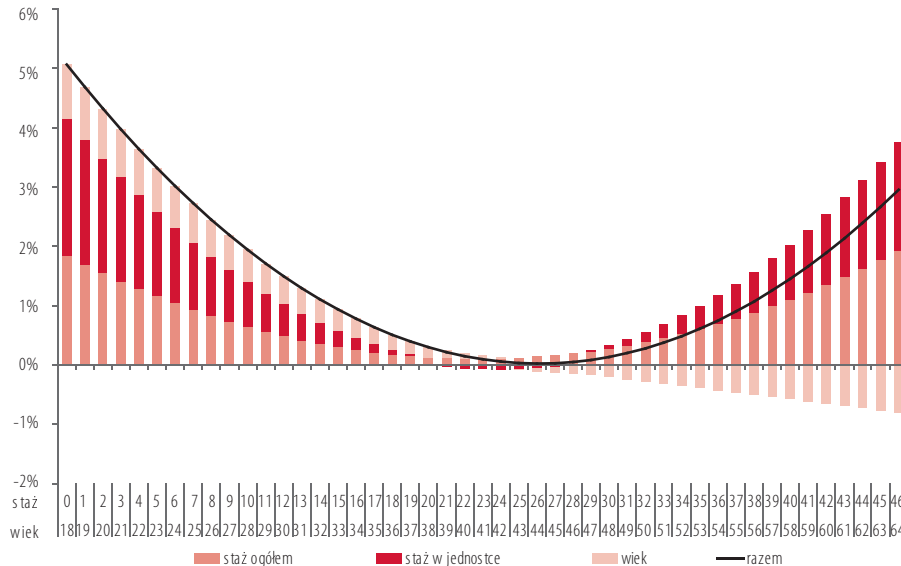
²⁸ Może mieć jednak znaczenie dla szans na znalezienie pracy. Według danych BAEL w IV kw. 2006 r. stopa bezrobocia wśród osób z wykształceniem średnim ogólnokształcącym wynosiła 16,1 proc. wobec 10,9 proc. dla absolwentów szkół średnich zawodowych.

²⁹ Powyższe wyniki nie uległy istotnej zmianie po wyłączeniu z sektora publicznego górnictwa.

emerytury lub renty, podczas gdy pozostałe osoby najczęściej kończą karierę zawodową w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego bądź znacznie wcześniej (por. część I). W rezultacie przeciętne wynagrodzenie rośnie wraz ze stażem pracy w wyniku wyłączenia z próby osób o niskich zarobkach, nawet gdy indywidualne płace nie ulegają zmianie.³⁰ Ponadto, ze względu na przekrojowy charakter danych, zaprezentowane wyżej szacunki nie biorą pod uwagę corocznego wzrostu realnej płacy. Rzeczywisty wzrost wynagrodzenia w wyniku kontynuowania pracy przez kolejny rok jest więc o ok. 3 pkt. proc.³¹ wyższy.

Wykres III.24.

Przybliżone krańcowe stopy wzrostu wynagrodzeń z tytułu dodatkowego roku doświadczenia zawodowego



Uwagi: Przyjęto, że osoba zaczyna pracę w wieku 18 lat i kontynuuje ją w tej samej jednostce do ukończenia 64 lat.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BSW GUS.

Znaczenie ma przy tym zarówno ogólny staż pracy jak i staż w danym zakładzie pracy. Osoby o tym samym stażu pracy ogółem, ale o rok wyższym stażu pracy w jednostce osiągają przeciętnie o 2 proc. wyższe wynagrodzenia. Różnica w wysokości płac z tytułu doświadczenia zdobytego w danym zakładzie pracy maleje wraz ze wzrostem liczby lat przepracowanych w tym zakładzie. W rezultacie premia z tytułu różnic długości doświadczenia zawodowego w jednostce praktycznie zanika po około 10 latach. Podobnie jak w przypadku stażu ogółem dodatni zwrot z posiadania dodatkowego stażu w jednostce (przy tym samym ogólnym poziomie doświadczenia) pojawia się w przypadku osób, których kariera zawodowa przez długi okres (powyżej 35 lat) związana jest z jednym zakładem pracy. Innymi słowy, przeciętnie płace osób posiadających ten sam staż ogółem, ale niższy staż w jednostce są niższe jedynie w pierwszych 10 latach zatrudnienia w zakładzie oraz dla osób z bardzo długim stażem.

Ponadto znaczenie ma nie tylko staż pracy zatrudnionego, ale także wiek. Niższe wynagrodzenia (przy tym samym stażu pracy i pozostałych cechach) osiągają osoby młode oraz osoby w wieku ponad 50 lat. Trudno jasno wskazać czynniki odpowiadające za taki schemat wynagradzania. Po pierwsze, wskazywać on może na istnienie dyskryminacji pewnych grup pracowników ze względu na wiek bądź różnice w wysokości płac progowych w cyklu życia (osoby w *prime-age* mogą stawiać wyższe wymagania płacowe, ponieważ muszą ponosić większe wydatki związane z posiadaniem i wychowywaniem dzieci). Po drugie, oszacowania parametrów przy zmiennych opisujących wiek mogą wskazywać na siłę oddziaływania różnic w charakterystykach (nie uwzględnionych wśród zmiennych objaśniających) poszczególnych kohort. Przykładowo, niski współczynnik dla osób starszych może wynikać ze względnie niższej jakości systemów kształcenia, w ramach których uzyskiwały one kwalifikacje. Po trzecie, szczególnie w zawodach wymagających fizycznego wysiłku, pogarszający się wraz z wiekiem poziom sprawności i stan zdrowia wpływa negatywnie na wydajność pracy.

Sektor, sekcja i liczba zatrudnionych

Sektor prywatny przeciętnie gorzej wynagradza pracowników posiadających te same kwalifikacje niż sektor publiczny (obejmujący jednostki z przewagą własności państwowej, por. przypis 11). Różnica wynosi jednak jedynie ok. 0,5 proc.³², a zatem wyższy o 15-20 proc. poziom przeciętnej płacy w publicznym (por. punkt 3.2) można przypisać przede wszystkim różnej strukturze sektorowej, zawodowej i pod względem wykształcenia w obu sektorach oraz odmiennymi schematami wynagradzania. Jak już wspomniano wcześniej, w sektorze publicznym większy jest odsetek osób z wyższym wykształceniem. Ponadto, rozkład wynagrodzeń w sektorze publicznym jest bardziej skompresowany – osoby o wysokich kwalifikacjach zarabiają mniej, a osoby pracujące w nisko płatnych za-

³⁰ Przekłada się to najprawdopodobniej zarówno na wzrost obserwowanej premii z tytułu stażu oraz zaniżenie wartości bezwzględnej współczynnika przy wieku w końcowej fazie kariery zawodowej.

³¹ Przeciętna dynamika produktywności pracy w Polsce w okresie 1995-2006.

³² Po wyłączeniu górnictwa różnica rośnie do 0,9 proc.



wodach więcej niż w sektorze prywatnym. Potwierdzają to wyniki oszacowań równania płac dla osób pełniących funkcje kierownicze oraz specjalistów³³, wśród których zatrudnienie w sektorze prywatnym oznacza średnio o 7,6 proc. wyższe wynagrodzenie. Wniosek ten pozostaje także w mocy, jeżeli wyłączyć z estymacji sekcje jednoznacznie związane z sektorem publicznym (administracja, edukacja, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, górnictwo) oraz silnie powiązane z nim w przeszłości (energetyka, gazownictwo itd.). Z drugiej strony, sektor publiczny w większym stopniu premiuje staż pracy niż sektor prywatny, co wynika najczęściej z istnienia sztywnych schematów wynagradzania opartych przede wszystkim na stażu, a nie na indywidualnej produktywności.

Z uwagi na wprowadzenie zawodu jako jednej ze zmiennych objaśniających interpretacja oszacowań parametrów przy zmiennych zerowyjedykowych dla poszczególnych sekcji PKD jest utrudniona. Dodatnia (ujemna) wartość parametru oznacza, że osoby pracujące w firmach należących do danej sekcji w uniwersalnych zawodach, tzn. spotykanych także w innych sekcjach (np. dyrektorzy i kierownicy, sprzątaczkę, portierzy, pracownicy usług ochrony), osiągają wyższe (niższe) wynagrodzenia niż w przemyśle. Wysokość oszacowań pozwala zatem na uszeregowanie poszczególnych sekcji według atrakcyjności pobieranych wynagrodzeń **w ramach danego zawodu**. Oszacowania współczynników dla zmiennych charakteryzujących sekcję PKD wskazują, że najlepiej swoich pracowników wynagradzają firmy działające w górnictwie³⁴ oraz pośrednictwie finansowym. Wyżej niż w przemyśle wynagradzani są także pracownicy najemni w rolnictwie, firmach zajmujących się wytwarzaniem i zaopatrywaniem w media, transporcie i łączności oraz administracji publicznej, obronie narodowej i ubezpieczeniach społecznych. Najniższe oszacowanie parametru uzyskano dla służby zdrowia i pomocy społecznej, gdzie wynagrodzenia osób pracujących w zawodach spotykanych także w innych sekcjach są przeciętnie o 11,3 proc. niższe niż w przemyśle.

Wyniki oszacowań wskazują, że rozmiar firmy w istotny sposób wpływa na wysokość osiągniętych wynagrodzeń. Mniejsze firmy wynagradzają swoich pracowników gorzej, przy czym różnice w wysokości osiągniętych wynagrodzeń są znaczne – firmy zatrudniające powyżej 1000 osób płacą swoim pracownikom przeciętnie o 17 proc. więcej niż zakłady 50-100 osobowe oraz o ponad 34 proc. więcej niż przedsiębiorstwa zatrudniające 10-20 pracowników. Negatywna relacja pomiędzy rozmiarem firmy a wysokością wynagrodzeń jest powszechnie obserwowana także w innych krajach (por. m.in. Loveman, Sengenberger (1991)). W literaturze można spotkać wiele wyjaśnień tego fenomenu (por. Oi, Idson (1999)). Po pierwsze, zatrudnienie w dużych firmach wiąże się często z wyższymi wymaganiami (wynikającymi m.in. z efektywniejszej organizacji pracy) i odmienną charakterystyką wykonywanej pracy, które są zawarte *implicite* w umowie o pracę. Przyciągnięcie pracowników o odpowiednich kwalifikacjach wymaga zatem oferowania odpowiednio wysokich płac kompensujących różnice w wymaganiach. Z drugiej strony, duże firmy z uwagi na łatwiejszy dostęp do kapitału i lepsze wyposażenie w nowoczesne technologie (m.in. sprzęt komputerowy) pozwalają pracownikom na osiągnięcie wyższej wydajności. Także skala operacji sama w sobie może być źródłem podwyższonej efektywności. Przykładowo, w handlu i usługach pracownicy dużych firm muszą obsługiwać większą ilość klientów w tym samym czasie niż w małych sklepach czy placówkach usługowych. Po drugie, duże firmy z uwagi na wysokie koszty monitorowania wysiłku pracowników są bardziej skłonne do stosowania płac wydajnościowych. Po trzecie, wraz ze wzrostem rozmiaru działalności maleją koszty pozyskiwania innych czynników produkcji, gdyż spadają koszty uzyskania kredytu oraz pojawia się możliwość korzystania z rabatów ilościowych i negocjacji korzystniejszych cen. Ponadto, duże firmy często dysponują siłą rynkową, a także mają łatwiejszy dostęp do nowoczesnych technologii produkcji. Wszystko to umożliwia im osiągnięcie wyższych przychodów w relacji do kosztów pracy niż w małych przedsiębiorstwach. W rezultacie wyższa jest także nadwyżka do podziału między pracowników a właścicieli kapitału, co zachęca pracowników do organizowania się i podejmowania prób przejęcia części tej nadwyżki. Uwzględnienie w powyższym równaniu płac zmiennej wskazującej czy wynagrodzenie zostało ustalone w układzie zbiorowym pozwala w pewnym stopniu na kontrolowanie wyższego poziomu uzwiązkowienia w dużych firmach, można więc uznać, że nie stanowi on wyjaśnienia dodatniej korelacji pomiędzy wysokością płac a wielkością firmy. Wyższa nadwyżka może jednak nie tylko zachęcać pracowników do forsowania podwyżek płac, ale także daje większe możliwości stosowania płac efektywnościowych przez pracodawców. Po czwarte, duże firmy funkcjonują przeciętnie dłużej niż małe przedsiębiorstwa i charakteryzują się niższym prawdopodobieństwem bankructwa, stąd mają silniejsze bodźce do inwestowania w szkolenia pracowników, gdyż oczekiwany zwrot z inwestycji w kapitał ludzki pracowników jest wyższy (dłuższy jest oczekiwany okres korzystania z nabytych umiejętności i wyższe prawdopodobieństwo realizacji pełnego zysku z inwestycji, także dzięki niższej rotacji pracowników w wyniku stosowania płac wydajnościowych oraz szerszych możliwości rozwoju w ramach firmy). Dodatkowo, duże firmy zlokalizowane są najczęściej w dużych miastach, w których stopa bezrobocia jest niska a płace wysokie, a co za tym idzie znalezienie pracowników o odpowiednich kwalifikacjach wymaga oferowania wysokich wynagrodzeń. Co prawda, w regresji uwzględniona została stopa bezrobocia, jednak na dość dużym poziomie agregacji (województwa), co nie w pełni oddaje zróżnicowanie sytuacji na lokalnych rynkach pracy.

³³ Grupy zawodów oznaczone kodem „1” oraz „2” w Klasyfikacji Zawodów i Specjalności.

³⁴ Z uwagi na uwzględnienie zawodu wśród zmiennych objaśniających trudno ocenić, czy model jest w stanie rozróżnić wysokie wynagrodzenia osób wykonujących zawody charakterystyczne dla górnictwa od wysokiej premii za zatrudnienie w sektorze górniczym tzn. czy możliwa jest prawidłowa identyfikacja współczynnika określającego atrakcyjność zatrudnienia w górnictwie oraz parametru określającego premię z tytułu wykonywania zawodu górniczego. Niemniej jednak uzyskane rezultaty jednoznacznie wskazują na wysoką atrakcyjność zatrudnienia w górnictwie, jeśli brać pod uwagę wysokość osiągniętych płac. Wysokie współczynniki uzyskano zarówno dla zawodów górniczych jak i górnictwa jako sekcji.

Ramka III.7. Wynagrodzenia w mikroprzedsiębiorstwach

Jak zaznaczono wyżej, Badanie Struktury Wynagrodzeń GUS nie obejmuje swoim zasięgiem grupy małych firm (poniżej 10 pracowników). Wiedzy na temat poziomu płac w mikroprzedsiębiorstwach dostarczają natomiast zasoby Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Pomimo, że zawierają one jedynie informację o podstawie wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne, która nie zawsze pokrywa się z wysokością wynagrodzenia brutto, chociażby ze względu na istnienie górnej granicy wysokości składek, to dają przybliżenie relatywnej wysokości płac w poszczególnych grupach przedsiębiorstw (ewentualnie zaniżając nieco wysokość wynagrodzeń w dużych firmach z uwagi na w/w ograniczenia). Dodatkowo, informacji na temat wysokości wynagrodzeń w małych firmach w porównaniu z pozostałymi przedsiębiorstwami dostarcza Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (z zastrzeżeniami co do jakości danych przedstawionymi w ramce III.3).

Tabela III.6.

Przeciętne wynagrodzenia pracowników pełnoetatowych w mikroprzedsiębiorstwach w 2006 r. (firmy 51-100 pracowników = 100)

	ogółem		przemysł		budownictwo		usługi proste		usługi dla firm		usługi nierynkowe	
	ZUS	BAEL	ZUS	BAEL	ZUS	BAEL	ZUS	BAEL	ZUS	BAEL	ZUS	BAEL
5 i mniej	53,1	73,7	60,7	83,7	57,4	70,4	50,3	67,9	53,1	77,6	51,3	79,5
6-20	66,1	87,0	68,9	91,2	64,1	79,8	62,9	84,7	70,5	93,8	73,5	85,0
21-50	85,3	94,2	81,8	97,5	81,1	86,3	83,5	92,9	93,7	92,8	91,2	91,6
51-100	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
101 i więcej	126,9	114,5	141,2	123,1	128,7	106,7	145,5	120,7	97,6	123,8	114,7	111,6

Uwagi: Wskaźniki w pierwszych kolumnach wyliczono na podstawie danych ZUS odnośnie przeciętnego wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe we IX 2006 r. skorygowanych o różnicę w liczbie osób pracujących na niepełny etat ze względu na rozmiar firmy (dane BAEL). Wskaźniki BAEL dotyczą całego 2006 r. Usługi proste – sekcje G-I; usługi dla firm – sekcje J-K; usługi nierynkowe – sekcje L-O.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ZUS i BAEL

Dla obu źródeł danych znajduje potwierdzenie hipoteza wiążąca niższy poziom wynagrodzeń w małych firmach z niższą wydajnością. Jak zaznaczono wyżej, opisana zależność powinna być szczególnie widoczna w handlu i innych usługach, gdzie produktywność pracy jest silnie powiązana z intensywnością napływu klientów. Jak pokazują dane w tabeli III.6, właśnie w usługach prostych przeciętne wynagrodzenia w mikroprzedsiębiorstwach są relatywnie najniższe i sięgają połowy przeciętnego wynagrodzenia w firmach zatrudniających 51-100 osób (w samym handlu relacja ta wynosi 49,4 proc.), podczas gdy w przemyśle różnica w wysokości przeciętnej podstawy wymiaru składki pomiędzy obiema grupami firm sięga 39,3 proc.

Tabela III.6 pokazuje istotne rozbieżności pomiędzy (skorygowanymi) danymi ZUS oraz BAEL, jeśli wziąć pod uwagę relatywny poziom wynagrodzeń w firmach zatrudniających do 5 pracowników. Podczas gdy pierwsze z nich wskazują, że przeciętne wynagrodzenie w mikroprzedsiębiorstwach jest prawie 2 razy niższe niż w jednostkach średniej wielkości (51-100 pracowników), dane ankietowe sugerują rozmiar luk i rzędu 25 proc. Powyższe różnice mogą wynikać z niskiej jakości danych BAEL, w tym szczególnie z braku podawania lub zaniżania wynagrodzeń przez osoby otrzymujące wysokie wynagrodzenia, których z reguły jest więcej w dużych firmach. Z drugiej strony, brak dokładnych danych na temat odsetka osób pracujących na niepełny etat wśród ubezpieczonych w ZUS uniemożliwia wyznaczenie odpowiednich wskaźników w sposób dokładny. Ponadto, respondenci w BAEL podają rzeczywiste płace netto, a nie rejestrowane płace brutto - jak w przypadku danych ZUS, a więc różnice w wartości wskaźników wyliczanych na podstawie obu źródeł mogą wynikać z ukrywania dochodów przez pracowników w małych firmach i, w drugiej kolejności, progresywnego opodatkowania pracy.



Zawód

Dla scharakteryzowania atrakcyjności poszczególnych zawodów pod względem uzyskiwanych wynagrodzeń przeszacowano powyższy model z pominięciem zmiennych charakteryzujących sekcję PKD w jakiej działa firma. Przedstawione rezultaty prezentują zatem atrakcyjność danego zawodu pod względem osiąganego płacy dla osób posiadających te same charakterystyki, jednak bez uwzględnienia rodzaju działalności firmy. W sumie wzięto pod uwagę 112 grup zawodów³⁵ występujących w Badaniu Struktury Wynagrodzeń GUS. Wyniki wraz z przeciętną liczbą godzin pracy w danym zawodzie na podstawie BAEL zaprezentowane zostały w Aneksie VII. Dodatkowo, przedstawiono wartości współczynników skorygowane o różnice w liczbie godzin pracy³⁶, które stanowią przybliżenie godzinowej premii z tytułu wykonywanego zawodu.

Na czele listy najlepiej wynagradzanych zawodów znajdują się dyrektorzy wysokiego szczebla w dużych firmach, a następnie przedstawiciele władz publicznych oraz wyżsi urzędnicy. Wartość oszacowanego parametru dla tej drugiej grupy wskazuje, że chociaż sektor publiczny przeciętnie gorzej wynagradza osoby o wysokich kwalifikacjach, to są w nim także grupy otrzymujące atrakcyjne zarobki w porównaniu z sektorem prywatnym. Wśród zawodów najlepiej wynagradzanych występują przede wszystkim te związane z wykonywaniem funkcji kierowniczych. Osoby pracujące na takich stanowiskach posiadają najczęściej wyjątkowe kwalifikacje i zdolności bądź dokonania w ramach firmy, których uwzględnienie w modelu nie było możliwe (kontrolowany był staż pracy). Ponadto najczęściej rzeczywisty czas pracy przekracza w takich zawodach 40 godzin (a więc atrakcyjność godzinowych wynagrodzeń w tych zawodach jest niższa niż to wynika z wysokości wynagrodzeń miesięcznych). Poza tym najlepiej wynagradzani są specjaliści różnych profesji, przy czym w tej grupie najwyższe płace w porównaniu z osobami o tym samym poziomie kwalifikacji i pracujących w podobnych firmach otrzymują prawnicy, informatycy oraz specjaliści zajmujący się sprawami ekonomicznymi i zarządzania (ekonomiści, finansiści, specjaliści ds. HR, specjaliści ds. rynku nieruchomości). Wysoko w rankingu zawodów plasują się ponadto lekarze, specjaliści kultury i sztuki, inżynierowie, specjaliści administracji publicznej oraz nauczyciele szkół wyższych, przy czym ostatnia z wymienionych grup wyróżnia się wyraźnie niższym przeciętnym tygodniowym czasem pracy. Także stosunkowo niski wymiar rzeczywistego czasu pracy specjalistów administracji publicznej w porównaniu z pozostałymi grupami specjalistów podwyższa atrakcyjność zatrudnienia w tym zawodzie.

Zastanawiająca jest wysoka premia z tytułu wykonywanego zawodu dla nauczycieli szkół specjalnych, która przewyższa wartość współczynnika dla nauczycieli szkół wyższych. Po części wynika ona z istnienia dodatków za warunki pracy dla osób uczących w szkołach specjalnych. Wysokość tych dodatków może wynosić do 50 proc. zasadniczego wynagrodzenia, jednak najczęściej kształtuje się w okolicach 15-30 proc. regularnej płacy. Wysoka wartość parametru dla tej grupy wynika zatem prawdopodobnie ze stosunkowo wysokiego wynagrodzenia bazowego (co jest związane m.in. z uciążliwością warunków pracy i wyższym od innych nauczycieli o ok. 1-2 godziny przeciętnym tygodniowym wymiarem czasu pracy).

W pierwszej 20 znaleźli się ponadto marynarze, piloci i oficerowie żeglugi morskiej oraz powietrznej, co wynika ze specyficznego charakteru tego typu zawodów m.in. wyjątkowych wymagań kwalifikacyjnych oraz długiego faktycznego czasu pracy (mierzonego jako czas pozostawania do dyspozycji pracodawcy). Na uwagę zwraca wysoka pozycja górników, którzy zarabiają o blisko 44 proc. więcej niż operatorzy obrabiarek posiadający taki sam poziom wykształcenia (oraz staż, rodzaj umowy itd.) oraz operatorów maszyn i urządzeń wydobywczych, których wynagrodzenie jest o 26 proc. wyższe w stosunku do kategorii odniesienia. Dla porównania, praca operatorów maszyn i urządzeń hutniczych czy osób należących do grupy zawodów „formierze odlewniczy, spawacze, blacharze, monterzy konstrukcji metalowych i pokrewni”³⁷, które wiążą się z podobną wypadkowością i szkodliwością jak zawody górnicze³⁸, łączy się z wynagrodzeniem wyższym od płacy operatora obrabiarki *ceteris paribus* o 13,1 proc. i 9,8 proc. Atrakcyjność pracy w zawodach związanych z górnictwem podwyższają ponadto korzystne rozwiązania emerytalne. Wysoką premię z tytułu wykonywania prac górniczych należy przede wszystkim przypisać wyjątkowo silnej pozycji związków zawodowych w sektorze górniczym, które forsują wysokie podwyżki płac. Nie bez znaczenia był też fakt dofinansowywania spółek górniczych z budżetu centralnego, co osłabiało motywację do trzymania w ryzach kosztów zatrudnienia i maksymalizacji zysków.

W dolnej części rankingu dominują zawody niewymagające specjalistycznych kwalifikacji oraz zawody związane z pracą w niskoprodukcyjnych sektorach takich jak rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo. Ponadto w końcowej dwudziestce znaleźli się pracownicy związani z przemysłem włókienniczym i pokrewnymi, które z uwagi na silną presję konkurencyjną ze strony krajów o niskich kosztach siły roboczej (np. Chiny) nie są w stanie oferować atrakcyjnych stawek wynagrodzeń.

³⁵ Pominięto duchownych. Zawody kierownicze podzielono na osobne kategorie ze względu na rozmiar firmy. Zastosowano przy tym następującą taksonomię firm: małe przedsiębiorstwa - 10-19 pracowników; średnie - 20-249; duże - 250 i więcej.

³⁶ Od wartości oszacowanego parametru odjęto różnicę logarytmu przeciętnego tygodniowego czasu pracy dla danego zawodu oraz kategorii odniesienia (kowale, ślusarze i pokrewni).

³⁷ W tej grupie spawacze stanowią 2/3 wszystkich zatrudnionych, 14 proc. przypada na robotników przygotowujących i wznoszących konstrukcje metalowe, a 10 proc. na formierzy odlewniczych.

³⁸ Według danych GUS na temat liczby poszkodowanych w wypadkach przy pracy w 2006 r. odsetek osób poszkodowanych w wypadkach wśród górników i operatorów maszyn wydobywczych wynosił 2 proc. i 0,6 proc. odpowiednio, podczas gdy wśród spawaczy i pokrewnych oraz operatorów maszyn hutniczych było to 4 proc. i 1,2 proc. Nawet biorąc pod uwagę częstość występowania chorób zawodowych w górnictwie (według danych CIOP w 2005 r. w górnictwie zanotowano 532 przypadki chorób zawodowych), należy uznać, że poziom wypadkowości i szkodliwości przywołanych zawodów jest zbliżony.

Ramka III.8. Godzinowe stawki wynagrodzeń nauczycieli

Porównywanie stawek wynagrodzeń nauczycieli z innymi zawodami następuje pewnych trudności z uwagi na specyficzne uregulowania czasu pracy tej grupy zawodowej. Zgodnie z Kartą Nauczyciela obowiązkowy tygodniowy wymiar zajęć dydaktycznych dla większości nauczycieli na poziomie podstawowym, gimnazjalnym i średnim wynosi 18 godzin. Nie obejmuje on jednak czasu poświęcanego na przygotowanie się do zajęć, sprawdzanie prac domowych, spotkania z rodzicami itp. Czas ten przeważnie nie jest monitorowany przez pracodawców, stąd brakuje administracyjnych danych na temat rzeczywistego wymiaru czasu pracy nauczycieli. Informacji na ten temat dostarcza ankietowe Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności, w ramach którego respondenci podają rzeczywistą liczbę godzin przepracowanych w tygodniu poprzedzającym badanie (z uwzględnieniem m.in. nieopłaconych nadgodzin).

Tabela III.7.
Przeciętny tygodniowy czas pracy i godzinowa stawka wynagrodzenia nauczycieli

	2006 r.	2006 r. (bez świąt)	III, VI, IX, X, XI 2006 r.	stawka godzinowa (zł)
Nauczyciele szkół wyższych	35,6 (278)	36 (263)	34,6 (143)	30,4
Nauczyciele gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych	26,9 (939)	27 (918)	26,6 (518)	25,6
Nauczyciele szkół podstawowych i przedszkoli	25,9 (1217)	25,9 (1191)	25,9 (652)	25,0
Nauczyciele szkół specjalnych	28,5 (51)	28,8 (49)	27,4 (28)	28,5
Pozostali specjaliści szkolnictwa i wychowawcy	33,6 (281)	33,8 (271)	33,8 (131)	19,2

Uwagi: Dane oczyszczono z obserwacji, dla których przeciętna liczba godzin pracy w tygodniu nie przekracza 18 h. W nawiasach podano liczebności próby. Stawka godzinowa została wyliczona na podstawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w X 2006 r. oraz przeciętnej liczby godzin pracy w wybranych miesiącach 2006 r. (kolumna czwarta).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z BAEL i BSW GUS.

Zgodnie z danymi BAEL w 2006 r. przeciętny tygodniowy czas pracy nauczycieli w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach średnich przekraczał o ok. 8-9 godzin liczbę (obowiązkowych) godzin zajęć. Z uwagi na większą niż w innych zawodach liczbę dni wolnych w okolicy świąt, średnia roczna może zaniżać przeciętną tygodniową liczbę godzin pracy nauczycieli. Szacunki tygodniowego wymiaru czasu pracy skorygowano zatem na dwa sposoby. W pierwszym przypadku z próby wyłączono osoby, które w ankiecie BAEL stwierdziły, że pracowały krócej niż zwykle z powodu świąt, w drugim - ograniczono zakres próby do miesięcy, w których w 2006 nie występowały okresy związane ze świętami, feriami bądź innym dodatkowym czasem wolnym dla nauczycieli (np. matury). W obu przypadkach uzyskane rezultaty były zbliżone do pierwotnych szacunków. Wykorzystując dane na temat czasu pracy z BAEL, na podstawie przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń z BSW oszacowano godzinowe stawki wynagrodzeń nauczycieli. Uzyskane rezultaty wskazują, że nauczyciele szkół podstawowych, gimnazjów oraz szkół średnich są wynagradzani równie atrakcyjnie jak informatycy czy kierownicy działalności podstawowej, a lepiej niż np. lekarze, natomiast nauczyciele szkół wyższych i specjalnych zarabiają gorzej jedynie od kierowników wysokiego szczebla, wyższych urzędników, prawników oraz pracowników transportu morskiego i żeglugi. Wysoką pozycję nauczycieli w rankingu ze względu na płace godzinowe potwierdzają także skorygowane oszacowania regresji płac zaprezentowane w Aneksie VII. Nieco gorzej, w porównaniu z innymi zawodami wyglądają wynagrodzenia młodych nauczycieli szkół podstawowych, gimnazjów i szkół średnich (ze stażem pracy nie przekraczającym 1 roku, w tej grupie, z uwagi na wymagania kwalifikacyjne, dominują prawdopodobnie nauczyciele stażyści). Ich zarobki godzinowe³⁹ są dużo niższe niż niedoświadczonych informatyków, prawników czy specjalistów ds. ekonomicznych, ale zbliżone do płac młodych specjalistów nauk społecznych, administracji publicznej i wyższe od płac lekarzy. Podobnie jak w całej populacji, atrakcyjnie wynagradzani są za to niedoświadczeni nauczyciele szkół wyższych oraz szkół specjalnych.

Należy przy tym pamiętać, że dane BAEL oparte są wyłącznie na deklaracjach osób ankietowanych, a więc z reguły obciążone są pewnym błędem wynikającym z udzielania niedokładnych odpowiedzi. Fakt, że prawie co trzeci nauczyciel wskazał rzeczywistą liczbę godzin w okolicach 18-20 może sugerować, że część respondentów z tej grupy podawała liczbę godzin zajęć dydaktycznych bądź czas spędzony w szkole zamiast faktycznej liczby godzin pracy. Powyższe szacunki należy traktować zatem z pewną ostrożnością. Dokładne określenie wysokości płac nauczycieli wymaga dalszych badań na temat faktycznego czasu pracy nauczycieli⁴⁰. Z drugiej strony, korzystne rozwiązania odnośnie długości urlopów wypoczynkowych sprawiają, że zamieszczone wyżej przeciętne godzinowe stawki płac nauczycieli wyliczone na podstawie przeciętnej tygodniowej liczby godzin pracy zaniżają faktyczną wysokość płac w tej grupie.

³⁹ Przyjęto, że przeciętny tygodniowy wymiar czasu pracy jest taki sam jak dla ogółu nauczycieli w danym zawodzie. Założenie to stanowi pewne uproszczenie. Można przypuszczać, że czas pracy nauczycieli stażystów nieco przekracza średnią dla ogółu pracujących nauczycieli z uwagi na konieczność opracowywania planów rozwoju zawodowego, konspektów do zajęć itp. w okresie odbywania stażu, a w rezultacie uzyskane oszacowania w pewnym stopniu zawyżają atrakcyjność godzinowych stawek młodych nauczycieli. Niska liczebność próby nie pozwala jednak na określenie przeciętnego czasu pracy nauczycieli stażystów na podstawie BAEL.

⁴⁰ Szacunek *ad hoc* po wyłączeniu nauczycieli podających czas pracy poniżej 21 h pokazuje, że pod względem stawek godzinowych zarobki nauczycieli szkół podstawowych, gimnazjów, liceów i techników plasują się w okolicach płac lekarzy, specjalistów do spraw ekonomicznych, kierowników małych firm czy specjalistów administracji publicznej.

Rodzaj umowy, sposób ustalania wynagrodzeń oraz wymiar czasu pracy

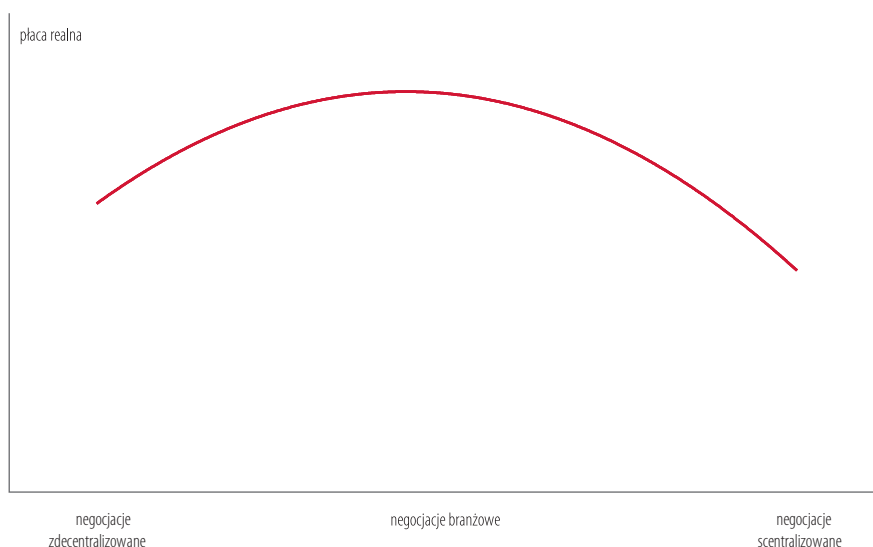
Osoby zatrudnione na czas określony z reguły pobierają niższe wynagrodzenia niż pracownicy zatrudnieni na podstawie kontraktów na czas nieokreślony. Najczęściej na czas określony zawierane są umowy z pracownikami, których doświadczenie zawodowe i udokumentowane kwalifikacje nie pozwalają na dokładną ocenę przydatności do wykonywania proponowanej pracy i zatrudnienie na czas nieokreślony (por. część II). Można także oczekiwać, że do tej grupy relatywnie częściej trafiają osoby, które posiadają niższy poziom kwalifikacji nie opisany przez zmienne uwzględnione w modelu (poziom wykształcenia, staż, zawód itd.). W rezultacie osiągają one niższe wynagrodzenia niż lepiej wykwalifikowani pracownicy zatrudnieni w ramach umów na czas nieokreślony.

Ramka III.9. Hipoteza Calmforsa-Driffilla

Zgodnie z hipotezą postawioną przez Calmforsa i Driffilla (1988) odmienne poziomy centralizacji negocjacji płacowych mogą wiązać się z różnym poziomem płac realnych, a co za tym idzie rozmiarem bezrobocia, przy czym zarówno systemy całkowicie zdecentralizowane (negocjacje na poziomie firm) jak i silnie scentralizowane (negocjacje na poziomie narodowym) wiążą się z niższym poziomem płac i niższym bezrobociem niż warianty pośrednie (np. negocjacje na poziomie branżowym). Tradycyjny argument odwołuje się do stopnia internalizacji efektów zewnętrznych związanych z podwyżkami płac. W przypadku modeli negocjacji z daleko posuniętą decentralizacją konkurencja pomiędzy firmami nie pozwala na forsowanie wysokich podwyżek płac, gdyż niosłyby one za sobą utratę pozycji konkurencyjnej firmy i redukcję zatrudnienia. Podobnie, w negocjacjach scentralizowanych związki biorą pod uwagę wpływ swoich decyzji na całą gospodarkę, w tym spadek zatrudnienia w wyniku nadmiernej presji płacowej, co powstrzymuje je przed windowaniem wynagrodzeń.

Wykres III.25.

Zależność pomiędzy stopniem koordynacji negocjacji płacowych a poziomem płac



Źródło: Calmfors (1993)

Powyższy argument został nieco zmodyfikowany przez Calmforsa (1993). Po pierwsze, konkurencja monopolistyczna na rynku produktów (w przeciwieństwie do zakładanej wyżej doskonałej konkurencji) zwiększa przestrzeń do podwyżek płac w systemach zdecentralizowanych. Po drugie, otwarcie gospodarki sprawia, że podwyżki płac nie przekładają się w pełni na poziom cen z uwagi na import dóbr, co w systemie scentralizowanym stwarza pewne pole do forsowania przez związki podwyżek płac bez ekwiwalentnego wzrostu inflacji. Z drugiej strony, konkurencja ze strony producentów zagranicznych prowadzi do ograniczenia żądań płacowych w negocjacjach branżowych. Po czwarte, analiza wpływu dodatkowych efektów zewnętrznych nie uwzględnionych w tradycyjnym argumentie (por. Calmfors (1993)) jak i odwołanie się do wniosków płynących z teorii insider-outsider przemawia za przewagą systemu scentralizowanego nad zdecentralizowanym. Podsumowując, Calmfors sugeruje, że rzeczywista relacja pomiędzy stopniem centralizacji negocjacji a wysokością płac i bezrobocia jest zbliżona do zaprezentowanej na powyższym wykresie.

Co ciekawe, w porównaniu do tradycyjnych umów o pracę przeciętna wysokość płac jest większa w przypadku, gdy wynagrodzenia są ustalane w ponadzakładowych układach pracy, a niższa gdy układ pracy zawierany jest na poziomie zakładowym, co jest, z jednej strony, zgodne z hipotezą wysuniętą przez Calmforsa oraz Driffilla (1988) mówiącą, że układy zbiorowe zawierane na poziomie branżowym (większość ponadzakładowych układów pracy ma taki charakter) łączą się z wyższymi wynagrodzeniami niż porozumienia zawierane w ramach danych przedsiębiorstw (układy zakładowe) czy układy na poziomie ponadbranżowym. Z drugiej strony, niższy poziom wynagrodzeń ustalanych w ramach układów zakładowych w porównaniu z indywidualnymi umowami o pracę wskazuje, że w ramach grupy systemów zdecentralizowanych niższy poziom centralizacji nie pociąga za sobą niższego poziomu płac. Otrzymany wynik nie

musi przy tym wskazywać na zakłócenie relacji postulowanej przez Calmforsa-Driffilla i może być wyłącznie pochodną wolniejszej reakcji płac ustalanych w ramach układów zbiorowych na poprawę sytuacji na rynku pracy obserwowaną w 2006 r. przy zachowaniu długookresowej dodatniej różnicy pomiędzy poziomem wynagrodzeń w układach zbiorowych i indywidualnych kontraktach.

Oszacowania parametrów przy zmiennych opisujących wymiar czasu pracy wskazują na negatywną korelację pomiędzy wymiarem etatu a wysokością wynagrodzenia. Osoby pracujące w wymiarze nie przekraczającym $\frac{1}{4}$ etatu zarabiają średnio o 5,4 proc. mniej w przeliczeniu na pełny etat niż pracownicy pełnoetatowi, podczas gdy zatrudnienie na pół etatu⁴¹ wiąże się ze zmniejszeniem wynagrodzenia o 2,8 proc. Wynika to częściowo z występującej w Polsce progresji podatkowej. Przykładowo różnica między wysokością wynagrodzenia brutto i netto dla osoby zarabiającej na pełnym etacie 2000 zł stanowiła na początku 2007 r. 32 proc. wynagrodzenia brutto, natomiast gdyby osoba ta została zatrudniona na niepełny etat za połowę dotychczasowego wynagrodzenia wysokość obciążeń zmalałaby do 24 proc. W rezultacie, redukcji wymiaru czasu pracy przy zachowaniu tej samej wysokości wynagrodzenia netto w przeliczeniu na pełny etat towarzyszy bardziej niż proporcjonalne obniżenie wynagrodzenia brutto. W przytoczonym przykładzie osoba pracująca na pół etatu osiągnie takie samo wynagrodzenie netto w przeliczeniu na pełny etat, gdy jej płaca brutto spadnie do 950 zł, czyli 1900 zł w przeliczeniu na pełny etat, co odpowiada 5 proc. spadkowi wynagrodzenia brutto. W takiej sytuacji powyższe oszacowania sugerowałyby występowanie raczej premii z tytułu redukcji wymiaru czasu pracy, jeśli wziąć pod uwagę wynagrodzenie netto. Należy jednak pamiętać, że w Polsce znacząca progresja podatkowa występuje jedynie dla wynagrodzeń nie przekraczających ok. 2000 zł. Trudno ocenić, czy efekt progresji podatkowej ma dominujące znaczenie, jeśli chodzi o zależność pomiędzy wymiarem czasu pracy a wysokością otrzymywanego wynagrodzenia. Biorąc pod uwagę, że w 2006 r. 60 proc. osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy osiągało wynagrodzenie w przeliczeniu na pełny etat nie przekraczające 2000 zł, można uznać, że czynnik ten w istotny sposób zaniża oszacowania parametrów przy zmiennych opisujących wymiar czasu pracy.

⁴¹ W grupie zatrudnionych na 0,26-0,5 etatu 80 proc. stanowią osoby, które w październiku 2006 r. przepracowały dokładnie pół etatu.



Podsumowanie

Elastyczność płac realnych stanowi jeden z głównych warunków szybkiej absorpcji makroekonomicznych zaburzeń o charakterze popytowym, ograniczając ich koszty w postaci silnego spadku zatrudnienia i wzrostu bezrobocia. Analiza kształtowania się płac realnych w polskiej gospodarce w obliczu kryzysu rosyjskiego wskazuje jednak na istnienie sztywności realnych w procesie ustalania wynagrodzeń w tym okresie. Pomimo silnego wzrostu bezrobocia po 1998 roku dynamika płac nie osłabła, co prawdopodobnie wzmocniło marazm na polskim rynku pracy utrzymujący się przez następne kilka lat. Co więcej, presja na wzrost płac potęgowana była przez dezaktywizację części siły roboczej korzystającej z szerokiej dostępności transferów społecznych. Spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia w największym stopniu dotknął przy tym osoby o niskich kwalifikacjach. Ceną za brak niezbędnej elastyczności wynagrodzeń był więc wzrost ryzyka utraty zatrudnienia wśród osób znajdujących się i tak w najgorszej sytuacji na rynku pracy. Polski rynek pracy okazał się zatem mało elastyczny, a przez to mało bezpieczny. Dopiero silne pogorszenie sytuacji na rynku pracy wraz ze zmianami instytucjonalnymi równoważącymi interesy osób zatrudnionych i bezrobotnych osłabiło dynamikę płac realnych w okresie spowolnienia gospodarczego. Dla porównania, w krajach bałtyckich, gdzie w następstwie kryzysu rosyjskiego dynamika wynagrodzeń realnych istotnie się obniżyła, skutki spowolnienia dla zatrudnienia i bezrobocia utrzymywały się znacznie krócej i były zdecydowanie mniej dotkliwe niż w Polsce.

Istotne przyspieszenie wzrostu płac w ostatnim okresie postrzegać można jako naturalną konsekwencję poprawy sytuacji na rynku pracy i wynikającej z niej zmiany relatywnej siły negocjacyjnej między pracownikami a pracodawcami. W efekcie w ostatnich 2-3 latach mamy do czynienia z nadrobieniem, powstałego w latach 2001-2005, dystansu między wydajnością pracy a poziomem płac realnych. Można oczekiwać, że w najbliższym okresie luka pomiędzy tymi obiema wielkościami zostanie domknięta. W takiej sytuacji dalsze utrzymywanie się silnej presji płacowej prowadzić może do osłabienia pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki.

Procesy transformacji gospodarczej oraz konwergencji poziomu rozwoju gospodarczego w Polsce do poziomów notowanych w krajach UE wraz z nakładającymi się na nie wahaniem koniunkturalnymi przekładały się w różnym stopniu na sytuację dochodową poszczególnych grup zawodowych. W rezultacie nierówności płacowe w ostatnich kilkunastu latach istotnie wzrosły, zarówno wśród lepiej jak i gorzej wynagradzanych pracowników. Zmiany te wiązały się przede wszystkim z rosnącym zwrotem z edukacji, wzrostem premii z tytułu wykonywania funkcji kierowniczych oraz innych zawodów wymagających znacznych kwalifikacji (specjaliści, technicy) i premii z tytułu doświadczenia. Coraz większe znaczenie odgrywały indywidualne charakterystyki pracowników, tylko częściowo związane z ich nominalnym poziomem wykształcenia – jak jego jakość, znajomość języków obcych, umiejętność samodzielnego wykonywania powierzonych zadań czy też zdolności interpersonalne. Zróżnicowanie wynagrodzeń w Polsce utrzymywało się przy tym na poziomie porównywalnym z innymi krajami regionu, co wskazuje na podobieństwo procesów zachodzących w Polsce i innych państwach postkomunistycznych.

Głębsze spojrzenie na rozkład płac w polskiej gospodarce wskazuje na nieefektywność systemów wynagradzania funkcjonujących w sektorze publicznym, w tym zwłaszcza w należących do państwa przedsiębiorstwach produkcyjnych i usługowych oraz administracji publicznej. Jednostki z dominującym udziałem własności publicznej (w tym urzędy) relatywnie lepiej, w porównaniu z sektorem prywatnym, wynagradzają pracowników z niższym lub średnim poziomem kwalifikacji, kompresując płace osób z wykształceniem wyższym. Wynika to zarówno z ograniczeń narzuconych przez tzw. „ustawę kominową” jak i mechanicznego powiązania poziomu wypłacanych wynagrodzeń ze stażem pracy, bez uwzględnienia różnic wynikających z jej faktycznej produktywności. W rezultacie, mało elastyczny system wynagradzania w sektorze publicznym z jednej strony zwiększa koszty płacowe, z drugiej - ogranicza możliwości przyciągania dobrze wykształconych kadr. Ponadto, wynagrodzenia w sektorze publicznym słabiej reagują na wahania cykliczne, co prowadzi do fluktuacji atrakcyjności płacowej tego sektora w relacji do firm prywatnych. Osłabienie koniunktury powoduje wzrost płac w jednostkach publicznych w stosunku do sektora prywatnego, natomiast przyspieszenie gospodarcze podnosi atrakcyjność pracodawców prywatnych.

Luka płacowa kobiet i mężczyzn w Polsce jest relatywnie niska w porównaniu międzynarodowym. Niemniej jednak nawet po uwzględnieniu różnic w charakterystykach indywidualnych (jak poziom wykształcenia czy długość stażu pracy) i miejsca pracy (sektor, zawód, wielkość firmy) oraz czasie pracy, kobiety zarabiają od kilku do kilkunastu procent mniej niż mężczyźni. Trudno jednak jednoznacznie określić, w jakim stopniu luka ta wynika z istnienia dyskryminacji płacowej, a w jakim z nieobserwowanych w danych różnic w wykonywanej pracy (np. zakresie odpowiedzialności, wymaganiach, dyspozycyjności itd.). Fakt, że wyraźnie wyższe różnice w wysokości płac pomiędzy kobietami i mężczyznami obserwujemy wśród osób otrzymujących wysokie wynagrodzenia, sugeruje, że znaczną część luki płacowej można przypisać niezajmowaniem przez kobiety wysokich, dobrze płatnych stanowisk, a nie dyskryminacji płacowej *sensu stricto*. To jednak, czy zjawisko to ma swoją przyczynę w realnych barierach utrudniających awans kobiet w strukturach firm (tzw. „szklany sufit”) czy też jest ono raczej konsekwencją odmiennych preferencji kobiet i mężczyzn, determinujących inne modele kariery zawodowej, wymaga dalszych badań.

Porównanie atrakcyjności wynagrodzeń w poszczególnych zawodach wyraźnie pokazuje, że osoby pracujące w górnictwie cieszą się wyjątkowo wysoką premią z tytułu wykonywanego zawodu w porównaniu z innymi profesjami wymagającymi podobnych kwalifikacji. Wbrew obiegowym opiniom, wydaje się, że także zarobki nauczycieli pozostają na wysokim poziomie. Nieco niższe płace pobierają młodzi nauczyciele, jednak ich pozycja w strukturze płac pracowników bez doświadczenia zawodowego cały czas jest relatywnie wysoka. Problemem w tej grupie zawodowej nie są zatem niskie płace godzinowe, ale niski wymiar czasu pracy, nie pozwalający na osiągnięcie miesięcznych zarobków na atrakcyjnym poziomie.

Podsumowując, w ostatnich latach struktura wynagrodzeń w Polsce uległa głębokiemu przeobrażeniu, skutkując narastającymi nierównościami płacowymi i zwiększaniem się udziału w ogóle pracowników tych o relatywnie niskich zarobkach. Można przypuszczać, że wobec niedopasowań strukturalnych na polskim rynku pracy, obserwowany w gospodarce światowej wzrost popytu na wyższe kwalifikacje, związany z charakterem postępu technologicznego w ostatnich dekadach, prowadzić może do dalszego zwiększania się dyspersji płac. Stawia to przed polityką społeczną oraz polityką rynku pracy szereg istotnych wyzwań koncentrujących się zwłaszcza w obszarze podnoszenia kwalifikacji i wyrównywania szans zawodowych różnych grup społecznych. Jej ważnym elementem będzie bez wątpienia problematyka zatrudnienia i wynagradzania pracowników o najniższych kwalifikacjach.

Część **IV.** Aktywne polityki
na elastycznym rynku pracy

Autorzy:

Jacek Bieliński
Magdalena Bober
Małgorzata Sarzańska
Julian Zawistowski

115	Wstęp
116	1. Aktywne polityki rynku pracy w świetle doświadczeń międzynarodowych
116	1.1. Rodzaje aktywnych polityk rynku pracy
118	1.2. Aktywne polityki rynku pracy w świetle teorii ekonomii
121	1.3. Aktywne polityki rynku pracy w świetle doświadczeń międzynarodowych
123	1.4. Skuteczność ALMP – jakie programy działają i wobec kogo?
129	1.5. Aktywne polityki rynku pracy w wybranych państwach OECD – studia przypadków
132	2. Aktywne polityki rynku pracy w Polsce w 2007
132	2.1. Organizacja polityki rynku pracy w Polsce
134	2.2. Finansowanie polityk rynku pracy
136	2.3. Ewolucja ALMP – zmiany według instrumentów
144	2.4. Podsumowanie
145	3. Badanie skuteczności aktywnych polityk rynku pracy w Polsce
145	3.1. Sposób doboru próby do badania ankietowego
146	3.2. Udział w ALMP a przepływy na rynku pracy
147	3.3. Skuteczność ALMP – model logitowy
151	3.4. Skuteczność ALMP – wyniki analizy metodą <i>propensity score matching</i> (PSM)
157	Podsumowanie

SPIS TABEL

- 120 **Tabela IV.1.** Oddziaływanie ALMP na rynek pracy - efekty na poziomie indywidualnym i zagregowanym
- 121 **Tabela IV.2.** Stopa zastąpienia brutto zasiłku dla bezrobotnych w latach 1965-2005
- 126 **Tabela IV.3.** Badania makroekonometryczne skuteczności ALMP
- 128 **Tabela IV.4.** Monitorowanie poszukiwań pracy - częstotliwość weryfikacji
- 132 **Tabela IV.5.** Zalety i problemy związane z kontraktowaniem usług zatrudnieniowych przez UWW w Holandii
- 147 **Tabela IV.6.** Uczestnictwo w ALMP a przepływy na rynku pracy (w proc. danej grupy bezrobotnych)
- 150 **Tabela IV.7.** Wyniki modeli logitowych przepływów z bezrobocia do zatrudnienia
- 152 **Tabela IV.8.** Efekt ALMP brutto, netto oraz skala selekcji (w pkt. proc.)

SPIS RAMEK

- 117 **Ramka IV.1.** Klasyfikacja polityk rynku pracy stosowana przez Eurostat i OECD
- 118 **Ramka IV.2.** Skąd się bierze bezrobocie w modelach poszukiwań?
- 119 **Ramka IV.3.** Efekty zewnętrzne ALMP
- 123 **Ramka IV.4.** Mikroekonometryczne badania skuteczności ALMP – metody eksperymentalne a nieeksperymentalne
- 135 **Ramka IV.5.** Fundusz pracy
- 136 **Ramka IV.6.** Grupy w szczególnej sytuacji na rynku pracy

SPIS WYKRESÓW

- 117 **Wykres IV.1.** Wydatki na aktywne polityki rynku pracy w państwach OECD w 2005 roku
- 121 **Wykres IV.2.** Udział wydatków na aktywne i pasywne polityki rynku pracy w PKB w UE15 w latach 1980 – 2001
- 122 **Wykres IV.3.** Średnie zmiany poziomu wydatków na ALMP (jako proc. PKB) w UE15* w latach 1998 – 2005 (rok 1998 = 1)
- 133 **Wykres IV.4.** Liczba pracowników PUP ogółem oraz pośredników pracy i doradców zawodowych w latach 2000-2006 oraz struktura odpływu z zatrudnienia w PUP w latach 2003-2006
- 134 **Wykres IV.5.** Struktura dochodów Funduszu Pracy (lewa oś) oraz dochody FP jako proc. PKB (prawa oś) w latach 2000-2007
- 135 **Wykres IV.6.** Wydatki na aktywne i pasywne polityki rynku pracy (panel lewy 2000=100) oraz struktura wydatków z Funduszu Pracy w latach 1999 – 2006 (panel prawy)
- 136 **Wykres IV.7.** Struktura wydatków z FP według kategorii polityk rynku pracy w latach 2000-2007
- 137 **Wykres IV.8.** Uczestnicy ALMP w Polsce w latach 2000-2006
- 138 **Wykres IV.9.** Osoby korzystające z usług rynku pracy w latach 2000-2006
- 139 **Wykres IV.10.** Struktura osób bezrobotnych korzystających z poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej grupowanej według wieku oraz w odniesieniu do populacji bezrobotnych według wieku w 2006 r
- 139 **Wykres IV.11.** Struktura osób bezrobotnych korzystających z poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej grupowanej według długości pozostawania w bezrobociu oraz w odniesieniu do populacji bezrobotnych w danej grupie w 2006 r.
- 140 **Wykres IV.12.** Uczestnicy działań rynku pracy w latach 2000-2007
- 140 **Wykres IV.13.** Uczestnicy szkoleń organizowanych przez PUP, staży oraz przygotowania zawodowego w miejscu pracy w latach 2000-2007
- 141 **Wykres IV.14.** Struktura uczestników szkoleń wg wieku oraz wykształcenia w odniesieniu do udziału poszczególnych grup w ogóle bezrobotnych (w pkt. proc.)
- 142 **Wykres IV.15.** Uczestnicy działań w zakresie wsparcia zatrudnienia w latach 2000-2007
- 143 **Wykres IV.16.** Uczestnicy działań z kategorii LMP 6 w latach 2000-2007
- 144 **Wykres IV.17.** Osoby, które uzyskały pożyczkę, lub dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej

- 147 **Wykres IV.18.** Wybrane cechy społeczno – demograficzne beneficjentów programów ALMP (w proc. danej grupy uczestników)
- 151 **Wykres IV.19.** Efekt ALMP brutto i efekt ALMP netto (w pkt. proc.)
- 152 **Wykres IV.20.** Skuteczność szkoleń (lewy wykres) oraz staży lub przygotowania zawodowego w miejscu pracy (prawy wykres) wg typu powiatu (w pkt. proc.)
- 153 **Wykres IV.21.** Odsetek bezrobotnych korzystających ze wsparcia w ramach ALMP w 2006 r.
- 154 **Wykres IV.22.** Skuteczność ALMP wg programu, grupy wieku i wykształcenia (w pkt. proc.)
- 155 **Wykres IV.23.** Skuteczność ALMP wg programu i okresu pozostawania w bezrobociu (w pkt. proc.)
- 156 **Wykres IV.24.** Efektywność ALMP – efekty netto a wydatki w 2006 r.

Wstęp

Aktywne polityki rynku pracy (ALMP) są ważnym elementem współczesnej polityki społeczno-gospodarczej państw rozwiniętych. Od lat siedemdziesiątych XX wieku przeszły one w polityce gospodarczej drogę od intensywnego stosowania polityk pasywnych, poprzez ich ograniczanie i ekspansję polityk aktywnych do dzisiejszego paradygmatu złożonej i wieloaspektowej polityki społeczno-gospodarczej, wyznaczanego przez *Strategię lizbońską* Unii Europejskiej oraz *Strategię zatrudnienia* OECD. W polityce tej ALMP odgrywają ważną rolę – dzięki nim do wspólnego mianownika zostają sprowadzone dwa, pozornie przeciwstawne cele polityki gospodarczej: troska o wysoką adaptacyjność i elastyczność gospodarki, w tym rynku pracy, z dążeniem do zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego i stabilności wszystkim obywatelom, także tym zagrożonym utratą pracy w wyniku przekształceń mających miejsce w gospodarce.

Wzrost znaczenia ALMP w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat oraz uwaga poświęcana im przez badaczy wynikają z przekonania, że za ich pomocą można jednocześnie pomóc osobom znajdującym się w trudnej sytuacji na rynku pracy, z drugiej – uniknąć negatywnych efektów związanych z prowadzeniem zastępujących dochód z pracy polityk pasywnych. Jednocześnie, choć istnieją w przekroju międzynarodowym przykłady państw o rozbudowanych aktywnych politykach rynku pracy i jednocześnie trwale bardzo niskim bezrobociu, ocena skuteczności aktywnych polityk rynku pracy jest niejednoznaczna. O ile bowiem na poziomie koncepcyjnym nie ulega wątpliwości, że pomoc oferowana bezrobotnym (lub pracodawcom) przez aktywne polityki rynku pracy powinna przynosić lepsze i trwalsze rezultaty od polityk pasywnych, badania empiryczne nie dostarczają jednoznacznego obrazu skuteczności ALMP – w szczególności co do ich wpływu na ogólny poziom zatrudnienia. Nie ulega jednak wątpliwości, że dobrze przygotowane i zrealizowane programy ALMP mogą być skuteczne; jednocześnie pomoc przypadkowa lub źle zaplanowana może być nieskuteczna lub wręcz szkodliwa dla beneficjentów i całej gospodarki.

W związku z tym, wszelkim działaniom noszącym cechy ALMP musi towarzyszyć ocena i próba odpowiedzi na pytanie o skuteczność ogółem oraz dla poszczególnych grup beneficjentów. O ile w krajach Europy Zachodniej badania takie są przeprowadzane często, a ogólne rozpoznanie skuteczności form ALMP jest dość wysokie, to w Polsce sytuacja pod tym względem jest znacznie gorsza. Jednocześnie w ostatnich latach obserwować można, m.in. dzięki akcesji Polski do UE, ale także dzięki zmniejszeniu się liczby bezrobotnych, znaczną intensyfikację działań publicznych w zakresie ALMP. Przesądza to o naglącej potrzebie dokonania rzetelnej oceny działań prowadzonych w Polsce na rzecz osób bezrobotnych przez publiczne służby zatrudnienia.

Niniejsza część raportu poświęcona jest w całości temu zagadnieniu. Jej pierwszy rozdział stanowi wprowadzenie do problematyki ALMP. Opisano w nim różne rodzaje polityk, przedstawiono ich klasyfikację, ewolucję ich stosowania w innych państwach oraz wyniki zagranicznych badań skuteczności. W rozdziale drugim opisano polski system ALMP oraz zmiany, jakie w nim miały miejsce w ciągu ostatnich lat. Wreszcie w rozdziale trzecim przedstawiono wyniki badania skuteczności aktywnych polityk rynku pracy w Polsce, zrealizowanego w styczniu 2008 r., będącego jednocześnie pierwszą próbą kompleksowego podejścia do oceny skuteczności ALMP w Polsce w ostatnich latach.

1. Aktywne polityki rynku pracy w świetle doświadczeń międzynarodowych

1.1. Rodzaje aktywnych polityk rynku pracy

Aktywne polityki rynku pracy (ALMP – ang. *active labour market policies*) obejmują te formy interwencji publicznej, których głównym celem jest zwiększanie szans osób poszukujących pracy na znalezienie i utrzymanie zatrudnienia oraz przeciwdziałanie ich dezaktywacji, a także aktywizację ekonomiczną osób zawodowo biernych. Pojęcie to powstało w opozycji do pasywnych polityk rynku pracy, a więc przede wszystkim świadczeń zastępujących osobom bezrobotnym dochody z pracy w sytuacji jej utraty. Choć zakres i rodzaje działań prowadzonych w ramach aktywnych polityk rynku pracy w państwach OECD są zróżnicowane, można pogrupować je w następujące kategorie (por. Ramka IV.1., Kluge et al. 2007):

- Usługi rynku pracy, pomoc w poszukiwaniu pracy – LMP1 - (ang. *job search assistance*) obejmuje m.in. pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe, czyli działania mające na celu obniżenie kosztów poszukiwań na rynku pracy. Pomoc może być realizowana przez publiczne służby zatrudnienia jak też prywatne agencje pracy. W 2005 roku w OECD na pomoc w poszukiwaniu pracy wydawano ze środków publicznych średnio 0,06 proc. PKB.¹
- Programy szkoleniowe - LMP2 - (ang. *labour market training*) to jedna z najszerzej stosowanych ALMP. W 2005 roku przeciętne państwo OECD przeznaczało na ich finansowanie (ze środków publicznych) ok. 0,18 proc. PKB (por. Wykres IV.1.). Programy szkoleniowe obejmują naukę w instytucjach szkoleniowych oraz staże i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy. Mogą one służyć rozwijaniu umiejętności ogólnych uczestników (np. kursy językowe, obsługa komputera) bądź umożliwiać im zdobycie kwalifikacji niezbędnych do wykonywania określonych zawodów.
- Wspieranie zatrudnienia i tworzenia nowych przedsiębiorstw – LMP4 i LMP7 - (ang. *private sector incentive programs*) obejmuje przede wszystkim dofinansowanie dla przedsiębiorców zatrudniających osoby uprzednio bezrobotne (np. zwrot kosztów wynagrodzeń, składek na ubezpieczenie społeczne) oraz transfery skierowane bezpośrednio do bezrobotnych podejmujących pracę (dodatki aktywizacyjne). Subsydiowanie zatrudnienia pochłania znaczną część środków na ALMP – w 2005 roku w OECD przeznaczano na ten cel średnio 0,1 proc. PKB, tj. około 20 proc. całkowitych wydatków w tym obszarze (por. Wykres IV.1.). Inną formą tej polityki są dotacje lub pożyczki na podjęcie własnej działalności gospodarczej oraz doradztwo w kwestiach związanych z prowadzeniem firmy, lecz skala tego rodzaju pomocy jest marginalna (w OECD w 2005 roku średnio 0,02 proc. PKB).
- Zatrudnienie wspierane i rehabilitacja - programy specjalne skierowane do niepełnosprawnych – LMP5 - (ang. *measures for the disabled*) obejmują m.in.: dotacje dla zakładów pracy chronionej, subsydiowanie zatrudnienia, szkolenia i pomoc w poszukiwaniu pracy dla niepełnosprawnych fizycznie i psychicznie.
- Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy – LMP6 – (ang. *direct job creation*) - obejmuje tworzenie tymczasowych miejsc pracy w sektorze publicznym oraz w organizacjach pozarządowych. W 2005 roku przeciętne państwo OECD przeznaczało na ten cel 0,06 proc. PKB.
- Programy specjalne - skierowane do młodzieży (ang. *youth measures*) – mogą to być programy szkoleniowe, subsydiowanie zatrudnienia czy też pomoc w poszukiwaniu pracy. Z reguły działania kierowane są do osób młodych o niskich kwalifikacjach, zagrożonych długotrwałym bezrobociem i wykluczeniem społecznym.

¹ Dane nie obejmują administracyjnych kosztów funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia (np. kosztów związanych z administrowaniem zasilkami).

Ramka IV.1. Klasyfikacja polityk rynku pracy stosowana przez Eurostat i OECD

Stosowany przez Eurostat oraz OECD podział aktywnych i pasywnych polityk rynku pracy stworzony został na potrzeby bazy polityk rynku pracy (LMP), gromadzącej dane na temat interwencji publicznej na rynku pracy. Wśród polityk rynku pracy wyróżnia się:

Usługi LMP

1. Usługi rynku pracy

- Usługi dla klientów (Informacja, Wsparcie indywidualne)
- Pozostałe działania (Administrowanie działaniami, Administrowanie wsparciem, Pozostałe usługi/działania)

Działania LMP

2. Szkolenia (Szkolenie instytucjonalne, szkolenia w miejscu pracy, szkolenia naprzemienne, specjalne wsparcie dla stażystów)
3. Zamiana miejsca pracy i podział pracy (zamiana miejsca pracy, podział pracy)
4. Wspieranie zatrudniania (zachęty do pozyskiwania nowych pracowników – stałe lub czasowe, zachęty do utrzymywania zatrudnienia)
5. Zatrudnienie wspierane i rehabilitacja
6. Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy
7. Wspieranie tworzenia nowych przedsiębiorstw

Wsparcie LMP

8. Zapewnienie utrzymania dochodów osób nie pracujących

- Pełne zasiłki dla bezrobotnych (Ubezpieczenie od bezrobocia, Zabezpieczenie na wypadek bezrobocia)
- Częściowe zasiłki dla bezrobotnych
- Zasiłki dla bezrobotnych związane z pracą w niepełnym wymiarze czasu
- Odprawy z tytułu redukcji zatrudnienia
- Odprawy z tytułu upadłości zakładu pracy

9. Wcześniejsze emerytury

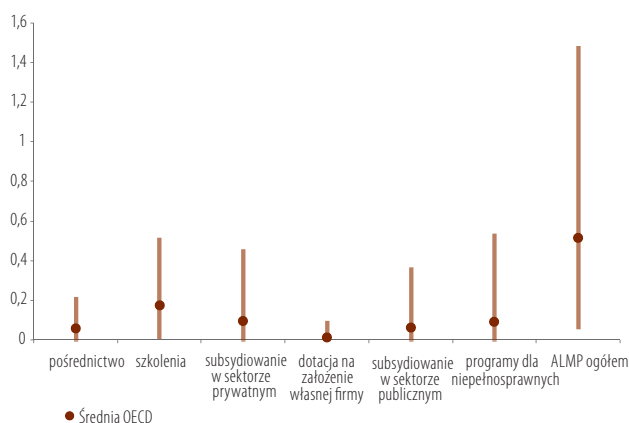
- Warunkowa (Pełna, Częściowa)
- Bezwarunkowa (Pełna, Częściowa)

Źródło: Labour Market Policy Database, Methodology Revision of June 2006, European Communities, 2006.

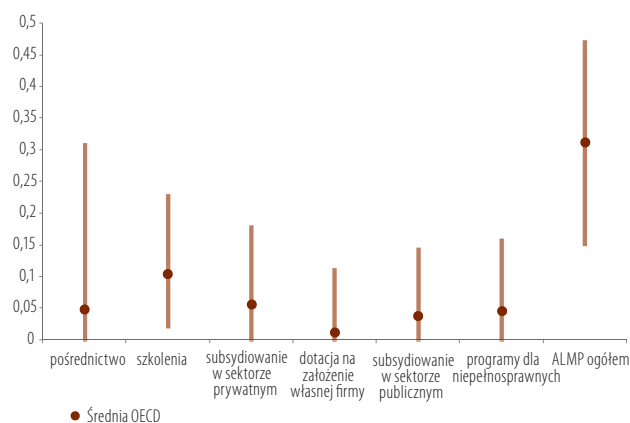
Wykres IV.1.

Wydatki na aktywne polityki rynku pracy w państwach OECD w 2005 roku

Wydatki na ALMP (jako proc. PKB) – średnia* OECD, minimum i maksimum



Wydatki na ALMP jako proc. ogółu wydatków na politykę rynku pracy – średnia* OECD, minimum i maksimum



*średnia nieważona dla państw OECD z wyjątkiem Luksemburga, Szwajcarii i Meksyku

Źródło: OECD, <http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx>.

Powyższy podział jest oczywiście arbitralny. Programy specjalne adresowane są do młodzieży oraz niepełnosprawnych, ponieważ uważa się, że częściej niż przeciętnie doświadczają oni trudności w znalezieniu zatrudnienia.² Warto pamiętać, że szanse tych osób na podjęcie pracy są bardzo zróżnicowane. Z tego powodu coraz popularniejsze staje się tzw. „profilowanie” bezrobotnych, tj. wczesna identyfikacja osób zagrożonych długotrwałym bezrobociem i indywidualizacja oferowanej im pomocy.

² Nie oznacza to oczywiście, że nie można by wyróżnić także programów skierowanych do innych grup „podwyższonego ryzyka” na rynku pracy (np. osób starszych, długotrwale bezrobotnych).

Choć powyższa klasyfikacja obejmuje w zasadzie wszystkie typy działań prowadzonych w ramach ALMP, warto wspomnieć również o strategiach aktywizacyjnych, stojących na pograniczu pasywnej i aktywnej polityki rynku pracy. Strategie aktywizacyjne to różnego typu działania, które mają skłaniać zasiłkobiorców (przede wszystkim otrzymujących zasiłki dla bezrobotnych, a coraz częściej także świadczenia z pomocy społecznej, wcześniejsze emerytury i renty) do intensywnych poszukiwań zatrudnienia. Obejmują one m.in. (por. Tergeist, Grubb 2006):

- monitorowanie podejmowanych przez bezrobotnych poszukiwań zatrudnienia;
- obligowanie zasiłkobiorców do regularnego kontaktu z służbami zatrudnienia, potwierdzania swojego statusu na rynku pracy;
- konstrukcję zindywidualizowanych planów działania – harmonogramów działań mających na celu umożliwienie zasiłkobiorcom szybkiego powrotu do pracy;
- kierowanie zasiłkobiorców na odpowiadające ich potrzebom programy ALMP (szkolenia, staże, subsydiowane zatrudnienie, etc.);
- sankcje wobec osób niewywiązujących się z nałożonych na nich zobowiązań (np. nieposzukujących aktywnie pracy, odmawiających udziału w ALMP, etc.) w postaci obniżenia wysokości zasiłku lub nawet odebrania uprawnień do jego otrzymywania.

1.2. Aktywne polityki rynku pracy w świetle teorii ekonomii

W każdej gospodarce pewna liczba osób nie ma pracy, mimo że chce ją podjąć i jej poszukuje; z drugiej strony istnieją firmy, które nie mogą znaleźć pracowników, utrzymując często przez długi czas niezapełnione wakaty. W rezultacie obserwuje się jednocześnie występowanie bezrobocia i wolnych miejsc pracy, a więc niepełne oczyszczenie się rynku pracy. Wskazuje się na wiele potencjalnych przyczyn tego zjawiska.³ W niniejszym rozdziale skupiamy się na wyjaśnieniu oferowanym przez modele poszukiwań (por. ramka IV.2.).

Ramka IV.2. Skąd się bierze bezrobocie w modelach poszukiwań?

Modele poszukiwań przedstawiają rynek pracy jako niejednorodną strukturę, w ramach której pracodawcy tworzą nowe stanowiska pracy i poszukują odpowiednich pracowników, a bezrobotni starają się znaleźć stanowisko zgodne z posiadanymi umiejętnościami i wymaganiami płacowymi. Modele poszukiwań zakładają, że pracownicy i miejsca pracy różnią się między sobą i właśnie w tej niejednorodności upatrują one podstawowej przyczyny bezrobocia. Heterogeniczność sprawia bowiem, że zapełnienie wakatu/znalezienie pracy jest procesem długotrwałym i kosztownym. Mechanizm zawierania kontraktów na rynku pracy przedstawia się zwykle za pomocą funkcji dopasowań (ang. *matching function*), uzależniającej liczbę tworzonych miejsc pracy od liczby wakatów, liczby poszukujących pracy oraz „efektywności” poszukiwań. Efektywność ta zależy m.in. od wysiłku wkładanego w poszukiwanie zatrudnienia oraz od skali asymetrii informacji na rynku pracy (np. poszukujący pracy mogą nie wiedzieć o istnieniu wakatów, a pracodawcom trudno jest ocenić produktywność potencjalnych pracowników).

Funkcja dopasowań obrazuje proces zawierania kontraktów na rynku pracy, jednocześnie miejsca pracy są także likwidowane. Im wyższa jest skala destrukcji miejsc pracy, tym wyższy poziom bezrobocia równowagi.

O rozmiarach bezrobocia decyduje także wysokość wynagrodzeń, ustalana w wyniku negocjacji między pracodawcą i pracownikiem. Negocjacje płacowe mają na celu podział pewnej nadwyżki, która pojawia się ponieważ – w przypadku zawarcia kontraktu - obie strony nie muszą ponosić dalszych kosztów poszukiwań. Sposób podziału nadwyżki zależy od względnej siły przetargowej pracodawców i bezrobotnych, która z kolei związana jest m.in. z ogólną sytuacją na rynku pracy, konkurencją czy rolą związków zawodowych.

ALMP mogą oddziaływać na rynek pracy zasadniczo dwoma kanałami (por. Boone i Van Ours, 2004): wpływając na efektywność poszukiwań oraz na jakość i trwałość tworzonych miejsc pracy. Przykładowo, pośrednictwo pracy ma na celu obniżanie kosztów związanych z poszukiwaniami, a strategie aktywizacyjne – podnoszenie wysiłku wkładanego przez bezrobotnych w poszukiwanie zatrudnienia. Szkolenia ułatwiają dopasowania na rynku pracy poprzez dostosowywanie kwalifikacji bezrobotnych do zmieniających się wymogów pracodawców. Podnoszą one także produktywność uczestników, umożliwiając im uzyskanie wyższych wynagrodzeń, a tym samym obniżając atrakcyjność transferów czy pracy w gospodarstwie domowym. ALMP mogą również oddziaływać na podaż pracy, skłaniając do aktywizacji osoby dotychczas biernie zawodowo lub przeciwdziałając przepływowi z bezrobocia do bierności. Podnosi to konkurencję o dostępne miejsca pracy, co redukuje presję na wzrost płac, a przez to obniża poziom bezrobocia (por. Tabela IV.1.).

Warto podkreślić, że ALMP oddziałują nie tylko na sytuację ich bezpośrednich beneficjentów, ale również na pozostałych uczestników rynku pracy – pracodawców, pracowników, bezrobotnych i biernych zawodowo. Innymi słowy, prowadzeniu ALMP mogą towarzyszyć efekty zewnętrzne. Efekty te są zwykle negatywne, a ich obecność może sprawić, że program cechuje niewielka skuteczność w od-

³ Jeśli rynek pracy byłby rynkiem doskonale konkurencyjnym, w momencie pojawienia się bezrobocia niezatrudnieni pracownicy natychmiast licytowałiby się w obniżaniu wynagrodzenia, aż do zrównoważenia podaży pracy i popytu na nią. Doprowadziłoby to do likwidacji bezrobocia. Na rzeczywistym rynku pracy występują znaczne odstępstwa od rynku doskonale konkurencyjnego – w szczególności w mechanizmie wyznaczania wysokości wynagrodzeń, kształcie krzywej podaży pracy oraz niehomogeniczności rynku pracy. Fenomeny te są wyjaśniane m.in. w oparciu o modele płac motywujących, negocjacji związkowych oraz modele poszukiwań.

działaniu na ogólną sytuację na rynku pracy (stopę bezrobocia i zatrudnienia), nawet mimo silnie pozytywnego wpływu na szanse zatrudnienia bezpośrednich beneficjentów (por. ramka IV.3.).

Ramka IV.3. Efekty zewnętrzne ALMP

Do najważniejszych efektów zewnętrznych towarzyszących prowadzeniu ALMP należą (por. Cahuc, Zylberberg, 2004):

- efekt wypierania – występuje, gdy miejsca pracy tworzone w ramach ALMP prowadzą do likwidacji dotychczas istniejących miejsc pracy, np. firmy zatrudniające subsydiowanych pracowników zwiększają produkcję i udział w rynku kosztem firm niekorzystających z subsydiów (i w rezultacie zwalnających pracowników);
- efekt substytucji – występuje, jeśli uczestnicy ALMP znajdują zatrudnienie kosztem bezrobotnych nie biorących udziału w programie, np. firmy częściej decydują się na zatrudnienie osób młodych, których praca jest subsydiowana w ramach ALMP, niż pozostałych bezrobotnych, których zatrudnianie nie wiąże się z uzyskaniem subsydium. Jeśli efekt substytucji jest silny, ALMP nie są w stanie zmienić skali odpływów z bezrobocia do zatrudnienia, wpływają jednak na ich strukturę, co samo w sobie może być pożądane z punktu widzenia polityki rynku pracy;
- efekt zniekształceń podatkowych – prowadzenie ALMP finansowane jest z podatków, a sposób opodatkowania może wpływać na decyzje podejmowane przez uczestników rynku pracy – pracowników, pracodawców i bezrobotnych, np. opodatkowanie pracy może obniżyć jej podaż i zmniejszyć poziom zatrudnienia.

Nieco inny charakter ma tzw. efekt jałowej straty. Występuje on, gdy sytuacja uczestnika ALMP byłaby taka sama również w przypadku nie uzyskania pomocy (np. gdy firma zatrudnia subsydiowanego pracownika, lecz zatrudniłaby go również w przypadku braku subsydium).

Ryzyko wystąpienia efektów zewnętrznych jest zróżnicowane. Efektu zniekształceń podatkowych można spodziewać się w przypadku każdej z aktywnych polityk, jeśli prowadzona jest na dużą skalę i wymaga zaangażowania pokaźnych środków finansowych. Podobnie, każdej polityce aktywizacyjnej towarzyszy ryzyko wystąpienia efektu jałowej straty, w szczególności, gdy programy kierowane są do szeroko określonych, wewnętrznie zróżnicowanych grup docelowych. Efekt wypierania występuje najczęściej w przypadku subsydiowania zatrudnienia w sektorze prywatnym i publicznym, a efekt substytucji zarówno w przypadku subsydiowania, jak i – w mniejszym stopniu – szkoleń oraz doradztwa zawodowego. Ma to miejsce w szczególności w krótkim okresie, gdy liczba wakatów jest ograniczona.

Opierając się na literaturze przedmiotu (por. Cahuc, Zylberberg 2004; Boone i van Ours 2004, Calmfors et al. 2002) można powiedzieć, że o ile teoria ekonomii do pewnego stopnia uzasadnia podejmowanie interwencji publicznej w obszarze rynku pracy, to jednocześnie, niektóre stosowane obecnie narzędzia ALMP przyczyniają się raczej do pogorszenia ogólnej sytuacji niż do jej poprawy. Z ustaleń teoretycznych wynika w szczególności, że:

- duży wpływ na ogólny poziom zatrudnienia wywiera pośrednictwo pracy, jednak by mogło one rzeczywiście poprawić szybkość i jakość dopasowań na rynku pracy konieczne jest stworzenie rozbudowanej sieci agencji pośrednictwa;
- poprawę sytuacji na rynku pracy przynieść może również publiczne finansowanie doradztwa zawodowego oraz szkoleń – zarówno tych, które kształtują umiejętności ogólne, jak i tych podnoszących specjalistyczne kwalifikacje. Działania te mogą zwiększać szanse bezrobotnych na znalezienie pracy, a także sprawiać, że tworzone stanowiska będą trwalsze i bardziej produktywne, ponieważ bezrobotni są zatrudniani przy pracach lepiej dopasowanych do ich kwalifikacji i predyspozycji;
- wspieraniu tworzenia miejsc pracy w sektorze prywatnym towarzyszą na ogół efekty substytucji i wypierania oraz presja na wzrost płac, obniżając efektywność tej polityki w oddziaływaniu na ogólny poziom zatrudnienia. Subsidia mogą być jednak skuteczne w przypadku osób o elastycznej podaży pracy (np. osób starszych, niepełnosprawnych). Należy przy tym pamiętać, że programy subsydiowania – zwłaszcza jeśli kierowane są one do młodzieży – mogą demotywować do inwestowania w kapitał ludzki;
- tworzenie tymczasowych miejsc pracy w sektorze publicznym wypiera miejsca pracy tworzone przez sektor prywatny, a ponieważ prace oferowane w ramach ALMP cechują się zwykle niską produktywnością, finansowanie tej polityki – szczególnie na szeroką skalę – jest zazwyczaj marnotrawieniem środków publicznych;
- ALMP mogą przeciwdziałać odpływom do bierności – uzasadnione jest więc prowadzenie specjalnych programów skierowanych do bezrobotnych najbardziej zagrożonych dezaktywacją. ALMP – w szczególności programy szkoleniowe, doradztwo zawodowe i pośrednictwo – mogą także stymulować przepływy z bierności do aktywności – m.in. obniżając koszty poszukiwań pracy czy zwiększając atrakcyjność oczekiwanych wynagrodzeń w stosunku do dochodów z transferów społecznych;
- prowadzenie ALMP wiąże się z ryzykiem tzw. efektu zamknięcia (ang. lock in effect) – w trakcie trwania programu uczestnicy mogą poszukiwać pracy mniej intensywnie niż pozostali bezrobotni (m.in. dlatego, że mają mniej czasu, bezrobocie nie jest już dla nich tak dotkliwe); beneficjenci ALMP mogą stać się przedmiotem stygmatyzacji – udział w ALMP może być dla pracodawców sygnałem sugerującym niską produktywność potencjalnych pracowników, zwłaszcza gdy pracodawcy wiedzą, że ALMP adresowane są wyłącznie do grup podwyższonego ryzyka na rynku pracy lub do długotrwale bezrobotnych.

Tabela IV.1. Oddziaływanie ALMP na rynek pracy - efekty na poziomie indywidualnym i zagregowanym

Rodzaj ALMP	Efekty na poziomie mikro – efekty uczestnictwa			efekty zewnętrzne
	Efektywność poszukiwań na rynku pracy (szanse przepływu z bezrobocia do zatrudnienia)	Trwałość tworzonych miejsc pracy	Podaż pracy	
Pośrednictwo pracy	(+) zwiększa dostępność informacji dot. ofert pracy i kwalifikacji bezrobotnych - obniża koszty poszukiwań na rynku pracy	-	(+) obniża koszty poszukiwań pracy, co skłania osoby biernie do aktywizacji	efekt zmniejszenia podatkowych
Programy szkoleniowe Doradztwo zawodowe	(+) dzięki ALMP bezrobotni poszukują pracy bardziej intensywnie lub/i skuteczniej (+) ALMP pomagają dostosować umiejętności bezrobotnych do popytu na pracę, wymagań pracodawców (-) efekt zamknięcia	(+) bezrobotni znajdują pracę lepiej dopasowaną do swych kwalifikacji lub predyspozycji, co podnosi stabilność tworzonych miejsc pracy	(+) ALMP podnoszą produktywność uczestników i ich oczekiwane wynagrodzenia, co obniża atrakcyjność transferów, pracy w gosp. domowym (+) ALMP przeciwdziałają dezaktywacji bezrobotnych	efekt substytucji - niskie ryzyko efekt zmniejszenia podatkowych efekt jałowej straty
Wspieranie zatrudnienia w sektorze prywatnym	(+ / 0) może zwiększać popyt na pracę. Jeśli jednak – jak sugerują badania empiryczne – podaż pracy jest wysoce nieelastyczna, subsydiów przełoży się przede wszystkim na wzrost płac, a nie na większe zatrudnienie (-) efekt zamknięcia (-) ryzyko stygmatyzacji	-	(+) ALMP mogą przeciwdziałać dezaktywacji bezrobotnych, podtrzymują ich kontakt z rynkiem pracy etc.	efekt substytucji, efekt wypierania – duże ryzyko efekt zmniejszenia podatkowych efekt jałowej straty
Tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym	(+ / 0) może stymulować popyt na pracę, co może przekładać się na wzrost zatrudnienia lecz też prowadzić do presji na wzrost płac (-) efekt zamknięcia (-) ryzyko stygmatyzacji	-	(+) ALMP mogą przeciwdziałać dezaktywacji bezrobotnych,	efekt wypierania – duże ryzyko efekt zmniejszenia podatkowych efekt jałowej straty

Źródło: Opracowanie własne np. Cahuc, Zylberberg (2004), Calmfors (1994), Boone i van Ours (2004).

1.3. Aktywne polityki rynku pracy w świetle doświadczeń międzynarodowych

Eksplozja bezrobocia w krajach rozwiniętych po kryzysie naftowym lat siedemdziesiątych XX wieku pociągnęła za sobą trwały wzrost wydatków na pasywną politykę rynku pracy w większości państw europejskich. Wyższe nakłady na ten cel wiązały się nie tylko z większą liczbą bezrobotnych, lecz także z ponad 70 procentowym wzrostem stóp zastąpienia (tabela IV.2.).

Tabela IV.2. Stopa zastąpienia brutto zasiłku dla bezrobotnych w latach 1965-2005

	1965	1975	1985	1995	2003	2005
Średnia UE14*	18	24	30	33	34	32

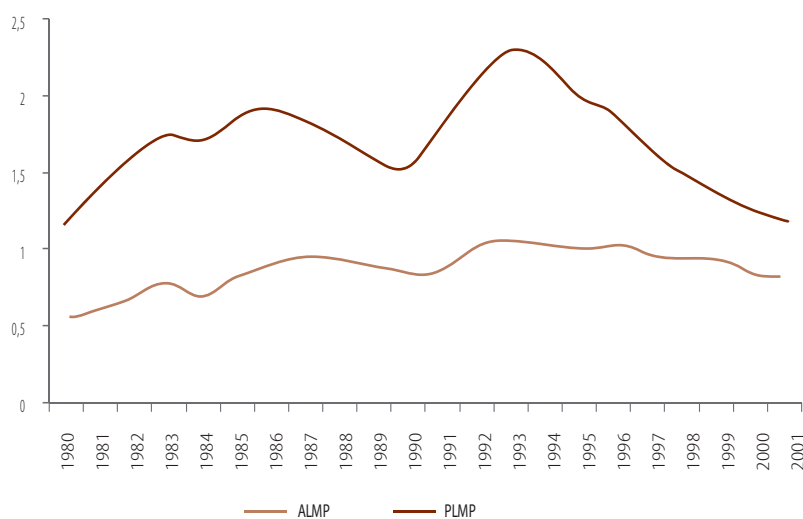
*bez Luksemburga. Stopa zastąpienia brutto - średnia stopa zastąpienia dla 2 poziomów wynagrodzeń, 3 sytuacji rodzinnych, 3 okresów pozostawania w bezrobociu (por. Martin, 1996).

Źródło: OECD.

Wysokie i rosnące wydatki na pasywne polityki rynku pracy, które w dodatku nie przekładały się na poprawę sytuacji na rynku pracy wskazywały na konieczność reform systemów zabezpieczenia społecznego. Postulowane zmiany obejmowały m.in. rozszerzenie aktywnych programów przeciwdziałania bezrobociu, obniżanie wysokości i długości wypłaty zasiłków oraz zaostrzenie kryteriów ich przyznawania. Pod koniec lat osiemdziesiątych w wielu państwach europejskich podejmowano także próby ograniczenia innych transferów obniżających aktywność zawodową, takich jak świadczenia przedemerytalne (np. w przypadku Danii, Niemiec, Szwecji, Wielkiej Brytanii) czy renty z tytułu niezdolności do pracy (Holandia, Włochy) (por. MGiP 2005).

Wykres IV.2.

Udział wydatków na aktywne i pasywne polityki rynku pracy w PKB w UE15 w latach 1980 – 2001



Źródło: OECD.

Podejmowane reformy nie doprowadziły jednak do trwałego spadku udziału wydatków na pasywne polityki rynku pracy w PKB, które osiągnęły maksimum w czasie recesji z początku lat dziewięćdziesiątych (zob. wykres IV.2.). Wysokie bezrobocie oraz rosnący odsetek osób utrzymujących się z różnego rodzaju transferów (por. OECD 2003, rozdział 4)⁴ ponownie nasiliły zainteresowanie aktywnymi politykami rynku pracy. Przesuwanie środków od form pasywnych w kierunku programów aktywnych oraz rozszerzanie skali prowadzonych ALMP stało się jednym z priorytetów dla polityki gospodarczej państw rozwiniętych, co znalazło wyraz m.in. w rekomendacjach OECD (1994) oraz w Europejskiej Strategii Zatrudnienia (1997).⁵ Systemy zasiłkowe coraz powszechniej wiązano z systemami monitorowania i sankcji - wypłaty świadczeń uwarunkowywano spełnianiem przez bezrobotnego szeregu obowiązków w zakresie aktywnego poszukiwania pracy i kontaktu z służbami zatrudnienia.

Rozpowszechniony na początku lat dziewięćdziesiątych pogląd o generalnej skuteczności ALMP w rozwiązywaniu problemów rynku pracy okazał się jednak nazbyt optymistyczny. Szybko stało się jasne, że choć ALMP mogą w pewnym stopniu obniżyć poziom strukturalnego bezrobocia oraz przyspieszać absorpcję negatywnych szoków na rynku pracy, to siła ich działania jest ograniczona, zaś o sukcesie podejmowanych działań w mniejszym stopniu decyduje poziom wydatków, a w większym - rodzaje prowadzonych polityk i sposób ich implementacji. Z tego powodu wiele państw UE zmodyfikowało strukturę prowadzonych działań aktywizacyjnych

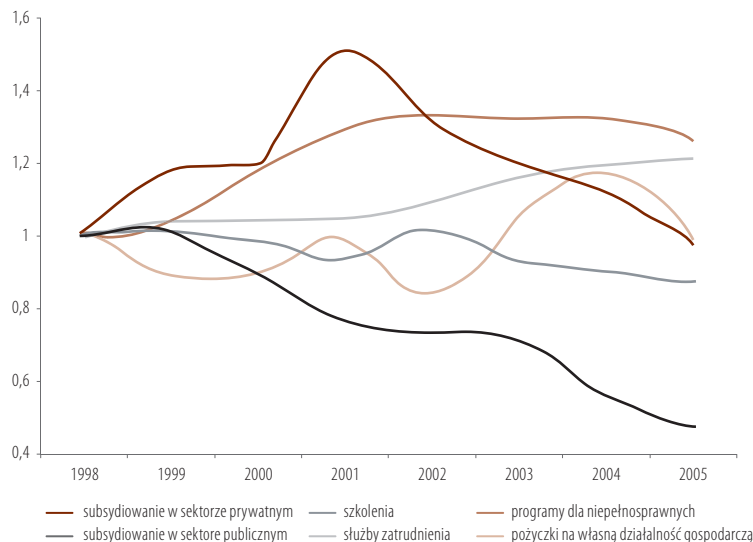
⁴ Odsetek osób otrzymujących transfery społeczne (renty z tytułu niepełnosprawności, renty rodzinne, socjalne, zasiłki dla bezrobotnych, emerytury, itp.) w populacji w wieku 15-64 lata wzrósł w UE średnio z poziomu 15 proc. w 1980 roku do 19,1 proc. w 1990 roku i 20,2 proc. w roku 1999.

⁵ W Europejskiej Strategii Zatrudnienia zapisano m.in., że każde państwo członkowskie obejmie aktywnymi formami wsparcia minimum 20 proc. bezrobotnych.

(por. wykres IV.3.). Stopniowo rezygnuje się z polityk drogich i mało skutecznych, np. tworzenia tymczasowych miejsc pracy w sektorze publicznym i subsydiowania zatrudnienia w sektorze prywatnym, na rzecz tańszych i skuteczniejszych, np. pośrednictwa pracy, doradztwa czy monitorowania bezrobotnych.

Wykres IV.3.

Średnie zmiany poziomu wydatków na ALMP (jako proc. PKB) w UE15* w latach 1998 – 2005 (rok 1998 = 1)



*dokładna liczba państw w zależności od dostępności danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Modyfikacja struktury prowadzonych polityk spowodowała, że o ile udział wydatków na ALMP w PKB rósł na przestrzeni lat osiemdziesiątych, to od roku 1990 pozostaje on stabilny, a w niektórych krajach nawet spada. Jednocześnie, skala nakładów na aktywne polityki rynku pracy znacznie różni się między państwami UE (szczegółowe dane przedstawiono w aneksie). W 2005 roku ich udział w PKB wahał się w przedziale od 0,1 do 1,7 proc. Najwyższe wydatki na ALMP ponoszone były w państwach skandynawskich (Dania – 1,7 proc, Szwecja – 1,3 proc.) oraz Holandii (1,3 proc.), natomiast wyraźnie mniejsze w Europie Środkowo-Wschodniej (Estonia – 0,1; Litwa i Łotwa – 0,2; Słowacja – 0,18, Czechy – 0,25).

Podsumowując, wydaje się, że mimo niezbyt pozytywnych osiągnięć ALMP w redukowaniu bezrobocia (zob. rozdział 1.4.) zainteresowanie działaniami aktywizującymi nie słabnie. Warto podkreślić, że w ostatnich latach mówi się o nich zarówno w kontekście polityki rynku pracy, jak i pomocy społecznej. Coraz częściej programami ALMP obejmowane są nie tylko osoby zarejestrowane jako bezrobotne, ale też inne osoby niepracujące, pobierające zasiłki socjalne, rodzinne czy renty z tytułu niepełnosprawności. Zwraca się ponadto uwagę na podażowe efekty ALMP oraz ich prewencyjną rolę - zapobieganie dezaktywacji i hamowanie przedwczesnych odpływów do bierności - co ma szczególne znaczenie w kontekście obecnych tendencji demograficznych i starzenia się społeczeństw. Podejście to znalazło wyraz w Strategii Lizbońskiej z 2000 roku oraz w unijnych Wytycznych na Rzecz Wzrostu i Zatrudnienia na lata 2005 – 2008 (Rada Europejska, 2005), zwracających uwagę m.in. na konieczność:

- promowania pracy zgodnej z cyklem życia człowieka (Wytyczna nr 18), w tym poprzez działania zachęcające osoby starsze do podejmowania pracy i zniechęcające do wczesnego przechodzenia na emeryturę;
- zwiększania atrakcyjności pracy oraz uczynienie pracy opłacalną dla osób jej poszukujących, w tym osób znajdujących się w gorszym położeniu i zawodowo nieaktywnych (Wytyczna nr 19), m.in. dzięki stosowaniu aktywnych polityk obejmujących: wczesną identyfikację potrzeb szukających pracy, poradnictwo i szkolenia będące częścią zindywidualizowanych programów działań, a także świadczenie usług społecznych wspierających dostęp do zatrudnienia osób najdalej odsuniętych od rynku pracy oraz usług przyczyniających się do zwalczania ubóstwa;
- promowania elastyczności przy równoczesnym zapewnianiu bezpieczeństwa zatrudnienia oraz redukowaniu segmentacji rynku pracy z uwzględnieniem roli partnerów społecznych (Wytyczna nr 21);
- zwiększania i poprawy inwestycji w kapitał ludzki (Wytyczna nr 23).

1.4. Skuteczność ALMP – jakie programy działają i wobec kogo?

Skuteczność ALMP można oceniać przy pomocy metod mikro- i makroekonometrycznych. Analizy mikroekonometryczne oceniają wpływ ALMP na sytuację beneficjentów aktywnych polityk (długość pozostawania w bezrobociu, wysokość zarobków w nowo znalezionej pracy, etc.). Badania tego typu pozwalają oceniać i porównywać skuteczność różnych działań – wskazać które programy działają, w jakich warunkach i wobec jakiej grupy uczestników. Prowadzi się je w oparciu o **metody eksperymentalne** lub **nieeksperymentalne** (por. ramka IV.4.).

Ramka IV.4. Mikroekonometryczne badania skuteczności ALMP – metody eksperymentalne a nieeksperymentalne

Istotą eksperymentów jest zagwarantowanie losowego naboru uczestników do badanego programu ALMP. Można wtedy zakładać, że rozkład obserwowalnych i nieobserwowalnych charakterystyk w grupie uczestników jest taki sam, jak w grupie osób niebiorących udziału w programie. Ocena skuteczności ALMP sprowadza się więc do bezpośredniego porównania sytuacji (np. poziomu wynagrodzeń, odsetka zatrudnionych) w pierwszej i drugiej grupie. Metody eksperymentalne uważane są za najbardziej wiarygodne źródło wiedzy o skuteczności ALMP, jednak ze względu na wysokie koszty, a także kwestie etyczne do tej pory nie były szeroko stosowane.

Gdy losowość naboru do ewaluowanego programu nie jest zapewniona, z dużym prawdopodobieństwem występuje obciążenie selekcji próby (ang. selection bias) (np. uczestnicy to głównie osoby, które oczekują, że udział w ALMP przyniesie im ponadprzeciętne korzyści). Obciążenie to wynikać może z selekcji ze względu na cechy obserwowalne (np. poziom wykształcenia, wiek) lub/i nieobserwowalne (np. motywacja) dla ewaluatora. Obciążenie selekcji próby sprawia, że bezpośrednie porównanie sytuacji (np. poziomu wynagrodzeń) beneficjentów ALMP i osób niebiorących udziału w programie, nie pozwala na poprawne oszacowanie skuteczności wsparcia w ramach ALMP. Prawdopodobnie bowiem beneficjenci i osoby nie biorące udziału w ALMP różnią się nie tylko faktem ekspozycji na działanie programu, ale także innymi charakterystykami oddziałującymi na ich szanse na rynku pracy. W przypadku badań nieeksperymentalnych grupa kontrolna musi być więc dobrana tak, by była identyczna jak grupa uczestników ALMP. Literatura statystyczna i ekonometryczna wskazuje różne metody pozwalające na uzyskanie nieobciążonych ocen wpływu udziału w ALMP na sytuację beneficjentów, jednak to, czy i w jakich warunkach są one skuteczne jest przedmiotem dyskusji (por. np. LaLonde'a (1986), Dehejia i Wahba (1999), Smith i Todd (2005)).

Analizy mikroekonometryczne nie mogą jednak stanowić jedynej podstawy do oceny skuteczności ALMP, ponieważ pomijają oddziaływanie efektów zewnętrznych towarzyszących prowadzeniu aktywnych polityk (tj. efektu wypierania, substytucji i zniekształceń podatkowych). O ile w przypadku programów prowadzonych na niewielką skalę wpływ tych efektów można w zasadzie pominąć, to ocena szeroko zakrojonych działań powinna uwzględniać możliwość ich wystąpienia. Oddziaływanie efektów zewnętrznych weryfikuje się empirycznie, m.in. za pomocą: badań ankietowych wśród pracodawców i uczestników programów (por. np. OECD 1993); badań popytu na pracę na poziomie przedsiębiorstw (por. Kangasharju 2007) czy estymacji funkcji dopasowań (por. np. Puhani 1999). Najczęściej jednak, aby uchwycić ich wpływ na agregaty rynku pracy, prowadzi się analizy makroekonometryczne.

W niniejszej sekcji przedstawiamy przegląd najważniejszych badań dotyczących skuteczności ALMP zarówno w perspektywie mikro- jak i makroekonomicznej oraz interakcji między aktywną i pasywną polityką rynku pracy (wyniki badań mikroekonometrycznych przedstawiono również w Aneksie).

Skuteczność ALMP - analizy mikroekonometryczne

Pomoc w poszukiwaniu pracy

Analizy empiryczne sugerują, że pomoc w poszukiwaniu pracy (pośrednictwo pracy, doradztwo zawodowe) jest tanim i skutecznym działaniem ALMP. Najlepsze rezultaty przynosi adresowanie pośrednictwa i doradztwa do osób, które stosunkowo niedawno utraciły pracę (por. Weber, Hofer 2005), zaś wobec długotrwale bezrobotnych skuteczniejsze wydają się być bardziej rozbudowane programy, łączące doradztwo z innymi formami pomocy. Wspomaganie poszukiwań pracy i doradztwo zawodowe mogą obniżyć stopę bezrobocia nie tylko skracając czas poszukiwania pracy, ale też poprawiając jakość dopasowań między pracownikami i stanowiskami pracy, a w rezultacie podnosząc trwałość tworzonych miejsc pracy (por. Crepon et al. 2005).

Programy szkoleniowe

Programy szkoleniowe są najbardziej rozpowszechnionym i jednocześnie jednym z najdroższych narzędzi ALMP. Znaczne zróżnicowanie programów szkoleniowych (treści, czasu trwania, sposobu prowadzenia, etc.) powoduje, że ocena ich efektywności nie jest jednoznaczna. Część analiz empirycznych sugeruje ich dużą skuteczność w skracaniu bezrobocia (zwłaszcza krótkich i skierowanych do ściśle określonych odbiorców), część wręcz przeciwnie – wskazuje na brak wpływu szkoleń na szanse beneficjentów na znalezienie pracy, bądź nawet wydłużanie przeciętnego okresu bezrobocia (por. Aneks).

Niska skuteczność programów szkoleniowych może wynikać z występowania efektu jałowej straty, szczególnie, jeśli szkoleniami objęta jest znaczna część bezrobotnych, a kryterium doboru uczestników jest maksymalizacja odsetka osób znajdujących zatrudnienie po zakończeniu programu.

Co więcej, badania sugerują (por. Fitzenberger, Speckesser 2005), że pozytywne efekty szkoleń uwiidoczniają się zwykle dopiero w perspektywie kilku lat. Ponieważ większość analiz mikroekonometrycznych skupia się na efektach krótkookresowych (zwykle do roku/dwóch po zakończeniu uczestnictwa), nie są one w stanie w pełni uchwycić pozytywnego wpływu szkoleń na sytuację uczestników na rynku pracy, a ich wyniki odzwierciedlają głównie oddziaływanie przejściowego, negatywnego efektu zamknięcia (por. Calmfors et al. 2002).

Warto również podkreślić, że nawet jeśli szkolenia nie zwiększają szans uczestników na znalezienie zatrudnienia, mogą one podnosić stabilność tworzonych miejsc pracy (tj. obniżyć skalę ponownych napływów do bezrobocia) przez to, że poprawiają dopasowanie kwalifikacji pracowników do wymagań pracodawców (por. Boone i Van Ours, 2004).

Jednocześnie, nałożenie na bezrobotnych obowiązku uczestnictwa w szkoleniu po pewnym okresie pozostawania w bezrobociu może stanowić bodziec do intensywnych poszukiwań pracy i podjęcia zatrudnienia w okresie wcześniejszym. W rezultacie dokonuje się pewnego rodzaju autoselekcja bezrobotnych – w ALMP biorą udział osoby gotowe podjąć zatrudnienie i jednocześnie mające trudności w samodzielnym znalezieniu pracy. Szereg analiz empirycznych (por. np. Rosholm, Svarer 2004, Geerdsen 2006) wskazuje na istotność tego efektu „odstraszenia” dla skracania przeciętnego okresu bezrobocia.

Podsumowując, badania mikroekonometryczne wskazują, że programy szkoleniowe mają szanse być skuteczne, gdy:

- adresowane są do ściślejszej grupy odbiorców (kobiet powracających na rynek pracy, osób długotrwale bezrobotnych wykwalifikowanych imigrantów), by ograniczyć ryzyko jałowej straty i substytucji;
- są raczej krótko- niż długotrwale;
- przygotowywane są w oparciu o porozumienia z pracodawcami oraz zawierają elementy praktyki w miejscu pracy, aby wyposażać uczestników w umiejętności poszukiwane na lokalnych rynkach pracy;
- kończą się uzyskaniem certyfikatu rozpoznawalnego przez pracodawców;
- uczestnictwo w nich nie prowadzi do ponowienia prawa do zasiłku, co pozwala uniknąć tzw. „efektu karuzeli” (por. Calmfors et al. 2002), czyli przeplatania się okresów aktywizacyjnych i zasiłkowych;
- w trakcie trwania szkolenia uczestnicy mają obowiązek kontaktować się z służbami zatrudnienia i potwierdzać gotowość do podjęcia pracy, by zminimalizować efekt zamknięcia.

Wspieranie zatrudnienia w sektorze prywatnym

Subsydiowane zatrudnienie adresowane jest głównie do osób z grup „podwyższonego ryzyka” na rynku pracy, np. długotrwale bezrobotnych czy niskokwalifikowanych. Udział w programach pomaga im zachować kontakt z rynkiem pracy, a przez to zapobiega dezaktualizacji ich kwalifikacji oraz hamuje odpływy do bierności. Subsydiowanie zatrudnienia często adresowane jest również do osób powracających na rynek pracy, np. kobiet po urlopiach macierzyńskich (por. Martin, Grubb, 2001).

Większość analiz mikroekonometrycznych sugeruje dodatni wpływ udziału w programach subsydiowanego zatrudnienia na prawdopodobieństwo podjęcia przez beneficjentów niesubsydiowanego zatrudnienia w przyszłości (por. aneks). Przy ocenie skutków tej polityki dla ogólnej sytuacji na rynku pracy należy jednak pamiętać, że mogą jej towarzyszyć istotnych rozmiarów efekty uboczne (substytucji i wypierania)⁶ oraz presja na wzrost płac.⁷ Prawdopodobnie więc, subsydiowanie nie jest w stanie podnieść ogólnego poziomu zatrudnienia, mimo że na poziomie indywidualnym jest skuteczne. Ma to miejsce w szczególności w przypadku powszechnych, zakrojonych na szeroką skalę programów, dlatego subsydiowanie zatrudnienia powinno być kierowane tylko do wybranych grup beneficjentów, którym przynosi ono największe korzyści.

Wspieranie zatrudnienia obejmuje także dotacje (bądź pożyczki) na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej oraz doradztwo w kwestiach związanych z zakładaniem i prowadzeniem firmy (tworzenie biznes planów, doradztwo finansowe i księgowo). Dotychczasowe badania sugerują, że dotacje są skuteczną formą pomocy relatywnie niedużej grupie bezrobotnych, głównie dobrze wykształconym mężczyznom. Carling i Gustafson (1999) wykazali jednak, że choć mikropożyczki pomagają nielicznym, powstałe dzięki nim firmy dają bardziej stabilne zatrudnienie niż ma to miejsce w przypadku subsydiowania zatrudnienia. Należy jednak mieć na uwadze, że polityka ta wiąże się z dużym ryzykiem jałowej straty, ponieważ wiele firm powstałoby także bez pomocy w ramach ALMP.⁸

⁶ Martin i Grubb (2001) wskazują, że dla Belgii, Holandii i Irlandii efekty te sięgają ok. 90 proc.. Oznacza to, że na 100 zatrudnionych osób, tylko 10 nie byłoby zatrudnionych w przypadku braku subsydium.

⁷ Presja na wzrost płac będzie szczególnie silna w przypadku subsydiowania zatrudnienia osób o nieelastycznej podaży pracy (por. Cahuc Zylberberg, 2004). W przypadku takich osób, wzrost popytu na pracę na skutek wprowadzenia subsydium, przełoży się głównie na wzrost wynagrodzenia, a nie zatrudnienia. Może to tłumaczyć nieefektywność subsydiów kierowanych do mężczyzn w prime-age oraz uzasadniać subsydia dla grup o względnie elastyczniejszej podaży pracy (młodzieży, osób starszych, niskokwalifikowanych, kobiet, itp.).

⁸ Auer et al. (2005) wskazują, że 56 proc. bezrobotnych, którzy otrzymali dotacje w ramach programów pomocy w zakładaniu własnej działalności gospodarczej w Kanadzie, założyłoby firmę również bez funduszy z ALMP.

Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy w sektorze publicznym

Programy czasowego zatrudnienia w sektorze publicznym lub w organizacjach pozarządowych kierowane są zwykle do osób o najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. Jednakże, jak pokazują badania (por. aneks) udział w tego rodzaju działaniach nie zwiększa szans beneficjentów na podjęcie trwałego zatrudnienia, a często nawet je obniża, m.in. na skutek stygmatyzacji uczestników w oczach pracodawców.

Stosowanie tego rodzaju polityki może być więc uzasadnione tylko w przypadku programów krótkich, kierowanych do wąskiego grona osób najbardziej zagrożonych wykluczeniem społecznym. Tworzenie tymczasowych miejsc pracy w sektorze publicznym pozwala bowiem uczestnikom na utrzymanie kontaktów społecznych oraz stanowi dla nich istotne źródło dochodów, a więc przeciwdziała wykluczeniu społecznemu. Ponadto, obowiązek pracy w sektorze publicznym może być testem faktycznej gotowości do podjęcia zatrudnienia.

Działania skierowane do młodzieży

W świetle dotychczasowych badań empirycznych działania ALMP skierowane do młodzieży odznaczają się niewielką efektywnością. Zarówno programy szkoleniowe, jak i subsydiowanie zatrudnienia nie poprawiają istotnie sytuacji młodzieży na rynku pracy (zob. aneks).

Aby zwiększyć prawdopodobieństwo skuteczności działań ALMP adresowanych do młodych ludzi, programy powinny:

- być skierowane wyłącznie do młodzieży defaworyzowanej, mającej wyraźne problemy z integracją społeczną i znalezieniem odpowiedniego zatrudnienia;
- wpływać na – często negatywne – postawy młodzieży wobec edukacji i pracy (np. poprzez program mentoringu);
- obejmować nie tylko młodych ludzi, ale i ich rodziny, środowisko społeczne;
- rozszerzać możliwości podjęcia dalszej edukacji;
- łączyć edukację ogólną z nauką zawodu oraz przygotowaniem zawodowym w miejscu pracy;
- być tworzone w porozumieniu z pracodawcami i skierowane na zawody o względnie wysokich zarobkach.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują jednak (por. Grubb 1999, Heckman 2006), że ALMP są znacznie mniej skutecznym środkiem w walce z bezrobociem i wykluczeniem społecznym młodzieży niż działania w obszarze edukacji – przede wszystkim wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci z rodzin biednych i patologicznych oraz rozwój edukacji przedszkolnej, a także dostosowanie programów nauczania do wymagań rynku pracy i zapobieganie przedwczesnej rezygnacji uczniów z edukacji szkolnej. Heckman (2006) dowodzi, że pomoc dzieciom z rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym na etapie przedszkola/szkoły podstawowej może przynieść zwrot w wysokości 15-17 proc., a więc znacznie przekracza zyski osiągnięte dzięki tradycyjnym programom ALMP.

Skuteczność ALMP - analizy makroekonometryczne

Prowadzeniu ALMP towarzyszy ryzyko wystąpienia efektów zewnętrznych, zatem ocena skuteczności aktywnych polityk powinna brać pod uwagę nie tylko wpływ programów na uczestników, ale także na otoczenie – bezrobotnych nie biorących udziału w ALMP, pracowników, pracodawców itp. Innymi słowy, bardzo ważne jest oszacowanie wpływu ALMP na zagregowany poziom bezrobocia i zatrudnienia.⁹

⁹ Analizy makroekonometryczne najczęściej polegają na oszacowaniu równania postaci (por. Boone van Ours, 2004): $u_t = \beta_0 + \beta_1 x_t + \beta_2 y_t + \beta_3 \Delta^2 p_t + \varepsilon_t$, gdzie: u_t – stopa bezrobocia (za-trudnienia) w kraju i w czasie t ; x_t – wektor charakterystyk instytucji rynku pracy; y_t – poziom wydatków na ALMP; $\Delta^2 p_t$ – zmiana poziomu inflacji; ε_t – składnik losowy. Estymacja parametrów powyższego równania pozwala na ocenę kierunku i siły wpływu wydatków na ALMP na zatrudnienie i bezrobocie, wyłączając oddziaływanie innych czynników, np. kształtu pozostałych instytucji rynku pracy czy fazy cyklu koniunkturalnego (przybliżonej inflacji). Niestety, estymacja równania tej postaci wiąże się z problemem endogeniczności. ALMP mogą wpływać na stopę bezrobocia, lecz może być także odwrotnie – wzrost poziomu bezrobocia może skłaniać do wyższych wydatków na ALMP. Z tego powodu używa się zwykle znormalizowanej postaci tej zmiennej (wydatki na ALMP na bezrobotnego, jako proc. PKB na osobę w wieku produkcyjnym). Normalizacja nie rozwiązuje jednak problemu endogeniczności jeśli wzrost bezrobocia prowadzi do nieproporcjonalnego wzrostu środków przeznaczanych na ALMP (a więc gdy wraz ze wzrostem bezrobocia wydatki na bezrobotnego spadają). Zignorowanie tego problemu prowadzi do niepoprawnego oszacowania wpływu ALMP na poziom bezrobocia (zatrudnienia).

Tabela IV.3.
Badania makroekonometryczne skuteczności ALMP

Badanie	Próba	Wpływ ALMP na bezrobocie	Wpływ ALMP na zatrudnienie
Scarpetta (1996)	15/17 państw OECD w okresie 1983-1993	(-)	(+)
Nickell i Layard (1999)	20 państw OECD w okresie 1983-1994	(-)	(0)
Estevao (2003)	15 państw OECD w okresie 1985-2000		(+) subsydiowanie, programy dla niepełnosprawnych (0) szkolenia (-) pomoc w poszukiwaniu pracy, programy dla młodzieży
Boone i Van Ours (2004)	20 państw OECD w okresie 1985-1999	(-) szkolenia, pomoc w poszukiwaniu pracy (0) pozostałe	(+) szkolenia (0) pozostałe
Bassanini i Duval (2006)	20 państw OECD w okresie 1985-2002	(-) szkolenia (0) pozostałe	(+) szkolenia (0) pozostałe

(+) – wpływ dodatni, (-) – wpływ ujemny, (0) – brak wpływu

Źródło: Opracowanie własne.

Scarpetta (1996) pokazuje, że wzrost wydatków na ALMP wpływa istotnie na obniżenie stopy bezrobocia.¹⁰ Sugeruje on również, że prowadzenie ALMP wiąże się z silnymi efektami substytucji i wypierania. Jednocześnie, ponieważ aktywne polityki podnoszą podaż pracy, ich wpływ na zatrudnienie jest dodatni, choć względnie niewielki. Badanie Nickell'a i Layard'a (1999) potwierdza wniosek, że choć wzrost wydatków na aktywne polityki rynku pracy silnie przyczynia się do spadku stopy bezrobocia (szczególnie długotrwałego), nie ma on istotnego wpływu na poziom zatrudnienia.

Również Estevao (2003) wnioskuje, że prowadzenie ALMP może sprzyjać zatrudnieniu – w okresie 1993 -2000 wzrost wydatków na ALMP o 1 pkt. proc. podniósł zatrudnienie o 1.9 pkt. proc. Estevao bada skuteczność różnych rodzajów aktywnych polityk, konkludując, że dodatni wpływ na zatrudnienie wywierały: subsydiowanie pracy oraz programy skierowane do osób niepełnosprawnych, natomiast – co dość zaskakujące – większe wydatki na służby zatrudnienia i programy dla młodzieży obniżały wskaźnik zatrudnienia.

Z kolei, Boone i Van Ours (2004) pokazali, że jedynie wydatki na programy szkoleniowe istotnie i silnie redukują bezrobocie i podnoszą zatrudnienie, w szczególności kobiet. Zbadali oni również interakcje ALMP i wysokości zasiłków dla bezrobotnych konkludując, że dodatni (ujemny) wpływ szkoleń na poziom zatrudnienia (bezrobocia) jest silniejszy w krajach o hojnych systemach zasiłkowych.

Także Bassanini i Duval (2006) dowodzą, że wyższe wydatki na ALMP nie prowadzą automatycznie do wzrostu zatrudnienia i dużo zależy od struktury prowadzonych polityk. Podobnie jak Boone i van Ours (2004) podkreślają oni skuteczność programów szkoleniowych. Szacują, że przeciętny kraj OECD, podnosząc wydatki na szkolenia (w przeliczeniu na bezrobotnego, jako proc. PKB *per capita*) o 1 punkt proc., obniżyłby ogólny poziom bezrobocia o przynajmniej 0,05 pkt. proc. Z kolei wydatki na inne kategorie ALMP nie przyczyniają się istotnie do poprawy sytuacji na rynku pracy bądź nawet podnoszą stopę bezrobocia.

Zakres i struktura ALMP – wraz z szeregiem innych instytucji – mogą odpowiadać również za kształtowanie się sytuacji na rynku pracy w odpowiedzi na pojawiające się w gospodarce szoki (np. spadek tempa wzrostu produktywności, pogorszenie *terms of trade*, wzrost realnej stopy procentowej). Blanchard i Wolfers (2000) badają interakcje makroekonomicznych szoków i wydatków na ALMP w próbie 20 państw OECD w okresie 1960-95. Konkludują, że wyższe wydatki na ALMP redukują wpływ szoków na wysokość i trwałość bezrobocia. Do analogicznych wniosków dochodzą Bassanini i Duval (2006). Choć więc wydaje się, że ALMP nie prowadzą do istotnego wzrostu wskaźnika zatrudnienia, uelastyczniają one rynek pracy – przyspieszają absorpcję negatywnych szoków w gospodarce i obniżają związane z nimi szkody. Dzieje się tak ponieważ ALMP wzmacniają pozycję przetargową „outsiderów” (np. długotrwałe bezrobotnych, młodzieży) w negocjacjach płacowych, co przyspiesza dostosowania poziomu wynagrodzeń po wystąpieniu szoku, a także ułatwiają

¹⁰ Sugeruje on jednocześnie, że lepszym wskaźnikiem skuteczności ALMP jest ich wpływ na poziom zatrudnienia. Ponieważ uczestnicy ALMP często nie są ujmowani w statystykach jako bezrobotni, wzrost wydatków na aktywne polityki oraz objęcie nimi większej liczby bezrobotnych prowadzi automatycznie do spadku stopy rejestrowanego bezrobocia. Nie koniecznie oznacza to jednak poprawę sytuacji na rynku pracy.

dostosowanie kwalifikacji bezrobotnych do zmieniających się wymogów pracodawców (np. szkolenia) oraz obniżają koszty poszukiwań na rynku pracy (np. pośrednictwo pracy); przeciwdziałają dezaktywizacji osób, które straciły pracę w następstwie negatywnego szoku.

Podsumowując, analizy makroekonometryczne potwierdzają tezę, że ALMP nie stanowią panaceum na problemy rynku pracy, lecz w pewnym stopniu mogą przyczynić się do wzrostu ogólnego poziomu zatrudnienia. Można z nich także wnioskować, że badania mikroekonometryczne przeceniają skuteczność polityk, którym towarzyszą niekorzystne efekty zewnętrzne (np. subsydiowanie zatrudnienia) oraz nie doceniają tych, które przynoszą rezultaty dopiero w dłuższej perspektywie (np. szkolenia).

Dostępne analizy wskazują, że szkolenia oraz pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe mają szansę przyspieszyć powrót bezrobotnych do pracy i podnieść poziom zatrudnienia, natomiast pozostałe działania wydają się być nieskuteczne. Doświadczenia międzynarodowe sugerują także, że działania ALMP nie powinny być kierowane do szeroko zakrojonych grup docelowych (np. do wszystkich osób młodych, osób starszych), ponieważ grupy takie są zwykle silnie zróżnicowane wewnętrznie. Wydaje się, że skuteczniejszym rozwiązaniem jest **profilowanie** bezrobotnych – wczesne rozpoznawanie osób zagrożonych długotrwałym bezrobociem lub wykluczeniem społecznym i oferowanie im zindywidualizowanej pomocy.

Przedstawione analizy skłaniają do wniosku, że choć wpływ ALMP na wskaźnik zatrudnienia nie jest bardzo silny, to jednak wydaje się pewne, że aktywne polityki uelastyczniają rynek pracy – ułatwiają dostosowania w gospodarce, przeciwdziałają dezaktywizacji bezrobotnych oraz obniżają poziom bezrobocia długotrwałego.

Strategie aktywizacyjne – interakcje między pasywną a aktywną polityką rynku pracy

Ustalenia teoretyczne oraz empiryczne (por. Nickell 1998; Elmeskov *et al.* 1998; Krueger i Meyer 2002; Grubb 2005) wskazują, że długotrwałe i hojne zasiłki dla bezrobotnych obniżają motywację bezrobotnych do poszukiwania pracy oraz podwyższają ich płace progowe, co z kolei obniża zatrudnienie.¹¹ Jednym ze sposobów stymulowania zatrudnienia jest więc ograniczanie dostępności świadczeń socjalnych. Zasiłki pełnią jednak ważną funkcję ubezpieczeniową – wygładzają dochody, zapewniając bezrobotnym źródło utrzymania i poczucie bezpieczeństwa w okresie poszukiwania pracy. Jak podkreślają Acemoglu i Shimer (2000) zasiłki zapobiegają sytuacji, w której bezrobotni akceptują każdą ofertę pracy, nawet gdy oferowana praca nie odpowiada ich preferencjom i umiejętnościom, a więc nie maksymalizuje ich produktywności.

Rola zabezpieczenia społecznego stała się w ostatnich latach przedmiotem szerokiej debaty publicznej. W okresie dynamicznych zmian gospodarczych i globalnej konkurencji przedsiębiorcy coraz częściej domagają się deregulacji prawa pracy (łatwości w zwalnianiu i zatrudnianiu pracowników) oraz rozwijania nieregularnych form zatrudnienia. Z drugiej strony pracownicy wymagają zabezpieczenia socjalnego. Na tym tle pojawiła się koncepcja tzw. *flexicurity* – modelu łączącego elastyczność (*flexibility*) i bezpieczeństwo (*security*) pracowników i przedsiębiorstw (por. Lang 2006, Andersen 2005). Strategie aktywizacyjne, wraz z elastycznym prawem pracy, ochroną socjalną, ALMP i promocją kształcenia ustawicznego, są centralnym elementem modelu *flexicurity*. Opierają się one na zasadzie dwustronnych zobowiązań – osoba bezrobotna może liczyć na zasiłek, tylko pod warunkiem, gdy podejmuje rzeczywiste działania na rzecz powrotu do zatrudnienia.¹² Odpowiednio skonstruowane programy aktywizacyjne mogą więc niwelować dezaktywizujący wpływ hojnych zasiłków, przy jednoczesnej realizacji celów społecznych.

Ważnym elementem strategii aktywizacyjnych jest obligowanie zasiłkobiorców do regularnego potwierdzania swojego statusu na rynku pracy oraz monitorowanie podejmowanych przez nich poszukiwań zatrudnienia. Obecnie ok. połowa państw OECD (por. Tabela IV.4.) wymaga regularnego –zwykle co dwa tygodnie lub miesiąc – raportowania przez bezrobotnych działań podjętych na rzecz powrotu do pracy. Literatura empiryczna wskazuje, że nakładanie na bezrobotnych obowiązku częstych kontaktów z służbami zatrudnienia może skutecznie przyczynić się do obniżenia poziomu bezrobocia. Dolton i O'Neill (1997) wskazują, że zindywidualizowana pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia i monitorowanie mogą stanowić skuteczny sposób obniżenia długotrwałego bezrobocia młodzieży.¹³

¹¹ Jak sugerują Cahuc i Zylberberg (2004) siła dezaktywizacyjnego wpływu zasiłków zależy jednak od stopnia objęcia nimi bezrobotnych. Wzrost stopy zastąpienia prowadzi do spadku intensywności poszukiwań pracy wśród osób uprawnionych do zasiłku, lecz wpływ na bezrobotnych bez prawa do zasiłku jest zupełnie odwrotny – intensyfikują oni poszukiwania pracy, by zdobyć zatrudnienie i nabyć prawo do (bardziej hojnych) zasiłków w przyszłości. Kierunek wpływu wzrostu stopy zastąpienia na ogólny poziom bezrobocia nie jest jednoznaczny i jest kwestią empiryczną.

¹² Strategie aktywizacyjne są stosowane przede wszystkim wobec pobierających zasiłki dla bezrobotnych, ale coraz częściej także wobec szerszego grona zasiłkobiorców – osób otrzymujących świadczenia z pomocy społecznej, świadczenia rodzinne, renty, etc. Spójna strategia aktywizacji wymaga więc integracji polityki rynku pracy i polityki społecznej.

¹³ Z tym, że efekty widać jedynie w grupie mężczyzn (spadek bezrobocia o 6 pkt. proc. po 5 latach).

Tabela IV.4. Monitorowanie poszukiwań pracy - częstotliwość weryfikacji

Państwo	Częstotliwość raportowania poszukiwań pracy	Minimalna liczba działań w celu znalezienia pracy w ciągu miesiąca
Australia	Co 2 tygodnie	Od 8 do 20
Austria	Co miesiąc	Nie ustalone
Belgia	Zróżnicowane wymagania	Nie ustalone
Kanada	Zróżnicowane wymagania	Nie ustalone
Czechy	Co 2 tygodnie	Nie ustalone
Dania	Co 3 miesiące	Zróżnicowane wymagania
Finlandia	Od 1 tygodnia do miesiąca	Zróżnicowane wymagania
Francja	Co miesiąc	Zróżnicowane wymagania
Grecja	Brak obowiązku	Brak obowiązku
Niemcy	Zróżnicowane wymagania: średnio 6 razy w roku	Nie ustalone
Węgry	Co miesiąc	Zróżnicowane wymagania
Irlandia	Zróżnicowane wymagania	Nie ustalone
Włochy	Zróżnicowane wymagania, w praktyce rzadko	Nie ustalone
Japonia	Co 4 tygodnie	2
Korea	Zróżnicowane wymagania: od 1 do 4 tygodni	2
Luksemburg	Zróżnicowane wymagania	Nie ustalone
Holandia	Co 4 tygodnie	4
Nowa Zelandia	Co 6 tygodni	Zróżnicowane wymagania
Norwegia	Co 3 miesiące	Nie ustalone
Polska	Brak obowiązku	Brak obowiązku
Portugalia	Zróżnicowane wymagania	Zróżnicowane wymagania
Słowacja	Zróżnicowane wymagania: od 1 do 4 tygodni	Zróżnicowane wymagania (1 działanie przy każdym kontakcie z PSZ)
Hiszpania	Co 2 miesiące	Nie ustalone
Szwecja	Średnio co 6 tygodni	Nie ustalone
Szwajcaria	Co miesiąc	Od 4 do 10
Turcja	Brak obowiązku	Brak obowiązku
Wielka Brytania	Co 2 tygodnie	10
USA	Co 2 tygodnie	10

Źródło: OECD 2007.

Bezrobotni nie wywiązujący się z nałożonych na nich obowiązków muszą liczyć się z sankcjami w postaci obniżenia wysokości, wstrzymania lub nawet utraty prawa do zasiłku. Jak pokazuje Abbring et al. (1998), np. w Holandii, ukaranie bezrobotnego nie wywiązującego się z obowiązków prawie dwukrotnie zwiększa przepływy z bezrobocia do zatrudnienia, a ważniejszy od wysokości sankcji jest sam fakt jej nałożenia. Również w Szwajcarii (por. Lalive et al. 2002) już same ostrzeżenia o możliwości nałożenia sankcji podnoszą intensywność tych przepływów o 28 proc.

Elementem strategii aktywizacyjnych jest także kierowanie zasiłkobiorców na odpowiadające ich potrzebom programy ALMP. Z perspektywy strategii aktywizacyjnej, rolę aktywnych polityk jest nie tylko zwiększenie szans uczestnika na znalezienie pracy - ALMP mają

także służyć jako test faktycznej gotowości do podjęcia pracy. Część bezrobotnych (którzy w rzeczywistości nie mają silnej motywacji do podjęcia zatrudnienia) stojąc w obliczu konieczności udziału np. w szkoleniu czy stażu, woli zrezygnować z prawa do zasiłku niż poświęcać czas na uczestnictwo w aktywnej formie wsparcia. Ponadto, nałożenie na bezrobotnych obowiązku uczestnictwa w ALMP po pewnym okresie pozostawania w bezrobociu motywuje ich do wcześniejszego poszukiwania i podejmowania pracy. Wielu z nich chce bowiem uniknąć konieczności czasochłonnych kontaktów z służbami zatrudnienia. Wiele badań empirycznych wskazuje, że ten „efekt odstraszenia” (ang. *threat effect*) istotnie przyczynia się do redukcji bezrobocia. Black et al. (1999) na podstawie danych dla USA dowodzą, że sam obowiązek udziału w ALMP skraca okresy bezrobocia nawet silniej niż same programy. Z kolei Rosholm i Svarer (2004) estymują, że na skutek „efektu odstraszenia” okres bezrobocia w Danii skraca się średnio o ok. 8 proc. (3 tygodnie).

Podsumowując, wykorzystanie interakcji polityki pasywnej i aktywnej pozwala na wzrost skuteczności każdej z nich w kategoriach wpływu na sytuację na rynku pracy oraz efektywności przeznaczanych na te cele środków publicznych. Nie ulega wątpliwości, że państwa OECD przykładają coraz większą wagę do konstruowania spójnych strategii aktywizacyjnych, jednak zakres narzędzi stosowanych w celu aktywizacji bezrobotnych (sposoby weryfikacji ich faktycznego statusu na rynku pracy i metod poszukiwania zatrudnienia, indywidualne plany działania, profilowanie, sankcje, itp.) jest silnie zróżnicowany między poszczególnymi krajami. Doświadczenia międzynarodowe sugerują, że efektywne strategie aktywizujące obejmują:

- ściśle monitorowanie bezrobotnych i częste kontakty z służbami zatrudnienia (kontrola poszukiwań pracy, potwierdzanie gotowości do pracy) oraz sankcje w wypadku nie spełnienia stawianych im wymagań (przy czym ważniejszy wydaje się być sam fakt nałożenia sankcji a nie jej wysokość). Należy przy tym pamiętać, że obligowanie bezrobotnych do bardzo intensywnych poszukiwań zatrudnienia i akceptacji każdej oferty pracy może obniżać jakość dopasowań na rynku pracy, a w konsekwencji także produktywność i stabilność tworzonych miejsc pracy;
- krótkie kursy metod poszukiwania pracy – kierowane w szczególności do osób o względnie wysokich szansach na znalezienie zatrudnienia (jest to forma tania i skuteczna w motywowaniu bezrobotnych do samodzielnych poszukiwań pracy);
- profilowanie bezrobotnych i tworzenie indywidualnych planów działania - rozpoznawanie wśród rejestrujących się w urzędach pracy osób, tych które ponoszą wysokie ryzyko długotrwałego bezrobocia i wykluczenia społecznego oraz oferowanie im zindywidualizowanej, dopasowanej do ich potrzeb pomocy (by ograniczać zjawisko jałowej straty);
- obowiązkowy udział w ALMP po pewnym okresie pozostawania w bezrobociu - wykorzystywanie aktywnych polityk rynku pracy również w celu weryfikacji gotowości bezrobotnych do podjęcia pracy oraz uzyskania pozytywnych efektów zewnętrznych (np. efektu „odstraszenia”);
- nałożenie na bezrobotnych obowiązku poszukiwania pracy nawet w czasie uczestnictwa w ALMP (by zminimalizować negatywny wpływ efektu zamknięcia);
- nacisk na ewaluację prowadzonych działań oraz usprawnienie organizacji i zarządzania publicznymi służbami zatrudnienia.

1.5. Aktywne polityki rynku pracy w wybranych państwach OECD – studia przypadków

Różnorodność wniosków płynących z analizy skuteczności aktywnych polityk rynku pracy w poszczególnych krajach wskazuje nie tylko na zróżnicowanie prowadzonych działań, problemy metodologiczne czy braki odpowiednich danych, ale także na to, że nie istnieje program uniwersalny, który zawsze podnosiłby poziom zatrudnienia. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że skuteczność ALMP uwarunkowana jest budową całego systemu instytucjonalnego – systemu zabezpieczenia społecznego, opodatkowania czy restrykcyjności prawa. Wydaje się również, że kluczową kwestią jest sposób implementacji aktywnych polityk. Dlatego też, niniejszy rozdział poświęcony jest kilku problemom w zakresie konstrukcji i wdrażania ALMP. Skupia się on na doświadczeniach Wielkiej Brytanii, Danii i Holandii. Przykład brytyjski pokazuje, że nawet relatywnie niedrogie programy dla młodzieży mogą być efektywne, gdy są odpowiednio skonstruowane i wdrażane. Doświadczenia duńskie wskazują, że podniesienie skuteczności aktywnych polityk może przynieść ich uważne adresowanie, a w tym pomocne są systemy wczesnej identyfikacji osób najbardziej zagrożonych długotrwałym bezrobociem. Przykład Holandii pokazuje z kolei, w jaki sposób deregulacja rynku usług zatrudnieniowych może przynieść wzrost ich efektywności i skuteczności.

Wielka Brytania – jak stworzyć skuteczny i tani program aktywizacyjny dla młodzieży?

Kluczową rolę w brytyjskim systemie ALMP odgrywa program: „New Deal for Young People (NDYP)”¹⁴ – dla osób w wieku 18-24 lat. Jest on największą, zarówno pod względem liczby uczestników, jak i nakładów finansowych, aktywną polityką rynku pracy w Wielkiej Brytanii. Program został utworzony w kwietniu 1998 roku, a w latach 1998-2005 skorzystało z niego ponad milion osób (Riley et al. 2007). Celem programu jest pomoc w powrocie do zatrudnienia młodzieży pozostającej bez pracy przez co najmniej 6 miesięcy. Udział w NDYP jest przymusowy dla bezrobotnych chcących otrzymywać zasiłki.

¹⁴ Oprócz tego w skład New Deal wchodzi programy skierowane do następujących grup odbiorców: New Deal 25+ (ND25+) – dla osób w wieku 25-49 lat, New Deal 50+ (ND50+) – dla osób powyżej 50 roku życia, New Deal for Disabled People (NDDP) – dla niepełnosprawnych, New Deal for Lone Parents (NDLP) dla samotnych rodziców.

Program NDYP składa się z 3 części:

- Część pierwsza - *Gateway* - trwa maksymalnie 4 miesiące. Składa się głównie z pośrednictwa pracy i krótkich szkoleń. Ponadto, każdy uczestnik ma przypisanego „mentora”, który wspomaga go w poszukiwaniach pracy oraz promuje pozytywną postawę wobec edukacji i pracy. Bezrobotny musi spotykać się z mentorem przynajmniej raz na dwa tygodnie;
- Część druga – *Option* – trwająca zwykle od 6 do 12 miesięcy, oferuje następujące możliwości:
 - subsydiowane zatrudnienie;
 - edukację lub szkolenia w pełnym wymiarze (w czasie nauki uczestnik otrzymuje świadczenie w wysokości zasiłku dla bezrobotnych); wolontariat (uczestnik otrzymuje świadczenie w wysokości przynajmniej zasiłku dla bezrobotnych);
 - zatrudnienie w sektorze publicznym np. przy pracach na rzecz ochrony środowiska (świadczenie w wysokości przynajmniej zasiłku dla bezrobotnych). Dodatkowo oferowane są krótkie szkolenia w zakresie metod poszukiwania pracy (nauka tworzenia CV i listów motywacyjnych, przygotowanie do rozmowy kwalifikacyjnej).
- Część trzecia - *Follow through* – oferowana jest bezrobotnym, którym nie udało się znaleźć pracy w czasie poprzednich faz programu. Część ta jest podobna do *Gateway*, z tym że trwa maksymalnie 13 tygodni.

Podjęte próby ewaluacji ALMP wskazują, że efekty prowadzonych programów są pozytywne. Oceny efektywności *New Deal for the Young* wskazują, że prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia przez mężczyzn zwiększa się w wyniku uczestnictwa w programie o 20 proc. (por. Blundell et al. 2002, van Rennen 2001).¹⁵ Podkreśla się przede wszystkim skuteczność pierwszej, najmniej kosztownej części programu, czyli wspomaganie poszukiwania pracy i poradnictwa zawodowego. Również Dorsett (2006) wskazuje, że największą skutecznością cechuje się faza *Gateway*. Mimo względnie wysokich kosztów, skuteczne wydaje się być również subsydiowanie zatrudnienia (Dorsett 2006) – w grupie mężczyzn zwiększa ono szanse podjęcia zatrudnienia o około 6–7 proc.. Co więcej, nie znaleziono dowodów na występowanie efektów substytucji i wypierania, prawdopodobnie dlatego, że polityka ta prowadzona jest w Wielkiej Brytanii na niewielką skalę. Także McVicar i Podivinsky (2003) sugerują, że program NDYP przyczynia się do zwiększania liczby osób opuszczających bezrobocie, a pozytywne efekty zauważalne są w szczególności między 6 a 12 miesiącem pozostawania bez pracy. Autorzy podkreślają jednak, że NDYP redukuje bezrobocie głównie przez przesuwanie dużych grup młodych ludzi z bezrobocia do edukacji i szkoleń, zaś w znacznie mniejszym stopniu – do zatrudnienia.

Dostępne analizy skłaniają do wniosku, że *New Deal* jest programem relatywnie tanim i względnie skutecznym (mimo, że pewna część młodzieży przesuwana jest z bezrobocia do edukacji). Kluczowe znaczenie dla powodzenia programu wydaje się mieć indywidualizacja pomocy – każdy bezrobotny ma ciągły kontakt z doradcą zawodowym, który oferuje mu dostosowane do jego potrzeb formy wsparcia. Istotne jest również motywowanie bezrobotnych do poszukiwania zatrudnienia i kreowanie w nich postawy samodzielności i aktywności.

Dania - jaką rolę pełni profilowanie bezrobotnych?

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że adresowanie programów ALMP do ściśle określonych grup odbiorców podnosi skuteczność prowadzonych działań. Aby ocenić potrzeby poszukujących pracy i indywidualizować oferowaną im pomoc, szereg państw OECD opracowało narzędzia „profilowania” bezrobotnych. Zadaniem systemu profilowania, wprowadzonego w Danii na szeroką skalę pod koniec 2004 roku, jest rozpoznawanie wśród rejestrujących się w urzędach pracy bezrobotnych tych, którzy ponoszą wysokie ryzyko długotrwałego pozostawania bez pracy. Wczesna identyfikacja osób zagrożonych długookresowym bezrobociem i wykluczeniem społecznym umożliwia podjęcie działań prewencyjnych oraz pozwala uniknąć sytuacji, gdy pomoc kierowana jest do bezrobotnych, którzy bez większych problemów są w stanie znaleźć pracę samodzielnie. Profilowanie bezrobotnych minimalizuje więc ryzyko jałowej straty i jest wskazane z punktu widzenia efektywności wydatkowanych środków publicznych.

Duński system profilowania składa się z dwóch zasadniczych części (por. Rosholm et al. 2004):

- Model ekonometryczny - stosowany obecnie model szacowany był dla 120 podprób¹⁶ na danych z okresu 1999-2003. Przewidywana długość bezrobocia szacowana jest na podstawie zmiennych takich jak: wiek, stan cywilny, lokalna stopa bezrobocia, wykształcenie, gmina zamieszkania, udział w ALMP i historia na rynku pracy bezrobotnego. Moc predykcyjna modelu – sięgająca 66 proc. – jest wysoka w porównaniu do mocy modeli stosowanych w innych krajach OECD. Model umożliwia oszacowanie prawdopodobieństwa zdarzenia, że rejestrująca się w urzędzie pracy osoba będzie pozostawać bezrobotna pół roku później. Następnie, informacja na temat tego ryzyka przekazywana jest w formie graficznej (tzw. „barometr pracy”) odpowiedniemu pracownikowi urzędu pracy;
- Indywidualne wywiady pogłębione – w oparciu o wyniki modelu ekonometrycznego oraz instrukcję wywiadu, pracownik urzędu pracy przeprowadza wywiad z bezrobotnymi, przypisanymi przez model do grupy obciążonych wysokim ryzykiem długotrwałego pozostawania bez pracy. Rozmowy te mają na celu określenie mocnych i słabych stron bezrobotnego, jego motywacji i predyspozycji zawodowych.

¹⁵ Ze względu na to, że 75 proc. uczestników NDYP to mężczyźni, ocena efektów dla kobiet nie jest jasna.

¹⁶ wyodrębnionych ze względu na płeć, wiek (2 grupy), system zasiłkowy (2 grupy) oraz region zamieszkania (15 grup).

Wynikiem dwóch etapów profilowania jest zakwalifikowanie bezrobotnego do jednej z pięciu kategorii: od najmniej do najbardziej zagrożonych długotrwałym bezrobociem.

Systemy wczesnej identyfikacji osób zagrożonych długookresowym bezrobociem są stosowane bądź testowane w kilku innych państwach OECD, m.in. w Australii, Finlandii, Francji, Irlandii, Korei Pd., Niemczech, Nowej Zelandii, Stanach Zjednoczonych i Szwecji (Frölich et al., 2003). Doświadczenia związane ze stosowaniem systemów profilowania są mieszane, niemniej jednak, Dania planuje rozszerzenie swojego systemu tak, by na jego podstawie możliwa była konstrukcja optymalnego, zindywidualizowanego programu aktywizacyjnego (rodzajów ALMP oraz ich harmonogramu) dla każdej osoby zagrożonej długotrwałym bezrobociem.

Holandia – szanse i zagrożenia związane z deregulacją rynku usług zatrudnieniowych

Holandia (wraz z Australią) należy do krajów, gdzie rynek usług zatrudnieniowych jest całkowicie sprywatyzowany. Choć kraj ten doświadczał problemów w stworzeniu systemu prywatnych usług zatrudnieniowych, ogólna ocena deregulacji jest zdecydowanie pozytywna.

Obecnie, w Holandii w obszarze ubezpieczeń społecznych i polityki rynku pracy działają¹⁷:

- Instytucja Zarządzania Ubezpieczeniami Pracowniczymi (UWV) - zajmuje się zbieraniem składek oraz przyznawaniem i wypłacaniem zasiłków dla bezrobotnych. UWV jest odpowiedzialne za politykę aktywizacyjną, lecz od 2000 roku nie realizuje programów ALMP samodzielnie, tylko kontraktuje je podmiotom prywatnym oraz organizacjom pozarządowym;
- Samorządy lokalne – odpowiedzialne są za zasiłki socjalne i pomoc osobom nieuprawnionym do zasiłków. Od 2002 roku organizacja programów reintegracyjnych dla tej grupy społecznej jest także, w dużym stopniu, zlecana podmiotom prywatnym;
- Centrum dla Pracy i Dochodów (CWI) – odpowiednik urzędu pracy - instytucja, która rejestruje i klasyfikuje bezrobotnych – przydziela ich do jednej z czterech grup w zależności od stopnia zagrożenia długotrwałym bezrobociem. CWI pomagają jedynie bezrobotnym o najlepszych perspektywach na rynku pracy i oferują podstawowe formy wsparcia – przede wszystkim pośrednictwo zawodowe.

Wybór firmy przeprowadzany jest w drodze przetargów organizowanych dla sześciu regionów kraju, trzy razy w roku. Selekcja ofert najczęściej opiera się na następujących kryteriach:

- doświadczeniu firmy w prowadzeniu działań ALMP w danym regionie;
- cenie;
- przewidywanej skuteczności prowadzonych działań (odsetek osób, które znajdą zatrudnienie);
- dopasowaniu proponowanych metod aktywizacji do potrzeb grupy docelowej.

Dodatkowo, ok. 10 proc. usług kontraktowanych jest w ramach tzw. „wolnej przestrzeni”, w której głównym kryterium wyboru oferty jest pomysłowość i innowacyjność oferowanego wsparcia, mniejszą zaś rolę odgrywa cena czy też doświadczenie. Daje to szanse na wygranie przetargu firmom nowym, dopiero wchodzącym na rynek.

W Holandii funkcjonują dwie metody wynagradzania prywatnych dostawców za świadczone usługi:

- wynagrodzenie całkowicie zależne od wyników (*no cure, no pay*) - metoda ta jest stosowana coraz częściej;
- wynagrodzenie zależne częściowo od wyników (*no cure, less pay*) – w systemie tym ustalona jest cena za stworzenie indywidualnego planu działania oraz cena za realizację programu. Reszta płatności (50%) jest uzależniona od wyników.

Prywatyzacja usług zatrudnieniowych w Holandii miała na celu zwiększenie efektywności prowadzonych działań – poprawę ich jakości oraz obniżenie cen.¹⁸ Choć ocena prywatyzacji jest pozytywna, w trakcie reformy pojawiły się pewne problemy, co podsumowuje tabela IV.5. (Szymańska 2005, Struyven i Steurs 2005).

¹⁷ Uwaga niniejszego opracowania skupia się na systemie kontraktowania usług aktywizacyjnych przez UWV.

¹⁸ Prywatyzacja podniosła efektywność programów ALMP - szanse bezrobotnych na znalezienie zatrudnienia wzrosły z 56 proc. do 73 proc. (Szymańska 2005).

Tabela IV.5.

Zalety i problemy związane z kontraktowaniem usług zatrudnieniowych przez UWV w Holandii

Zalety	Wady
możliwość współpracy dostawcy usług zatrudnieniowych z podwykonawcami – szansa dla małych przedsiębiorstw.	skomplikowane procedury oraz wysokie koszty administracyjne związane z udziałem w przetargach – bariera dla małych firm.
kontrakty w ramach wolnej przestrzeni są szansą rozwoju małych firm i organizacji pozarządowych oraz promują innowacyjne rozwiązania, potencjalnie bardziej skuteczne od dotychczasowych.	kontrakty wolnej przestrzeni są wykorzystywane w małym stopniu (10%), co sprawia, że większość firm nie podejmuje prób tworzenia nowych programów aktywizacyjnych.
Wzrost efektywności oraz spadek cen oferowanych usług.	niedostateczny nacisk na monitorowanie i ewaluację prowadzonych działań.
Istnienie jedynie jednego organizatora przetargów (UWV) w całym kraju zwiększa elastyczność - ułatwia modyfikowanie systemu i jego udoskonalanie.	kryteria wyboru oferty nie zawsze są jasne i klarowne. Faktyczne kryteria selekcji czasem nie pokrywają się z deklarowanymi.
.	tw. „spijanie śmietanki” (ang. creaming) – dążąc do maksymalizacji odsetka osób powracających do pracy po zakończeniu udziału w programie, firmy udzielają pomocy głównie osobom o największych szansach na znalezienie zatrudnienia. Trudniejsi beneficjenci bywają odsyłani do UWV jako błędnie sklasyfikowani.

2. Aktywne polityki rynku pracy w Polsce w 2007**2.1. Organizacja polityki rynku pracy w Polsce**

Wsparcie dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy w Polsce realizowane jest przez instytucje rynku pracy – publiczne służby zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy oraz szereg publicznych i niepublicznych podmiotów, m.in. agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe.¹⁹

Publiczne służby zatrudnienia odgrywają decydującą rolę w polskim systemie instytucji rynku pracy. Większość zadań bezpośrednio związanych z obsługą osób bezrobotnych prowadzona jest przez Powiatowe Urzędy Pracy (PUP). Podstawowym celem działalności służb zatrudnienia jest pełne i produktywne zatrudnienie, rozwój zasobów ludzkich, wysokiej jakości praca oraz wzmacnianie integracji oraz solidarności społecznej.²⁰ Zadania z zakresu polityki rynku pracy prowadzone są również przez niepubliczne służby zatrudnienia. Obecny kształt instytucji rynku pracy oraz zarządzania polityką rynku pracy jest w znacznej mierze efektem ewolucyjnych zmian, jakie miały miejsce po 1989 roku. Jednocześnie jednak można wyróżnić dwa momenty kluczowe: 1999 i 2004 r.

W roku 1999 rozpoczęto proces decentralizacji publicznych służb zatrudnienia poprzez przekazanie odpowiedzialności za prowadzenie polityki rynku pracy na poziomie regionalnym i lokalnym samorządowi terytorialnemu. Dotychczasowe rejonowe urzędy pracy zostały przekształcone w Powiatowe Urzędy Pracy - jednostki organizacyjne powiatów, wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej, podległe staroście.²¹ Natomiast wojewódzkie urzędy pracy stały się organami wykonawczymi marszałków nowych województw. Likwidacji uległ więc tworzony od 1993 r. System Urzędów Pracy, będący administracją specjalną wydzieloną, którego jednostki podlegały Krajowemu Urzędowi Pracy (ostatecznie zlikwidowanemu z początkiem 2002 r.).

Zmiany doprowadziły do przeniesienia kompetencji w zakresie obsługi osób bezrobotnych i poszukujących pracy, nie dając samorządom terytorialnym możliwości wpływu na kształtowanie lokalnej polityki zatrudnienia. Jednocześnie, konstytucyjnie zagwarantowana niezależność pomiędzy organami rządowej administracji centralnej a jednostkami samorządu terytorialnego doprowadziła do chaosu kompetencyjnego poważnie utrudniając prowadzenie skutecznej polityki zatrudnienia. Z jednej strony kształtowanie polityki rynku pracy przypisane zostało Ministrowi właściwemu ds. Pracy, z drugiej zaś jedynym sposobem oddziaływania administracji centralnej na urzędy powiatowe i wojewódzkie było przydzielanie środków z Funduszu Pracy – poprzez odpowiednie kształtowanie algorytmu

¹⁹ Katalog instytucji rynku pracy określony jest w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r.

²⁰ Cele te są zgodne z kierunkami działań określonymi w Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz wytycznymi zatrudnienia przyjętymi przez Radę w dniu 22 lipca 2003 r. (2003/578/EC); pełne zatrudnienie, wzmacnianie jakości pracy i produktywności pracy oraz wzmacnianie spójności społecznej i integracji.

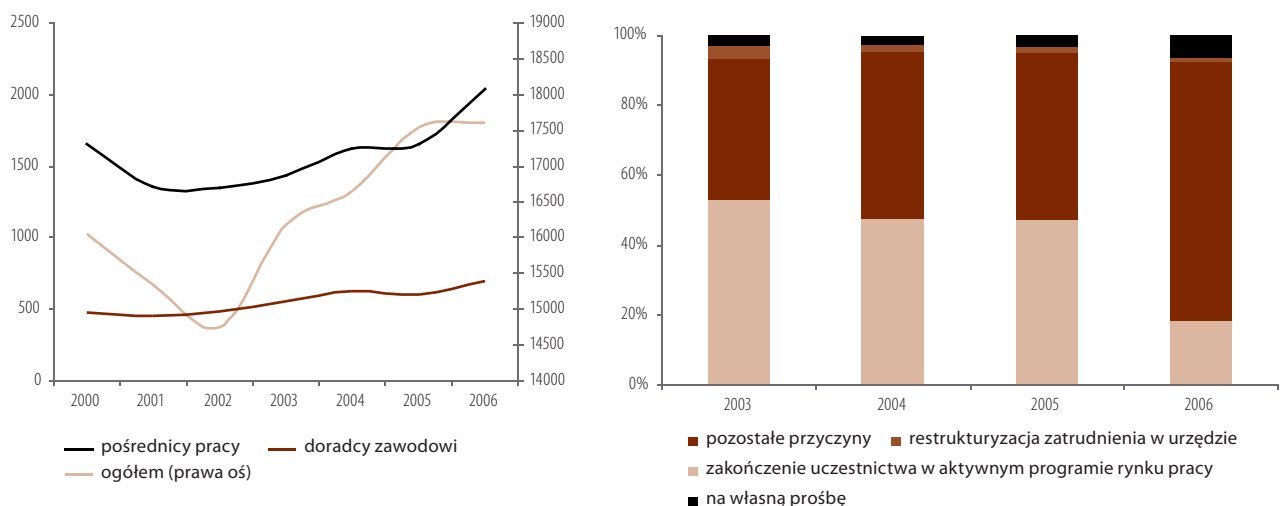
²¹ Starosta upoważniony jest do podejmowania wszelkich decyzji administracyjnych, w tym także tych odnoszących się bezpośrednio do osób bezrobotnych i poszukujących pracy (np. przyznanie zasiłku dla bezrobotnych, kierowanie na wskazane przez PUP działania aktywizujące). Rola PUP sprowadza się więc do wszelkich działań poprzedzających wydanie decyzji. Jednakże w praktyce, starosta lub burmistrz wydają odpowiednie upoważnienia kierownikom PUP do podejmowania decyzji administracyjnych w tym zakresie. Ustanowienie starosty właściwym organem zatrudnienia w powiecie ma swoje uzasadnienie w odpowiedzialności tego organu za dyscyplinę finansów publicznych na poziomie samorządu lokalnego. Technicznie to właśnie starosta jest głównym dysponentem środków finansowych na poziomie powiatu i jako taki ma ustawowe upoważnienie do podejmowania decyzji, które wiążą się z dysponowaniem środkami z budżetu samorządu powiatowego.

podziału środków z tego funduszu na poszczególne województwa i powiaty. Sytuacja ta uległa zmianie wraz z wejściem w życie w 2004 r. Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,²² która wskazuje obowiązki Ministra właściwego ds. Pracy, samorządu wojewódzkiego i powiatowego w zakresie tworzenia spójnej polityki zatrudnienia. Minister właściwy ds. Pracy koordynuje działania publicznych służb zatrudnienia. Jego ustawowymi zadaniami jest kreowanie polityki państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, określanie instrumentów, podział środków Funduszu Pracy na poszczególne województwa, czy określanie instrumentów stymulujących rozwój kształcenia ustawicznego w odniesieniu do osób bezrobotnych, poszukujących pracy, a także pracodawców i pracowników. W jego gestii pozostaje także określenie i wdrożenie standardów świadczenia usług rynku pracy – przede wszystkim pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego. Jednocześnie nowe przepisy nałożyły na organy samorządu terytorialnego, sprawujące nadzór nad publicznymi służbami zatrudnienia, obowiązek aktywnego kreowania regionalnych i lokalnych polityk rynku pracy. Sformalizowaniem tych zadań jest obowiązek przygotowywania regionalnych i lokalnych planów działań na rzecz zatrudnienia, które powinny być zbieżne z celami polityki zatrudnienia prowadzonej przez rząd oraz uwzględniać specyfikę lokalnego rynku pracy. Dodatkowo samorząd powiatowy został zobowiązany do pozyskiwania i gospodarowania środkami finansowymi (z innych źródeł niż Fundusz Pracy) w zakresie aktywizacji lokalnego rynku pracy. Oprócz środków z Funduszu Pracy, samorządy mogą korzystać ze środków pomocowych UE, w tym przede wszystkim z Europejskiego Funduszu Społecznego. Jednakże znacząca część wsparcia finansowanego z tego źródła wykorzystywana może być przez PUP na takich samych zasadach jak Fundusz Pracy – co uniemożliwia pełną swobodę podejmowania decyzji w zakresie oferowania dodatkowego wsparcia osobom bezrobotnym i poszukującym pracy.

Jednym z celów zmian systemowych przeprowadzonych w połowie 2004 r. było także usprawnienie funkcjonowania systemu publicznych służb zatrudnienia, które po reformie z 1999 r. nie radziły sobie z nałożonymi na nie obowiązkami. Podstawowy problem stanowiła mała liczba pośredników i doradców zawodowych. Niedobory te powstały w latach 2000-2002, kiedy doszło do istotnego zmniejszenia zatrudnienia w PUP. W 2002 r. w PUP zatrudnionych było około 14,7 tys. osób, z czego jedynie 1,35 tys. (a więc mniej niż 10 proc.) stanowili pośrednicy pracy a 482 osoby – doradcy zawodowi. W porównaniu z 2000 r. liczba pracowników PUP obniżyła się o ponad 8 proc., zaś pośredników pracy o ponad 18 proc.²³ Tym negatywnym tendencjom towarzyszył wzrost liczby osób zarejestrowanych (o 640 tys.) osiągając przeciętną wartość w 2002 r. powyżej 3 mln osób. Spowodowało to podwyższenie wskaźnika liczby bezrobotnych przypadających na jednego doradcę lub pośrednika pracy odpowiednio z 1 185 osób do 1 727. Trudno jest określić bezpośrednie przyczyny tego procesu. Zauważyć jednak można, że zmiany te towarzyszyły decentralizacji PSZ i przekazania odpowiedzialności za finansowanie działalności operacyjnej PUP, w tym wynagrodzeń pracowników, samorządowi powiatowemu.²⁴ Urzędy pracy nie mając środków na finansowanie nowych etatów pośredników i doradców zawodowych, zaczęły uzupełniać braki kadrowe osobami uczestniczącymi w aktywnych politykach rynku pracy (w szczególności zatrudnionymi w ramach robót publicznych).

Wykres IV.4.

Liczba pracowników PUP ogółem oraz pośredników pracy i doradców zawodowych w latach 2000-2006 oraz struktura odpływu z zatrudnienia w PUP w latach 2003-2006



Pozostałe przyczyny obejmują: naruszenie przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych, brak kwalifikacji, względy zdrowotne, przejście na emeryturę lub rentę.

Źródło: Sprawozdanie MPIPS-06.

²² Ustawa ta stanowi podstawę podejmowanej przez państwo interwencji na rynku pracy, wyznacza też ramy działania podmiotom niepublicznym. Jej wprowadzenie było wyrazem zmieniającego się podejścia do problematyki polityki rynku pracy: ustawa zmieniła sposób prowadzenia polityk rynku pracy, określiła ogólne zasady adresowania wsparcia wobec osób bezrobotnych oraz poszukujących pracy.

²³ W tym okresie liczba doradców zawodowych pozostała na praktycznie niezmiennym poziomie.

²⁴ Jednakże dopiero od 2004 r. zadanie to stało się zadaniem własnym samorządu terytorialnego, a tym samym powiaty uzyskały pełną swobodę w określaniu zadań powiatu oraz zakresu ich finansowania. W latach 2000-2003 zadanie to było zadaniem zleconym samorządowi powiatowemu, na finansowanie którego rokrocznie przyznawana była dotacja z budżetu państwa.

Wykres IV.4. wskazuje, że dopiero w 2006 r. odpływy z zatrudnienia w PUP z tytułu ukończenia uczestnictwa w aktywnych politykach rynku pracy zmalały, co bezpośrednio wynika z ograniczeń nałożonych w połowie 2005 r. na samorząd powiatowy w możliwościach zatrudniania osób przy robotach publicznych.²⁵ Dane dla 2006 r. w tym zakresie wskazują prawdopodobnie te osoby, które rozpoczęły udział w programie jeszcze w 2005 r., a zakończyły w roku kolejnym.

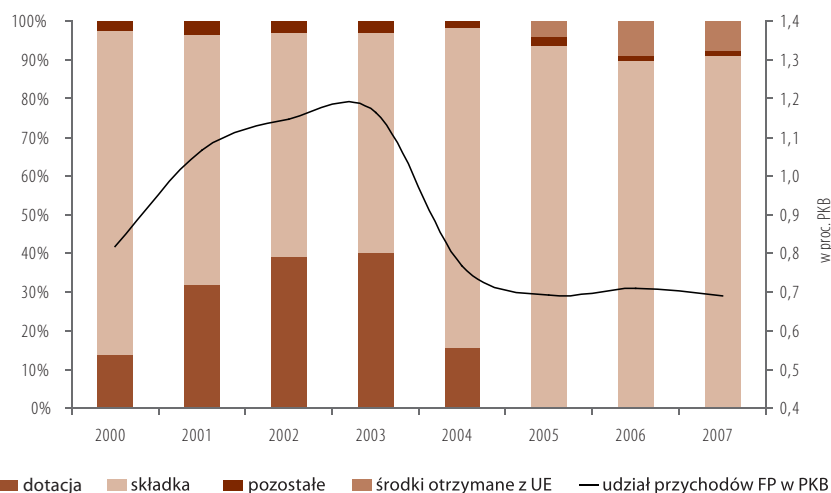
2.2. Finansowanie polityk rynku pracy

Działania zmierzające do wsparcia osób pozostających bez pracy w Polsce mogą być finansowane z różnych źródeł: funduszy celowych, środków z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, funduszy strukturalnych. Podstawowym instrumentem pozwalającym na sfinansowanie działań aktywizacyjnych osób bezrobotnych i poszukujących pracy zarejestrowanych w PUP jest Fundusz Pracy.

Fundusz Pracy to państwowy fundusz celowy, którego przychody stanowią przede wszystkim obowiązkowe składki opłacane przez pracodawców,²⁶ ale także m.in. środki pochodzące z budżetu UE na współfinansowanie projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Do 2004 r. Fundusz Pracy zasilany był także dotacjami z budżetu państwa oraz kredytami bankowymi. Dodatkowe środki przeznaczane były na pokrycie zobowiązań związanych z wypłatą zasiłków dla bezrobotnych oraz zasiłków przedemerytalnych i świadczeń przedemerytalnych w wyniku niedoszacowania tych wielkości w budżecie Funduszu.²⁷ W latach 2000-2004 wydatki na polityki pasywne były wyższe w porównaniu z przychodami Funduszu z tytułu składek i dotacji z budżetu państwa. W 2000 r. wydatki z Funduszu Pracy na transfery wyniosły 5,8 mld zł by w 2002 r. osiągnąć wartość najwyższą - 8,7 mld zł. Oznacza to wzrost w ujęciu realnym o około 44 proc. W sumie w okresie 2000-2004 całkowita kwota zaciągniętych kredytów wyniosła ponad 7,5 mld zł.

Wykres IV.5.

Struktura przychodów Funduszu Pracy (lewa oś) oraz przychodów FP jako proc. PKB (prawa oś) w latach 2000-2007



Uwaga: dla 2007 r. dane wstępne

Źródło: Obliczenia DAE MPIPS na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2000-2006 oraz ustawy budżetowej na rok 2008.

Przekazanie w 2004 r. ZUS obsługi i wypłaty zasiłków przedemerytalnych oraz świadczeń przedemerytalnych w znacznym stopniu poprawiło strukturę zarówno dochodów, jak i wydatków Funduszu Pracy. Przyczyniła się do tego także poprawa na polskim rynku pracy, a przede wszystkim wzrost liczby osób pracujących, za które odprowadzane były składki na ubezpieczenie społeczne, w tym na Fundusz Pracy. Zmiany te można dostrzec już w 2005 r., kiedy to przychody i wydatki uległy zbilansowaniu, a realizacja zadań przewidzianych w ustawie nie wymagała sięgania po zewnętrzne źródła finansowania.

W latach 2005-2007 źródłami przychodów Funduszu Pracy były także środki otrzymane z UE na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich. Kwoty te, choć nie stanowiły znaczącej wartości przychodów Funduszu Pracy to pozwalały na zwiększenie zakresu stosowania aktywnych polityk rynku pracy (w zakresie w jakim zostały one określone w SPO RZL).

²⁵ Po wprowadzeniu w życie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w robotach publicznych mogły uczestniczyć jedynie wyróżnione grupy osób. Jednakże przepis ten nie miał zastosowania wobec samorządów powiatowych, które tego typu wsparciem mogły objąć dowolną osobę.

²⁶ Składki płacone są za każdego pracownika uzyskującego wynagrodzenie w wysokości równej co najmniej wynagrodzeniu minimalnemu w wysokości 2,45 proc. podstawy wymiaru na ubezpieczenie emerytalne i rentowe.

²⁷ Wydatki na pasywne polityki rynku pracy ponoszone są w zależności „od potrzeb”, a więc ich wysokość zależy bezpośrednio od liczby osób, które w danym okresie uzyskują prawo do danego świadczenia i zdecydowały się przejść na nie. Wydatki te nie mogą być limitowane ani ograniczane. Wprawdzie budżet zobowiązany był do pokrywania za pośrednictwem Funduszu Pracy wydatków na świadczenia i zasiłki przedemerytalne, w praktyce przekazywane dotacje były jednak niewystarczające.

Środki z Funduszu Pracy mogą być rozdysponowane jedynie na cele określone w ustawie o promocji zatrudnienia (art. 108). Lista możliwych do poniesienia wydatków jest zamknięta i obejmuje, m.in. koszty działań aktywizacyjnych skierowanych do osób bezrobotnych i poszukujących pracy (wraz ze świadczeniami lub wynagrodzeniami przysługującymi z tego tytułu), koszty działań kierowanych do młodocianych pracowników, koszty związane z rejestracją osób bezrobotnych i poszukujących pracy, wypłat zasiłków dla bezrobotnych, koszty opracowania i upowszechniania informacji zawodowych, informacji o usługach instytucji rynku pracy, koszty wyposażenia klubów pracy oraz wyposażenia do prowadzenia poradnictwa pracy. Warto pamiętać, że ze środków Funduszu co do zasady nie finansuje się kosztów operacyjnych funkcjonowania PUP oraz WUP a także wynagrodzeń pracowników tych instytucji. Kwoty te pokrywane są ze środków własnych samorządów powiatowych i wojewódzkich. Wyjątek stanowią wynagrodzenia wraz z obowiązkowymi składkami na ubezpieczenie społeczne pracowników WUP wykonujących zadania wynikające z realizacji w województwie projektów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (w tym przypadku następuje refundacja części poniesionych kosztów) oraz dodatków do wynagrodzeń pracowników PUP i WUP.

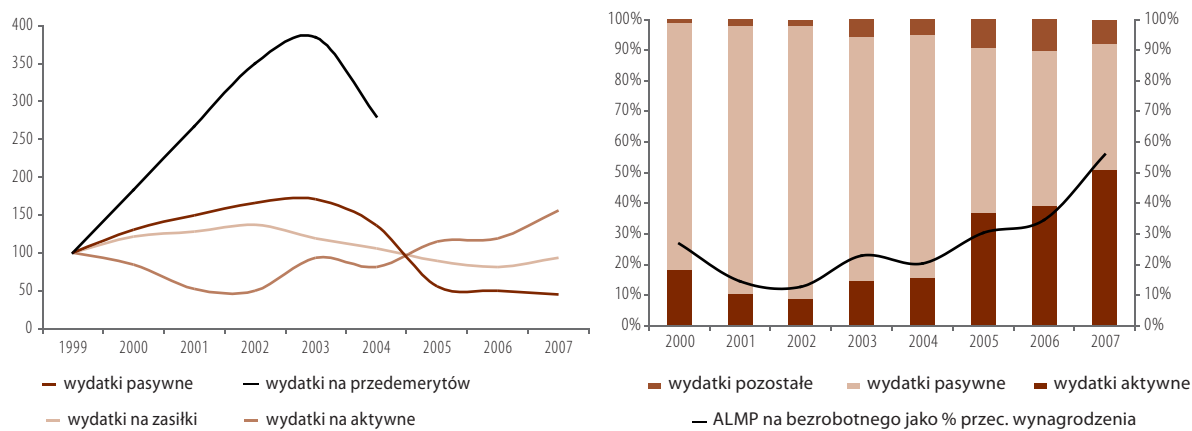
Ramka IV.5. Fundusz pracy

Fundusz Pracy stanowi źródło finansowania wydatków na aktywne i pasywne polityki rynku pracy. Wydatki na aktywne formy wsparcia obejmują usługi oraz instrumenty rynku pracy, pasywne obejmują zaś zasiłki dla bezrobotnych (a do 2004 r. także zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne). Koszty funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia (PUP, WUP oraz jednostek w nich tworzonych – klubów pracy czy CKiKZ) pokrywane są zaś ze środków samorządu terytorialnego.

Na zakres prowadzonych aktywnych polityk rynku pracy w Polsce wpływa przede wszystkim liczba osób uprawnionych do zasiłku dla bezrobotnych oraz do 2004 r. zasiłków przedemerytalnych oraz świadczeń przedemerytalnych. Świadczenia te przyznawane są wszystkim uprawnionym osobom i nie mogą one być limitowane. Podstawową wadą tego sposobu finansowania jest wypychanie wydatków na aktywne formy wsparcia przez wydatki pasywne. Proces ten szczególnie widoczny był w latach 2002-2003, kiedy to gwałtowny wzrost liczby osób uprawnionych do świadczeń i zasiłków przedemerytalnych doprowadził do sytuacji, w której wydatki na ten typ transferów stanowiły 80-90 proc. dochodów Funduszu ze składek pracodawców. Zasiłki dla bezrobotnych w mniejszym stopniu niż transfery przedemerytalne wpłynęły na obniżenie możliwości prowadzenia aktywnych polityk rynku pracy.

Wykres IV.6.

Wydatki na aktywne i pasywne polityki rynku pracy (panel lewy 1999=100) oraz struktura wydatków z Funduszu Pracy w latach 2000-2007 (panel prawy)

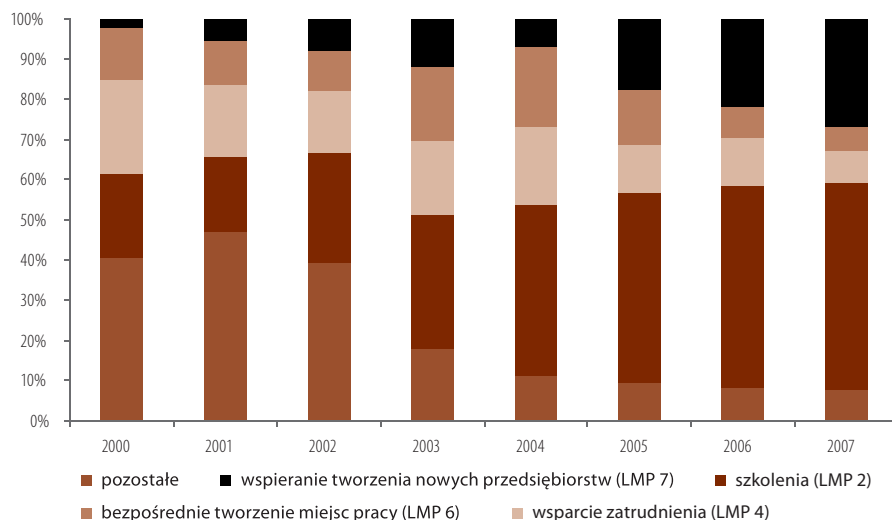


Uwaga: dla 2007 r. dane wstępne.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2000-2007.

Oprócz wydatków na pasywne polityki rynku pracy, na skalę prowadzonych ALMP w latach 2000-2004 wpływ miała także liczba osób pobierających świadczenia i zasiłki przedemerytalne. Osoby te formalnie nie były zaliczane do osób bezrobotnych, choć wciąż pozostawały w rejestrach PUP. Oznacza to, że pracownicy PUP obciążeni byli dodatkową pracą związaną z obsługą wypłaty świadczeń dla około 300-500 tys. osób rocznie. Struktura wydatków Funduszu Pracy w ostatnich trzech latach, a więc po wyłączeniu obowiązku finansowania świadczeń i zasiłków przedemerytalnych ze środków Funduszu, uległa znaczącym zmianom. W 2006 r. udział wydatków na ALMP wzrósł do ponad 39 proc. (z 18 proc. w 2000). Wstępne dane za rok 2007 sugerują, że wskaźnik ten wzrósł do poziomu 51 proc.

Wśród wydatków na ALMP największą grupę stanowią wydatki na szkolenia, staże i przygotowanie zawodowe (LMP 2 według klasyfikacji Eurostatu). Co więcej, udział tych wydatków z roku na rok zwiększa się, osiągając poziom ponad 53 proc. w 2007 r. Główną kategorię tych wydatków po 2004 r. stanowią staże oraz przygotowanie zawodowe w miejscu pracy. Jednocześnie w ostatnich trzech latach znacznemu obniżeniu uległy wydatki na bezpośrednie tworzenie miejsc pracy, przede wszystkim roboty publiczne.

Wykres IV.7.**Struktura wydatków z FP według kategorii polityk rynku pracy w latach 2000-2007**

Uwaga: pozycja pozostałe obejmuje wydatki m.in. na aktywizację młodocianych, programy specjalne, umorzenia pożyczek, pożyczki pozostałe, a po 2004 r. także koszty opieki nad dzieckiem, koszty przejazdów, zakwaterowania oraz wyżywienia.

Dla 2007 r. – dane wstępne.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2000-2006 oraz ustawa budżetowa za rok 2008.

2.3. Ewolucja ALMP – zmiany według instrumentów

Podstawowym podziałem polityk rynku pracy prowadzonych w Polsce jest podział stosowany przez PSZ, a więc: usługi, instrumenty oraz transfery dla osób bezrobotnych.

Przyjęte w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zasady klasyfikacji poszczególnych aktywnych polityk bazują raczej na grupach beneficjentów niż typach działań. W konsekwencji przypisanie polityk do poszczególnych kategorii (usług rynku pracy, instrumentów wspierających usługi, instrumentów rynku pracy i transferów) jest niejednoznaczne. W związku z tym w dalszej części podrozdziału wykorzystana zostanie klasyfikacja Eurostatu (zobacz rozdział I.).

Ramka IV.6. Grupy w szczególnej sytuacji na rynku pracy

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wyszczególniła grupy osób bezrobotnych, tzw. osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy, które obejmują:

- osoby do 25 roku życia;
- osoby długotrwale bezrobotne (tj. pozostające w bezrobociu w sumie 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat);
- osoby powyżej 50 roku życia;
- osoby bez kwalifikacji zawodowych;
- osoby bezrobotne samotnie wychowujące dziecko do 7 roku życia;
- osoby bezrobotne niepełnosprawne.

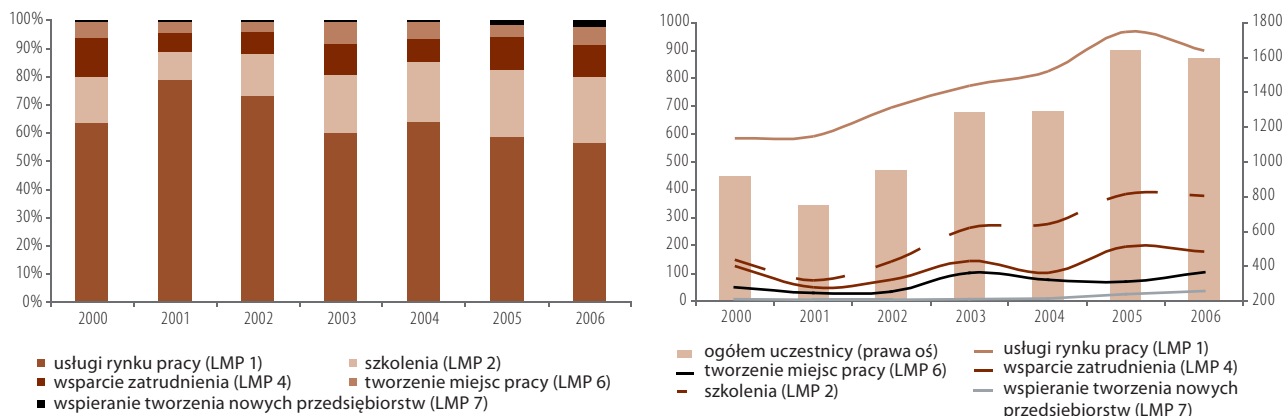
Ustawodawca uznał, że osoby te doświadczają szczególnych trudności ze znalezieniem oraz utrzymaniem zatrudnienia, a zastosowanie wobec nich wsparcia w zakresie doradztwa zawodowego, pośrednictwa pracy czy szkoleń niekoniecznie musi prowadzić do zatrudnienia. Wobec tych osób PUP może zastosować dodatkowe instrumenty wsparcia, m.in. staż, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, prace interwencyjne, roboty publiczne, stypendium na kontynuację nauki czy refundację kosztów opieki nad dzieckiem. W przypadku osób młodych oraz powyżej 50 roku życia PUP jest zobowiązany w okresie do 6 miesięcy od rejestracji, do przedstawienia propozycji zatrudnienia lub oferty uczestnictwa w ALMP (m.in. staż, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych czy robót publicznych). Regulacja ta ma na celu skłonienie PUP do udzielania wsparcia tym dwóm grupom na jak najwcześniejszym etapie bezrobocia, celem przeciwdziałania szybkiej utracie posiadanych umiejętności lub wiedzy oraz zminimalizowania efektu zniechęcenia. W przypadku osób starszych szybkie podjęcie interwencji ma przeciwdziałać przedwczesnemu wycofywaniu się z rynku pracy do bierności zawodowej.

Odrębną grupę osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy stanowią osoby niepełnosprawne. Obowiązujące przepisy zezwalają na rejestrację w PUP jedynie tym z osób posiadających ustalony stopień niepełnosprawności, które nie mają przyznanego prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Pozostałe osoby niepełnosprawne mogą zostać zarejestrowane jedynie jako poszukujące pracy. Jednakże jeżeli jednocześnie pozostają one poza zatrudnieniem wówczas PUP może zaoferować wsparcie w zakresie podobnym do tego jaki otrzymuje osoba bezrobotna, o ile koszty takich działań zostaną sfinansowane ze środków PFRON.

W ostatnich latach obserwujemy systematyczny wzrost liczby osób korzystających z aktywnych polityk rynku pracy.²⁸ W 2006 r. prawie 1,6 mln osób bezrobotnych i poszukujących pracy wzięło udział w ALMP (włączając w to doradztwo zawodowe – 316 tys. osób oraz informację zawodową – 508 tys. osób). Jest to wartość o 74 proc. wyższa w porównaniu z 2000 r. Pomimo silnego wzrostu liczby uczestników²⁹ ALMP ich struktura pozostawała w miarę stabilna. Najczęściej osoby zgłaszające się do PUP uczestniczyły w usługach rynku pracy (czyli pierwszej kategorii działań według klasyfikacji Eurostatu, obejmującej m.in. pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informację zawodową). Przy czym w przypadku tej grupy należy pamiętać, że obejmuje ona także osoby nie zarejestrowane w PUP jako bezrobotne oraz, że uczestnicy w ciągu roku mogli skorzystać z kilku form wsparcia zarówno w ramach usług rynku pracy, jak i pozostałych aktywnych form wsparcia oferowanych przez PUP. Biorąc pod uwagę osoby bezrobotne, uczestnicy ALMP (z wyłączeniem informacji zawodowej) w 2006 r. stanowili około 764 tys. - 1 mln. osób, a więc około 30 - 42 proc. ogółu bezrobotnych.

Wykres IV.8.

Uczestnicy ALMP w Polsce w latach 2000-2006 (prawy panel w tys. osób)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdania MPIPS-01 z załącznikami.

Pomijając usługi rynku pracy, w 2006 r. w aktywnych politykach rynku pracy, skierowanych przede wszystkim do osób bezrobotnych (kategorie LMP 2-7), udział wzięło niespełna 700 tys. osób zaś w 2007 r. już o 9 proc. więcej. W sumie w latach 2000-2007 zanotowano 180 proc. wzrost liczby osób objętych tego typu wsparciem. Najczęściej osoby bezrobotne kierowane były przez PUP na szkolenia, staże oraz inne formy działań, których celem było zwiększenie poziomu kwalifikacji zawodowych lub przekwalifikowanie. W 2006 r. uczestnicy tych polityk stanowili ponad 56 proc. wszystkich osób bezrobotnych objętych wsparciem.

Usługi rynku pracy

Usługi rynku pracy to działania mające na celu wsparcie osób bezrobotnych na rynku pracy oraz pracodawców w procesie rekrutacji pracowników. W Polsce usługi te obejmują przede wszystkim pośrednictwo pracy³⁰, poradnictwo zawodowe i informację zawodową, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy.

W polskich warunkach określenie zakresu i skali wsparcia w ramach usług rynku pracy jest problematyczne. Urzędy Pracy nie mają obowiązku zbierania szczegółowych informacji dotyczących osób, którym wsparcie tego typu zostało udzielone. Jednocześnie jedna osoba może korzystać z kilku usług co prowadzi do zawyżania liczby osób, które skorzystały z tych form wsparcia. Nie jest możliwe także określenie kosztów tych działań, gdyż pokrywane są one zazwyczaj ze środków przekazywanych PUP przez samorząd powiatowy na działalność bieżącą, a tym samym nie są wykazywane jako oddzielna pozycja w sprawozdawczości budżetowej.

W 2006 r. około 883 tys. osób skorzystało z usług rynku pracy finansowanych ze środków Funduszu Pracy, z czego około 316 tys. osób skorzystało z indywidualnej porady zawodowej, zaś około 508 tys. osób z informacji zawodowej (indywidualnej lub grupowej).³¹ Ponadto, w ramach odbytej indywidualnej porady zawodowej, doradca może skierować osobę na badania testowe, odbicia porady grupowej, szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy w klubach pracy lub na zajęcia aktywizacyjne.

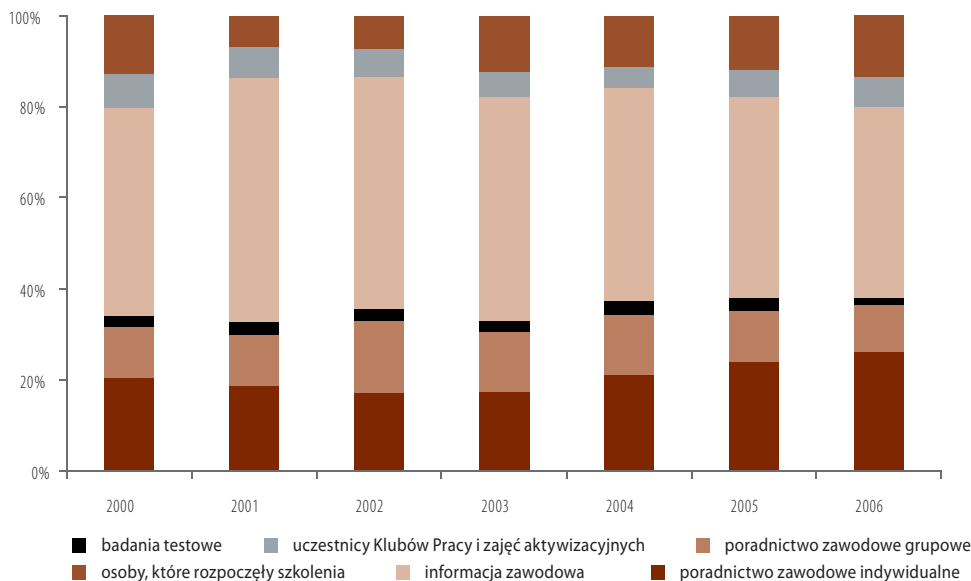
²⁸ Obniżenie liczby uczestników w 2004 r. nie wynika z rzeczywistej mniejszej liczby osób objętych wsparciem w tym roku, lecz ma charakter czysto techniczny. W połowie 2004 r. weszła w życie ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która w sposób odmienny zdefiniowała beneficjentów poszczególnych aktywnych polityk. Zmiany dotyczyły także samych polityk – niektóre z nich zlikwidowano, inne wprowadzono. Zmianom tym nie towarzyszyło dostosowanie statystyki z tego obszaru. W związku z tym dane za 2004 r. wskazują tylko uczestników działań według ustawy uchylonej w tym okresie, w tym działań, które wygasły. Natomiast nie obejmują one uczestników nowych działań (np. osób, które otrzymały dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej, uczestników przygotowania zawodowego w miejscu pracy, itp.).

²⁹ Wykorzystany w dalszej części rozdziału termin „uczestnik” w rzeczywistości odnosi się do osób, które rozpoczęły udział w danym działaniu. Dla uproszczenia analizy przyjmujemy, że liczba ta jest równoznaczna ze średnią liczbą osób uczestniczących w działaniu.

³⁰ W dalszej części rozdziału pośrednictwo pracy zostanie pominięte w związku z brakiem odpowiednich danych statystycznych.

³¹ Jednakże wartość ta jest zawyżona, gdyż dostępne statystyki wskazują jedynie liczbę wizyt a nie liczbę osób.

Wykres IV.9.
Osoby korzystające z usług rynku pracy w latach 2000-2006



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdania MPIPS-01 z załącznikami.

Usługami rynku pracy w Polsce objęte są przede wszystkim osoby bezrobotne. W 2006 r. stanowiły one około 90 proc. uczestników wyżej wspomnianych form wsparcia.³² Niemniej jednak, grupa ta (pomimo dużego prawdopodobieństwa zawyżenia tej wielkości) stanowiła tylko 19-20 proc. populacji bezrobotnych zarejestrowanych w PUP. Tak małe rozpowszechnienie usług rynku pracy ma wiele przyczyn, m.in. wspomniane wcześniej niedobory kadrowe PUP, w szczególności doradców zawodowych, pośredników pracy czy liderów klubów pracy. Jednocześnie korzystanie z usług rynku pracy zazwyczaj wymaga własnej inicjatywy bezrobotnego, tym samym do doradcy zawodowego trafiają osoby bezrobotne znajdujące się w relatywnie najlepszej sytuacji lub najbardziej zdeterminowane. Ponadto urzędy pracy rzadko przedstawiają osobie rejestrującej się w PUP pełną ofertę wsparcia (Grabowski et al., 2007). Rzadko też podczas rejestracji osoba bezrobotna kierowana jest do doradcy zawodowego czy do pośrednika pracy. Co prawda istnieją urzędy oferujące wsparcie pośrednika pracy lub doradcy zawodowego wszystkim osobom rejestrującym się w PUP (lub wybranym grupom osób), to jednak stanowią one niewielki odsetek PUP. Ponadto informacje dotyczące możliwości uzyskania wsparcia w wielu urzędach są rozproszone, znajdują się w wielu miejscach, u różnych osób. Sytuacja ta powinna ulec stopniowej poprawie w związku z nałożeniem w 2007 r. na PUP obowiązku kierowania każdej osoby bezrobotnej w okresie pierwszych 30 dni bezrobocia do pośrednika pracy, który w przypadku braku odpowiednich ofert zatrudnienia zobowiązany jest do wskazania bezrobotnemu innych możliwości wsparcia, w tym także skierowania do doradcy zawodowego.

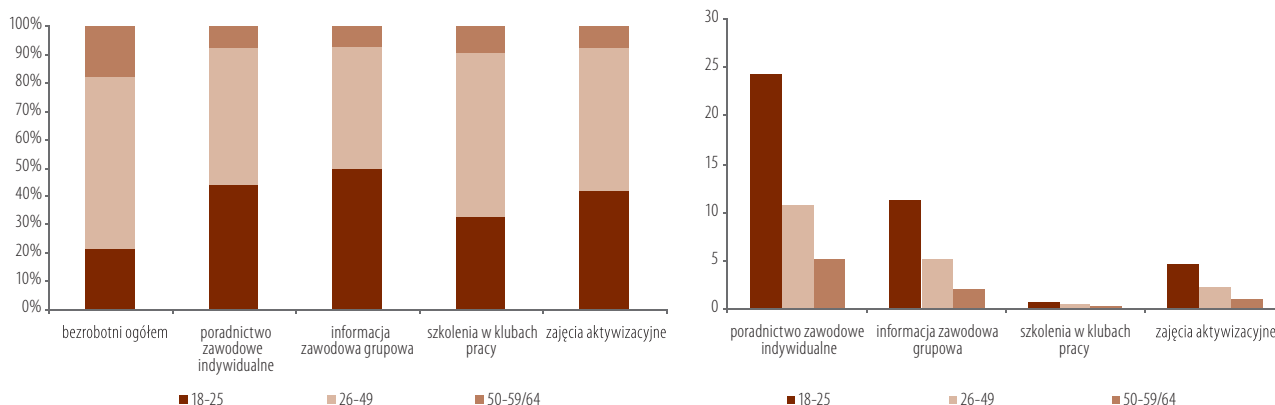
Relatywnie największą grupę uczestników usług rynku pracy w 2006 r. w Polsce (w odniesieniu do liczebności osób bezrobotnych w określonej grupie) stanowiły osoby młode. Negatywnym zjawiskiem jest marginalizacja uczestnictwa w usługach rynku pracy osób starszych. Dzieje się tak prawdopodobnie dlatego, że tego typu wsparcie jest dobrowolne, tj. oparte przede wszystkim na własnej inicjatywie beneficjenta. Osoba bezrobotna, nawet jeżeli zostanie jej zaproponowane uczestnictwo w poradzie grupowej czy zajęciach aktywizujących nie jest zobligowana, pod groźbą kary w formie utraty prawa do zasiłku lub zawieszenia w statusie osoby bezrobotnej, do uczestnictwa w jakimkolwiek z programów. Osoby starsze mają prawdopodobnie mniejszą motywację do korzystania z tego typu oferty. Jak można sądzić, dla wielu z nich okres bezrobocia jest jednocześnie okresem oczekiwania na nabycie prawa do np. świadczenia przedemerytalnego.

Osoby młode nie tylko stosunkowo najczęściej korzystają ze wsparcia w ramach poradnictwa zawodowego, także znacznie częściej kierowane są do dalszej aktywizacji w ramach usług rynku pracy lub też częściej korzystają z dodatkowych możliwości wsparcia. Świadczyć o tym może wyższy o prawie 12 pkt. proc. udział osób do 25 roku życia, które odbyły grupową poradę zawodową w porównaniu do bezrobotnych, którym udzielono poradę indywidualną. Ponadto z poradnictwa zawodowego w 2006 r. najczęściej korzystały osoby posiadające wykształcenie zawodowe – policealne, średnie zawodowe i zasadnicze zawodowe. W 2006 r. stanowiły one ponad połowę bezrobotnych korzystających z usług tego typu.

³² Tu jak i w dalszej analizie bierzemy pod uwagę osoby, które skorzystały z porady indywidualnej, porady grupowej oraz uczestniczyły w zajęciach aktywizacyjnych. Nie rozpatrujemy osób korzystających indywidualnie z informacji zawodowej, z powodu braku informacji o podstawowych cechach społeczno-ekonomicznych tych osób.

Wykres IV.10.

Struktura osób bezrobotnych korzystających z poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej grupowanej według wieku oraz w odniesieniu do populacji bezrobotnych według wieku w 2006 r.



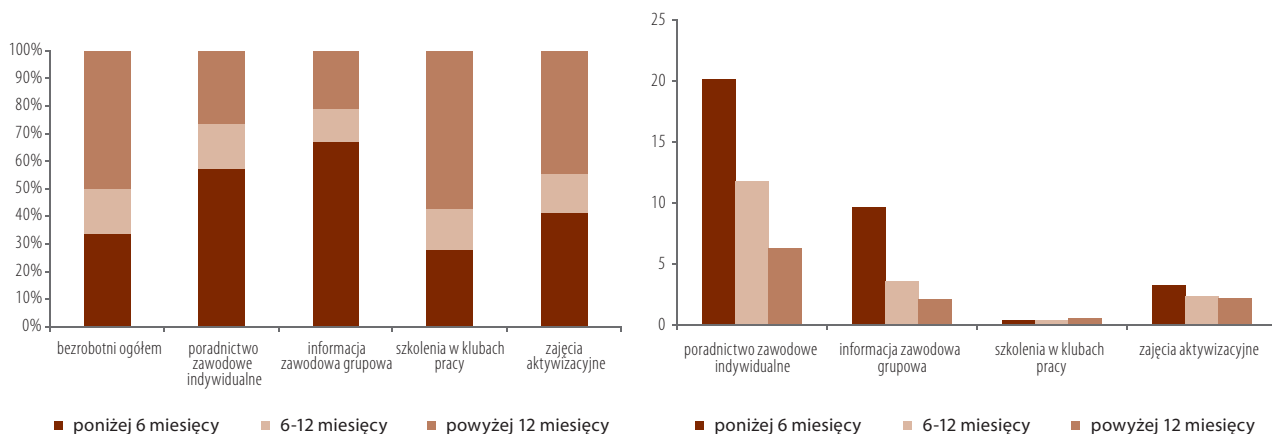
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdania MPIPS-01 z załącznikami.

Usługi rynku pracy to instrumenty, które powinny zostać zastosowane na jak najwcześniejszym etapie bezrobocia, wtedy bowiem (jak zostało wskazane w rozdziale I.) odznaczają się najwyższą skutecznością. Ponadto bez prawidłowego rozpoznania przyczyn trudności ze znalezieniem pracy oraz oczekiwań osoby bezrobotnej nie jest możliwe właściwe adresowanie dalszych działań aktywizacyjnych, a także w przypadku osób poszukujących pracy lub zagrożonych utratą pracy zminimalizowanie ryzyka bezrobocia.

Z usług rynku pracy, a przede wszystkim poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej korzystają głównie osoby pozostające stosunkowo krótko w bezrobociu – poniżej 6 miesięcy. Osoby te stanowią około 60 proc. wszystkich uczestników tych dwóch form wsparcia. Jest to zjawisko pozytywne, jednakże liczba osób bezrobotnych, które uzyskały wsparcie w ramach tych dwóch form stanowiła niespełna 30 proc. ogółu osób pozostających bezrobotnymi poniżej 6 miesięcy. Jednocześnie wśród osób pozostających w rejestrach PUP przez okres od 6 do 12 miesięcy jedynie 15 proc. skorzystało z tego typu wsparcia, a wśród osób długotrwale bezrobotnych – jedynie 8 proc.

Wykres IV.11.

Struktura osób bezrobotnych korzystających z poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej grupowej według długości pozostawania w bezrobociu oraz w odniesieniu do populacji bezrobotnych w danej grupie w 2006 r.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdania MPIPS-01 z załącznikami.

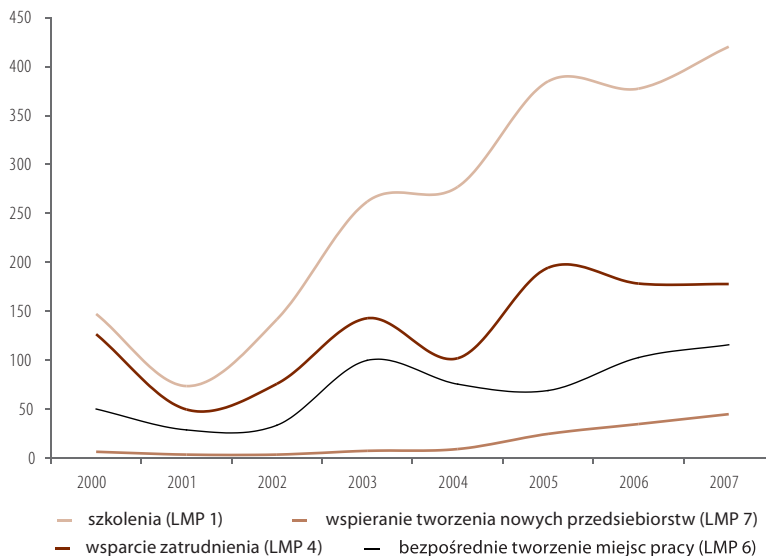
Szkolenia w klubach pracy oraz zajęcia aktywizacyjne mają nieco odmienny charakter od poradnictwa oraz informacji zawodowej. Szkolenie z zakresu umiejętności poszukiwania pracy przeznaczone jest przede wszystkim dla osób, które nie posiadają doświadczenia w poszukiwaniu pracy; osób, które pomimo podjętych starań nie były w stanie znaleźć zatrudnienia oraz dla osób, które powracają na rynek pracy po długim okresie braku aktywności zawodowej. Zajęcia aktywizacyjne to krótkie 1-3 dniowe szkolenia z wybranych zagadnień związanych z poszukiwaniem pracy (np. metody poszukiwania pracy, przygotowanie dokumentów aplikacyjnych, rozmowa z pracodawcą). W konsekwencji struktura uczestników jest odmienna w porównaniu z poradnictwem zawodowym i informacją zawodową. Znacznie częściej z tego typu usług korzystają osoby pozostające dłużej niż pół roku w bezrobociu. Są one także kierowane do wąskiej grupy beneficjentów - w 2006 r. objętych nimi zostało niespełna 3 proc. wszystkich osób bezrobotnych.

Działania rynku pracy

Pozostałe rodzaje wsparcia osób bezrobotnych (oprócz zasiłków dla bezrobotnych) zaliczyć można do działań rynku pracy. Działania te zostały pogrupowane zgodnie z klasyfikacją stosowaną przez OECD i Eurostat (por. Ramka IV.1.).

Wykres IV.12.

Uczestnicy działań rynku pracy w latach 2000-2007 (w tys. osób)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdania MPIPS-01 z załącznikami.

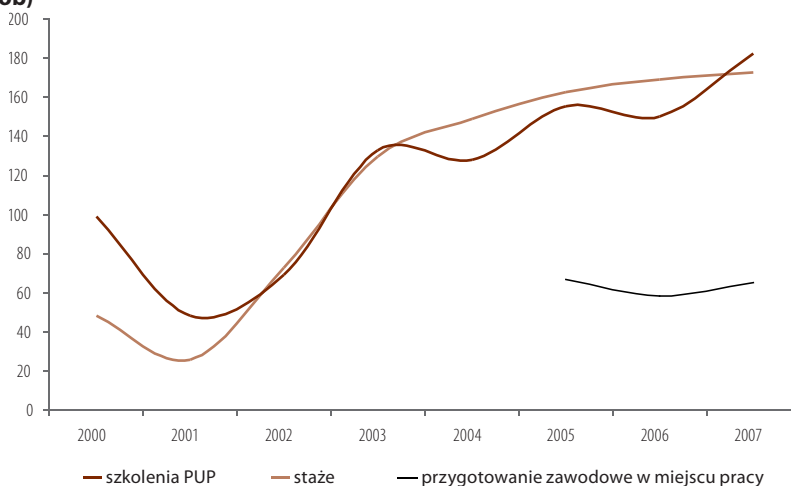
Szkolenia i staże

Według klasyfikacji LMP grupa „szkolenia i staże” obejmuje działania, których celem jest podniesienie możliwości zatrudnienia osób bezrobotnych zarówno poprzez zajęcia teoretyczne, jak i praktyczne. Kategoria ta obejmuje: szkolenia organizowane lub współfinansowane przez PUP, stypendium z tytułu podjęcia nauki, przygotowanie zawodowe, staż oraz refundacja szkolenia specjalistycznego pracowników zagrożonych zwolnieniem z przyczyn dotyczących zakładu pracy.

W ostatnich latach liczba uczestników poszczególnych działań w tej kategorii wzrosła w znaczący sposób. Liczba uczestników szkoleń w 2007 r. w porównaniu z 2000 r. zwiększyła się o prawie 84 proc., zaś staży dwu i pół krotne. W 2004 r. wprowadzono nowy instrument – przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, który jest odpowiednikiem staży dla osób powyżej 25 roku życia. Średniorocznie, przez ostatnie trzy lata, tą formą wsparcia objętych zostało około 64 tys. osób.

Wykres IV.13.

Uczestnicy szkoleń organizowanych przez PUP, staży oraz przygotowania zawodowego w miejscu pracy w latach 2000-2007 (w tys. osób)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdania MPIPS-01 z załącznikami.

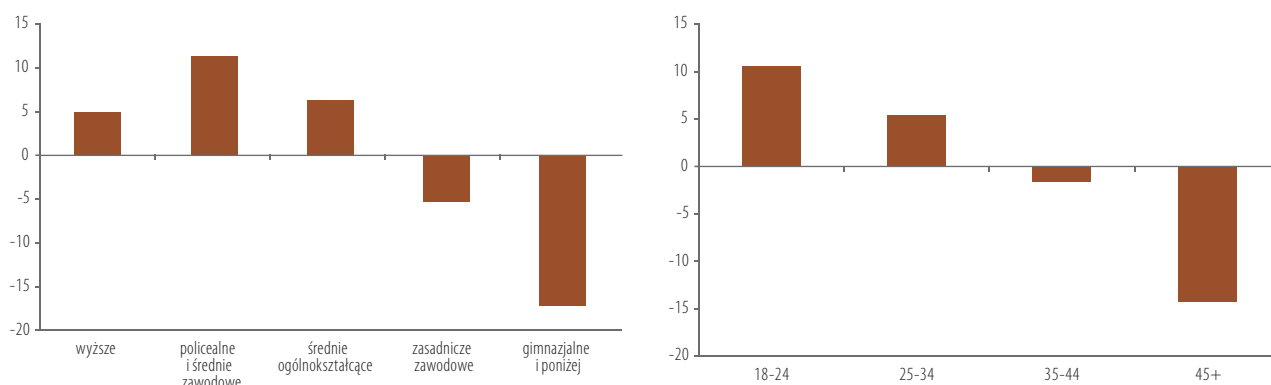
W Polsce szkolenia organizowane lub współfinansowane przez PUP skierowane do osób bezrobotnych³³ mogą przybierać różną formę. Najczęściej są one finansowane ze środków FP, EFS czy w przypadku osób niepełnosprawnych poszukujących pracy i niepozostających w zatrudnieniu – PFRON. Ponadto osoby bezrobotne mogą zwrócić się do PUP o sfinansowanie kosztów indywidualnie wybranego kursu,³⁴ uzyskanie niskoprocentowanej pożyczki na sfinansowanie szkolenia czy dofinansowanie kosztów studiów podyplomowych.

Biorąc pod uwagę wiek uczestników szkoleń, zauważyć można, że udział w nich wzięli przede wszystkim ludzie młodzi – osoby w wieku do 34 lat stanowiły w 2006 r. ponad 65 proc. grupy korzystającej z tej formy wsparcia. Jednocześnie osoby w starszych grupach wieku – powyżej 45 roku życia w bardzo małym stopniu uczestniczą w tej formie aktywizacji (w 2006 r. stanowiły jedynie 16 proc. wszystkich beneficjentów oraz jedynie 3 proc. osób bezrobotnych w tej grupie wieku).

Uczestnicy szkoleń to przede wszystkim osoby z wykształceniem policealnym (33,3 proc.) oraz zasadniczym zawodowym (26,2 proc.). Jednakże uwzględniając liczebności osób bezrobotnych według poziomu wykształcenia, można zauważyć że osoby z wykształceniem co najwyżej zasadniczym zawodowym były niedoreprezentowane w populacji kończących szkolenia.

Wykres IV.14.

Struktura uczestników szkoleń wg wieku oraz wykształcenia w odniesieniu do udziału poszczególnych grup w ogóle bezrobotnych (w pkt. proc.)



Uwaga: wartość powyżej/poniżej zera wskazuje o ile udział danej grupy w ogóle uczestników był wyższy/niższy w porównaniu z udziałem tej grupy w ogóle bezrobotnych.

Staże oraz przygotowanie zawodowe w miejscu pracy

Staże oraz przygotowanie zawodowe w miejscu pracy są to działania skierowane do określonych grup bezrobotnych. Na staż może zostać skierowana osoba młoda, która nie ukończyła 25 roku życia lub osoba, poniżej 27 roku życia w okresie do jednego roku od ukończenia studiów wyższych. Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy odnosi się zaś do wszystkich grup osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy oprócz osób do 25 roku życia.

W 2006 r. udział w obu formach wsparcia rozpoczęło w sumie ponad 227 tys. osób, z czego 58,3 tys. to uczestnicy przygotowania zawodowego w miejscu pracy. Wśród osób uczestniczących w stażach przeważającą grupą były osoby poniżej 25 roku życia (93,3 proc.). Z kolei w przygotowaniu zawodowym w miejscu pracy uczestniczyły przede wszystkim osoby w wieku 26-49 lat – stanowiąc prawie 90 proc. uczestników. Przeważającą część uczestników tych dwóch form wsparcia stanowią osoby z wykształceniem średnim i policealnym (w 2006 r. około 60 proc.) oraz w znacznie mniejszym stopniu z wykształceniem wyższym (ok. 17 proc.).

Zamiana miejsca pracy i praca na zastępstwo

Ten rodzaj wsparcia obejmuje działania, których celem jest ułatwienie zatrudnienia m.in. osoby bezrobotnej na zasadzie substytucji części godzin pracy pracownika już zatrudnionego. W Polsce możliwe jest czasowe zatrudnienie osoby bezrobotnej w zamian za pracownika, którego pracodawca wysłał na płatny urlop szkoleniowy, trwający minimum 22 dni robocze. Pracodawca może uzyskać zwrot części kosztów szkolenia pracownika (do wysokości 80 proc. przeciętnego wynagrodzenia) oraz części wynagrodzenia zatrudnionej osoby bezrobotnej, wraz ze składkami na ubezpieczenie społeczne, (lecz nie więcej niż 40 proc. przeciętnego wynagrodzenia). Skorzystanie z tej formy wsparcia możliwe jest jedynie w przypadku pracodawców, którzy utworzyli fundusz szkoleniowy. Biorąc pod

³³ Poza osobami bezrobotnymi szkolenia PUP odnoszą się także do żołnierzy rezerwy oraz osób pobierających rentę szkoleniową. Szkoleniami mogą zostać objęte także wybrane grupy osób poszukujących pracy: osoby znajdujące się w okresie wypowiedzenia stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn dotyczących pracy, osoby zatrudnione u pracodawcy wobec którego ogłoszono upadłość lub jest w stanie likwidacji, osoby otrzymujące świadczenie socjalne przysługujące na urlopie górniczym lub górniczy zasiłek socjalny oraz osoby uczestniczące w indywidualnym programie integracji.

³⁴ W takim przypadku uzyskanie zgody na sfinansowanie tego szkolenia ze środków Funduszu Pracy musi zostać poprzedzone m.in. uprawdopodobnieniem, że szkolenie to zapewni uzyskanie odpowiedniej pracy lub podjęcie działalności gospodarczej.

uwagę formalności oraz konieczność blokowania środków finansowych przez pracodawcę w związku z utworzonym funduszem³⁵ oraz stosunkowo niskie wsparcie z PUP działanie to praktycznie nie jest wykorzystywane. W latach 2005-2006 z tego typu wsparcia skorzystało zaledwie kilka osób.

Wsparcie zatrudnienia

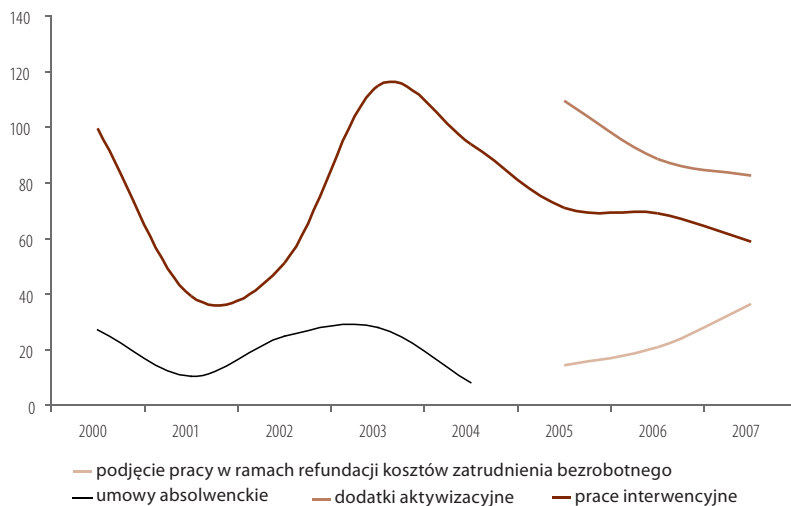
Wsparcie zatrudnienia obejmuje działania ułatwiające zatrudnienie osób bezrobotnych (lub innych grup docelowych) oraz zapewnienie ciągłości zatrudnienia osób zagrożonych utratą pracy z przyczyn pracodawcy. Jest to przede wszystkim subsydiowanie zatrudnienia, głównie tych miejsc pracy, które po okresie wsparcia ze środków publicznych będą mogły być nadal utrzymane. Zakłada się, że udzielane wsparcie finansowe powinno pokrywać jedynie część kosztów zatrudnienia osoby bezrobotnej.³⁶

Działania z zakresu wsparcia zatrudnienia w Polsce obejmują prace interwencyjne, refundacje kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, refundacje składek na ubezpieczenie społeczne, dodatki aktywizacyjne oraz refundacje kosztów opieki nad dzieckiem lub osobą zależną. Wśród tych działań, prace interwencyjne skierowane są do wszystkich grup osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy, refundacje kosztów opieki nad dzieckiem lub osobą zależną przyznawane są jedynie samotnym rodzicom wychowującym dziecko do 7 roku życia lub osobom opiekującym się osobami zależnymi, zaś dodatki aktywizacyjne osobom posiadającym prawo do zasiłku dla bezrobotnych, którzy z własnej inicjatywy lub za skierowaniem PUP (ale jedynie w przypadku pracy w niepełnym wymiarze czasu) podjęli zatrudnienie. Pozostałe typy wsparcia dostępne są dla wszystkich osób bezrobotnych.

Począwszy od 2005 r. liczba osób korzystających z tego typu form wsparcia zmniejszyła się z 195 tys. osób do 178 tys. w 2007 r. Spowodowane to było przede wszystkim obniżeniem się skali realizowanych prac interwencyjnych przez PUP, prawdopodobnie w wyniku zawężenia w 2004 r. grupy docelowej. Jednocześnie znaczny spadek przyznanych zasiłków aktywizacyjnych w 2006 r. w porównaniu z 2005 r. był skutkiem zmian ograniczających podstawę do przyznania tego typu wsparcia finansowego. Co ciekawe liczba przyznanych zasiłków aktywizacyjnych w 2007 r. kształtowała się na poziomie zbliżonym do roku 2006, pomimo znacznego spadku liczby osób uprawnionych do zasiłku dla bezrobotnych. Wiązać to można ze stosunkowo dobrą sytuacją na rynku pracy w Polsce w tym okresie, przede wszystkim dobrym perspektywom zatrudnienia także osób pobierających zasiłki dla bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

Wykres IV.15.

Uczestnicy działań w zakresie wsparcia zatrudnienia w latach 2000-2007 (w tys. osób)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdania MPiPS-01 z załącznikami.

W 2006 r. PUP-y zrefundowały pracodawcom koszty wyposażenia lub doposażenia miejsc pracy dla ponad 20,8 tys. osób bezrobotnych (33,5 proc. osoby młode, zaś 6,7 proc. osoby starsze). Ponadto w 2006 r. PUP-y przyznały prawie 88,6 tys. osobom bezrobotnym dodatki aktywizacyjne, przy czym prawie wszystkie dodatki wypłacane zostały z tytułu podjęcia pracy z własnej inicjatywy.

Uczestnikami prac interwencyjnych w 2006 r. były przede wszystkim osoby stosunkowo młode - do 49 roku życia (ponad 81 proc. uczestników), z czego około 43 proc. to osoby do 25 roku życia. Głównie były to osoby posiadające wykształcenie zawodowe (tj. policealne, średnie zawodowe oraz zasadnicze zawodowe), ale także osoby bez kwalifikacji zawodowych (wykształcenie co najwyżej gimnazjalne). Stanowiły one w sumie prawie 80 proc. wszystkich osób kierowanych do tego działania.

³⁵ Pracodawca zobowiązany jest bowiem do dokonywania regularnych wpłat na fundusz w wysokości nie niższej niż 0,25 proc. funduszu płac.

³⁶ Do tej kategorii form wsparcia może w określonych przypadkach zostać zaliczone wsparcie w całości finansowane ze środków publicznych, o określonym z góry horyzoncie czasu.

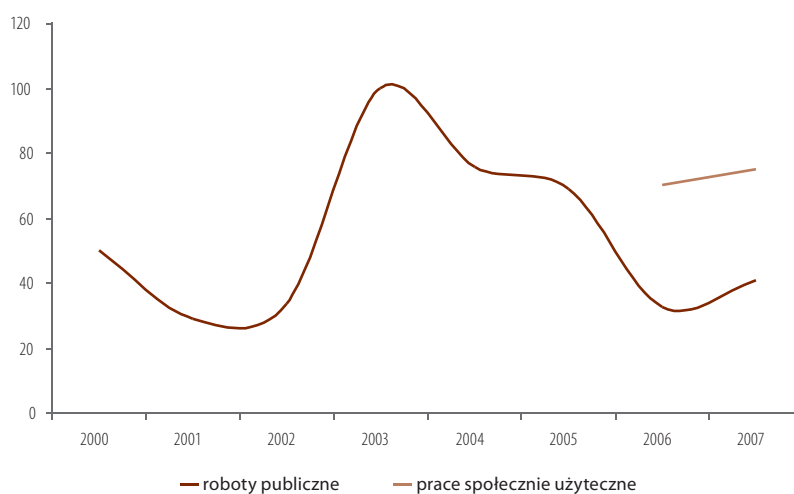
Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy

Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy obejmuje działania zmierzające do stworzenia dodatkowych miejsc pracy, zazwyczaj wykonywanych na rzecz lokalnego samorządu lub w zakresie innej społecznie użytecznej działalności. Ich celem jest zapewnienie zatrudnienia osobom długotrwale bezrobotnym lub innym osobom, które doświadczają szczególnych trudności w znalezieniu pracy. Jest to bezpośrednio subsydiowanie miejsc pracy (na określony czas), zazwyczaj w zajęciach nierynkowych, które bez tego wsparcia nie powstałyby. W odróżnieniu od działań z zakresu wsparcia zatrudnienia, w tym przypadku środki publiczne pokrywają większość kosztów pracodawców, a tworzone dzięki wsparciu publicznemu miejsca pracy zwykle nie są utrzymywane po zakończeniu finansowania. W Polsce do tej kategorii działań zaliczone zostały roboty publiczne oraz prace społecznie użyteczne.

Począwszy od 2003 r. liczba osób skierowanych przez PUP do robót publicznych obniżyła się o prawie 60 proc., podobnie jak w przypadku prac interwencyjnych w skutek zmian w ustawie o promocji zatrudnienia. Obecnie udział w tego typu wsparciu może zostać zaproponowany jedynie osobom długotrwale bezrobotnym, bez kwalifikacji zawodowych oraz osobom w wieku 50–59/64 lat.³⁷

Wykres IV.16.

Uczestnicy działań z kategorii LMP 6 w latach 2000-2007 (w tys. osób)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdania MPiPS-01 z załącznikami.

W 2006 r. około 71 tys. osób rozpoczęło prace społecznie użyteczne, zaś kolejne 32,6 tys. osób roboty publiczne.³⁸ W obu przypadkach największą grupę beneficjentów stanowiły osoby w wieku 26-49 lat oraz osoby w wieku 50-59/64 lat. W sumie grupy te stanowiły 93 proc. uczestników obu form wsparcia. Działania tego typu z założenia skierowane są do osób znajdujących się w bardzo trudnej sytuacji na rynku pracy, stąd też ponad 86 proc. osób skierowanych do odbycia robót publicznych lub prac społecznie użytecznych pozostawało w bezrobociu dłużej niż łącznie 12 miesięcy w ostatnich dwóch latach.³⁹

Wspieranie tworzenia nowych przedsiębiorstw

Obejmuje działania, których celem jest zachęcenie osób bezrobotnych do założenia własnej działalności gospodarczej lub samozatrudnienia. Podstawową formą wsparcia jest przyznanie środków finansowych bezpośrednio lub za pomocą pożyczek, porady prawnej, itp.

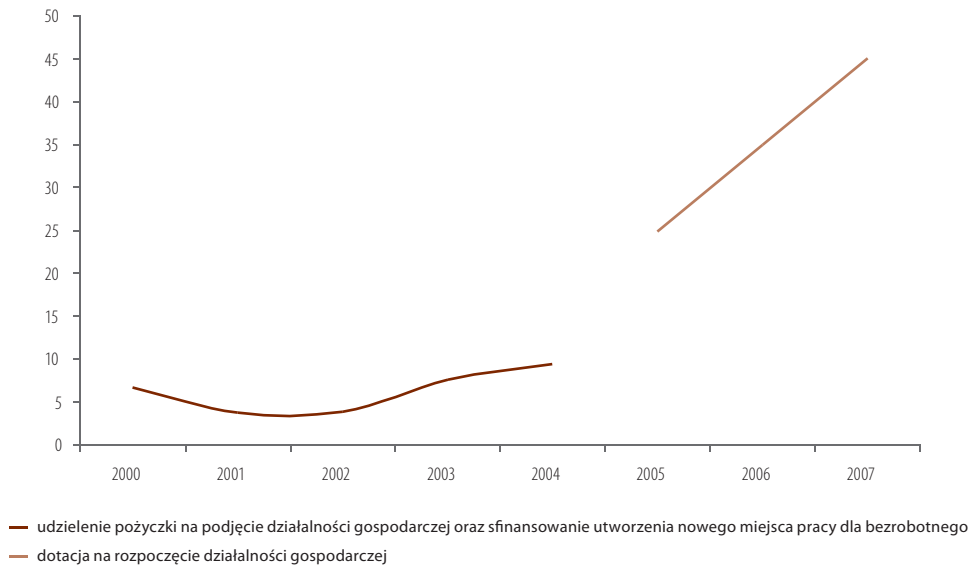
Znaczny wzrost liczby osób, które uzyskały środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub utworzenie spółdzielni socjalnej po roku 2005⁴⁰ wynika bezpośrednio ze zmiany trybu przyznawania tych środków. Do połowy 2004 r. były to bowiem pożyczki, które bez względu na to czy utworzone przedsiębiorstwo działało czy nie, musiały zostać zwrócone do PUP. W 2004 r. w zamian za pożyczki wprowadzono bezzwrotne dotacje (pod warunkiem dalszego prowadzenia działalności gospodarczej po roku od jej uruchomienia). Ponadto osobie bezrobotnej przed przyznaniem tych środków PUP oferuje doradztwo związane z zakładaniem i prowadzeniem własnej działalności gospodarczej.

³⁷ W listopadzie 2007 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, rozszerzająca grupy osób, które mogą skorzystać z tego typu wsparcia (Ramka IV.5.).

³⁸ W 2007 r. uczestnictwo w obu działaniach zwiększyło się odpowiednio do 75 tys. osób oraz 40,9 tys. osób.

³⁹ Z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego w miejscu pracy.

⁴⁰ Prawdopodobnie tendencja ta rozpoczęła się już w 2004 r., jednakże w wyniku niedoskonałości statystyki publicznej w tym zakresie dysponujemy jedynie informacjami na temat pożyczek.

Wykres IV.17.**Osoby, które uzyskały pożyczkę lub dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej (w tys. osób)**

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdania MPIPS-01 z załącznikami.

W 2006 r. dotację na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej uzyskało prawie 35 tys. osób, wśród nich przeważającą grupę stanowiły osoby w wieku 26-49 lat. Jednocześnie około 40 proc. osób, którym przyznano środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej stanowiły osoby pozostające w bezrobociu co najmniej łącznie 12 miesięcy w ostatnich dwóch latach.⁴¹ Wynika to z faktu, iż ten typ wsparcia obejmuje także przyznanie środków finansowych z przeznaczeniem na założenie spółdzielni socjalnej lub włączeniem nowego członka do spółdzielni. Najczęściej dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej (około 60 proc.) uzyskały osoby z wykształceniem zawodowym, znacznie rzadziej z wykształceniem wyższym (ok. 17 proc.).

2.4. Podsumowanie

Przeprowadzona powyżej analiza ALMP w Polsce wskazuje na znaczący wzrost liczby uczestników tego typu wsparcia począwszy od 2003 r. Jednakże, procesowi temu nie towarzyszyły działania zapewniające odpowiednią jakość oferowanych usług i instrumentów rynku pracy - monitorowanie skuteczności prowadzonych działań pod względem ich efektywności wobec określonych grup osób, jak i celowości wydatkowania środków finansowych na określone formy wsparcia. Wydaje się, że struktura ALMP nie wynika ze spójnej polityki prowadzonej przez władze centralne lub samorządowe ale raczej jest wypadkową oddziaływania różnych czynników m.in. instytucjonalnych (obejmujących ustawę o promocji zatrudnienia), plan finansowy Funduszu Pracy, czy aktywność PUP-ów w realizowaniu działań aktywizacyjnych (które determinowane jest także przez strukturę i wielkość zatrudnienia). Z drugiej strony zakres prowadzonych ALMP uzależniony jest także m.in. od liczby organizatorów prac subsydiowanych czy instytucji szkoleniowych skłonnych realizować szkolenia dla osób bezrobotnych czy liczby bezrobotnych, którzy mogą i chcą wziąć udział w konkretnej formie wsparcia. Nie bez znaczenia pozostaje także bardzo ogólne sformułowanie celu polityki zatrudnienia w Polsce, co przy braku spójnego systemu monitorowania efektów prowadzonych działań prowadzić może do rozszerzania stosowania ALMP także w ramach działań, które w niewielkim stopniu prowadzą do uzyskania trwałego zatrudnienia.

⁴¹ Z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego w miejscu pracy.

3. Badanie skuteczności aktywnych polityk rynku pracy w Polsce

W świetle porównań międzynarodowych wydatki publiczne na ALMP nie są w naszym kraju wysokie. Niemniej jednak, od kilku lat nakłady na ten cel dynamicznie rosną, m.in. dzięki środkom uzyskanym przez Polskę z Europejskiego Funduszu Społecznego, co w połączeniu ze zmniejszeniem się liczby zarejestrowanych bezrobotnych umożliwiło intensyfikację prowadzonych działań. Wzrostowi nakładów na ALMP towarzyszy dyskusja na temat obecnego i pożądanego kształtu interwencji państwa na rynku pracy (por. np. Tokarz et al. 2007, Boni 2007, MGiP. 2005, UNDP 2004). Generalnie, nie kwestionuje się zasadności rozszerzania pomocy w ramach ALMP, sugerując jednocześnie, że obecnie zbyt małą wagę przykładają się w Polsce do monitorowania bezrobotnych oraz motywowania ich do samodzielnego poszukiwania pracy. Można również spotkać się z poglądem, że struktura prowadzonych w ostatnich latach działań, z ograniczoną pozycją doradztwa zawodowego i szkoleń, zwłaszcza w zakresie poszukiwania pracy (tj. form uznanych powszechnie za wysoce efektywne) sprawia, że finansowanie ALMP w naszym kraju to – w pewnej części – marnotrawienie środków publicznych. Podkreśla się również, że programy aktywizacyjne są w Polsce nienajlepiej adresowane. Zgodnie z *Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* instrumenty ALMP powinny być skierowane do osób z grup w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Jednocześnie, wskazane grupy nie zawsze obejmują bezrobotnych najbardziej potrzebujących wsparcia z punktu widzenia uwarunkowań na lokalnych rynkach pracy, a ustawa uniemożliwia kierowanie ALMP (poza szkoleniami i doradztwem zawodowym) do innych osób. W rezultacie pomoc nie zawsze trafia do najbardziej potrzebujących. Ponadto, brak jest spójnych programów dla osób starszych – częściej wycofujących się przedwcześnie z rynku pracy, czy osób niepełnosprawnych.

Dyskusję publiczną na temat aktywnej polityki rynku pracy w Polsce w niewielkim tylko stopniu wspierają analizy skuteczności podejmowanych działań. O ile badania wpływu ALMP na rynki pracy państw Europy Zachodniej, Skandynawii czy USA są liczne (por. rozdział 1.), to w przypadku krajów Europy Środkowej, w tym także Polski, literatura na ten temat ogranicza się w zasadzie do kilku pozycji z połowy lat dziewięćdziesiątych. Najszerze badanie, obejmujące Czechy, Polskę, Węgry i Turcję, przeprowadzono w ramach projektu Banku Światowego w 1997 roku; skuteczność polskich ALMP analizowali także Kluge, Schmidt i Lehmann (1999) oraz Puhani (1999). Ich badania wskazują, że jedynie szkolenia oraz wsparcie działalności gospodarczej w istotny sposób podnosiły szanse osób bezrobotnych na znalezienie zatrudnienia, natomiast inne programy, takie jak prace interwencyjne i roboty publiczne były nie- lub nawet przeciwnie skuteczne.

W niniejszym podrozdziale przedstawiamy wyniki badania skuteczności polskich ALMP, zrealizowanego w styczniu 2008 roku. Uwagę poświęcamy programom skierowanym do bezrobotnych, pomijając te adresowane do osób zarejestrowanych jako poszukujące pracy czy też zagrożonych jej utratą. W kontekście badania skuteczność rozumiemy jako wpływ ALMP na szanse zatrudnienia uczestników półtora roku po rozpoczęciu programu. Taka definicja jest zgodna z podstawowym celem ALMP, czyli podnoszeniem szans na znalezienie i utrzymanie pracy.

Oceny skuteczności ALMP dokonujemy sięgając po analizę mikroekonometryczną – model logitowy przepływów z bezrobocia do zatrudnienia oraz metodę *propensity score matching (PSM)*. Odpowiadamy m.in. na pytania: czy ALMP podniosły intensywność przepływów do zatrudnienia; które instrumenty ALMP można uznać za prozatrudnieniowe, a które wręcz przeciwnie oraz co było prawdopodobną przyczyną skuteczności jednych form wsparcia i nieskuteczności innych.

3.1. Sposób doboru próby do badania ankietowego

Operatem doboru próby do badania ankietowego była baza danych PULS. Dane w systemie PULS gromadzone są przez Powiatowe Urzędy Pracy. Baza zawiera m.in. socjodemograficzne charakterystyki zarejestrowanych osób oraz informacje na temat ich historii na rynku pracy.

Podstawową populację badaną stanowiły osoby bezrobotne, które rozpoczęły udział w ALMP w drugim kwartale 2006 roku (grupa badana) lub były zarejestrowane w PUP jako bezrobotne, ale nie brały udziału w ALMP w okresie od II kw. 2006 r. do momentu pozyskania danych z PULS (III kw. 2007r.) (grupa kontrolna).

Z populacji badanej wykluczono osoby, które w okresie od trzeciego kwartału 2005 roku do momentu pozyskania danych z PULS brały udział w więcej niż jednym programie ALMP oraz osoby, które osiągnęły wiek emerytalny i zostały wyrejestrowane z PUP. Usunięcie z populacji badanej uczestników więcej niż jednego programu ALMP było podyktowane tym, by na etapie analizy wyników możliwe było określenie wpływu, jaki na szansę podjęcia pracy przez osoby bezrobotne miały określone formy wsparcia. Informacje z bazy danych PULS uzupełniane były o szereg danych (w szczególności na temat obecnego, faktycznego statusu na rynku pracy) uzyskanych techniką telefonicznych wywiadów kwestionariuszowych wspomaganym komputerowo (*Computer Assisted Telephone Interviews - CATI*). W związku z zastosowaną techniką badawczą z populacji badanej wykluczono także osoby, dla których brak było informacji o numerze telefonu kontaktowego w bazie PULS. W ankiecie, oprócz pytań o obecny status respondentów na rynku pracy, zadane zostały m.in. pytania o dokończanie się we własnym zakresie (w ciągu ostatnich dwóch lat), korzystanie z pomocy doradcy lub pośrednika pracy oraz subiektywną ocenę programów ALMP.

Przyjęty schemat doboru próby zakładał podział populacji na szereg warstw istotnych z punktu widzenia problematyki badawczej. W ramach grupy badanej dokonano warstwowania ze względu na rodzaj aktywnych polityk rynku pracy. Przyjęto pięć warstwujących kategorii: wsparcie działalności gospodarczej, roboty publiczne, prace interwencyjne, staż i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy oraz szkolenia. Następnie, w ramach każdej z tak określonych warstw dokonano warstwowania uwzględniając podstawowe cechy społeczno-demograficzne: płeć, wiek oraz wykształcenie. Przyjęto, że warstwowanie prowadzone będzie w ramach trzech kategorii wieku (osoby poniżej 25 lat, osoby w wieku od 25 do 54 lat oraz osoby powyżej 55 roku życia) oraz trzech kategorii wykształcenia (pierwsza kategoria to osoby bez formalnego wykształcenia, posiadające tylko wykształcenie podstawowe, gimnazjalne oraz osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym; druga kategoria to osoby z wykształceniem średnim ogólnokształcącym lub średnim technicznym; trzecia kategoria to osoby z wykształceniem pomaturalnym oraz wyższym). W ramach grupy kontrolnej przyjęto warstwowanie według cech społeczno-demograficznych w sposób analogiczny jak w grupie badanej (2 kategorie płci, 3 kategorie wieku, 3 kategorie wykształcenia).

Ze względu na to, że niektóre wyznaczone w ten sposób warstwy posiadały małe liczebności przyjęto, że schemat doboru próby będzie miał charakter doboru warstwowego nieproporcjonalnego. Oznacza to, że niektóre elementy populacji pochodzące z warstw mało licznych miały większe prawdopodobieństwo wejścia do próby, niż elementy z pozostałych warstw. Jednocześnie prawdopodobieństwo to pozostało znane, co umożliwiło przygotowanie wag i uwzględnienie ich na etapie analizowania materiału empirycznego.

W tak przygotowanych warstwach dokonano losowania prostego bez zwracania, otrzymując próbę o łącznej wielkości 20 146 osób. Przy założonym odsetku realizowalności na poziomie 30 proc. ostatecznie zrealizowano 4026 wywiadów, w tym 1493 wywiady z osobami z grupy badanej oraz 2533 wywiady z osobami z grupy kontrolnej. Liczebność grupy kontrolnej znacznie przewyższyła liczebność grupy badanej ze względu na planowany sposób analizy wyników – metodę *propensity score matching*. Metoda ta zakłada przyporządkowanie każdej osobie z grupy badanej osoby z grupy kontrolnej o identycznych lub zbliżonych cechach. Aby było to możliwe, konieczne jest więc posiadanie grupy kontrolnej o odpowiednio dużej liczebności. Następnie każdemu respondentowi przypisano wagę tak, aby wyrównać prawdopodobieństwo wejścia wszystkich respondentów do próby. Waga została wyznaczona jako stosunek proporcji danej warstwy w populacji do proporcji tej warstwy w próbie zrealizowanej.

W dalszej części tekstu prezentujemy wyniki badania ankietowego. O ile nie zaznaczono inaczej, przedstawione statystyki odnoszą się do wylosowanej próby, reprezentatywnej dla opisanej wyżej populacji badanej.

3.2. Udział w ALMP a przepływy na rynku pracy

Uzyskane w trakcie badania dane umożliwiły określenie relacji między uczestnictwem w ALMP a obecnym stanem na rynku pracy. Jak widać w tabeli IV.6., wśród uczestników ALMP przepływy do zatrudnienia były na ogół częstsze niż wśród pozostałych bezrobotnych, zwłaszcza w grupie beneficjentów wsparcia działalności gospodarczej oraz szkoleń. Wyjątek stanowili uczestnicy robót publicznych – udział pracujących w styczniu 2008 r. był wśród nich niższy o ok. 5 pkt. proc. niż w grupie osób nieuczestniczących w ALMP.

Wśród beneficjentów ALMP obserwuje się także wyraźnie mniej przepływów z bezrobocia do bierności zawodowej.⁴² W przypadku osób, które uczestniczyły w ALMP odsetek biernych w styczniu 2008 roku był aż o 10 – 20 pkt. proc. niższy niż wśród osób z grupy kontrolnej. Skłania to do wniosku, że prawdopodobnie wszystkie formy ALMP przeciwdziałały dezaktywizacji zawodowej, choć czyniły to w zróżnicowanym stopniu.

Należy jednak zaznaczyć, że poszczególne grupy bezrobotnych wyraźnie różniły się między sobą ze względu na cechy społeczno – demograficzne (por. aneks i Wykres IV.18). Przykładowo, respondenci, którzy uczestniczyli w robotach publicznych to głównie mężczyźni, osoby względnie starsze, z wykształceniem zasadniczym zawodowym lub niższym, mieszkające na wsi. Osoby biorące udział w stażach to przede wszystkim kobiety, osoby młode, relatywnie wysokokwalifikowane, nie posiadające doświadczenia zawodowego przed rozpoczęciem programu. Z kolei uczestnicy szkoleń to głównie mężczyźni, o średnim lub niższym poziomie wykształcenia, częściej niż pozostali uczestnicy ALMP pochodzący z największych miast.

Ze względu na to znaczne zróżnicowanie cech społeczno – demograficznych między grupami bezrobotnych, bezpośrednie porównanie skali przepływów do zatrudnienia nie pozwala na wnioskowanie na temat skuteczności poszczególnych instrumentów ALMP. Przykładowo, wysoki odsetek podejmujących zatrudnienie po ukończeniu stażu nie oznacza koniecznie, że ta forma ALMP podnosi szanse znalezienia pracy. Można bowiem przypuszczać, że ze względu na m.in. relatywnie wysoki poziom wykształcenia, uczestnicy staży podjęliby pracę także bez pomocy w ramach ALMP. Z tego powodu, w kolejnym punkcie rozdziału skuteczność ALMP oceniamy przy użyciu metod ekonometrycznych.

⁴² Jest to obserwowane zarówno posługując się definicją bezrobocia rejestrowanego, jak i definicją BAEL, przy czym w przypadku BAEL różnice są bardziej wyraźne. Wydaje się, że definicja BAEL jest w tym kontekście bardziej adekwatna, ponieważ kryterium bezrobocia jest wg niej m.in. aktywne poszukiwanie pracy.

Tabela IV.6.

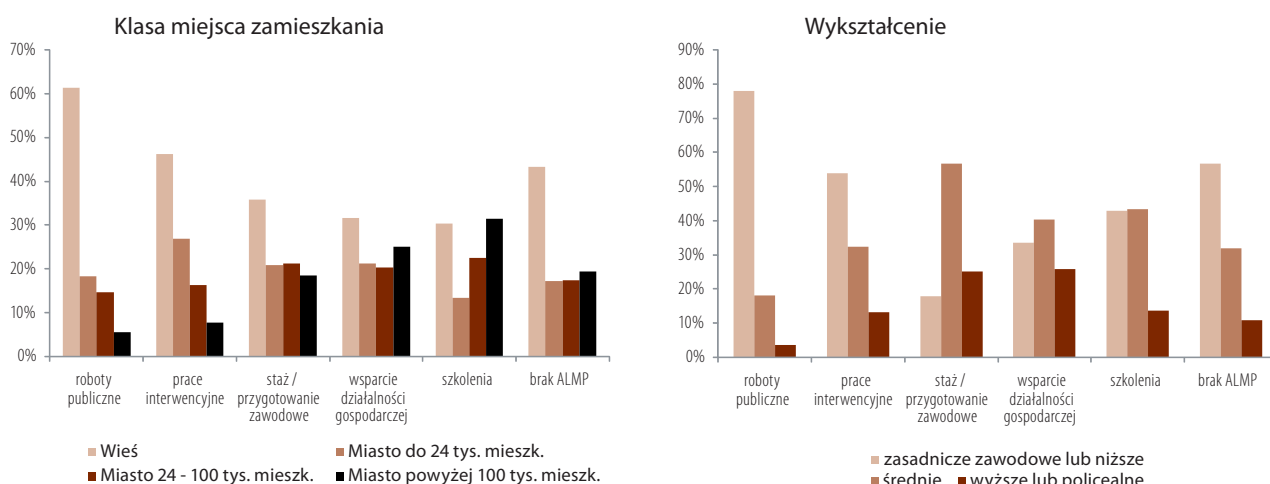
Uczestnictwo w ALMP a przepływy na rynku pracy (w proc. danej grupy bezrobotnych)

Aktywna polityka rynku pracy (rozpoczęcie udziału w II kw. 2006 roku)						
Stan na rynku pracy w styczniu 2008 r.	wsparcie działalności gospodarczej	roboty publiczne	prace interwencyjne	staż / przygotowanie zawodowe	szkolenia	brak udziału w ALMP
bezrobotny wg definicji BAEL	7,6%	38,0%	26,8%	23,0%	19,2%	26,2%
bierny	12,4%	23,1%	19,5%	19,6%	18,5%	33,9%
praca niesubsydiowana	78,1%	32,4%	42,3%	52,6%	59,6%	37,2%
praca subsydiowana	1,9%	5,6%	11,4%	4,7%	2,4%	2,3%

Źródło: Opracowanie własne np. danych z systemu PULS oraz z badania ankietowego CATI.

Wykres IV.18.

Wybrane cechy społeczno – demograficzne beneficjentów programów ALMP (w proc. danej grupy uczestników)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z bazy PULS i z badania CATI.

3.3. Skuteczność ALMP – model logitowy

Model logitowy a metoda *propensity score matching*

Ponieważ zróżnicowanie intensywności przepływów do zatrudnienia między grupami uczestników ALMP, a grupą bezrobotnych nie korzystających ze wsparcia w ramach aktywnych polityk (efekt ALMP brutto) może z jednej strony wynikać z działania programów (efekt ALMP netto), z drugiej zaś – ze zróżnicowania cech społeczno-demograficznych członków tych grup oraz warunków na lokalnych rynkach pracy (efekt selekcji),⁴³ w celu identyfikacji siły poszczególnych efektów posługujemy się analizą ekonometryczną.

Zarówno model logitowy, jak i metoda *propensity score matching* (PSM) pozwalają na oszacowanie efektu ALMP netto. Model logitowy umożliwi ocenę kierunku i siły wpływu udziału w ALMP na prawdopodobieństwo przepływu z bezrobocia do zatrudnienia, przy jednoczesnym kontrolowaniu oddziaływania innych potencjalnie istotnych czynników np. wieku, wykształcenia, płci, doświadczenia zawodowego czy sytuacji na lokalnym rynku pracy. Z kolei główną ideą metody PSM jest dopasowanie do każdego beneficjenta ALMP osoby o tych samych – lub maksymalnie zbliżonych – charakterystykach z puli nieuczestniczących w ALMP, a następnie porównanie średnich wartości interesujących z punktu widzenia badania cech (w przypadku tego badania - odsetka znajdujących zatrudnienie) między grupami uczestników ALMP a dobranymi grupami kontrolnymi. Metoda PSM pozwala więc precyzyjnie określić zarówno skalę efektów netto, jak i selekcji towarzyszących programom ALMP.

⁴³W dalszej części tekstu posługujemy się pojęciami efektu ALMP brutto, efektu ALMP netto oraz efektu selekcji, które rozumiemy tak, jak zdefiniowano powyżej.

Mankamentem modelu logitowego jest założenie homogenicznego oddziaływania ALMP na populację. Ustalenia empiryczne sugerują tymczasem, że wpływ uczestnictwa w ALMP na szanse przepływu do pracy może być zróżnicowany. Podkreśla się na przykład, że niektóre formy wsparcia pomagają przede wszystkim kobietom, inne – głównie osobom niskokwalifikowanym (por. np. Martin, Grubb 2001). W przeciwieństwie do modelu logitowego PSM nie zakłada jednorodności wpływu ALMP na poszczególne subpopulacje, czy nawet jednostki. Zaletą *matching'u* jest także to, że metoda ta nie nakłada konieczności specyfikacji postaci funkcyjnej modelu. Co więcej, pokazuje ona czy w puli osób nieuczestniczących w ALMP istnieją jednostki o cechach dostatecznie zbliżonych do cech beneficjentów ALMP, by możliwe było porównanie ich sytuacji. Model logitowy nie daje takiej wiedzy.⁴⁴

Kończąc, należy podkreślić, że przeprowadzona analiza ma charakter mikroekonometryczny, co oznacza, że nie uwzględnia ona potencjalnych efektów zewnętrznych towarzyszących aktywnym politykom rynku pracy – tj. efektu substytucji, wypierania czy zniekształceń podatkowych (por. rozdział 1). Prezentowane wyniki obrazują więc „górną granicę” wpływu ALMP. Należy pamiętać, że ich faktyczne oddziaływanie na ogólną sytuację na rynku pracy mogło być mniej korzystne.

Skuteczność ALMP –wyniki modelu logitowego

Szanse osób bezrobotnych na znalezienie pracy są rezultatem kształtowania się cech sprzyjających zatrudnieniu w dłuższym przedziale czasowym. Analiza determinant przepływów z bezrobocia do zatrudnienia rozpoczęła się więc od określenia wpływu cech najbardziej pierwotnych, czyli cech przypisanych takich jak płeć, wiek, wielkość miejsca zamieszkania, czy poziom wykształcenia. W następnym kroku dodano czynniki uwzględniające okres pozostawania bez pracy oraz posiadanie doświadczenia zawodowego przed kwietniem 2006 roku. W kolejnym kroku uwzględniono wpływ udziału w ALMP, korzystanie z doradztwa zawodowego oraz pośrednictwa pracy i doksztalcenie się respondentów we własnym zakresie.

Skonstruowano trzy dwumianowe modele logitowe, w których zmienną zależną był fakt wykonywania niesubsydiowanej pracy⁴⁵ w styczniu 2008 roku. Choć rzeczywista zmienna objaśniana miała charakter dyskretny – był nią przepływ z bezrobocia w II kwartale 2006 roku do pracy niesubsydiowanej w styczniu 2008 roku, przekształcenia matematyczne doprowadziły do postaci modelu, w którym objaśniane było prawdopodobieństwo tego przejścia.

Ponieważ zdecydowana większość zmiennych uznanych za potencjalne determinanty przepływu z bezrobocia do zatrudnienia miała charakter jakościowy, w celu oszacowania ich wpływu posłużono się zmiennymi binarnymi. W związku z tym, dla każdego z czynników wybrana została grupa odniesienia - zazwyczaj kategoria najliczniej reprezentowana w badanej zbiorowości.

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

Model 1:

- płeć (kobieta);
- wiek, $wiek^2$;
- posiadanie dziecka w wieku 3 lat lub mniej (osoba nie posiada dziecka, lub posiada dziecko w wieku powyżej 3 lat);
- zbiór zmiennych binarnych dla wielkości miejsca zamieszkania (wieś);
- zbiór zmiennych binarnych dla wykształcenia (osoby o wykształceniu średnim technicznym – absolwenci techników lub liceów profilowanych);
- zbiór zmiennych binarnych dla typu powiatu, z którego pochodzi respondent. Typ określony został według takich cech lokalnego rynku pracy jak: udział zarejestrowanych bezrobotnych w populacji w wieku powyżej 15 lat, udział osób pracujących w rolnictwie w populacji w wieku powyżej 15 lat, przeciętne wynagrodzenie, liczba ofert pracy na bezrobotnego, wielkość populacji powiatu i sąsiadujących z nim jednostek terytorialnych, udział osób z wyższym wykształceniem w populacji powyżej 15 lat, dochody własne gmin per capita. W analizie wykorzystano klasyfikację zastosowaną w poprzedniej edycji *Zatrudnienia w Polsce* (por. MPiPS 2006). Uwzględnione typy dają się scharakteryzować jako: centra rozwoju, suburbia, miasta, byłe PGR, niskoproduktywne rolnictwo, tereny rolniczo-przemysłowe.

Model 2, dodatkowo:

- liczba miesięcy pozostawania bez pracy – stan na II kw. 2006 r.;
- posiadanie doświadczenia zawodowego – stan na II kw. 2006 r. (nie posiada doświadczenia zawodowego).

Model 3, dodatkowo:

- zbiór zmiennych binarnych dla udziału w programach ALMP (brak udziału w ALMP);
- pomoc doradcy lub pośrednika pracy (brak pomocy doradcy, pośrednika pracy);
- doksztalcenie we własnym zakresie (osoby nie podejmujące doksztalcenia we własnym zakresie).

⁴⁴ Więcej o różnicach między regresją logistyczną a *matching'iem* można znaleźć m.in. w pracach Smith (2000) oraz Bryson et al. (2002).

⁴⁵ Przez pracę subsydiowaną rozumiemy pracę wykonywaną w ramach robót publicznych, prac interwencyjnych, stażu czy innej formy ALMP.

Ponieważ model logitowy jest nieliniowy względem parametrów, ich oszacowania nie mają jednoznacznej interpretacji. Z tego powodu dokonano przekształcenia parametrów, uzyskując tak zwany iloraz szans (*odds ratio*). W przypadku zmiennych binarnych, iloraz szans oznacza zmianę prawdopodobieństwa wystąpienia przepływu z bezrobocia do zatrudnienia, jeżeli jednostka posiada cechę identyfikowaną przez daną zmienną binarną, przy czym iloraz szans równy 1 oznacza brak zmiany prawdopodobieństwa, iloraz większy od 1 świadczy o jego wzroście, a iloraz mniejszy od 1 – o spadku. Przykładowo, jeżeli oszacowanie ilorazu szans dla zmiennej binarnej oznaczającej udział w szkoleniu (przyjmującej wartość 1 dla osób biorących udział w szkoleniach i 0 dla osób nie biorących udziału w szkoleniach) jest równe 1,8 i istotne, oznacza to, że uczestników szkoleń cechuje o 80 proc. wyższe prawdopodobieństwo przepływu z bezrobocia do zatrudnienia niż osób nie uczestniczących w szkoleniach o wszystkich pozostałych cechach takich samych.

Czynniki pierwotne, określające cechy przypisane respondentów „wyjaśniają” w sumie nieco ponad 6 proc. zróżnicowania zmiennej zależnej (por. tabela IV.7.). Jest to wartość niewielka lecz znacząca. Mężczyźni mają o ok. 90 proc. większe prawdopodobieństwo znalezienia pracy w stosunku do kobiet przy kontroli pozostałych cech społeczno-demograficznych. Respondenci mieszkający na wsi mają mniejsze szanse wyjścia z bezrobocia w stosunku do respondentów ze wszystkich innych kategorii miejsca zamieszkania. Jedyne fakt zamieszkiwania w miastach powyżej jednego miliona mieszkańców okazał się być nieistotny statystycznie, co wynika prawdopodobnie z niewielkiej liczebności osób z tej klasy w próbie. Kategorie wielkości miejsca zamieszkania są nieistotne statystycznie we wszystkich modelach regresji. Również większość zmiennych określających typ powiatu okazała się nieistotna statystycznie, jedynie kategoria określona jako „centra rozwoju” jest istotna oraz zwiększa o niemal 40 proc. szanse podjęcia pracy niesubsydiowanej przy kontroli pozostałych cech przypisanych. Uwzględnienie wpływu okresu bezrobocia, doświadczenia zawodowego oraz uczestnictwa w programach ALMP w modelu drugim i trzecim obniża zdolność predykcyjną tej zmiennej odpowiednio do poziomu 26 proc. i 24 proc.

Czynnikiem sprzyjającym wyjściu z bezrobocia jest posiadanie wykształcenia wyższego; zwiększa ono szansę znalezienia pracy o ok. 50 proc. w stosunku do kategorii referencyjnej. Efekt tej zmiennej pozostał duży oraz istotny statystycznie (38 i 34 proc.) także po uwzględnieniu udziału respondentów w ALMP oraz pozycji respondenta na rynku pracy. Osoby o wykształceniu podstawowym mają najmniejsze szanse na znalezienie pracy również, gdy uwzględnimy uczestnictwo w programach ALMP, doradztwie i pośrednictwie pracy, czy doksztalcanie indywidualne badanych.

Długość okresu pozostawania bezrobotnym okazała się w niewielkim stopniu zmniejszać szanse na znalezienie pracy, przy kontroli pozostałych pierwotnych cech społeczno-demograficznych, natomiast fakt posiadania doświadczenia zawodowego sprzyjał wyjściu z bezrobocia podnosząc szanse podjęcia pracy niesubsydiowanej o 23,8 proc. Model uwzględniający te czynniki pozwala na „wyjaśnienie” 8,67 proc. zróżnicowania zmiennej zależnej. Uwzględnienie uczestnictwa w programach ALMP zwiększyło efekt tej zmiennej do 25 proc.

Wyniki modeli sugerują (tabela IV.7.), że beneficjenci określonych form ALMP, tj. wsparcia prowadzenia działalności gospodarczej, szkoleń oraz staży lub przygotowania zawodowego w miejscu pracy mieli istotnie większe szanse przepływu z bezrobocia do niesubsydiowanego zatrudnienia niż pozostali bezrobotni.

Beneficjenci dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej cechowali się około cztery razy większym prawdopodobieństwem pozostawania w zatrudnieniu niż osoby, które nie skorzystały z żadnej pomocy w ramach ALMP. Firmy tworzone przez bezrobotnych okazały się więc trwałe, najprawdopodobniej m.in. dzięki temu, że stosowane procedury wymuszają na bezrobotnych ubiegających się o dotacje solidne przygotowanie w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej (wsparcie w obszarze prawa gospodarczego, tworzenia biznes planów, księgowości) oraz udowodnienie, że planowana przez nich działalność ma szansę odnieść rynkowy sukces. Udział w szkoleniu podnosił prawdopodobieństwo przepływu z bezrobocia do zatrudnienia o blisko 80 proc. w stosunku do nieuczestniczenia w żadnej formie ALMP, natomiast w stażu lub przygotowaniu zawodowym w miejscu pracy – o 43 proc. Również doksztalcanie podejmowane przez bezrobotnych „na własną rękę” podnosiło szanse zatrudnienia w przyszłości (o 26 proc.). Z kolei, uczestnictwo w pracach interwencyjnych lub robotach publicznych nie miało istotnego wpływu na prawdopodobieństwo znalezienia pracy.

Badanie umożliwiło również ocenę wpływu pomocy doradcy lub pośrednika na prawdopodobieństwo przepływu z bezrobocia do niesubsydiowanej pracy.⁴⁶ Wyniki modelu sugerują, że osoba korzystająca z doradztwa zawodowego lub pośrednictwa pracy miała o ok. 33 proc. mniejsze szanse na podjęcie zatrudnienia niż osoba nie uczestnicząca w tej formie wsparcia o wszystkich pozostałych cechach takich samych. W świetle doświadczeń międzynarodowych (por. rozdział 1) wyników tych nie należy jednak interpretować jako dowodu na szkodliwość tej formy wsparcia jako takiej, a raczej jako ułomność polskiego systemu poradnictwa i doradztwa. Ujemny wpływ doradztwa i pośrednictwa pracy może sugerować, że pomoc ta „wypiera” poszukiwanie zatrudnienia na własną rękę, a jednocześnie pośrednictwo realizowane przez PUP jest – przeciętnie - mniej efektywne niż samodzielne poszukiwania na rynku pracy. W rezultacie, korzystanie z pomocy pośrednika może obniżyć szansę podjęcia pracy.⁴⁷ Problem nieskuteczności doradztwa i pośrednictwa pracy wymaga jednak dalszych pogłębionych analiz, gdyż dane zebrane w badaniu nie uprawniają do formułowania bardziej rozbudowanych wniosków.

⁴⁶ Baza PULS nie pozwoliła na wyodrębnienie grupy bezrobotnych korzystających z usług doradcy lub pośrednika pracy. Osoby te wyodrębniono na podstawie odpowiedzi udzielonych przez respondentów w badaniu ankietowym. Analizy odpowiedzi respondentów na pytania o korzystanie z usług doradcy i pośrednika pracy wskazują, że badani nie identyfikowali jednoznacznie tych dwóch form wsparcia. Z tego względu nieuprawnione jest rozdzielanie tych dwóch form pomocy w niniejszej analizie i są one rozpatrywane łącznie.

⁴⁷ Ujemny wpływ doradztwa na szansę znalezienia pracy może także sugerować autoselekcję beneficjentów tej formy wsparcia. Być może z pomocy doradcy korzystali głównie respondenci o „podwyższonym ryzyku” na rynku pracy, których trudna sytuacja wynikała z cech, które nie są kontrolowane w modelu.

Tabela IV.7.
Wyniki modeli logitowych przepływów z bezrobocia do zatrudnienia

Zmienna objaśniająca	Model 1	Model 2	Model 3
mężczyzna	1,93***	1,696***	1,645***
wiek	1,117***	1,133***	1,141***
wiek^2	0,998***	0,998***	0,998***
posiadanie dziecka w wieku 3 lat lub mniej	0,594***	0,591***	0,614***
miasto do 24 tys.	1,290***	1,256**	1,231**
miasto powyżej 24 tys. do 100 tys.	1,429***	1,377***	1,320***
miasto powyżej 100 tys. do 500 tys.	1,071	1,037	0,986
miasto powyżej 500 tys. do 1 miliona	1,789***	1,746***	1,650***
miasto powyżej jednego miliona	0,878	0,728	0,649
centra rozwoju	1,392**	1,260*	1,244*
suburbia	1,228	1,221	1,144
byłe PGR	1,013	0,996	0,972
niskoproduktywne rolnictwo	0,859	0,858	0,835
rolniczo-przemysłowe	0,928	0,892	0,859
brak formalnego wykształcenia lub niepełne podstawowe	0,917	0,983	1,051
wykształcenie gimnazjalne	0,774	0,791	0,915
wykształcenie podstawowe	0,557***	0,560***	0,623***
wykształcenie zasadnicze zawodowe	0,902	0,925	0,988
wykształcenie średnie ogólnokształcące	1,003	0,983	0,991
wykształcenie pomaturalne/policealne	0,99	0,93	0,95
wykształcenie wyższe (w tym licencjat)	1,506**	1,384**	1,341**
długość okresu pozostawania bez pracy		0,981***	0,982***
doświadczenie zawodowe przez kwiecień 2006		1,238***	1,253**
szkolenia			1,792***
roboty publiczne			0,722
staż lub przygotowanie zawodowe			1,433**
prace interwencyjne			1,044
wsparcie działalności gospodarczej			4,040***
dokształcanie na własną rękę			1,263**
doradztwo lub pośrednictwo pracy			0,671***
Pseudo R-kwadrat	0,0605	0,0867	0,1015

Błędy standardowe podane w nawiasach, liczba obserwacji: 3830, 3761, 3741, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Podsumowując, pierwsza część analizy mikroekonometrycznej wskazuje na wysoką skuteczność wsparcia działalności gospodarczej, szkoleń oraz staży w podnoszeniu szans bezrobotnych na podjęcie zatrudnienia, nieskuteczność prac interwencyjnych, robót publicznych oraz – co nieco zaskakujące – kontr-skuteczność doradztwa i pośrednictwa pracy. W dalszej części podrozdziału wyniki te zostaną zweryfikowane przy użyciu metody PSM.

3.4. Skuteczność ALMP – wyniki analizy metodą *propensity score matching* (PSM)

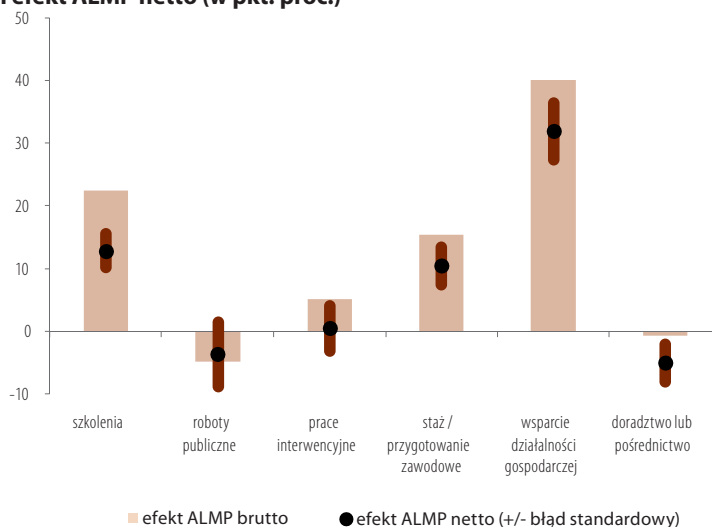
Które formy ALMP są prozatrudnieniowe, a które nie

W tej części rozdziału prezentujemy wyniki analizy skuteczności ALMP metodą PSM. Centralnym elementem zastosowanej metody jest dopasowanie do każdego beneficjenta ALMP jego „najbliższych sąsiadów”, czyli jednostek o tych samych lub zbliżonych charakterystykach z puli bezrobotnych, którzy nie uczestniczyli w ALMP. Szczegółowy opis algorytmu selekcji grup kontrolnych znajduje się w Aneksie IV.

Procedura PSM daje odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu efekt ALMP brutto był wynikiem działania programów (efekt ALMP netto), w jakim zaś tego, że uczestnicy posiadali odmienne cechy społeczno-demograficzne od reszty bezrobotnych lub pochodzili z obszarów o innych uwarunkowaniach na lokalnych rynkach pracy (selekcja). Jak widać na wykresie IV.19. skuteczne w kategoriach wpływu na zatrudnienie (efekt netto) okazały się: wsparcie działalności gospodarczej, szkolenia oraz staże i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy. Z kolei prace interwencyjne oraz roboty publiczne nie oddziaływały istotnie na szanse podjęcia zatrudnienia. Nieistotna w tym kontekście okazała się także pomoc doradcy zawodowego lub pośrednika pracy w PUP. Wyniki analizy PSM w zasadzie potwierdzają więc wnioski płynące z modeli logitowych, zaprezentowanych w poprzednim podrozdziale. Należy jednak podkreślić, że - w przeciwieństwie do modelu logitowego – analiza PSM nie wskazuje na przeciw-skuteczność doradztwa i pośrednictwa. Może to sugerować, że ze wsparcia pośredników lub doradców korzystały osoby najbardziej potrzebujące tego rodzaju pomocy, tj. bezrobotni posiadający niskie umiejętności w zakresie poszukiwania zatrudnienia. Prawdopodobnie, poszukiwanie przez nich pracy na „własną rękę” nie byłoby bardziej skuteczne niż za pośrednictwem PUP, nawet przy obecnym kształcie systemu pośrednictwa i doradztwa. W rezultacie, efekt wypierania samodzielnych poszukiwań pracy przez poszukiwania za pośrednictwem publicznych służb zatrudnienia (jaki prawdopodobnie ma miejsce) nie wywierał wpływu na ich szanse przepływu do zatrudnienia.

Wykres IV.19.

Efekt ALMP brutto i efekt ALMP netto (w pkt. proc.)



Efekt ALMP brutto – różnica odsetka zatrudnionych w grupie beneficjentów ALMP i grupie bezrobotnych nieuczestniczących w ALMP. Efekt ALMP netto – różnica między grupą beneficjentów ALMP a grupą kontrolną dobraną metodą kernel. Wartości dodatnie oznaczają, że odsetek zatrudnionych był wyższy w grupie beneficjentów ALMP.

Źródło: Opracowanie własne np. danych z systemu PULS oraz z badania CATI.

Wyniki analizy wskazują (por. Tabela IV.8), że efektywną formą pomocy bezrobotnym było wsparcie prowadzenia działalności gospodarczej. Można jednak podejrzewać, że jej wpływ netto jest przeszacowany, ponieważ beneficjenci tego typu wsparcia prawdopodobnie różnili się od reszty bezrobotnych ze względu na takie cechy jak skłonność do ryzyka czy przedsiębiorczość, które nie mogły być wzięte pod uwagę przy doborze grup kontrolnych. Zasadna wydaje się więc teza, że najlepszym sposobem pomocy bezrobotnym było zwiększanie ich umiejętności, zarówno w formie tradycyjnej (szkolenia), jak i w miejscu pracy (staż lub przygotowanie zawodowe). Gdyby beneficjenci szkoleń nie otrzymali wsparcia w ramach ALMP, odsetek wykonujących niesubsydiowaną pracę byłby wśród nich niższy o około 12,8 pkt. proc., natomiast wśród uczestników staży lub przygotowania zawodowego w miejscu pracy – o ok. 10,4 pkt. proc.

Jednocześnie, programom ALMP, poza robotami publicznymi, pracami interwencyjnymi oraz doradztwem i pośrednictwem, towarzyszyło zjawisko jałowej straty – efekt brutto przewyższał efekt netto. W przypadku szkoleń selekcja odpowiadała za 40 proc. efektu brutto

(9,6 pkt. proc.), natomiast w przypadku staży lub przygotowania zawodowego – za 30 proc. (5 pkt. proc.). Oznacza to, że beneficjentami tych form ALMP byli przede wszystkim bezrobotni o relatywnie lepszych perspektywach na rynku pracy (np. wyżej kwalifikowani, zamieszkujący powiaty o wysokim poziomie rozwoju), z których wielu podjęłoby pracę także bez wsparcia w ramach aktywnych polityk. Kierowanie ALMP do bezrobotnych o względnie wysokich szansach na samodzielne znalezienie zatrudnienia jest niezgodne z praktyką stosowaną w krajach Europy Zachodniej, gdzie programy adresowane są przede wszystkim do osób zagrożonych dezaktywacją lub długotrwałym bezrobociem (por. rozdział 1).

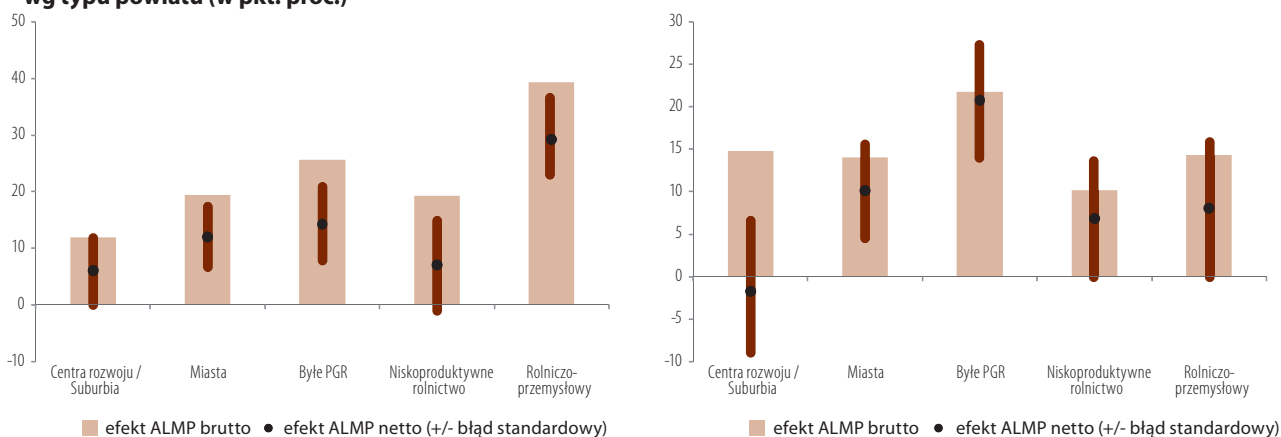
Tabela IV.8.
Efekt ALMP brutto, netto oraz skala selekcji (w pkt. proc.)

Rodzaj ALMP	efekt ALMP brutto	efekt ALMP netto	selekcja (efekt brutto - efekt netto)
szkolenia	22,4	12,8	9,6
roboty publiczne	-4,8	-3,7	-1,1
prace interwencyjne	5,1	0,4	4,7
staż / przygotowanie zawodowe	15,4	10,4	5,0
wsparcie działalności gospodarczej	40,1	31,9	8,2
doradztwo zawodowe lub pośrednictwo	-0,8	-5	4,2

Kursywą zapisano wartości nieistotne. Efekt ALMP brutto – różnica odsetka zatrudnionych w grupie beneficjentów ALMP i w grupie bezrobotnych nieuczestniczących w ALMP. Efekt ALMP netto – różnica między grupą beneficjentów ALMP a grupą kontrolną dobraną metodą kernel. Wartości dodatnie oznaczają, że odsetek zatrudnionych był wyższy w grupie beneficjentów ALMP.

Należy przy tym pamiętać, że schemat losowania próby nie uwzględniał warstwowania ze względu na typ powiatu zamieszkania bezrobotnego (definiowany np. przynależnością powiatu do klastra – por. sekcja 3.3.2. lub MPiPS 2006, część II). Faktyczny rozkład bezrobotnych wg typu powiatu jest więc nieco inny od tego w próbie (por. Aneks V). Przykładowo, w grupie uczestników szkoleń i staży lub przygotowania zawodowego, w próbie niedoreprezentowane są klastry Rolniczo-Przemysłowy, Byłe PGR i Niskoproduktywne Rolnictwo. Jednocześnie, odsetek osób bezrobotnych, które podjęły zatrudnienie – zarówno uczestników ALMP, jak i pozostałych – różni się wyraźnie między klastrami. Ponadto, jak sugeruje wykres IV.20, skuteczność ALMP może zależeć od warunków na lokalnych rynkach pracy.⁴⁸ Szkolenia okazały się skuteczne przede wszystkim w powiatach *Rolniczo-Przemysłowych* (efekt netto na poziomie 29 pkt. proc.), natomiast staże i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy – w *byłych PGR*. Oznacza to, że efekt netto szkoleń w skali kraju był prawdopodobnie nieco wyższy niż przedstawia to Tabela IV.8, natomiast efekt selekcji – faktycznie nieco niższy. Podobna, choć prawdopodobnie słabsza zależność, miała miejsce w przypadku staży i przygotowania zawodowego w miejscu pracy

Wykres IV.20.
Skuteczność szkoleń (lewy wykres) oraz staży lub przygotowania zawodowego w miejscu pracy (prawy wykres) wg typu powiatu (w pkt. proc.)



Efekt ALMP brutto – różnica odsetka zatrudnionych w grupie beneficjentów ALMP i grupie bezrobotnych nieuczestniczących w ALMP. Efekt ALMP netto – różnica między grupą beneficjentów ALMP a grupą kontrolną dobraną metodą kernel. Wartości dodatnie oznaczają, że odsetek zatrudnionych był wyższy w grupie beneficjentów ALMP.

Źródło: Opracowanie własne np. danych z systemu PULS oraz z badania CATI.

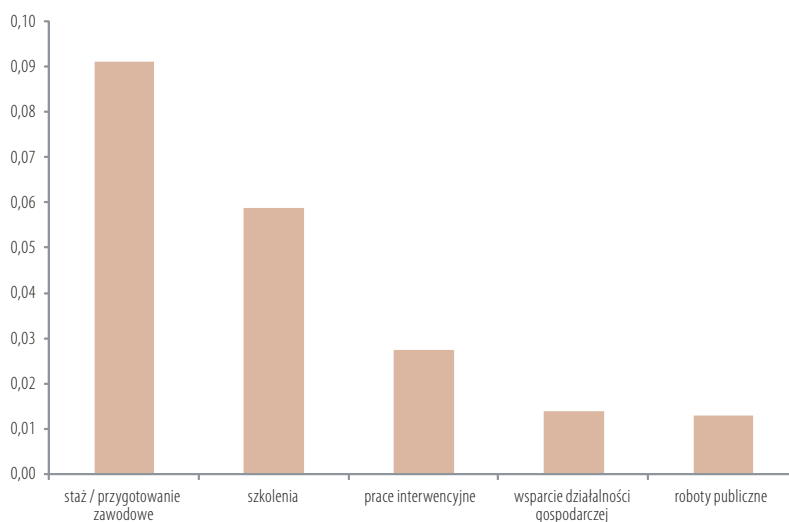
⁴⁸ Analizę przeprowadzono dla szkoleń i staży lub przygotowania zawodowego w miejscu pracy. Dla innych kategorii ALMP analizy nie przeprowadzono ze względu na zbyt małą liczebność prób.

Efektywność aktywnej polityki rynku pracy w Polsce – skuteczność programów ALMP a ich adresaci i poziom wydatków

Spojrzenie na strukturę uczestników ALMP w Polsce w 2006 roku (por. wykres IV.21.) pozwala stwierdzić, że zdecydowanie najczęściej stosowaną aktywną formą pomocy bezrobotnym były staże/przygotowanie zawodowe w miejscu pracy oraz szkolenia. Znacznie mniej osób kierowano na roboty publiczne oraz wsparcie prowadzenia działalności gospodarczej. Wydaje się więc, że w przypadku Polski – w przeciwieństwie do niektórych innych krajów (por. rozdział 1) – nie widać związku między skutecznością poszczególnych ALMP a ich skalą. Prozatrudnieniowe okazały się zarówno polityki stosowane względnie szeroko, tj. szkolenia oraz staże, jak i te, z których skorzystała niewielka liczba osób, tj. wsparcie prowadzenia działalności gospodarczej. Nie można więc powiedzieć, że szeroko zakrojone programy nie są skuteczne. Niemniej jednak należy pamiętać, że na tle międzynarodowym ogólna skala oddziaływania ALMP nie jest w Polsce duża – w 2006 roku wsparciem w ramach ALMP (szkolenia, staże/przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, prace interwencyjne, roboty publiczne, prace interwencyjne) objęto jedynie ok. 20 proc. bezrobotnych (w tym ok. 9 proc. – stażami lub przygotowaniem zawodowym, a niecałe 6 proc. – szkoleniami).

Wykres IV.21.

Odsetek bezrobotnych korzystających ze wsparcia w ramach ALMP w 2006 r.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ze sprawozdania MPiPS-01 z załącznikami.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy definiuje osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy, które mogą korzystać z szerszego niż pozostali bezrobotni spektrum usług i instrumentów ALMP. Według ustawy jedną z grup „podwyższonego ryzyka” na rynku pracy jest młodzież. Chociaż zlikwidowano już programy skierowane stricte do absolwentów,⁴⁹ to do młodzieży do 25 roku życia (w przypadku absolwentów szkół wyższych – do 27 roku życia) nadal adresuje się specjalną formę ALMP – staże. Ocena skuteczności tego rodzaju wsparcia jest ważna, ponieważ w ostatnich latach staże są najszerzej stosowanym i najdroższym – w kategoriach kosztów ogółem – instrumentem ALMP w Polsce.

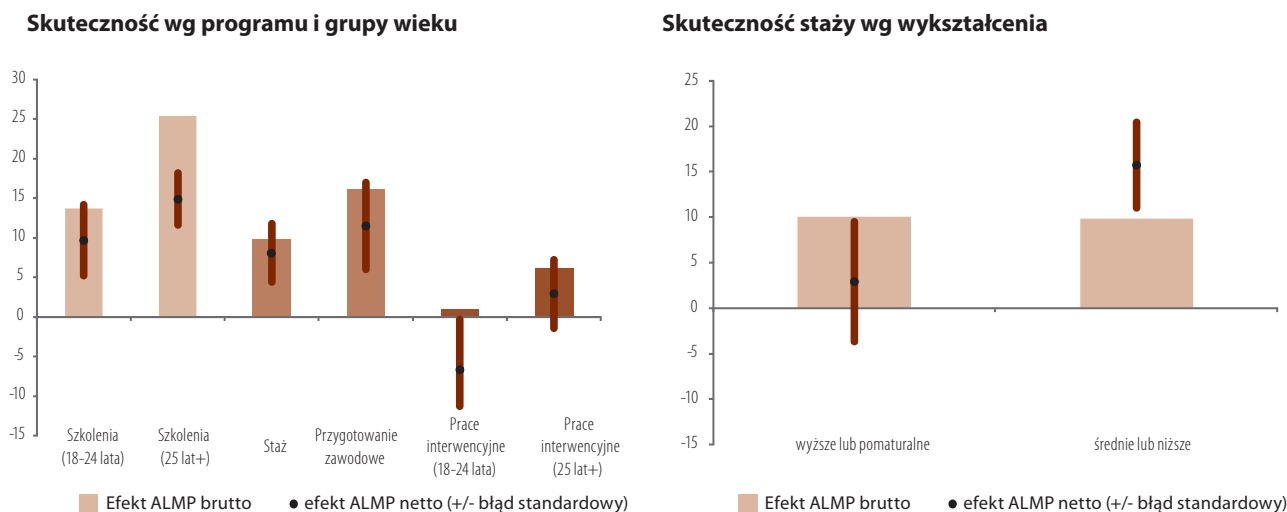
Jak podkreślamy w rozdziale 1, doświadczenia międzynarodowe wskazują, że programy aktywizacyjne dla młodych ludzi rzadko podnoszą ich szanse na znalezienie i utrzymanie niesubsydiowanego zatrudnienia. Również ocena programów realizowanych w Polsce nie jest jednoznacznie pozytywna (por. wykres IV.22.).⁵⁰ Choć w grupie uczestników w wieku 18-24 lata szkolenia podnosiły odsetek zatrudnionych o ok. 9,7 pkt. proc., wydaje się, że wpływ ten był niższy niż wśród osób w wieku 25 lat lub więcej. Udział w pracach interwencyjnych nie wpływał istotnie na zatrudnienie zarówno w przypadku osób powyżej 25 roku życia jak i młodzieży. Warto jednak podkreślić, że skuteczną formą pomocy młodym ludziom okazały się staże, przy czym dotyczy to jedynie programów skierowanych do młodzieży o względnie niskich kwalifikacjach, tj. o wykształceniu średnim lub niższym (por. Wykres IV.22, prawy). W przypadku tej grupy, uczestnictwo w stażach podnosiło odsetek zatrudnionych o 15,7 pkt. proc. Co więcej, działania kierowane były do bezrobotnych faktycznie najbardziej potrzebujących pomocy - efekt ALMP netto przewyższał bowiem efekt brutto.

Odmienne wypadła ocena staży adresowanych do osób młodych o wykształceniu pomaturalnym lub wyższym. Programy te były nie-skuteczne i cechowały się silnym efektem selekcji uczestników – choć wpływ brutto sięgał 10 pkt. proc., efekt netto był już nieistotny.

⁴⁹ tj. program Absolwent, a następnie Pierwsza Praca.

⁵⁰ Analizy nie przeprowadzono dla robót publicznych, wsparcia działalności gospodarczej, doradztwa i pośrednictwa ze względu na zbyt małą liczebność prób.

Wykres IV.22.
Skuteczność ALMP wg programu, grupy wieku i wykształcenia (w pkt. proc.)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z bazy PULS i z badania CATI.

Jednocześnie, również przygotowanie zawodowe w miejscu pracy (czyli wsparcie analogiczne do staży z tym, że skierowane do osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy, powyżej 25 roku życia) okazało się prozatrudnieniowe – uczestnictwo w tej formie wsparcia podniosło odsetek zatrudnionych o 11,5 pkt. proc.

Według ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy grupę w szczególnej sytuacji na rynku pracy stanowią także długotrwale bezrobotni. Kierowanie wsparcia ALMP właśnie do tych osób jest uzasadnione ze względu na wysokie zagrożenie dezaktywacją i wykluczeniem społecznym oraz trudności w samodzielnym powrocie do zatrudnienia. W niektórych państwach OECD (np. w Danii i Szwecji) osoby długotrwale bezrobotne obligowane są do udziału w aktywnych formach wsparcia, w innych uczestnictwo w ALMP nie jest obowiązkowe, lecz do długotrwale bezrobotnych kieruje się najbardziej rozbudowane, zindywidualizowane programy. Model aktywnej polityki rynku pracy w Polsce wydaje się odbiegać od tych tendencji – stopień objęcia wsparciem ALMP osób długotrwale bezrobotnych jest niższy niż bezrobotnych ogółem (w 2006 roku: 20 proc. wobec 17 proc.⁵¹) Ponadto, osoby długotrwale bezrobotne korzystają przede wszystkim z robót publicznych (gdzie stanowią 88 proc. uczestników), natomiast znacznie rzadziej ze szkoleń (40 proc. uczestników) oraz staży/przygotowania zawodowego w miejscu pracy (33 proc. uczestników). Do osób długotrwale bezrobotnych kierowane są więc przede wszystkim formy ALMP o wątpliwej skuteczności w podnoszeniu szans na podjęcie pracy.

Dane z badania ankietowego i z systemu PULS pozwoliły na zbadanie skuteczności programów ALMP w zależności od długości pozostawania bez pracy, przy czym wyróżniono dwie kategorie bezrobotnych – pozostający bez pracy poniżej 12 miesięcy (od momentu ostatniej rejestracji) oraz przez 12 miesięcy lub więcej. Choć przyjęty podział różni się od definicji ustawowej (wg Ustawy za osobę długotrwale bezrobotną uznaje się w Polsce taką, która pozostaje w bezrobociu przez okres co najmniej 12 m-cy w ciągu ostatnich 2 lat), uważamy, że nie odbiega on od niej znacznie i odzwierciedla problem bezrobocia długotrwałego.

Analiza PSM pokazuje, że wpływ programów ALMP na szanse przepływu do zatrudnienia (efekt netto) nie był silnie zróżnicowany ze względu na długość pozostawania bez pracy uczestników (por. wykres IV.23.).⁵² Oddziaływanie prac interwencyjnych było nieistotne zarówno w grupie bezrobotnych długo- jak i krótkookresowo. W obu grupach skuteczne w podnoszeniu szans na podjęcie pracy okazały się szkolenia i staże lub przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, przy czym wpływ szkoleń był prawdopodobnie nieco silniejszy w grupie bezrobotnych poniżej roku. Ponadto, wśród uczestników ALMP bezrobotnych przez okres powyżej roku wyższa była skala selekcji. Miało to miejsce przede wszystkim w przypadku staży/przygotowania zawodowego w miejscu pracy. O ile bezrobotni krótkookresowo, którzy brali udział w tej formie ALMP mieli przeciętnie niższe szanse na znalezienie pracy niż pozostałe osoby bezrobotne krótkotrwale (efekt ALMP netto przewyższa efekt brutto), to wśród bezrobotnych powyżej roku sytuacja była odwrotna - w ALMP uczestniczyły osoby o przeciętnie lepszych perspektywach na rynku pracy (efekt brutto przewyższa efekt netto). Silny efekt selekcji wśród długotrwale bezrobotnych wynika prawdopodobnie z tego, że pomocą w ramach ALMP obejmowane były przede wszystkim

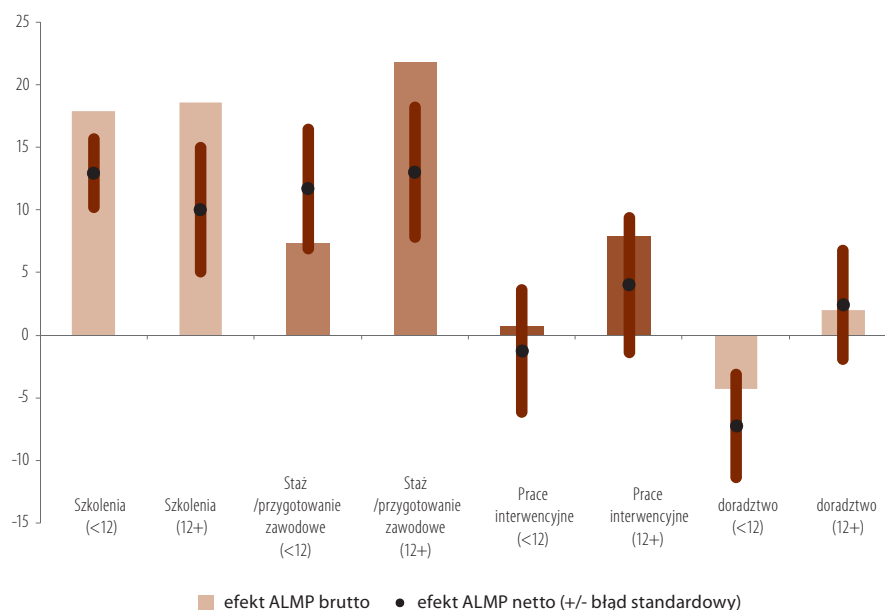
osoby pozostające bez pracy relatywnie krótko – przez okres od 1 do 3 lat, natomiast w przypadku długotrwale bezrobotnych nieobjętych wsparciem grupa ta była mniej liczna. Można więc przypuszczać, że wśród długotrwale bezrobotnych niebiorących udziału w ALMP, większy niż wśród beneficjentów aktywnych polityk był odsetek osób zarejestrowanych jako bezrobotne, lecz faktycznie biernych zawodowo. Tłumaczyłoby to wysoki efekt ALMP brutto i względnie niski efekt netto.

⁵¹ Dane dotyczą wsparcia w ramach robót publicznych, prac interwencyjnych, szkoleń, staży/przygotowania zawodowego. Nie obejmują m.in. doradztwa i pośrednictwa pracy. Dane pochodzą ze sprawozdania MPIPS-01 wraz z załącznikami.

⁵² Oceniono skuteczność szkoleń, staży/przygotowania zawodowego w miejscu pracy, prac interwencyjnych oraz doradztwa i pośrednictwa. Analizy nie przeprowadzono dla robót publicznych i wsparcia działalności gospodarczej ze względu na zbyt małą liczebność grup.

Wykres IV.23.

Skuteczność ALMP wg programu i okresu pozostawania w bezrobociu (w pkt. proc.)



Efekt ALMP brutto – różnica odsetka zatrudnionych w grupie beneficjentów ALMP i grupie bezrobotnych nieuczestniczących w ALMP. Efekt ALMP netto – różnica między grupą beneficjentów ALMP a grupą kontrolną dobraną metodą kernel. Wartości dodatnie oznaczają, że odsetek zatrudnionych był wyższy w grupie beneficjentów ALMP.

Źródło: Opracowanie własne np. danych z systemu PULS oraz z badania CATI.

Analiza PSM wskazuje również na pewne zróżnicowanie wpływu doradztwa i pośrednictwa pracy. W przypadku bezrobotnych krótkookresowo pomoc tego typu okazała się kontrskuteczna w kontekście szans na przepływ do zatrudnienia, natomiast w grupie bezrobotnych przez okres powyżej roku – nieistotna. Potwierdza to hipotezę, że pośrednictwo realizowane przez PUP może wypierać samodzielne poszukiwanie pracy. O ile nie zmienia to istotnie szans na przepływ do zatrudnienia osób długotrwale bezrobotnych (bo osoby te i tak nie poszukiwałyby samodzielnie pracy, bądź czyniłyby to nieskutecznie), to szanse bezrobotnych krótkookresowo obniżają się, ponieważ ich poszukiwania „na własną rękę” byłyby prawdopodobnie bardziej skuteczne niż poszukiwania za pośrednictwem PUP (np. ze względu na większą motywację, kontakty społeczne).

Ustalenia empiryczne sugerują również, że wpływ udziału w ALMP na szanse zatrudnienia może zależeć od płci uczestników (por. rozdział 1). Niektóre programy wydają się być szczególnie skuteczne wobec mężczyzn, inne zaś pomagają głównie kobietom (por. np. Martin, Grubb 2001). W przypadku Polski, analiza skuteczności ALMP w zależności od płci uczestników jest o tyle zasadna, że struktury uczestników poszczególnych form wsparcia są pod tym względem zróżnicowane. W przypadku staży widoczna jest wyraźna przewaga kobiet (ok. 70 proc. uczestników), natomiast w przypadku robót publicznych oraz szkoleń – mężczyzn. Analiza PSM sugeruje jednak, że oddziaływanie programów ALMP nie było w Polsce silnie zróżnicowane ze względu na płeć uczestników. Niemniej, szkolenia wydawały się nieco silniej wpływać na zatrudnienie mężczyzn niż kobiet (wpływ netto na poziomie 14,6 pkt. proc. wobec 10,5 pkt. proc.), natomiast staże i przygotowanie zawodowe – odwrotnie (wpływ rzędu 11,6 i 9,1 pkt. proc. w przypadku, odpowiednio, kobiet i mężczyzn). Z kolei, udział w pracach interwencyjnych nie oddziaływał na zatrudnienie zarówno w grupie kobiet, jak i mężczyzn.⁵³

Skuteczność ALMP a poziom wydatków

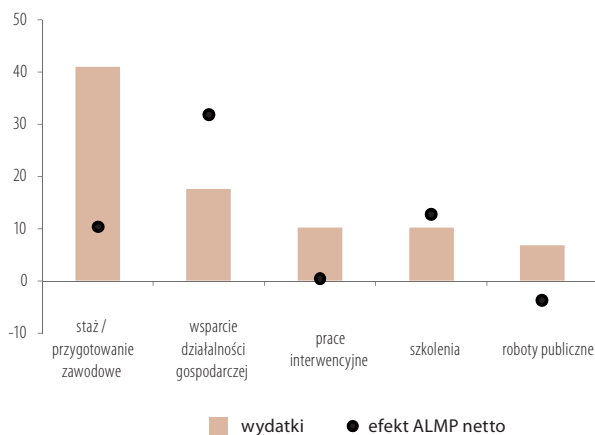
Zaprezentowana wyżej analiza sugeruje, że obecna struktura wydatków na ALMP w Polsce nie zapewnia efektywnego podziału dostępnych środków. Zbyt małą wagę przykładają do szkoleń, które okazały się skuteczną i najtańszą (w przeliczeniu na uczestnika) formą wsparcia. W 2006 roku na szkolenia przeznaczano się w Polsce 10 proc. całości wydatków na ALMP, tj. podobne nakłady co na prace interwencyjne, które nie tylko są nieskuteczne w podnoszeniu szans bezrobotnych na znalezienie zatrudnienia, ale również ponad dwa razy bardziej kosztowne od szkoleń (por. wykres IV.24.). Co więcej, pomoc szkoleniowa dla bezrobotnych nie była w Polsce najlepiej adresowana, tzn. towarzyszył jej dość silny efekt selekcji. Około 60 proc. efektu brutto (czyli różnicy odsetka zatrudnionych wśród uczestników ALMP i wśród bezrobotnych, którzy nie brali udziału w ALMP) stanowił faktyczny wpływ szkolenia na umiejętności i szanse na rynku pracy uczestników, a pozostałe 40 proc. to, że uczestnicy szkoleń to bezrobotni o cechach społeczno-demograficznych zapewniających przeciętnie lepsze perspektywy na podjęcie zatrudnienia.

⁵³ Analizy nie przeprowadzono dla robót publicznych oraz wsparcia działalności gospodarczej ze względu na zbyt małą liczebność prób.

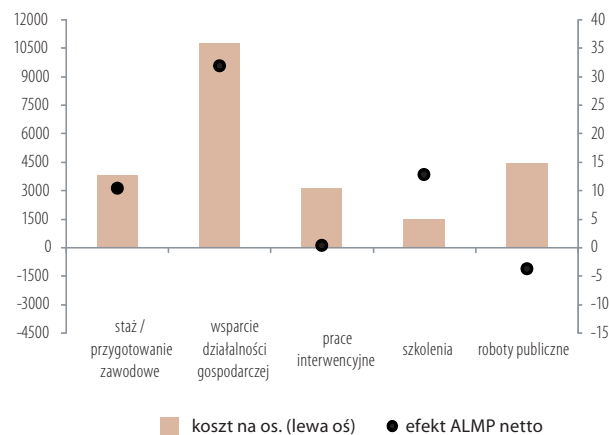
Wykres IV.24.

Efektywność ALMP – efekty netto a wydatki w 2006 r.

Skuteczność a udział wydatków na daną kategorię w ogóle wydatków na ALMP



Skuteczność (prawa oś) a wysokość wydatków (lewa oś) na uczestnika (w PLN)



Wydatki nie sumują się do 100 ponieważ pominięto niektóre formy ALMP. Z analizy wykluczono poradnictwo zawodowe i doradztwo ze względu na niemożność wyodrębnienia wydatków na te formy pomocy.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Eurostatu i danych z badania CATI.

Dotacje na prowadzenie działalności gospodarczej, choć wydają się skutecznie pomagać bezrobotnym w powrocie do pracy, są bardzo kosztowne. Dlatego, mimo iż w 2006 roku przeznaczono na nie ok. 18 proc. budżetu ALMP, to z pomocy tej skorzystało relatywnie niewiele bezrobotnych (34,9 tys.).

Największą wagę – zarówno w kontekście nakładów, jak i liczby uczestników – przykładają się obecnie do staży i przygotowania zawodowego w miejscu pracy, na które w 2006 roku przeznaczano ok. 41 proc. wszystkich środków na ALMP. Należy jednak pamiętać, że skuteczność tych form wsparcia jest zróżnicowana. Przygotowanie zawodowe wydaje się pomagać bezrobotnym w podobnym stopniu co szkolenia. Z kolei, o ile staże podnoszą szansę na zatrudnienie młodzieży o względnie niskich kwalifikacjach zawodowych (z wykształceniem średnim lub niższym), to wobec absolwentów wyższych uczelni i szkół policealnych nie generują one zysków netto, a jedynie efekt jałowej straty. Ponadto, średni koszt stażu / przygotowania zawodowego jest stosunkowo wysoki – stanowi blisko trzykrotność kosztu szkolenia). Zasadność realizowania tej formy wsparcia w dużym stopniu zależy więc od tego, do jakiej grupy jest ona kierowana.

Na podstawie przedstawionych analiz mikroekonometrycznych można wnioskować, że:

- obecna struktura wydatków na aktywne polityki rynku pracy w Polsce nie zapewnia efektywnej alokacji środków. W szczególności, niedostateczne są nakłady na finansowanie szkoleń, które okazały się wsparciem tanim i skutecznym w podnoszeniu szans bezrobotnych na podejmowanie pracy. Jednocześnie, prowadzeniu skutecznych działań ALMP – szkoleń, wsparcia działalności gospodarczej i staży lub przygotowania zawodowego – towarzyszył znacznej skali efekt „jałowej straty” – beneficjentami wsparcia były głównie osoby bezrobotne o względnie lepszych perspektywach na rynku pracy. Dotyczyło to zwłaszcza programów skierowanych do osób powyżej 25 roku życia;
- roboty publiczne i prace interwencyjne nie wpływają istotnie na szanse przepływu do zatrudnienia, mogą więc służyć przede wszystkim jako test gotowości podjęcia pracy;
- pomoc doradcy zawodowego lub pośrednika pracy w najlepszym wypadku nieistotnie oddziaływała na szanse podjęcia zatrudnienia, a mogła nawet je obniżyć, najprawdopodobniej ze względu na wypieranie poszukiwania pracy na „własną rękę”;
- skuteczność programów ALMP skierowanych do młodzieży była zróżnicowana. Wysoką skutecznością odznaczały się staże skierowane do młodzieży o względnie niskich kwalifikacjach zawodowych, tj. wykształceniu średnim lub niższym. Wsparcie dla absolwentów szkół policealnych i wyższych nie generowało dodatnich efektów netto;
- pomoc oferowana osobom długotrwale bezrobotnym, doświadczającym największych trudności w samodzielnym powrocie do zatrudnienia, wydaje się nieskuteczna. Osoby te otrzymywały wsparcie w ramach ALMP nieco rzadziej niż bezrobotni krótkotrwale (aktywnymi politykami objętych było 17 proc. długotrwale bezrobotnych wobec 20 proc. bezrobotnych ogółem), a ponadto korzystały przede wszystkim z robót publicznych i prac interwencyjnych, a więc nieskutecznych form ALMP.

Podsumowanie

W ostatnich latach miał w Polsce miejsce wzrost wydatków na aktywne polityki rynku pracy zarówno ogółem (co wynikało ze zmiany poziomu wydatków na inne cele Funduszu Pracy przy wzroście jego dochodów oraz z dostępności środków Europejskiego Funduszu Społecznego), jak i na bezrobotnego (co wynikało również ze zmniejszenia się liczby bezrobotnych). Jednocześnie jednak ogólne wydatki na ALMP nadal istotnie odbiegają *in minus* od średniej dla państw Europy Zachodniej, zwłaszcza w przeliczeniu na bezrobotnego, są natomiast zbliżone do wydatków państw Europy Środkowo-Wschodniej.

Przestrzeń do stosowania ALMP jest w Polsce szeroka ze względu na niedopasowanie kwalifikacji pracowników do rynku pracy oraz związaną z tym nadal wysoką stopą bezrobocia przy rosnących brakach kadrowych firm. Aktywne polityki rynku pracy mogą i powinny być wykorzystywane w celu zmniejszania tych problemów rynku pracy. W warunkach polskich ich szczególną rolą powinno być również utrzymywanie bezrobotnych w aktywności i przywracanie ich do produktywnego zatrudnienia – zwłaszcza w przypadku osób nisko kwalifikowanych, zagrożonych dezaktywizacją i wykluczeniem z rynku pracy.

Zadania te można realizować za pomocą szerokiego wachlarza narzędzi polityki rynku pracy, odpowiadającego rozwiązaniom wypracowanym w tym zakresie w innych krajach. Obecnie – w szczególności dzięki zmianom ustawowym wprowadzonym od 2004 r. – Polska posiada ramy prawne i instytucjonalne do efektywnej realizacji wszystkich ważnych programów rynku pracy. Jednocześnie na poziomie alokacji środków znacznie częściej niż w krajach Europy Zachodniej finansowane są w Polsce polityki o wątpliwej skuteczności – np. roboty publiczne – co odbywa się kosztem narzędzi bardziej skutecznych. W szczególności zaniedbane są zadania z zakresu pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego. Jednocześnie w ciągu ostatnich lat obserwować można pozytywne zmiany w zakresie wydatków i liczby beneficjentów zarówno co do ich ogólnego poziomu, jak i struktury beneficjentów wg programów.

Analiza skuteczności poszczególnych polityk w Polsce potwierdza, że część środków przeznaczanych na aktywne polityki rynku pracy nie przekłada się na podniesienie szans beneficjentów na znalezienie pracy. W szczególności prace interwencyjne i roboty publiczne nie wpływają istotnie na szanse zatrudnienia, a więc mogą służyć jedynie jako test gotowości do podjęcia pracy lub – poprzez zapewnienie dochodów i kontaktów społecznych – element zapobiegania wykluczeniu społecznemu.

Jednocześnie, prozatrudnieniowym programom ALMP – tj. szkoleniom, wsparciu działalności gospodarczej, stażom i przygotowaniu zawodowemu w miejscu pracy – towarzyszył znaczny efekt „jałowej straty”. Oznacza to, że pomocy udzielano bezrobotnym będącym faktycznie w stosunkowo dobrej sytuacji na rynku pracy, przy zaniechaniu przypadków najtrudniejszych. Jednocześnie należy pamiętać, że celem ALMP, w szczególności rozbudowanych i kosztownych form wsparcia, powinna być przede wszystkim pomoc osobom zagrożonym długotrwałym bezrobociem i marginalizacją społeczną. Konieczne wydaje się zatem uważniejsze adresowanie programów ALMP – węższe zdefiniowanie grup w szczególnej sytuacji na rynku pracy bądź też odejście od kierowania ALMP do predefiniowanych grup docelowych i wprowadzenie „profilowania”, czyli zindywidualizowanej pomocy bezrobotnym, opartej na wczesniej identyfikacji osób zagrożonych długotrwałym pozostawaniem bez pracy, tak jak czyni to coraz więcej państw OECD.

Analiza skuteczności ALMP prowadzi również do wniosku, że pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe oferowane przez PUP nie spełniają dobrze swojej podstawowej funkcji, tj. usprawniania mechanizmów i obniżania kosztów poszukiwań na rynku pracy. Pomoc doradcy lub pośrednika pracy w najlepszym wypadku nieistotnie oddziałuje na szanse bezrobotnych na podjęcie pracy, a może nawet je obniżyć – prawdopodobnie dlatego, że wypiera samodzielne poszukiwanie zatrudnienia. Z doświadczeń międzynarodowych potwierdzonych przez inne analizy empiryczne wyników tych nie należy interpretować jako dowodu na nieskuteczność tej formy wsparcia jako takiej. Wskazują one raczej na ułomność polskiego systemu poradnictwa i doradztwa. Doświadczenia międzynarodowe wskazują bowiem, że wspomaganie poszukiwań pracy i poradnictwo zawodowe są najefektywniejszymi formami pomocy, zwłaszcza osobom krótkotrwale bezrobotnym, o względnie dobrych perspektywach na powrót do zatrudnienia. Wydaje się więc, że w Polsce konieczne jest nie tylko zwiększanie nakładów na ten cel, ale też większy nacisk na podniesienie jakości i dostępności oferowanych usług, np. poprzez modyfikację stosowanych narzędzi i standardów czy rozszerzanie współpracy między urzędami pracy a pracodawcami. Powyższe spostrzeżenia nie muszą oczywiście dotyczyć wszystkich urzędów pracy w Polsce, jednak suma ich działań w zakresie pośrednictwa i doradztwa nie ma zauważalnego wpływu na sytuację osób bezrobotnych.

Wyniki badania wskazują również na zróżnicowanie skuteczności pomocy oferowanej przez PUP osobom młodym. Wysoką skutecznością odznaczały się staże, lecz miało to miejsce przede wszystkim w przypadku programów skierowanych do młodzieży o względnie niskich kwalifikacjach zawodowych. Wsparcie dla absolwentów szkół policealnych i wyższych nie generowało zysków netto, co przemawia za jego wycofaniem. Przeprowadzona analiza sugeruje, że niewystarczające jest wsparcie adresowane do osób długotrwale bezrobotnych, doświadczających największych trudności w samodzielnym powrocie do zatrudnienia. Po pierwsze, osoby te otrzymywały pomoc w ramach aktywnych polityk rzadziej niż bezrobotni krótkotrwale; po drugie, korzystały one przede wszystkim z robót publicznych i prac interwencyjnych, a więc tych form ALMP, które nie podnoszą szans na podjęcie niesubsydiowanej pracy. Jednocześnie, skuteczność instrumentów takich jak szkolenia czy staże, kierowanych do osób długotrwale bezrobotnych, nie wydaje się być niższa niż w wypadku bezrobotnych krótkotrwale. Można mieć więc nadzieję, że lepsze dotarcie do nich z ofertą publicznych służb zatrudnienia pomoże zmniejszyć bezrobocie w jego najbardziej dotkliwej, strukturalnej części. Wyniki badania sugerują również,

że wśród długotrwale bezrobotnych uczestników szkoleń, staży i przygotowania zawodowego w miejscu pracy przeważały osoby pozostające bez pracy relatywnie krótko (przede wszystkim od roku do trzech). Można więc podejrzewać, że obecnie zbyt małą uwagę poświęca się przywracaniu do aktywności na rynku pracy osób najbardziej zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym faktycznie biernych zawodowo. Poprawa w tym zakresie wymagać będzie zmian w działaniu urzędów pracy, a w szczególności zwiększenia ich aktywności w docieraniu do bezrobotnych, monitorowaniu podejmowanych przez nich działań oraz weryfikacji ich faktycznego statusu na rynku pracy.

Obecnie w Polsce brakuje kompleksowego podejścia do pomocy bezrobotnym. W krajach OECD coraz częściej wprowadza się tzw. indywidualne plany działania, czyli kontrakty między urzędem pracy a osobą bezrobotną, ustalające jakie formy pomocy może ona uzyskać, lecz równocześnie jakie działania będzie podejmowała, by powrócić do pracy. Zwraca się również uwagę na współpracę instytucji rynku pracy i pomocy społecznej, indywidualizację wsparcia w ramach ALMP oraz na jego sekwencyjność – od oferowania najtańszych i najprostszych (w przypadku osób krótkotrwale bezrobotnych o wysokich szansach znalezienia pracy), do bardziej rozbudowanych form pomocy (w przypadku osób posiadających faktyczne problemy w samodzielnym powrocie do zatrudnienia).

Osobnym, choć bardzo ważnym problemem jest zwiększenie dostępności i jakości informacji o prowadzonych politykach i losach osób nimi objętych – dzięki temu takie badania, jak wykonane na użytek niniejszego raportu mogłyby powstawać częściej i dostarczać bardziej szczegółowej wiedzy o tym, w jaki sposób należy kształtować politykę rynku pracy w Polsce.

Wnioski dla polityki gospodarczej

W latach 2003-2007 polski rynek pracy w pełni wykorzystał okres ożywienia gospodarczego, w całości absorbując wzrost bezrobocia i spadek zatrudnienia z lat 1998-2002. Tym samym, niemal 10 lat po wystąpieniu kryzysu rosyjskiego, zarówno stopa bezrobocia jak i wskaźnik zatrudnienia powróciły do poziomów z roku 1997, najlepszego pod tym kątem w całym okresie transformacji. Zarysowujące się stopniowo pogorszenie koniunktury gospodarczej na świecie i w Europie zwiastuje jednak, prawdopodobnie w perspektywie 2-3 letniej, osłabienie wzrostu gospodarczego w Polsce. Tym samym należy liczyć się nie tylko z możliwością wyhamowania, wysokiego w ostatnich latach, tempa redukcji bezrobocia i wzrostu zatrudnienia, lecz z czasem także z odwróceniem jego znaku.

Polityka makroekonomiczna dla, czy obok rynku pracy?

Jak argumentujemy w części I, podstawowe znaczenie dla koniunktury gospodarczej mają tzw. szoki agregatowe. Oznacza to także, że wahania wskaźników bezrobocia i zatrudnienia indukowane są głównie przez zaburzenia dotyczące w krótkim czasie dużą część firm działających w danym kraju, a w konsekwencji także większość obecnych na rynku pracy gospodarstw domowych. Władze publiczne mogą, zgodnie z zaleceniami Keynesa, próbować przeciwdziałać tym wahaniom wykorzystując instrumenty polityki fiskalnej i monetarnej – stymulując lub destymulując popyt zagregowany dzięki, z jednej strony, zwiększeniu lub zmniejszeniu deficytu budżetowego lub, z drugiej strony, za pomocą oddziaływania na koszt alternatywny pieniądza w postaci nominalnej stopy procentowej. Przedstawiona w części I analiza sugeruje jednak, że jest to zadanie bardzo trudne. Zarówno rząd, jak i bank centralny, operują bowiem w warunkach ograniczonej bazy informacyjnej, co w połączeniu z, charakterystycznym dla państw przechodzących transformację ustrojową, niepełnym rozpoznaniem mechanizmów transmisji impulsów monetarnych i fiskalnych oraz brakiem niezbędnego instrumentarium pozwalającego na prawidłową identyfikację dotyczących gospodarkę szoków, może prowadzić do błędnych decyzji, raczej wzmacniających niż łagodzących wahania cykliczne.

Zaprezentowane przez nas w części I wyniki strukturalnego modelu makroekonometrycznego sugerują, że w latach 2001-2002 właśnie z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w Polsce, kiedy w odpowiedzi na szok *stricte* podażowy, zmieniający ceny względne, lecz w zasadzie nie oddziałujący na ogólny poziom cen, Narodowy Bank Polski znacznie zaostrzył politykę pieniężną podnosząc realne stopy procentowe. Zaprezentowane wyniki pokazują, że ta, w owym czasie wyjątkowa w Europie Środkowej, polityka monetarna doprowadziła w Polsce do wzrostu bezrobocia o około 1 punkt procentowy ponad poziom wynikający z konsekwencji kryzysu rosyjskiego oraz skutków cyklicznego spowolnienia gospodarczego, którego apogeum przypadało na początek roku 2002. Podstawową lekcją z tego doświadczenia jest konieczność rewizji bazy informacyjnej, wykorzystywanej przy podejmowaniu decyzji z zakresu polityki pieniężnej. Wydaje się bowiem, że na tle innych państw europejskich Polskę wyróżnia przywiązywanie nadmiernej wagi do impulsów podażowych, takich jak zmiany cen surowców, żywności czy wynagrodzeń, które oddziałują na zmiany cen względnych i zmienne realne, a nie na poziom inflacji, rozumianej jako podnoszenie się w średnim i długim okresie ogólnego poziomu cen. Uwypuklenie znaczenia szoków podażowych przy podejmowaniu decyzji monetarnych zdaje się przesłaniać podstawową rolę, jaką dla inflacji odgrywają szoki *stricte* pieniężne, dotyczące bezpośrednio agregatów M0-M3, a wśród nich przede wszystkim zmiany w dynamice kredytów konsumpcyjnych. Dotychczasowa praktyka wydaje się raczej podnosić niż minimalizować zagrożenie ponoszenia przez polską gospodarkę zbyt dużego kosztu polityki dezinflacji.

W kontekście polityki fiskalnej należy podkreślić, że jej tradycyjne rozumienie jako polityki sterowania popytem przez zwiększanie bądź zmniejszanie deficytu budżetowego, jest w wypadku Polski, podobnie jak i pozostałych krajów regionu, zdecydowanie zbyt wąskie. O ile bowiem zarówno teoretyczne jak i empiryczne badania wskazują, że osiągnięcie równowagi makroekonomicznej, a więc budżetu zrównoważonego na przestrzeni cyklu koniunkturalnego, jest jak najbardziej pożądane, to jednocześnie, jak podkreślaliśmy już w poprzednich edycjach „Zatrudnienia w Polsce”, podstawowe znaczenie dla polskiego rynku pracy ma nie tyle saldo budżetowe, co struktura strumieni finansowych stojących za wydatkową stroną budżetu. Opisana w części I kontynuacja negatywnego trendu w zakresie podaży pracy, utrzymywanego w Polsce niezależnie od wahań koniunktury i popytu na pracę, pokazuje jednoznacznie, że kluczową rolę odgrywa tu przyjęty w Polsce model polityki społecznej, ukierunkowanej na wczesną dezaktywizację osób w wieku przedemerytalnym. Również w tym modelu poszukiwać należy źródeł negatywnych impulsów podaży pracy, które zidentyfikowaliśmy w części I wskazując na ich kluczowe znaczenie dla dystansu dzielącego pod kątem zatrudnienia nasz rynek pracy od rynków pracy krajów ościennych. Rewizja tego modelu poprzez niższe wydatki transferowe, jest warunkiem niezbędnym dla wzrostu podaży pracy i zatrudnienia w średnim i długim okresie. Jak w przekonywujący sposób wskazują doświadczenia międzynarodowe, likwidacja transferów społecznych skierowanych do zdolnych do pracy osób w wieku produkcyjnym praktycznie w całości przekłada się na wzrost aktywności zawodowej i zatrudnienia, będąc generalnie neutralną dla stopy bezrobocia. W połączeniu z odpowiednim przeprofilowaniem aktywnych polityk rynku pracy, które, jak pokazujemy w części IV, obecnie w praktyce nie są adresowane do osób po 50-tym roku życia, polityka taka pozwoliłaby Polsce na przejście od modelu nieskutecznego *welfare-state* do nowoczesnego modelu *work-fare state*, opartego o model bezpieczeństwa i elastyczności (*flexicurity*).

Elastyczność regulacji rynku pracy, sztywności płacowe i absorpcja zaburzeń makroekonomicznych

W części II argumentowaliśmy, że na tle krajów naszego regionu, kodeks pracy w Polsce tworzy relatywnie niskie przeszkody i koszty nawiązywania oraz rozwiązywania tradycyjnego stosunku pracy. Można więc twierdzić, że – wbrew obiegowym opiniom – dość niska restrykcyjność prawa pracy i zachodzące zmiany modelu oraz struktury kontraktowania pracy w Polsce, ułatwiły absorpcję cyklicznego spowolnienia lat 2001–2002, wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia do poziomów nie wyróżniających już Polski jednoznacznie negatywnie na tle gospodarek europejskich. Jednocześnie jednak trzeba pamiętać, że do znacznej liberalizacji kodeksu pracy doszło przede wszystkim w latach 2002–2004, a więc długo po wystąpieniu kryzysu rosyjskiego i pojawieniu się jego negatywnych skutków w polskiej gospodarce. Natomiast stopień ochrony stosunku pracy w latach 1999–2000 był znacznie wyższy.

Wydaje się, że jedną z konsekwencji makroekonomicznych tego stanu rzeczy, tj. relatywnie wyższej ochrony interesów osób pracujących niż osób bezrobotnych, było osłabienie kompresji wynagrodzeń w latach 1999–2001, która powinna była wystąpić w obliczu szybko rosnącego bezrobocia i spadającej produktywności kapitału. Zaprezentowany w części I strukturalny model ekonometryczny wskazuje co prawda, że „korzystne” z punktu widzenia pracodawców kształtowanie się dynamiki wynagrodzeń przed wystąpieniem kryzysu rosyjskiego sprawiło, że reakcja mechanizmów płacowych na ten kryzys nie była szczególnie silnym czynnikiem pogłębiającym jego skutki. Jednak w miarę utrzymywania się spowolnienia gospodarczego zauważalne ograniczenie jego kosztów na rynku pracy wymagało wyraźnie silniejszego osłabienia żądań płacowych. Można sądzić, że liberalizacja rozwiązań kodeksowych – wzmacniająca siłę przetargową osób bezrobotnych wobec zatrudnionych – po roku 2001, pozwoliła na obniżenie jednostkowych kosztów pracy, co zaowocowało wzrostem zatrudnienia i spadkiem bezrobocia. Zjawisko to ilustruje rolę, jaką dla szybkiej absorpcji szoków makroekonomicznych odgrywają rozwiązania instytucjonalne oddziałujące na tempo dostosowań wynagrodzeń realnych do zmian w otoczeniu makroekonomicznym.

Oznacza to także, że wszelkie potencjalne nowelizacje rozwiązań prawnych oraz instytucjonalnej struktury rynku pracy w najbliższych latach, muszą brać pod uwagę nie tylko potrzeby pracujących, lecz przede wszystkim bezrobotnych. Przykładem narzędzia faworyzującego pracujących kosztem osób bezrobotnych jest wynagrodzenie minimalne. Jego podnoszenie prowadzi bowiem do kompresji pracujących na dole rozkładu wynagrodzeń, jednak za cenę wyższego bezrobocia. Dotyczy to zwłaszcza tych rynków pracy, na których stosunek minimalnego i przeciętnego wynagrodzenia jest szczególnie wysoka. Z punktu widzenia adaptacyjności gospodarki polskiej do zaburzeń makroekonomicznych, dwie cechy obecnej konstrukcji płacy minimalnej należy więc ocenić negatywnie. Pierwszą jest mechanizm indeksacyjny, który w perspektywie kilkuletniej może doprowadzić do znacznego wzrostu wynagrodzenia minimalnego, a przez to podnieść poziom bezrobocia naturalnego. Drugą jest obowiązywanie jednakowej płacy minimalnej w całym kraju, niezależnie od międzyregionalnego (zarówno między- jak i wewnątrzwojewódzkiego) zróżnicowania poziomu bezrobocia i jednostkowych kosztów pracy. Uelastycznienie mechanizmów indeksacyjnych oraz umożliwienie różnicowania wynagrodzenia minimalnego w zależności od sytuacji na lokalnym rynku pracy, oznaczałyby zniwelowanie wbudowanych w system prawny sztywności płacowych, a tym samym podniosłyby adaptacyjność polskiej gospodarki do zaburzeń makroekonomicznych. Zmiany takie pozwoliłyby także na lepsze zbalansowanie interesów osób pracujących i bezrobotnych. Patrząc nieco szerzej, cała polityka rynku pracy, w tym również negocjacje prowadzone na szczeblu Komisji Trójstronnej, powinny zostać nakierowane na bezpieczeństwo wszystkich uczestników rynku pracy, a nie, jak to często miało miejsce w przeszłości, na ochronę istniejących miejsc pracy.

Dodatkowy kontekst temu zagadnieniu nadała analiza zamieszczona w części trzeciej opracowania. Wskazała ona na nieefektywność systemów wynagradzania funkcjonujących w sektorze publicznym, w tym zwłaszcza w należących do państwa przedsiębiorstwach produkcyjnych i usługowych oraz administracji publicznej. Mało elastyczny system wynagradzania w sektorze publicznym z jednej strony zwiększa koszty płacowe, z drugiej zaś ogranicza możliwości przyciągania do niego dobrze wykwalifikowanych kadr. W wypadku znacznej części sektora publicznego odpowiedzią na te problemy może być jednak szybka prywatyzacja należących do skarbu państwa przedsiębiorstw. W obszarach, w których środek ten nie jest możliwy do zastosowania, czyli np. w administracji publicznej, wymagana jest z kolei daleko idąca modernizacja systemów wynagradzania i ukierunkowanie ich na indywidualną produktywność pracowników, a nie, jak ma to miejsce do tej pory, na staż pracy i siłę przetargową. Ponadto, pożądana jest rewizja dotychczasowej struktury wynagrodzeń w administracji, zmierzająca w kierunku przesunięcia środków na płace osób o niskich kwalifikacjach na wynagrodzenia wykwalifikowanych specjalistów. Obniżeniu kosztu usług prostych (np. sprzątnięcie, zarządzanie budynkami) w instytucjach i jednostkach publicznych sprzyjałoby także szersze zastosowanie *outsourcingu*.

Nietypowe formy zatrudnienia i wzmocnienie słabszych grup na rynku pracy

W części II podkreślaliśmy wagę, nadal rzadko w Polsce używanego, pojęcia adaptacyjności do zmian na rynku pracy, rozumianej jako zdolność jego uczestników do odpowiadania na napotykaną na różnych etapach życia i kariery zawodowej odmienne wyzwania w zakresie alokacji czasu pomiędzy pracą rynkową, prowadzenie gospodarstwa domowego, pozostałe obowiązki i czas wolny. Adaptacyjność ta przy tym ma dwa wymiary – jeden związany z przemianami w otoczeniu rynkowym, a drugi wyznaczany przez ewolucję pozycji na rynku pracy wraz z osiąganiem kolejnych etapów kariery zawodowej w cyklu życia. Przedstawione w części II argumenty

przekonują, że duży potencjał, jaki nietypowe formy zatrudnienia mogłyby mieć dla uczestnictwa w rynku pracy osób stojących wobec konieczności wyboru między pracą a obowiązkami rodzinnymi lub napotykających ze względu na wiek lub stan zdrowia trudności z pełnowymiarowym zaangażowaniem w pracę, jest w Polsce niewykorzystany.

W obszarze legislacji Polska w dużym stopniu skonwergowała przy tym w stosunku do krajów, których uregulowania najbardziej sprzyjają wykorzystaniu nietypowych form zatrudnienia dla podniesienia partycypacji w rynku pracy grup słabiej z nim związanych, takich jak nieposiadające doświadczenia osoby młode, kobiety wychowujące dzieci czy potrzebujące relatywnie dłuższego wypoczynku w tygodniu osoby starsze. Oznacza to, że podstawowe wyzwania leżą przed polityką informacyjną, popularyzującą elastyczne formy zatrudnienia zarówno wśród pracodawców, jak i pracowników oraz ich reprezentantów w postaci związków zawodowych. Wymagane jest więc przesunięcie akcentów prowadzonego w Polsce dialogu społecznego i wzmocnienie w nim głosów mówiących, że współczesny rynek pracy wymaga raczej ochrony pozycji i adaptacyjności poszczególnych jego uczestników, nie zaś obrony istniejących miejsc pracy przed likwidacją. Właśnie nietypowe formy zatrudnienia, równoważące potrzebę elastyczności pracodawców z bezpieczeństwem i adaptacyjnością pracowników, których w sytuacji zwolnienia wspierają aktywne polityki rynku pracy, mogą być w wielu wypadkach właściwą odpowiedzią na te wyzwania.

Aktywne polityki rynku pracy i wsparcie dla bezrobotnych i biernych

Stopniowe przechodzenie od *welfare state* do *workfare state* wiązało się w krajach Europy Zachodniej z sukcesywnym zastępowaniem pasywnego, opartego o bezpośrednie transfery pieniężne skierowane do osób bezrobotnych i biernych, modelu polityki społecznej, na rzecz modelu aktywnego, którego jądrem tworzą aktywne polityki rynku pracy (ALMP). Ich podstawową rolą jest pogodzenie wysokiej adaptacyjności i elastyczności gospodarki, z gwarancją podstawowego zakresu bezpieczeństwa socjalnego i stabilności wszystkim obywatelom, zwłaszcza tym najbardziej narażonym na negatywne skutki zaburzeń i przemian gospodarczych. Obecnie skala prowadzonych w państwach zachodnioeuropejskich działań aktywizujących osoby bezrobotne i bierne zawodowo dalece przewyższa ich przeciętny poziom sprzed dwudziestu lat. Nie można tego powiedzieć o Polsce. W naszym kraju wydatki na ALMP są bowiem relatywnie dużo niższe, choć kilka ostatnich lat przyniosło w tym względzie istotną zmianę. Nieco upraszczając można więc powiedzieć, że Polska współcześnie znajduje się na początku procesu doskonalenia instrumentarium niezbędnego do zastąpienia pasywnych strategii rozwiązywania problemów społecznych podejściem aktywnym.

Tym ważniejsze jest, aby korzystając z doświadczeń międzynarodowych oraz diagnozy stanu bieżącego, tak modelować kształt ALMP, by w możliwie najlepszy sposób służyły one swojemu zadaniu, jakim jest ułatwienie osobom bezrobotnym szybkiego znajdowania satysfakcjonującej ich pracy. Dzięki przedstawionym w części IV wynikom empirycznego badania ogólnopolskiej grupy beneficjentów ALMP na tle odpowiednio dobranej grupy kontrolnej, możliwe jest sformułowanie kilku rekomendacji odnośnie pożądanej ewolucji tej polityki w najbliższych latach. Po pierwsze, zwracamy uwagę, że konieczna jest zmiana obecnej struktury wydatków, poprawiająca efektywność alokacji dostępnych środków. Oznacza to zmniejszenie zaangażowania w te formy wsparcia, których skuteczność jest bliska zeru lub wręcz ujemna, jak roboty publiczne i prace interwencyjne, oraz zastąpienie ich przez instrumenty dużo tańsze i pełniące inną funkcję, jak prace społecznie użyteczne. Zwiększenia wymagają za to nakłady na finansowanie szkoleń, które okazały się narzędziem tanim i skutecznym w podnoszeniu szans bezrobotnych na podejmowanie pracy. Jednocześnie jednak, w przypadku tych programów, choć ich skuteczność netto nie budzi wątpliwości, konieczne jest zwracanie uwagi na skalę równoległe powstającej jałowej straty tj. wielkość wydatków przeznaczanych na pomoc tym, którzy jej nie potrzebują. Argumentujemy, że oprócz przesunięcia środków z działań nieskutecznych w kierunku miar efektywnych, konieczna jest rewizja samego procesu selekcji osób, którym udzielane jest wsparcie. Uważniejsze adresowanie w przypadku szkoleń oznaczać musi koncentrację na tych bezrobotnych, których luka kompetencyjna jest szczególnie duża. Niezbędna jest przy tym zmiana obserwowanego obecnie procesu selekcji ich uczestników, premiującego tych bezrobotnych, których deficyty umiejętności są względnie mniejsze. Podobnie w przypadku staży, szczególnie ważne wydaje się odejście od finansowania staży osób o wykształceniu wyższym, na rzecz młodzieży o względnie niskich kwalifikacjach zawodowych.

W dłuższej perspektywie wydaje się konieczne, by w ślad za innymi krajami OECD stopniowo odchodzić od kierowania ALMP do predefiniowanych grup docelowych i dążyć do „profilowania”, czyli zindywidualizowanej pomocy bezrobotnym, opartej na wczesniej identyfikacji osób zagrożonych długotrwałym pozostawaniem bez pracy.

Aneksy

ANEKS I. Wydatki na ALMP w państwach UE w latach 1995-2005

Tabela IV.1.

Wydatki na ALMP w państwach UE w latach 1995-2005

Kraj	Wydatki na ALMP jako proc. PKB			Wydatki na ALMP jako proc. ogółu wydatków na politykę rynku pracy			Wydatki na ALMP na bezrobotnego jako proc. PKB na osobę w wieku produkcyjnym		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Austria	0,36	0,5	0,62	25,4	40,4	29,1	0,09	0,14	0,12
Belgia	1,37	1,31	1,08	33,4	37,4	31,3	0,14	0,19	0,13
Czechy	0,14	0,21	0,25	51,9	42,9	51,0	-	0,02	0,03
Dania	1,88	1,58	1,74	29,9	34,3	40,9	0,28	0,37	0,36
Estonia	0,1	0,1	0,1	-	-	36,7	-	0,01	0,01
Finlandia	1,54	1	0,89	28,5	32,2	31,9	0,10	0,10	0,11
Francja	1,29	1,31	0,9	42,2	44,4	35,7	0,12	0,15	0,10
Niemcy	1,26	1,16	0,97	45,3	48,9	29,2	0,16	0,15	0,09
Grecja	0,32	0,19	0,06	41,5	32,7	-	0,03	0,02	0,01
Węgry	0,42	0,39	0,29	32,0	45,3	42,7	-	0,06	0,04
Irlandia	1,63	0,79	0,63	37,5	49,9	43,2	0,13	0,19	0,15
Włochy	0,18	0,5	0,54	15,5	44,2	39,7	0,02	0,05	0,07
Luksemburg	0,19	0,29	0,52	24,7	40,3	43,7	0,07	0,13	0,12
Litwa	0,2	0,2	0,22	-	-	64,0	-	0,01	0,03
Łotwa	0,2	0,1	0,21	-	-	39,5	-	0,01	0,02
Holandia	1,11	1,47	1,33	27,7	52,7	39,7	0,17	0,53	0,28
Polska	0,4	0,23	0,43	18,7	22,4	33,3		0,01	0,02
Portugalia	0,78	0,58	0,69	46,4	39,0	34,9	0,11	0,15	0,09
Słowacja	0,76	0,32	0,18	63,8	27,6	-	-	0,02	0,01
Słowenia	0,64	0,49	0,34	-	-	-	-	0,07	0,05
Hiszpania	0,51	0,93	0,78	18,1	40,9	35,0	0,03	0,08	0,08
Szwecja	2,23	1,31	1,32	51,0	49,7	52,4	0,25	0,23	0,18
Wielka Brytania	0,44	0,36	0,49	32,7	54,1	72,1	0,05	0,07	0,10
średnia EU15	1,01	0,88	0,84	33,3	42,7	39,9	0,12	0,18	0,13
średnia NMS8	0,36	0,26	0,25	-	-	44,5	-	0,03	0,03

Źródło: OECD, EUROSTAT

ANEKS II. Mikroekonometryczne analizy skuteczności ALMP – zestawienie wyników badań

Tabela IV.2.

Badania mikroekonometryczne skuteczności programów szkoleniowych

Badanie	Miejsce i okres obserwacji	Metodologia	Wnioski
Europa Zachodnia			
Weber, Hofer (2003)	Austria, 1999-2000	Model hazardu	wydłużenie czasu trwania bezrobocia mężczyzn i ogółem, w przypadku kobiet - brak wpływu
Cockx (2003)	Belgia, 1989-1993	Funkcja sterująca	skrócenie czasu trwania bezrobocia o 4-6 miesięcy
Cavaco, Fougère, Pouget (2005)	Francja, 1995-1998	Model trwania	wzrost prawdopodobieństwa zatrudnienia o 8 punktów procentowych, większe korzyści dla osób wysokokwalifikowanych
Fitzenberger, Speckesser (2005)	Niemcy, 1993-1997	Propensity Score Matching	Zachodnie Niemcy: w krótkim okresie efekt negatywny (lock-in), w długim okresie silnie dodatni wpływ na zatrudnienie Wschodnie Niemcy: w krótkim okresie efekt negatywny (lock-in), w długim okresie słabo dodatni
Hujer, Wellner (2000)	1985-1992 Zach. Niemcy 1990-1992 Wsch. Niemcy	Propensity Score Matching	Krótkie szkolenia skuteczniejsze od długich Zachodnie Niemcy: skrócenie okresu bezrobocia Wschodnie Niemcy: brak istotnego wpływu
Lechner, Miquel, Wunsch (2004)	Zachodnie Niemcy 1993-2002	Propensity Score Matching	a) zatrudnienie- krótkie szkolenia: istotny dodatni wpływ w krótkim i długim okresie (do 7 lat po zakończeniu szkolenia- długie szkolenia: istotny dodatni wpływ w krótkim okresie, brak wpływu w długim okresie - staże: brak wpływu b) bezrobocie - brak istotnego wpływu c) wynagrodzenia - istotny dodatni wpływ w przypadku krótkich i długich szkoleń
Arellano (2005)	Hiszpania, 2000-2001	Model hazardu proporcjonalnego	pozytywne efekty, przede wszystkim dla kobiet
Skandynawia			
Rosholm, Svarer (2004)	Dania, 1998-2002	Model hazardu	wydłużenie czasu trwania bezrobocia, występuje „efekt odstraszenia”
Graversen (2004)	Dania, 1994-1998	Timing-of-events	wydłużenie czasu trwania bezrobocia (analiza tylko na grupie mężczyzn powyżej 25 roku życia)
Hämäläinen (2002)	Finlandia, 1989-1994	Dwumianowy model probitowy	zwiększenie prawdopodobieństwa zatrudnienia
Europa Środkowo-Wschodnia			
Leetmaa Vörk (2004)	Estonia, 2000-2002	Propensity Score Matching	zwiększenie prawdopodobieństwa zatrudnienia o 4-6proc. po roku i o 8-12proc. po dwóch latach od rejestracji w urzędzie pracy, brak wpływu na wysokość wynagrodzeń
Puhani (1998)	Polska, 1992-1996	Matching, model trwania	istotnie ujemny wpływ na stopę bezrobocia mężczyzn (spadek średnio o 10-15 pkt. proc.), dla kobiet – istotnie ujemny wpływ jedynie w pierwszym miesiącu po zakończeniu szkolenia
Kluve, Lehmann, Schmidt (2005)	Polska, 1992-1996	Matching	pozytywny wpływ na stopę zatrudnienia
Lubyova, van Ours (1999)	Słowacja, 1993-1998	Model trwania	zwiększenie prawdopodobieństwa przepływu z bezrobocia do zatrudnienia, istotny wpływ dla kobiet i mężczyzn
van Ours (2000)	Słowacja, 1993-1998	Model trwania	zwiększenie prawdopodobieństwa przepływu z bezrobocia do zatrudnienia, brak wpływu na długość okresu ponownego zatrudnienia

Źródło: Opracowanie własne, Kluve et al. 2005.

Tabela IV.3.
Badania mikroekonometryczne skuteczności subsydiowania zatrudnienia w sektorze prywatnym i publicznym

Badanie	Miejsce i okres obserwacji	Metodologia	Wnioski
Europa Zachodnia			
Jaenichen (2002)	Niemcy, 1999-2001	propensity score matching	w sektorze prywatnym: istotne skrócenie czasu trwania bezrobocia
Skandynawia			
Rosholm, Svarer (2004)	Dania, 1998-2002	timing-of-events, model hazardu	W sektorze prywatnym: istotne zmniejszenie czasu trwania bezrobocia W sektorze publicznym: zwiększenie czasu trwania bezrobocia
Forslund, Johansson, Lindqvist (2004)	Szwecja, 1998-2002	matching, metoda zmiennych instrumentalnych	W sektorze prywatnym: zmniejszenie czasu trwania bezrobocia średnio o 8 miesięcy, prawdopodobnie istotne efekty jałowej straty i substytucji
Zhang (2003)	Norwegia, 1990-2000	model hazardu proporcjonalnego	W sektorze prywatnym: zwiększenie prawdopodobieństwa odpływu do zatrudnienia W sektorze publicznym: brak wpływu na prawdopodobieństwo odpływu do zatrudnienia po zakończeniu programu, ujemny wpływ – w trakcie trwania programu
Graversen (2004)	Dania, 1994-1998	timing-of-events	W sektorze publicznym: wydłużenie czasu trwania bezrobocia (analiza tylko na grupie mężczyzn powyżej 25 roku życia)
Nätti, Aho, Halme (2000)	Finlandia, 1990-1995	regresja (dane przekrojowe)	W sektorze publicznym: obniżenie stopy zatrudnienia
Carling, Gustafson (1999)	Szwecja, 1995-1999	model hazardu, metoda zmiennych instrumentalnych	W sektorze prywatnym: Przeciętny okres zatrudnienia jest wyższy dla osób, którym udzielono dotacji na własną działalność gospodarczą niż dla tych, którzy brali udział w programie subsydiowanego zatrudnienia
Europa Środkowo - Wschodnia			
Kluge, Lehmann, Schmidt (2005)	Polska, 1992-1996	matching	W sektorze prywatnym: Negatywny wpływ na stopę zatrudnienia, w szczególności dla mężczyzn W sektorze publicznym: Negatywny wpływ na stopę zatrudnienia, w szczególności dla mężczyzn
Lubyova, van Ours (1998)	Słowacja 1993-1998	model trwania	W sektorze prywatnym: zwiększenie prawdopodobieństwa przepływu z bezrobocia do zatrudnienia zwłaszcza w przypadku mężczyzn W sektorze publicznym: zmniejszenie prawdopodobieństwa przepływu z bezrobocia do zatrudnienia zwłaszcza dla kobiet
van Ours (2000)	Słowacja, 1993-1998	model trwania	W sektorze prywatnym: zwiększenie prawdopodobieństwa przepływu z bezrobocia do zatrudnienia, wydłużenie okresu ponownego zatrudnienia W sektorze publicznym: zmniejszenie prawdopodobieństwa przepływu z bezrobocia do zatrudnienia, brak wpływu na długość okresu ponownego zatrudnienia

Tabela IV.4.
Badania mikroekonometryczne skuteczności pomocy w poszukiwaniu pracy

Badanie	Miejsce i okres obserwacji	Metodologia	Wnioski
Europa Zachodnia			
Weber, Hofer (2004)	Austria, 1999, 2000	model hazardu, timing-of-events	Pozytywne efekty dla krótkotrwale bezrobotnych (kobiet i mężczyzn), brak efektów dla długotrwale bezrobotnych
Crépon, Dejemeppe, Gurgand (2005)	Francja, 2001-2004	modele trwania	Istotnie podwyższa odpływy do zatrudnienia (o 1 p.proc.) oraz obniża ponowne napływy do bezrobocia (o ponad 6 p.proc.)
Hujer, Caliendo, Thomsen, (2005)	Niemcy, 2001-2002	propensity score matching	Pozytywne efekty dla mężczyzn i kobiet w przypadku pośrednictwa pracy Pozytywne (negatywne) efekty dla kobiet (mężczyzn) w przypadku pomocy w poszukiwaniu pracy
Europa Środkowo - Wschodnia			
Terrell, Sorm (1998)	Czechy, 1992-1994	model hazardu	Istotnie skraca okres pozostawania w bezrobociu

Tabela IV.5.
Badania mikroekonometryczne skuteczności programów skierowanych do młodzieży

Badanie	Miejsce i okres obserwacji	Metodologia	Wnioski
Cockx, Göbel (2004)	Belgia, 1998-2000	model hazardu proporcjonalnego	Subsydiowanie zatrudnienia: <ul style="list-style-type: none"> • pozytywne efekty dla kobiet, dla mężczyzn • pozytywne efekty tylko w pierwszym roku • wydłużenie czasu zatrudnienia o 8,7 mies. dla kobiet i 3,1 mies. dla mężczyzn
Jensen, Rosholm i Svarer (2003)	Dania, 1996	eksperyment	Program szkoleń zawodowych dla bezrobotnych pobierających zasiłek, z wykształceniem co najwyżej średnim: <ul style="list-style-type: none"> • brak efektów odstraszenia • dodatni wpływ na przepływy z bezrobocia do edukacji • brak wpływu na przepływy z bezrobocia do zatrudnienia
Caroleo, Pastore (2002)	Włochy, marzec-czerwiec 2000	model logitowy	Brak wpływu na sytuację uczestników na rynku pracy
Hardoy (2001)	Norwegia, 1989-1993	metoda największej wiarygodności	Szkolenia (ogólne, zawodowe): negatywne efekty Subsydiowanie zatrudnienia i programy łączące różne formy pomocy: <ul style="list-style-type: none"> • pozytywny wpływ na zatrudnienie kobiet • brak wpływu w przypadku mężczyzn
Larsson (2002)	Szwecja, 1985-1995	model probitowy, matching	Negatywny wpływ na wysokość wynagrodzenia i prawdopodobieństwo zatrudnienia

ANEKS III. Cechy społeczno – demograficzne respondentów wg udziału w ALMP

Tabela IV.6.

Wybrane cechy społeczno – demograficzne uczestników ALMP oraz pozostałych bezrobotnych

Cechy społeczno - demograficzne	Aktywna polityka rynku pracy					brak udziału w ALMP
	wsparcie działalności gospodarczej	roboty publiczne	prace interwencyjne	staż / przygotowanie zawodowe	szkolenia	
Średnia wieku*	34,3	42,0	36,9	25,6	33,7	36,9
Udział mężczyzn	58,1%	74,3%	58,4%	34,2%	60,8%	44,3%
Udział osób z wykształceniem:						
zasadniczym zawodowym lub niższym	33,7%	78,0%	54,1%	17,9%	42,9%	56,9%
Średnim (zawodowym lub ogólnokształcącym)	40,4%	18,3%	32,5%	56,9%	43,5%	32,0%
Wyższym lub pomaturalnym	26,0%	3,7%	13,4%	25,2%	13,7%	11,1%
Udział osób posiadających doświadczenie zawodowe przed kwietniem 2006	75,2%	71,6%	74,0%	43,5%	69,2%	62,6%
Udział osób pozostających w związku małżeńskim lub partnerskim**	63,8%	64,2%	50,0%	17,1%	44,3%	57,2%
Udział osób posiadających dzieci*	66,7%	71,6%	58,5%	25,0%	53,5%	66,0%
Udział osób posiadających dzieci w wieku 3 lat lub mniej*	13,5%	2,8%	6,2%	8,7%	8,2%	12,8%
Udział osób posiadających dzieci w wieku 18 lat lub mniej*	51,9%	40,6%	39,1%	21,5%	38,1%	45,3%
Miejsce zamieszkania*						
Wieś	31,7%	61,5%	46,3%	35,9%	30,4%	43,3%
Miasto do 24 tys. mieszk.	21,2%	18,3%	26,8%	20,9%	13,3%	17,1%
Miasto 24 -100 tys. mieszk.	20,2%	14,7%	16,3%	21,2%	22,5%	17,4%
Miasto 100 - 500 tys. mieszk.	12,5%	1,8%	4,9%	11,5%	13,5%	10,5%
Miasto 500 tys. – 1 mln mieszk.	12,5%	3,7%	2,8%	6,0%	14,1%	7,6%
Miasto > 1 mln mieszk.	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%	3,8%	1,3%

* stan na styczeń 2008 roku

** stan na kwiecień 2006

Źródło: Opracowanie własne np. danych PULS oraz z badania ankietowego CATI

ANEKS IV. Procedura *matching*'u

Analizę rozpoczęto od oszacowania serii dwumianowych modeli logitowych udziału w poszczególnych programach ALMP. Wśród zmiennych objaśniających uwzględniono te, które mogły wpływać zarówno na prawdopodobieństwo uczestnictwa w ALMP, jak i na szanse przepływu z bezrobocia do zatrudnienia. W rezultacie, zbiór zmiennych objaśniających był nieco zmodyfikowanym zestawem zmiennych z modelu logitowego przepływów z bezrobocia do zatrudnienia.

Zbiór zmiennych niezależnych obejmował:

- Rodzaj powiatu, w którym zarejestrowana jest osoba (wg klasyfikacji zaproponowanej w raporcie *Zatrudnienie w Polsce 2006*, tj. Centra rozwoju, Suburbia, Miasta, Byłe PGR, Niskoproduktywne rolnictwo, Rolniczo-przemysłowy)
- Klasa miejsca zamieszkania (wieś, miasto do 24 tys. mieszk., miasto 24-100 tys. mieszk., miasto 100-500 tys. mieszk., miasto 500tys.-1mln, miasto > 1 mln)
- Wykształcenie (brak lub niepełne podstawowe, podstawowe, zasadnicze zawodowe, średnie zawodowe, średnie ogólnie kształcące, policealne, wyższe)
- Wiek
- Płeć
- Posiada dziecko w wieku 3 lat lub mniej (w II kwartale 2006)
- Mieszka z pracującym małżonkiem/małżonką/partnerem/partnerką (w II kwartale 2006)
- Posiada doświadczenie zawodowe (w II kwartale 2006)
- Doksztalał się na własną rękę w ciągu 2006 -2008
- Liczba miesięcy bezrobocia (w II kwartale 2006)

Ponieważ oszacowane prawdopodobieństwa posłużyły jedynie do połączenia beneficjentów ALMP i podobnych do nich jednostek z grupy pozostałych bezrobotnych, modele oszacowano bez użycia wag (por. np. Todd 1999, Bryson et al. 2002).

Następnym etapem analizy była selekcja odpowiednich grup kontrolnych. Uczestnikom ALMP przyporządkowano ich „najbliższych sąsiadów”, przy czym odległość rozumiano jako różnicę wartości oszacowanych wcześniej prawdopodobieństw (*propensity score*)¹. Testowano dwa algorytmy doboru: metodę najbliższego sąsiada z maksymalną granicą tolerancji (*caliper matching*) oraz metodę *kernel*.

Ponieważ liczba bezrobotnych nieuczestniczących w aktywnych politykach rynku pracy znacznie przekraczała liczbę beneficjentów poszczególnych programów ALMP, w ramach metody najbliższego sąsiada każdemu uczestnikowi ALMP przypisano 2 lub 3 osoby z grupy kontrolnej, z najbardziej zbliżonymi *propensity scores*. Dopasowanie kilku przypadków kontrolnych zwiększyło liczebność grupy kontrolnej, a tym samym zredukowało błąd standardowy oszacowań. Zastosowano wersję algorytmu ze zwracaniem, co oznacza, że osoby nieuczestniczące w ALMP mogły być przyporządkowane do więcej niż jednego beneficjenta aktywnych polityk. Dodatkowo, w celu uzyskania dobrej jakości dopasowań, ustalono maksymalną dopuszczalną odległość między jednostkami z grupy badanej i kontrolnej (tzw. *caliper*). Spowodowało to, że dla niektórych jednostek w grupach ALMP nie było możliwe znalezienie odpowiedników wśród pozostałych bezrobotnych, co ilustruje tabela. Jednakże, dzięki przyjęciu tego ograniczenia uzyskano grupy kontrolne o cechach nieistotnie różnych od obserwowanych w grupach uczestników ALMP.²

Tabela IV.7.

Liczba jednostek wykluczonych z analizy ze względu na brak dostatecznie podobnych jednostek w grupie kontrolnej

Metoda	Szkolenia	Roboty publiczne	Prace interwencyjne	Staż / przygotowanie zawodowe	Wsparcie działalności gospodarczej
najbliższego sąsiada z maksymalną granicą tolerancji	13	2	16	30	6

W ramach metody *kernel* każdemu beneficjentowi aktywnych polityk przypisano wszystkie jednostki nie uczestniczące w ALMP, z tym że zostały one odpowiednio zważone –odwrotnie proporcjonalnie do jakości dopasowania (odległości) do swojego odpowiednika w grupie ALMP.

¹ A dokładniej wartością ilorazu szans ($p/1-p$), ze względu na nieproporcjonalny dobór próby (por. Todd 1999)

² Porównywano średnie wartości wszystkich zmiennych ze zbioru zmiennych niezależnych.

Tabela IV.8.
Oszacowania efektu programów ALMP metodą najbliższego sąsiada i metodą kernel

Rodzaj ALMP	Metoda	Efekt ALMP netto* (ważona różnica)	Błąd standardowy**
szkolenia	najbliższego sąsiada (NN3)	0,146	0,031
	kernel (epanechnikov)	0,128	0,027
roboty publiczne	najbliższego sąsiada (NN3)	-0,046	0,058
	kernel (epanechnikov)	-0,037	0,052
prace interwencyjne	najbliższego sąsiada (NN2)	0,020	0,046
	kernel (epanechnikov)	0,004	0,036
staż / przygotowanie zawodowe	najbliższego sąsiada (NN3)	0,131	0,034
	kernel (epanechnikov)	0,104	0,030
wsparcie działalności gospodarczej	najbliższego sąsiada (NN3)	0,286	0,058
	kernel (epanechnikov)	0.319	0,045

*efekt ALMP netto rozumiany jako różnica odsetka zatrudnionych grupie uczestników ALMP i w dobranej grupie kontrolnej

** błędy standardowe nie biorą pod uwagę, że wartość propensity score została oszacowana

Jak wskazuje tabela IV.8. oszacowania efektów ALMP nie różniły się znacznie między rozważanymi metodami. Zdecydowano się na prezentację oszacowań uzyskanych metodą *kernel*, ponieważ nie wymagała ona odrzucania jednostek z grup ALMP, pozwoliła na lepsze zbilansowanie cech w grupach ALMP i w grupach kontrolnych oraz na uzyskanie niższych błędów standardowych oszacowań. Tym samym uzyskane tą metodą oszacowania wydają się być bardziej wiarygodne.

Tabela IV.9.

Średnie wartości zmiennych niezależnych w grupach ALMP oraz grupach kontrolnych dobranych metodą kernel ³

Zmienna	Szkolenia			Staż / przygotowanie zawodowe			Roboty publiczne			Prace interwencyjne			Wsparcie działalności gospodarczej		
	Grupa ALMP	Grupa kontrolna	obciążenie [proc.]	Grupa ALMP	Grupa kontrolna	obciążenie [proc.]	Grupa ALMP	Grupa kontrolna	obciążenie [proc.]	Grupa ALMP	Grupa kontrolna	obciążenie [proc.]	Grupa ALMP	Grupa kontrolna	obciążenie [proc.]
Centra rozwoju	0,22	0,22	0,5	0,12	0,12	0,3	0,00	0,00	-	0,04	0,05	-4,8	0,13	0,13	1,2
Suburbia	0,04	0,04	0,3	0,07	0,08	-2,7	0,00	0,00	-	0,04	0,04	-0,2	0,12	0,10	7
Miasta	0,28	0,28	0,8	0,26	0,25	1,0	0,33	0,32	2,7	0,22	0,23	-2,7	0,18	0,22	-10,1
Byłe PGR	0,19	0,19	0,5	0,22	0,22	-0,1	0,44	0,44	0,2	0,31	0,29	3,5	0,25	0,23	4,4
Niskoproduktywne rolnictwo	0,11	0,12	-1,5	0,18	0,18	-0,9	0,18	0,18	-0,2	0,26	0,25	2,2	0,16	0,16	0,4
Rolniczo-przemysłowy	0,15	0,15	-0,8	0,15	0,14	1,3	0,05	0,06	-4,2	0,14	0,14	0,1	0,15	0,15	-0,2
miasto do 24 tys. mieszk.	0,14	0,14	-1,6	0,21	0,24	-7,4	0,19	0,19	-0,6	0,26	0,26	1,6	0,20	0,19	4,3
miasto 24-100 tys. mieszk.	0,23	0,23	1,1	0,22	0,23	-3,2	0,15	0,16	-3,6	0,17	0,17	0,3	0,21	0,21	1,5
miasto 100-500 tys. mieszk.	0,14	0,13	2,0	0,12	0,12	-0,1	0,02	0,02	-1,7	0,05	0,06	-3,1	0,13	0,12	2
miasto 500 tys. - 1 mln	0,14	0,15	-0,3	0,06	0,06	0,7	0,04	0,04	-0,6	0,03	0,04	-3,1	0,11	0,10	4,4
miasto > 1 mln mieszk.	0,04	0,03	2,1	0,01	0,01	1,5	0,00	0,00	-	0,00	0,00	-	0,01	0,01	-0,5
brak lub niepełne podstawowe	0,00	0,00	0,0	0,00	0,01	-2,1	0,01	0,01	3,6	0,00	0,00	-	0,00	0,00	-
podstawowe	0,12	0,12	1,3	0,05	0,06	-1,5	0,37	0,36	3,6	0,25	0,23	4,9	0,08	0,09	-4,1
policealne	0,04	0,04	-0,7	0,04	0,04	1,6	0,01	0,02	-3,7	0,06	0,06	-1,9	0,06	0,07	-4,1
średnie ogólnokształcące	0,15	0,15	0,0	0,29	0,32	-9,5	0,04	0,05	-3,1	0,11	0,11	-1,5	0,10	0,12	-6,3
średnie zaw.	0,26	0,27	-0,5	0,26	0,23	7,2	0,13	0,13	-0,8	0,22	0,22	-1,2	0,31	0,30	3,1
wyższe	0,10	0,10	-1,1	0,20	0,20	1,2	0,02	0,03	-3,5	0,07	0,08	-3,1	0,17	0,16	3,6
zasadnicze zawodowe	0,29	0,29	1,2	0,11	0,11	-0,3	0,40	0,39	2,7	0,28	0,27	2,3	0,26	0,24	6,5
kobieta	0,39	0,39	-1,3	0,66	0,69	-5,9	0,23	0,27	-10,3	0,40	0,43	-5,5	0,42	0,48	-11
wiek	34,23	33,97	2,3	25,82	26,29	-4,9	42,08	41,37	6,5	37,06	36,58	4,1	34,25	33,74	4,8
ma dziecko w wieku do 3 lat ^{a)}	0,11	0,11	0,0	0,11	0,10	2,4	0,03	0,05	-6	0,08	0,10	-4,6	0,13	0,15	-5,1
dokształca się na własną rękę	0,23	0,23	0,3	0,36	0,36	-1,8	0,09	0,10	-3,8	0,17	0,18	-2,3	0,16	0,19	-7,2
okres bezrobocia(mies.) ^{a)}	11,66	12,09	-2,2	9,24	10,93	-9*	22,49	22,49	0	15,92	16,36	-2,1	11,31	14,21	-14,6
nie ma doświadczenia zawodowego ^{a)}	0,29	0,30	-1,9	0,55	0,57	-3,4	0,26	0,28	-3,4	0,24	0,26	-3,4	0,24	0,29	-10,6
GD, małżonek/partner pracuje ^{a)}	0,38	0,37	2,0	0,19	0,20	-2,6	0,36	0,36	0,8	0,32	0,32	-0,5	0,48	0,45	7,1

GD – gospodarstwo domowe *różnica średnich istotna na poziomie 10 proc. a) stan na II kw. 2006 roku

Wszystkie obliczenia wykonano w programie STATA, przy pomocy procedury PSMATCH2 (E. Leuven i B. Sianesi (2003) "PSMATCH2: Stata module to perform full Mahalanobis and propensity score matching, common support graphing, and covariate imbalance testing", <http://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s432001.html>, wersja 3.0.0.)

³W porównaniach nie uwzględniano wag

ANEKS V. Estymator Kaplana-Meiera

Estymator zaproponowany przez Edwarda Kaplana i Paula Meiera w 1958 r. oznacza prawdopodobieństwo, że dana jednostka nie doświadczyła pewnego wydarzenia co najmniej do chwili t . Estymator ten stosuje się przede wszystkim w badaniach procesów społeczno-ekonomicznych, w których prawdopodobieństwo wystąpienia danego zdarzenia zależy od czasu, w jakim dana jednostka podlega ryzyku, że to zdarzenie nastąpi. Na przykład w modelach poszukiwania pracy postuluje się często, że czas pozostawania bez pracy zależy od tego, jak długo dana osoba jest już bezrobotna.

Ważną cechą estymatora Kaplana-Meiera jest to, że bierze on pod uwagę obserwacje ucięte. Nawiązując do wcześniejszego przykładu, jeśli w momencie realizacji badania bezrobotny jeszcze nie znalazł pracy, nie można ustalić całkowitego okresu trwania bezrobocia. W takiej sytuacji, estymator MNK nie jest zgodny.

Estymator Kaplana-Meiera szacuje się w następujący sposób:

$$S_j(t_j) = \prod_{j|t_j < t} \left(1 - \frac{d_j}{n_j}\right)$$

gdzie:

d_j – liczba jednostek które doświadczyły wydarzenia

n_j – liczba wszystkich jednostek które podlegały ryzyku doświadczenia wydarzenia

t_j – czas podlegania ryzyku doświadczenia wydarzenia

ANEKS VI. Opis zmiennych wykorzystanych w modelu SVECM rynków pracy krajów NMS8

W prezentowanym, za Bukowski, Koloch, Lewandowski (2008), w rozdziale drugim części pierwszej modelu SVECM rynków pracy krajów NMS8, wykorzystano dla każdego kraju sześć zmiennych endogenicznych oraz dwie egzogeniczne. Zmienne stworzono na podstawie danych Eurostat, IMF, GGDC, uzupełnionych przez dane krajowych urzędów statystycznych. Szczegółowe przypisanie źródeł danych do poszczególnych zmiennych znaleźć można w pracy Bukowski, Koloch, Lewandowski (2008).

Poszczególne zmienne endogeniczne zdefiniowano następująco:

- Produktywność pracy – realny produkt (w dolarach z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej) na zatrudnionego;
- Wynagrodzenia realne – przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej z wyłączeniem rolnictwa, rybołówstwa i leśnictwa, w walucie krajowej i cenach z roku 2005;
- Wskaźnik zatrudnienia – odsetek pracujących w populacji w wieku 15-64;
- Wskaźnik bezrobocia – odsetek bezrobotnych w populacji w wieku 15-64;
- Realna stopa procentowa – nominalna stopa procentowa w skali roku minus wskaźnik inflacji (zmiana indeksu HCPI) w tym samym okresie, opóźniona o cztery kwartały;
- Pierwotne saldo bilansu finansów publicznych – wyrażone jako odsetek PKB w danym roku pierwotne saldo (saldo bez kosztów obsługi długu) sektora finansów publicznych.

Natomiast zmienne egzogeniczne, opisujące wpływ wahań popytu zagranicznego ze strony UE15 oraz Rosji i pozostałych krajów WNP, zdefiniowano dla każdego kraju NMS8 jako ważone udziałem eksportu do odpowiednio UE15 i Rosji wraz z WNP w PKB danego kraju, procentowe odchylenie produktu realnego UE15 i Rosji od trendu wyznaczonego filtrem Hodricka-Prescotta.

ANEKS VII. Wyniki regresji płac – zawody

Zawody	Parametr	Param. skoryg.	h
1 Dyrektorzy generalni, wykonawczy, prezesi i ich zastępcy w dużych firmach	1,2738***	1,2011 (1)	44,5
2 Przedstawiciele władz publicznych i wyżsi urzędnicy	0,9475***	0,8936 (2)	43,7
3 Dyrektorzy generalni, wykonawczy, prezesi i ich zastępcy w średnich firmach	0,8207***	0,7983 (3)	42,3
4 Pracownicy transportu morskiego, żeglugi śródlądowej i lotnictwa	0,7583***	0,5901 (7)	49,0
5 Prawnicy	0,6155***	0,6404 (5)	40,4
6 Dyrektorzy generalni, wykonawczy, prezesi i ich zastępcy w małych firmach	0,5828***	0,5959 (6)	40,8
7 Kierownicy pozostałych wewnętrznych jednostek organizacyjnych w dużych firmach	0,5583***	0,5471 (9)	41,9
8 Kierownicy pozostałych wewnętrznych jednostek organizacyjnych w małych firmach	0,4877***	0,4913 (12)	41,2
9 Kierownicy pozostałych wewnętrznych jednostek organizacyjnych w średnich firmach	0,4841***	0,5029 (11)	40,6
10 Górnicy i robotnicy obróbki kamienia	0,44***	0,4379 (13)	41,5
11 Kierownicy wewnętrznych jednostek organizacyjnych działalności podstawowej w średnich firmach	0,3733***	0,3308 (18)	43,2
12 Zawodowi działacze	0,3732***	0,3732 (16)	zmp
13 Informatycy	0,3668***	0,3951 (15)	40,2
14 Specjaliści do spraw ekonomicznych i zarządzania	0,3182***	0,3357 (17)	40,7
15 Kierownicy małych przedsiębiorstw	0,299***	0,2607 (20)	43,0
16 Kierownicy wewnętrznych jednostek organizacyjnych działalności podstawowej w dużych firmach	0,2953***	0,2377 (21)	43,8
17 Kierownicy wewnętrznych jednostek organizacyjnych działalności podstawowej w małych firmach	0,2724***	0,2281 (25)	43,3
18 Operatorzy maszyn i urządzeń wydobywczych i pokrewni	0,2567***	0,2292 (24)	42,5
19 Nauczyciele szkół specjalnych	0,2386***	0,6436 (4)	27,6
20 Inżynierowie i pokrewni	0,2209***	0,2192 (26)	41,5
21 Specjaliści ochrony zdrowia (z wyjątkiem pielęgniarek i położnych)	0,2198***	0,1936 (29)	42,5
22 Specjaliści kultury i sztuki	0,212***	0,2178 (27)	41,1
23 Pracownicy do spraw finansowych i handlowych	0,2059***	0,1966 (28)	41,8
24 Nauczyciele szkół wyższych	0,1777***	0,4076 (14)	32,9
25 Specjaliści administracji publicznej	0,1776***	0,2336 (23)	39,1
26 Marynarze i pokrewni	0,1721***	-0,069 (75)	52,7
27 Specjaliści nauk społecznych i pokrewnych	0,1654***	0,2351 (22)	38,6
28 Technicy	0,1513***	0,1536 (33)	41,3
29 Agenci biur pomagających w prowadzeniu działalności gospodarczej i pośrednicy handlowi	0,1369***	0,175 (30)	39,8
30 Operatorzy maszyn i urządzeń hutniczych i pokrewni	0,1313***	0,1277 (34)	41,5
31 Operatorzy sprzętu optycznego i elektronicznego	0,1289***	0,1268 (35)	41,5
32 Średni personel biurowy	0,1216***	0,1581 (32)	39,9
33 Urzędnicy do spraw podatków, ceł i pokrewni	0,1183***	0,1638 (31)	39,5
34 Formierze odlewniczy, spawacze, blacharze, monterzy konstrukcji metalowych i pokrewni	0,0981***	0,0735 (41)	42,4
35 Operatorzy maszyn poligraficznych i papierniczo-przetwórczych	0,0966***	0,102 (38)	41,2
36 Technicy nauk biologicznych i rolniczych	0,0875***	0,105 (37)	40,7
37 Operatorzy urządzeń przemysłu chemicznego	0,0723***	0,0876 (40)	40,8
38 Elektrycy	0,0667***	0,0559 (45)	41,8
39 Specjaliści nauk rolniczych i pokrewni	0,0645***	0,07 (42)	41,2

Zawody	Parametr	Param. skoryg.	h
40 Mechanicy maszyn i urządzeń	0,0624***	0,0363 (48)	42,5
41 Nauczyciele szkół podstawowych i przedszkoli	0,0595***	0,5563 (8)	25,2
42 Nauczyciele gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych	0,0584***	0,524 (10)	26,0
43 Techniczny personel obsługi komputerów i pokrewni	0,0494***	0,0527 (46)	41,2
44 Sekretarki i operatorzy maszyn biurowych	0,0488***	0,108 (36)	39,0
45 Stewardzi, konduktorzy i przewodnicy	0,0375**	0,0498 (47)	40,9
46 Pozostali specjaliści szkolnictwa i wychowawcy	0,0361***	0,2717 (19)	32,7
47 Operatorzy pojazdów wolnobieżnych i pokrewni	0,0303***	-0,0086 (62)	43,0
48 Pracownicy do spraw finansowo-statystycznych	0,029***	0,0681 (43)	39,8
49 Malarze, pracownicy czyszczący konstrukcje budowlane i pokrewni	0,0265***	-0,0309 (67)	43,8
50 Operatorzy urządzeń energetycznych i pokrewni	0,0222***	0,0177 (52)	41,6
51 Pracownicy działalności artystycznej, rozrywki i sportu	0,0196	0,0672 (44)	39,5
52 Fizycy, chemicy i pokrewni	0,0152	0,0316 (50)	40,7
53 Operatorzy maszyn do produkcji wyrobów z metali i minerałów	0,015**	0,0167 (53)	41,3
54 Specjaliści nauk biologicznych	0,0123	0,0962 (39)	38,1
55 Modelki, modele i pokrewni	0,0054	0,0054 (55)	zmp
56 Operatorzy maszyn i urządzeń do produkcji wyrobów chemicznych	0,0044	-0,0428 (68)	43,4
57 Kowale, ślusarze i pokrewni	kat. odn.	kat. odn. (59)	41,4
58 Operatorzy maszyn i urządzeń przemysłu spożywczego	-0,0011	-0,0186 (64)	42,1
59 Operatorzy maszyn do produkcji wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	-0,0013	-0,0051 (60)	41,5
60 Inspektorzy bezpieczeństwa i jakości	-0,0079	0,0025 (57)	41,0
61 Pracownicy obsługi biurowej gdzie indziej niesklasyfikowani	-0,01**	0,0352 (49)	39,6
62 Monterzy elektronicy i pokrewni	-0,0182*	-0,044 (69)	42,5
63 Operatorzy urządzeń do produkcji wyrobów szklanych, ceramicznych i pokrewni	-0,0184*	0,0011 (58)	40,6
64 Robotnicy budowlani robót wykończeniowych i pokrewni	-0,0232***	-0,0853 (79)	44,0
65 Robotnicy pomocniczy w górnictwie i budownictwie	-0,0264***	-0,1152 (81)	45,2
66 Pielęgniarki i położne	-0,029***	-0,0077 (61)	40,5
67 Robotnicy poligraficzni i pokrewni	-0,0388***	-0,0565 (72)	42,1
68 Operatorzy maszyn gdzie indziej niesklasyfikowani	-0,0423***	-0,0474 (70)	41,6
69 Operatorzy zautomatyzowanych linii produkcyjnych i robotów przemysłowych w przemyśle elektromaszynowym	-0,0457***	-0,0139 (63)	40,1
70 Maszyniści kolejowi, dyżurni ruchu i pokrewni	-0,0487***	-0,0632 (74)	42,0
71 Pracownicy do spraw ewidencji materiałowej, transportu i produkcji	-0,0554***	-0,0627 (73)	41,7
72 Kierowcy pojazdów	-0,0632***	-0,1712 (88)	46,1
73 Pracownicy pomocy społecznej i pracy socjalnej	-0,0633***	-0,0289 (66)	40,0
74 Ceramicy, szklarze i pokrewni	-0,0641***	-0,054 (71)	41,0
75 Pracownicy archiwów, bibliotek i informacji naukowej	-0,0676***	0,0044 (56)	38,5
76 Rybacy śródlądowi	-0,0719	-0,0719 (77)	zmp
77 Średni personel ochrony zdrowia	-0,074***	0,0141 (54)	37,9
78 Monterzy	-0,0744***	-0,071 (76)	41,2
79 Matematycy, statystycy i pokrewni	-0,0827***	-0,1939 (92)	46,2
80 Nauczyciele praktycznej nauki zawodu i instruktorzy	-0,0917***	0,0257 (51)	36,8
81 Robotnicy budowlani robót stanu surowego i pokrewni	-0,0921***	-0,1862 (91)	45,5
82 Robotnicy pomocniczy transportu i tragarze	-0,0964***	-0,1153 (82)	42,2
83 Archiwiści, bibliotekoznawcy i specjaliści informacji naukowej	-0,0998***	-0,0264 (65)	38,5

Zawody	Parametr	Param. skoryg.	h
84 Informatorzy, pracownicy biur podróży, recepcjoniści i telefoniści	-0,1055***	-0,0823 (78)	40,4
85 Hodowcy zwierząt i pokrewni	-0,1167***	-0,2115 (96)	45,5
86 Pracownicy obrotu pieniężnego	-0,1174***	-0,1037 (80)	40,8
87 Operatorzy maszyn i urządzeń do obróbki drewna i produkcji papieru	-0,1238***	-0,1196 (83)	41,2
88 Operatorzy maszyn do produkcji wyrobów z drewna	-0,1362***	-0,1393 (84)	41,5
89 Ogrodnicy	-0,1368***	-0,1701 (87)	42,8
90 Robotnicy produkcji wyrobów precyzyjnych z metalu i materiałów pokrewnych	-0,1507***	-0,1468 (85)	41,2
91 Robotnicy przy pracach prostych w przemyśle	-0,1619***	-0,1659 (86)	41,5
92 Pracownicy usług domowych i gastronomicznych	-0,1739***	-0,2221 (97)	43,4
93 Operatorzy maszyn w przemyśle włókienniczym	-0,1895***	-0,1749 (90)	40,8
94 Rolnicy produkcji roślinnej i zwierzęcej	-0,1957***	-0,2028 (94)	41,7
95 Robotnicy leśni i pokrewni	-0,1973***	-0,2009 (93)	41,5
96 Rolnicy produkcji roślinnej	-0,2052***	-0,417 (110)	51,2
97 Robotnicy w przetwórstwie spożywczym	-0,2095***	-0,2568 (102)	43,4
98 Robotnicy pomocniczy w rolnictwie, rybołówstwie i pokrewni	-0,213***	-0,2763 (105)	44,1
99 Ładowacze nieczystości i pokrewni	-0,2168***	-0,1714 (89)	39,5
100 Sprzedawcy i demonstratorzy	-0,2187***	-0,2492 (101)	42,7
101 Robotnicy obróbki drewna, stolarze meblowi i pokrewni	-0,2223***	-0,2409 (100)	42,2
102 Pracownicy opieki osobistej i pokrewni	-0,2275***	-0,2041 (95)	40,4
103 Pozostali pracownicy usług osobistych	-0,2287***	-0,2576 (103)	42,6
104 Robotnicy obróbki skóry	-0,229***	-0,2809 (106)	43,6
105 Pracownicy poczty i pokrewni	-0,237***	-0,2342 (99)	41,3
106 Gospodarze budynków, zmywacze szyb i pokrewni	-0,2386***	-0,2305 (98)	41,0
107 Pomoce domowe, sprzątaczk i praczki	-0,2882***	-0,2592 (104)	40,2
108 Robotnicy produkcji wyrobów włókienniczych, odzieży i pokrewni	-0,2979***	-0,2992 (107)	41,4
109 Gońcy, bagażowi, portierzy i pokrewni	-0,3314***	-0,3353 (109)	41,5
110 Wytwórcy wyrobów galanteryjnych, pamiątkarskich i pokrewni	-0,3542***	-0,3155 (108)	39,8
111 Pracownicy usług ochrony	-0,4651***	-0,5414 (112)	44,7
112 Rybacy morskcy	-0,5075**	-0,5075 (111)	zmp

***, **, * oznaczają istotność odpowiednio na 1-, 5-, i 10-procentowym poziomie.

Uwagi: „zmp” - zbyt mała próba; Param. skoryg. – oszacowanie parametru skorygowane o różnice w liczbie przepracowanych godzin na podstawie BAEL (w nawiasie podano pozycję w rankingu po korekcie); h – przeciętna liczba godzin przepracowanych w tygodniu w 2006 r. (BAEL). Zawody z przewagą osób z wykształceniem: wyższym – kolor jasnozielony; policealnym i średnim – kolor zielony; zasadniczym zawodowym – kolor ciemnozielony (na podstawie BSW). Brak koloru oznacza, że próba była zbyt mała, aby wnioskować na jej podstawie o kompozycji zatrudnienia pod względem wykształcenia. Dokładny opis zawodów w ramach w/w kategorii można znaleźć w Klasyfikacji Zawodów i Specjalności.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie BAEL oraz BSW GUS.

Bibliografia

- Abbring J., van der Berg G., van Ours J., (1998), *The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment*, Tinbergen Institute, Amsterdam/Rotterdam.
- Abowd J., Corbel P., Kramarz F., (1999), *The Entry and Exit of Workers and the Growth of Employment: An Analysis of French Establishments*, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 81.
- Acemoglu S., Shimer R., (2000), *Productivity gains from unemployment insurance*, *European Economic Review* 44.
- Acemoglu D., (2002), *Technical change, inequality and labor market*, *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 40(1), pages 7-72
- Acemoglu K. D., Johnson S., Robinson J., (2005), *Institution as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*, w: Aghion, P. and Durlauf, S. (red.), *Handbook of Economic Growth*.
- Aghion P., Howitt P., (1994), *Growth and unemployment. Review of Economic Studies*, 61.
- Allaart P., Bellmann L., (2007), *Reasons for part-time work: an empirical analysis for Germany and The Netherlands*, *International Journal of Manpower*, Vol.28 No. 8.
- Andersen J., Etherington D., (2005), *Flexicurity, workfare or inclusion? The Politics of Welfare and Activation in the UK and Denmark*, Centre for Labour Market Research (CARMA), Aalborg.
- Auer P., Efendioglu U., Leschke J., (2005), *Active labour market policies around the world - Coping with the consequences of globalization*, ILO.
- Auer P., pod red. (2001), *Changing Labour Markets in Europe: The Roles of Institutions and Policies*, *International Labour Office*, Geneva.
- Arnal E., Ok W., Torres R., (2001), *Knowledge and economic growth*, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper nr 50.
- Arrowsmith J., (2006), *Temporary agency work in an enlarged European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Askenazy Ph., (2003), *Partage de la valeur ajoutée et rentabilité du capital en France et aux Etats-Unis : une réévaluation*, *Economie et Statistique*, No. 363-364-365, s. 167-186.
- Autor D., Katz L., Kearney M., (2006), *The Polarization of the US Labour Market*, NBER Working Paper.
- Baily M., Hulten CH., Campbell D., (1992), *Productivity Dynamics in Manufacturing Plants*, *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*.
- Bauer T., (2002), *Flexible Workplace Practices and Labor Productivity*, IZA Discussion Paper No. 700.
- Bauer T., Bender S., (2004), *Technological Change, Organizational Change, and Job Turnover*, *Labour Economics*, 11 (3).
- Barro R., Sala-i-Martin X., (2003), *Economic Growth*, MIT Press.
- Baruch Y., (2000), *Teleworking: benefits and pitfalls as perceived by professionals and managers*, *New Technology, Work & Employment*, 15/1.
- Bassanini A., Duval R., (2006), *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, OECD Economics Department Working Papers No. 486, OECD, Paryż.
- Belot M., Boone J., van Ours J., (2002), *Welfare effects of employment protection*, Tilburg University CentER Discussion Paper No. 2002-48.
- Bentolilla S., Saint-Paul G., (2003), *Explaining Movements in the Labor Share*, *Contributions to Macroeconomics*, Berkeley Electronic Press, vol. 3(1), s. 1103-1103.
- Berg P., Appelbaum E., Bailey T., Kalleberg A., (2003), *Contesting Time: International Comparisons Of Employee Control Of Working Time*, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 57, No. 3.
- Bertola G., (1992), *Labor turnover costs and average labor demand*, *Journal of Labor Economics*, vol. 10(4).
- Betcherman G., Luinstra A., Ogawa M., (2001), *Labor Market Regulation: International Experience in Promoting Employment and Social Protection*, Discussion Paper Series No. 0128, Employment Policy Primer, World Bank.
- Black D., J. Smith, M. Berger, B. Noel, (1999), *Is the threat of training more effective than training itself? Experimental evidence from the UI system*, University of Western Ontario, Department of Economics Working Paper 9913.
- Blanchard O., Quah D., (1989), *The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances*, *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 79(4), s. 655-73.
- Blanchard O., Wolfers J., (2000), *The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: The aggregate evidence*, *Economic Journal* 110.
- Blanchard O., (2005), *European unemployment: the evolution of facts and ideas*, NBER Working Paper 11750.
- Blau, F. D., and Kahn, L. M. (1996). *International Differences in Male Wage Inequality: Institutions Versus Market Forces*. *Journal of Political Economy*, 104, 791-836.
- Blundell R., MaCurdy T., (1999), *Labour Supply: a review of alternative approaches*, w: Ashenfelter O., Layard R. (red.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. III. North-Holland, Amsterdam.
- Blundell R., Costa Dias M., Meghir C., Van Reenen J., (2002), *Evaluating the employment impact of a mandatory job search assistance program*, Institute for Fiscal Studies, WP01/20.
- Boldrin M., Horvath M., (1995), *Labor Contracts and Business Cycles*, *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 103(5), s. 972-1004.

- Boeri T., (1998), *Enforcement of Employment Security Regulations, On-the-job Search and Unemployment Duration*, European Economic Review 43.
- Boni M., (2007), *Poradnictwo zawodowe – wyzwania Polski i Unii Europejskiej*, w: *Zeszyt informacyjno-metodyczny doradcy zawodowego – 38, Poradnictwo zawodowe. Doświadczenia pierwszych lat w Unii Europejskiej*, MPiPS, Warszawa.
- Bonoli G., (1997), *Classifying welfare states: A two dimensional approach*, Journal of Social Policy 26, 351-372.
- Boone J., Van Ours J., (2004), *Effective active labour market policies*, CEPR Discussion Paper Series No. 4707.
- Booth A., Francesconi M., Frank J., (2000), *Temporary Jobs: Stepping Stones or Dead Ends?*, IZA Discussion Papers 205, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Botero J., Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., (2004), *The Regulation of Labor*, *Quarterly Journal of Economics*, November.
- Bryson A, Dorsett R, Purdon S., (2002), *The Use of Propensity Score Matching in Evaluation of Active Labour Market Policies*, Department for Work and Pensions Working Paper No. 4.
- Buddelmeyer H., Mourre G., Ward M., (2004), *Recent Developments in Part-Time Work in EU-15 Countries: Trends and Policy*.
- Budnik K., (2008), *Migration Flows and Labour Market in Poland*, National Bank of Poland, Working Paper No. 44.
- Bukowski M., Koloch G., Lewandowski P., (2008), *Labour market shocks in new member states – a panel structural VECM approach*, IBS Working Paper, Warszawa.
- Bukowski M., Kowal P., Lewandowski P., Zawistowski J., (2006), *Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy*, NBP, Warszawa.
- Bryman A., (1987), *Rethinking the life cycle*, Basingstoke, Macmillan.
- Brynjolfsson E., Hitt L., (2000), *Beyond computation: Information technology, organizational transformation and business performance*, Journal of Economic Perspectives 14.
- Caballero R. J., Hammour M. L., (1997), *Jobless Growth: Appropriability, Factor Substitution, and Unemployment*, NBER Working Papers 6221.
- Cahuc P., Zylberberg A., (2004), *Labor Economics*, The MIT Press.
- Calmfors L., (1993), *Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance -A Survey*, OECD Economic Studies, No. 21, Winter.
- Calmfors L., Driffill J., (1988), *Bargaining structure, corporatism, and macroeconomic performance*, Economic Policy, No. 6.
- Calmfors L., Forslund A., Hemström M., (2002), *Does Active Labour Market Policy work? Lessons from the Swedish Experiences*, CESifo Working Paper 675(4).
- Cappelli P., Neumark D., (2001), *Do high-performance work practices improve establishment-level outcomes?*, Industrial and Labor Relations Review, ILR Review, ILR School, Cornell University, vol. 54(4).
- Carling K., Gustafson L., (1999), *Self-employment grants vs. subsidized employment: Is there a difference in the re-unemployment risk?*, IFAU Working Paper 1999:6.
- Casey B., (1998), *Incentives And Disincentives To Early And Late Retirement*, Ageing Working Papers 3.3, OECD.
- Chevalier A., (2004), *Motivation, Expectations and the Gender Pay Gap for UK Graduates*, IZA DP no 1101
- Chung H., Kerkhofs M., Ester P., (2007), *Working time flexibility in European companies*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Crépon B., Dejemepe M., Gurgand M., (2005), *Counseling the Unemployed: Does It Lower Unemployment Duration and Recurrence?*, IZA Discussion Papers 1796.
- Cockrill A., Peter Scott P., (1997), *Vocational education and training in Germany: trends and issues*, Journal of Vocational Education & Training.
- Connolly S., Gregory M., *Moving Down: Women's Part-time Work and Occupational Change in Britain 1991–2001*, IZA DP No. 3106.
- Corral M., Isusi I., (2007), *Part-time Work in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- D'Addio A. C., Rosholm M., (2004), *Determinants and Characteristics of Temporary Employment in Europe*, European Commission DG Employment and Social Affairs Working Paper.
- Daubas-Letourneux V., Thébaud-Mony A., (2003), *Work Organisation and Health at Work in the European Union*, Dublin: Eurofound.
- Daveri F., (2003), *Information Technology and Productivity Growth Across Countries and Sectors*, Working Papers 227, IGIER (Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research), Bocconi University.
- Dehejia R., Wahba S., (1999), *Causal effects in noexperimental studies: Reevaluating the evaluation of training programs*, Journal of the American Statistical Association 94(448).
- Dingeldey I., (2001), *European Tax Systems and their Impact on family Employment Patterns*, Journal of Social Policy No.30 Vol. 4.

- Dolado J., Garcia-Serrano C., Jimeno J., (2001), *Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain*, Documento de Trabajo 2001-11.
- Dolton P., O'Niell D., (1997), *The long-run effects of unemployment monitoring and work search programs: some experimental evidence from the U.K.*, NUI Maynooth Department of Economics Working Paper No. 71.
- Dorsett R., (2006), *The new deal for young people: effect on the labour market status of young men*, Labour Economics, Vol. 13/3.
- Drew A., Kennedy M., Sløk T., (2004), *Differences in resilience between the euro-area and US economies*, OECD Economics Department Working Paper 282.
- Drèze J.H., Sneessens H., (1997), *Technological development, competition from low-wage economies and low-skilled unemployment*, w: D. J. Snower, G. de la Dehesa (red.), *Unemployment policy. Government options for the labour market*, Cambridge, Cambridge University Press.
- EGGSIE, (2005), *Reconciliation of work and private life: A comparative review of thirty European Countries*, EU Expert Group on Gender, Social Inclusion and Employment, Komisja Europejska.
- Eichler M., Lechner M., (2000), *Some Econometric Evidence on the Effectiveness of Active Labour Market Programmes in East Germany*, William Davidson Institute Working Papers Series 318.
- Elmeskov J., Martin J., Scarpetta S., (1998), *Key Lessons for Labor Market Reforms: Evidence from OECD Countries Experience*, Swedish Economic Policy Review 5(2).
- Estevao M., (2003), *Do Active Labor Market Policies Increase Employment?*, IMF Working Paper.
- Estevez-Abe M., Iversen T., Soskice D., (2001), *Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state*, w: Peter Hall and David Soskice (red.), *Varieties of capitalism: The challenges facing contemporary political economies*, Oxford University Press.
- EU, (2005), *Fundamental Rights within the European Union*, europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10107.htm
- Euridice, (2006), *The Education System in Germany*, Eurybase, Directorate-General for Education and Culture.
- Eurofund, (2006), *Working time options over the life course: New work patterns and company strategies*, Dublin.
- Eurofund, (2007), *Part-time work in European companies*, Dublin.
- Eurostat, (2006), ad hoc EULFS module *Reconciliation of work and family life*, New Cronos database.
- Euwals R., Hogerbrugge M., *Explaining The Growth Of Part-time Employment: Factors Of Supply And Demand*, CEPR Discussion Paper No. 5595.
- Ferrera, (1996), *The "Southern Model" of welfare in social Europe*, Journal of European Social Policy 6.
- Fitzenberger B., Speckesser S., (2005), *Employment Effects of the Provision of Specific Professional Skills and Techniques in Germany*, Department of Economics, Goethe-University Frankfurt.
- Foster L., Haltiwanger J., Krizan C., (2001), *Aggregate Productivity Growth: Lessons from Microeconomic Evidence*, University of Chicago Press, Chicago.
- Frölich M., Lechner M., Steiger H., (2003), *Statistically Assisted Programme Selection — International Experiences and Potential Benefits for Switzerland*, Swiss Journal of Economics and Statistics, 139.
- Gangl M., (2003), *Returns to Education in Context: Individual Education and Transition Outcomes in European Labour Markets*, w: Muller W., Gangl M. (red.), *Transitions From Education to Work in Europe – the Integration of Youth into EU Labour Markets*, Oxford University Press, Oxford.
- Gareis K., (2002), *The intensity of telework in 2002 in the EU, Switzerland and the USA*, Bonn, Empirica GmbH.
- Garrett R. K., Danziger J. N., (2007), *Which Telework? Defining and Testing a Taxonomy of Technology-Mediated Work at a Distance*, Social Science Computer Review 2007; 25; 27.
- Gasparini G., Parent-Thirion A., Latta M., de Nanteuil M., (2000), *Full-time or part-time work: realities and options*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Guell M., (2002), *Fixed-Term Contracts and the Duration Distribution of Unemployment*, IZA Discussion Paper No. 791.
- Guell M., Petrongolo B., (2000), *Worker Transitions from Temporary to Permanent Employment: The Spanish Case*, Centre for Economic Performance, London School of Economics, Discussion Paper No. 438.
- Guell M., Petrongolo B., (2007), *How Binding Are Legal Limits? Transitions from Temporary to Permanent Work in Spain*, Labour Economics, Vol. 14. No. 2.
- Geerdsen L. P., (2006), *Is there a Threat Effect of Labour Market Programmes? A Study of ALMP in the Danish UI System* The Economic Journal, Vol. 116/513.
- Gomme P., Rupert P., (2004), *Measuring labor's share of income*, Policy Discussion Papers, No. 7 (November), Federal Reserve Bank of Cleveland.
- Grabowski M., pod red. (2007), *Analiza funkcjonowania urzędów pracy po ich włączeniu do administracji samorządowej*, IBnGR.
- Graversen B., (2004), *Employment effects of active labor market programs: Do the programs help welfare benefit recipients to find jobs?*, PhD thesis 2004-2, Department of Economics, University of Aarhus.

- Gray D., (1995), *All Displaced Workers Are Not Created Equal: The Political Economy of Worker Adjustment Assistance in France*, Public Choice, 1995.
- Grossman, G. M., (1983), *Union Wages, Temporary Layoffs, and Seniority* American Economic Review, American Economic Association, vol. 73(3), pages 277-90
- Grubb D., (2005), *Trends in unemployment insurance, related benefits and active labour market policies in Europe*, International Seminar on Employment/Unemployment insurance celebrating the 10th anniversary of Employment Insurance in Korea, 7- 8.07.2005.
- Grubb W. N., (1999), *The Economic Benefits of Sub-Baccalaureate Education: Results from the National Studies*, Community College Research Center, Columbia University.
- Guelfi A., (2004), *Employment Protection and the Incidence of Unemployment: A Theoretical Framework*, Labour, 18(1).
- GUS (2006), *Praca a obowiązki rodzinne*, Warszawa 2005.
- GUS (2007), *Przejsście z pracy na emeryturę*, Warszawa 2007.
- GUS (2007), *Oświata i Wychowanie 2006/2007*, Warszawa 2007.
- Haan P., Morawski L., Myck M., *Taxes, benefits and financial incentives to work: Great Britain, Germany and Poland compared*, Discussion Paper 02/2007.
- Hartig T., Kylin C., Johansson G., (2007), *The Telework Tradeoff: Stress Mitigation vs. Constrained Restoration*, Applied Psychology: an International Review, 2007,56 (2).
- Heckman J., Jacobs B., (2006), *Reinventing Human Capital Policy*, WP mimeo.
- Holmlund B., Storrie D., (2002), *Temporary Work in Turbulent Times: The Swedish Experience*, The Economic Journal, Vol. 112, No. 480.
- Houseman S., Osawa M., pod red. (2000), *Nonstandard Work in Developed Economies: Causes and Consequences*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Huws U., Korte W. B., Robinson S., (1990), *Telework: Towards the Elusive Office*, John Wiley Information Systems Series.
- Ichniowski C., Kochan T.A., Levine D., Olson C., Strauss G., (1996), *What Works at Work: Overview and Assessment*, Industrial Relations.
- Jacobson T., Vredin A., Warne A., (1997), *Common trends and hysteresis in Scandinavian unemployment*, European Economic Review, Elsevier, vol. 41(9), s. 1781-1816.
- Jourdain C., (2001), *Le travail temporaire en 2000: encore en forte hausse malgré un ralentissement en cours d'année*, Premières informations et premières synthèses, No. 33, August.
- Kablaoui B. N., Pautler A. J., (1991), *The Effects of Part-Time Work Experience on High School Students*, Journal of Career Development.
- Kahn L., (2007), *The Impact of Employment Protection Mandates on Demographic Temporary Employment Patterns: International Microeconomic Evidence*, The Economic Journal, 117 (czerwiec), F333-F356.
- Kajzer A., Kluzer F., (2007), *Developments in the Slovenian labour market (1996 - 2006) and challenges for employment policy*, paper presented at international scientific conference Employment and Labour Market Movements - Conflicting Paradigms in a Globalised World, Ryga.
- Kangasharju A., (2007), *Do Wage Subsidies Increase Employment in Subsidized Firms?*, Economica, Vol. 74, No. 293.
- Kaplan E., Meier P., (1958), *Nonparametric estimation from incomplete observations*, Journal of the American Statistical Association vol. 53: s. 457-481.
- Katz L., Autor D., (1999), *Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality*, w: Ashenfelter O.C., Card D., Handbook of Labor Economics, Vol. 3A, Elsevier.
- Keane M., Prasad E., (2002), *Changes in the Structure of Earnings During the Polish Transition*, IZA DP no 496
- Kerckhoff A. C., (1995), *Institutional Arrangements and Stratification Processes in Industrial Societies*, Annual Review of Sociology.
- King R. G., Rebelo S. T., (2000), *Resuscitating Real Business Cycle*, NBER Working Papers 7534, National Bureau of Economic Research.
- Killingsworth, Heckman. J., (1999), *Female labor supply: A survey*, w: Ashenfelter O., Layard R. (red.), Handbook of Labor Economics, Vol. I. North-Holland, Amsterdam.
- Klueve J., Lehmann H., Schmidt Ch. M., (1999), *Active Labor Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatization, or Benefit Churning?*, Journal of Comparative Economics, Vol. 27/1.
- Klueve J., Fertig M., Jacobi L., Nima L., Schaffner S., (2005), *Study on the effectiveness of ALMPs*, RWI Essen.
- Klueve J., pod red. (2007), *Active Labor Market Policies in Europe. Performance and Perspectives*, Springer.
- Komisja Europejska, (2004), *Employment in Europe 2004*, DG ECOFIN.
- Komisja Europejska, (2005), *Employment in Europe 2005*, DG ECOFIN.
- Komisja Europejska, (2005), *Integrated guidelines for growth and jobs (2005-2008)*, Luksemburg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Komisja Europejska, (2006), *Ageing And Employment: Identification Of Good Practice To Increase Job Opportunities And Maintain Older Workers In Employment. Final Report*.

- Komisja Europejska, (2007), *Employment in Europe 2007*, DG ECOFIN.
- Kümmerling A., Lehndorff S., (2007), *Extended and unusual working hours in European companies*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Krueger A., Meyer B., (2002), *Labour supply effects of social insurance*, NBER WP No. 9014.
- Kryńska et al., (2003), *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, IPISS, Warszawa 2003.
- Lalive R., van Ours J., Zweimüller J., (2002), *The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment*, CEPR Discussion Paper 19/2002.
- LaLonde, R., (1986), *Evaluating the econometric evaluations of training programs with experimental data*, American Economic Review 76.
- Lang D., (2006), *Can the Danish model of "flexicurity" be a matrix for the reform of European labour markets?*, Cahiers du GRES n° 2006 - 18, Université des Sciences Sociales Toulouse 1.
- Latulippe D., Turner J., (2000), *Partial retirement and pension policy in industrialized counties*, International Labour Review Vol. 139 No 2.
- Layard R., Nickell S., Jackman R., (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford: Oxford University Press.
- Leuven E., Sianesi B., (2003), *PSMATCH2: Stata module to perform full Mahalanobis and propensity score matching, common support graphing, and covariate imbalance testing*.
- Lindbeck A., Snower D., (2000), *Multitask Learning and the Reorganization of Work: From Tayloristic to Holistic Organization*, Journal of Labor Economics, Vol. 18, No. 3.
- Loveman G., Sengenberger W., (1991), *The re-emergence of small scale production: an international comparison*, Small Business Economics 3, s. 1-37.
- Lütkepohl H., Krätzig H., (2004), *Applied Time Series Econometrics (Themes in Modern Econometrics)*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lütkepohl H., (2007), *New Introduction to Multiple Time Series Analysis*, Springer, Berlin.
- Lubyova M., van Ours J., (1999), *Effects of Active Labor Market Programs on the Transition Rate from Unemployment into Regular Jobs in the Slovak Republic*, Journal of Comparative Economics, vol. 27(1).
- Magda I., (2008), *Wage Mobility In Times Of Higher Earnings Disparities: Is It Easier To Climb The Ladder?*, Working Paper no 2008-10, Institute for Social and Economic Research, University of Essex
- Manning A., Petrongolo B., (2005), *The Part-Time Pay Penalty*, CEP Discussion Papers 0679, LSE.
- Martin J., (1996), *Measures of Replacement Rates for the Purpose of International Comparisons: A Note*, OECD Economic Studies, No. 26.
- Martin J., Grubb D., (2001), *What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies*, Swedish Economic Review 8.
- Martins Ferreira P., (2007), *New Member States contribute to reducing unemployment in Europe*, Statistics in Focus, 124/2007.
- MFW, (2007), *The Globalization of labour*, R.5 w: The World Economic Outlook, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, 2007.
- MGiP, (2005), *Zatrudnienie w Polsce 2005*, Bukowski M. (red.), MGiP, Warszawa.
- Michelacci C., Lopez-Salido D., (2007), *Technology shocks and job flows*, Review of Economic Studies, 74/ 4.
- Milgrom P., Roberts J., (1992), *Economics, Organization and Management*, New York: Prentice-Hall.
- Montgomery M., (1988), *On the Determinants of Employer Demand for Part-Time Workers*, The Review of Economics and Statistics, MIT Press, vol. 70(1).
- Morawski L., Myck M., Nicińska A., (2008), *Using microsimulation model to get things right: a wage equation for Poland*, SIMPL Discussion Paper no 5, www.simpl.pl.
- Mortensen D., Pissarides Ch., (1994), *Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment*, Review of Economic Studies, Blackwell Publishing, vol. 61(3).
- Mortensen D., Pissarides Ch., (1999), *Unemployment Responses to 'Skill-Biased' Technology Shocks: The Role of Labour Market Policy*, Economic Journal, Royal Economic Society, vol. 109(455).
- Mortensen D., (2005), *Growth, Unemployment and Labor Market Policy*, Marshall Lecture, presented at the European Economic Association Meeting, Madrid, August 24, 2004, Journal of the European Economic Association 3.
- Mortimer J. T., Finch M. D., Ryu S., Shanahan M. J., Call K. T., (1996), *The Effect of Work Intensity on Adolescent Mental Health, Achievement, and Behavioral Adjustment: New Evidence from a Prospective Study*, Child Development, Vol. 67, No. 3.
- Mortimer M., Shanahan T., pod red. (2003), *Handbook of the life course*, New York, Kluwer Academic Plenum.
- Müller W., Shavit Y., pod red. (1998), *From School to Work. A Comparative Study of Educational Qualifications and Occupational Destinations*, Oxford University Press.
- Müller W., Gangl M., pod red. (2003), *Transitions from Education to Work in Europe. The Integration of Youth into EU Labour Markets*, Oxford University Press.

- MPIPS, (2006), *Zatrudnienie w Polsce 2006*, Bukowski M. (red.), MPIPS, Warszawa.
- MPIPS, (2007), *Raport z działalności agencji zatrudnienia w 2006 r.*, MPIPS, Warszawa.
- Myck M., Morawski L., Mycielski J., (2006), *Employment Fluctuations and Dynamics of the Aggregate Average Wage in Poland in 1996-2003*, DIW DP no 545
- Nesporova A., (2002), *Why unemployment remains so high in Central and Eastern Europe*, ILO Employment Paper 2002/43.
- Newell A., (2001) *The distribution of Wages in Transition Countries*, IZA Discussion Paper no 267
- Newell A., Socha M. W., (2007), *The Polish Wage Inequality Explosion*, IZA Discussion Paper No. 2644.
- Nickell S., (1997), *Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America*, The Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No. 3.
- Nickell S. J., (1998), *Unemployment: Questions and some answers*, The Economic Journal, 108(448).
- Nickell S., Layard R., (1999), *Labor market institutions and economic performance*, w: Ashenfelter & D. Card, Handbook of Labor Economics, ed. 1, vol.3, rozdz.46.
- Nilles J. M., (1975), *Telecommunications and organizational decentralization*, IEEE Transactions On Communications, 23, 1142-1147.
- Nilles J. M., Carlson E. R., Gray P., Hanneman G. J., (1976), *The Telecommunications-Transportation Tradeoff*, New York: John Wiley & Sons.
- OECD, (1993), *Employment Outlook 1993*, OECD, Paryż.
- OECD, (1994), *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies*, OECD, Paryż.
- OECD, (1998), *Employment Outlook 1999*, OECD, Paryż.
- OECD, (1999), *Employment Outlook 1999*, OECD, Paryż.
- OECD, (2001), *The Well-being of Nations. The Role of Human and Social Capital*, OECD, Paryż.
- OECD, (2002), *Employment Outlook 2002*, OECD, Paryż.
- OECD, (2003), *Employment Outlook 2003*, OECD, Paryż.
- OECD, (2004), *Employment Outlook 2004*, OECD, Paryż.
- OECD, (2006), *Employment Outlook 2006*, OECD, Paryż.
- OECD, (2006), *Live Longer, Work Longer: A synthesis report*, OECD, Paryż.
- OECD, (2007), *Employment Outlook 2007*, OECD, Paryż.
- OECD, (2007), *Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries*, OECD, Paryż.
- Oi W.Y., Idson T.I., (1999), *Firm size and Wages*, w: Ashenfelter O.C., Card D., Handbook of Labor Economics, Vol. 3B, Elsevier
- O'Mahony M., van Ark B., pod red. (2003), *EU Productivity and Competitiveness: An Industry Perspective Can Europe Resume the Catching-up Process?*, Office for Official Publications of the European Communities, Luksemburg.
- van Ours J. C., (2000), *Do Active Labor Market Policies Help Unemployed Workers to Find and Keep Regular Jobs?*, William Davidson Institute Working Papers Series 289.
- Paas T., Eamets R. et al., (2006), *Labor Market Flexibility, Flexicurity and Employment: Lessons of the Baltic States*, Nova Science, Hauppauge NY.
- Peulet J. P., (2004), *Ageing and work in Europe*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Pissarides Ch. A., Garibaldi P., Olivetti C., Petrongolo B., Wasmer E., (2005), *Women in the Labour Force: How Well is Europe Doing?*, w: Boeri T., del Boca D., Pissarides Ch. (red.) Women at Work: An Economic Perspective, Oxford University Press.
- Pissarides Ch. A. (1998), *The impact of employment tax cuts on unemployment and wages: The role of unemployment benefits and tax structure*, European Economic Review 42.
- Podivinsky J. M., McVicar D., (2003), *Unemployment Duration Before and After New Deal*, Northern Ireland Economic Research Centre Working Paper 74.
- Puhani A. P., (1999), *Public Training and Outflows from Unemployment: An Augmented Matching Function Approach on Polish Regional Data*, CEPR Discussion Paper 2244.
- Puhani A. P., (1998), *Advantage through Training? A Microeconomic Evaluation of the Employment Effects of Active Labour Market Programmes in Poland*, ZEW Discussion Paper No. 98-25.
- Quintini G., Martin S., (2007), *Starting Well or Losing their Way? The Position of Youth in the Labour Market in OECD Countries*, OECD Social, Employment And Migration Working Papers No. 39.
- Qvortrup L., (1998), *From teleworking to networking*, w: Jackson P. J., Van der Wielen J. M. (red.), Teleworking: International perspectives, (s. 21-39), Nowy Jork Routledge.
- Rada Europejska, (2005), *Decyzja Rady z dnia 12 lipca 2005 roku w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia Państw Członkowskich*.
- Rawls J., (1994), *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa.

- Van Reenen J., (2001), *No More Skivvy Schemes? Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context*, Institute for Fiscal Studies, WP01/09.
- Riley R., Kirby S., Meadows P., van de Ven J., Barrell R., (2007), *Evaluation of the macroeconomic impact of Jobcentre Plus and Jobseeker's Allowance New Deals: a feasibility study*, Department for Work and Pensions, Research Report No 433.
- Rosholm M., Svarer M., Hammer B., (2004), *A Danish Profiling System*, IZA Discussion Papers 1418.
- Rosholm M., Svarer M., (2004), *Estimating the Threat Effect of Active Labor Market Programs*, Working Paper 2004-06, Department of Economics, University of Aarhus.
- Rutkowski J., (2001), *Earnings Inequality in Transition Economies of Central Europe Trends and Patterns during the 1990s*, Social Protection Discussion Paper Series no 0117, World Bank
- Saint-Paul G., (2000), *The Political Economy of Labour Market Institutions*, Oxford University Press.
- Saint-Paul G., (2002), *The Political Economy of Employment Protection*, Journal of Political Economy.
- Scarpetta S., (1996), *Assessing the role of labour market policies and institutional setting on unemployment: a cross-country study*, OECD Economic Studies No. 26 1996/1, OECD, Paryż.
- Schoenhals M., Tienda M., Schneider B., (1998), *The Educational and Personal Consequences of Adolescent Employment*, Social Forces, Vol. 77, No. 2.
- Scherer S., (2004), *Stepping-stones or traps? The consequences of labour market entry positions on future arrears in West Germany, Great Britain and Italy*, Work, employment and society Volume 18(2): 369–394.
- Siebert S., (2006), *Labour Market Regulation in the EU-15: Causes and Consequences - A Survey*, IZA DP Working Paper Nr 2430.
- Smith A. J., Todd E. P., (2005), *Does matching overcome LaLonde's critique of nonexperimental estimators?*, Journal of Econometrics, vol. 125(1-2).
- Smith J., (2000), *A Critical Survey of Empirical Methods for Evaluating Active Labor Market Policies*, UWO Department of Economics Working Papers, University of Western Ontario, Department of Economics.
- Solow R., (1998), *What is Labour-Market Flexibility? What is it Good for?*, Proceedings of the British Academy, Volume 97 <http://www.britac.ac.uk/pubs/src/keynes97/text1.html>.
- Standing G., (2002), *Beyond the New Paternalism: Basic Security as Equality*, Londyn, Verso.
- Struyven L., Steurs G., (2005), *Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: empirical evidence from Australia and The Netherlands*, Journal of European Social Policy, Vol. 15 No.3.
- Sundström M., Stafford F., (1992), *Female labour force participation*; European Journal of Population 8, s. 199-215.
- Szymańska Z., (2005), *Raport dotyczący organizacji i działania rynku usług zatrudnienia w warunkach wolnej konkurencji oraz doświadczeń niekomercyjnych organizacji pozarządowych działających na tym rynku w poszczególnych krajach (Holandia, Australia, Dania, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone)*, FISE, Warszawa.
- Taylor J. B., (1998), *Staggered Price and Wage Setting in Macroeconomics*, NBER Working Papers 7551, National Bureau of Economic Research.
- Tergeist P., Grubb D., (2006), *Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 42, OECD, Paryż.
- Tokarz J., pod red. (2007), *Rynek pracy a osoby bezrobotne 50 plus. Bariery i szanse*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa.
- UNDP, (2004), *Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004 – W trosce o pracę*, UNDP, Warszawa.
- Van Den Berg G. J., Holm A., Van Ours J. C., (2002), *Do Stepping-Stone Jobs Exist? Early Career Paths in the Medical Profession*, Journal of Population Economics 15.
- Van der Velden R., Welter R., Wolbers M., (2001), *The Integration of Young People into the Labour Market within the European Union: the Role of Institutional Settings*, Research Centre for Education and the Labour Market working paper No. 2001/7E.
- Van Eyck K., (2003), *Flexibilizing Employment: An Overview*, ILO, Geneva.
- Varejão j., Portugal P., (2003), *Why Do Firms Use Fixed-Term Contracts?*, CETE Discussion Papers 0310, Universidade do Porto.
- Venkatesh A., Vitalari N., (1992), *An Emerging Distributed Work Arrangement: An Investigation of Computer-Based Supplemental Work-at-Home*, Management Science 38(12).
- Wadensjö E., (2006), *Part-Time Pensions and Part-Time Work in Sweden*, IZA Discussion Paper No. 2273.
- Weber A., Hofer H., (2004), *Employment effects of early interventions on job search programs*, IZA Discussion Paper 1076, Bonn.