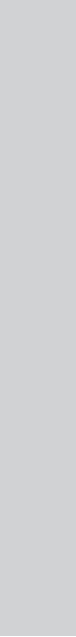


**Ocena ex ante
wpływu realizacji „Wstępnego projektu
Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013”
na rynek pracy
ze szczególnym uwzględnieniem kobiet**



**Barbara Bobrowicz, Gabriela Grotkowska,
Jacek Liwiński, Bartłomiej Rokicki,
Leszek Wincenciak, Urszula Sztanderska (red.)**



UWAGI WSTĘPNE

Kryteria oceny wpływu realizacji Wstępnego projektu NPR 2007-2013

1.

Znaczna część zadań, nakreślonych we „Wstępnym projekcie Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013” dotyczy zagadnień związanych z rynkiem pracy. Można uznać, że są podstawy, by z jego perspektywy oceniać nie tylko te części NPR, które zostały wprost zaadresowane do zagadnień rynku pracy (głównie mieszczące się w priorytecie „Zatrudnienie”) ale i w innych, których realizacja może wpływać na działanie rynku pracy i jego wyniki (pkt. 2, 86, 92, 95, 98, 103-105).

Ocena wpływu realizacji NPR na rynek pracy musi opierać się na jakichś kryteriach. Najwłaściwsze wydają się kryteria związane z pojęciem sprawności. Rynek pracy można uznać za sprawny, jeśli:

- pozwala wykorzystać w pełni istniejące zasoby pracy,
- doprowadza do ich płynnej i efektywnej alokacji,
- powoduje rozwój kapitału ludzkiego (wiedzy, umiejętności, motywacji).

Taki rynek jest ideałem, zarówno z powodów ekonomicznych – zapewnia najwyższą z możliwych efektywność wykorzystania zasobów pracy i rozwój tych zasobów, jak i z powodów społecznych – sprzyja integracji społecznej przez dostarczanie ludziom możliwości wykonywania pracy jak najlepiej dostosowanej do ich potencjału ludzkiego, a zarazem stwarza im szanse rozwoju tego potencjału. Dla osób, które mogą i chcą pracować, jest źródłem dochodów i ważnym sposobem uczestnictwa w życiu społecznym. Ekonomiczny sens sprawnego rynku pracy zawiera się ostatecznie w tym, że staje się on podstawą sukcesu gospodarczego społeczeństwa – daje mu podstawy do długotrwałego wzrostu dobrobytu. Podejmowanie działań w celu usprawnienia rynku pracy jest kluczowym zadaniem ekonomicznym i społecznym, nie sposób byłoby je pomijać w konstruowaniu krajowej strategii rozwojowej, jaką jest NPR.

Poniższa analiza odnosi się powyższych kryteriów – ocena potencjalnego wpływu wdrażania NPR będzie dokonywana właśnie przez pryzmat pytań: czy wyrazi się on w zwiększaniu wykorzystania zasobów pracy, w ich pomnażaniu ilościowym i jakościowym i w ich lepszej i płynniejszej alokacji.

2.

Za właściwe uznajemy odwołanie się w konstrukcji NPR do Strategii Lizbońskiej (pkt. 11, 86-88). Analizy Strategii Lizbońskiej z punktu widzenia potrzeb polskiego rynku pracy były wykonywane wielokrotnie – wynika z nich niezbicie, że Strategia formułuje cele i sposoby ich osiągnięcia zgodnie z potrzebami krajowymi (Biała Księga 2004). Po pierwsze, jako cel stawia zwiększanie stopy zatrudnienia (nie tylko poprzez usuwanie bezrobocia ale i zmniejsz-

szanie bierności, w tym w grupach relatywnie mało uczestniczących w rynku pracy: młodzieży, osób w wieku przedemerytalnym, kobiet), po drugie wskazuje, że wzrost zatrudnienia musi dokonywać się dzięki powstawaniu nowych, wysoko produktywnych miejsc pracy a nie przez zakonserwowanie zatrudnienia nisko produktywnego, po trzecie, skłania do wzrostu kapitału ludzkiego, w tym poprzez kształcenie ustawiczne oraz – po czwarte – do zwiększania mobilności zasobów pracy we wszystkich przekrojach: kwalifikacyjno-zawodowym, terytorialnym i innych. Jest to niezbędne, ze względu na konieczność zwiększania produktywności, w tym z powodu koniecznego rozwoju produkcji wykorzystującej najnowsze technologie. Strategia kładzie też nacisk na wzrost przedsiębiorczości, który powinien doprowadzić do rozwoju małych, innowacyjnych firm, ale również małych firm tradycyjnych i po prostu samozatrudnienia, gdyż to warunkuje zwiększenie zatrudnienia w warunkach wzrostu produktywności.

Z innej strony, *Strategia* stawia też cele społeczne, które w odniesieniu do rynku pracy dają się sprowadzić do włączania do zatrudnienia większej grupy osób, w tym, zmarginalizowanych, jak również utrzymywanie polityki równoważenia korzyści, czyli osiągania ww. celów nie tylko kosztem wysiłku i ograniczeń samych pracujących ale i nakładem przedsiębiorstw.

Zgodnie z NPR przyjmujemy powyższe kierunki jako dodatkową wskazówkę (kryteria) do oceny ewentualnego wpływu realizacji programu na stan rynku pracy.

Przedmiot oceny

3.

We wstępnych fragmentach dokumentu znajdujemy deklaracje co do głównych celów, stawianych przed NPR oraz elementy diagnozy stanu wyjściowego i prognozy na lata 2007-2013, które stały się podstawą konstrukcji programu. Do tych kwestii ustosunkowujemy się tylko wówczas, kiedy jest to konieczne z punktu widzenia następstw, jakie rodzi przyjęcie tych celów, założeń i prognoz dla sytuacji na rynku pracy. Pomijamy natomiast te, które nie odnoszą się do rynku pracy nawet wówczas, kiedy mamy zawodowe podstawy do wyrażenia swoich wątpliwości.¹ Zakładamy bowiem, że inne zespoły recenzentów poświęcą im uwagę.

Np. punkt 2 wyraża myśl, że gospodarka polska w perspektywie kilkunastu lat będzie osiągała wzrost PKB w wysokości co najmniej 5% średnio rocznie i że od polityki państwa będzie zależało jedynie umacnianie i utrwalanie tego wzrostu, co wydaje się – w świetle

¹ Np. stwierdzenie „wysoka dynamika wywołuje efekty mnożnikowe” (s. 5) jest z punktu widzenia ekonomii błędne. Gdzie indziej zaś dyskutowanie długookresowej prognozy wzrostu PKB na podstawie analizy prognozowanych składników popytu agregatowego (punkty 33 i 36-40), przy marginalnym potraktowaniu analizy podażowej (punkt 34 i 35) budzi co najmniej wątpliwości. Tym bardziej, że znajdujemy tam takie, bynajmniej nie oczywiste stwierdzenia, jak „Wzrost PKB, konsumpcji oraz inwestycji nastąpi wskutek transferów unijnych” albo „„pewien potencjał rozszerzenia gospodarki polskiej nadal istnieje, jego skala jednak nie będzie duża”, czy przekonanie o tym, że „dynamika importu będzie wyższa od dynamiki eksportu, zwłaszcza w pierwszych latach polskiej obecności w UE” (przewidywania OECD nt. wkładu salda handlowego w kreowanie popytu agregatowego i PKB są w pierwszych latach członkostwa – do 2006 r. – neutralne, na poziomie 0% – por. OECD Economic Outlook No 76). To ostatnie, przytoczone twierdzenie może mieć uzasadnienie w warunkach zwiększania napływu kapitału (w tym inwestycji bezpośrednich) w sytuacji płynnego kursu walutowego. Ale w perspektywie lat 2006-2013 należy oczekiwać związania kursu złotówki z euro a następnie wejścia do systemu wspólnej waluty, co dość zasadniczo zmienia związek przepływu kapitału z wynikami handlu zagranicznego. W tekście dokumentu na ten temat nie znajdujemy odpowiednich projekcji.

obecnej wiedzy o polskiej gospodarce – bardzo optymistycznym wnioskiem. Bez wysiłku państwa osiągnięcie przeciętnie tak wysokiej dynamiki raczej nie nastąpi. Toteż NPR powinien formułować (w swoim zakresie) program, jak do owych 5% wzrostu gospodarczego dojść. Ponieważ jednym warunków osiągnięcia takiego wzrostu jest określone funkcjonowanie rynku pracy, więc ustosunkowujemy się do tych założeń. Nie czynimy jednak tego w odniesieniu do innych założeń i celów, które bezpośrednio nie wiążą się z rynkiem pracy. Jest to oczywiście dość umowne, ponieważ istnieją odległe zależności zjawisk na rynku pracy z większością uwarunkowań, celów, priorytetów, działań ujętych w NPR.

Odrębnym problemem jest natomiast ocena wiarygodności założeń i prognoz. Postanowiliśmy skonfrontować pokrótce ocenę stanu wyjściowego i prognozy z innymi nam dostępnymi ocenami i prognozami, żeby mieć własny pogląd na temat realności zmian, które miałyby zachodzić „samoczynnie” lub w wyniku zdarzeń nie ujętych w NPR, ponieważ to również będzie wpływało na sytuację na rynku pracy i warunkowało jej zmiany dodatkowo pobudzone przez realizację NPR.

4.

Konstrukcja niniejszego opracowania odzwierciedla metodę jego tworzenia: z kolejnych punktów *Wstępnego projektu NPR 2007-2013* wybraliśmy te, których realizacja może wywrzeć wpływ na funkcjonowanie rynku pracy i poddaliśmy je ocenie co do:

- kierunku tego wpływu (z punktu widzenia zadeklarowanych w ofercie opracowania obszarów: zatrudnienia, bezrobocia, wynagrodzeń, tworzenia kapitału ludzkiego, w tym w trakcie edukacji szkolnej, kształcenia ustawicznego i procesów demograficznych);
- możliwej siły wpływu, co wobec mało precyzyjnych i zdecydowanie ogólnych (tylko bardzo rzadko, raczej wyjątkowo, nieco konkretniejszych) zapisów wymagało określenia warunków szczegółowych, jakie będą sprzyjały silnemu, a jakie słabemu związkowi realizacji NPR z oczekiwanymi zmianami na rynku pracy,
- dekompozycji tego wpływu na sytuację zróżnicowanych grup ludności różniącej się ze względu na płeć, wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania,
- jak również we wszystkich wymienionych aspektach co do pożądaných (z punktu widzenia powyżej przedstawionych kryteriów sprawności rynku pracy) kierunków realizacji zapisów NPR, nie wyłączając propozycji rezygnacji z niektórych z nich ze względu na oczekiwany negatywny wpływ na sytuację na rynku pracy albo propozycji wprowadzenia nowych zapisów, które nie zostały zawarte w dokumencie, ale logicznie dopełniają dokument i realizują postawione przed nim cele.

5.

Wyodrębniliśmy kilka grup zagadnień dotyczących rynku pracy, które zostały ujęte we *Wstępnym projekcie NPR 2007-2013* i nim poświęciliśmy uwagę w kolejnych punktach naszej oceny. Są to:

- analiza makroekonomicznych warunków wzrostu zatrudnienia, w tym:
 - współzależność zatrudnienia (usuwania bezrobocia) i wzrostu gospodarczego,
 - popytowe i podażowe uwarunkowania zmian w zatrudnieniu,
 - zmiany struktury zatrudnienia,
- analiza instytucjonalnych zmian jako determinant przekształceń rynku pracy, w tym wyodrębniona
 - analiza wpływu aktywnych polityk rynku pracy,
- ocena procesu budowy kapitału ludzkiego wspomagającego zmiany zatrudnienia, bezrobocia i wzrost płac,
- ocena komponentu regionalnego zmian na rynku pracy,
- ocena wpływu realizacji NPR na sytuację kobiet na rynku pracy.

Wyodrębnienie tych obszarów wynika zarówno z przekonania, że są one istotne dla kształtowania zatrudnienia, jak i faktu, że projekt NPR poświęca im stosunkowo dużo uwagi, w tym środki finansowe są skierowane głównie na aktywne polityki rynku pracy i budowanie kapitału ludzkiego. Marginalnie pojawiają się i inne elementy, które mogą mieć znaczenie dla zatrudnienia, lecz powyższe wydawały się najwyraźniej zarysowane.

OCENY SZCZEGÓLWE

Ocena 1.

Warunki wzrostu zatrudnienia

6.

W tekście *Wstępnego projektu NPR 2007-2013* znajdujemy stwierdzenie, że podniesienie potencjalnego tempa wzrostu gospodarczego i zwiększenie zatrudnienia są głównymi celami polityki gospodarczej. Zgadzać się w pełni tymi celami, trzeba również oceniać cały dokument z tego punktu widzenia. Jeśli tak, to warunkiem uzyskania zakładanego wzrostu PKB (szczególnie w świetle b. optymistycznych jego prognoz, o czym dalej) jest wykorzystanie zatrudnienia jako istotnego czynnika napędowego gospodarki. To zaś wymaga położenia nacisku na tworzenie warunków do zwiększenia opłacalności użycia pracy w gospodarce. Zatem w dokumencie powinny być przynajmniej zasygnalizowane czynniki (przedsięwzięcia, zmiany instytucjonalne), które mogłyby w tym kierunku zadziałać.

Wymienimy podstawowe, silnie powiązane z rynkiem pracy:

1. Zmniejszanie kosztów pracy, w tym poprzez:
 - a) hamowanie wzrostu płac poniżej tempa wzrostu produktywności pracy z uwzględnieniem zróżnicowania sektorowego, działowego, regionalnego,
 - b) ograniczanie wzrostu płac minimalnych,
 - c) obniżanie tzw. klina podatkowego,
 - d) sprzyjaniu tworzenia elastycznych mechanizmów płacowych, w szczególności reagujących na lokale warunki rynku pracy, w tym poziom bezrobocia.
2. Podnoszenie produktywności
 - a) zaaprobowanie zwiększania różnic płac w ww. przekrojach, co warunkuje przesunięcia pracujących w kierunku działów, sektorów, regionów o w wyższej produktywności,
 - b) podnoszenie poziomu kapitału ludzkiego, szczególnie w zakresie kwalifikacji dla działów, w których rośnie popyt wewnętrzny i zewnętrzny, w których dokonuje się największy postęp technologiczny i które warunkują kreację tego postępu,
 - c) zapewnienie warunków zwiększania kwalifikacji szczególnie wśród osób wywodzących się z grup długotrwale nieaktywnych (bezrobotnych, biernych usiłujących powrócić na rynek pracy), jak również wśród osób z grupy zatrudnionych w sektorach wymagających restrukturyzacji ale w dziedzinach spoza kręgu ich dotychczasowego zatrudnienia (dotyczy to m.in. rolnictwa, kolei, niektórych sekcji przemysłu),
 - d) podnoszenie poziomu kapitału ludzkiego i stwarzanie warunków dla rozwoju przedsiębiorczości, co stanowi podstawę zwiększenia zatrudnienia w sektorze małych przedsiębiorstw i wykonywania pracy na własny rachunek.

3. Stworzenie przesłanek wzrostu zainteresowania podejmowaniem pracy, szczególnie w grupach, których uczestnictwo w rynku pracy jest stosunkowo niskie:

- a) kobiet,
- b) osób młodych,
- c) osób w wieku przedemerytalnym i emerytalnym,
- d) niskokwalifikowanych,

co wymaga reform powalających im osiągnąć wyższą atrakcyjność na rynku pracy a w ślad za tym odpowiednie wynagrodzenie, zmniejszyć demotywujący wpływ systemu socjalnego, emerytalnego i innych rozwiązań instytucjonalnych (klina podatkowego), a także obniżyć inne bariery uniemożliwiające (lub utrudniające) podejmowanie pracy.

Bez trudu można zauważyć, że w dokumencie znajdują się fragmenty odnoszące się do tych kwestii, ale nie do wszystkich, a ponadto odniesienia do niektórych z nich mają na tyle ogólny charakter, że trudno wywnioskować, czy może z nich wynikać działanie, zmieniające rzeczywistość na korzyść (promowania zatrudnienia). I tak w zakresie punktów 1a), 1b), 1d) oraz 2a) dokument nie formułuje żadnych zadań ani nawet o nich nie wspomina. W zakresie punktu 1 c) dokument „zauważa” problem klina podatkowego lecz nie wnosi żadnych kierunków działania instytucjonalnego ani żadnych projektów, które zmniejszyłyby ciężar podatków (ogółem ale przede wszystkim nałożonych bezpośrednio na pracę)². W zakresie punktów 2b), 2c), 2d) znajdujemy w dokumencie propozycje działań, w ograniczonym stopniu odnosi się to również do punktów 3a-d), gdzie są formułowane pewne propozycje z zakresu formowania kapitału ludzkiego, lecz prawie nie ma propozycji instytucjonalnych zwiększających zainteresowanie wykonywaniem pracy lub usuwających utrudnienia w jej wykonywaniu.

W naszym przekonaniu, samo ukierunkowanie na kształtowanie kapitału ludzkiego i stosowanie niektórych innych, aktywnych polityk rynku pracy, na co kładzie się nacisk we Wstępnym projekcie NPR 2007-2013, jest konieczne ale nie jest wystarczające, żeby zatrudnienie stało się czynnikiem aktywnie wpływającym na wzrost PKB. A bez tego założenia dotyczące dynamiki obu wielkości mogą okazać się zbyt optymistyczne. W pierwszej kolejności dotyczy to zatrudnienia. Uwarunkowania podażowe wzrostu produkcji, w tym szczególnie dotyczące podaży pracy, nie uzyskały dostatecznego wzmocnienia ze strony NPR.

Ocena 2

Wzrost gospodarczy, zmiany w wielkości zatrudnienia i bezrobocia

7.

Użyty do prognozy makroekonomicznej model PFMOD³ jest kwartalnym modelem ekonometrycznym a jego głównym celem, jak zauważają autorzy uwag metodologicznych dotyczących projekcji makroekonomicznej, jest „sporządzanie prognoz krótko- i średnioterminowych, wobec czego nie jest on w pełni adekwatny do horyzontu NPR.” Co więcej model nie posiada rozbudowanej struktury podażowej gospodarki. W konsekwencji zaprezentowane wyniki prognozy odbiegają, miejscami bardzo znacznie, od prognoz wykonanych

² Jedynym, bardzo ważnym składnikiem polityki hamującej wzrost kosztów pracy jest zapowiedź nieodzowności realizacji Programu Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych (punkt 49).

³ „Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013” Warszawa, 30 kwietnia 2004

przy użyciu innych modeli, lepiej przystosowanych do prognozowania średnio- i długookresowego, jak na przykład HERMIN, który był do tego celu również zastosowany. (Wstępna prognoza wykonana przy użyciu polskiego modelu HERMIN przewiduje wzrost zagregowanego PKB w latach 2005-2010 na poziomie niewiele ponad 3 procent rocznie⁴. Jedyne tempo wzrostu PKB w przemyśle osiąga w tych prognozach poziom zbliżony do 5%.)

Inne prognozy, jak chociażby prezentowane przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej⁵, sporządzone na podstawie modelu równowagi ogólnej CGE, przewidują dynamikę PKB w latach 2005-2007 na poziomie 5%, 2008-2010 około 4% a dopiero po 2011 powyżej 5% – tak więc również poniżej oczekiwań wstępnego NPR. Prognoza W. Orłowskiego, wykonana dla NBP na okres długi (10-15 lat) zakłada z kolei wzrost PKB na poziomie 5% średnio rocznie.⁶

Prognozy dotyczące rynku pracy w NPR powstały w ramach systemu prognozowania popytu na pracę w Polsce (SPPP)⁷ w oparciu o model W8 gospodarki polskiej. Model ten umożliwił wyznaczenie wstępnej, makroekonomicznej prognozy wzrostu popytu na pracę z uwzględnieniem rozwoju gospodarki polskiej do 2013 roku. Prognozy będące wynikiem pracy zespołu prof. W. Welfe⁸ w ramach SPPP odbiegają jednak od wyników zaprezentowanych we wstępnym projekcie NPR. Rozbieżności te mają swoje źródło już w prognozie makroekonomicznej, gdyż to ona umożliwia oszacowanie popytu na produkcję krajową i w dużej mierze determinuje popyt na pracę. Jako, że prognoza rozwoju gospodarczego sporządzona na podstawie modelu W8, przewiduje tempo wzrostu PKB w latach 2005-2006 niewiele ponad 5%, natomiast w latach późniejszych 2007-2013 jego spadek do 4%, stopa bezrobocia spada również wolniej, niż to przewidują założenia NPR. W latach 2005-2006 model W.Welfe prognozuje bezrobocie rzędu 18,6 % (podczas gdy NPR 17,5%) w latach późniejszych natomiast 15,5 % (w odróżnieniu do 14,4% prognozowanych przez NPR). Dopiero długookresowe prognozy są ze sobą zgodne przewidując bezrobocie rzędu 13% w latach 2013-2014.

W długookresowej prognozie zatrudnienia Orłowskiego w zależności od wariantu strukturalnego dynamika zatrudnienia sięga od 0,6% do 1,9% rocznie. W prognozie na średni okres (ok. 3 lat) pojawia się dynamika wzrostu zatrudnienia na poziomie 0,7% i 1%. Tymczasem we *Wstępnym projekcie NPR 2007-2013* w pkt. 61 zakłada się wzrost zatrudnienia w wysokości 1-2% do 2007 r..

Większość badań wykazuje, że bez zmian produkcji, dokonywałby się systematyczny i dość duży spadek zatrudnienia, co można interpretować z pewną dozą nieufności, jako odzwierciedlenie wpływu szeroko rozumianego postępu technicznego na zatrudnienie.⁹ Poprawne jest więc rozumowanie, że warunkiem poprawy sytuacji na rynku pracy pozostaje znaczne zwiększanie PKB.

⁴ Raport 3, Metodologia wykonania średniookresowej prognozy dla polskiej gospodarki, opracowanie wykonane na zlecenie MGiP, Wrocław, 30.09.2004

⁵ Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, Prezentacja wyników prac polskich ośrodków badawczych, Warszawa, 04.2003

⁶ W. Orłowski, Wzrost gospodarczy a wzrost zatrudnienia w średnim i długim okresie, (w:) Determinanty wykorzystania zasobów pracy w Polsce, pod red. W. Wojciechowskiego i Z. Żółkiewskiego, Warszawa, NBP, w druku

⁷ „Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013” Warszawa, 30 kwietnia 2004

⁸ W. Welfe, W. Florczak. Prognoza wzrostu popytu na pracę na tle prognozy rozwoju gospodarki polskiej do 2013 roku., Warszawa 2004.

⁹ W przywoływanym badaniu stała zmian w zatrudnieniu sięgała -0,096

Można zastanawiać się, czy oczekiwania dotyczące zmian w zatrudnieniu nie są w NPR przyjęte jako zbyt optymistyczne, szczególnie wówczas, kiedy nie będzie prowadzona polityka świadomego wzmocnienia podaźowych determinant wzrostu gospodarczego (patrz: Ocena 1). Metodologicznie zaś: konstruowanie długookresowej prognozy zatrudnienia na podstawie wyników modelu popytowego nie ma uzasadnienia. To cechy podaży czynników wytwórczych, w tym pracy, sprawność rynków, w tym szczególnie rynku pracy, decydują w długiej perspektywie o dynamice gospodarczej.

Ocena 3

Popytowe determinanty zmian w produkcji i ich wpływ na rynek pracy

8.

W założeniach dla okresu objętego NPR przyjęto, że zatrudnienie będzie wynikało ze wzrostu PKB a tenże ze wzrostu popytu, co jest poglądem co najmniej dyskusyjnym (patrz: powyżej). Przyjęto też konkretną strukturę zmian popytu jako podstawę zmian zatrudnienia. Generalnie, wzrost PKB i zatrudnienia według *Wstępnego projektu NPR 2007-2013* miałyby dokonywać się na podstawie popytu wewnętrznego, w tym wzrostu inwestycji. W dokumencie przyjmuje się, że wzrost obrotów handlowych ulegnie stabilizacji w stosunku do PKB i wzrośnie deficyt obrotów (pkt. 37-39). Ze względu na aprobatę dla działań zmniejszających deficyt finansów publicznych (pkt. 44-49) można oczekiwać, że nie wchodzi w rachubę ożywianie popytu wewnętrznego wydatkami publicznymi.

Dyskusyjne są już same założenia co do struktury popytu. Po pierwsze, nie są znane przesłanki, by zaznaczające się od kilku kwartałów stopniowe ożywienie inwestycji miało być stabilnym składnikiem popytu wewnętrznego, decydującym o dynamice PKB nieprzerwanie do 2013 r. Inwestycje są czynnikiem najmniej stabilnym, silnie wahającym się zależnie od stanu koniunktury. Nie da się dowieść, że na lata objęte NPR przypadnie akurat okres ożywienia a nie odwrotnie, depresji. Taki przebieg koniunktury mógłby przynieść dla inwestycji nawet ich spadek netto. Po drugie, trudno zaakceptować pogląd, że zakres wymiany handlowej w stosunku do PKB, w trakcie nasilenia procesów integracyjnych (łącznie z wchodzeniem do strefy euro) nie zwiększy się. Nieznane są nam przesłanki takiego rozumowania – obroty handlowe po wejściu do ugrupowania integracyjnego zwykle rosną. Popyt globalny może zatem ukształtować się odmiennie niż zarysowano w dokumencie, a w konsekwencji inaczej wpłynie to na rynek pracy.

9.

Trzeba na wstępie zaznaczyć, że dotychczasowe przewidywania dotyczące popytu jako czynnika stymulującego produkcję nie dają jednakowych wyników. Istnieją przesłanki, by spodziewać się, że wzrost eksportu spowoduje wyższy wzrost zatrudnienia, są też przesłanki, by sądzić, że to rozwój popytu wewnętrznego zadziała w ten sposób. W tym zakresie możemy znaleźć wyniki badań, które całkiem odmiennie przedstawiają zatrudnieniowe konsekwencje rozwoju popytu. Warto je przeanalizować tak ze względu na możliwą dynamikę zatrudnienia ogółem, jak i strukturalne konsekwencje dla rynku pracy.

We wspomnianej prognozie Orłowskiego niższy wariant wzrostu PKB występuje w sytuacji, kiedy motorem zwiększenia popytu agregatowego staje się popyt wewnętrzny a wa-

riant wyższy, kiedy wzrost PKB dokonuje się głównie na podstawie dynamizacji eksportu. We *Wstępnym projekcie NPR 2007-2013* w pkt. 61 zakłada się wzrost zatrudnienia w wysokości 1-2% do 2007 r., przy czym motorem wzrostu PKB miał być rynek wewnętrzny, zaś zatrudnienia powstawanie miejsc pracy w usługach. Te projekcje dają wręcz odwrotny obraz – według założeń przyjętych do NPR, PKB będzie rósł na podstawie popytu wewnętrznego i to właśnie ma zapewnić wysoką dynamikę zatrudnienia, wyższą niż pojawiająca się w innych prognozach. W cytowanej prognozie Orłowskiego szanse na zwiększone zatrudnienie powstają wówczas, kiedy podstawą zwiększenia produkcji staje się przede wszystkim popyt zewnętrzny.

W efekcie moglibyśmy przypuszczać, że realizacja scenariusza rozwoju, w którym dynamika eksportu byłaby niska (co zakłada się w NPR) nie spowoduje zakładanego zwiększenia zatrudnienia. Gdyby zaś miało dojść do dynamizacji obrotów handlu zagranicznego, to wzrost zatrudnienia może być nieco wyższy, aczkolwiek nadal poniżej poziomu przewidywanego w NPR.¹⁰ Tym bardziej zasadny wniosek, żeby wdrażanie NPR powiązać ze zmianami instytucjonalnymi postulowanymi w *Ocenie 1* oraz żeby tam wymienionym postulatom (zmierzającym do zwiększenia zatrudnienia) nadać charakter działań włączonych w NPR. Inaczej można spodziewać się gorszej sytuacji na rynku pracy, niż zakładana.

Idąc dalej: badania nad przewagami komparatywnymi Polski, ujawniającymi się w handlu zagranicznym (tzw. międzygałęziowym) pozwalają stwierdzić, że pracochłonność przyrostu produkcji eksportowej jest stosunkowo wysoka¹¹, a to skłania do opinii, że racja może być po stronie prognoz, w których wzrostowi PKB na bazie popytu wewnętrznego towarzyszy stosunkowo niższy wzrost zatrudnienia. Przedmiotem eksportu są towary z sekcji produkcji cechujących się stosunkowo dużymi nakładami pracy, podczas kiedy importujemy towary wymagające stosunkowo więcej kapitału ludzkiego i zaawansowanej technologii. Z drugiej strony jednak, badania elastyczności zatrudnienia w przemyśle przetwórczym (znaczącym w obrotach handlu zagranicznego – ponad 85% w eksporcie w 2003 r.¹²) względem strumieni produkcji sprzedanej w kraju, eksportu i penetracji importowej nie potwierdzają wyniku Orłowskiego. Długookresowe elastyczności zatrudnienia za lata 1996-2000 sięgały: dla produkcji sprzedanej w kraju 0,49 (0,54 dla stanowisk nierobotniczych i 0,44 dla robotniczych), 0,22 dla eksportu (0,16 dla nierobotniczych i 0,24 dla robotniczych), zaś dla penetracji importowej (zmian udziału importu w stosunku do produkcji sprzedanej na rynku krajowym) -0,38 (w tym -0,19 dla stanowisk nierobotniczych i -0,44 dla robotniczych)¹³. Wpływowi produkcji na zatrudnienie towarzyszyła niejednakowa elastyczność płac: 0,19 przy produkcji na rynek wewnętrzny i 0,07 na rynek zewnętrzny, zaś zatrudnienie reagowało na zmiany płac z wrażliwością -0,33.

¹⁰ Dodatnie efekty wpływu obrotów handlowych na rynek pracy, wynikające z wysokiej pracochłonności eksportu, mogą w trakcie kolejnych lat podlegać stopniowej, niewielkiej redukcji wskutek ewentualnej, stopniowej zmiany przewag komparatywnych. Tego rodzaju zmiany zachodzą stosunkowo wolno pod wpływem znacznych zmian w kapitale ludzkim, w kapitale fizycznym i stosowanych technologiach. Istnieją wyraźne przesłanki do twierdzenia, że Polska znajduje się w okresie wielkich zmian dotyczących kapitału ludzkiego.

¹¹ A. Pugaczewicz, Badanie zawartości czynników produkcji w handlu Polski z Unią Europejską, J.J. Michałek, K. Śledziwska, Analiza handlu międzygałęziowego pomiędzy Polską a Unią Europejską (w:) *Od liberalizacji do integracji Polski z Unią Europejską, Mechanizmy i skutki gospodarcze*, praca zbiorowa, red. J.J. Michałek, W. Siwiński, M.W. Socha, Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa 2003

¹² *Rocznik Statystyczny 2004*, s. 541, tab. 5.

¹³ J. Liwiński, M. Socha, U. Sztanderska, Wpływ handlu międzynarodowego na zatrudnienie i płace w przemyśle przetwórczym (w:) *Od liberalizacji ... op. cit.*

Powyższe dane dowodzą, że eksporterzy, w porównaniu do producentów na rynek krajowy, byli poddani silniejszemu przymusowi konkurencyjności kosztami, co manifestowało się ostatecznie ponad dwukrotnie mniejszym wzrostem zatrudnienia w stosunku do wzrostu produkcji, przy czym w przypadku stanowisk nierobotniczych różnica była znacznie większa, niemal 5-krotna. Elastyczność zatrudnienia względem eksportu wynosiła łącznie 0,20, a względem produkcji sprzedawanej na rynku krajowym 0,43. Eksporterzy także mniej podnosili płace. Zatem produkcja na rynek wewnętrzny (łącznie ujmując) była bardziej pracochłonna i jej rozwój dodatnio wpływał na zatrudnienie, zaś przymus restrukturyzacji zatrudnienia silniej był odczuwany w przedsiębiorstwach powiązanych z handlem zagranicznym.

Obserwowana tendencja do wzrostu obrotów handlowych w relacji do PKB (wbrew te-
zom *Wstępnego projektu NPR 2007-2013* ma miejsce i należy jej oczekiwać również
w przyszłości). Trzeba przyjąć, że nawet przy wyrównanym saldzie handlu zagranicznego
będzie hamowała wzrost zatrudnienia i płac. Nacisk modernizacyjny nasili się pod wpły-
wem importu, szczególnie w zakresie zatrudnienia osób niskokwalifikowanych.

10.

Nie można zakładać, że wzrost produkcji samoczynnie rozwiązuje problemy rynku pracy, gdyż on sam zależy od poprawy zdolności gospodarki do absorpcji zatrudnienia, a tę kształtują głównie czynniki podażowe. Istotne przesłanki do tego rozumowania wnoszą badania Jacka Sochy dotyczące zmian zatrudnienia w latach 1996-2003 (rygorystyczna analiza modelowa) w przedsiębiorstwach przemysłowych zatrudniających 50 osób. Wskazuje ono, że zasadniczym czynnikiem wpływającym na wielkość zatrudnienia były koszty pracy (elastyczność -0,71 lub -0,76 zależnie od wykorzystanej metody), w mniejszym stopniu wzrost produkcji wynikał ze zwiększenia sprzedaży (produkcji – elastyczność 0,44). Natomiast inwestycje generowały b. niewielkie zmiany w zatrudnieniu (0,019). W dodatku wpływ kosztów pracy na zatrudnienie rósł w ostatnich latach, co świadczy o nasilaniu procesów restrukturyzacyjnych.¹⁴ Na tej podstawie należy sądzić, że to czynnik podażowy – ograniczenie kosztów pracy mogłoby mieć zasadniczy, dodatni wpływ na zatrudnienie, szczególnie w przemyśle. Czynniki popytowe odgrywają mniejszą rolę, w tym inwestycje, którym NPR przypisuje wysoką rangę a cytowane badanie wykazuje bardzo małą. We *Wstępnym projekcie NPR 2007-2013* położono nacisk na pobudzanie wzrostu produkcji przez inwestycje, o kosztach pracy zaledwie się wspomina nie proponując zestawu środków, które mogłyby sprzyjać ich obniżce. Tymczasem bez obniżki kosztów produkcji wzrost inwestycji będzie raczej służył wprowadzaniu pracooszczędnych technologii.

11.

Rozwój produkcji oparty na eksporcie względnie faworyzował (i zapewne w okresie 2007-2013 będzie nadal faworyzował) zatrudnienie osób nisko kwalifikowanych. Rozwój eksportu poza tym hamował wzrost płac, ale bardziej na stanowiskach robotniczych. Tak rozwój rynku wewnętrznego, jak i głębszy poziom integracji z rynkiem międzynarodowym powodują różnicowanie sytuacji zatrudnieniowej i płacowej osób o różnym poziomie kwalifikacji. Tym tendencjom przeciwstawia się jedynie rozwój produkcji na eksport, ale ponieważ generuje on ogółem małe przyrosty zatrudnienia, więc konsekwencją jest tylko nieduża poprawa zatrudnienia osób niskokwalifikowanych. Gdyby motorem wzrostu produkcji był eksport, to zatrudnienie będzie rosło niewiele, bardziej jednak wśród osób niskokwalifikowanych, płace

¹⁴ J. Socha, Popyt na pracę w przetwórstwie przemysłowym – analiza danych panelowych (w:) *Determinanty wykorzystania zasobów pracy w Polsce*, pod red. W. Wojciechowskiego i Z. Żółkiewskiego, Warszawa 2004, NBP, w druku

również będą rosły w małym stopniu, ale bardziej wśród wysokokwalifikowanych. Gdyby zaś – zgodnie z przewidywaniami NPR – dynamikę produkcji warunkował głównie wzrost sprzedaży na rynek wewnętrzny, to wzrost zatrudnienia byłby znaczniejszy, bardziej zbliżony między nisko- i wysokokwalifikowanymi, płace rosłyby bardziej i (podobnie jak w wariantcie eksportowym) ale ulegałyby silniejszemu różnicowaniu zależnie od kwalifikacji.

Sumując, (1) mało prawdopodobne jest to, żeby inwestycje były długotrwałym czynnikiem wzrostu produkcji, a nawet, gdyby tak się stało, to ich skutki zatrudnieniowe będą nikłe; (2) jeśli źródłem wzrostu produkcji byłby eksport, to wzrost zatrudnienia również pozostanie niewielki, natomiast (3) gdy nastąpi ogólne powiększenie popytu wewnętrznego, to możliwy jest nieco wyższy wzrost zatrudnienia, ale jego skala silnie będzie zależać od poziomu kosztów pracy i łącznie kosztów produkcji, zaś ten kierunek działań nie został przewidziany przez NPR.

Ocena 4

Strukturalne aspekty wzrostu zatrudnienia

12.

Mimo, że jednym z celów NPR na lata 2007-2013 jest zmniejszenie różnic poziomu rozwoju regionalnego prognozy zaprezentowane w NPR nie uwzględniają podziału na regiony. Prognozy SPPP zespołu prof. W. Welfe prezentują taką projekcję dotyczącą procentowego udziału pracujących według województw w ogólnej liczbie pracujących w Polsce. I tak, do grupy o rosnącym udziale pracujących należą województwa dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie, lubuskie, mazowieckie, opolskie, pomorskie oraz wielkopolskie. W grupie, w której przewiduje się w następnym dziesięcioleciu spadki udziałów liczby pracujących znajdują się województwa: małopolskie, lubelskie, śląskie oraz świętokrzyskie.

Czynniki, które będą pobudzały wzrost produkcji, będą też wpływać na zatrudnienie i płace. Można spodziewać się, że całkowity popyt na pracę będzie rósł niewiele i podobnie, jak do tej pory, wzrostowi produkcji będą towarzyszyły nierównomierne zmiany zatrudnienia. Ożywienie handlu zagranicznego spowoduje zwiększenie zatrudnienia w przemyśle, ożywienie popytu wewnętrznego zwiększy popyt na pracę w usługach. Terytorialnie ujmując – pobudzenie eksportowe może być korzystne dla rynku pracy przede wszystkim w regionach przemysłowych, szczególnie w województwach śląskim i wielkopolskim, ale także we wszystkich pozostałych województwach pasa zachodnio-północnego, gdzie udział przemysłu w produkcji sprzedanej jest największy.¹⁵ Rozwój z naciskiem na popyt wewnętrzny będzie sprzyjał wyższemu wzrostowi zatrudnienia w regionach o relatywnie wysokim poziomie dobrobytu, gdzie rozwój popytu konsumpcyjnego jest bardziej nastawiony na usługi rynkowe – byłby więc korzystny dla województw: mazowieckiego (szczególnie na terenie dawnego województwa stołecznego), wielkopolskiego i województw przygranicznego pasa zachodniego i na północy, szczególnie tych, które cechuje duża liczba zatrudnionych a małych i średnich przedsiębiorstwach, ulokowanych głównie w usługach (poza Mazowszem i Wielkopolską w dolnośląskim, pomorskim i zachodniopomorskim). Jak widać, w obu przypadkach ożywienie rynku pracy samoczynnie raczej nie obejmowało województw wschodnich. Toteż dla zachowania spójności terytorialnej ważne są przedsięwzięcia stymulujące rozwój ośrodków w tamtej części kraju.

¹⁵ „Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013”, Egip., Warszawa 2004

Od strony demograficznej – ożywienie eksportowe poprzez koncentrację na przemyśle wpływałoby korzystnie głównie na pracę mężczyzn, ożywienie na podstawie popytu wewnętrznego na pracę kobiet. W wariacie wzrostu PKB, dokonującego się na podstawie popytu wewnętrznego silniej będzie zwiększało się zatrudnienie kobiet (zatrudnienie w usługach kobiet sięga 63% liczby pracujących kobiet ogółem, zaś mężczyzn tylko 40%), natomiast silniejszy rozwój eksportu promuje bardziej zatrudnienie mężczyzn pracujących w przemyśle, a więc przy wytwarzaniu tzw. dóbr handlowych (w przemyśle pracuje 40% pracujących mężczyzn i 18 % pracujących kobiet).¹⁶

Dalej, rozwój oparty na popycie wewnętrznym preferuje usługi a zatem raczej wzrost zatrudnienia osób o wyższym od przeciętnego poziomie wykształcenia. Zatrudnienie dla potrzeb produkcji przemysłowej, kierowanej zagranicę każe się spodziewać silniejszego wzrostu zatrudnienia na stanowiskach robotniczych, choć od robotników w warunkach restrukturyzacji zapewne będą wymagane wyższe umiejętności zawodowe. Zatem większa musiałaby być rola kształcenia ustawicznego wspomagającego zdobywanie tychże.

Ponieważ pierwsze wiąże się bardziej z wykorzystywaniem nisko kwalifikowanej siły roboczej, a drugie z bardziej równomiernymi zmianami zatrudnienia, można oczekiwać, że bazowanie na popycie wewnętrznym będzie bardziej sprzyać zatrudnieniu osób relatywnie młodszych ze względu na ich lepsze przygotowanie kwalifikacyjne.

13.

Sekcje produkcji, których rozwój ma być szczególnie stymulowany przez działania realizowane w ramach NPR to: inwestycje infrastrukturalne, szczególnie związane z siecią telekomunikacyjną, transportową, urządzeniami ochrony środowiska, inwestycje mieszkaniowe, turystyka, działalność kulturalna, ochrona zdrowia, badania naukowe. Ten wykaz jest pochodną zamierzonych działań służących realizacji priorytetu inwestycje, jak również priorytetów Eksport, Przedsiębiorczość, Innowacyjność. Realizacja priorytetu Zatrudnienie powinna skutkować w rozwoju instytucji obsługujących rynek pracy i w usługach edukacyjnych. Można się spodziewać zatem, że uruchomienie środków finansowych wspierających te dziedziny wykreuje w nich popyt na pracę podczas realizacji programów. Wzrośnie zapewne popyt na pracę w sekcji budownictwo oraz w licznych usługach turystycznych, kulturalnych, badawczych, ochrony zdrowia, edukacyjnych, administracji publicznej. Równomierny rozkład przedsięwzięć z zakresu wymienionych priorytetów między województwa, może dość równomiernie stymulować powstawanie miejsc pracy kreowanych na podstawie wydatków realizujących NPR. Nie gwarantuje to jednak kontynuacji wzrostu, a nawet utrzymania tego zatrudnienia w okresie po zakończeniu planu i ustaniu dopływu środków, ewentualnie po zmianie ich przeznaczenia w następnym okresie. Za dość niebezpieczny dla rynku pracy można uważać taki rozwój sytuacji, który będzie polegał na pojawieniu się w określonym segmencie rynku pracy ale tylko przez określony czas (2007-2013) silnych pracodawców, gotowych na podstawie publicznych środków, zwiększać zatrudnienie przydatnych zawodowo grup pracowniczych, wpływających na podniesienie płac równowagi. Ustanie zasilania tych pracodawców w środki publiczne może spowodować po zakończeniu NPR istotne pogorszenie sytuacji (skumulowane oddziaływanie wyższych kosztów i mniejszego popytu).

Część z wymienionych przedsięwzięć pozostawi „trwale dziedzictwo” w postaci zmian zatrudnienia. Modernizacja sieci transportowej powinna skutkować obniżeniem pracochłonności transportu, rozbudowa sieci telekomunikacyjnej odwrotnie – zwiększeniem zatrudnienia w szeroko rozumianych usługach telekomunikacyjnych, inwestycje ochrony środowiska będą wymagały obsługi, a więc również zatrudnienia. Nie ma żadnych przesłanek,

¹⁶ World Development Indicators 2005 (w:) <http://www.worldbank.org/data/wdi2005/index.html>

by twierdzić, że te zmiany łącznie zwiększą zatrudnienie, mogą spowodować tylko przesunięcia między działami (sekcjami) produkcji. Warto przy tym zauważyć, że wymienione w priorytetach i działaniach sekcje gospodarki zupełnie pomijają przemysł, wzmagająby więc procesy deindustrializacji. Nie ma w tym nic negatywnego, jeśli przewagi komparatywne (konkurencyjne) byłyby w przyszłości lokowane w którejś z wymienionych sekcji gospodarki. Dokument taką przewagę przypisuje głównie turystyce i sieci transportowej, lokując je wśród sekcji wzmagających zdolności eksportowe. Nie wydaje się, żeby to była realna ocena naszych zdolności do tworzenia przewag konkurencyjnych. A może tego problemu trakcie tworzenia NPR w ogóle nie dostrzeżono?

Ocena 5

Wpływ realizacji NPR na instytucje rynku pracy

14.

Instytucje rynku pracy można zdefiniować jako zestaw reguł, przepisów, systemów organizacyjnych, norm kulturowych, które wpływają na funkcjonowanie rynku pracy. Tradycyjnie zaliczane są do nich cztery grupy rozwiązań: zasady dotyczące negocjacji płacowych, system zasiłków dla bezrobotnych i innych świadczeń na ich rzecz, instytucje ochrony zatrudnienia (umów o pracę) oraz opodatkowanie pracy (wielkość klina podatkowego oraz poziom płacy minimalnej). W szerszych ujęciach do instytucji zalicza się nawet regulacje dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, czy regulacje dotyczące mieszkalnictwa, warunkujące mobilność przestrzenną pracujących i bezrobotnych i wiele innych.¹⁷ Badania wskazują, że niska sprawność polskiego rynku pracy, demonstrująca się w szczególności w wysokim i trwałym bezrobociu, może być uwarunkowana instytucjonalnie. Świadczą o tym m.in. wysoka stopa bezrobocia równowagi, niskie przepływy między stanami na rynku pracy i w konsekwencji duża trwałość bezrobocia, jak i niska elastyczność płac względem cząstkowych nierównowag na poszczególnych subrynkach pracy.

Poniżej przedstawiono działania zapisane w NPR, których realizacja może teoretycznie wpłynąć na szeroko rozumiane instytucje rynku pracy

15.

Maksymalizowanie różnicy pomiędzy dochodem z pracy a możliwym o uzyskaniu przez osobę bezrobotną dochodem z pomocy społecznej

System zasiłków¹⁸ dla bezrobotnych i innych instrumentów finansowego wsparcia tej grupy społecznej (np. zasiłki i renty chorobowe, wcześniejsze emerytury, pomoc społeczna, dodatki rodzinne i na dzieci) zmniejsza aktywność zawodową osób w wieku produkcyjnym. Wysoka stopa zastąpienia i długi okres prawa do zasiłku łagodzą finansowe skutki utraty pracy, ponieważ podnoszą oczekiwania płacowe (poziom płacy progowej) i osłabiają intensywność poszukiwania zatrudnienia. Hojny system zasiłków zmniejsza presję wywieraną przez bezrobotnych (*outsiders*) na obniżenie płac do poziomu, który pozwoliłby im znaleźć zatrudnienie.

¹⁷ Aktywne polityki rynku pracy, w tym system publicznych służb zatrudnienia, również są traktowane jako instytucje rynku pracy, z tym, że ich omówienie wyodrębnimy w innym miejscu.

¹⁸ Podstawowymi miernikami charakteryzującymi systemy zasiłków dla bezrobotnych z punktu widzenia ich wpływu na wykorzystanie zasobów pracy są: (i) stopa zastąpienia (*ang. replacement rate*), czyli relacja wysokości zasiłku do poziomu wynagrodzenia otrzymywanego w przypadku podjęcia pracy¹⁹, (ii) długość okresu, w którym bezrobotnemu przysługuje prawo do pobierania zasiłku, jak również (iii) dodatkowe wymogi i sankcje związane z aktywnym poszukiwaniem pracy.

nie. Negatywny wpływ wysokości zasiłków dla bezrobotnych na wydłużanie okresu i podnoszenie stopy bezrobocia powinien zanikać w przypadku wprowadzenia i egzekwowania na bezrobotnych wymogu intensywnego poszukiwania pracy. Efektywne monitorowanie zachowań bezrobotnych w okresach wysokiego bezrobocia jest jednak niezwykle trudne.

Badania empiryczne wykazują, że kluczowa dla wskaźników zatrudnienia jest długość okresu wypłaty świadczeń, zaś znaczenie stopy zastąpienia jest mniejsze (np. Layard i Nickell 1999). Stopa zastąpienia ma natomiast większe znaczenia dla wyjaśnienia bezrobocia krótkookresowego. Łącznie jednak mają duże znaczenie w wyjaśnianiu różnic w poziomie bezrobocia strukturalnego.¹⁹ Ponieważ bezrobocie w Polsce jest oceniane jako w większości strukturalne, to można byłoby uznać, że zmniejszanie wpływu świadczeń na bezrobocie może mieć potencjalnie istotne znaczenie dla jego usuwania. Z drugiej strony jednak świadczenia (zasiłki przedemerytalne i zasiłki dla bezrobotnych) są dostępne bardzo niewielkiej części populacji bezrobotnych, więc prawdopodobnie nie odgrywają dużej roli. W Polsce stopa zastąpienia w latach 1999 – 2003 kształtowała się na poziomie 21%-22%, a więc na ponad dwukrotnie niższym niż średnio w krajach OECD. W przypadku Polski należy też pamiętać, że obecnie tylko ok. 15% bezrobotnych korzysta z zasiłku. Równie dużo osób korzysta ze świadczeń przedemerytalnych, których relacja względem średniej płacy jest o ok. 10 punktów procentowych wyższa niż w przypadku zasiłku. Zarówno niewielki udział bezrobotnych korzystających ze świadczeń w bezrobotnych ogółem, jak i relatywnie niska wysokość samych świadczeń mogą spowodować, że iż w naszym przypadku obniżanie świadczeń może okazać się mało skutecznym instrumentem obniżania bezrobocia.

Natomiast skumulowane świadczenia innego rodzaju (rodzinne, pomocy społecznej) demotywują do aktywności zawodowej w ogóle. Połączone z klinem podatkowym zachęcają do pracy w szarej sferze. To wskazuje, że należy poszukiwać rozwiązań łączących zmniejszanie klina podatkowego ze względnym wzrostem wynagrodzeń w stosunku do świadczeń. Trzeba też koncentrować działania na skracaniu okresu uzależnienia od wypłat świadczeń, gdyż to okres ich wypłacania szczególnie stępią bodźce do podejmowania pracy.

System pasywnej pomocy bezrobotnym (i biernym zawodowo) najslabiej wpływa na podaż pracy mężczyzn w grupie *prime age*, zaś najsilniej w tzw. grupach ryzyka, to jest wśród młodych (15-24 lat), kobiet (25-54 lat) oraz osób starszych (55+). W ich bowiem przypadku szczególnie niska jest różnica między wysokością świadczenia a potencjalnym wynagrodzeniem z pracy, czego efektem jest niska motywacja do poszukiwania i podejmowania pracy.²⁰ Zasiłki najsilniej oddziałują na podaż siły roboczej osób o najniższych kwalifikacjach, którzy stanowią dominującą grupę w populacji polskich bezrobotnych (w 2003 roku ok. 60% bezrobotnych charakteryzowało się wykształceniem zasadniczym zawodowym lub niższym). Można się też spodziewać niekorzystnego oddziaływania długich okresów wypłacania zasiłków w regionach o wysokiej stopie bezrobocia.

Dodatnie efekty zwiększania różnicy między świadczeniami a zarobkami mogą ujawnić się właśnie w grupach wyżej wymienionych, jednak ze względu na „oszczędny” charakter obecnego systemu świadczeń, nie należałoby oczekiwać silnej redukcji bezrobocia, nawet po usunięciu świadczeń dla bezrobotnych. Można raczej liczyć na pewien wzrost aktywności zawodowej w przypadku premiowania (wzrostem dochodów z pracy stosunku do otrzymywanych świadczeń) aktywnych zachowań na rynku pracy u osób aktualnie dochodowo zależnych od świadczeń, biernych zawodowo, lub aktywnych w szarej strefie.

¹⁹ Scarpetta (1996)

²⁰ Carone i in. (2003)

16.

Wdrożenie aktywnej polityki społecznej

Jednym z zasadniczych problemów polskiego rynku pracy ostatnich 5 lat jest szybko rosnąca liczba osób biernych zawodowo lub osób luźno powiązanych z rynkiem pracy. Choć rząd próbował zwiększyć elastyczność rynku pracy poprzez liberalizowanie regulacji prawnych i regularnie obniżał nakłady na aktywną politykę rynku pracy. W rezultacie, ogromnej armii niewykwalifikowanych osób luźno powiązanych z rynkiem pracy nie zaoferowano wystarczających programów podnoszących ich zatrudnialność bądź zmieniających kwalifikacje, ani też nie potrafiiono stworzyć miejsc pracy dla osób nisko kwalifikowanych. Dla części osób pozostających poza pracą pomoc socjalna stała się głównym źródłem dochodów, nie skłaniając ich do bardziej aktywnego poszukiwania pracy, ani – tym bardziej – do zdobycia umiejętności, na które jest popyt na rynku pracy.

Rosnące trudności w uzyskaniu i utrzymaniu pracy zaowocowały naciskiem na pozyskiwanie stałych lub przynajmniej okresowych dochodów, nie związanych z pracą. System ochrony dochodów wyraźnie ewoluuje. Każda możliwość ochrony dochodów, jest skrzętnie wykorzystywana, dlatego, wraz z wprowadzeniem jakiegokolwiek formy socjalnej ochrony, bardzo szybko rośnie liczba osób korzystających z niej. Zwiększają się też zatem wydatki na ten cel, szczególnie jeśli świadczenie ma charakter roszczeniowy. To przyczynia się do niewydolności budżetu. We wczesnych latach 1990-ych osoby, które stykały się z trudnościami na rynku pracy przede wszystkim starały się o wcześniejszą emeryturę²¹ oraz zabiegały o zasiłek dla bezrobotnych i wielokrotnie odnawiały uprawnienia do jego wypłat (przez krótkookresowe zatrudnienie). Już od początku lat 1990-ych powstał nacisk na uzyskiwanie potwierdzenia niepełnosprawności jako podstawy do ubiegania się o renty inwalidzkie.

Stopniowo, ale systematycznie ograniczano w latach 1991-1997 uprawnienia zasiłkowe – z prawa do zasiłku wyłączano kolejne grupy i zaostrzono kryteria jego przyznawania. W efekcie, w 2003 r. z zasiłków korzystało tylko 15,1% bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy (w 2000 r. było ich jeszcze 20,3%) . Ale bardzo duża populacja wycofywała się trwale z rynku pracy – bardzo wiele osób relatywnie młodych decydowało się na przejście na emeryturę – przeciętny wiek przechodzenia na emeryturę w Polsce jest jednym z najniższych – w 2002 r. wynosił 57,2 lat (59,4 lat w przypadku mężczyzn i 56,1 lat w przypadku kobiet). W 1995 roku ponad 1/3 emerytów (ponad 1 mln) znajdowało się w wieku poniżej emerytalnego. Ograniczenia w dostępie do wcześniejszych emerytur, wprowadzone w 1997 r. zaowocowały zmniejszeniem tej liczby do około 1/4 w 2002 r. (880 tys.).

Sumując, trzeba podkreślić, że ogromny napływ osób do korzystania z rozmaitych form świadczeń nie wynikał w latach 1998-2003 z rozbudowania uprawnień socjalnych ani ze wzrostu ich dochodowej atrakcyjności. Wręcz odwrotnie, obserwowaliśmy stopniowe wprowadzanie regulacji, które powinny obniżyć zainteresowanie takimi świadczeniami i wręcz utrudniały dostęp do nich. A jednak nie powodowało to zwiększenia aktywności na rynku pracy. Realne przeszkody w podejmowaniu pracy były silniejsze.

Stąd wydaje się, że właśnie działania w zakresie aktywnej polityki społecznej, nie ograniczającej się jedynie do biernego zapewniania dochodów osobom nie uzyskującym dochodów z pracy sa absolutnie kluczowym czynnikiem mogącym wpłynąć na sytuację na rynku pracy. Niestety w NPR brakuje wskazania konkretnych działań, jakie miałyby aktyw-

²¹ W 1997 r. ogólne rozwiązanie w postaci prawa do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę zostało zniesione, stopniowo wygasają również grupowe prawa do wcześniejszych emerytur. W ich miejsce dla osób w wieku przedemerytalnym, które były bezrobotne, wprowadzono zasiłki i świadczenia przedemerytalne. W 2002 r. ze zlikwidowano zasiłki przedemerytalne, chcąc zapobiec lawinowemu wzrostowi populacji korzystających z nich. W ramach porządkowania systemu ubezpieczeń społecznych zaostrzono kryteria kwalifikowania osób do różnych kategorii niepełnosprawności, co ogranicza możliwość skorzystania z renty inwalidzkiej.

nie przeciwdziałac wykluczeniu społecznemu. Do najbardziej skutecznych należałyby najprawdopodobniej inicjatywy edukacyjne oraz promujące szeroko rozumiana mobilność.

16.

Zmniejszanie różnicy między podatkowym i paropodatkowym obciążeniem pracy a opodatkowaniem kapitału

Działania te polegają zasadniczo na obniżaniu pośrednich kosztów pracy i zmniejszeniu klina podatkowego (pkt. 237) przyczyniają się zmniejszenia różnicy między płacą brutto i netto. Z jednej strony ma to przyczynić się do wzrostu podaży pracy po stronie siły roboczej (spadek względnej atrakcyjności dochodów socjalnych) a także do zwiększenia popytu na pracę po stronie pracodawców, którzy przy wysokim klinie podatkowym często dokonują substytucji drogiej pracy tańszym kapitałem.

Badania pokazują, iż wysokość kosztów pracy (klina podatkowego) ma istotny wpływ poziom stopy bezrobocia, w tym w szczególności na poziom bezrobocia strukturalnego. Oszacowania elastyczności bezrobocia względem pozapłacowych kosztów pracy w krajach OECD silnie się wahają: od 0,018 do 0,15, zaś w odniesieniu do bezrobocia równowagi na poziomie ok. 0,1.²² Z drugiej strony opodatkowanie pracy jest istotną zmienną oddziaływającą na stopę zatrudnienia. Obniżenie opodatkowania (i oskładkowania) wynagrodzeń o 1 punkt procentowy może spowodować zwiększenie stopy zatrudnienia nawet o 0,25 p.p. Niższe rezultaty mówią o zwiększeniu stopy zatrudnienia o 0,17 p.p.²³

Skutki posunięć polegających na zmniejszeniu pozapłacowych kosztów zatrudnienia mogą być szczególnie istotne dla osób o niskich kwalifikacjach, którzy dominują w populacji bezrobotnych w Polsce, w tym w bezrobociu długotrwałym a także w przypadku osób młodych, nie legitymujących się długim doświadczeniem zawodowym, którym pracodawcy oferują niskie wynagrodzenia. W ich przypadku mamy do czynienia z najsilniejszym negatywnym efektem klina podatkowego. W przypadku mężczyzn z grupy 25-55 lat efekty zatrudnieniowe obniżki podatkowego obciążenia wynagrodzeń okazywały się stosunkowo niewysokie, ale były silne dla młodszych i starszych roczników i dla kobiet. Wziąwszy pod uwagę, że niskie stopy zatrudnienia koncentrują się właśnie w tych grupach (np. w 2003 roku stopa zatrudnienia osób w wieku 15-24 wynosiła 19% wobec 36,7% w Unii Europejskiej), dążenie do obniżenia pozapłacowych kosztów wydaje się pożądane i ze wszelkich miar zasługuje na poparcie.

Wstępny projekt NPR 2007-2013 niestety nie formułuje bardziej szczegółowych poczynań, które miałyby być podjęte w tym zakresie. Ponieważ klin podatkowy w 2002 r. w Polsce wynosił 41,4 proc. (analogiczny wskaźnik dla UE przed rozszerzeniem sięgał 37,8 proc

²² Nickell (1997) i Nickell i Layard (1999) oszacowali poziom elastyczności stopy bezrobocia względem pozapłacowych kosztów pracy jako 0,026 – 0,027. Blanchard i Wofers (2000), że podwyższenie klina podatkowego o 1 punkt procentowy podnosi stopę bezrobocia o 0,018 punktu procentowego, zaś Nickell i in. (2002), że 1% wzrost klina powoduje wzrost stopy bezrobocia o 0,151 punktu procentowego. Pozapłacowe koszty pracy statystycznie istotnie determinują wysokość stopy bezrobocia długookresowego i bezrobocia strukturalnego. Elmeskov i in. (1998) szacuje, że w krajach OECD w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych wzrost pozapłacowych kosztów pracy o jeden punkt procentowy podnosi NAWRU o 0,1 punktu procentowego, podobnie ocenia Scarpetta (1996) wpływ klina podatkowego na stopę bezrobocia długookresowego.

²³ Badania Nickella z 1997, 1999 (z Layardem) i 2002 roku dla 20 krajów OECD pokazują, że obniżenie opodatkowania pracy o 1 punkt procentowy powinno doprowadzić do wzrostu stopy zatrudnienia aż o 0,25 punktu procentowego. Nieco niższy parametr (0,17) otrzymał Estevao, który w 2003 badał determinanty stopy zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw w 15 krajach OECD, dla lat 1992 – 2000.

– MGiP) i wynikał głównie z finansowania wysokich transferów socjalnych dla rosnącej grupy nieaktywnych zawodowo, to trudno przypuszczać, żeby przyczyny jego istnienia uległy radykalnemu osłabieniu. Wręcz odwrotnie w latach 2007-2013 relacja populacji osób w wieku poprodukcyjnym do osób w wieku produkcyjnym powiększy się w stosunku do stanu obecnego. To zaś oznacza, że do osłabienia jego negatywnego oddziaływania należałoby podejść selektywnie i obniżkę zastosować do grup najbardziej narażonych na nie posiadanie pracy wskutek zawyżenia kosztów pracy przez podatki i paropodatki.

17.

Zmiany przepisów prawa pracy ułatwiające zatrudnienie w tym rozwijanie alternatywnych form zatrudnienia

Trudno wskazać jednoznacznie obszar owych ułatwień w odniesieniu do przepisów prawa pracy – badania na ten temat wskazują, że w Polsce dokonał się znaczny postęp w liberalizacji rynku pracy od strony prawnej – pod tym względem zmierzamy w kierunku bardziej liberalnym niż większość krajów UE, co może dobrze rokować z punktu widzenia perspektyw bardziej elastycznego funkcjonowania rynku pracy i potencjalnie większego zatrudnienia. Najbardziej etatystyczne rozwiązania dotyczą procedur zwolnień grupowych, hamujących procesy restrukturyzacyjne. We *Wstępnym projekcie NPR 2007-2013* nie określono jednak, na czym owe usprawnienia mają polegać.

18

Poprawa warunków działania przedsiębiorstw

Tworzenie sprzyjających warunków dla zatrudnienia w małych i mikro- przedsiębiorstwach

Usprawnienie procesu inwestycyjnego

Rozwój przedsiębiorczości

Projekt NPR zakłada między innymi usprawnienie i uproszczenie regulacji prawnych, w tym dotyczących procesu inwestycyjnego, co może znacząco ułatwić tworzenie nowych inwestycji i tworzenie miejsc pracy z tym związanych. Jedną z najczęściej wymienianych barier dla przedsiębiorczości, w tym dla rozwoju zatrudnienia, są trudności proceduralne i prawne. Ich zmniejszenie może istotnie wpłynąć na skłonność pracodawców do zatrudnienia pracowników.

Struktura zatrudnienia w Polsce jest dość stabilna jeśli chodzi o wielkość firmy. W 2003 roku ok. 37% pracujących pracowało w firmach najmniejszych (1-5 osób), zaś ok. 50% w firmach zatrudniających do 20 osób. Porównanie z krajami OECD, czy UE jest o tyle utrudnione, że tam jako małe są uznawane firmy o większym potencjale niż polskie. Niemniej wydaje się, że pewien wzrost zatrudnienia w tych przedsiębiorstwach mógłby jeszcze nastąpić.

Brak konkretnych środków przedsięwziętych w celu ułatwień działalności firm, w tym na polu inwestycji, jak i ogólna, metodologiczna trudność w przełożeniu tych rozwiązań na efekty rynku pracy pozwalają jedynie stwierdzić, że są to poczynania pożądane o prawdopodobnym dodatnim skutku dla wzrostu zatrudnienia i mobilności na rynku pracy.

Struktura osób zakładających małe firmy w Polsce sugeruje, że rozwój drobnej przedsiębiorczości obejmie głównie osoby lepiej niż przeciętnie wykształcone, z co najmniej kilkuletnim doświadczeniem nabytym w trakcie wcześniej wykonywanej pracy. Miejsca pracy najemnej w tym sektorze natomiast są adresowane raczej do osób gorzej wykształconych, młodych. Zarówno w przypadku tworzenia, jak i zatrudnienia najemnego, małe firmy dotychczas stwarzają większe szanse pracy dla mężczyzn niż dla kobiet. Kobiety zatem wymagałyby większego wsparcia w programach promujących przedsiębiorczość.

19.

Zwiększenie roli partnerstwa społecznego dla zapewnienia równowagi na polskim rynku pracy

Dialog społeczny w Polsce pozostaje w Polsce mniej rozwinięty niż w innych krajach UE.. Trójstronny dialog między rządem, związkami zawodowymi i pracodawcami wyraźnie dominuje nad innymi formami dialogu społecznego. Odbywa się on głównie na poziomie krajowym. Ostatnie wydarzenia (rozwój dialogu na poziomie regionalnym – w ramach regionalnych komisji dialogu społecznego – i na poziomie sektorowym – w ramach trójstronnych zespołów sektorowych) wskazują na wyraźny postęp w procesie budowy efektywnej infrastruktury instytucjonalnej i prawnej dialogu społecznego w sprawach rynku pracy i zatrudnienia w Polsce.

Problem ograniczonej roli partnerów społecznych nie leży w podstawach prawnych dla ich aktywnego udziału, a raczej dotyczy kwestii wewnątrz poszczególnych stron dialogu. Wydaje się, że zarówno związki zawodowe, jak i organizacje pracodawców w Polsce pozostają wciąż zbyt mało dojrzałe, aby zrównoważyć w swoich stanowiskach potrzebę bezpieczeństwa społecznego i potrzebę elastyczności rynku pracy. Związki zawodowe koncentrują się na walce o zachowanie uprawnień socjalnych pracowników (choć nie tylko), zaś pracodawcy podkreślają znaczenie elastyczności rynku pracy jako kluczowego środka służącego rozwiązaniu problemów ekonomicznych polskiej gospodarki (bezrobocie). Jak na razie, nie zadały sobie one trudu, aby pogodzić w swoich programach oba te cele. Jak pokazują doświadczenia innych krajów (porozumienia społeczne w Hiszpanii, w Holandii), dopóki partnerzy społeczni nie są gotowi na kompromis w tej kwestii, nie ma szans na skuteczne rozwiązanie problemów społecznych i ekonomicznych zarazem.

Cechą charakterystyczną stosunków pracy w Polsce jest niski poziom synchronizacji negocjacji płacowych zarówno po stronie związkowej, jak i pracodawców na każdym szczeblu gospodarki. Nie sprzyja to wypracowaniu jednolitych stanowisk partnerów społecznych i jak wykazuje doświadczenie innych krajów pogłębia trudności w prawidłowym pogodzeniu wysokiego zatrudnienia i wysokich płac. Ale może być zaletą w kształtowaniu płac zapewniających korzystne wyniki rynku pracy. Międzynarodowe badania empiryczne bowiem, przeprowadzane głównie na próbie krajów OECD, wyraźnie pokazują, iż im wyższy stopień koordynacji negocjacji płacowych, tym niższa stopa bezrobocia²⁴, i wyższy wskaźnik zatrudnienia²⁵. Trudno jednak przełożyć wyniki tych badań na konkretne zależności ilościowe z racji umownej konstrukcji zmiennej wyjaśniającej. Decentralizacja stanowienia płac wydaje się szczególnie uzasadniona, jeśli trwają istotne i silne procesy restrukturyzacyjne. Zróżnicowanie płac i dostosowanie ich do zróżnicowanych parametrów na poszczególnych subrynkach pracy jest warunkiem wysokiej płynności między nimi.

W tej sytuacji inicjowanie przez NPR poczynań zmierzających do zwiększania roli partnerstwa społecznego może być wielce dyskusyjne. Wymagałoby bowiem odpowiedniego, ekonomicznie uzasadnionego, podejścia partnerów społecznych do kwestii negocjacji płac, akceptacji ich zróżnicowania i czynników usprawiedliwiających to zróżnicowanie. Aktualnie nic nie wskazuje na takie nastawienie. Nie wydaje się, by próba realizacji takiego zapisu (o wzmocnieniu dialogu), bez spełnienia ww. warunków mogła poprawić sytuację na rynku pracy, zaś niebezpieczeństwo pogorszenia jest poważne.

Z drugiej strony wykorzystanie doświadczenia partnerów społecznych w tworzeniu mostu między starym a nowym zatrudnieniem w warunkach natężonej restrukturyzacji zwiększa akceptację zmian tworząc poczucie bezpieczeństwa. Dlatego jest usilnie poszukiwana forma współpracy między nimi zapewniająca takie działania np. w postaci zawarcia „Paktu dla zatrudnienia i konkurencyjności”.

²⁴ Elmeskov i in. 1998, Blanchard i Wolfers 2000, Fitoussi i in. 2000, Nickel i in. 2002

²⁵ Scarpetta 1996, Nickell 1997, Nickell i Layard 1999, Nickell i in. 2002

20.

Tworzenie przyjaznego środowiska prawno-instytucjonalnego dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego,

Rozwój zasobu dostępnych mieszkań na wynajem realizowanych przez sektor prywatny i „non-profit”

Pobudzenie ruchu mieszkaniowego (migracji mieszkaniowej)

Polscy pracownicy i bezrobotni charakteryzują się generalnie dość niską mobilnością przestrzenną, co w warunkach wysokich różnic między lokalnymi rynkami pracy przyczynia się do utrzymywania się wysokiego niedopasowania strukturalnego.²⁶

Jedną z głównych barier dla mobilności jest brak dostępu do mieszkań, zwłaszcza dla osób mało i średnio zarabiających. Czego przyczyną są z kolei ograniczenia finansowe, brak oszczędności i zdolności kredytowej u znacznej części osób. Stąd nawet takie działania, jak usprawnienie procesu inwestycyjnego, tworzenie przez gminy uzbrojonych terenów pod budownictwo mieszkaniowe, podniesienie bezpieczeństwa transakcji finansowej mogą być środkami, które nie doprowadzą do zauważalnej zmiany sytuacji na rynku pracy. W sytuacji, gdy większość osób chcących zakupić mieszkanie nie dysponuje wymaganym minimalnym wkładem finansowym, nawet stworzenie efektywnego systemu wspierania finansowania budownictwa czy stworzenie korzystnego otoczenia fiskalnego dla inwestujących w nowe mieszkania może okazać się niewystarczające (patrz: punkt 138 NPR), Skutki takich działań trudno przewidzieć, zwłaszcza w zakresie ilościowym, w sytuacji, gdy niewiadome jest jakiego typu miałyby to być zachęty fiskalne czy w jakim stopniu państwo wspierałoby system finansowania budownictwa.

Choć potrzeba wyżej wymienionych działań nie może być podważana, to jednak warto zwrócić uwagę na niejednakową rolę wspierania budownictwa w zależności od tego, gdzie się ono dokona. Wzrost dostępności mieszkań na wynajem jest bowiem pilną potrzebą regionów, gdzie rynek pracy jest stosunkowo najlepszy, lub będzie takim w związku z podejmowaniem przedsięwzięć rozwojowych. Tam powinien następować napływ ludności podejmującej pracę. Z kolei wspieranie budownictwa w regionach odpływowych nie wpłynie dodatnio na funkcjonowanie rynku pracy. Środki zatem nie powinny być rozproszone równomiernie na terytorium kraju.

Podobnie w przypadku budownictwa na wynajem istnieje obawa, że nawet zwiększenie podaży tego typu mieszkań (budowanych zarówno w systemie publicznym (TBS) jak i prywatnym²⁷ może nie doprowadzić do obniżki czynszu wystarczającej do zwiększenia efektywnej dostępności mieszkań i poprawy mobilności przestrzennej na rynku pracy. Warto zauważyć cenną inicjatywę, jaką jest tworzenie ponadlokalnych TBS umożliwiających migrowanie za pracą.

Obniżenie czynszów może dokonać się także w wyniku pewnych zmian prawno-instytucjonalnych służących wprowadzeniu maksymalnej części istniejących zasobów mieszkaniowych na otwarty rynek najmu. W ramach działań tych zapisano także obniżenie kosztów transakcyjnych związanych ze sprzedażą i zakupem mieszkań. Koszty pozostają na wysokim poziomie (średnio ok. 7,5% wartości transakcji), wydaje się jednak, że to nie głównie koszty transakcyjne, ale wysokie ceny mieszkań skutecznie blokują mobilność przestrzenną siły roboczej w Polsce. Oczywiście to nie znaczy, że nie należy rezygnować nawet z częściowego obniżenia kosztów transakcji.

²⁶ Socha, Sztanderska Podstawy bezrobocia strukturalnego w Polsce, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2000, Growth, Employment and Living Standards In Pre-Accession Poland, The World Bank, 2004.

²⁷ Część działań zastrzeżono do dyspozycji sektora publicznego i spółdzielczego, co wydaje się zdecydowanie niewystarczające (pkt. 135, 194).

21.

Wspieranie rozwoju nowoczesnego transportu miejskiego i podmiejskiego

Wspieranie rozwoju transportu podmiejskiego mogą w pewnym zakresie przyczynić się do poprawy mobilności przestrzennej bezrobotnych. Badania dotyczące dojazdów do pracy wskazują, iż w przypadku dużych aglomeracji miejskich bezrobotni dojeżdżają do pracy nawet z miejscowości oddalonych o 100 km. Poprawa dostępności tego transportu, obniżenie jego kosztów oraz skrócenie czasu dojazdu może zwiększyć dostępność zatrudnienia, w szczególności dla osób najmniej zarabiających – młodych i/lub z niskimi kwalifikacjami. Raczej jest środkiem wspierającym zatrudnienie mężczyzn, a jeśli kobiet, to poza okresem intensywnych obowiązków macierzyńskich, ponieważ w tym czasie kobiety cechuje ograniczanie czasu przeznaczanego na pracę, stąd i relatywnie małe ich zainteresowanie podejmowaniem pracy poza miejscem zamieszkania.

Ocena 6

Wpływ realizacji NPR na prowadzenie aktywnej polityki rynku pracy

22.

Podstawowymi narzędziami aktywnej polityki rynku pracy²⁸ są: pośrednictwo pracy, szkolenia oraz subsydiowanie zatrudnienia. Należy także pamiętać o specjalnych programach skierowanych do osób młodych (np. Program Pierwsza Praca) i niepełnosprawnych, które składają się z wcześniej wymienionych instrumentów (głównie szkoleń i dotacji) ale specjalnie ukierunkowanych. Aktywna polityka rynku pracy jest odpowiedzią na niesprawność samoczynnego funkcjonowania rynku ale można też zetknąć się z opinią, że jest środkiem usuwania negatywnych konsekwencji ingerencji państwa w działanie tego rynku za pośrednictwem np.. regulacji prawa pracy, wynagrodzeń, podatków, świadczeń i innych.

23.

Aktywne pośrednictwo pracy

Pośrednictwo pracy ma na celu przede wszystkim poprawę przepływu informacji o wolnych miejscach pracy. W ten sposób przyczynia się do redukcji bezrobocia frykcyjnego, na które istotny wpływ ma szybkość przepływu danych o wakatach. Pośrednictwo pracy może także aktywizować cały zasób siły roboczej. Bezrobotnym ułatwia poszukiwanie zatrudnienia, a pracującym – przechodzenie z mniej do bardziej opłacanych miejsc pracy. Dobrze funkcjonujące pośrednictwo jest szczególnie ważne dla osób długookresowo bezrobotnych, z reguły zniechęconych długotrwałym lub bezskutecznym poszukiwaniem pracy. Poza tym aktywne pośrednictwo pozwala na skuteczniejsze monitorowanie zachowań bezrobotnych i eliminowanie z rejestrów tych spośród nich, którzy nie poszukują pracy. Mimo, że nie jest łatwo (w porównywalny międzynarodowo sposób) wyodrębnić spośród wydatków na służbę zatrudnienia te wydatki, które bezpośrednio finansują pośrednictwo pracy, dostępne analizy pozwalają stwierdzić, iż pośrednictwo pracy należy do jednej z najtańszych form aktywnej pomocy bezrobotnym, a jednocześnie jest instrumentem bardzo

²⁸ „Podstawowym założeniem prowadzenia przez państwo aktywnej polityki na rynku pracy jest chęć zwiększenia wykorzystania zasobów pracy poprzez oddziaływanie państwa na wzrost zatrudnienia lub spadek bezrobocia.

efektywnym (Martin 2000)²⁹ i w sposób istotny przyczynia się do ograniczenia skali bezrobocia w krajach OECD.

Doświadczenie międzynarodowe wskazuje, że pozytywne efekty pośrednictwa pracy mogą być uzyskiwane przede wszystkim poprzez doradztwo zawodowe, konsultacje w zakresie metod poszukiwania pracy w różnych okresach bezrobocia, monitoring aktywnego poszukiwania pracy przez bezrobotnych, a także finansowe zachęty do znalezienia zatrudnienia przez bezrobotnych we własnym zakresie (np. bony zatrudnieniowe). Na nich należałoby skoncentrować środki NPR.

W przypadku obniżenia tempa rozwoju gospodarczego i wzrostu bezrobocia aktywne pośrednictwo pracy okazuje się jednak niestety mało efektywne, natomiast w sytuacji przyspieszania wzrostu gospodarczego i spadku bezrobocia pozytywne rezultaty można zauważyć dużo częściej. Dotychczasowe nieliczne analizy działalności sprywatyzowanych systemów pośrednictwa pracy wskazują na ich większą skuteczność w zapewnianiu wakatów, a także na niższe ogólne koszty działalności (OECD 2003, Bruttel 2004). Zatem proponowane zmiany i wsparcie udzielane aktywnemu pośrednictwu mogą okazać się pozytywne, choć zależne od dynamiki gospodarczej. Tym bardziej, że dotychczas w Polsce pośrednictwo pracy jest pozostawione na marginesie działań związanych z rynkiem pracy. Polska jednak należy do krajów wydających na ten cel najmniej spośród wszystkich krajów OECD.

Dostępne analizy pozwalają stwierdzić, że pośrednictwo pracy jest w porównaniu z innymi politykami skuteczne i tanie oraz może przyczynić się do ograniczenia bezrobocia. Rozkład tego efektu według płci, wieku czy wykształcenia pracowników będzie zależał od struktury osób, które uzyskają w wyniku realizacji tego działania dostęp do aktywnego pośrednictwa pracy i będą z niego korzystały. Podobnie, jeśli chodzi o rozkład efektów według klasy miejscowości oraz regionów. W ramach tego kierunku działań wymienione są osoby z grup znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji w tym młodzież, absolwenci, osoby niepełnosprawne, kobiety, osoby starsze, imigranci, mniejszości etniczne i narodowe oraz mieszkańcy obszarów wiejskich i miasteczek. Można więc oczekiwać, że to właśnie te grupy skorzystają najbardziej na realizacji tego kierunku działania. Z drugiej strony jednak, aktywne pośrednictwo powinno obejmować wszystkie grupy, gdyż tylko wtedy jest skuteczne. W przeciwnym przypadku pośrednictwo publiczne traci wiarygodność dla pracodawców, gdyż koncentruje się na gorzej postrzeganych zasobach pracy, szukając atrakcyjniejszych pracowników będą skłonni omijać system publiczny, czy wspomagany ze środków publicznych, zaś osoby z niego korzystające mogą podlegać stygmatyzacji.

24.

Wzmacnianie zdolności publicznych służb zatrudnienia o skutecznego oddziaływania na rynek pracy

Zapewnienie dostępu o publicznego systemu informacji i poradnictwa zawodowego

W ostatnich 5 latach stopniowo dochodziło do decentralizacji uprawnień do prowadzenia polityki rynku pracy. Samorządowa reforma ustrojowa spowodowała, że głównymi decydentami, organizatorami i wykonawcami aktywnej polityki rynku pracy stały się jednostki samorządowe i ich władze. Wydaje się, że posunięcie mające na celu zbliżenie decyzji o tym, jakie polityki i jakimi metodami wdrażać w lokalnych, znacznie zróżnicowanych warunkach, niesie ze sobą szanse na lepsze dostosowanie narzędzi do lokalnych problemów i tym sa-

²⁹ Należy pamiętać jednak, że oszacowanie faktycznych kosztów pośrednictwa pracy w ujęciu międzynarodowym jest jednak trudne, ponieważ dostępne dane (np. OECD) nie pozwalają na rozdzielenie wydatków na właściwe pośrednictwo pracy od ogólnych kosztów funkcjonowania publicznych urzędów pracy.

mym – szansę na zwiększenie jej skuteczności. Z drugiej strony, istnieją lokalne samorządy i rady zatrudnienia bardzo pasywne w swoich działaniach, wyraźnie nie doceniające pozytywnych długookresowych skutków konsekwentnie prowadzonej polityki rynku pracy a przez to nastawione na różne doraźne efekty np. wynikające z rzeczowych skutków robót publicznych. Lokalne władze samorządowe – przy braku tradycji i niskiej spójności społecznej w wielu regionach kraju – nie zawsze dostatecznie dobrze rozumieją i reprezentują interes bezrobotnych. Często też nie są dość skuteczne w podejmowanych działaniach. Pod tym względem obserwuje się duże zróżnicowanie w skali kraju.

Wydaje się, że jednym z najpoważniejszych problemów efektywnej polityki dostosowywania kwalifikacji do wymagań rynku pracy osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem jest poziom funkcjonowania służb zatrudnienia. Konieczne jest zapewnienie dobrej koordynacji ich pracy w skali kraju, upowszechnienie skutecznych metod działania, zwiększenie ich fachowości oraz odpolitycznienie (służby zatrudnienia w dużym stopniu są zależne od bieżących, politycznych rozstrzygnięć lokalnych władz samorządowych). Służby wymagają także doinwestowania, przede wszystkim w zakresie wzrostu kwalifikacji i poziomu kapitału ludzkiego osób w niej zatrudnionych. Istnieją szacunki, które mówią, że 1/3 z około 17 000 pracowników służb zatrudnienia to bezrobotni zatrudnieni w ramach prac interwencyjnych. Niski poziom kwalifikacji i częsta rotacja pracowników negatywnie wpływają na jakość usług zatrudnienia w Polsce. Rozważyć można także stworzenie prywatnego systemu pośrednictwa pracy (patrz: ocena ot. aktywnych polityk rynku pracy).

Przy tak ogromnej liczbie bezrobotnych i niedoinwestowaniu służb zatrudnienia nieskuteczny okazał się dotychczasowy system obiegu informacji (np. łączenie ofert pracy i poszukujących pracy, przepływ informacji o ofertach między sąsiadującymi powiatami). Konieczne wydaje się zatem stworzenie nowego systemu, opierającego się o dostęp publiczny. Sytuacja w tym zakresie może ulec znaczącej poprawie po rozpowszechnieniu się wdrażanego obecnie nowego systemu obsługi informatycznej urzędów pracy, w tym dostępnego dla wszystkich portalu PSZ. Z pewnością znacznie trudniej rozwiązać będzie kwestię powszechnego dostępu absolwentów, uczniów i bezrobotnych do poradnictwa zawodowego. Problemem jest nie tylko liczba doradców, ale także jakość tego poradnictwa i podstawy dotyczące np. prognoz popytu na pracę, na jakich miałyby się ono opierać. Projekt NPR niestety jasno nie wskazuje i nie preferuje działań, które poprawiłyby dostęp do informacji uczestników rynku pracy (bezrobotnych, pracujących, pracodawców) oraz publiczne służby zatrudnienia, a jest to warunek zmniejszenia kosztów transakcyjnych na rynku pracy, a zatem i wzrostu zatrudnienia.

25.

Subsydiowanie zatrudnienia

Subsydiowanie zatrudnienia może polegać na zmniejszaniu kosztów pracy ponoszonych przez pracodawcę lub na zwiększaniu dochodu otrzymywanego przez pracownika. W pierwszym przypadku instrument oddziałuje na zwiększenie popytu na pracę, zwłaszcza na pracę osób o niskich kwalifikacjach i o niskiej wydajności. W drugiej sytuacji, subsydiowanie zatrudnienia podnosi podaż pracy. Najczęstszym sposobem zwiększania atrakcyjności zatrudnienia w porównaniu do bycia osobą bezrobotną lub nieaktywną zawodowo jest zmniejszanie pozapłacowych kosztów pracy ponoszonych przez pracownika.

Spośród wszystkich instrumentów aktywnej polityki, subsydiowanie zatrudnienia jest może w największym stopniu wiązać się z negatywnymi efektami. Tworzenie zatrudnienia może dokonywać się kosztem pracujących w sektorze niedotowanym, np. poprzez zwiększone obciążenia wynagrodzeń w celu sfinansowania kosztów programu. Subsydiowanie nowych miejsc pracy może zachęcać przedsiębiorstwa do zwalniania dotychczasowych pracowników i zatrudniania na ich miejsce osób korzystających z dofinansowania ze środków

publicznych. Łączne występowanie tych efektów może powodować, że uzyskiwany przyrost zatrudnienia netto może okazać się niewielki, a wpływ subsydiowania zatrudnienia na zwiększanie szans na znalezienie pracy znikomy lub ujemny.

Badania empiryczne bądź próbują oszacować wpływ poszczególnych programów na szanse znalezienia i utrzymania pracy oraz na poziom wynagrodzeń uczestników, bądź oszacować zagregowane efekty netto aktywnych programów rynku pracy, a zatem zmian poziomu współczynnika zatrudnienia oraz stopy bezrobocia.

Programy subsydiowania zatrudnienia skierowane są w szczególności do osób długotrwale bezrobotnych, charakteryzujących się niskimi kwalifikacjami, a przez to mających największe problemy ze znalezieniem stałej pracy. Mogą także pomagać w wyciąganiu z tzw. pułapki bezrobocia lub pułapki nieaktywności. Przegląd wyników badań empirycznych dotyczących efektywności subsydiowania miejsc pracy pokazuje, że jest to raczej mało efektywny sposób zwiększania zatrudnienia.³⁰ Porównanie poniesionych kosztów z osiągniętymi efektami mówi, że subsydiowanie zatrudnienia należy do bardzo drogich narzędzi aktywnej polityki rynku pracy³¹. Polskie statystyki (sprawozdania) urzędów pracy niestety nie nadają się do weryfikacji skuteczności prac subsydiowanych, ponieważ operują wyłącznie liczebnościami bezrobotnych, którzy po zakończeniu programu nie zostają ponownie zarejestrowani, ale to nie oznacza że kontynuują pracę (a nie stali się biernymi), nie pozwalają również ocenić – na podstawie grup kontrolnych o tych samych lub zbliżonych cechach, czy skuteczność programów jest, czy też nie jest wynikiem samoselekcji bezrobotnych, którzy i bez pomocy pracy subsydiowanej podjęliby zatrudnienie.

Specyficzną formą subsydiowania zatrudnienia są roboty publiczne, polegające najczęściej na bezpośrednim tworzeniu miejsc pracy przez instytucje rządowe lub samorządowe. Organizowanie robót publicznych ma bardziej na celu minimalizowanie konsekwencji utraty pracy i spadku poziomu dochodów bezrobotnych niż zwiększanie szans na znalezienie stałego zatrudnienia. Bezpośrednim efektem uczestnictwa w takich programach jest przejściowe obniżenie liczby zarejestrowanych bezrobotnych, natomiast badania empiryczne nie wskazują, aby roboty publiczne w jakikolwiek sposób zwiększały prawdopodobieństwo znalezienia pracy przez bezrobotnych w przyszłości. Fretwell i in. (1999) wykazali, że niektórych przypadkach (Polska, Czechy) wpływ robót publicznych na szanse znalezienia pracy przez bezrobotnych może okazać się nawet negatywny, co można tłumaczyć powstawaniem negatywnego sygnału o niskich kwalifikacjach bezrobotnego dla przyszłych pracodawców. Być może jest to też efekt koncentracji w tym programie osób o nieobserwowalnych statystycznie cechach, które są przeszkodą w podejmowaniu regularnego zatrudnienia.

³⁰ Martin i Grubb (2001) pokazują, że po upływie okresu subsydiowania jedynie 10% bezrobotnych uczestniczących w tych programach kontynuowało zatrudnienie. W badaniach polskich wyniki były częściowo rozbieżne. Z danych 1994 wynikało, że najefektywniejszymi okazywały się szkolenia, ujemne rezultaty pojawiały się przy robotach publicznych (Góra, Socha, Sztanderska 1995), z danych 1996 r. że pozytywne efekty osiągnano przy pracach interwencyjnych (Kaczorowski, Tokarski 1998). Inne badania (Golinowska 1998) wskazują, że monitorowanie sytuacji bezrobotnych po zakończeniu udziału w programie przez dłuższy czas doprowadza do ujawnienia ich malejącej skuteczności.

³¹ Podniesienie efektywności tego instrumentu wymagałoby skoncentrowania uwagi na konkretnej grupie bezrobotnych oraz zwiększenia monitoringu wobec pracodawców. Z tym jednak wiążą się dwa problemy. Po pierwsze, uczestnictwo w programach skierowanych do bezrobotnych o szczególnie dużych problemach ze znalezieniem zatrudnienia może stanowić silny negatywny sygnał dla potencjalnych pracodawców o rzeczywistych kwalifikacjach ich uczestników. Po drugie, doświadczenie pokazuje, że wprowadzanie rygorystycznej kontroli zachowania pracodawców lub nakładanie dodatkowych ograniczeń odnośnie zwolnień subsydiowanych pracowników po zakończeniu programu istotnie zmniejsza ich zainteresowanie tworzeniem dotowanych miejsc pracy.

26.

Szkolenia

W przypadku szkoleń porównanie międzynarodowe (np. OECD 2004) wskazuje, że w krajach charakteryzujących się większym odsetkiem pracowników biorących udział w szkoleniach zawodowych obserwuje się wyższe współczynniki zatrudnienia i aktywności zawodowej. Szkolenia dla bezrobotnych należą do najdroższych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, a w Polsce, co zaskakuje, są środkiem tanim (Sztanderska, Minkiewicz 1996). Prawdopodobnie szkolenia w naszym wydaniu cechują się krótszym czasem, niższym oprzyrządowaniem, mniejszą indywidualizacją itp. Tymczasem badania³² wskazują, że skuteczność programów szkoleniowych jest ściśle uzależniona od formy jej prowadzenia. Najbardziej zwiększają ich skuteczność (Martin i Grubb 2001): (1) precyzyjne określenie docelowej grupy, do której kierowane jest szkolenie (2) program szkoleniowy powinien być adresowany do niewielu osób, gdyż w przeciwnym przypadku staje się zbyt uniwersalny i w konsekwencji przestaje być dopasowany do indywidualnych potrzeb i możliwości uczestników, (3) przedmiot szkolenia musi precyzyjnie odpowiadać popytowi na określone kwalifikacje na rynku pracy. Porównawcze badania dla krajów OECD wskazują, że szkolenia należą do jednych z bardziej efektywnych wśród ALMP sposobów zwiększania zatrudnienia i podnoszenia wydajności pracy (Kluve i Schmidt 2002). Zatem, gdy w ramach NPR skierowane zostaną na nie zwiększone środki, mogą okazać się skuteczne ale pod warunkiem, że szkolenia będą mieć formę zapewniającą ich skuteczność. Forma powinna być kryterium przyznawania środków na konkretne programy. Obecnie obserwuje się, że kryterium uruchamiania programów szkoleniowych jest ich koszt, a to nie gwarantuje ich długookresowej skuteczności.

27.

Makroekonomiczne efekty programów aktywnych

W badaniach makroekonomicznych jako zmienną objaśniającą przyjmuje wysokość wydatków przeznaczanych na aktywne programy w przeliczeniu na jednego bezrobotnego i/ lub w relacji do PKB. Zdecydowana większość tych badań wskazuje na pozytywne, lecz słabe oddziaływanie aktywnej polityki rynku pracy na obniżanie stopy bezrobocia. Prawdopodobnie jest to wynikiem wskazywanego w wielu badaniach mikroekonomicznych silnego efektu wypychania. Badania międzynarodowe pokazują, że aktywne programy prowadzone na rynku pracy są bardziej efektywne w redukowaniu stopy bezrobocia długookresowego niż bezrobocia krótkookresowego³³. Jest to powód, dla którego powinny być stosowane również w Polsce, gdzie systematycznie ok. 1/2 bezrobotnych pozostaje w bezrobociu ponad rok.

Wyniki badań empirycznych, przeprowadzanych w różnych krajach wskazują na duże zróżnicowanie efektywności rodzajów aktywnej polityki rynku pracy. Najbardziej skutecznymi narzędziami zwiększającymi wykorzystanie zasobów pracy okazywały się aktywne pośrednictwo pracy oraz szkolenia skierowane do osób pracujących. Najniższą efektywnością charakteryzuje się natomiast subsydiowanie miejsc pracy oraz większość programów adresowanych do osób młodych (15-25 lat). Polskie dane urzędów pracy wskazują na wysoką efektywność subsydiowania miejsc pracy, ale to, jak wydaje się, jest efektem raczej doboru uczestników programów i pracodawców, zainteresowanych zwiększeniem zatrudnienia i korzystających z możliwości obniżenia jego kosztów.³⁴ Bardziej rygorystyczne analizy potwierdzają, że polski rynek pracy podobnie reaguje do innych rynków i te same programy oraz grupy cechują się wyższą efektywnością rozumianą jako pomoc w opuszczeniu

³² Betcherman i in. (2003)

³³ Nickell i Layard [1999], OECD [2004]

³⁴ Takie dane są cytowane w SPO RZL.

bezrobocia.³⁵ Nie należy natomiast po aktywnych politykach oczekiwać, że zwiększy się zatrudnienie, czyli ów efekt opuszczania bezrobocia raczej polega na zwiększeniu rotacji między stanami rynku pracy. Poprawia więc głównie mobilność a nie zdolność do zwiększenia zatrudnienia jako cecha ogólna gospodarki.

Natomiast wyraźny niepokój budzi zapis *Wstępnego projektu NPR 2007-2013, gdzie działaniem zamierzającym do zwiększania zatrudnialności miałyby być: „propagowanie oraz wdrażanie rozwiązań organizacji służących lepszemu wykorzystaniu miejsc pracy”*. Nie bardzo wiadomo, czym jest i jaki skutek miałyby odnieść, gdyż właściwie NPR ani polityka gospodarcza, w tym polityka rynku pracy nie dysponuje instrumentami mogącymi doprowadzić do lepszego wykorzystania miejsc pracy – robią to przedsiębiorstwa dbając o jak najbardziej opłacalny poziom zatrudnienia. Mam nadzieję, że nie chodziło w zapisie o inny, niż opłacalny poziom zatrudnienia, a w takim razie jest to zapis pusty. Gdyby zaś usiłowano tą drogą wprowadzać inne kryteria zatrudnienia niż rynkowe i jeszcze przeznaczać na to środki finansowe – byłoby to działanie chybione i tym prędzej należałoby się z takich pomysłów wycofać.

28.

Aktywizacja zawodowa osób z grup znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy

Powyższy zapis sugeruje, że aktywne instrumenty skoncentrują się na wymienionych grupach. Raczej nie budzi wątpliwości to, że takim grupom powinny być poświęcone aktywne programy, gdyż istnieje przypuszczenie, że są to grupy, które o własnych siłach nie potrafią zamienić swojego niekorzystnego położenia na rynku pracy. Do dyskusji pozostaje tylko, kto do owych grup należy – dobrze by było, żeby nie określono ich dokładnie, i należy mieć nadzieję, że w dalszych wersjach dokumentu o NPR nie przyjmie się aktualnej definicji ustawowej, gdyż grozi to usztywnieniem podejścia do określania grup o szczególnych trudnościach, które lokalnie mogą być zróżnicowane (a takie podejście zaprezentowano w pkt. 189 NPR). Należałoby oczekiwać, że definiowanie grup objętych szczególnym wsparciem aktywnych programów byłoby poprzedzone aktualną analizą regionalną i wyborem na poziomie województw. Obecnie operuje się definicjami ustawowymi, a przecież ustawy zmieniają się w Polsce przeciętnie częściej niż 1 raz w roku, stosownie do bieżących potrzeb i w ślad za nimi inne grupy podlegają szczególnym preferencjom. Dlatego wyłonienie beneficjentów ALMP powinno należeć do zadań NPR – warto zatroszczyć się o metodologię ich wyłaniania a nie o wskazania konkretnej grupy.

³⁵ Golinowska, S., Warunki tworzenia miejsc pracy, Raporty CASE, 1999, Warszawa, Góra, Socha, Sztanderska 1996, op. cit.,

Tabela 1. Spodziewane kierunki wpływu realizacji NPR w zakresie kształtowania instytucji rynku pracy (łącznie z aktywnymi politykami rynku pracy)

Działanie	Efekty działania				Grupa docelowa			
	Zatrudnienie	Bezrobocie	Płace	Płeć	Wiek	Wykształcenie	Region	
Wdrożenie aktywnej polityki społecznej			+ (?)					
Maksymalizowanie różnicy pomiędzy dochodem z pracy a możliwym o uzyskaniu przez osobę bezrobotną dochodem z pomocy społecznej	+	-	+		młodość		wieś	
Prowadzenie aktywnej polityki rynku pracy	+	-	+	kobiety	Młodość oraz osoby po 50 roku życia		wieś	
Aktywizacja zawodowa osób z grup znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy	+	- (strukturalne)	kobiety		Młodość oraz osoby po 50 roku życia		wieś	
Stworzenie środowiskowego systemu przekwalifikowywania pracowników	+	- (strukturalne)						
Zmniejszenie różnicy między podatkowym i parapoatowym obciążeniem pracy a opodatkowaniem kapitału	+	-	+		młodość		Wieś oraz środowiska miejskie dotknięte ubóstwem	
Tworzenie sprzyjających warunków dla zatrudnienia w małych i mikro- przedsiębiorstwach	+	-	+		młodość	średnie		
Wzmocnienie zdolności publicznych służb zatrudnienia o skutecznego oddziaływania na rynek pracy	+	-	+					
Zapewnienie dostępu o publicznego systemu informacji i poradnictwa zawodowego	+	-	+					
Zwiększenie roli partnerstwa społecznego dla zapewnienia równowagi na polskim rynku pracy	+	- (?)	+	(?)				
Poprawa warunków działania przedsiębiorstw	+	- (?)	+	(?)				
Wdrożenie aktywnej polityki społecznej	+	- (0)			młodość			
Tworzenie przyjaznego środowiska prawno-instytucjonalnego dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz Rozwój zasobu dostępnych mieszkań na wynajem realizowanych przez sektor prywatny i „non-profit”								
Pobudzenie ruchu mieszkaniowego (migracji)	+	-	+		młodość			
Wspieranie rozwoju nowoczesnego transportu miejskiego i podmiejskiego	+	- (?)	+	(?)	młodość			

Ocena 7

Wpływ realizacji NPR

na rynek pracy w układzie terytorialnym

29.

Analiza *Wstępnego projektu NPR 2007-2013* dostarcza przesłanek do oceny, czy rynek pracy będzie się zmieniał w układzie terytorialnym. Przekrój terytorialny jest w Polsce istotnym czynnikiem różnicującym sytuację na rynku pracy, Niektóre z badań wskazują, że różnice rynku pracy w tym przekroju odpowiadają za znaczną część niedopasowań strukturalnych³⁶. Zatem przedsięwzięcia doprowadzające do zmniejszenia tych różnic mogą potencjalnie dodatkowo wpływać na zatrudnienie. Dotyczy to 2 przekrojów: zróżnicowania pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, oraz regionalnego (w NPR w układzie wojewódzkim).

Wśród 3 celów strategicznych NPR znajduje się wzmocnienie konkurencyjności regionów i przedsiębiorstw oraz wzrost zatrudnienia. Ma się to dokonać poprzez podejmowanie takich procedur i uruchamianie takich przedsięwzięć, które umocnią mikroekonomiczne fundamenty gospodarki oraz utrwalą tendencję wzrostową. Utrzymanie wysokiej dynamiki eksportu oraz przyciągnięcie FDI do regionów charakteryzujących się niską atrakcyjnością inwestycyjną ma doprowadzić do wyraźnego wzrostu zatrudnienia. Kolejnym celem jest podniesienie poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej, zarazem jednak brak jest opisu działań prowadzących do jego realizacji. Mowa jest jedynie o miarach, a więc zróżnicowaniu poziomu dochodów i rozwoju regionalnego oraz dostępności komunikacyjna do regionów peryferyjnych.

Poniżej omówione są działania, których realizacja może pośrednio lub bezpośrednio wpłynąć na realizację powyższych celów strategicznych w kontekście sytuacji na rynku pracy.

30.

Priorytet Inwestycje

Wprawdzie inwestycje nie odnoszą się bezpośrednio do sytuacji na rynku pracy, można jednak znaleźć związki pośrednie. Aspekt terytorialny wydaje się w projekcie NPR słabo wyodrębniony, zwłaszcza w kontekście celów jakie są do osiągnięcia. Wśród przedsięwzięć, które mogą kształtować rynek pracy należy odnotować:

Zapewnienie powszechnego dostępu do usług elektronicznych

Działanie to będzie realizowane poprzez budowę infrastruktury dostępu do szerokopasmowego internetu dla sfery publicznej i komercyjnej. Realizacja tego typu inwestycji może pozytywnie wpłynąć na rynek pracy zarówno bezpośrednio poprzez wzrost kapitału ludzkiego (patrz „Wpływ realizacji NPR na rynek pracy poprzez zmianę zasobu kapitału ludzkiego”), jak i pośrednio poprzez wpływ na konkurencyjność i poziom produkcji. Efekt terytorialny zależy tutaj od konkretnego sformułowania programów działań; w obecnym kształcie może przyczynić się zarówno do spadku jak i narastania zróżnicowań regionalnych. Spadek może mieć miejsce wówczas, kiedy dostęp do sieci będzie miał charakter publiczny, korzystanie z niej będzie tanie, a w regionach zaniedbanych edukacyjnie (głównie na wsi) podjęcie się masowe szkolenia i stworzy się dogodne warunki do korzystania z Internetu. Gdy dostęp do sieci nie zostanie powiązany z takimi działaniami, wówczas korzystanie stanie się łatwiejsze w regionach dynamicznie rozwijających się o lepszym wyposażeniu w kapitał ludzki, stanie się więc czynnikiem utrwalającym różnice.

³⁶ Growth, Employment... op. cit.

Inwestycje infrastrukturalne

Kwestia wpływu inwestycji infrastrukturalnych na tempo wzrostu gospodarczego jest przedmiotem ożywionej dyskusji ekonomistów. Zgodnie z głośną pracą Aschauera (1989) inwestycje tego typu mają kluczowy wpływ na determinację stopy wzrostu, jakkolwiek inne prace pokazują bardziej umiarkowany efekt tego typu działań, który dodatkowo zależy od typu inwestycji³⁷. W badaniu empirycznym poświęconym efektom polityki regionalnej UE Martin (1998) pokazuje, iż inwestycje związane z telekomunikacją jako jedyne mają znaczący wpływ na konwergencję regionalną w ramach danego kraju (znaczenie infrastruktury telekomunikacyjnej podkreślają w swoim badaniu również Cieślik i Kaniewska, 2004). Jest jednak oczywiste, że jeżeli chcemy osiągnąć taki cel, to należy finansować odpowiednie działania przede wszystkim w regionach o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego. Jednocześnie w przypadku występowania dużego zróżnicowania regionalnego nie należy oczekiwać, iż niewielkie środki wywołają duży efekt.

Usprawnienie procesu inwestycyjnego

Powyższy cel osiągnięty ma być m.in. poprzez usprawnienie i uproszczenie regulacji prawnych, poszerzenie systemu zachęt dla inwestorów. Pozytywny, krótkookresowy wpływ zwiększenia inwestycji na sytuację na rynku pracy jest oczywisty, jakkolwiek trudno jest oczekiwać zdecydowanych zmian w kontekście terytorialnym. Ewentualny wzrost inwestycji, wynikający z usprawnienia procesu inwestycyjnego, w pierwszym rzędzie prawdopodobnie wpłynie na poprawę sytuacji obszarów lepiej rozwiniętych gospodarczo.

Głównym odkryciem tzw. modeli rdzenia i peryferii (*CP models*), powstałych w ramach nowej geografii ekonomicznej, było stwierdzenie, iż regiony o większym rynku wewnętrznym mają proporcjonalnie większy sektor przemysłowy (niż wynikałoby to z wielkości ich rynku wewnętrznego). Jest tak ze względu na istnienie powiązań popytowo-podażowych, które powodują, że koncentracja na jednym obszarze jest opłacalna zarówno dla firm jak i pracowników. Jest to możliwe nawet w przypadku braku migracji siły roboczej, gdyż występowanie dóbr pośrednich kreuje wystarczająco silne pionowe powiązania pomiędzy firmami³⁸. Jednocześnie wraz ze spadkiem kosztów handlu możliwe jest wzmocnienie procesu przestrzennej koncentracji aktywności gospodarczej.³⁹ Zgodnie z opracowaniami teoretycznymi łączącymi nową geografie ekonomiczną z endogenicznymi modelami wzrostu⁴⁰, koncentracja aktywności gospodarczej w niektórych obszarach, pozytywnie stymuluje ich stopę wzrostu gospodarczego. Prowadzi to do narastania zróżnicowania regionalnego, za razem jednak może korzystnie wpływać na tempo wzrostu całego kraju, ze względu na powiązania występujące pomiędzy przedsiębiorstwami, które wpływają zarówno na obniżenie kosztów produkcji jak i na szybszy postęp techniczny. Szereg badań empirycznych sugeruje, iż z taką sytuacją mamy do czynienia w Unii Europejskiej; a zatem spadek kosztów handlu na skutek integracji spowodował, że konwergencji regionalnej na poziomie Wspólnoty towarzyszy dywergencja wewnątrz poszczególnych państw.⁴¹ Szczególnie dobrze widoczne jest to w przypadku Hiszpanii, a więc kraju podobnego do Polski zarówno pod względem wielkości, liczby ludności jak i podziału administracyjnego (17 regionów autonomicznych). Podobnego scenariusza można spodziewać się w Polsce. NPR nie ustosunko-

³⁷ Np. Serra and García-Fontes, 1994; Evans and Karras, 1994; Munnell, 1990; Holtz-Eakin and Schwartz, 1995.

³⁸ Krugman i Venables, 1996; Puga, 2002; Venables, 1996

³⁹ Fujita et al., 1999; Krugman, 1991, 1994; Ottaviano i Puga, 1997; Ottaviano i Thisse, 2001; Puga, 1999

⁴⁰ Baldwin, 1999; Baldwin and Forslid 2000; Baldwin et al., 2003; Fujita and Thisse, 2002; Martin and Ottaviano, 1999, 2001

⁴¹ Begg, 1999; Cuadrado Roura, 1998; de la Fuente i Vives, 1996; Gouyette i Neven, 1995; Quah, 1996a,b

wuje się wyraźnie do tej kwestii – w jakim stopniu akceptować wzmacnianie koncentracji przestrzennej działalności gospodarczej i zatrudnienia, a w jakim dążyć do jej rozproszenia (jak również, jakimi środkami to osiągać).

Podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej województw

Realizacja tego postulatu odbywać się ma w oparciu o motywowanie inwestorów do inwestycji w określonych województwach i zwiększeniu instytucjonalnego potencjału obsługi inwestorów. Brak jest jakichkolwiek wskazówek co do sposobu w jaki chce się motywować inwestorów i poprawiać środowisko instytucjonalne oraz co do tego czy celem jest niwelowanie różnic pomiędzy poszczególnymi województwami czy też ogólny wzrost ich atrakcyjności względem innych regionów Unii Europejskiej. O ile wzrost inwestycji mógłby poprawić sytuację na rynku pracy regionów o wyjątkowo wysokiej stopie bezrobocia (jeśli tylko uda się utrzymać różnicowanie płac względem bezrobocia), o tyle patrząc na postawiony cel w sposób realistyczny trzeba powiedzieć, że powyższe zadanie jest bardzo trudne lub może nawet niemożliwe do wykonania. Przekonują o tym zarówno doświadczenia krajowe (np. próby stymulowania inwestycji poprzez tworzenie specjalnych stref ekonomicznych) jak i zagraniczne (efekty polityki regionalnej UE)⁴². Sam podział środków między samorządne województwa nie rozwiązuje problemu.

Tworzenie nowoczesnej sieci transportowej

Działania w ramach tego kierunku zakładają m.in. budowę i przebudowę infrastruktury drogowej, kolejowej, wodnej i lotniczej. Podobnie jak w przypadku innych inwestycji, wpływ na rynek pracy może być przede wszystkim pośredni, a więc poprzez przyspieszenie wzrostu gospodarczego. W kontekście terytorialnym znów w pierwszym rzędzie pozytywne efekty tego typu działań widoczne będą przede wszystkim w lepiej rozwiniętych regionach.

Inwestycje w sieć transportową są warunkiem rozwoju i czynnikiem, który może poprawić na rynku pracy ogółem (poprzez wzrost zatrudnienia), z drugiej strony mogą raczej przyczyniać się do narastania dysproporcji rozwoju i nierównomiernej kreacji miejsc pracy. Nie wydaje się jednak, żeby oddziaływały w ten sposób, że zmniejszą dynamikę rozwoju jakichś regionów; raczej zróżnicują tempo ich wzrostu. Mogą też być czynnikiem odblokowującym migracje, szczególnie wahadłowe, więc poszerzającym promień pozytywnego oddziaływania ośrodków wzrostu na lokalne rynki pracy.

Badania pokazują, iż takie same inwestycje infrastrukturalne dokonane w ramach polityki regionalnej mogą mieć zupełnie inny wpływ na różne regiony w zależności od ich poziomu rozwoju. Inwestycje mające za zadanie zmniejszenie kosztów wymiany handlowej pomiędzy regionami prowadzą do większej koncentracji działalności gospodarczej w lepiej rozwiniętych obszarach. Z kolei polityka wpływająca na obniżenie kosztów handlu w ramach danego regionu może zaowocować odwróceniem procesu koncentracji.⁴³ Z wstępnej

⁴² Zgodnie z Trzecim Raportem Spójności (European Commission, 2004), w latach 1998-2001, regiony Celu 1 (obszary o poziomie dochodu poniżej 75% średniej UE, będące głównym odbiorcą pomocy w ramach polityki regionalnej) rozwijały się przeciętnie o ok. 1% rocznie szybciej niż pozostałe regiony Wspólnoty. Okazuje się jednak, że wysokość regionalnej stopy wzrostu uzależniona była raczej od sytuacji gospodarczej danego kraju niż wielkości uzyskanej pomocy regionalnej. A zatem najszybciej rozwijały się regiony Celu 1 znajdujące się w krajach kohezyjnych, podczas gdy osiągnięcia nowych landów niemieckich czy włoskiego *Mezzogiorno* były znacznie mniej okazałe. Podobnie wyglądała sytuacja na rynku pracy; największy wzrost zatrudnienia odnotowały regiony Irlandii i Hiszpanii, natomiast zatrudnienie w niemieckich *Neue Länder* nie dość, że nie wzrosło to nawet spadło. Dodatkowo, jak zaznaczono już wcześniej, poprawa sytuacji gospodarczej krajów kohezyjnych spowodowała zarazem wzrost zróżnicowania regionalnego wewnątrz tych państw.

⁴³ Baldwin et al. (2003), Martin (1998) i Puga (2002)

analizy przedstawionego projektu wynika, iż większość działań w ramach NPR będzie prowadziła raczej do spadku kosztów wymiany międzyregionalnej. Może należałoby zwrócić również uwagę na tę drugą.

Rozwój infrastruktury małych miast i obszarów wiejskich

Wydaje się, że realizacja działań przewidzianych w ramach powyższego celu (m.in. budowa sieci kanalizacyjnych, modernizacja sieci energetycznych, rozwój infrastruktury społecznej) może rzeczywiście wpłynąć na ożywienie gospodarcze i poprawić sytuację na rynku pracy zarówno w kontekście zatrudnienia, płac, demografii jak i kapitału ludzkiego. Warto jednak zaznaczyć, że siła wpływu poszczególnych działań może być różna (patrz pkt. 1a), dlatego być może należałoby nieco ograniczyć ich listę. Ich terytorialne rozproszenie może też pozytywnie skutkować głównie w okresie realizacji inwestycji, natomiast nie pozostawić długookresowych skutków – jeśli nie wykształcą się ośrodki – eksporterzy produktów w skali przewyższającej lokalny popyt wewnętrzny. Warto dodać, że zgodnie z niektórymi badaniami empirycznymi to wzrost zasobów kapitału ludzkiego wpływa na rozwój gospodarczy regionów, a zatem inwestycje infrastrukturalne mają ewentualne znaczenie w sprzężeniu z rozwojem tegoż kapitału.⁴⁴

31.

Priorytet Zatrudnienie

W priorytecie zatrudnienie nie zapisano wprost działań ukierunkowanych na kształtowanie zmian regionalnych. Ale pewne skutki regionalne mogą mieć działania, które są nastawione na rozwiązywanie innych problemów i do nich odnosimy się poniżej.

Aktywizacja zawodowa osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy: Stworzenie środowiskowego systemu przekwalifikowywania pracowników

W ramach działań na rzecz osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy przewidziane jest wspieranie lokalnych programów edukacyjnych i pomocowych zaadresowanych m.in. do mieszkańców obszarów wiejskich i miasteczek. Efekty tego typu działań mogą, choć nie muszą przyczynić się do wzrostu zatrudnialności w tych środowiskach. Badania aktywnych programów rynku pracy pokazują, iż nie można jednoznacznie potwierdzić skuteczności tego typu działań, szczególnie kiedy bariery wzrostu zatrudnienia są wielostronne, co faktycznie ma miejsce na terenach nisko zurbanizowanych. Może połączenie kształcenia z migracjami byłoby czynnikiem zmniejszającym dysproporcje bezrobocia. Podobnie mogłoby zadziałać powiązanie programów kształcenia ustawicznego na rzecz konkretnych programów inwestycyjnych. Wydaje się jednak, że środki dla dekoncentracji działalności gospodarczej nie są zbyt silne (o czym wcześniej była mowa).

Większych efektów można byłoby oczekiwać po środowiskowych programach, ponieważ mają być adresowane m.in. do mieszkańców zdegradowanych obszarów miejskich, powojennych i powojaskowych, a więc częściowo przynajmniej na tereny 'przygotowane' do wchłonięcia pomocy i przekształcenia jej w źródło trwałego wzrostu produkcji, a w konsekwencji i zatrudnienia.

Prowadzenie efektywnej polityki migracyjnej

Celem polityki migracyjnej ma być zrównoważenie popytu na pracę i jej podaży, co oczywiście trudno byłoby zakwestionować. Ale we *Wstępnym projekcie NPR 2007-2013* politykę migracyjną ogranicza się wyłącznie do skali międzynarodowej. Brakuje zupełnie odnie-

⁴⁴ De la Fuente (2003) Rodríguez-Pose i Fratesi (2002), którzy badali wpływ funduszy strukturalnych w regionach Celu 1, twierdzą nawet, że jedynie inwestycje w edukację i kapitał ludzki są istotnie i pozytywnie skorelowane ze wzrostem gospodarczym.

sień do migracji międzyregionalnej. Stymulowanie migracji międzyregionalnej lub nawet w ramach danego województwa mogłoby pozytywnie wpłynąć na rynek pracy, przede wszystkim zmniejszając bezrobocie.⁴⁵

Tymczasem pobudzanie migracji zagranicznych nie jest wcale bezdyskusyjnie korzystne – emigracja wysysa zasoby ludzkie powodując ich użycie w krajach, które nie poniosły kosztów ich tworzenia. W skrajnym przypadku możemy mieć do czynienia z sytuacją, że kraj będzie ponosił koszty edukacji i szkoleń po to, by zasilać w kadry kwalifikowane zagranicę. Oczywiście, jest to sytuacja korzystniejsza niż gdyby te zasoby miały pozostać bez pracy w kraju. W dokumencie nie znajdujemy śladów świadomej strukturalnej polityki migracyjnej, aczkolwiek pozytywnie należy odnotować zapis o konieczności monitorowania i prognozowania zmian, który – być może, jeśli zostanie to uwzględnione – powstanie w ich wyniku.

Zapowiadane otwarcie na imigracje prawdopodobnie będzie skutkowało zwiększeniem podaży pracy w regionach tzw. dobrych rynków pracy, ubytki emigracyjne częściej zapewne dokonają się z regionów złych rynków pracy. W efekcie migracje zagraniczne mogą pełnić rolę zastępczą w stosunku do migracji krajowych, które są de facto ograniczone zbyt niskimi różnicami realnych dochodów między poszczególnymi regionami (i innymi czynnikami). Otwarta pozostaje kwestia, czy ów przepływ będzie się prowadził do zwiększenia czy do zmniejszenia zasobów kapitału ludzkiego. Trudno w świetle dzisiejszej wiedzy o migracjach przewidywać, jak się stanie. Ale jest to jeden z aspektów godzien monitorowania.

Modernizacja organizacji i funkcjonowania rynku pracy

Wydaje się, że zwiększanie roli partnerstwa społecznego na poziomie województw i powiatów mogłoby sprzyjać lepszemu rozpoznaniu lokalnych uwarunkowań działania lokalnych rynków pracy i stymulować lepsze dopasowanie aktywnych programów do lokalnych potrzeb a więc i podnosić ich skuteczność. Nie proponuje się jednak jakiegokolwiek konkretnego działania, jakie miałyby być podjęte w tym celu. Dlatego trudno jest określić możliwe efekty. Kierunek jednak wydaje się właściwy.

32.

Priorytet Innowacyjność

Oddzielnym kierunkiem działań jest *innowacyjność w regionach*, która opierać ma się na pomocy inwestycyjnej dla sektora MSP szczególnie na obszarach wiejskich, wzmocnienie regionalnej przedsiębiorczości (poprzez wspieranie inwestycji i transferu technologii do MSP), poprawie konkurencyjności *regionów* dzięki współfinansowaniu R&D, promowaniu współpracy międzynarodowej, rozwojowi regionalnych sieci kooperacyjnych. Wpływ na sytuację na rynku pracy może być pośredni. Powinien być on pozytywny, aczkolwiek może się okazać dość ograniczony. Ponownie przewagę mają obszary lepiej rozwinięte gospodarczo (uzasadnienie jak wyżej) i tej przewagi nie da się pokonać bez znacznych kosztów np. w postaci strat produktu, który powstałby wskutek przekazania środków R&D do regionów bardziej zaawansowanych technologicznie i zasobnych w kapitał ludzki. Tego rodzaju wybór nie został zasygnalizowany we *Wstępnym projekcie NPR* a jest on kluczowy dla przyspieszenia rozwoju w skali całego kraju.

⁴⁵ Jak pokazują badania empiryczne, zahamowanie procesu konwergencji regionalnej w Hiszpanii, widoczne od początku lat 80-tych, łączy się ze zmniejszeniem się migracji interregionalnej. Z kolei ich spadek wiąże się ze wzrostem poziomu bezrobocia (Cuadrado Roura, 1998). W UE pomimo występowania znacznych różnic w płacy realnej, przemieszczenia się ludności zarówno pomiędzy regionami różnych państw, jak i tego samego kraju, są stosunkowo małe. Wynika to z mniejszej elastyczności migracji (nawet w Wielkiej Brytanii jest ona 25 razy mniejsza niż w USA) i powoduje, że poziom zróżnicowania regionalnego jest dużo wyższy na niż w Stanach Zjednoczonych (Ottaviano i Puga, 1997).

33.

Priorytet Integracja Społeczna

W działaniach podporządkowanych temu priorytetowi brakuje bezpośrednich odniesień do terytorialnego rozkładu zjawisk społecznych, które mogłyby prowadzić do dezintegracji społecznej, lub przeciwnie, do osiągania większej spójności. Polskie badania pokazują, że np. przestrzenny rozkład zjawiska ubóstwa cechują wyraźne związki z sytuacją na rynku pracy (World Bank 2004). Zatem osiąganie wyższego stopnia integracji wyrażonej ograniczeniem biedy powinno być osiągane – przynajmniej w znaczącej części – w związku z polityką adresowaną do rynku pracy. Można jednak znaleźć działania mające związek pośredni.

Budowa środowiskowego systemu wsparcia

Proponowana ochrona osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem na obszarach zdegradowanych ekonomicznie i społecznie (w tym poprzemysłowe i powojkowe) w gruncie rzeczy jest działaniem podobnym i uzupełniającym do opisywanych już wcześniej „Zapewnienia powszechnego dostępu do usług elektronicznych” oraz „Stworzenie środowiskowego systemu przekwalifikowywania pracowników”. Efekty również powinny być zbliżone. Warto jednak zwrócić uwagę, że koncentracja wielu różnych środków w danym środowisku po dobrze przeprowadzonej diagnozie może stać się zaczynem poprawy na lokalnym rynku pracy.

Aktywizacja i mobilizacja partnerów lokalnych i regionalnych

Realizacja postulatu odbywać ma się m.in. w oparciu o inicjowanie i finansowanie lokalnych i regionalnych programów edukacyjnych. Działania te powinny pozytywnie wpłynąć na poziom kapitału ludzkiego i społecznego. Pośrednio mogą także (w długim okresie) przyczynić się do szybszego wzrostu gospodarczego, co z kolei poprawi sytuację na rynku pracy. Trudno jednoznacznie wskazać obszary, na których to działanie przyniesie większe efekty. Wydaje się, że większe szanse mają społeczności z tradycjami lokalnego działania, mapa takich społeczności jednak w części pokrywa się z mapą skutecznego, ekonomicznego działania, więc niekoniecznie następstwem wdrażania tego priorytetu byłoby osiągnięcie mniejszego zróżnicowania, w tym w obrębie rynku pracy.

34.

Priorytet Wiedza i Kompetencje

W wielu działaniach, podporządkowanych temu priorytetowi, rozmieszczenie terytorialne środków (przeznaczonych na realizację NPR) może dodatnio wpłynąć na procesy wyrównywania dysproporcji kapitału ludzkiego. Warunkiem jednak byłoby takie ich rozmieszczenie, które preferowałoby obszary uboższe w kwalifikacje. W omawianym priorytecie wyraźnie dominuje nastawienie na rozwój kapitału ludzkiego na terenach słabo zurbanizowanych. Z punktu widzenia niwelowania różnic terytorialnych jest to kierunek właściwy.

Ale część środków musi – z konieczności – te różnice wzmacniać. Gdy wziąć pod uwagę, że kształci się na poziomie wyższym zdecydowana większość młodzieży z dużych miast (w 2001 r. w miastach ponad 100 tysięcznych było to ponad 70% osób z grupy wieku 20-23 lata) i zdecydowanie mniej ze wsi (odsetek studiujących małał w miarę zmniejszania miast, a wśród pochodzących ze wsi był niższy niż 30%), to wszelkie środki przeznaczane na podnoszenie jakości edukacji w większym stopniu będą sprzyjały utrzymywaniu przewag środowisk wielkomiejskich, (Sztanderska 2002). Zaznacza się to głównie w kierunkach działań „wspieranie otwartości systemu edukacji” i „Wyższa jakość kształcenia”. Nie ma wątpliwości, że proponowane kierunki działań są uzasadnione niezbędną potrzebą rozwoju krajowego systemu edukacji, ale korzyści z nich przypadną w większym stopniu ich uczestnikom. Są zaś nimi bardziej mieszkańcy dużych aglomeracji.

W kierunkach działań (omówionych poniżej), w których zarysowują się priorytety na rzecz środowisk edukacyjnie słabszych, nie wyodrębniono środków na każdy z nich. W świetle wiedzy, że skuteczność wyrównywania szans edukacyjnych jest tym większa, i na niższym poziomie kształcenia ono następuje, warto byłoby określić priorytety podziału środków tak, aby zmniejszać różnice edukacyjne głównie w przedszkolach i szkołach podstawowych.

Alternatywne formy edukacji przedszkolnej

Projekt formułuje zadanie budowy alternatywnej opieki przedszkolnej uzasadniając to głównie nadchodzącymi zmianami demograficznymi. Tymczasem w Polsce podstawowym problemem z tego zakresu pozostaje to, że dostęp do przedszkoli jest zdecydowanie nierównomierny terytorialnie. W tym zakresie nie formułuje się w projekcie NPR stosownych zadań, a przecież we wczesnej opiece przedszkolnej tkwią największe możliwości wyrównywania kapitału ludzkiego. To wydaje się oczywistym pominięciem. Z kolei promowanie takich form opieki przedszkolnej, które bardziej angażują rodziców, może się okazać działaniem „w drugą stronę”. Ponadto konieczność osobistego uczestnictwa w opiece nad dziećmi będzie ograniczać aktywność zawodową, szczególnie osób z niskimi kwalifikacjami i przez to z niskimi dochodami, nie będącymi w stanie kupić pełnowymiarowej usługi przedszkolnej. Ograniczanie opieki nad dziećmi może wpływać dezaktywizująco szczególnie na obszarach gorzej prosperujących rynków pracy.

Wyrównywanie szans uczniów

Działanie ma umożliwić zwiększanie dostępu do edukacji uczniom pochodzącym z obszarów wiejskich oraz środowisk miejskich dotkniętych ubóstwem. Powinno doprowadzić do zwiększenia kapitału ludzkiego na obszarach z wyraźnym jego deficytem. Brak jest jednak opisu działań mających służyć jego osiągnięciu (efekty jak w punktach wcześniej omówionych).

Zwiększenie dostępu do kształcenia na poziomie wyższym

Ma się odbywać m.in. poprzez szerokie wdrożenie systemu kształcenia na odległość. Powinno doprowadzić do zwiększenia zasobów kapitału ludzkiego; problemem może być jednak zatrzymanie osób wykształconych na terenach o niskim poziomie rozwoju gospodarczego. Ich odpływ zmniejszy wprawdzie skalę nierównowagi na lokalnych rynkach pracy ale też osłabi podnoszenie poziomu kwalifikacji na tych terenach w stosunku do czynionych na ten cel nakładów. Jeśli dostępność kształcenia wyższego byłaby jednak znacznie powiększona, to nawet po uwzględnieniu salda migracji, dystans edukacyjny między miastem (szczególnie dużym) i wsią mógłby się zmniejszać.

Ponadto, już samo rozszerzenie kształcenia na środowiska wiejskie, w tym kształcenie na odległość, nie spowoduje, że uzyskają one kwalifikacje porównywalne z wyedukowanymi w tradycyjnych ośrodkach akademickich. Nie negując potrzeby poszerzenia dostępnej wszystkim oferty edukacyjnej, nie upatrujemy w proponowanych środkach skutecznego czynnika przełamującego różnice wyposażenia w kapitał ludzki.

35.

Priorytet aktywizacja i mobilność, kierunek Poprawa dostępności mieszkań dla obywateli oraz poprawa jakości zasobu mieszkaniowego

W ramach tego kierunku działań realizowana mają być projekty obejmujące tworzenie przyjaznego środowiska prawno-instytucjonalnego dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego, rozwój zasobu dostępnych mieszkań na wynajem, pobudzenie migracji mieszkani-

wej i rewitalizacja zdegradowanych obszarów zurbanizowanych. Wydaje się, że problemy ze znalezieniem mieszkania są jedną z głównych barier dla zwiększenia mobilności pracowników. Z kolei wyższa mobilność pozwoliłaby zarówno na wzrost zatrudnienia, spadek bezrobocia, jak i wzrost wynagrodzeń (uzasadnienie jak wcześniej). Z kolei rozwój sektora budowlanego sam w sobie powinien spowodować wzrost zatrudnienia. Pozostaje jednak pytanie, w jaki sposób mają zostać osiągnięte zamierzone cele. Problem w tym, że w regionach z wysokim bezrobociem zasoby mieszkaniowe pozostają stosunkowo tanie, a w regionach relatywnie dynamicznych zatrudnieniowo relatywnie drogie. Zmniejszanie tej różnicy przez oddziaływanie na podnoszenie cen zasobów na złych rynkach pracy potęgowałoby zjawisko ubóstwa i nie ma sensu. Oddziaływanie na obniżanie cen zasobów mieszkaniowych na dobrych rynkach pracy mogłoby stać się transferem środków do regionów znajdujących się w relatywnie dobrym położeniu i też jest wątpliwe z punktu widzenia różnic społecznych.. A przecież, z punktu widzenia niwelowania różnic na rynku pracy, potaniecie mieszkań tam, gdzie występuje stosunkowo niskie bezrobocie, są wysokie płace, rośnie zatrudnienie, jest potencjalnie bodźcem do migracji i środkiem obniżania niedopasowań regionalnych.

36.

Priorytet Gospodarowanie Przestrzenią

Działania dotyczyć mają m.in. wspierania przekształceń obszarów problemowych, ograniczenia presji urbanizacyjnej, rewitalizacji miast i terenów przemysłowych, wspierania rozwoju obszarów rolniczych, aktywizacji subregionalnych ośrodków rozwoju, otwarcia nowych perspektyw rozwoju dla regionów przygranicznych. Jeśli przyczynią się do rozwoju gospodarczego to tym samym doprowadzą do poprawy sytuacji we wszystkich elementach rynku pracy (patrz wszystkie punkty dotyczące wpływu inwestycji infrastrukturalnych).

Jak widać wyraźnie z powyższej analizy kwestia rynku pracy w ujęciu terytorialnym nie jest bezpośrednio poruszana w większości priorytetów i działań. Można jedynie doszukiwać się pośrednich powiązań, przede wszystkim tam gdzie jest mowa o działaniach stymulujących wzrost gospodarczy na szczeblu regionalnym. Dlatego też ocena ewentualnego wpływu NPR w tym względzie jest w chwili obecnej praktycznie niemożliwa. Konieczne byłoby zapoznanie się z programami operacyjnymi, zwłaszcza 16 programami regionalnymi oraz tymi finansowanymi przez NPR. Gdyby GUS dostarczył odpowiednie dane to możliwe byłoby wówczas przeprowadzenie analizy empirycznej, która pokazałaby konkretne efekty w formie skwantyfikowanej.

Tabela 2. Wpływ realizacji NPR na rynek pracy w ujęciu przestrzennym

	Zatrudnienie	Bezrobocie	Wynagrodzenia	Procesy demograficzne	Zmiany poziomu kapitału ludzkiego – kształcenie ustawiczne	Zmiany poziomu kapitału ludzkiego – kształcenie szkolne
Trafność diagnozy stanu wyjściowego	Brak	Brak	Odniesienie do narastającego zróżnicowania w poziomie rozwoju gosp. (niepełne)	Brak	Brak	Brak
Aksjologia	Brak	Brak	Brak	Brak	Brak	Brak
Przedsięwzięcia i działania	ośrednio	Pośrednio	Pośrednio	Pośrednio	Pośrednio	Pośrednio
System realizacyjny	Pośrednio	Pośrednio	Pośrednio	Pośrednio	Pośrednio	Pośrednio
Instrumenty finansowe	Pośrednio	Pośrednio	Pośrednio	Pośrednio	Pośrednio	Pośrednio
Zmiany instytucjonalne	Pośrednio	Pośrednio	Pośrednio	Pośrednio	Pośrednio	Pośrednio
Monitorowanie	?	Tak	?	?	?	?

Ocena 7

Wpływ realizacji NPR na rynek pracy poprzez zmianę zasobu kapitału ludzkiego

37.

Priorytety strategiczne NPR a inwestycje w kapitał ludzki

W NPR zdefiniowano 10 strategicznych priorytetów. Realizacja dwóch z nich może mieć wpływ na sytuację na rynku pracy w wyniku zmiany zasobu kapitału ludzkiego siły roboczej. Pierwszym z tych priorytetów jest zatrudnienie, rozumiane jako dążenie do zwiększenia zatrudnialności poprzez rozwój umiejętności i kwalifikacji (pkt. 98). Drugi priorytet to wiedza i kompetencje, rozumiane jako poprawa jakości kształcenia i jego upowszechnienie na poziomie średnim i wyższym poprzez (pkt. 104). Realizacji tego priorytetu mają służyć:

- Usuwanie barier ograniczających dostęp do edukacji na wszystkich etapach kształcenia szkolnego, wyższego i ustawicznego w każdym z regionów.
- Budowanie jakości systemu edukacji poprzez poprawę funkcjonowania systemu oświaty oraz poprawę rezultatów kształcenia, w tym zwłaszcza zmniejszenie różnicowań w osiągniętych rezultatach.

Realizacja drugiego priorytetu ma na celu wzrost zasobu kapitału ludzkiego siły roboczej, zaś realizacja pierwszego, tj. zwiększenie zatrudnialności ma być osiągnięte poprzez wzrost kapitału ludzkiego. Z punktu widzenia oddziaływania na rynek pracy priorytety te są więc ze sobą ściśle powiązane. Zaproponowane w NPR działania, służące realizacji owych priorytetów, mają z założenia doprowadzić do wzrostu zasobu kapitału ludzkiego poprzez: poprawę struktury i jakości wykształcenia, wzrostu udziału w szkoleniach zawodowych oraz upowszechnienia samodzielnego doksztalcania. Celowe wydaje się więc sprawdzenie, czy w świetle badań empirycznych akumulacja kapitału ludzkiego (wzrost poziomu wykształcenia oraz udział w szkoleniach zawodowych) w ogóle wpływa na sytuację na rynku pracy, zaś jeśli wpływa to w jakim stopniu.

38.

Wpływ inwestycji w kapitał ludzki na rynek pracy – teoria i praktyka

Z teoretycznego punktu widzenia, tj. w oparciu o teorię Beckera (1962), można stwierdzić, że większość działań zaproponowanych w NPR powinna doprowadzić do wzrostu tzw. ogólnego kapitału ludzkiego, czyli wiedzy i umiejętności o charakterze uniwersalnym, takich, które mogą być wykorzystane u każdego potencjalnego pracodawcy – w każdej firmie i w każdym zawodzie. Część działań prowadzi jednak do akumulacji kapitału ludzkiego specyficznego dla zawodu, tzn. do uzyskania takiej wiedzy oraz umiejętności, które mogą być wykorzystane tylko w jednym zawodzie, a tym samym w przypadku zmiany zawodu stają się bezużyteczne. Zarówno akumulacja kapitału ogólnego, jak i specyficznego dla zawodu, prowadzi do wzrostu produktywności, a co na doskonale konkurencyjnym rynku pracy powinno skutkować wzrostem płac. Naturalnie, w przypadku inwestycji w kapitał specyficzny dla zawodu, wzrost płacy może zostać utrzymany dopóty, dopóki nie dojdzie do zmiany zawodu. Podstawowym warunkiem wpływu akumulacji kapitału ludzkiego na zatrudnialność jest to, aby zdobywana wiedza i umiejętności były zgodne z zapotrzebowaniem zgłaszanym przez pracodawcę. Dopasowanie podaży kwalifikacji do popytu musi nastąpić zarówno na poziomie kapitału ogólnego, np. umiejętność obsługi komputera, znajomość danego języka obcego, jak i na poziomie kapitału

specyficznego dla wykonywanego zawodu.⁴⁶ O ile początkowo dana osoba nie posiada oczekiwanych przez pracodawcę umiejętności, to jej produktywność jest na tyle niska, że dla pracodawcy zatrudnienie jej nie jest opłacalne. Zdobycie bardzo konkretnych, niezbędnych w danej firmie i zawodzie, umiejętności prowadzi więc do wzrostu produktywności, a tym samym zatrudnialności. Objawia się to wzrostem prawdopodobieństwa uzyskania pracy przez osoby bezrobotne oraz spadkiem prawdopodobieństwa utraty pracy przez osoby zatrudnione.

Empiryczna weryfikacja słuszności powyższych rozważań teoretycznych wymaga zbadania czy akumulacja kapitału ludzkiego poprzez wzrost poziomu wykształcenia oraz udział w szkoleniach zawodowych ma wpływ na (1) prawdopodobieństwo przepływu z bezrobocia do zatrudnienia, (2) prawdopodobieństwo przepływu z zatrudnienia do bezrobocia, (3) poziom płac.

Przeprowadzone przez nasz zespół badania ekonometryczne na podstawie danych z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) dają następujące wyniki:⁴⁷

- Udział osoby bezrobotnej w szkoleniu zawodowym zwiększa prawdopodobieństwo uzyskania przez nią zatrudnienia. Wpływ ten jest jednak istotny statystycznie tylko w przypadku szkoleń finansowanych przez bezrobotnego, nie jest zaś istotny (na poziomie 10%) w przypadku szkoleń finansowanych przez urząd pracy.⁴⁸ Dotyczy on w dużo większym stopniu szkoleń mających na celu zmianę kwalifikacji zawodowych niż szkoleń doskonalących kwalifikacje. Czynnikiem sprzyjającym znalezieniu pracy jest też fakt kształcenia się w szkole w celu doskonalenia kwalifikacji zawodowych. Ponadto, prawdopodobieństwo znalezienia pracy jest wprost proporcjonalne do poziomu wykształcenia osoby bezrobotnej. Wszystkie te wyniki potwierdzają tezę, że zatrudnialność bezrobotnych jest wprost proporcjonalna do zasobu kapitału ludzkiego.
- Udział pracownika w szkoleniu zorganizowanym przez pracodawcę zmniejsza prawdopodobieństwo jego odpływu do bezrobocia. Natomiast udział pracownika w szkoleniach zorganizowanych z własnej inicjatywy nie ma wpływu na ryzyko utraty pracy. Można z tego wyciągnąć wniosek, że pracodawca wie najlepiej jakiego typu szkolenie wpłynie na wzrost produktywności pracownika, zaś po zakończeniu szkolenia zwolnienie takiego pracownika nie jest opłacalne. Ponadto, prawdopodobieństwo odpływu do bezrobocia jest odwrotnie proporcjonalne do poziomu wykształcenia pracownika.
- Udział pracownika w szkoleniu zawodowym nie ma istotnego wpływu na jego płacę. Jednocześnie jednak poziom płacy rośnie wraz ze wzrostem stażu w obecnym miejscu pracy. Być może więc płaca nie reaguje każdorazowo na udział pracownika w szkoleniu zawodowym, ale raczej jest skorelowana ze wzrostem produktywności pracownika w dłuższym okresie, który wynika zarówno z przyrostu kapitału ludzkiego na skutek inwestycji w szkolenia, jak i na skutek uczenia się poprzez pracę (tzw. *learning-by-doing*). Ponadto, płaca pracownika jest w sposób istotny statystycznie dodatnio związana z poziomem jego wykształcenia.

Na podstawie powyższych wyników można wyciągnąć kilka istotnych wniosków dotyczących wpływu inwestycji w kapitał ludzki na bezrobocie i zatrudnienie.

Po pierwsze, skuteczną metodą ograniczania bezrobocia oraz zwiększania trwałości zatrudnienia wydają się inwestycje we wzrost poziomu wykształcenia siły roboczej. W szcze-

⁴⁶ Niwelowanie niedopasowania kapitału ogólnego może być realizowane poprzez umożliwienie zdobywania umiejętności powszechnie wymaganych przez pracodawców, zaś zawodowe niedopasowanie podaży do popytu na pracę może być zmniejszane poprzez szkolenie w zawodach deficytowych.

⁴⁷ Badania ekonometryczne polegały, po pierwsze, na oszacowaniu modelu logitowego determinant przepływów z bezrobocia do zatrudnienia oraz z zatrudnienia do bezrobocia na podstawie danych BEAL z 2002 roku, zaś po drugie, na oszacowaniu modelu płac przy pomocy zwykłej MNK na podstawie połączonych danych BAEL z lat 2001-2003.

⁴⁸ Poziom istotności szacowanego parametru wynosi 14%.

gólnie korzystnej sytuacji pod tym względem są osoby w wyższym wykształceniu. Porównując efekty zatrudnieniowe inwestycji w szkolenia oraz w wykształcenie należy również wziąć pod uwagę koszty obu tych inwestycji, które w tym drugim przypadku są dużo wyższe. Poza tym, fakt, że obecnie osoby z wykształceniem wyższym bardzo dobrze radzą sobie na rynku pracy nie oznacza, że masowe kształcenie młodzieży na poziomie wyższym wywoła równie dobre skutki. Masowość może się bowiem wiązać ze spadkiem jakości kształcenia, jeśli nie wzrosną proporcjonalnie środki na finansowanie szkolnictwa wyższego. Ponadto, kształcenie będzie rozszerzone na osoby mniej zdolne, a tym samym mogące po skończeniu studiów gorzej radzić sobie na rynku pracy od obecnych absolwentów szkół wyższych.

Po drugie, inwestycje w szkolenia zawodowe finansowane przez urzędy pracy nie mają statystycznie istotnego wpływu na zatrudnialność osób bezrobotnych⁴⁹, w przeciwieństwie do szkoleń finansowanych przez samych bezrobotnych. Celowe wydaje się więc zidentyfikowanie przyczyn tego zjawiska. Być może konieczne jest lepsze adresowanie szkoleń przez urzędy pracy, np. kierowanie na szkolenia osób o cechach zbliżonych do cech pracowników szkolonych przez pracodawców. Badania wskazują bowiem, że szkolenia finansowane przez firmy muszą być efektywne, gdyż w sposób istotny ograniczają odpływy z zatrudnienia do bezrobocia. Być może konieczne jest lepsze dostosowanie programów szkoleń do oczekiwań pracodawców lub też poprawa jakości tych szkoleń. W każdym razie nie podjęcie żadnych działań w kierunku poprawy efektywności szkoleń będzie równoznaczne z nieefektywnym wykorzystaniem środków publicznych.

Po trzecie, uzyskaniu zatrudnienia przez osobę bezrobotną sprzyja zarówno szkolenie prowadzące do zmiany kwalifikacji zawodowych, jak i, w nieco mniejszym stopniu, szkolenie doskonalące posiadane kwalifikacje. Oba typy szkoleń powinny być więc oferowane bezrobotnym przez urzędy pracy.

39.

Determinanty udziału w szkoleniach zawodowych

Mając zamiar ocenić, czy zaplanowane w NPR działania prowadzące do akumulacji kapitału ludzkiego są słuszne, celowe wydaje się przeanalizowanie, jakie czynniki decydują o udziale pracowników w szkoleniach zawodowych. W tym celu oszacowany został przez nasz zespół wielomianowy model logitowy determinant udziału pracowników w szkoleniach według źródła finansowania szkoleń. Wyniki tej analizy wskazują, że prawdopodobieństwo udziału pracownika w szkoleniu finansowanym przez firmę:

- jest relatywnie wyższe w przypadku mężczyzn,
- jest w sposób nieliniowy związane z wiekiem pracownika. Mianowicie, początkowo, wraz ze wzrostem wieku pracownika do 30 roku życia rośnie prawdopodobieństwo jego udziału w szkoleniu zawodowym, potem zaś monotonicznie maleje.
- jest dodatnio związane z poziomem wykształcenia pracownika,
- jest wprost proporcjonalne do wielkości firmy.

Natomiast, prawdopodobieństwo udziału pracownika w szkoleniu samodzielnie sfinansowanym:

- jest dodatnio związane z poziomem wykształcenia pracownika,
- jest wprost proporcjonalne do wielkości firmy.

⁴⁹ Wprawdzie oszacowany parametr wpływu jest dodatni, ale nie jest on istotny statystycznie.

40.

Przedsięwzięcia i działania służące realizacji celów i priorytetów strategicznych

Działania zapisane w NPR, których realizacja może teoretycznie wpłynąć na zasób kapitału ludzkiego osób w nich uczestniczących, a w efekcie również na ich sytuację na rynku pracy:

Zapewnienie powszechnego dostępu do usług elektronicznych

Działanie to będzie realizowane m.in. poprzez budowę infrastruktury dostępu do szerokopasmowego internetu dla sfery publicznej i komercyjnej. Internet daje ogromne możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych poprzez samokształcenie, więc upowszechnienie dostępu do internetu może zaowocować wzrostem kapitału ludzkiego grup z niego korzystających. W efekcie, można się spodziewać, że spadnie prawdopodobieństwo odpływu tych osób z zatrudnienia do bezrobocia, a wzrost kwalifikacji, a zarazem produktywności, przyczyni się do wzrostu płac. Rozkład tych efektów według płci, wieku i wykształcenia pracowników będzie zależał od struktury pracowników, zarówno sfery publicznej, jak i komercyjnej, którzy uzyskają w wyniku realizacji tego działania dostęp do internetu i będą z niego aktywnie korzystali. Z kolei, rozkład efektów według klasy miejscowości (miasto/wieś) oraz regionów będzie zależał od tego, gdzie dostęp do internetu będzie szczególnie intensywnie upowszechniany. Jako że w ramach tego działania nie są przewidziane preferencje dla żadnej z tych grup, nie ma podstaw do stwierdzenia, jak te rozkłady będą wyglądały. Ponadto, stwierdzony empirycznie ujemny wpływ inwestycji w kapitał ludzki na prawdopodobieństwo odpływu z zatrudnienia do bezrobocia odnosił się do udziału w szkoleniach zawodowych, natomiast w przypadku samokształcenia efekt ten może występować z inną siłą lub w ogóle nie występować.

Rozwój infrastruktury społecznej na obszarach wiejskich

Umożliwienie w ramach tego działania dostępu do internetu szerokopasmowego, mające na celu poprawę warunków nauczania i dostosowanie ich do potrzeb gospodarki i rynku pracy, może doprowadzić do wzrostu zasobu ogólnego kapitału ludzkiego uczniów szkół na obszarach wiejskich. Powinno to zwiększyć zatrudnialność absolwentów szkół na wsi, a tym samym realizacja tego działania może przyczynić do ograniczenia ukrytego bezrobocia w rolnictwie.

Aktywizacja zawodowa osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy

W ramach tego działania wspierane będą m.in. lokalne programy edukacyjne adresowane do młodzieży – absolwentów, osób niepełnosprawnych, kobiet, osób powyżej 50. roku życia, imigrantów, mniejszości etnicznych i narodowych, mieszkańców obszarów wiejskich i małych miast. Jeśli programy te będą miały na celu wyposażenie tych grup osób w kwalifikacje zawodowe, to będziemy mieli do czynienia ze wzrostem ich kapitału ludzkiego. Należy jednak wziąć pod uwagę, że są to grupy wyodrębnione aktualnie obowiązującą ustawą a nie na podstawie pogłębionych analiz ustalających, kto ma największe trudności w podjęciu pracy. Nie na wszystkich lokalnych rynkach identyczne cechy poszukujących pracy stanowią przeszkodę w jej uzyskaniu.

Stworzenie środowiskowego systemu przekwalifikowywania pracowników

W ramach tego działania publiczne służby zatrudnienia będą inicjowały środowiskowe (lokalne i regionalne) programy przekwalifikowania skierowane przede wszystkim do pracowników restrukturyzowanych sektorów gospodarki oraz mieszkańców zdegradowanych

obszarów miejskich, przemysłowych i powojkowych. W efekcie wzrośnie kapitał ludzki uczestników tych programów, zwiększając ich szansę na uzyskanie zatrudnienia w nowym zawodzie. O ile działanie to okaże się skuteczne, to doprowadzi do poprawy dopasowania struktury podaży do popytu na pracę na poziomie lokalnym. Aby to się jednak udało, konieczna jest prawidłowa identyfikacja struktury popytu na pracę oraz dostosowanie programów szkoleń do potrzeb zgłaszanych przez potencjalnych pracodawców.

Przekwalifikowywanie pracowników wydaje się zasadne z dwóch powodów. Po pierwsze, osoba zmieniająca zawód, przechodząc bezpośrednio z jednego miejsca zatrudnienia do drugiego, nie traci ogólnego kapitału ludzkiego, tzn. posiadanej już wcześniej wiedzy i umiejętności, które mogą być wykorzystane w nowym miejscu zatrudnienia. W przypadku trafienia do bezrobocia ogólny kapitał ludzki ulegałby stopniowej deprecjacji, co zmniejszyłoby szansę na uzyskanie pracy przez taką osobę. Po drugie, pokrycie ze środków publicznych kosztów zmiany kwalifikacji zawodowych stwarza pracownikom zagrożonym utratą pracy realną szansę na relatywnie bezproblemową zmianę zatrudnienia. W przeciwnym wypadku pracownika mogłoby nie być stać na poniesienie kosztów przekwalifikowania, a tym samym mógłby on trafić do bezrobocia. W efekcie, na rynkach lokalnych przechodzących intensywną restrukturyzację, w większym stopniu rosłoby bezrobocie strukturalne.

Zapewnienie dostępu do publicznego systemu informacji i poradnictwa zawodowego

Realizacja tego działania może doprowadzić do wzrostu zainteresowania zmianą kwalifikacji zawodowych, co w efekcie może skutkować spadkiem bezrobocia strukturalnego. Czynnikiem zwiększającym skuteczność tego działania mogłoby być finansowanie ze środków publicznych kosztów zmiany kwalifikacji zawodowych. Realizacja tego działania powinna mieć szczególnie duży wpływ na sytuację na tych lokalnych rynkach pracy, gdzie występuje wyjątkowo wysokie bezrobocie strukturalne. Wydaje się więc, że tam właśnie powinny być skoncentrowane działania.

Wyrównywanie szans uczniów

Odnosiliśmy się do tego działania (polegającego m.in. na zwiększaniu dostępu do edukacji uczniom z deficytami rozwojowymi, pochodzącym z obszarów wiejskich oraz ze środowisk miejskich dotkniętych ubóstwem) w trakcie analizowania wpływu NPR na różnice terytorialne na rynku pracy. Oczekiwane skutki tego działania będą zależały od tego, na czym konkretnie będzie ono polegało. Jeśli, na przykład, uczniom ze środowisk dotkniętych ubóstwem ułatwiona zostanie kontynuacja nauki na kolejnych poziomach edukacji, to w kilkuletniej perspektywie powinna poprawić się struktura wykształcenia tych grup ludności. Jeśli natomiast pomoc będzie miała charakter bardziej doraźny i nie wpłynie na strukturę wykształcenia, to i tak można oczekiwać wzrostu wiedzy i umiejętności absolwentów szkół. Z kolei, większy zasób ogólnego kapitału ludzkiego powinien doprowadzić do wzrostu zatrudnienia tych grup, a tym samym do spadku bezrobocia.

Zwiększenie dostępu do kształcenia na poziomie wyższym

Działanie to będzie polegało m.in. na zwiększaniu dostępu do edukacji na poziomie wyższym młodzieży pochodzącej z obszarów wiejskich oraz ze środowisk miejskich dotkniętych ubóstwem. Skutki realizacji tego działania powinny być analogiczne do opisanych powyżej.

Wspieranie kształcenia ustawicznego

W ramach tego działania realizowane będą projekty sprzyjające uczeniu się przez całe życie. W tym celu wzrośnie rola szkół wyższych w kształceniu dorosłych oraz zintegrowany zostanie system kształcenia ustawicznego z tradycyjnym. Efektem realizacji tego dzia-

lania powinien być wzrost (lub zahamowanie spadku) zasobu ogólnego kapitału ludzkiego osób biorących udział w kształceniu ustawicznym, a tym samym powinna wzrosnąć ich zatrudnialność. Skala wpływu realizacji tego działania na zatrudnienie będzie zależała od stopnia dostępności programów kształcenia ustawicznego. Wydaje się, że ich dostępność powinna być wprost proporcjonalna do skali bezrobocia w danym regionie. Zróżnicowanie dostępności kształcenia ustawicznego według płci wieku i poziomu wykształcenia jest natomiast dyskusyjne. Z jednej bowiem strony, pracodawcy szkolą relatywnie częściej mężczyzn niż kobiety, osoby dość młode oraz dobrze wykształcone. Jeśli więc będzie się szkoliło osoby o tych właśnie cechach, to skuteczność takich szkoleń, w sensie prawdopodobieństwa znalezienia pracy, powinna być relatywnie największa, gdyż pracodawcy inwestują w szkolenie tych pracowników, którzy gwarantują największy przyrost produktywności. Z drugiej jednak strony, realizacja tego działania powinna służyć również poprawie sytuacji innych grup osób, tj. kobiet, osób starszych i słabo wykształconych, nawet jeśli szansa na znalezienie pracy przez te osoby byłaby nieco niższa. Ale nie można też dopuścić do szkoleni takich osób, których produktywność w wyniku szkolenia nie ulega zmianie, gdyż byłoby to po prostu marnowanie środków.

Powszechna edukacja teleinformatyczna

W ramach tego działania wprowadzony zostanie powszechnie dostępny system kursów, umożliwiających zdobycie podstawowej wiedzy z zakresu obsługi komputera i internetu. Udział w tych kursach może mieć zarówno bezpośredni, jak i pośredni wpływ na zatrudnialność. Po pierwsze bowiem, umiejętność obsługi komputera oraz internetu sama w sobie stanowi ogólny kapitał ludzki, tzn. taki, który może być wykorzystany zarówno w obecnym zawodzie, jak i w przypadku jego zmiany. Po drugie zaś, zdobycie tych umiejętności stwarza możliwość dalszego powiększania kapitału ludzkiego poprzez samokształcenie się przez internet. Samokształcenie może prowadzić do akumulacji zarówno kapitału ogólnego, jak i specyficznego dla obecnie wykonywanego zawodu.

Zwiększanie zaangażowania społeczeństwa w edukację

Jednym z celów tego działania jest spowodowanie, aby osoby dorosłe korzystały z zasobów edukacyjnych. Ma to zostać osiągnięte m.in. poprzez wzmocnienie roli szkoły jako lokalnego centrum kształcenia ustawicznego. Jeśli owo kształcenie prowadziło do wzrostu kwalifikacji zawodowych, to mielibyśmy do czynienia ze wzrostem kapitału ludzkiego, a zarazem zatrudnialności, osób w nim uczestniczących.

Rozwijanie i promowanie współpracy europejskiej w edukacji

Działanie to ma m.in. na celu poprawę znajomości języków obcych. Nie wiadomo jednak, jak cel ten będzie realizowany. Jeśli odbywałoby się to poprzez organizację kursów językowych, doprowadziłoby to do wzrostu ogólnego kapitału ludzkiego oraz do wzrostu zatrudnialności.

Kształtowanie postaw przedsiębiorczych, innowacyjnych i proekologicznych

Działanie to zakłada m.in. wprowadzenie na wszystkich poziomach nauczania nauki przedsiębiorczości. W efekcie, wzrośnie zasób kapitału ludzkiego, a jednocześnie powinna wzrosnąć samozatrudnialność absolwentów szkół. W praktyce jednak wpływ tego działania na samozatrudnienie absolwentów może być niewielki, gdyż wydaje się, że dużo istotniejsze od zdobycia wiedzy na temat zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej wydaje się osiągnięcie odpowiedniego poziomu kompetencji zawodowej, tzw. kapitału specyficznego, które wymaga wielu lat doświadczenia zawodowego. Potwierdzają to wyniki badań. Wpływ tego działania na ograniczenie bezrobocia może być również niewielki, gdyż

działalność gospodarczą prowadzą w dużej części osoby dobrze wykształcone, które i tak nie miałyby problemów ze znalezieniem pracy (Liwiniński (1998)).

Doskonalenie zawodowe i kształtowanie kadr

Działanie to poprzez inwestycje w kapitał ludzki kadr powinno doprowadzić do spadku prawdopodobieństwa odpływu tych pracowników do bezrobocia.

Podwyższanie poziomu kompetencji kluczowych i promowanie kształcenia w zakresie nauk ścisłych

Działanie to ma na celu m.in. doskonalenie umiejętności wykorzystywania wiedzy w praktyce, korzystania z informacji, rozumowania i myślenia matematycznego. Wszystkie te umiejętności są wysoko cenione przez pracodawców, więc zdobycie ich doprowadzi do wzrostu ogólnego kapitału ludzkiego, a zarazem – potencjalnie – może przyczynić się do wzrostu zatrudnialności.

Badania ogłoszeń prasowych dotyczących ofert pracy z 2004 r. wskazały, że rozwija się popyt na pracowników o przygotowaniu technicznym (Bąba 2004).

Rozwój i doskonalenie standardów, programów oraz metod i warunków nauczania

Jeśli realizacja tego działania doprowadzi do wzrostu poziomu kształcenia oraz dostosowania programów kształcenia do wymogów rynku pracy, to powinno to skutkować wzrostem ogólnego kapitału ludzkiego, a tym samym do zwiększeniem zatrudnialności absolwentów szkół.

Poprawa jakości kadry pedagogicznej, kadry akademickiej oraz kadr wspierających i organizujących proces nauczania

Cel ten będzie realizowany m.in. poprzez powszechne szkolenie w zakresie korzystania z nowoczesnych narzędzi teleinformatycznych. O ile będzie to skutkowało wzrostem poziomu kształcenia, to będziemy mieli do czynienia ze wzrostem ogólnego kapitału ludzkiego absolwentów szkół, z zarazem z poprawą ich zatrudnialności.

Przewidywane skutki realizacji powyższych działań na rynek pracy zostały zestawione w tabeli 1. Niestety, bardzo ogólny opis planowanych działań w NPR uniemożliwia ocenę relatywnej siły ich wpływu na sytuację na rynek pracy. Niewątpliwie dokładniejsza ocena będzie w niedalekiej przyszłości możliwa na podstawie programów operacyjnych, tzn. PO Wykształcenie i kompetencje oraz PO Zatrudnienie i integracja społeczna.

42.

Zmiany instytucjonalne warunkujące realizację NPR u obszarze kształcenia ustawicznego

NPR zakłada, że jego realizacja będzie wymagała wprowadzenia szeregu zmian o charakterze instytucjonalnym. Dwie z tych zmian mają związek z inwestycjami w kapitał ludzki.

Po pierwsze, planuje się uruchomienie tzw. akademickich inkubatorów przedsiębiorczości, co ma na celu zwiększenie zdolności absolwentów do samozatrudnienia i uruchamiania własnej przedsiębiorczości. Niewątpliwie inkubatory przedsiębiorczości będą w stanie dostarczyć absolwentom praktyczną wiedzę dotyczącą otwierania i prowadzenia działalności gospodarczej. Badania empiryczne (Liwiniński (1998)) wskazują jednak, że własne firmy otwierają w dużym stopniu osoby z dużym doświadczeniem zawodowym, co wskazuje, że do prowadzenia własnej działalności potrzebny jest wysoki poziom kompetencji zawodowej, który zdobywa się wraz z doświadczeniem zawodowym. Nie oznacza to, że inkubato-

rom nie uda się pomóc w stworzeniu firm prywatnych, ale że, ich rola w tym zakresie pozostanie bardzo ograniczona (Szymańska 2004).

Po drugie, w ramach realizacji NPR ma zostać wprowadzona instytucja tzw. funduszu szkoleniowego. Fundusze takie mają być obligatoryjnie tworzone w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 50 osób, z odpisu naliczanego w stosunku do funduszu wynagrodzeń i wliczanego w koszty uzyskania przychodu. Natomiast w mniejszych firmach fundusz szkoleniowy będzie fakultatywny. W zamyśle autorów NPR „taki fundusz stanie się dźwignią podnoszenia kapitału ludzkiego firmy i wzmocnienia jej pozycji rynkowej”. W świetle teorii oraz badań empirycznych dotyczących inwestycji w kapitał ludzki wydaje się jednak, że w przypadku części przedsiębiorstw fundusz ten może wywołać dokładnie odwrotny skutek, tzn. osłabić ich pozycję rynkową. W wynikach badań empirycznych znajdują bowiem potwierdzenie implikacje teorii Beckera (1962), iż firmy powinny szkolić pracowników o bardzo konkretnych cechach, tj. mężczyzn oraz osoby relatywnie młode. Modele teoretyczne oparte na teorii kapitału ludzkiego nie są jedynie zgodne co do związku pomiędzy poziomem wykształcenia a prawdopodobieństwem szkolenia. Część autorów twierdzi, że wiedza szkolna oraz szkolenia mają charakter komplementarny, a więc zależność pomiędzy nimi jest dodatnia. Inni uważają natomiast, że powinny one mieć charakter substytucyjny, a tym samym zależność pomiędzy nimi powinna być ujemna. Wyniki badań empirycznych jednoznacznie potwierdzają słuszność hipotezy o komplementarności poziomu wykształcenia i szkoleń. W związku z tym w przedsiębiorstwach, w których zatrudnione są osoby o wyżej wymienionych cechach, utworzenie funduszu szkoleniowego nie powinno mieć wpływu na wielkość inwestycji w kapitał ludzki, bowiem pracodawcy w swoim najlepszym interesie i tak inwestują w szkolenie pracowników. Natomiast firmom zatrudniającym pracowników o dokładnie przeciwnych cechach, np. firmie budowlanej zatrudniającej osoby z wykształceniem podstawowym, po prostu nie będzie opłacało się szkolić pracowników, bez względu na to czy fundusz istnieje, czy też nie. W ich przypadku fundusz szkoleniowy będzie stanowił tylko obciążenie, osłabiające ich pozycję konkurencyjną na rynku. Wydaje się więc, że wprowadzenie funduszu szkoleniowego, z jednej strony, skłoni przedsiębiorstwa zatrudniające niskokwalifikowaną siłę roboczą do omijania zagrażającego bytowi firmy przepisu, z drugiej zaś, może doprowadzić do spadku zatrudnienia osób niskokwalifikowanych, czyli grupy, której sytuacja na rynku pracy i tak jest bardzo trudna.

Tabela 3. Oczekiwany wpływ działań realizowanych w ramach NPR 2007-2013 na rynek pracy

Działanie	Efekty działania			Grupa docelowa			
	Zatrudnienie	Bezrobocie	Płace	Płeć	Wiek	Wykształcenie	Region
1. Zapewnienie powszechnego dostępu do usług elektronicznych			+ (?)				
2. Rozwój infrastruktury społecznej na obszarach wiejskich	+	-	+		młodzież		wieś
3. Aktywizacja zawodowa osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy	+	-	+	kobiety	Młodzież oraz osoby po 50 roku życia		wieś
4. Stworzenie środowiskowego systemu przekwalifikowywania pracowników	+	- (strukturalne)		kobiety	Młodzież oraz osoby po 50 roku życia		wieś
5. Zapewnienie dostępu do publicznego systemu informacji i poradnictwa zawodowego	+	- (strukturalne)					
6. Wyrównywanie szans uczniów	+	-	+		młodzież		Wieś i ubogie środowiska miejskie
7. Zwiększenie dostępu do kształcenia na poziomie wyższym	+	-	+		młodzież	średnie	
8. Wspieranie kształcenia ustawicznego	+	-	+				

9. Powszechna edukacja teleinformatyczna	+	-	+	+				
10. Zwiększanie zaangażowania społeczeństwa w edukację	+	-	+	+			dorośli	
11. Rozwijanie i promowanie współpracy europejskiej w edukacji	+	-	+	+				
12. Kształtowanie postaw przedsiębiorczych, innowacyjnych i proekologicznych	+	-	+	+			młodzież	
13. Doskonalenie zawodowe i kształtowanie kadr				+				
14. Podwyższanie poziomu kompetencji kluczowych i promowanie kształcenia w zakresie nauk ścisłych	+	-	+	+			młodzież	
15. Rozwój i doskonalenie standardów, programów oraz metod i warunków nauczania	+	-	+	+			młodzież	
16. Poprawa jakości kadry pedagogicznej, kadry akademickiej oraz kadr wspierających i organizujących proces nauczania	+	-	+	+			młodzież	

Uwaga: (?) oznacza, że efekt zależy od sposobu realizacji danego działania; (0) oznacza, że bez względu na sposób realizacji, efekt danego działania jest wątpliwy.

Źródło: opracowanie własne.

Ocena 5

Wpływ realizacji działań

wyodrębnionych w NPR na rynek pracy kobiet

43.

Sytuacja kobiet na rynku pracy

Przejawami gorszej pozycji kobiet na rynku pracy jest przede wszystkim niższa ich stopa aktywności oraz zatrudnienia, a także niższe zarobki niż mężczyzn. Ale w ostatnich latach liczba bezrobotnych kobiet rosła wolniej niż bezrobotnych mężczyzn, a różnica w stopie bezrobocia między płciami malała i w 2003 roku wynosiła zaledwie 1 punkt procentowy. Wynika to z ogromnego odpływu kobiet, zwłaszcza z niskim wykształceniem do bierności zawodowej.

Polskę cechuje ogromny dystans do krajów UE-15 co do realizacji celów nakreślonych przez Europejską Strategię Zatrudnienia. Naczelnym celem sformułowanym przez Strategię jest wzrost zatrudnienia, a jego miara powinno być osiągnięcie stopy zatrudnienia kobiet w 2010 roku na poziomie 60% (57% w 2005), zaś 70% (67% w 2005) przeciętnie. Tymczasem w Polsce stopy zatrudnienia są dramatycznie niskie, przy czym dystans jest stosunkowo mniejszy w przypadku kobiet (różnica 13 punktów procentowych w porównaniu z 18 punktami dla populacji ogółem). Tę stosunkowo „lepszą” pozycję zawdzięczają kobiety głównie wysokiemu wykształceniu formalnemu.

Można jednak wskazać wyraźne przeszkody w dalszym wzroście zatrudnienia kobiet. Wiążą się one głównie z kosztami okresowej dezaktywizacji kobiet i większymi obciążeniami wynikającymi z funkcji rodzinnych, głównie opiekuńczych. Kobiety mają prawną możliwość okresowej dezaktywizacji wspomaganą wypłatami zasiłków, ale ich powrót na rynek pracy jest poważnie utrudniony. Kobiety w Polsce cechują się znaczną mobilnością, kwalifikacyjną (np. częściej od mężczyzn podejmują kształcenie ustawiczne), lecz mniejszą terytorialną. Mniej swobodnie dysponują swoim czasem, nie są więc w pełni dyspozycyjne i – co potwierdzają badania – mniej czasu przeznaczają na pracę zawodową. Trudności godzeni obowiązków zawodowych i rodzinnych skutkują coraz częściej wyborami – u jednych rezygnacji z realizacji zamierzeń prokreacyjnych (Kotowska), u innych wycofaniem się z rynku pracy (do czego przyczyniają się niższe zarobki i wysokie koszty usług, w tym przede wszystkim opiekuńczych).

44.

Przedsięwzięcia i działania służące realizacji celów i priorytetów strategicznych

Działania zapisane w NPR, mogą kształtować sytuację kobiet na rynku pracy dwojako: poprzez bezpośrednie oddziaływanie na jakiś aspekt funkcjonowania tego rynku, bądź poprzez wpływanie na dynamikę PKB i tą drogą również na rynek pracy. Ponieważ o determinantach zmian PKB pisaliśmy wcześniej, tu odwołujemy się tylko tych działań, których realizacja bardziej bezpośrednio (nie poprzez wzrost gospodarczy) może wpłynąć na sytuację kobiet (ich zatrudnienie, bezrobocie, wynagrodzenie).

Rozwój regionalnych produktów turystycznych

Udział kobiet w liczbie pracujących w sekcji „Hotele i restauracje”⁵⁰ wynosi około 70% wobec 45% średnio w gospodarce (por. np. wyniki BAEL). Promowanie rozwoju turystyki może zatem oznaczać wzrost popytu na pracę kobiet i potencjalny wzrost ich zatrudnienia. Wzrost zatrudnienia w tym sektorze może być szczególną szansą dla kobiet o niskich kwalifikacjach, gdyż taka jest charakterystyka wielu miejsc prac związanych z turystyką. Z drugiej strony należy jednak pamiętać, iż znaczna część miejsc pracy tworzonych w turystyce ma charakter sezonowy, pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, co skutkuje niskimi wynagrodzeniami i nie daje oczekiwanej przez pracujących stabilności zatrudnienia. Wreszcie należy także pamiętać, że turystyka ma znikomy udział w polskim PKB oraz w zatrudnieniu⁵¹, stąd trudno oczekiwać, aby ewentualne działania w tym zakresie – choć mogą przyczynić się do pewnej poprawy sytuacji na lokalnych rynkach pracy – istotnie zmieniły ogólną sytuację na rynku pracy w Polsce.

Zwiększenie udziału kultury i działalności gospodarczej związanej z kulturą w gospodarce narodowej oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego oraz rozwój infrastruktury kulturalnej

Działania polegające na rozwoju infrastruktury, wrażania nowych technologii oraz rozwoju usług powstających w obszarze dóbr kultury, tworzenie nowych zintegrowanych narodowych produktów kultury, wzmocnienie działalności instytucji artystycznych a także działania nakierowane za zachowanie i ochronę krajobrazu wsi mogą potencjalnie pozytywnie oddziaływać na sytuację kobiet na rynku pracy, także dlatego, że są lepiej wykształcone od mężczyzn. Sektor kultury jest tradycyjnym sektorem ich zatrudnienia, a rozwój w tym obszarze może zwrotnie wpłynąć również na rozwój usług turystycznych. Ale ponownie należy wyraźnie podkreślić, że udział tego działu w zatrudnieniu jest bardzo skromny (udział działu „Działalność związana z kulturą rekreacją i sportem” w liczbie pracujących ogółem wyniósł w 2002 roku 0,95%)

Rozwój infrastruktury społecznej na obszarach wiejskich

Infrastruktura społeczna jest pojęciem dość szerokim. Punkt 114 NPR mówi tu o dostępie na wsi do internetu, poprawie warunków nauczania dzieci, poprawie warunków świadczenia usług zdrowotnych, ale także usług opiekuńczych i kulturalnych. Z punktu widzenia rynku pracy kobiet warto zwrócić uwagę na kwestię dostępu do placówek opiekuńczych.

Dostęp do placówek opiekuńczych na dzieci jest jedną z najważniejszych barier w zakresie podaży pracy kobiet. W okresie transformacji i wzrostu zróżnicowania dochodów, problem ten szczególnie silnie dotknął kobiety o niskich kwalifikacjach, zwłaszcza na obszarach wiejskich, których niskie dochody nie pozwalają na korzystanie z komercyjnych placówek opiekuńczych i wymusza wycofanie się z rynku pracy do nieaktywności. Ludność zamieszkała na wsi stanowi 44,9% ludności ogółem w wieku 0-14 i 45,2% ludności ogółem w wieku 0-6, natomiast udział miejsc na wsi w ogólnej liczbie miejsc w przedszkolach wyniósł

⁵⁰ W strukturze klasyfikacji PKD brakuje wyodrębnionej sekcji odnoszącej się bezpośrednio do turystyki. Wydaje się, że najbliższa tej kategorii pozostaje sekcja „Hotele i restauracje” oraz pewne gałęzie działu „Działalność związana z kulturą rekreacją i sportem” w sekcji „Pozostała działalność usługowa komunalna, społeczna i indywidualna”. Niestety nie ma możliwości uzyskania dostępu do danych o zatrudnieniu na poziomie gałęzi. Możemy posługiwać się danymi o sekcji „Hotele i restauracje” lub/i o całej sekcji „Pozostała działalność usługowa komunalna, społeczna i indywidualna” (ewentualnie dział „Działalność związana z kulturą rekreacją i sportem”).

⁵¹ Udział sekcji „Hotele i restauracje” w PKB wyniósł w 2002 roku 1,06%, zaś udział całej sekcji „Pozostała działalność usługowa komunalna, społeczna i indywidualna” – 3,96%. Udziały w liczbie pracujących na koniec roku tych sekcji wyniosły w 2002 roku odpowiednio: 1,46% oraz 2,25%. Udział działu „Działalność związana z kulturą rekreacją i sportem” wyniósł 0,95%.

w 2002 roku 20,4%, zaś udział dzieci ze wsi – 31,2% ogółu populacji dzieci korzystających z opieki przedszkolnej.⁵² A zatem rozwój placówek opiekuńczych na obszarach wiejskich jest niezwykle istotnym czynnikiem mogącym przyczynić się do wzrostu podaży kobiet, co jest koniecznym czynnikiem realizacji celów polityki zatrudnienia i Strategii Lizbońskiej.

Maksymalizacja różnicy pomiędzy dochodem z pracy a możliwym do uzyskania przez osobę bezrobotną dochodem z pomocy społecznej

Zbyt mała różnica między dochodem z pracy a dochodami możliwymi do uzyskania z rozmaitych świadczeń społecznych (w tym dochodów z pomocy społecznej) w okresie pozostawania poza zatrudnieniem jest jedną z głównych barier dla podejmowania pracy, zwłaszcza przez osoby o niskich kwalifikacjach. Problem ten występuje szczególnie silnie w przypadku kobiet, których stawki płacowe są średnio o 20% niższe niż w przypadku mężczyzn a całkowite dochody z pracy nawet 30%. Natomiast świadczenia społeczne nie są zróżnicowane w zależności od płci świadczeniobiorcy.

W przypadku podaży pracy kobiet oprócz problemów związanych z ogólnym systemem pomocy dla bezrobotnych (szerzej: patrz punkt 2 w instytucjach rynku pracy) istotne są także systemy pomocy skierowane do całych gospodarstw domowych (zasiłki rodzinne i na dzieci, zasiłki macierzyńskie). Ich połączenie z wpływem systemu podatkowego (wysokość opodatkowania wynagrodzeń z pracy szczególnie wysoka zwłaszcza w relacji o niskich dochodów, utrata prawa do świadczeń w przypadku podjęcia pracy zarobkowej) często sprawia, że podejmowanie bądź kontynuowanie pracy zarobkowej staje się mniej atrakcyjne finansowo niż zdanie się na pomoc oferowaną ze strony państwa. Prowadzić to może do powstawania tak zwanej pułapki bierności zawodowej.

Badania empiryczne pokazują, że państwowe dofinansowywanie działalności żłobków i przedszkoli prowadzi do zwiększania podaży pracy zamężnych kobiet, podczas gdy bezpośrednia wypłata dodatków na dzieci prowadzi o wystąpienia silnego efektu dochodowego i obniża ich aktywność zawodową (Chevalier i Viitanen (2002), Jaumotte (2003)). Wydaje się, że zatrudnienie kobiet zależy również od czasu, na jaki przyznawane są urlopy macierzyńskie i wychowawcze, jednak wyniki badań empirycznych są w tej kwestii niejednoznaczne.

Można zatem oczekiwać, że obniżenie stopy zastąpienia dochodów z pracy dochodami z zabezpieczenia społecznego może okazać się szczególnie pozytywnie oddziaływujące na zatrudnialność kobiet, zwłaszcza tych o niskich kwalifikacjach i na obszarach wiejskich.

Prowadzenie aktywnej polityki pracy

Aktywna polityka rynku pracy może potencjalnie najskuteczniej oddziaływać na sytuację grup nią objętych na rynku pracy. W NPR zapisano jednak tylko wybrane elementy aktywnych polityk rynku pracy tj. pośrednictwo pracy, natomiast popularyzowanie tzw. alternatywnych i elastycznych form zatrudnienia i promowanie rozwiązań służących lepszemu wykorzystaniu miejsc pracy de facto aktywną polityką rynku pracy nie jest.

Pośrednictwo pracy ma za zadanie obniżenie bariery informacyjnej (czasu i kosztów) poszukiwania pracy z jednej strony i poszukiwania pracowników z drugiej. Sprawne pośrednictwo jest oczywiście właściwym celem, gdyż może wpłynąć na obniżenie poziomu tzw. bezrobocia frykcyjnego, ale też nie ma żadnych podstaw, by twierdzić, że ten rodzaj bezrobocia stanowi dużą część bezrobocia w ogóle. Ograniczanie go więc tylko w b. małym stopniu może poprawić sytuację na rynku pracy, w tym kobiet (bez różnicy w stosunku do sytuacji mężczyzn).

Promowanie elastycznych i alternatywnych form pracy jest możliwe głównie poprzez zapewnianie właściwych norm prawnych dla takich form kontraktów o pracę i samozatrudnienia oraz dbałość o obniżenie kosztów ich wprowadzania. Na rynku przepelnionym bezro-

⁵² Więcej: patrz punkt 10

botnymi nawet najmniejsze koszty danej formy zatrudnienia (wynikające np. z podziału etatu między 2 pracowników) są przyczyną jej eliminacji. To nie brak promocji sprawia, że niektóre z tych form nie są popularne w Polsce. Wyraźny pozytywny związek zatrudnienia na czas określony z obniżaniem kosztów wywołał gwałtowny wzrost tego zatrudnienia. Jednak zapis, że te formy mają być objęte jakąś promocją nie idzie w kierunku, z którego miałyby wynikać ich większy udział w rynku pracy. A nietypowe formy zatrudnienia rzeczywiście sprzyjają niejednakowemu wzrostowi zatrudnienia poszczególnych grup, w tym szczególnie kobiet. Chodzi tu w szczególności o takie formy, które ułatwiają łączenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi np. to kobiety stanowią większość pracujących w części etatu, ale też nie wszystkie pracują w tej formie z własnego wyboru.⁵³ W Polsce ze względu na niski poziom płac realnych netto nie cieszą się popularnością te rodzaje zatrudnienia, które miałyby się wiązać z jej zmniejszeniem. Trzeba by było mieć zatem koncepcję środków, które doprowadziłyby do zmniejszenia kosztów prac atypowych, zaś sama popularyzacja niewiele, lub zgoła nic nie da.

W NPR nie określono podziału środków na poszczególne instrumenty ani żadnych preferencji grupowych. Z tych przyczyn trudno ustalić, czy stosowanie aktywnych polityk wywrze wpływ na sytuację kobiet na rynku pracy.

Badania zagraniczne wskazują, że np. wpływ szkoleń na zatrudnienie dorosłych mężczyzn jest dużo słabszy niż na zatrudnienie dorosłych kobiet, a wśród osób młodych (15-24 lat) praktycznie nie występuje. Wydaje się, że relatywnie wysoka efektywność szkoleń skierowanych do bezrobotnych kobiet wynika z faktu, że kobiety znacznie częściej niż mężczyźni akceptują niżej opłacane stanowiska pracy. Zjawisko to można tłumaczyć większą determinacją kobiet do podjęcia jakiejkolwiek pracy, co wynika z ich chęci udokumentowania dłuższego doświadczenia zawodowego, ze względu bowiem na częstsze przerwy w zatrudnieniu z powodu macierzyństwa kobiety w porównaniu do mężczyzn mają relatywnie krótszy staż pracy. To z kolei stawia je w gorszej pozycji negocjacyjnej wobec potencjalnego pracodawcy i zmniejsza ich szanse na znalezienie zatrudnienia. Przedstawiona powyżej argumentacja sugeruje, że część bezrobotnych kobiet być może znalazłaby pracę niezależnie od uczestnictwa w szkoleniu, a to podważa wiarygodność wyników wskazujących na relatywnie wyższą efektywność szkoleń skierowanych do kobiet niż do mężczyzn.

Aktywizacja zawodowa osób z grup znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy

W grupach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy mieszczą się również (w pewnej części) kobiety. Gdyby odnieść się do zapisów ustawowych (jak ustawodawca pojmuje grupy niekorzystnie położone) to kobiety są większością długotrwale bezrobotnych, ok. 1/2 młodych, wchodzących na rynek pracy i niemal całością osób bezrobotnych samotnie wychowujących dzieci w wieku do 7 lat. Ponieważ nie określa się we *Wstępnym projekcie NPR 2007-2013* na czym konkretnie mają polegać poszczególne działania, można więc przyjąć (?), że będzie to po prostu zwiększenie środków na aktywne polityki skierowane do tych grup. Jest to tylko przypuszczenie, ale gdyby było prawdziwe, to jego urzeczywistnienie oznaczałoby możliwość silniejszego promowania kobiet na rynku pracy. Jednak wpływ na ich położenie, w tym głównie zatrudnialność zależałaby od skuteczności polityk rynku pracy, które – generalnie biorąc – nie jest duża, szczególnie w ujęciu globalnym. Natomiast może przyczyniać się do zmniejszania różnic międzygrupowych i być czynnikiem ograniczającym wykluczenie społeczne. Czy tak będzie, zależy jednak od

⁵³ Wśród kobiet bardziej popularne są elastyczne formy zatrudnienia. Udział zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy w zatrudnieniu ogółem jest prawie dwukrotnie wyższy wśród kobiet (około 13 – 15%) niż mężczyzn (8 – 9%). Jeśli chodzi o zatrudnienie na czas określony, jego udział w zatrudnieniu kobiet kształtuje się na podobnym poziomie jak w przypadku mężczyzn i wnosi nieco ponad 20%.

szczegółowej konstrukcji i zatem skuteczności poszczególnych programów, ich właściwego adresowania, a także od cech lokalnych rynków pracy, na których dojdzie do ich realizacji. Jest to zatem środek potencjalnie zmniejszający różnice grupowe na rynku pracy, ale oczywiście nie ma żadnych gwarancji, że ten potencjalny wpływ stanie się rzeczywistością.

Zmniejszanie różnicy między podatkowym i parapoatowym obciążeniem pracy a opodatkowaniem kapitału

Działanie to musi polegać na obniżaniu pośrednich kosztów pracy (a nie na zwiększaniu opodatkowania kapitału) i tym samym klina podatkowego (patrz: punkt 237 NPR). Z jednej strony powinno się przyczynić do wzrostu podaży pracy (wzrost atrakcyjności płac w tym względem dochodów socjalnych), obniżenia zainteresowania podażą pracy w szarej strefie a także do zwiększenia popytu na pracę ze strony pracodawców, którzy przy wysokim klinie podatkowym dokonują substytucji drogiej pracy tańszym kapitałem i zwiększają inwestycje w środki trwale kosztem wzrostu zatrudnienia (szarzej patrz: punkt 6 w ocenie wpływu NPR na instytucje rynku pracy).

Choć trudno oczekiwać, aby zmiany po stronie pozapłacowych kosztów były zróżnicowane w zależności od płci, możemy spodziewać się, że efekt takiej obniżki silniej wpłynie na zmiany w popycie i podaży pracy kobiet, które otrzymują niższe wynagrodzenia.

Wspieranie zatrudnienia w obszarach gospodarki wymagających dużych nakładów pracy

Większość działów wymagających relatywnie dużych nakładów pracy wymienianych w punkcie 116 NPR to działy charakteryzujące się znaczącą przewagą zatrudnienia mężczyzn (budowa infrastruktury komunikacyjnej, budownictwo mieszkaniowe, działalność w obszarze ochrony środowiska naturalnego). Wyjątkiem są usługi turystyczne, gdzie przeważa zatrudnienie kobiet, ale tam możemy się spodziewać stosunkowo małego wzrostu liczby miejsc pracy, zwłaszcza dla niskokwalifikowanych, kobiet (więcej patrz: punkt 1).

Stymulowanie rozwoju zatrudnienia w formach pozarynkowych

Zatrudnienie w formach pozarynkowych nie stanowi pełnego substytutu regularnego zatrudnienia. Może ono jednak osobom mającym trudności z wejściem na rynek pracy (na przykład kobietom po długim okresie nieaktywności zawodowej związanej z macierzyństwem) ułatwić powrót do wypełniania roli pracownika, a poza tym uzyskać doświadczenie niezwykle pomocne przy zdobywaniu regularnego zatrudnienia. Badania potwierdzają, że najtrudniej jest podjąć zatrudnienie osobom wracającym do pracy po dłuższej przerwie, a w tej grupie mieszczą się głównie kobiety. Żeby osłabić negatywne oddziaływanie tego czynnika na stopę zatrudnienia kobiet trzeba byłoby wyraźnie podnieść zawodową atrakcyjność ich zatrudnienia – mogłyby tu zostać wykorzystane różnorodne formy aktywnych polityk rynku pracy podnoszące kwalifikacje (Socha, Sztanderska, 2000), w tym szczególnie powiązane z odnawianiem i zdobywaniem doświadczenia zawodowego. A zatem działania promujące zatrudnienie w tego typu instytucjach mogą przyczynić się spadku bezrobocia i wzrostu zatrudnienia w sferze rynkowej. Działania takie mogą być szczególnie ważne dla kobiet młodych, bezpośrednio po szkole, nie mających doświadczenia zawodowego oraz dla kobiet o niskich kwalifikacjach.

Tworzenie i rozwijanie rozwiązań służących godzeniu pracy zawodowej z wychowaniem dzieci, celem poprawy warunków funkcjonowania rodziny

Rozwijanie sieci placówek edukacyjnych i instytucji kultury dla dzieci i młodzieży *Alternatywne formy edukacji przedszkolnej*

W latach dziewięćdziesiątych zasadniczą kwestią dla pozycji kobiet na rynku pracy stało się to, czy w nowym, rynkowym systemie gospodarczym uda się im powiązać funkcje ro-

dzinne i zawodowe. Takie powiązanie wymaga wsparcia ze strony państwa: kobiety funkcjonując na rynku pracy muszą okresowo się z niego wycofywać w związku z macierzyństwem, potem nań powracać nie powodując przy tym wysokich kosztów dla pracodawców, które eliminowałyby je z rynku albo znacząco pogarszały pozycję względem mężczyzn. Polityka państwa w tym zakresie polegać może na prawnych gwarancjach takiego wyjścia i powrotu na rynek pracy oraz na wzięciu na siebie kosztów owej zmiany. Służą temu przede wszystkim urlopy macierzyńskie oraz funkcjonujące od lat siedemdziesiątych urlopy wychowawcze, które przysługują osobom sprawującym opiekę nad dzieckiem w wieku do czterech lat. W 1995 r. uprawniono do nich również mężczyzn. Wspomaganie dłuższej dezaktywizacji zawodowej związanej z rodzicielstwem zostało jednak ograniczone do osób, które należą do stosunkowo ubogich. Zatem państwo nie wspomaga dłuższej dezaktywizacji zawodowej związanej z macierzyństwem osób z gospodarstw domowych o przeciętnych, a tym bardziej wyższych możliwościach zarobkowania. Rodzice mogą również korzystać z zasiłku opiekuńczego, przyznawanego w razie konieczności sprawowania opieki nad chorym dzieckiem (lub dziećmi) w wysokości 80% wynagrodzenia. Pozostałe świadczenia socjalne, przyznawane kobietom w związku z macierzyństwem są pomocą adresowaną do rodzin borykających się z trudnościami w sytuacji, jeśli posiadają dzieci. Ich wypłaty znacząco zmalały zarówno pod wpływem cięć budżetowych, jak i spadku urodzeń.

Wydaje się, że zasadniczym problemem dla pracy kobiet nie jest to, jakiej skali zasiłki skompensują im ich okresową nieobecność w pracy, ale jakie skutki wywoła korzystanie z tych uprawnień. W literaturze przytacza się opinie, że pracodawcy negatywnie zapatrują się na przerwy w pracy kobiet i że część z nich obawia się wykorzystywać w pełni swoje uprawnienia. Ważne jest także to, że kobiety są silniej obciążone obowiązkami rodzinnymi i dlatego mniej swobodnie dysponują swoim czasem oraz – w wieku średnim i starszym – nie są skłonne do podejmowania pracy poza dotychczasowym miejscem zamieszkania w takim stopniu, jak mężczyźni. Bez rozwoju różnych, elastycznych form opieki nad dziećmi, zapewnienia powszechnej ich dostępności i niskich kosztów (dla kobiet o potencjalnie niewysokich zarobkach) rozwój zatrudnienia kobiet będzie napotykał bariery.

Jedną z głównych barier w zwiększaniu podaży pracy kobiet, (cel długookresowy, zwłaszcza w kontekście zadań Strategii Lizbońskiej) jest dostępność do instytucji opiekuńczych dla dzieci i osób dorosłych wymagających opieki. Badania empiryczne wyraźnie pokazują, że dostęp do bezpłatnych przedszkoli istotnie zwiększa prawdopodobieństwo podjęcia pracy przez samotne matki (Gelbach 2002 dla USA, Chevalier i Viltanen 2002 dla Wielkiej Brytanii). Badania wskazują też, że wpływ zwiększania dostępności subsydiowanych ośrodków opieki nad dziećmi na wzrost podaży pracy kobiet zależy dodatkowo od ich poziomu wykształcenia i wysokości dochodów w całym gospodarstwie domowym (Blau 2000, Anderson i Levine 2000) i że największy wpływ widoczny jest u kobiet słabiej wykształconych, dysponującym mniejszymi dochodami w rodzinie oraz u kobiet posiadających młodsze dzieci.

W Polsce liczba dzieci objętych opieką przedszkolną wzrosła z 29,5% w 1990 r. do 34,6% w 2001 pomimo znacznego zmniejszenia dotacji do placówek przedszkolnych i spadku ich liczby (o ok. 1/3). Z jednej strony więc dostępność tej opieki zwiększyła się, ale ta korzystna zmiana przebiegała nierównomiernie. Nierównomierność dostępu wynika z przeniesienia finansowania tych placówek ze środków budżetu państwa i zamożnych przedsiębiorstw państwowych do środków samorządów terytorialnych, znajdujących się w zróżnicowanej sytuacji materialnej. Na terenach, gdzie liczba dzieci jest mała a gmina biedna, przedszkola są likwidowane, co powoduje wzrost zróżnicowania dostępu do opieki nad małymi dziećmi w układzie terytorialnym kraju. Przedszkola nadal są dotowane, ocenia się (mimo braku systematycznych danych), że koszty ich prowadzenia w ok. 40% są pokrywane przez rodziców. Przed transformacją udział ten nie przekraczał na ogół kilku

procent. Taka ewolucja instytucji opieki nad dziećmi sprzyja podejmowaniu i utrzymywaniu pracy przez kobiety z dużych ośrodków miejskich, szczególnie przez dobrze zarabiające. Przeciwnie działa w odniesieniu do kobiet z małych miejscowości, z regionów biednych i cechujących się niskimi możliwościami zarobkowymi.

Warto też zauważyć, że powszechność dostępu do usług opiekuńczych dla dzieci jest nie tylko warunkiem zwiększenia aktywności zawodowej kobiet ale i zwiększenia ich płodności. Różnice między krajami europejskimi, którym udało się odwrócić spadkową tendencję urodzeń a tymi, w których ona nadal się rozwija, polegają głównie na szerokim funkcjonowaniu rozbudowanej sieci placówek opiekuńczych dla dzieci.⁵⁴

Wśród kobiet występuje jeszcze jedna przyczyna ich dezaktywizacji. W Polsce występują silne więzi międzypokoleniowe, co skłania starsze kobiety do wcześniejszego zaprzestawania pracy i wypełniania funkcji rodzinnych, w tym opieki nad wnukami. Wycofywanie zasiłków przedemerytalnych, ograniczanie dostępności do świadczeń przedemerytalnych, rent, reforma emerytalna wyraźniej uzależniająca wysokość przyszłych emerytur od stażu pracy i zachęcająca do wydłużania okresu aktywności „uderzają” w ten model funkcjonowania rodzinnej opieki nad dziećmi. Strategia zatrudnienia (UE i polska) zakłada podniesienie przeciętnego wieku przechodzenia na emeryturę o 5 lat. Ten proces w Polsce zaledwie zapoczątkowano, wydaje się jednak, że podniesienie wieku emerytalnego dla kobiet i zrównanie go z wiekiem emerytalnym mężczyzn spowoduje ograniczenie wypełniania funkcji rodzinnych przez starsze kobiety. Nie ułatwi to aktywności zawodowej kobietom młodszym, jeśli równocześnie nie powstaną warunki do lepszej zinstytucjonalizowanej opieki nad dziećmi.

Nasilać się będzie również potrzeba zapewnienia opieki osobom starszym i chorym – rozwój placówek opieki dla nich jest niezadowalający, koszty ich prowadzenia powodują, że często ani dana osoba (wymagająca opieki) ani jej rodzina ani lokalny samorząd nie są w stanie ich ponieść, to zaś przyczynia się do „zatrzymywania” kobiet w domu i ich zmniejszoną aktywność zawodową, szczególnie, gdy ich potencjalne zarobki są niskie.

Wydaje się zatem, że najważniejsze rozwiązania, jakie miałyby prowadzić do realnego zwiększenia możliwości łączenia pracy zawodowej i funkcji rodzinnych to promowanie form zatrudnienia dostosowanych o łączenia tych funkcji (praca w niepełnym wymiarze czasu pracy, elastyczny czas pracy, telepraca) oraz zwiększenie dostępu do instytucji opiekuńczych – co w szczelności powinno wpłynąć na podaż pracy wśród kobiet młodych (19-35 lat) oraz kobiet z najstarszych kohort wieku produkcyjnego (powyżej 55 roku życia). Zatem znaczenie ma nie tyle inicjowanie nowych (lub przywracanie starych) rozwiązań, co ich systematyczność, więc zapewnienie dostatecznych środków na rzecz placówek opiekuńczych w celu obniżenia z nimi związanych bezpośrednich kosztów.

⁵⁴ Przykładem mogą być różnice między Norwegią a Włochami, w których charakterystyka płodności i aktywności zawodowej kobiet w 1965 r. była zbliżona, a które w 1996 r., cechowały się zupełnie innymi wielkościami – płodność i aktywność we Włoszech była zdecydowanie niższa, ale opieka instytucjonalna nad dziećmi bardzo słabo rozwinięta. Badania demograficzne dają coraz bardziej jednoznaczne wyniki – por. Muszyńska M., „Opportunity costs childbearing, Italy and Norway”, SGH, Warszawa 2004, tekst niepublikowany

Tabela 4. Oczekiwany wpływ działań realizowanych w ramach NPR 2007-2013 na rynek pracy kobiet

Lp.	Działanie	Efekty działania			Grupa docelowa		
		Zatrudnienie	Bezrobocie	Place	Wiek	Wykształcenie	Region
1	Rozwój regionalnych produktów turystycznych	+	-	+		Niskie, średnie	Wieś
2	Zwiększenie udziału kultury i działalności gospodarczej związanej z kulturą w gospodarce narodowej oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego oraz rozwój infrastruktury kulturalnej	+	-	+			
3	Rozwój infrastruktury społecznej na obszarach wiejskich	+			W szczególności osoby w wieku 19-35 i osoby po 50 roku życia		Wieś
4	Maksymalizacja różnicy pomiędzy dochodem z pracy a możliwym do uzyskania przez osobę bezrobotną dochodem z pomocy społecznej	+	-		W szczególności osoby w wieku 15-29	Niskie, średnie	Wieś
5	Prowadzenie aktywnej polityki pracy	+	-		?	?	?
6	Aktywizacja zawodowa osób z grup znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy	+	-		W szczególności osoby w wieku 15-24	W szczególności niskie	
7	Zmniejszenie różnicy między podatkowym i parapoatowym obciążeniem pracy a opodatkowaniem kapitału	+	-		W szczególności osoby w wieku 15-29	Niskie, średnie	
8	Wspieranie zatrudnienia w obszarach gospodarki wymagających dużych nakładów pracy	+	-		W szczególności osoby w wieku 15-29	Niskie, średnie	
9	Stymulowanie rozwoju zatrudnienia w formach pozarynkowych	+			W szczególności osoby w wieku 15-29	Niskie, średnie	
10	Tworzenie i rozwijanie rozwiązań służących godzeniu pracy zawodowej z wychowaniem dzieci, celem poprawy warunków funkcjonowania rodziny oraz Alternatywne formy edukacji przedszkolnej	+			W szczególności osoby w wieku 19-35	W szczególności niskie, średnie	W szczególności na wsi

PODSUMOWANIE

Problemowi wzrostu zatrudnienia nadano we *Wstępnych założeniach NPR na lata 2007-2013* rangę priorytetu, jednego z zasadniczych. Dobrze, że stał się ten cel priorytetem, Bo chyba nie ma innej dziedziny życia, która byłaby tak krytycznie oceniana – łącznie ponad 90% ludności widzi ją jako złą lub bardzo złą.⁵⁵

Jednak NPR w warstwie sprawczej i powiązanej ze środkami finansowymi jest skoncentrowany zaledwie na dwóch obszarach działań – z jednej strony na budowaniu kapitału ludzkiego, z drugiej na aktywnych politykach rynku pracy. Dopływ pieniędzy powinien zaozycować zarówno wyższym poziomem kapitału ludzkiego, a więc i zwiększeniem atrakcyjności zatrudnienia osób objętych kształceniem, jak i lepszym ich dopasowaniem do popytu na pracę w różnych wymiarach kwalifikacyjnych. Choć na ogół nie jest kwestionowany pogląd, że kształcenie wywiera pozytywny wpływ na zatrudnienie, jednak by tak się stało szkolenia muszą spełniać kilka warunków: począwszy od doboru uczestników kształcenia, rozstrzygnięcia kwestii ich partycypacji finansowej w pokryciu kosztów itp., a skończywszy na starannym doborze treści i metod programowych, zapewnieniu zaangażowania osób szkolonych w realizację programu i wielu innych czynnikach, decydujących o skuteczności przedsięwzięcia. W wielu przypadkach możemy przypuszczać, że szkolenia poprawią jakość kapitału ludzkiego i że to z kolei zapewni zainteresowanie nimi pracodawców. Gdyby jednak inne czynniki ograniczały korzyści z zatrudnienia przeszkolonych osób dla firm (np. w postaci wzrostu płac wyższego od uzyskanego zwiększenia produktywności), to te pozytywne efekty mogą nie nastąpić.

Drugie, zasadnicze dla rynku pracy przedsięwzięcie – aktywne polityki rynku pracy jest trudniejsze do oceny. W tym przypadku również zewnętrzne okoliczności w stosunku do samych programów mogą przyczynić się do obniżenia ewentualnych korzyści. Ale też same programy mogą być nieskuteczne. W priorytetach i działaniach wyeksponowano potencjalnie korzystne dla rynku pracy aktywne programy (pośrednictwo i szkolenia), ale już w układzie realizacyjnym pojawił się właściwie pełen zestaw aktywnych programów dopuszczonych przez aktualną *Ustawę o promocji zatrudnienia*, łącznie z tymi, o których wiadomo, że skuteczne nie są. O skuteczności pozostałych na polskim rynku pracy można zaś wnioskować wyłącznie na podstawie niewłaściwych albo przestarzałych informacji. Zewnętrzne badania (głównie w krajach OECD) wskazują, że w skali makroekonomicznej efekty aktywnych programów – w postaci wzrostu zatrudnienia lub zmniejszenia bezrobocia – są niewielkie, a ich waga wynika głównie z oddziaływani na bezrobocie długookresowe. W polskich warunkach jest to wielki walor, ponieważ wysokie bezrobocie długotrwałe nie „rozładowuje” się przez przechodzeni do zatrudnienia a do bierności, co przez nacisk na redystrybucję obciąża finanse państwa i również ogranicza potencjalnie osiągalny wzrost zatrudnienia.

Powyższe główne przedsięwzięcia związane z pozyskiwaniem środków z UE, wpływające na rynek pracy mogą okazać się skuteczne pod warunkiem, że „zadziałają” w sprzyjającym otoczeniu instytucjonalnym. Większość działań o charakterze instytucjonalnym jest

⁵⁵ Według badań CBOS *Opinie o rynku pracy, bezrobociu i stosunku do bezrobotnych* prawie wszyscy Polacy negatywnie oceniają sytuację na krajowym rynku pracy uznając, że jest bardzo zła (51%) lub zła (41%). Suma negatywnych ocen przekracza 90% od ponad 3 lat. Jednocześnie tylko ok. 11% Polaków sądzi, że zostawszy bezrobociem można liczyć na jakąkolwiek pomoc ze strony instytucji państwowych.

kierunkowo słuszna, ale mało konkretna, co po uszczegółowieniu może okazać się zupełnie czymś innym niemożna byłoby się spodziewać z ogólnego zapisu. Możliwe są różne interpretacje zapowiadanych zmian instytucjonalnych. Niektóre już teraz budzą niepokój – jak przymusowy, powiększający koszty fundusz szkoleniowy, czy niejasno określone co do charakteru wzmocnienie partnerstwa społecznego.

Wreszcie, NPR nie zajmuje się szeregiem kwestii o kluczowym znaczeniu dla rynku pracy np. czy aktywne polityki i szkolenia zostaną skierowane do osób, mogących najefektywniej je spożytkować, czy do osób o szczególnych trudnościach na rynku pracy (te zostały określone zgodnie z ustawą) i w jakich proporcjach się to dokona. Pomija zupełnie szereg ważnych kwestii instytucjonalnych, jak negocjowanie wysokości płac, stanowienie płacy minimalnej, akceptowanie wzrostu rozpiętości płac itp. Zupełnie zaskakuje fakt, że choć wzmocnienie rynku jako mechanizmu jest eksponowanym priorytetem, nie można w nim znaleźć nic na temat wzmocnienia mechanizmu (rynkowego) rynku pracy.

Analizując zapisy *Wstępnego projektu NPR 2007-2013* nie mogliśmy nie odnieść się do 2 innych strategicznych kwestii, a mianowicie do tego, czy cele – wzrostu zatrudnienia i bardziej równomiernego rozmieszczenia przestrzennego pozytywnych (i negatywnych) zmian na rynku pracy mogą wynikiem realizacji NPR być osiągnięte. Nie uzyskaliśmy w tym zakresie jasnych odpowiedzi, ale dostrzeżliśmy kilka – jak się wydaje – istotnych związków, warunkujących ich realizację. W przypadku analizy rozmieszczenia przestrzennego procesów zachodzących na rynku pracy mogliśmy ostatecznie powiedzieć zdumiewająco mało, NPR bowiem dostarcza w gruncie rzeczy niewiele materiału do analizy tego aspektu.

Bibliografia

- Anderson P., P. B. Levine (2000), Child care and mothers' employment decisions, w: D. E. Card, R. M. Blank (red.), Finding jobs: work and welfare reform, New York: Russell Sage Foundation, ss. 420-462.
- Aschauer, D., (1989). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics* 23, 177-200.
- Balcerzak-Paradowska (red.), 2003, Praca kobiet w sektorze prywatnym. Szanse i bariery, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa
- Baldwin, R., (1999). Agglomeration and endogenous capital. *European Economic Review* 43, 253-280.
- Baldwin, R., Forslid, R., (2000). Trade liberalisation and endogenous growth. A q-theory approach. *Journal of International Economics* 50, 497-517.
- Baldwin, R., Forslid, R., Martin, P., Ottaviano, G., and Robert-Nicoud, F., (2003). *Economic Geography and Public Policy*. Princeton University Press.
- Becker G., (1962) Investment in Human Capital: a Theoretical Analysis, *Journal of Political Economy* 70 (5), 9-49.
- Bertola G. (2003), Labor Market Institutions in a Changing World, Conference paper: Rethinking Economic and Social Policies (XVI Symposium Moneda y Credito, Madryd, 26-27 listopada 2003)
- Betcherman G., K. Olivas, A. Dar (2003), Impacts of Active labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries, Social Protection Unit, World Bank, Washington D.C.
- Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (2003), Prezentacja wyników prac polskich ośrodków badawczych, Warszawa
- Blanchard O., J. Wolfers (2000), The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: the Aggregate Evidence, NBER Working Paper No. 7282.
- Blau D. M. (2000), Child care subsidy programs, NBER, Working Paper No. 7806.
- Bruttel O. (2004), Contracting-out the Public Employment Service and the consequence for hard-to-place jobseekers: Experiences from Australia, the Netherlands and the UK, referat wygłoszony podczas 2nd Annual ESPAnet Conference University of Oxford, 9-11 września 2004r.

- Carowe G., A. Salomaki, H. Immervoll, D. Paturot (2003), Indicators of unemployment and low-wage traps. Marginal Effective Tax Rates on Labour, European Commission Economic Paper No. 197.
- Chevalier A., T. K. Viitanen (2002), The causality between female labour force participation and the availability of childcare, *Applied Economics Letters*, Vol. 9, Issue 14 (November), ss. 915-918.
- Cuadrado Roura, J., (1998). *Convergencia regional en España. Hechos tendencias y perspectivas*. Fundación Argentaria.
- Cieślak, A., Kaniewska, M., (2004). Telecommunications infrastructure and regional economic development: the case of Poland. *Regional Studies* Vol. 38.6, 713-725.
- Dar A., P.Z. Tzannatos (1999), *Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations*, Social Protection Discussion Paper No. 9901, World Bank, Washington D.C.
- de la Fuente, A., (2003). *El impacto de los Fondos Estructurales: convergencia real y cohesión interna*. Instituto de Análisis Económico.
- de la Fuente, A., Vives, X., (1995). Infrastructure and education as instruments of regional policy: Evidence from Spain. *Economic Policy* 20, 11-54.
- Domański H., (1999), *Zadowolony niewolnik idzie do pracy. Postawy wobec aktywności zawodowej kobiet w 23 krajach*, Warszawa, Wydawnictwo IFIS PAN
- Elmeskov J., J. P. Martin, S. Scarpetta (1998), Key lessons for labour market reforms: evidence from OECD countries' experiences, *Swedish Economic Policy Review* No. 5.
- Estevao M. (2003), *Do Active Labor Market Policies Increase Employment?*, IMF Working Paper No. 234.
- European Commission, (2004). *A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion*.
- Evans, P., Karras, G., (1994). Is government capital productive? Evidence from a panel of seven countries. *Journal of Macroeconomics* 16(2), Spring.
- Fitoussi J.-P., D. Jestaz, E.S. Phelps, G. Zoega, *Roots of the recent recoveries: labor reforms or private sector forces?*, *Brookings Papers on Economic Activity* 2000, 1.
- Friedlander D., D. H. Green berg, P.K. Robins (1997), Evaluating government training programmes for the economically disadvantaged, *Journal of Economic Literature*, 35(4), ss. 1809-1855.
- Fretwell, David H., Jacob Benus and Christopher J. O'Leary. (1999), „Evaluating the Impact of Active Labor Programs: Results of Cross Country Studies in Europe and Central Asia.” The World Bank. *Social Protection: Labor Markets, Pensions, Social Assistance*, SP Discussion Paper No. 9915

- Fujita, M., Thisse, J.-F., (2002). *Economics of agglomeration*. Cambridge University Press.
- Fujita, M., Krugman, P., and Venables, A., (1999). *The spatial economy: cities, regions and international trade*. The MIT Press.
- Fratesi, U., Rodríguez-Pose, A., (2002). Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in Objective 1 regimes. *Regional Studies* Vol. 38(1), 97-113.
- Gelbach J. B. (2002), Public schooling for young children and maternal labor supply, *The American Economic Review*, Vol. 92, Issue 1 (March), ss. 307-322.
- Golinowska, S. (1999), *Warunki tworzenia miejsc pracy, Raporty CASE*, Warszawa
- Góra M., Socha M.W., Sztanderska U. (1995) *Analiza polskiego rynku pracy w latach 1990-1994. Kierunki zmian i rola polityk rynku pracy*, GUS, Warszawa
- Grotkowska G., M.W. Socha, U. Sztanderska (2003), *Misbalancing employment flexibility and security during the period of structural slumps in Poland*, Geneva, ILO
- Growth, Employment and Living Standards In Pre-Accession Poland, The World Bank, 2004
- Hanson, G., (1996). Economic integration, intraindustry trade and frontier regions. *European Economic Review* 40, 941-949.
- Hantrais L., (1997), Exploring Relationships between Social Policy and Changing Family Forms within the European Union, *European Journal of Population*, no 13 (4), s. 339-379
- Heckman J.J., R.J. LaLonde, J.A. Smith (1999), The economics and econometrics of active labor market programs, w: O. Ashenfelter, D. Card (red.) *Handbook of Labor Economics* 3, Elsevier, Amsterdam.
- Jackman, R., R. Layard, S. Nickell (1991), *The Unemployment*, Oxford University Press.
- Jackmann R., R. Layard, S. Nickell, (1996) *Combatting Unemployment: is Flexibility Enough?*, w: *Macroeconomic Policies and Structural Reform*, OECD, Paris
- Jaumotte F. (2003), *Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD countries*, OECD Working Paper No. 376.
- Kluve J., C. M. Schmidt (2002), Can training and employment subsidies combat European unemployment?, *Economic Policy* 35, ss. 411-448.
- Kotowska I.E., (2003), *The Labour Market and Demographic Processes – Some Remarks on New Perspective Needed*, w: I.E.Kotowska, J.Jóźwiak (eds), *Population of Central and Eastern Europe. Challenges and Opportunities*, (co-editor) Statistical Publishing Establishment, Warsaw 2003, 441-416.
- Krugman, P., (1991). Increasing returns and economic geography. Working Paper No. 3275. National Bureau of Economic Research.

- Krugman, P., (1994). Fluctuations, instability, and agglomeration, Working Paper No. 4616. National Bureau of Economic Research.
- Krugman, P., Venables, A., (1995). Globalization and the inequality of nations. *Quarterly Journal of Economics* 110, 857-880.
- Krugman, P., Venables, A., (1996). Integration, specialization and adjustment. *European Economic Review* 40, 959-967.
- Kwiatkowski E., M.W.Socha, U.Sztanderska, Labour Market flexibility and employment security (w:) *Employment Paper 2001/28*, International Labour Office, Geneva
- Layard R., S. Nickell, R. Jackman (1991), *Unemployment: Macroeconomic performance and the labour market*, Oxford University Press.
- Liwiński J., (1998) *Małe firmy prywatne na rynku pracy w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Liwiński, Socha, Sztanderska (2003), *Wpływ handlu międzynarodowego na zatrudnienie i płace w przemyśle przetwórczym (w:) Od liberalizacji do integracji Polski z Unią Europejską, Mechanizmy i skutki gospodarcze, praca zbiorowa*, red. J.J. Michałek, W. Siwiński, M.W. Socha, Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa
- Martin J. P. (2000), *What works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD countries' experiences*, *OECD Economic Studies*, No. 30, 2000/1
- Martin, P., (2003). *Public policies and economic geography*, in Funck, B. and Pizatti, L. (eds) *European integration, regional policy and growth*. World Bank.
- Martin J.P., D. Grubb (2001), *What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active market policies*, *Swedish Economic Policy Review* 8, ss.9-56
- Martin, J.P., Ottaviano, G., (1996). *Growth and agglomeration*. *International Economic Review* Vol.42, No. 4, 947-968.
- Metodologia wykonania średniookresowej prognozy dla polskiej gospodarki, opracowanie wykonane na zlecenie MGiP, Raport 3, Wrocław, 30.09.2004
- Michałek, Śledziewska (2003), *Analiza handlu międzygałęziowego pomiędzy Polską a Unią Europejską, (w:) Od liberalizacji do integracji Polski z Unią Europejską, Mechanizmy i skutki gospodarcze, praca zbiorowa*, red. J.J. Michałek, W. Siwiński, M.W. Socha, Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa
- Minkiewicz B , Sztanderska U.,(1995), *Rejonowe urzędy pracy – funkcjonowanie i możliwości oddziaływania na lokalne rynki pracy, (w:) Rynek Pracy w Polsce 1993-1994*, red. U. Sztanderska, IPiSS, Warszawa
- Muszyńska M., (2004), *Opportunity costs childbearing, Italy and Norway*, SGH, Warszawa, tekst niepublikowany

- Nickell S. (1997), Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, *Journal of Economic Perspectives* 11 (3), ss. 55-74
- Nickell S., B. Bell (1997) Would Cutting Payroll Taxes on the Unskilled Have a Significant Impact on Unemployment, CEP Discussion Paper No. 276.
- Nickell S., J. van Ours (2000), The Netherlands and the United Kingdom: A European Unemployment Miracle?, *Economic Policy*
- Nickell S., R. Layard (1999), Labour Market Institutions and Economic Performance, w: O. Ashenfelter, D. Card (red.) *Handbook of Labor Economics* 3, Elsevier, Amsterdam.
- Nickell, Stephen; Bell, B.; Quintini, G. 'Wage Equations, Wage Curves and All That.' *Labor Economics* 9, no. 3 (2002), pp. 341-360.
- Nicoletti G., S. Scarpetta (2004), Do Regulatory Reforms in Product and Labour Market Promote Employment? Evidence from OECD countries, World Bank and OECD, mimeo.
- OECD (2003), *Economic Survey – Australia*
- OECD (2004a), *Employment Outlook 2004*, Paris.
- OECD (2004b) *Economic Outlook* No. 76
- W. Orłowski (2005), Wzrost gospodarczy a wzrost zatrudnienia w średnim i długim okresie, (w:) *Determinanty wykorzystania zasobów pracy w Polsce*, pod red. W. Wojciechowskiego i Z. Żółkiewskiego, Warszawa, NBP
- Ottaviano, G., Puga, D., (1997). Agglomeration in the global economy: A survey of the „new economic geography”. Discussion Paper No.1699. Centre for Economic Policy Research.
- Ottaviano, G., Thisse, J-F., (2001). On economic geography in economic theory: increasing returns and pecuniary externalities. *Journal of Economic Geography* 1, 153-179.
- Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych (2003), MG, Pi PS, Warszawa
- Puga, D., (1999). The rise and fall of regional inequalities. *European Economic Review* 43, 303-334.
- Puga, D., (2002). European regional policies in light of recent location theories. *Journal of Economic Geography* 2, 373-406.
- Pugaczewicz (2003), *Badanie zawartości czynników produkcji w handlu Polski z Unią Europejską*, (w:) *Od liberalizacji do integracji Polski z Unią Europejską*, Mechanizmy i skutki gospodarcze, praca zbiorowa, red. J.J. Michałek, W. Siwiński, M.W. Socha, Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa
- Quah, D., (1996a). Empirics for economic growth and convergence. *European Economic Review* 40, 1353-1375.
- Quah, D., (1996b). Regional convergence clusters across Europe. *European Economic Review* 40, 951-958.

- Przepływy siły roboczej a efekty aktywnej polityki na rynku pracy w Polsce (1998), red., E. Kwiatkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź
- Raport 3 (2004), Metodologia wykonania średniookresowej prognozy dla polskiej gospodarki, opracowanie wykonane na zlecenie MGiP, Wrocław
- Rokicki, B., (2004). Różnice w poziomie rozwoju regionalnego w Hiszpanii w okresie przed i po akcesji do Unii Europejskiej. *Ekonomista* No. 5, 715-725.
- Sztanderska (2004a), Determinanty kształcenia wyższego w Polsce (w:) *Mechanizmy kształtujące decyzje edukacyjne*, red. T. Szapiro, SGH, Warszawa
- Sztanderska (2004b) Rynek pracy dla konkurencyjnej gospodarki , (w:) *Biała Księga 2004*, PFSL, Gdańsk-Warszawa
- Scarpetta S. (1996), *Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: A cross country study*, OECD Economic Studies No. 26
- Socha J., (2005) Popyt na pracę w przetwórstwie przemysłowym – analiza danych panelowych (w:) *Determinanty wykorzystania zasobów pracy w Polsce*, pod red. W. Wojciechowskiego i Z. Żółkiewskiego, NBP, w druku, Warszawa,
- Socha M., U. Sztanderska (2000), *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Warszawa, PWN.
- Stanley M., L. Katz, A. Kruger (1998), *Developing skills: what we know about the impacts of American employment and training programmes on employment, earnings and educational outcomes*, Malcolm Weiner Center for Social Policy Working Paper 02/98, John Kennedy School of Government, Harvard University.
- Venables, A., (1996). *Equilibrium locations of vertically linked industries*. *International Economic Review* 37, 341-359.
- Welfe W. , Florczak W. (2004), *Prognoza wzrostu popytu na pracę na tle prognozy rozwoju gospodarki polskiej do 2013 roku*, Prognozy SPPP
- World Development Indicators 2005 (w:) <http://www.worldbank.org/data/wdi2005/index.html>
- Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013” Warszawa, 30 kwietnia 2004