

WARSZAWSKIE DEBATY

O POLITYCE SPOŁECZNEJ



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

BEZROBOCIE W POLSCE: POLITYKA PAŃSTWA A INDYWIDUALNE STRATEGIE

Michał Polakowski
Dorota Szelewa

Michał Polakowski
Dorota Szelewa

**BEZROBOCIE W POLSCE: POLITYKA PAŃSTWA
A INDYWIDUALNE STRATEGIE**

Fundacja im. Friedricha Eberta (FES) została założona w 1925 roku na mocy politycznego testamentu pierwszego demokratycznie wybranego prezydenta Niemiec Friedricha Eberta. Fundacja, której działalność w roku 1933 została zakazana przez narodowych socjalistów, a w roku 1947 wznowiona, jest największą i najstarszą wśród istniejących obecnie fundacji politycznych w Niemczech.

FES wspiera idee i główne wartości socjaldemokracji, a jej działania mają na celu zwiększenie partycypacji obywateli w życiu politycznym, wzmocnienie spójności społecznej, sprawiedliwe kształtowanie systemu społeczno-ekonomicznego, pogłębienie dialogu między związkami zawodowymi a światem polityki oraz nadanie globalizacji ludzkiej twarzy.

Ponadto Fundacja przyznaje stypendia szczególnie uzdolnionym studentom i doktorantom wyróżniającym się dużym zaangażowaniem społeczno-politycznym. Fundacja co roku wspiera ok. 2700 studentów i doktorantów, zwłaszcza z rodzin niezamożnych lub ze środowisk imigrantów.

Obok głównych siedzib w Bonn i Berlinie FES utrzymuje przedstawicielstwa w ponad 100 krajach na całym świecie. Biuro w Warszawie, istniejące od roku 1990, należy do największych.

Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA) to przedsięwzięcie ukierunkowane na rozwój badań naukowych w dziedzinie szeroko pojętych nauk społecznych. Naszym celem jest diagnoza i analiza bieżących problemów społecznych, politycznych i gospodarczych.

Pragniemy wnieść nowy głos do debaty publicznej poparty argumentami o charakterze naukowym, kontynuując najlepsze tradycje dysputy naukowej jako wstępu do reform w sferze publicznej. W tym celu organizujemy seminaria i konferencje, wydajemy publikacje skierowane zarówno do ekspertów, jak i praktyków polityki publicznej.

Proponujemy alternatywne i nowoczesne podejście teoretyczne i metodologiczne do badań społecznych, umożliwiamy kontakt z najważniejszymi i najbardziej aktualnymi debatami naukowymi w Europie. Wierzymy, że poznanie doświadczeń innych krajów jest jednym z głównych źródeł inspiracji dla przygotowywania rekomendacji dla polskich instytucji publicznych.

Spis treści

SPIS WYKRESÓW	5
WSTĘP	7
PODSTAWOWE DANE STATYSTYCZNE – BEZROBOCIE W POLSCE I W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ	8
BRAK CHĘCI CZY BRAK MIEJSC PRACY?	13
POSTRZEGANIE PRZYCZYŃ NIEWYCHODZENIA Z BEZROBOCIA	15
STRATEGIE RADZENIA SOBIE Z BEZROBOCIEM	18
CZY INSTYTUCJE POLSKIEGO RYNKU PRACY SĄ ODPOWIEDZIALNE ZA BEZROBOCIE?	21
AKTYWIZACJA I AKTYWNA POLITYKA RYNKU PRACY	27
POZIOM LOKALNY I ROLA PRACOWNIKÓW „PIERWSZEJ LINII”	33
SPOŁECZNE SKUTKI BEZROBOCIA	37
PODSUMOWANIE	38
BIBLIOGRAFIA	41

Spis wykresów

WYKRES 1: ZMIANY STOPY BEZROBOCIA W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH, 1998–2012.....	10
WYKRES 2: STOPA ZATRUDNIENIA W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ, I KWARTAŁ 2013 ROKU, OSOBY W WIEKU 15–64.....	11
WYKRES 3: STOPA BEZROBOCIA W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ, I KWARTAŁ 2013 ROKU, OSOBY W WIEKU 15–64.....	12
WYKRES 4: STOPA BEZROBOCIA W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ, I KWARTAŁ 2013 ROKU, OSOBY W WIEKU 15–24.....	12
WYKRES 5: ODSETEK OSÓB DŁUGOTRWALE BEZROBOTNYCH W CAŁOŚCI POPULACJI BEZROBOTNYCH, I KWARTAŁ 2013 ROKU, OSOBY W WIEKU 15–64	13
WYKRES 6: DYNAMIKA ZMIAN RELACJI MIĘDZY LICZBĄ OFERT PRACY A LICZBĄ OSÓB BEZROBOTNYCH (LICZBA BEZROBOTNYCH PRZYPADAJĄCYCH NA JEDNĄ OFERTĘ PRACY)	14
WYKRES 7: DYNAMIKA TWORZENIA I LIKWIDACJI MIEJSC PRACY (W TYSIĄCACH), I KWARTAŁ 2009 – I KWARTAŁ 2013	14
WYKRES 8: LICZBA OSÓB BEZROBOTNYCH PRZYPADAJĄCYCH NA JEDNĄ OFERTĘ PRACY, I KWARTAŁ 2013, WYBRANE KRAJE UNII EUROPEJSKIEJ.....	15
WYKRES 9: PRZYCZYNY TRWANIA BEZROBOCIA NA POZIOMIE INDYWIDUALNYM W OPINII POLAKÓW, 2008.....	16
WYKRES 10: ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: „Z CZEGO PRZED E WSZYSTKIM PAN(I) SIĘ OBECNIE UTRZYMUJE?”	18
WYKRES 11: ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE O GOTOWOŚĆ DO DZIAŁAŃ, KTÓRE WIĄŻĄ SIĘ Z PODJĘCIEM ZATRUDNIENIA, W PROCENTACH, DLA LAT 2005, 2009 I 2013	19
WYKRES 12: ROZMIAR KLINA PODATKOWEGO W KRAJACH UE, 67% PRZECIĘTNEGO WYNAGRODZENIA, 2012	23
WYKRES 13: OCHRONA PRACOWNIKÓW ZATRUDNIONYCH NA STAŁE PRZED ZWOLNIENIEM W KRAJACH OECD, 2013	24
WYKRES 14: REGULACJA ZATRUDNIENIA NA CZAS OKREŚLONY W KRAJACH OECD, 2013	25
WYKRES 15: POZIOM WYNAGRODZENIA MINIMALNEGO W STYCZNIU 2013, WYBRANE KRAJE UE	25
WYKRES 16: HOJNOŚĆ ŚWIADCZEŃ DLA OSÓB BEZROBOTNYCH W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ, 2011	26
WYKRES 17: WYDATKI NA AKTYWNAJ POLITYKĘ RYNKU PRACY W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ, %PKB, 2011.....	29
WYKRES 18: WYDATKI NA POLITYKĘ RYNKU PRACY W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ, %PKB, 2011	29
WYKRES 19: STRUKTURA PRZESZKOLONYCH BEZROBOTNYCH WEDŁUG PŁCI, 2002–2011	30
WYKRES 20: ROZKŁAD ODPOWIEDZI PRACOWNIKÓW SOCJALNYCH NA PYTANIE DOTYCZĄCE ZASADY WARUNKOWEJ POMOCY MATERIALNEJ, 2010	35
WYKRES 21: ROZKŁAD ODPOWIEDZI PRACOWNIKÓW SOCJALNYCH NA PYTANIE: „CO JEST WAŻNIEJSZE W PRACY PRACOWNIKA SOCJALNEGO – DOŚWIADCZENIE ŻYCIOWE CZY PRZYGOTOWANIE ZAWODOWE?”, 2010	36
WYKRES 22: BEZROBOCIE W POLSCE: CZYNNIKI ODDZIAŁUJĄCE NA POLITYKĘ PAŃSTWA I NA STRATEGIE SAMYCH BEZROBOTNYCH ..	39

Bezrobocie w Polsce stało się jednym z najważniejszych problemów w okresie transformacji systemowej. Co więcej, wysokie, ponad 20-procentowe stopy bezrobocia na początku lat 2000, wyróżniały Polskę na tle większości krajów Europy Zachodniej. Kryzys roku 2008 zahamował trend spadkowy bezrobocia, a w Polsce, pomimo względnie korzystnej sytuacji gospodarczej, jego poziom jest nadal wysoki. Jak zostanie pokazane, utrzymujące się wysokie bezrobocie jest w dużej mierze rezultatem ograniczonego popytu na pracę w Polsce, a w mniejszym stopniu następstwem sztywności rynku pracy czy demotywującej roli świadczeń socjalnych.

Niniejsze opracowanie ma na celu analizę problemu bezrobocia w Polsce, a zarazem czytelnik odnajdzie w nim wiele porównań międzynarodowych i zagranicznych badań dotyczących polityki rynku pracy. Jest to szczególnie ważne, ponieważ w toczącej się w Polsce debacie na temat sposobów rozwiązywania bezrobocia pojawiają się sprawdzone już przez inne kraje propozycje: deregulacji i uelastycznienia rynku pracy, obniżenia klina podatkowego, zaangażowania prywatnych podmiotów w realizację polityki rynków pracy. W raporcie zostaną również zestawione badania opinii społecznej, dotyczące przyczyn problemu bezrobocia, z sytuacją na rynku pracy. Zostanie też pokazane, że społeczne interpretacje tego zjawiska dalekie są od zrozumienia procesów w nim zachodzących.

W raporcie na problem bezrobocia patrzymy z wielu perspektyw: ze wspomnianej już perspektywy polskiego społeczeństwa, z perspektywy osób bezrobotnych, z perspektywy ekspertów i z perspektywy osób wdrażających politykę rynku pracy (doradcy zawodowi, pracownicy socjalni). Wymiary te nie są rozłączne – przeciwnie, jak staramy się argumentować, są one ze sobą silnie powiązane. Kwestię bezrobocia analizujemy zarówno w kategoriach makro (krajowym, czasami wręcz międzynarodowym) jak i w kategoriach mikro (na poziomie lokalnych społeczności).

Jedną z podstawowych kwestii, która przewija się w tym opracowaniu, jest niewystarczający popyt na pracę na lokalnych rynkach pracy. Oznacza to, że wiele inicjatyw, krajowych i europejskich, zwłaszcza tych skupiających się na podnoszeniu kompetencji i kwalifikacji różnych grup społecznych, będzie o tyle skuteczne, o ile pojawi się na ich pracę dodatkowy popyt. Rozwiązanie tego problemu nie będzie możliwe bez dodatkowych nakładów finansowych. A to oznacza przewartościowanie celów polskiej polityki społecznej.

Podstawowe dane statystyczne – bezrobocie w Polsce i w krajach Unii Europejskiej

W Polsce skala bezrobocia mierzona jest przy użyciu dwóch podstawowych metodologii. Pierwsza opiera się na danych pochodzących z rejestrów urzędów pracy. Podstawą dla drugiej jest z kolei okresowe badanie reprezentatywnej próby Polaków – Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL). Te dwa sposoby pomiaru zjawisk na rynku pracy opierają się na odmiennych definicjach bezrobocia. O ile w przypadku danych pochodzących z rejestrów jako bezrobotną postrzegano osobę, która spełnia kryteria ustawowe, o tyle w przypadku Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności osoba bezrobotna to osoba, która aktywnie poszukuje pracy. Oznacza to, że dwa wskaźniki, liczone na podstawie odrębnych metodologii, odnoszą się do zbiorów częściowo rozłącznych. Niemniej ich porównanie ma istotny walor informacyjny, ponieważ wskaźniki bezrobocia rejestrowanego są podstawą dla wielu decyzji podejmowanych na lokalnych rynkach pracy. Wreszcie, oba wskaźniki są naznaczone problemem odmiennej definicji/pomiaru bezrobocia, zatem ich wzajemna porównywalność jest także ograniczona (Tyrowicz 2011).

Według najnowszego Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności dla pierwszego kwartału 2013 roku stopa bezrobocia wyniosła 11,3%. Oznaczało to, że według badań z wykorzystaniem tej metodologii 1,944 miliona Polaków pozostawało bez pracy. Z drugiej strony wskaźnik zatrudnienia wyniósł 49,3%, czyli zatrudnionych było 15,291 miliona Polaków. Wskaźnik bezrobocia dla terenów wiejskich i miast był zbliżony (różnica 0,5 punktu procentowego na niekorzyść wsi). Jeśli zaś

chodzi o stopę bezrobocia rejestrowanego, wyniosła ona pod koniec pierwszego kwartału 2013 roku 14,3%, co oznacza że zarejestrowanych bezrobotnych było 2,315 miliona (GUS 2013).

Już po wstępnej analizie danych możemy sformułować kilka wniosków. Po pierwsze, stopa bezrobocia rejestrowanego jest relatywnie niższa w większych ośrodkach, choć już w ich najbliższym otoczeniu wskaźnik bezrobocia może być zasadniczo wyższy. Oznacza to, że analiza stóp bezrobocia na poziomie województw może maskować zasadnicze zróżnicowanie na poziomie powiatów (Tyrowicz 2011). Na przykład w województwie mazowieckim w końcu pierwszego kwartału stopa bezrobocia rejestrowanego wynosiła 11,9%, niemniej na poziomie powiatu wahała się od 4,9% (M. st. Warszawa) do 38,6% (powiat szydłowiecki). Dla porównania w województwie warmińsko-mazurskim stopa bezrobocia wynosiła 22,3%, powiatem o najniższym bezrobociu było miasto Olsztyn (8,9%), zaś w powiecie braniewskim stopa bezrobocia wyniosła 31% (GUS 2013). Po drugie, wskaźnik bezrobocia BAEL jest najwyższy wśród osób najmłodszych (pomiędzy 15. i 24. rokiem życia – 29,2%), później zaś spada i ponownie rośnie w przypadku osób powyżej 50. roku życia. Po trzecie, bezrobocie jest bardziej dotkliwe dla kobiet niż mężczyzn – jest to długotrwały trend na polskim rynku pracy. O ile według ostatniego badania (BAEL) stopa bezrobocia mężczyzn wynosiła 10,8%, o tyle dla kobiet była ona o 1,1 punktu procentowego wyższa i wyniosła 11,9%.

Wysokość stopy bezrobocia jest negatywnie skorelowana z poziomem wykształcenia: im jest ono wyższe, tym niższe jest bezrobocie, z wyłączeniem osób z wykształceniem średnim ogólnym. Wskaźnik bezrobocia dla osób z wykształceniem gimnazjalnym i niższym wyniósł 22%, natomiast dla osób z wykształceniem wyższym 6,2% (GUS 2013).

Szczególnie interesujące jest porównanie wskaźników bezrobocia dla gospodarstw domowych posiadających dzieci i ich nieposiadających. W przypadku osób nieposiadających dzieci w 2012 roku stopa bezrobocia wynosiła około 23% i należała do najwyższych, co częściowo tłumaczyć można niskim wiekiem tej kategorii osób. Natomiast w sytuacji, gdy w gospodarstwie domowym są dzieci, poziom bezrobocia mężczyzn jest względnie stabilny (8–9%), natomiast bezrobocie kobiet sukcesywnie rośnie wraz ze zwiększającą się liczbą posiadanych dzieci, począwszy od drugiego dziecka (15% przy jednym i 15% przy dwojce dzieci, 18% – przy trójce, a 26% dla czwórki i więcej dzieci) (Czarnik i Turek 2012).

Jeśli chodzi o takie o specyficzne kategorie jak absolwenci uczelni wyższych, to brak pracy jest najbardziej powszechny wśród absolwentów takich kierunków jak „usługi dla ludności” (wskaźnik bezrobocia 18,1%), najmniej powszechny zaś wśród absolwentów kierunków ścisłych i inżynierskich (od 1,2% w przypadku absolwentów studiów matematyki i statystyki, 1,9% wśród absolwentów fizyki, 4% wśród absolwentów studiów inżynierskich).

Charakterystyczną cechą polskiego rynku pracy jest względnie wysoki odsetek długotrwale bezrobotnych i niski odsetek osób pobierających świadczenie dla bezrobotnych. Według BAEL w pierwszym kwartale 2013 roku osoby

długotrwale bezrobotne (poszukujące pracy przez ponad 12 miesięcy) stanowiły około 34,% całości populacji bezrobotnych. Z kolei według danych rejestrowych za kwiecień 2013, osoby z prawem do zasiłku stanowiły 16,4% ogółu bezrobotnych (według tej metodologii: 2,337 mln osób).

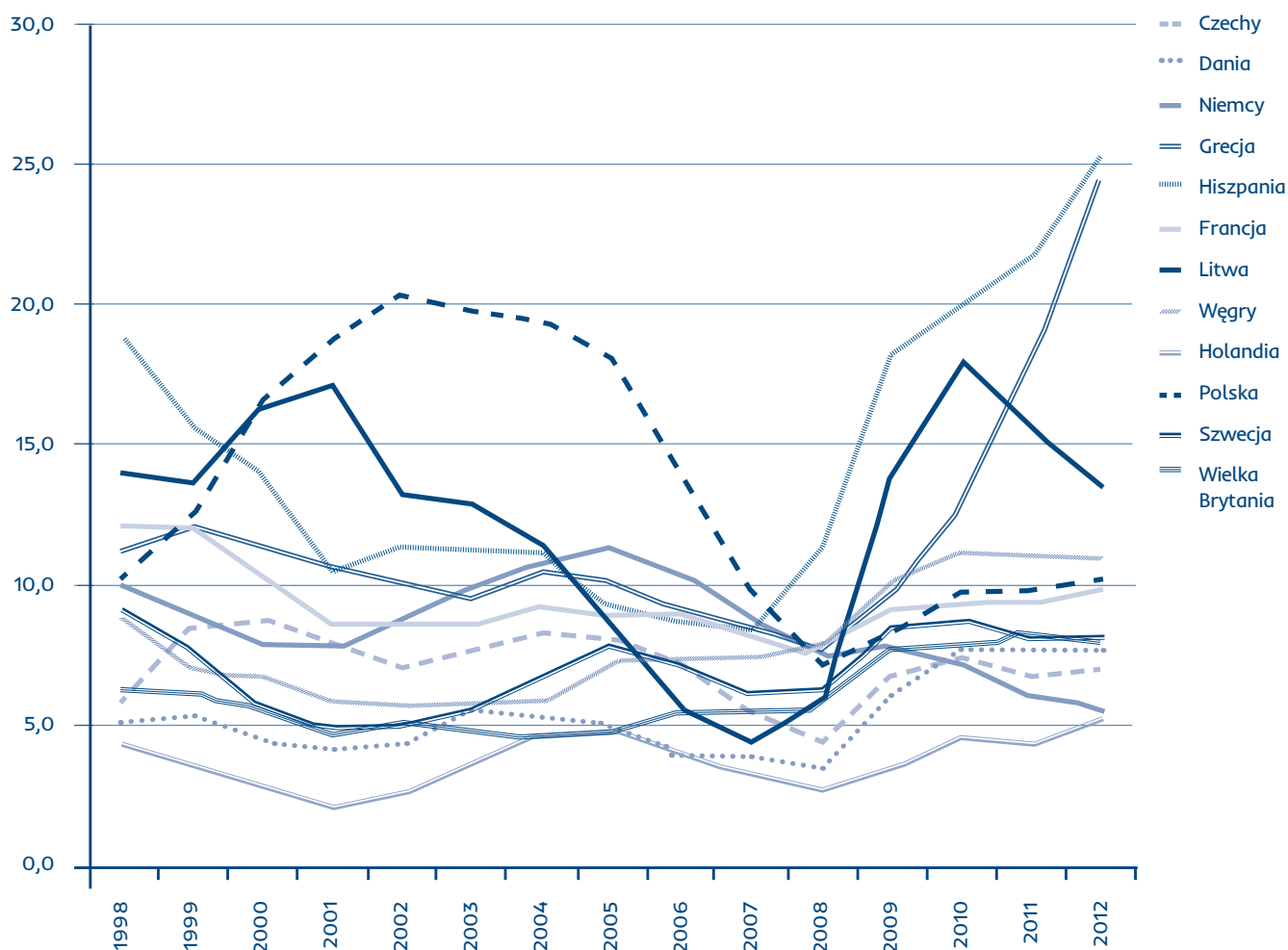
Istotną kwestią, która zostanie rozwinięta poniżej w perspektywie rozważań nad polityką rynku pracy, jest rozmiar grupy osób, które są zarejestrowane w urzędach pracy, ale nie poszukują aktywnie pracy. Liczebność tej grupy jest względnie stabilna, co oznacza, że w okresach wysokiego bezrobocia odsetek ten spada, a gdy bezrobocie w Polsce jest niskie, odsetek ten rośnie. Jak wskazano wyżej, warto jednak pamiętać, że nie wszystkie osoby pozostające bez pracy rejestrują się w urzędach pracy, poszukując pracy samodzielnie. Szacunki J. Tyrowicz wskazują, że gdy weźmiemy to zastrzeżenie pod uwagę, liczba osób z tych dwóch kategorii będzie zbliżona (Tyrowicz 2011).

Jak sytuacja na polskim rynku pracy wygląda w kontekście europejskim? Wykres 1 poniżej ilustruje dynamikę zmian stopy bezrobocia w wybranych krajach Unii Europejskiej między 1998 a 2012 rokiem. Pierwszą cechą charakteryzującą polskie bezrobocie był jego dynamiczny wzrost w końcowych latach ostatniej dekady stulecia i na początku kolejnego wieku. Bezrobocie mierzone według BAEL przekroczyło w 2002 roku 20% i było 3–4 razy wyższe w porównaniu do takich krajów jak Niemcy czy Dania. Jak podkreśla Tyrowicz (2011), w latach 1997–2001 istotnym czynnikiem determinującym dynamikę zmian stopy bezrobocia mierzonej według metodologii BAEL był spadek liczby osób pracujących w Polsce. Inną składową tego procesu była zmniejszająca się do 2007 roku aktywność

zawodowa Polaków. W roku 2004 bezrobocie zaczęło dynamicznie spadać i w 2007 zrównało się ze stopą bezrobocia w takich krajach jak Grecja czy Hiszpania. Pozostawało natomiast nadal wyższe w odniesieniu do krajów

Europy kontynentalnej, a zwłaszcza krajów skandynawskich. Bezrobocie w Polsce w tym okresie było również wyższe w porównaniu do innych krajów postsocjalistycznych.

Wykres 1: Zmiany stopy bezrobocia w wybranych krajach europejskich, 1998–2012



Źródło: Eurostat, opracowanie własne

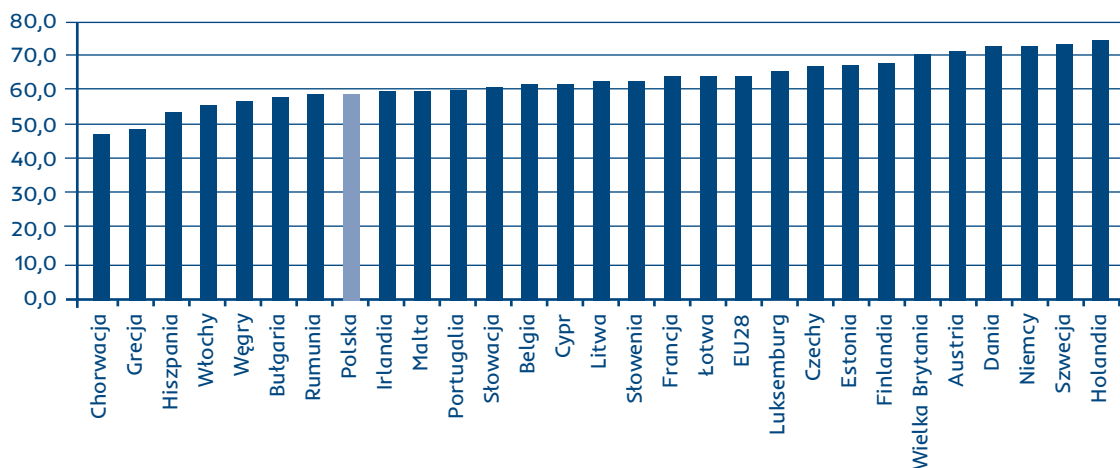
W 2008 roku stopa bezrobocia zaczęła gwałtownie rosnąć w krajach Południa, zwłaszcza Hiszpanii, i krajach bałtyckich, w których między 2008 a 2009 bezrobocie wzrosło o 8–10 punktów procentowych. Wzrost bezrobocia w Polsce należał do jednych z najmniejszych w Unii Europejskiej, trzeba jednak mieć na uwadze dość

wysoką stopę bezrobocia w punkcie startu. Dynamika wzrostu bezrobocia po 2010 roku wyhamowała w większości krajów (z wyjątkiem krajów Europy Południowej), a w niektórych krajach zaczęło ono spadać. Wykres poniżej ilustruje stopę zatrudnienia w państwach członkowskich Unii Europejskiej w pierwszym kwartale 2013 roku.

Polska lokuje się poniżej średniej unijnej (64,1%), jeśli zaś chodzi o kraje, w których wskaźnik ten jest najniższy, to są to kraje Południa silnie dotknięte przez kryzys – Grecja, Hiszpania i Włochy oraz kraj, który niedawno przystąpił do UE, Chorwacja (47,5%). Warto wspomnieć, że od 2008

roku, który przyjmuje się za początek światowego kryzysu, Polska należała do krajów, w którym zatrudnienie rośnie. Z kolei Irlandia, Hiszpania, Włochy i Portugalia zostały szczególnie silnie dotknięte spadkami poziomu zatrudnienia (Eurofound 2013).

Wykres 2: Stopa zatrudnienia w krajach Unii Europejskiej, I kwartał 2013 roku, osoby w wieku 15–64*



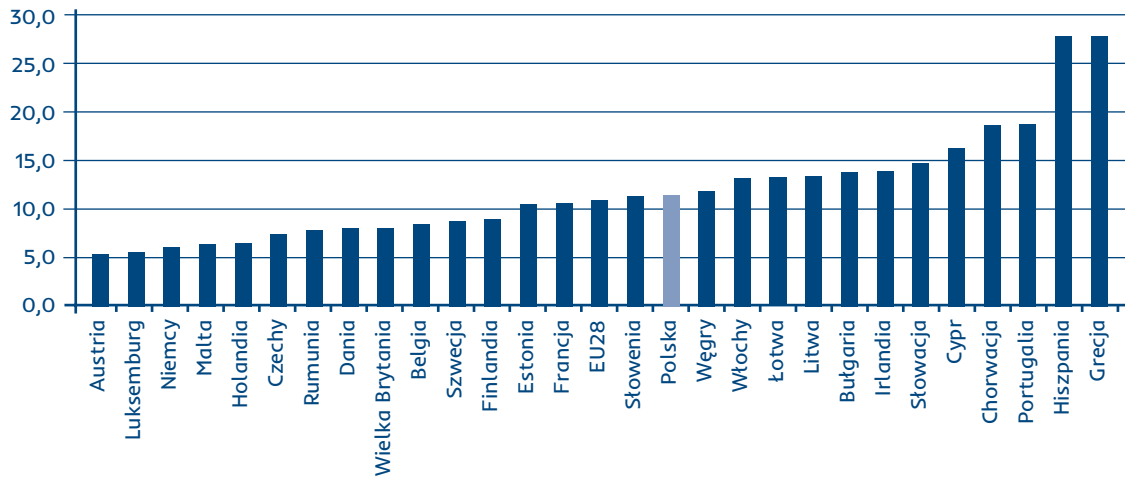
Źródło: Eurostat, obliczenia własne

*Dane dla Francji i UE28 pochodzą z IV kwartału 2012

Jeśli chodzi o poziom bezrobocia, najniższy odsetek bezrobotnych w I kwartale 2013 roku zanotowały Austria, Luksemburg i Niemcy (poniżej 6%). W przypadku krajów Europy Środkowo-Wschodniej, względnie niski poziom bezrobocia zaobserwowano w Czechach i Rumunii (około 8%), najwyż-

szy zaś na Słowacji (14,6%). Ponownie, wyraźnie najgorszą sytuację odnotowano w krajach południowej Europy: Hiszpanii i Grecji, w których stopa bezrobocia wyniosła ponad 27%. Średnia dla wszystkich państw Unii wynosiła w końcu ubiegłego roku 10,8%. Dane przedstawia wykres 3.

Wykres 3: Stopa bezrobocia w krajach Unii Europejskiej, I kwartał 2013 roku, osoby w wieku 15-64*



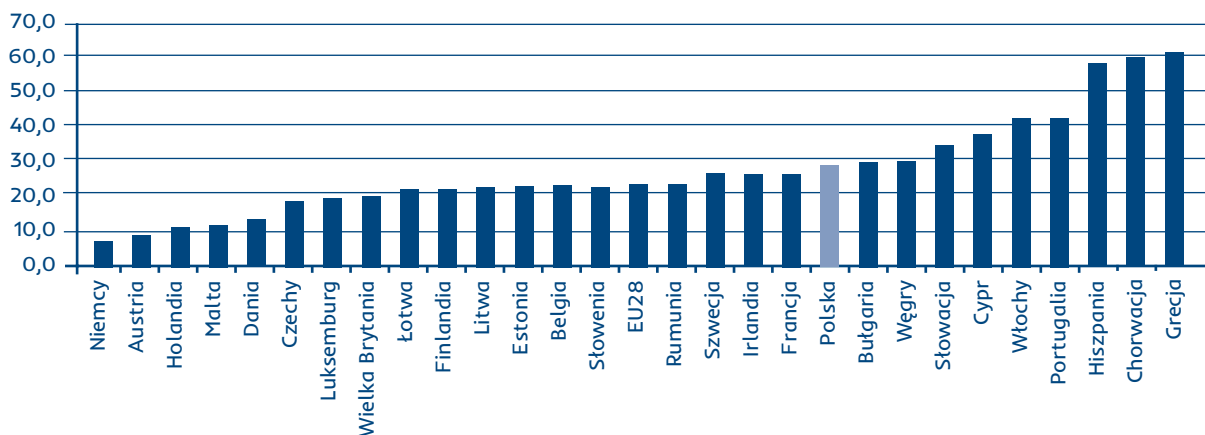
Źródło: Eurostat, obliczenia własne

* Dane dla Francji i UE28 pochodzą z IV kwartału 2012

Jednym z najistotniejszych aspektów sytuacji na rynku pracy jest bezrobocie osób młodych, dopiero wchodzących na ten rynek (Polakowski 2012). Na potrzeby Unii Europejskiej definiuje się tę grupę jako osoby pomiędzy 15. a 24. rokiem życia. Tak jak w przypadku innych zestawień dla państw członkowskich Unii Europejskiej, można zauważyć zasadnicze rozpiętości

w stopie bezrobocia tej kategorii osób. Najniższe bezrobocie odnotowano w Niemczech (7,8%), najwyższe zaś w Grecji – aż 60%. Bezrobocie osób młodych w Polsce jest wyższe niż średnia dla Unii Europejskiej (23,4%), również w większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej wskaźnik ten jest niższy (najniższy jest w Czechach, gdzie wynosi 19,2%).

Wykres 4: Stopa bezrobocia w krajach Unii Europejskiej, I kwartał 2013 roku, osoby w wieku 15-24*



Źródło: Eurostat, opracowanie własne

* Dane dla Francji i UE28 pochodzą z IV kwartału 2012

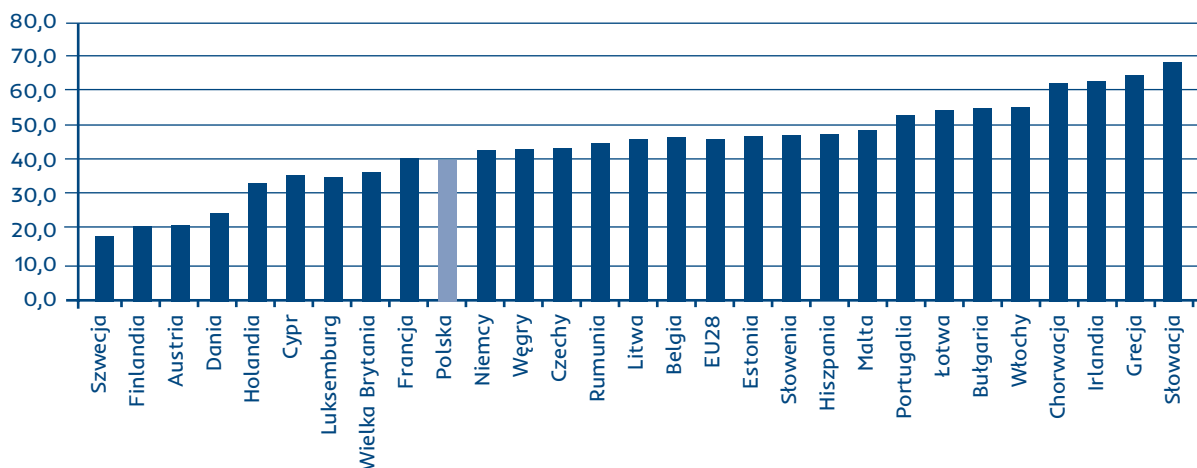
Zagadnieniem równie istotnym z punktu widzenia polityki rynku pracy jest bezrobocie długotrwałe (definiowane jako brak pracy przez ponad 12 miesięcy). Także z tej perspektywy widać duże zróżnicowanie między

poszczególnymi krajami. Choć pozycja Polski w tym zestawieniu jest względnie dobra, należy jednak podkreślić, że w Polsce, w odróżnieniu od innych krajów, osobom długotrwałe bezrobotnym nie przysługuje już świadczenie

z tytułu bezrobocia. Najmniejszy odsetek bezrobotnych w całości populacji osób bez pracy obserwujemy w krajach skandynawskich, najwyższy zaś w krajach południowej Europy

i na Słowacji. W tym ostatnim kraju odsetek osób długotrwale bezrobotnych wynosi niemal 68%. Średnia dla wszystkich krajów Unii Europejskiej zbliżyła się do 46%.

Wykres 5: Odsetek osób długotrwale bezrobotnych w całości populacji bezrobotnych, I kwartał 2013 roku, osoby w wieku 15–64*



Źródło: Eurostat, obliczenia własne

* Dane dla Francji i UE28 pochodzą z IV kwartału 2012

Podsumowując można stwierdzić, że sytuacja na europejskich rynkach pracy jest bardzo zróżnicowana. Zauważalne jest w niektórych krajach, zwłaszcza w Europie Południowej, nawarstwianie się wielu problemów: wysokich stóp bezrobocia, bezrobocia osób młodych i bezrobocia długookresowego. Na tym tle szczególnie dobrą pozycję zajmują kraje skandynawskie i niektóre kraje Europy kon-

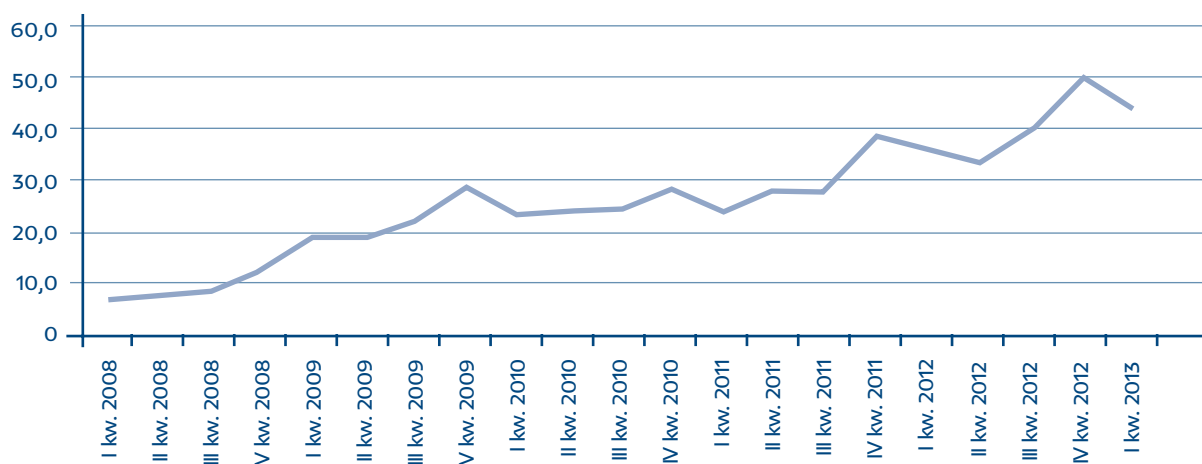
tyentalnej: Niemcy, Austria czy Holandia. Polska znajduje się między tymi ekstremami, choć należy pamiętać, że o ile zmiany na rynku pracy wywołane kryzysem roku 2008 w wielu krajach wywołały skokowy wzrost bezrobocia ze względnie niskiego poziomu, o tyle w Polsce punktem wyjścia był zastany wysoki poziom bezrobocia.

Brak chęci czy brak miejsc pracy?

Przedstawiliśmy powyżej różne aspekty popytowej strony rynku pracy, wskazując na cechy polskich bezrobotnych. Istotne jest jednak, by taka analiza nie był jednostronna i pokazywała również popytową stronę rynku pracy. Taki zabieg może uzmysłowić realną efektywność instrumentów rynku pracy,

związanych między innymi z aktywizacją osób bezrobotnych. Na wykresie poniżej (wykres 6) liczba osób bezrobotnych (według definicji BAEL) została zestawiona z liczbą wolnych miejsc (niezapełnionych wakatów) na koniec każdego kwartału, poczynając od 2008 roku, a kończąc w IV kwartale 2013 roku.

Wykres 6: Dynamika zmian relacji między liczbą ofert pracy a liczbą osób bezrobotnych (liczba bezrobotnych przypadających na jedną ofertę pracy)



Źródło: GUS, obliczenia własne

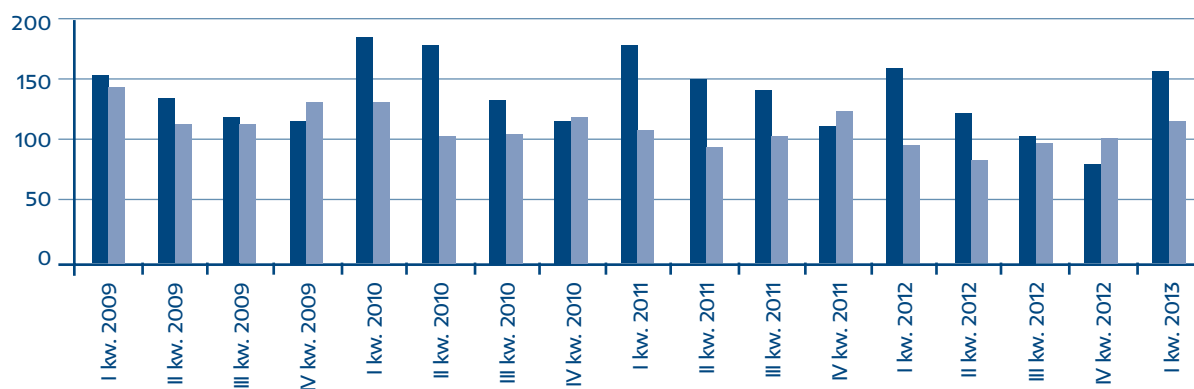
— bezrobotni/1 ofertę pracy

Jak wynika z wykresu, począwszy od 2008 roku mamy do czynienia ze stabilnym i bardzo dynamicznym wzrostem liczby osób bezrobotnych przypadających na jedną ofertę. O ile w 2008 roku na jedną ofertę przypadało około 7 osób poszukujących pracy, o tyle pod koniec 2012 roku było to już niemal 50 osób. Proporcja ta byłaby jeszcze bardziej niekorzystna, gdyby do określenia liczby osób zastosować metodologię stosowaną przez urzędy pracy (czyli bezrobocie rejestrowe). Należy także pamiętać o tym, że dane ukazują agregaty na poziomie kraju – sytuacja na lokalnych, powiatowych rynkach pracy może bardzo istotnie od danych krajowych odbiegać.

Drugą istotną kwestią w analizie popytowej strony rynku pracy jest pokazanie dynamiki

popytu na pracę, który wyraża się tworzeniem nowych miejsc pracy. Warto w tej sytuacji ostrożnie traktować dane o tworzeniu nowych miejsc pracy, ponieważ równoległym procesem jest likwidacja miejsc istniejących. Dla przykładu: w trzech pierwszych kwartałach 2012 roku stworzono około 386 tys. nowych miejsc pracy, a zarazem zlikwidowano 277 tys. istniejących. Oznacza to, że realnie dostępnych nowych miejsc pracy było około 109 tysięcy. W trzecim kwartale 2012 niezapełnionych pozostawało tylko około 10% nowo stworzonych miejsc pracy. W ten sposób, skupiając się na wartości netto, jesteśmy w stanie oszacować realny popyt na pracę. Wykres 7 przedstawia te dwa wymiary popytu na rynku pracy.

Wykres 7: Dynamika tworzenia i likwidacji miejsc pracy (w tysiącach), I kwartał 2009 – I kwartał 2013



Źródło: GUS, obliczenia własne

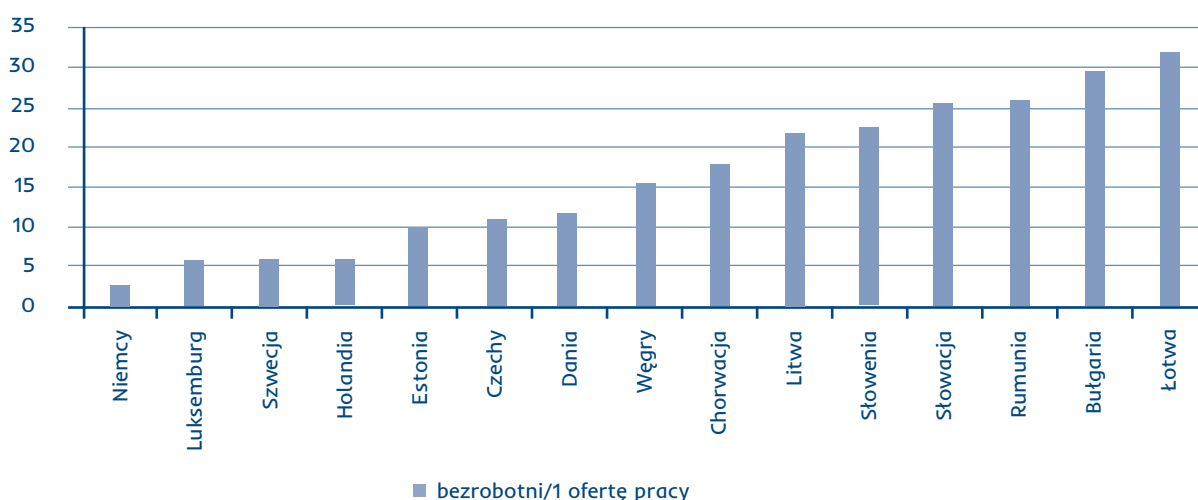
■ utworzone miejsca pracy

■ zlikwidowane miejsca pracy

Kończąc ten wątek warto podkreślić, że przy- padku wielu krajów Europy (np. Dania czy Ho- landia), programy aktywizacji, których sku- teczność omawiana jest poniżej, przybrały na sile w okresie, kiedy podaż pracy była niewy- starczająca w stosunku do popytu. Wynikało to z potrzeby zmobilizowania dodatkowych pracowników, tak aby zaspokoić popyt (We- ishaupt 2010). Wykres 8 pokazuje, że w kra- jach Unii Europejskiej, dla których Eurostat

udostępnia dane o wakatach, popyt na pra- cę mierzony liczbą osób przypadających na jedną ofertę jest znacznie wyższy (zwłaszcza w krajach Europy Zachodniej). Tymczasem Polska znajduje się w innej sytuacji – od dłuższego czasu popyt na pracę jest silnie ograniczony, co manifestuje się szybkim za- pełnianiem wakatów i rosnącą liczbą osób przypadających na jedną ofertę pracy.

Wykres 8: Liczba osób bezrobotnych przypadających na jedną ofertę pracy, I kwartał 2013, wybrane kraje Unii Europejskiej



Holandia - wakaty zgłaszane przez firmy zatrudniające powyżej 10 osób
 Węgry - wakaty zgłaszane przez firmy zatrudniające powyżej 5 osób
 Pozostałe kraje: reprezentatywne badanie popytu na prace dla wszystkich firm
 Źródło: Eurostat, obliczenia własne

Postrzeżenie przyczyn niewychodzenia z bezrobocia

Polskie badania nad zjawiskiem bezrobocia i nad postawami bezrobotnych pokazują większe zainteresowanie podażową stroną rynku pracy, a posiadanie zatrudnienia czy też „wyrwanie się” ze stanu bezrobocia postrzegane jest jako uwarunkowane postawą samego bezrobotnego (Goszczyńska 2010). Goszczyńska (2010) przytacza kilka klasyfikacji postaw bezrobotnych, generalnie dzie-

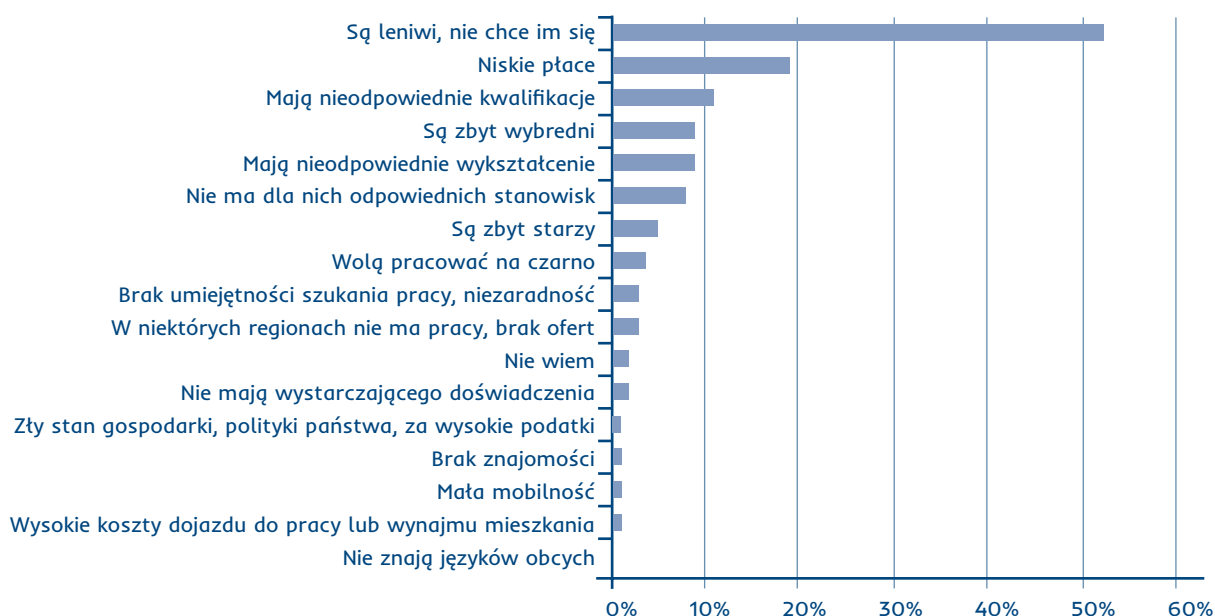
lących się na różnego rodzaju biernych/zrezy- gnowanych lub aktywnych/przedsiębiorczych bezrobotnych. Wydaje się, że zgodnie z pa- radygmatem aktywizacyjnym, zjawisko bez- robocia badane jest często od strony poda- żowej, przy częściowym pominięciu związków między strukturalnymi uwarunkowaniami zjawiska bezrobocia i szansami na znale- zienie zatrudnienia, zwłaszcza przy uwzględ-

nieniu regionalnego zróżnicowania natężenia zjawiska bezrobocia. W dyskursie publicznym dominuje zatem przekonanie, że bezrobocie jest ściśle związane z pasywną postawą osób nieposiadających pracy, konsekwencją czego powinna być dość restrykcyjna polityka państwa skierowana do tej grupy społecznej.

Z badań przeprowadzonych w 2008 roku wynika, że większość Polaków za główną przy-

czyną niemożności znalezienia pracy uważa czynniki związane z postawą osób bezrobotnych. Na pytanie o przyczynę trwania bezrobocia na poziomie indywidualnym 52% respondentów odpowiedziało, że bezrobotni „są leniwi, nie chce im się”. Następną odpowiedź „niskie płace” uzyskała niemal trzy razy mniej wskazań. Poniższy wykres (wykres 9) ilustruje rozkład wskazań przyczyn bezrobocia w Polsce.

Wykres 9: Przyczyny trwania bezrobocia na poziomie indywidualnym w opinii Polaków, 2008*



Źródło: Badanie Synovate dla Gazetapraca.pl, przeprowadzone w dniach 14 kwietnia 2008 – 6 maja 2008
Próba reprezentatywna 950 osób w wieku 18–64

* Odpowiedzi na pytanie: „W Polsce przybývá miejsc pracy, a mimo to wciąż są osoby bezrobotne. Proszę powiedzieć, z jakich powodów osoby bezrobotne nie mogą znaleźć pracy?”

Ciekawe w powyższym kontekście wyniki przynoszą badania sondażowe Eurobarometer z 2010 roku: gdy polskich respondentów zapytano o to, kto powinien otrzymywać pomoc (*social assistance*), osoby bezrobotne znalazły się na piątym miejscu w zestawieniu. Na pierwszym miejscu znaleźli się samotni rodzice, natomiast jeszcze niżej niż bezrobotni znalazły się (choć z znacznie mniejszym odsetkiem wskazań) osoby uzależnione, imigranci oraz młodociani przestępcy. Jedno-

ześnie, zasadnicza większość społeczeństw europejskich uważa, że osoby bezrobotne są najbardziej narażone na ubóstwo. W Polsce odpowiedziało tak 58% respondentów, średnia unijna wyniosła 56%. Odsetek ten należał przy tym do najniższych wśród krajów post-socjalistycznych. Na drugim miejscu w Polsce uplasowały się osoby niepełnosprawne lub przewlekłe chore, na trzecim osoby wykonujące pracę o charakterze prekaryjnym (odpowiednio 44% i 43%). Wreszcie, ponad 2/3

polskich respondentów uważało, że to rząd powinien zapewnić pracę bezrobotnym, co było odsetkiem wyższym o 16 punktów procentowych od średniej unijnej (Eurobarometer 2010). Widać w tych wynikach wyraźne pęknięcie, z jednej strony wskazujące na zrozumienie, że osoby bezrobotne są zagrożone ubóstwem, z drugiej zaś niejasność, kto za problem bezrobocia jest odpowiedzialny – jednostka czy też jakaś zinstytucjonalizowana struktura. Zestawienie tych dwóch badań sugeruje jednak, że w dużej mierze Polacy postrzegają problem bezrobocia jako zawiniony i jako taki stawiają w drugim rzędzie. Konstatacja ta jest interesująca w świetle badań przywoływanych poniżej, świadczących o tym, że od 2006 roku (z wyjątkiem roku 2008), sytuacja na rynku pracy oceniana jest przez Polaków negatywnie (CBOS 2013).

Innej perspektywy dostarczają z kolei badania przeprowadzone wśród osób długotrwale bezrobotnych. Wskazują one bowiem, że około 66% respondentów wolałoby, by ich dochód pochodził ze stałej pracy. Preferencja ta była pozytywnie skorelowana z poziomem wykształcenia, natomiast częściej występowała w tych gospodarstwach domowych, które charakteryzują się niskim statusem materialnym. Co istotne, niemal 85% respondentów deklarowało niezadowolenie z bycia osobą długotrwale bezrobotną, natomiast 81% martwiło się nieposiadaniem pracy zarobkowej. Zarazem około 86% respondentów nie okazywało niechęci opuszczenia domu (czyli nie wykazywało postawy biernej). Ponownie, około 66% badanych respondentów za prze-

szkodę w znalezieniu pracy postrzegają brak jakichkolwiek ofert pracy, co może świadczyć o bardzo ograniczonym popycie na pracę.

Analizowanie postaw społecznych, nawet jeśli silnie odbiegają od ustaleń eksperckich, ma zasadnicze znaczenie. Postawy te mogą stać społecznie zinternalizowaną i powszechną interpretacją przyczyn powstawania zjawiska bezrobocia, takich jak wskazana wyżej kwestia niechęci do podejmowania zatrudnienia, przeszkody biurokratyczne, wysoki klin podatkowy, demotywująca rola świadczeń społecznych itd. Zjawisko to występować może w kontekście krajowym, jak i transnarodowym, w którym dochodzi do dyfuzji pewnych idei, które następnie zagnieżdżane są w danym kraju, niezależnie od rzeczywistego kontekstu, w którym prowadzi się politykę publiczną (Orenstein 2008; Weishaupt 2010). Możemy mieć zatem do czynienia z sytuacją, w której idee te stają się dominujące w dyskursie politycznym i eksperckim, również wśród osób implementujących na najniższym szczeblu administracyjnym daną politykę (np. doradców zawodowych czy pracowników socjalnych). Perspektywa, którą prezentują bezrobotni, nie znajduje zrozumienia – wynika to między innymi z tego, że problem stanowi mobilizacja polityczna tej grupy (brak zasobów, niewielka rola w systemie zabezpieczenia społecznego), jak również z ambiwalentnego stosunku do kwestii bezrobocia wśród potencjalnych sojuszników, jakimi są związki zawodowe (Giugni, Berclaz, i Füglistner 2009).

Strategie radzenia sobie z bezrobociem

W jaki sposób osoby bezrobotne poszukują pracy? Jak się okazuje, najważniejszej roli nie odgrywają Publiczne Służby Zatrudnienia, lecz rodzina i przyjaciele. W roku 2012 ponad 75% bezrobotnych korzystało z tej formy poszukiwania pracy, z pomocy urzędów pracy zaś około 67%. Co istotne, inne instytucjonalne formy wsparcia poszukiwania pracy były znacznie mniej ważne – tylko 9% bezrobotnych korzystało z pomocy prywatnych biur pośrednictwa pracy (Czarnik i Turek 2012). Istotne jest, że również polskie firmy szukają potencjalnych pracowników innymi kanałami – mniej niż połowa firm zgłosiła wakaty do PUP. Ogółem było to 16,5% ofert pracy (Cichocki i in. 2012).

Jeśli chodzi o rodzaje wsparcia dla bezrobotnych, widać znaczącą przewagę wsparcia udzielanego bezrobotnym przez rodzinę – fakt bycia utrzymywanym przez członka rodziny wskazało 71% respondentów. Źródłem utrzymania dla 22% respondentów jest dochód z pracy dorywczej, a dla 16% – oszczędności. Wsparcie rodziny jako główne, jeśli nie jedyne źródło utrzymania, wskazują też inne wyniki badań wśród bezrobotnych. W szerszym kontekście po raz kolejny jest to argument na rzecz tezy o familiarystycznym charakterze polskiego modelu *welfare state* i słabości instytucji publicznych we wspieraniu osób pozostających bez pracy.

Wykres 10: Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Z czego przede wszystkim Pan(i) się obecnie utrzymuje?”, w procentach*



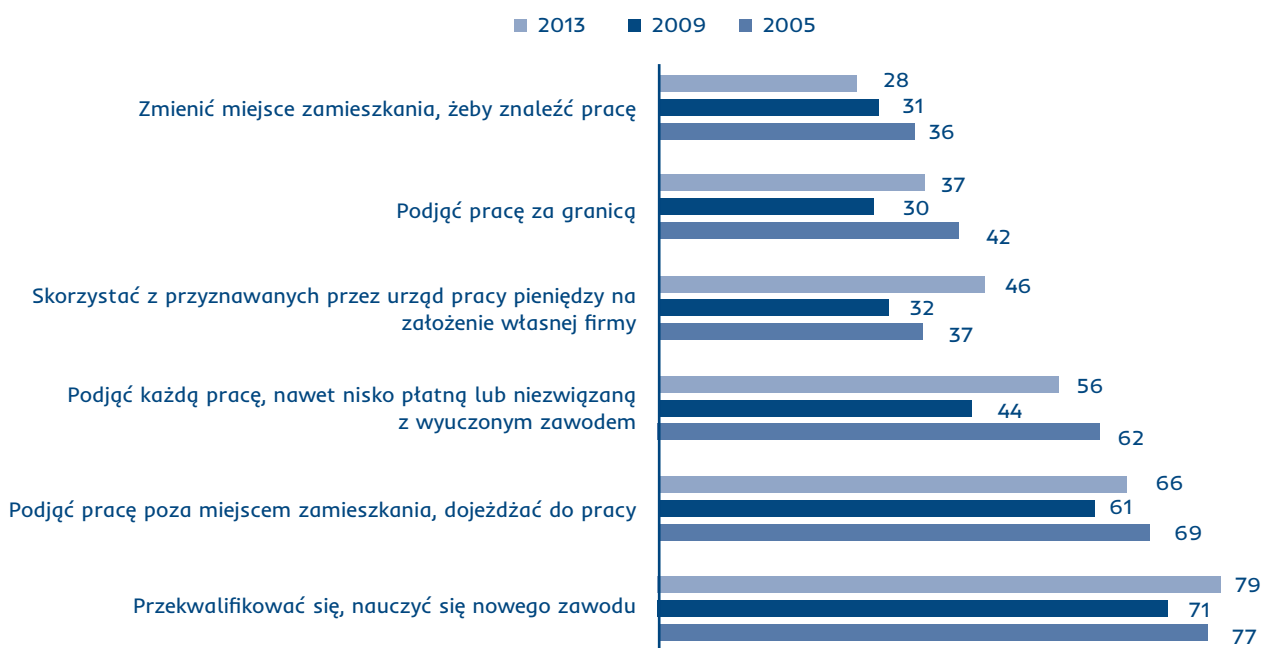
Źródło: CBOS 2013

* Procenty nie sumują się do 100, ponieważ respondenci mogli wskazać kilka źródeł utrzymania

Z analizy wyników badania przeprowadzonego niedawno przez Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS) wynika, że przeważająca część bezrobotnych jest gotowa niemal natychmiast podjąć pracę – 73% badanych deklaruje, że są gotowi podjąć pracę „w tym lub w następnym tygodniu”. Aby podjąć zatrudnienie, bezrobotni są również gotowi zaangażować się w dodatkowe działania: zgodnie

ze wskazaniami 79% respondentów są skłonni przekwalifikować się, by nauczyć się nowego zawodu, około dwie trzecie (66%) bezrobotnych deklaruje chęć dojeżdżania do miejsca pracy, ponad połowa badanych jest gotowa podjąć jakąkolwiek pracę, a ponad jedna trzecia (37%) pracę za granicą (patrz wykres 11).

Wykres 11: Rozkład odpowiedzi na pytanie o gotowość do działań, które wiążą się z podjęciem zatrudnienia, w procentach, dla lat 2005, 2009 i 2013



Źródło: CBOS 2013

Ciekawie rozkładają się wyniki wyżej omawianych badań w poszczególnych punktach w czasie. W porównaniu do 2005 roku w 2013 w przeważającej części przypadków gotowość do podjęcia dodatkowych działań związanych z podjęciem zatrudnienia wzrosła. Z kolei wyniki badań dla roku 2009 wskazują na mniejszą niż w pozostałych dwóch punktach czasowych „ofiarność” bezrobotnych, której celem miałyby być zdobycie zatrudnienia. Warto zaznaczyć, że nie zmienia się bardzo wysoki odsetek osób gotowych wyjechać dla pracy za granicę. Może to wskazywać na brak wiary w poprawę sytuacji na lokalnym

rynku pracy, a co za tym idzie, na niedostateczne zahamowanie emigracji zarobkowej Polaków (jeśli tylko wciąż otwarte będą możliwości zarobkowania za granicą).

Jedną ze strategii radzenia sobie z bezrobociem jest poszukiwanie zatrudnienia poza formalnym rynkiem pracy lub prowadzenie niezarejestrowanej działalności gospodarczej. Istnieją różne podejścia wyjaśniające pobudki pracy w szarej strefie: mogą to być przyczyny pozostające poza kontrolą osoby decydującej się na wykonywanie pracy niezarejestrowanej (np. segmentacja rynku pracy,

przeszkody infrastrukturalne) lub też motywacja ekonomiczna, czyli np. osiągnięcie wyższego dochodu przez uniknięcie opodatkowania. Wyniki badań przeprowadzonych przez Cichockiego i Tyrowicz (2010) wskazują, że w Polsce znacznie rzadziej mamy do czynienia z tą drugą grupą czynników. Badacze ci porównali sytuację dwóch grup pracowników: zatrudnionych w sferze formalnej i zatrudnionych „na czarno”. Okazało się, że zarobki osób pracujących w szarej strefie były mniejsze niż osób z pierwszej z wymienionych grup. Autorzy podkreślają przy tym, że mimo iż profil osób pracujących w szarej strefie jest bardziej pożądanym na rynku pracy, nie mają oni szansy znaleźć pracy w formalnym zatrudnieniu.

Popularny argument o zbyt wysokim klinie podatkowym jako głównym źródle aktywności w szarej strefie nie znajduje więc potwierdzenia. Innymi słowy, obniżenie opodatkowania, zdaniem autorów, nie doprowadzi do zmniejszenia się szarej strefy w Polsce, ponieważ bariery w dostępie do formalnego zatrudnienia leżą gdzie indziej: bardziej chodzi tutaj o dostępność zatrudnienia w zależności od regionu kraju w połączeniu z oferowaniem zatrudnienia w danej branży lub na lokalnym rynku pracy. Co istotne, Badanie Kapitału Ludzkiego przeprowadzone wśród osób zarejestrowanych jako bezrobotne wskazało, że 10% z nich (kobiety: 6%, mężczyźni: 14%) pracowało bez umowy. Najwięcej takich osób badanie zidentyfikowało w województwie podlaskim (25%), najmniej zaś w opolskim (3%) (Czarnik i Turek 2012).

Praca na czarno odbywa się zatem najczęściej z konieczności. Z czyjej inicjatywy podejmowana jest taka aktywność? Ciekawe re-

zultaty uzyskano przy badaniu świadomości prawnej i sytuacji bytowej twórców¹. Zgodnie z deklaracją ponad jednej trzeciej respondentów, zdarzyło im się wykonywać zlecenia „na czarno” (20% odmówiło odpowiedzi na to pytanie). Wśród tej grupy aż 84% respondentów zadeklarowało, że praca nierejestrowana świadczona jest przez nich z inicjatywy zleceniodawcy/pracodawcy, z kolei w przypadku 16% respondentów to oni sami zaproponowali wykonanie pracy bez odpowiedniej umowy. Do patologii funkcjonowania rynku pracy twórców zaliczyć należy również częste wykonywanie zlecenia bez wynagrodzenia – przypadki wykonania zlecenia i braku wypłacenia należnego wynagrodzenia zdarzyły się prawie 75% respondentów. Częstą praktyką okazało się też opóźnianie wypłacania wynagrodzenia przez pracodawców. Choć jest to stosunkowo charakterystyczny segment rynku pracy, można zadać pytanie, jak często sytuacje te zdarzają się w innych segmentach rynku.

Bez wątplenia do indywidualnych strategii radzenia sobie z bezrobociem należy zaliczyć emigracje zarobkowe. W badaniach sondażowych najczęściej przywoływaną reakcją na brak pracy lub ryzyko jej utraty była właśnie emigracja zagraniczna. Sondaż Centrum Badań Opinii Społecznej wykonany pod koniec 2012 roku wskazuje, że najwięcej wskazań, że ma się doświadczenie pracy zagranicznej, występowało wśród osób bezrobotnych (28%), również wśród tej grupy istnieje wyższa niż przeciętna deklarowana skłonność do wyjazdu zarobkowego (CBOS 2012). Jednocześnie, zjawisko to może sugerować, że migracje zagraniczne nie są gwarantem otrzymania zatrudnienia po powrocie (Cichocki i in. 2012). Co więcej, badania dotyczące powrotów mi-

¹ „Świadomi twórcy” – Raport z badań, Warszawa 2013. Projekt zrealizowany został przez Fundację ICRA we współpracy z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego..

grantów do Polski wskazują, że nawet trudna sytuacja na rynkach pracy w takich krajach jak Wielka Brytania czy Irlandia nie była przesłanką do powrotu na stałe. Główną przyczyną była właśnie niekorzystna sytuacja na polskim rynku pracy – niemożność znalezienia pracy i niskie oferowane wynagrodzenie (por. Polakowski i Szelewa 2013).

Nie zawsze strategie przywołane powyżej są dostępne dla osób bezrobotnych. Nie oznacza to, że pozostają oni bierni. T. Rakowski (2009) w swoim etnologicznym studium przedstawia niedostrzegane przez większość analityków strategie radzenia sobie z bezrobociem. Umykają one bowiem badaniom sondażowym (problem metodologiczny), ale także wymykają się konceptualizacji tego, co jednostka w „społeczeństwie rynkowym” (Polanyi 2010) powinna robić, mimo pozornego pluralizmu tych powinności (por. Frieske 2012). Stąd często bezrobotnych, którzy pozostają na obrze-

żach modernizującej się gospodarki rynkowej, oskarża się o „wyuczoną bezradność”, mimo że instrumentarium ich strategii jest bardzo zróżnicowane – tytułowe łowiectwo, zbieractwo i barter (Rakowski 2009).

Równoległym niejako wątkiem jest nieodpłatna, choć posiadająca wymierną wartość praca domowa kobiet, która w statystykach ujmowana jest jako bierność zawodowa. W przypadku tej grupy można mówić o wieloetapowym mechanizmie dyskryminacji: w momencie przyjmowania do pracy, w fazie macierzyństwa (10% kobiet doświadcza zwolnienia z pracy po powrocie z urlopu macierzyńskiego), a co więcej, o uprzywilejowaniu mężczyzn w sytuacji przyjmowania bezrobotnych do pracy. Strategia „bycia w domu” (lub założenia własnej firmy, o czym piszemy niżej) jest często jedynym dostępnym rozwiązaniem.

Czy instytucje polskiego rynku pracy są odpowiedzialne za bezrobocie?

W poprzedniej sekcji wskazano, że przyczyn bezrobocia należy upatrywać na poziomie mikro i mezo. Dominujący nurt badań skupia się jednak na poziomie makro, co wynika w znacznej mierze z określonej orientacji teoretycznej. W myśl tego szkoła neoklasyczna w dużej mierze skupia się na efektywności mechanizmów rynkowych, traktując interwencję władz publicznych jako czynnik zaburzający. Podkreśla zarazem, że państwo jako takie jest niesprawne, co wynika z marnotrawstwa, błędnych prognoz i problemu koordynacji oraz z tego, że jest przedmiotem naci-

sków politycznych, a decyzje podejmuje pod wpływem interesów administracji publicznej. Z drugiej strony, w nurcie keynesowskim, zwraca się uwagę na występowanie niedoskonałości w funkcjonowaniu rynku i kładzie się z tego powodu nacisk na konieczność interwencji władz publicznych. U podstaw niedoskonałości rynku stoją trzy podstawowe mechanizmy: alokacja zasobów, podział dochodów i, wreszcie, stabilizacja sytuacji gospodarczej. Zaangażowanie państwa w procesy gospodarcze skutkuje nie tylko łagodzeniem zawodności rynku, ale także ogranicza

koszty zewnętrzne i tworzy inne korzyści zewnętrzne. Odnosząc się ściśle do kwestii funkcjonowania rynku pracy, należy wskazać, że o ile perspektywa neoklasyczna poszukuje problemów po stronie podażowej, o tyle w perspektywie keynesowskiej problemy te identyfikowane są w znacznej mierze po stronie popytowej (Kwiatkowski 2003).

Przedstawione dane, dotyczące postaw i zachowania uczestników rynku pracy, przesuwają zatem uwagę poświęconą wyjaśnieniu przyczyn bezrobocia z podażowej (cechy i zachowanie osób bezrobotnych) na popytową stronę rynku pracy (niewystarczające stwarzanie nowych miejsc pracy netto). Niniejszy fragment opracowania poświęcony jest analizie instytucji rynku pracy, które według dominujących w Polsce podejść przyczyniają się do utrzymującego się wysokiego poziomu bezrobocia. Do instytucji tych należą: wysoka płaca minimalna, silna rola związków zawodowych w ustalaniu warunków pracy i płacy, wysokie podatki (klimat podatkowy), regulacje utrudniające zwalnianie pracowników oraz demotywny wpływ tzw. pasywnych instrumentów rynku pracy (chodzi głównie o świadczenia dla bezrobotnych) (OECD 2002).

Zwolennicy tego typu argumentów opowiadają się za ograniczeniem powyższych instytucji, co określić można mianem szeroko rozumianej deregulacji i uelastycznienia rynku pracy. Do katalogu deregulacyjnego zaliczyć można także upowszechnianie nietypowych form zatrudnienia (umów na czas określony) i promowanie samozatrudnienia (Wiśniewski 1999). Warto podkreślić, że istotną rolę w promowaniu podejścia deregulacyjnego odegrało OECD w połowie lat 90. ubiegłego wieku. Organizacja ta podkreślała, że w krajach, w których rynek pracy jest silnie zderegulowany, można zaobserwować niższe bezrobo-

cie. Mniej zauważalny, zwłaszcza w Europie Wschodniej, był fakt, że argument ten w połowie ubiegłej dekady został zniuansowany, gdy zaczęto zwracać uwagę na to, że sytuacja rynku pracy może być zbliżona, nawet jeśli konfiguracje instytucji są silnie zróżnicowane – innymi słowy, brak jest silnych zależności między stopniem deregulacji rynku pracy i, na przykład, stopą bezrobocia (Weishaupt 2010).

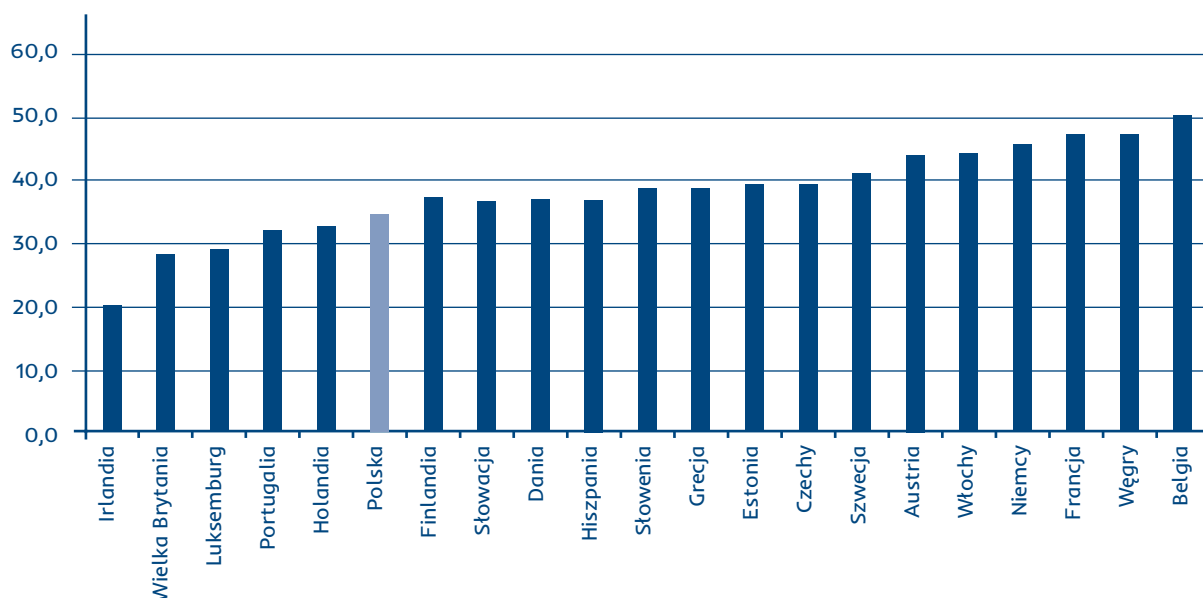
Jeszcze dalej w ocenie badań nad związkami instytucji rynku pracy i jego funkcjonowaniem idzie G. Betcherman, skupiając się na takich rezultatach jak spójność, równość społeczna itd. Betcherman przywołuje słowa B. Freemana, który argumentuje, że złożoności instytucji rynku pracy, obserwowanej w realnym świecie, nie można odwzorować przy pomocy istniejących procedur badawczych i, w rezultacie, trudno jest oszacować ich wpływ. Betcherman w tym kontekście cytuje też noblistę J. Heckmana: „w sytuacji braku dowodów empirycznych, logicznie spójne opowieści, które zgadzają się z intuicją, cieszą się dużym powodzeniem” (Betcherman 2013: 2). Wreszcie, autor podkreśla, że badania dotyczące tematyki instytucji rynku pracy są nadal rzadkie i brak jest ugruntowanych dowodów na ich wpływ. W powyższym świetle warto za T. Weishauptem zapytać, jak wiele w argumentach na temat skuteczności elastycznych rynków pracy zawartej jest ideologii (Weishaupt 2010)? Poniżej przedstawiony zostanie przegląd podstawowych parametrów rynku pracy, na które szczególną uwagę zwracają zwolennicy deregulacji i uelastycznienia rynku pracy. Towarzyszyć im będzie odniesienie do przeglądu wpływu instytucji rynku pracy przygotowanego przez G. Betchermana.

Sztandarowym argumentem ekspertów popierających deregulację rynku pracy jest obniżanie pozapłacowych kosztów pracy, do

których należą podatki od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie społeczne. Argument ten wysuwa się zwłaszcza w przypadku osób młodych, bez doświadczenia zawodowego, i pracowników o niskich kwalifikacjach.

Wykres 12 przedstawia rozmiar klina podatkowego dla wynagrodzenia wynoszącego 67% przeciętnego wynagrodzenia w 2012 roku w wybranych państwach Unii Europejskiej.

Wykres 12: Rozmiar klina podatkowego w krajach UE, 67% przeciętnego wynagrodzenia, 2012



Źródło: Eurostat, opracowanie własne

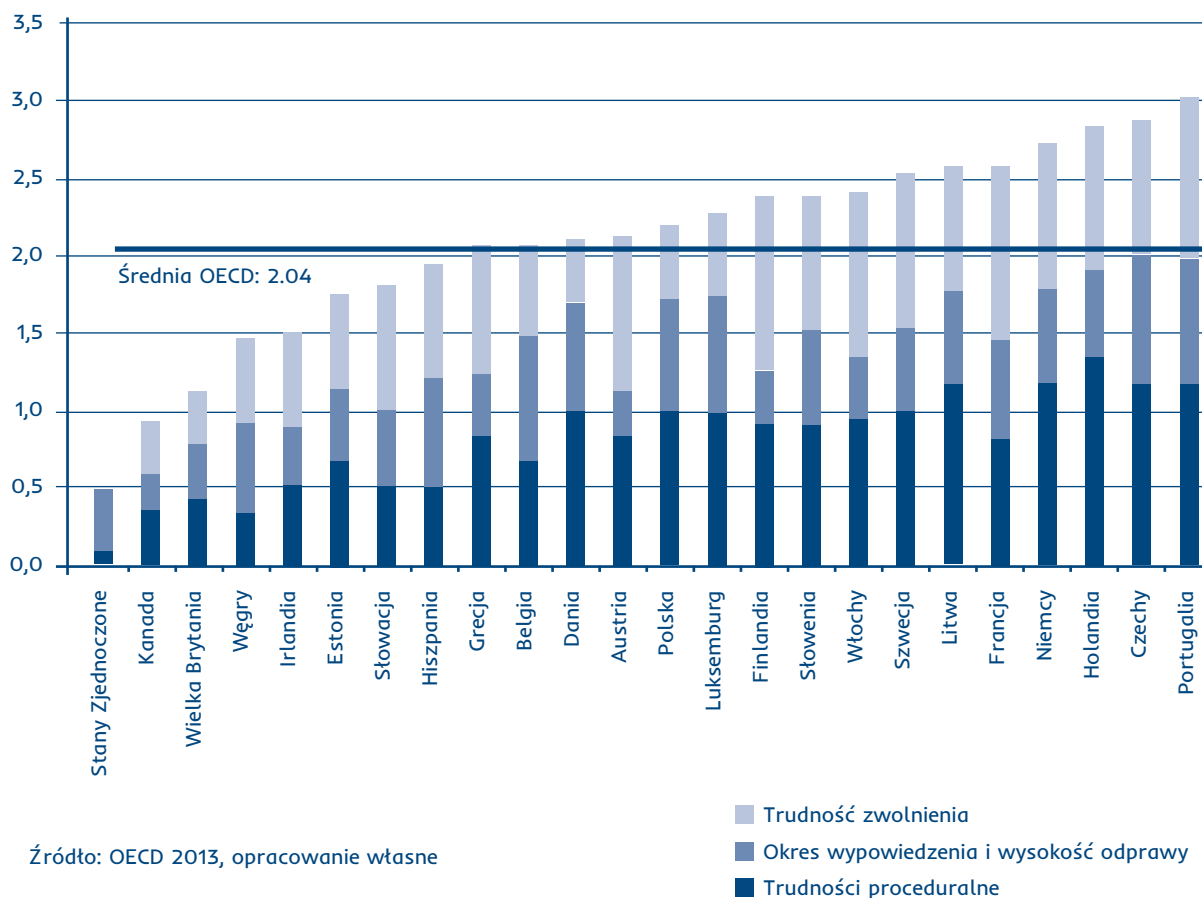
W 2012 roku Polska należała do krajów ze względnie niskim klinem podatkowym, poniżej średniej unijnej. Do krajów charakteryzującym się niższym klinem podatkowym należały kraje anglosaskie, Portugalia, Luksemburg i Holandia. Co ciekawe, kraje o najniższym bezrobociu, również osób młodych, czyli Austria i Niemcy, są krajami o największych klinach podatkowych w Unii Europejskiej.

Następnym parametrem, który jest przedmiotem krytyki zwolenników deregulacji rynku pracy jest nadmierna ochrona przysługująca

pracownikom w sytuacji zwolnienia z pracy. Argumentuje się, że stanowi ona koszt dla pracodawcy i w ten sposób powstrzymuje go przez zatrudnianiem (dodatkowych) pracowników. Najnowszych porównawczych informacji na temat ochrony pracowników dostarcza raport OECD Employment Outlook 2013 (OECD 2013). Indeks ochrony dla pracowników zatrudnionych na stałe, na który składają się trudność zwolnienia, wysokość odprawy i trudności proceduralne przedstawia wykres 13 poniżej.

Wykres 13: Poziom wynagrodzenia minimalnego w styczniu 2013, wybrane kraje UE

Skala 0-6



Źródło: OECD 2013, opracowanie własne

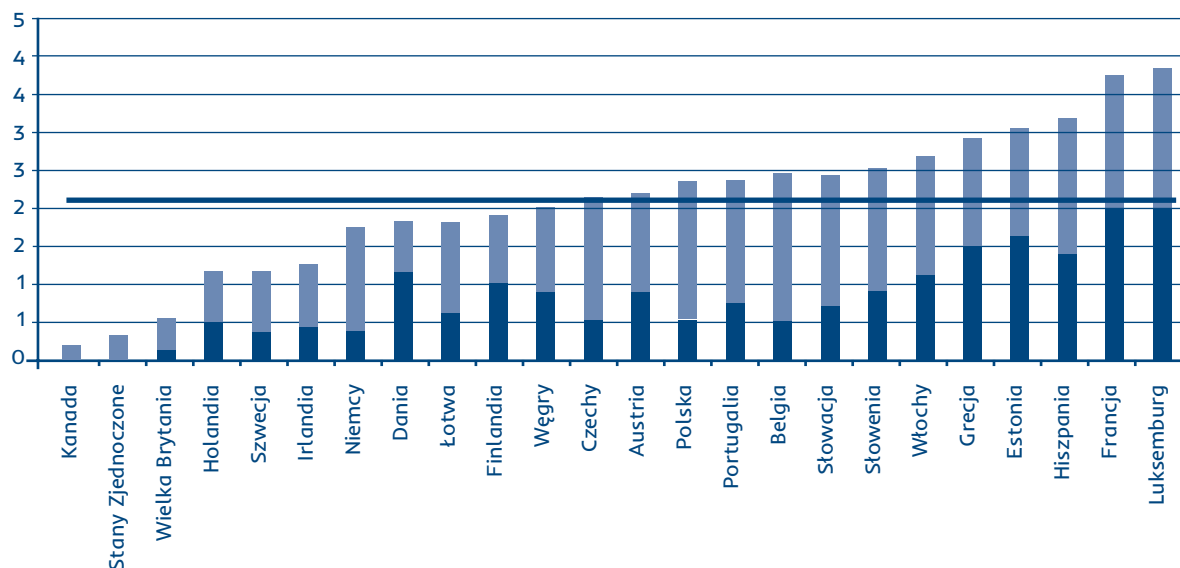
Ochrona przed zwolnieniem w Polsce jest na poziomie niewiele wyższym od średniej dla krajów OECD. Co ciekawe, kraje południa Europy (Hiszpania, Grecja) znajdują się nieco niżej w tym rankingu. Inną uderzającą cechą jest to, że w krajach stawianych jako modelowe przypadki *flexicurity* (Dania, Szwecja, Finlandia, Holandia) indeks ochrony pracowników jest podobny lub wyższy w porównaniu do Polski. Natomiast tym, co odróżnia Polskę od tych krajów, jest wyjątkowo niski poziom ochrony dochodowej osób bezrobotnych. Jak podkreśla Betcherman, nowsze i bardziej zaawansowane badania nie wspierają jednoznacznie tezy o negatywnym wpływie ochrony zatrudnienia na poziom zatrudnienia i bezrobocia. Co więcej, nawet jeśli można ustalić taką zależność, nie oznacza to, że liberaliza-

cja ochrony spowoduje wzrost zatrudnienia i/lub spadek bezrobocia (Betcherman 2013).

Z punktu widzenia zwolenników elastyczności rynku pracy szczególnie istotne jest zatrudnienie na czas określony. Polska jest wyraźnym liderem w Unii Europejskiej, jeśli chodzi o tę formę zatrudnienia: w pierwszym kwartale 2013 roku zatrudnienie ponad 26% Polaków opierało się na tym typie umów, podczas gdy średnia dla Unii Europejskiej wynosiła około 14%. Ponownie, pozycja Polski jest zbliżona do średniej dla krajów OECD (OECD 2013), co pokazuje wykres 14. Warto jednak podkreślić, że o ile praca agencyjna podlega dość dużej regulacji, w Polsce praca na czas określony należy do najmniej uregulowanych wśród krajów Unii Europejskiej.

Wykres 14: Poziom wynagrodzenia minimalnego w styczniu 2013, wybrane kraje UE

Skala 0-6



Źródło: OECD 2013, opracowanie własne

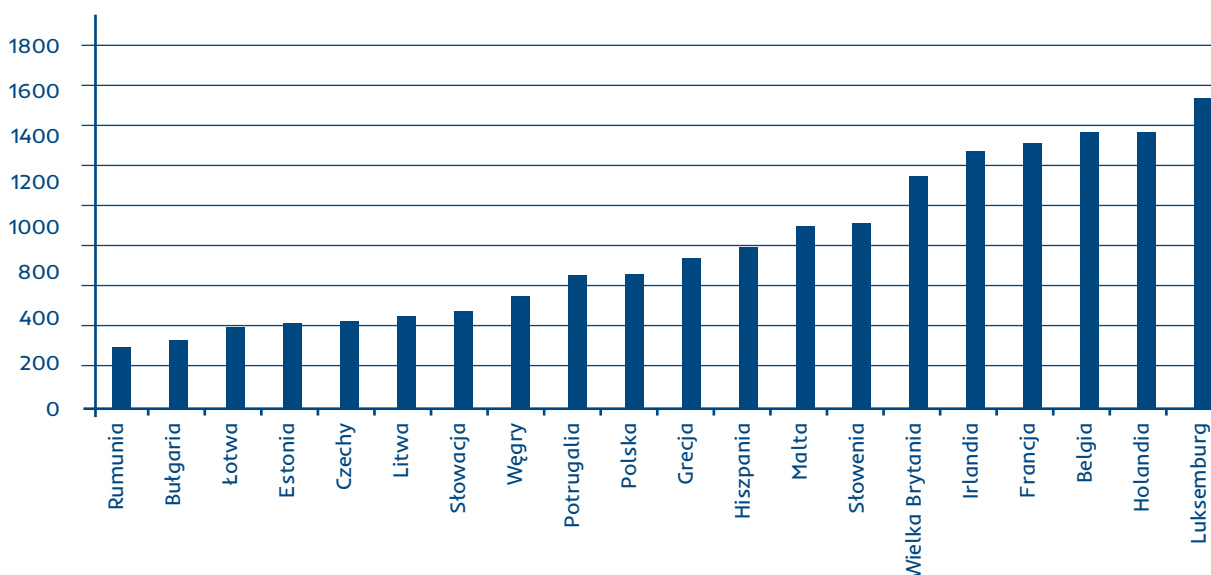
■ Tymczasowa praca agencyjna

■ Umowy na czas określony

Kolejny argument, który odnajdujemy w dyskursie publicznym, jest rola płacy minimalnej w ograniczaniu popytu na pracowników, zwłaszcza na wymienione wyżej kategorie: osoby młode i posiadające niskie kwalifikacje. Wynagrodzenie minimalne w Polsce należy do najniższych w Unii Europejskiej w kategoriach nominalnych, natomiast jeśli uwzględni się

parytet siły nabywczej, sytuacja Polski ulega lekkiej poprawie. Wynika to w dużej mierze z niskiego poziomu cen w Polsce. Wykres 15 ilustruje różnice między wybranymi krajami Unii Europejskiej, jeśli chodzi o poziom wynagrodzenia minimalnego, przy uwzględnieniu parytetu siły nabywczej.

Wykres 15: Poziom wynagrodzenia minimalnego w styczniu 2013, wybrane kraje UE



Źródło: Eurostat 2013, s. 158, opracowanie własne

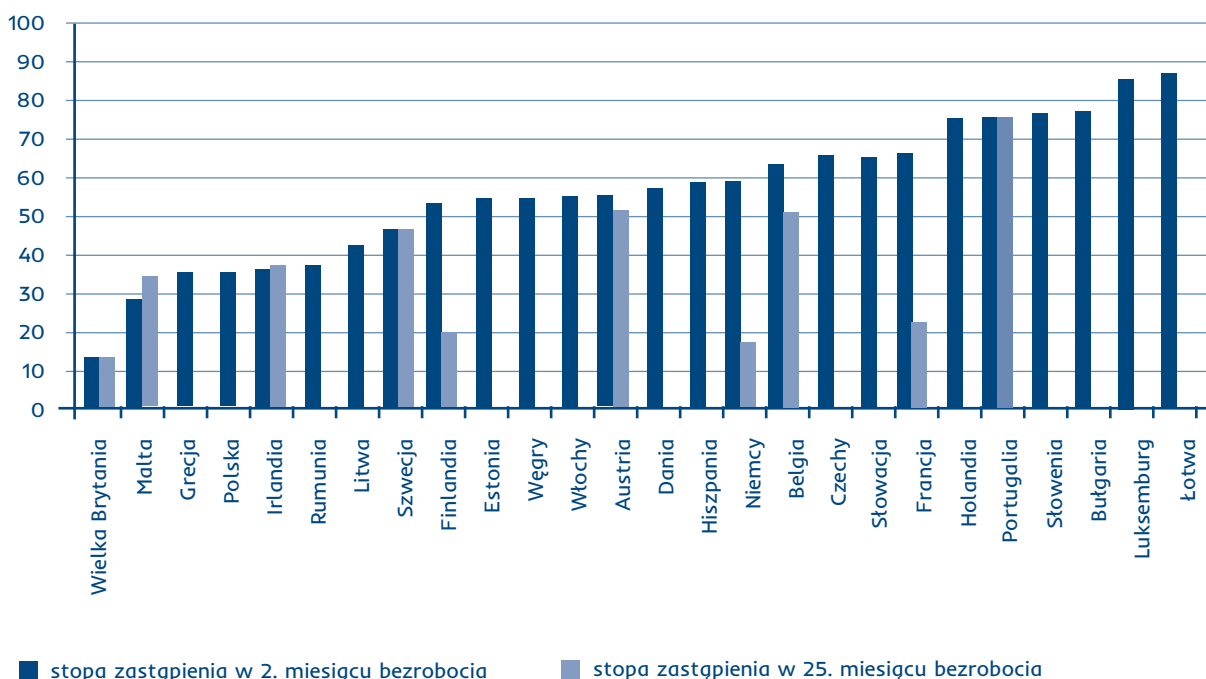
Popularnym argumentem pojawiającym się w debacie publicznej, forsowanym zwłaszcza przez niektórych analityków i środowiska pracodawców, a także społecznie zinternalizowanym, na co wskazują zaprezentowane wyżej badania sondażowe, są nadmierne oczekiwania płacowe osób poszukujących pracy. Tymczasem Badanie Ankietowe Rynku Pracy 2012 wskazuje, że różnica między oczekiwanym wynagrodzeniem netto a stawkami rynkowymi wynosi 15%. Istotne jest to, że w tym porównaniu operuje się kategorią netto, a tym samym neutralizuje się efekt klina podatkowego, o którym wspomniano powyżej. Oczekiwania płacowe rosną wraz ze stażem pracy i są negatywnie skorelowane z długością bezrobocia, co przeczyłoby wyobrażeniu na temat ich oderwania od realiów rynkowych (Cichocki i in. 2012).

W najnowszych badaniach porównawczych wpływ wynagrodzenia minimalnego na zatrudnienie/bezrobocie jest postrzegany jako niejednoznaczny: wprowadzenie może podnieść poziom bezrobocia, jednak nie jest to zwią-

zek automatyczny, dotyczy bowiem wysokich płac minimalnych, a obserwowany skutek jest niewielki (Betcherman 2013).

Hojność świadczeń rozumiana zarówno jako łatwość uzyskania świadczenia, jego wysokość (w kategoriach stopy zastąpienia jak i długości wypłacania świadczeń) i brak sankcji za niepodejmowanie proponowanego zatrudnienia jest przedstawiana w literaturze jako jeden z najistotniejszych czynników zniechęcających osoby bezrobotne do podjęcia pracy. Autorzy kompleksowego opracowania na temat świadczeń z tytułu bezrobocia w Unii Europejskiej wskazują na bardzo duże zróżnicowanie w poszczególnych państwach członkowskich (Stovicek i Turrini 2012). Polska systematycznie znajduje się w grupie krajów, w których dostęp do świadczeń jest trudny, są one niewysokie, a ich otrzymywanie wiąże się ze spełnianiem wielu wymagań. Podobne wnioski wynikają z opracowania OECD z 2012 roku. Zakres obowiązków po stronie osoby zarejestrowanej jako poszukująca pracy jest duży, świadczenie nie jest wysokie, natomiast

Wykres 16: Hojność świadczeń dla osób bezrobotnych w wybranych krajach Unii Europejskiej, 2011*



Źródło: Joint EU-OECD Tax and benefits indicators database, opracowanie własne

*Założenia: osoba samotna, 100% przeciętnego wynagrodzenia

sankcje za niespełnienie obowiązków – rozbudowane (Venn 2012). Wykres 16 przedstawia wskaźnik hojności świadczeń dla osób bezrobotnych w roku 2011 w krajach Unii Europejskiej.

Z perspektywy porównawczej widać wyraźnie, że hojność świadczeń dla osób bezrobotnych w Polsce należy do najniższych w Unii Europejskiej. Zarazem na niski poziom zabezpieczenia socjalnego w pierwszym okresie bezrobocia nakłada się tendencja występująca w dużej liczbie krajów Unii, polegająca na wygaszaniu świadczeń w przypadku bezrobocia długotrwałego. Badania Tyrowicz wskazują, że pobieranie zasiłków wywiera pozytywny efekt na prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia – mamy tutaj oczywiście do czynienia z korelacją polegającą na

tym, że tylko osoby, które świeżo napłynęły do populacji bezrobotnych, mają prawo do świadczenia pieniężnego. Zależność ta rośnie w sytuacjach pogarszającej się kondycji rynku pracy (Tyrowicz 2011).

Analizując wpływ świadczeń dla osób bezrobotnych, E. Gątecka-Burdziak konstatuje, że pobieranie świadczeń zwiększa prawdopodobieństwo znalezienia pracy. Wynika to jednak w dużej mierze z cech świadczeniobiorców (Gątecka-Burdziak 2011). Z kolei w nowszym badaniu, obejmującym już obecny kształt systemu zasiłkowego, wpływ zmiany konstrukcji świadczenia, polegającej na wprowadzeniu degresywnej formuły mającej zachęcać do intensywniejszego poszukiwania pracy, nie wpływa zasadniczo na prawdopodobieństwo jej znalezienia (Gątecka-Burdziak i Kubiak 2012).

Aktywizacja i aktywna polityka rynku pracy

Analizując propozycje pojawiające się w kręgach rządowych i lansowane przez ekspertów, z perspektywy systemowej można zauważyć, że mamy do czynienia z zasadniczym przewartościowaniem polityki rynku pracy i, szerzej, polityki społecznej. Wzmocnienie aktywizującego wymiaru polityki społecznej, opartego na sankcjach dla osób, które nie współpracują ze służbami zatrudnienia, stanowi manifestację od dawna istniejących w dyskursie politycznym (i ekonomicznym) przekonań co do źródeł powstawania i utrzymywania się bezrobocia. Zwolennicy tego stanowiska podkreślają, że odpowiedzialność za wysokie bezrobocie ponoszą w dużej mierze sami bezrobotni, którzy nie chcą podjąć zatrudnienia, zniechęceni względnie wysokim poziomem świadczeń w porównaniu do

oferowanych wynagrodzeń. „Skuteczne” zastosowanie opisanych wyżej sankcji może doprowadzić, ich zdaniem, do zmniejszenia liczby zarejestrowanych bezrobotnych.

Dyskutując o aktywnej polityce rynku pracy, musimy podkreślić, że w zasadniczym stopniu skupia się ona na podażowej stronie rynku pracy (pracownikach/osobach bezrobotnych). Już od lat 70. zauważalna stała się zmiana priorytetów polityki rynku pracy: o ile w większości krajów zachodnich do tego czasu dominował nacisk na tzw. pasywne instrumenty (głównie świadczenia pieniężne), później zaczęto podkreślać rolę elementów aktywnych, skupiających się na przeszkodach w zatrudnieniu występujących u osób bezrobotnych lub nieaktywnych zawodowo. Wysiłki te były

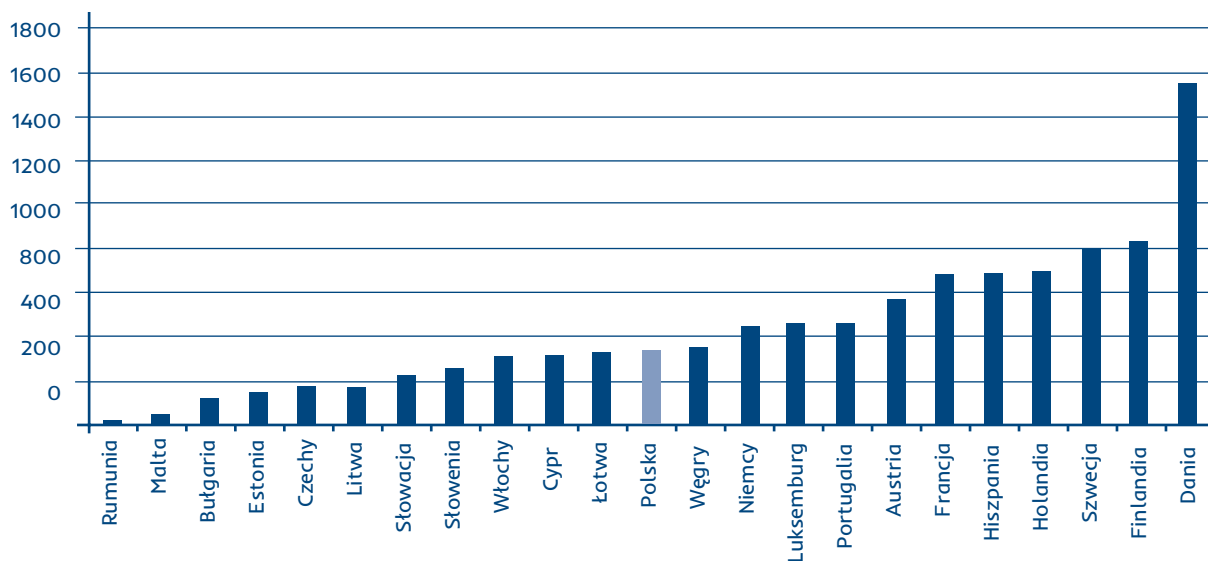
związane z koniecznością przyciągnięcia na rynek pracy nowych pracowników, potrzebnych dla zaspokojenia znacznego popytu na pracę. Również sama aktywna polityka rynku pracy ewoluowała: o ile jeszcze w końcu lat 90. ubiegłego wieku aktywna polityka rynku pracy skupiała się na intensywnych szkoleniach, o tyle ostatnio znacznie większy nacisk kładzie się na sankcje związane z nieprzyjęciem oferty pracy i subsydiowanie zatrudnienia (Weishaupt 2010).

Choć zwolennicy podejścia aktywizującego liczą przede wszystkim na podniesienie efektywności tych działań i zmniejszenie kosztów polityki wobec bezrobocia, to jednak obecnie uważa się, że efekty reintegracji osób bezrobotnych na rynku pracy są co najmniej umiarkowane. Metaanaliza przeprowadzona na próbie niemal 200 ewaluacji programów aktywizacji osób bezrobotnych dla National Bureau of Economic Research wskazuje na duże zróżnicowanie rezultatów badań. Wynikało ono po części z przyjętej strategii badawczej i doboru tego, co określano jako efekt programu: np. wypisanie z rejestru bezrobotnych czy też, istotniejsze z punktu widzenia polityki rynku pracy, uzyskanie i utrzymanie zatrudnienia. W przypadku efektów aktywizacji trwających do 12 miesięcy po zakończeniu programu, 39% ewaluacji wskazało na pozytywny rezultat (25% badań na pozytywny efekt w postaci zatrudnienia). W przypadku 36% ewaluacji nie zaobserwowano żadnych jednoznacznych rezultatów, z kolei 24% respondentów wskazało na efekt negatywny. W przypadku perspektywy 24 miesięcy po zakończeniu programu 45% ewaluacji wskazywało pozytywny efekt (39% w kategoriach zatrudnienia), 44% było niekonkluzywnych, a 10% ewaluacji określało efekty programu aktywizacji jako negatywne. Wreszcie, w odniesieniu do oceny programów ponad 3 lata

po ich zakończeniu, 53% ewaluacji określiło efekty jako pozytywne, 41% jako niekonkluzywne, a 6% - negatywne (Card i in. 2010).

Oprócz wspomnianych wyżej efektów istnieją inne, równie istotne, punkty odniesienia dla oceny efektywności programów aktywizacji osób bezrobotnych. Istotną kwestią jest efektywność kosztowa – doświadczenia programów aktywizacji prowadzonych w wielu krajach wskazują, że dla swojej skuteczności wymagają one wysokich dodatkowych nakładów z budżetu. Na przykład, ocena duńskiej polityki aktywizacji wskazała na koszt netto równy 6800 euro na jedną aktywizowaną osobę (Eichhorst i Konle-Seidl 2008). Warto podkreślić, że w sytuacji, w której nakłady te będą niewystarczające (wiele wskazuje, że tak będzie w polskim przypadku, nawet jeśli zostanie powołana nowa instytucja, jaką jest Fundusz Szkoleniowy), istnieje prawdopodobieństwo, że działania aktywizacyjne skupią się głównie na kontrolowaniu osób bezrobotnych, a nie realnym zwiększaniu ich szans na rynku pracy (van Berkel 2009). Istnieniem tego dwa zasadnicze powody. Po pierwsze, wzięwszy pod uwagę skalę bezrobocia, wydatki na tzw. aktywną politykę rynku pracy są niewysokie, co wynika z ograniczania wydatków Funduszu Pracy (Dzido 2013). Po drugie, należy ponownie przywołać problemy z popytową stroną rynku pracy. Wykres 17 pokazuje wydatki na aktywne polityki rynku pracy w Unii Europejskiej w 2011 roku. W nomenklaturze OECD i Eurostatu przez aktywną politykę rynku pracy rozumiane są szkolenia zawodowe, rotacja pracy i podział pracy, zachęty zatrudnieniowe, wspieranie zatrudnienia bezrobotnych, rehabilitacja osób niepełnosprawnych, bezpośrednie tworzenie miejsc pracy i wspieranie podejmowania działalności gospodarczej.

Wykres 17: Wydatki na aktywną politykę rynku pracy w wybranych krajach Unii Europejskiej, %PKB, 2011

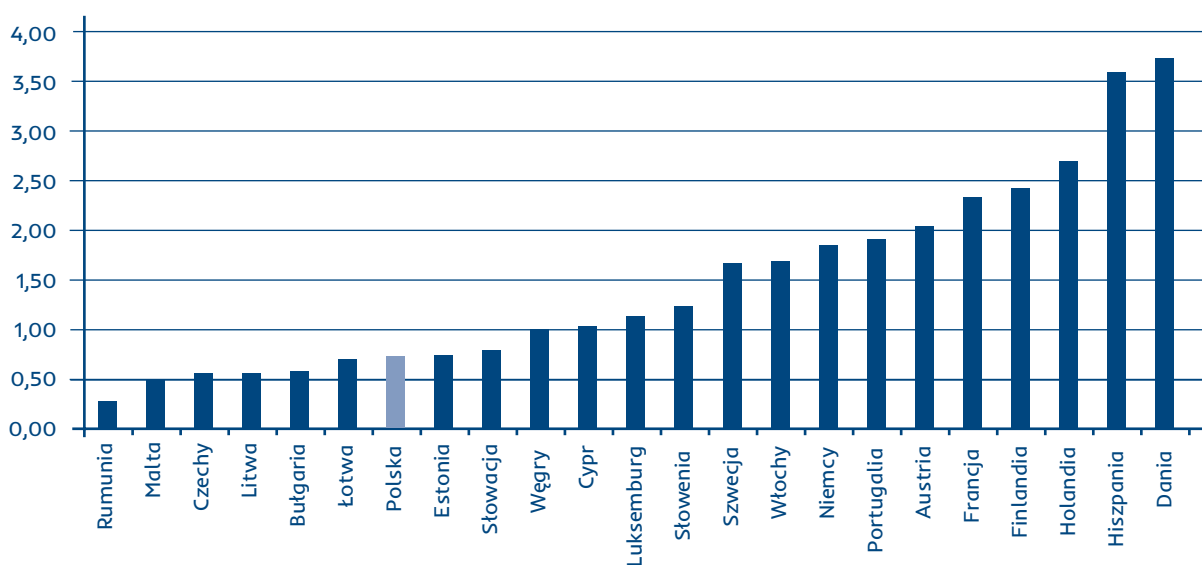


Źródło: Eurostat, opracowanie własne

Wydatki na aktywną politykę rynku pracy stanowią dużą i rosnącą część wydatków na politykę rynku pracy w ogóle, pomimo ograniczania wydatków z Funduszu Pracy. O ile w 2000 roku udział wydatków na aktywną politykę rynku pracy w całości wydatków wynosił 22%, o tyle w 2010 było to już 66%. Był to najwyższy odsetek pośród krajów Europy

(OECD 2013). Natomiast całkowite wydatki na politykę rynku pracy stanowiły 0,72% PKB w 2011, co lokowało Polskę w grupie wydających na tę politykę najmniej. Wykres poniżej (wykres 18) przedstawia poziom wydatków na politykę rynku pracy w wybranych krajach Unii Europejskiej.

Wykres 18: Wydatki na politykę rynku pracy w wybranych krajach Unii Europejskiej, %PKB, 2011



Źródło: Eurostat, opracowanie własne

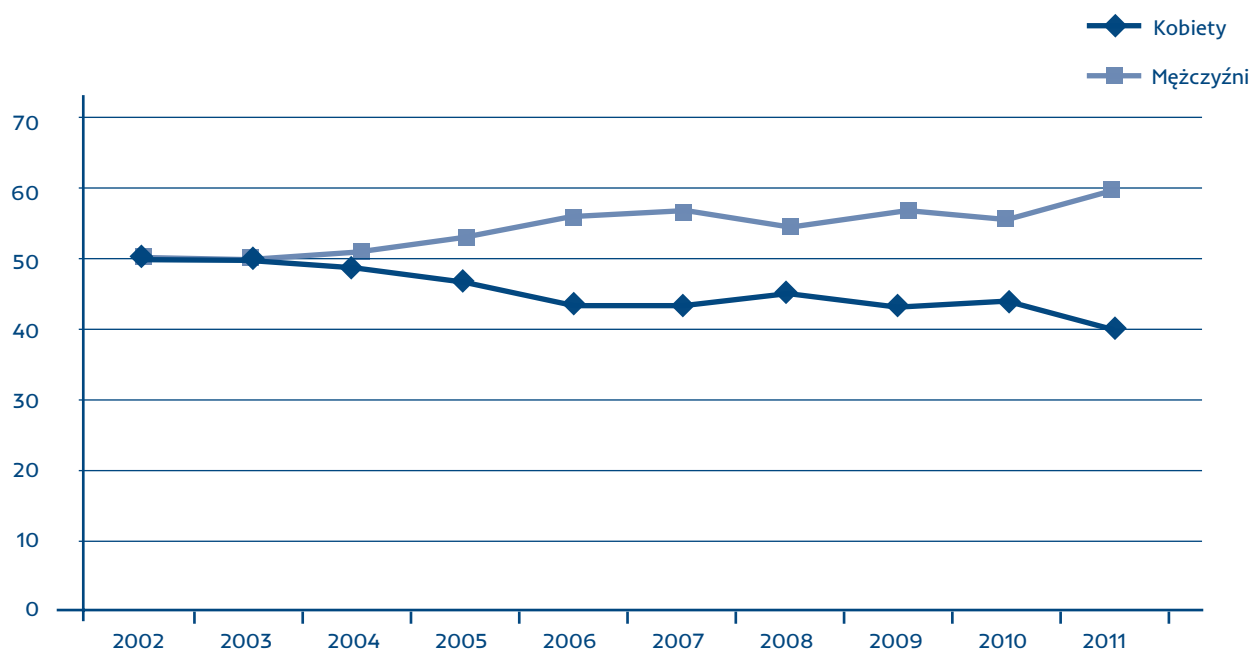
Istotna jest struktura powyższych wydatków. W perspektywie europejskiej w Polsce dużą rolę odgrywały w ostatnich latach dotacje na założenie działalności gospodarczej, co wskazywać może na to, że polityka rynku pracy przenosi akcent z polityki zatrudnieniowej na stymulowanie przedsiębiorczości. Funkcję odrębnego źródła finansowania pełniły także fundusze europejskie, które odegrały bardzo istotną rolę w rozwijaniu oferty szkoleń dla osób bezrobotnych. Ocena działań finansowanych z tego źródła jest jednak umiarkowanie pozytywna, z racji tego, że skupiają się one na tzw. umiejętnościach miękkich (Sztanderska 2010), zamiast na przekwalifikowaniu polegającym na praktycznej nauce zawodu dającego względnie więcej szans na zatrudnienie.

Systematycznie od 2008 roku spada, i tak już wówczas niski, wskaźnik odsetka przeszkolonych bezrobotnych: podczas gdy w 2008 wynosił on 11%, w 2011 było to już zaledwie

2,7%. Odzwierciedla to znaczny spadek wydatków z Funduszu Pracy na formy aktywne wspierania bezrobotnych, zwłaszcza gdy porównamy rok 2011 z 2010: był to nagły spadek o niemal połowę (z około 6,8 mln zł w roku 2010 do 3,5 mln zł w 2010) (Kwiatkowska, Noińska-Rozentalska i Strojna 2012).

Jeśli chodzi o strukturę populacji osób szkolonych, to interesującym zjawiskiem wydaje się rosnąca różnica między stopniem, w jaki ze szkoleń korzystają kobiety i mężczyźni. Różnica ta wykształciła się w przeciągu ostatniej dekady: podczas gdy w 2002 roku ze szkoleń korzystało niemal tyle samo mężczyzn co kobiet, proporcja ta stopniowo zmieniła się na rzecz mężczyzn, którzy w roku 2011 stanowili już 60% wszystkich przeszkolonych bezrobotnych (wykres 19). Różnice tę odzwierciedlają również różne – dla kobiet i dla mężczyzn – wartości współczynnika przeszkolenia, wynoszące odpowiednio 2,1% (kobiety) i 3,5% (mężczyźni).

Wykres 19: Struktura przeszkolonych bezrobotnych według płci, 2002–2011 (przeszkoleni ogółem=100%)



Źródło: Kwiatkowska, Noińska-Rozentalska i Strojna 2012, s. 16

Wśród tych nielicznych przeszkolonych wzrosła za to skuteczność szkoleń: wskaźnik zatrudnienia w trakcie trwania szkolenia i w okresie 3 miesięcy po jego ukończeniu w roku 2011 wyniósł 43% (w porównaniu do 35% w roku poprzedzającym) (Janiszewski i Piechociński 2012). Zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych wśród stażystów, oni sami deklarują przydatność organizowanego przez urząd pracy stażu – 19% stażystów ocenia przydatność stażu w bardzo dużym, a 53% w dużym stopniu. Nieco inaczej rozkładają się odpowiedzi wśród tych osób, które staż odbyły 3 miesiące przed badaniem: te same wskaźniki wynoszą odpowiednio 18% i 42%. Spadek wskaźnika osób zadowolonych ze stażu świadczyć może np. o wzroście oczekiwań związanych ze znalezieniem zatrudnienia, który miał miejsce po odbyciu stażu, a który zarazem spotkał się z twardą rzeczywistością słabej dostępności miejsc pracy. Wśród byłych stażystów tylko 27% znalazło pracę u tego samego, a 25% u innego pracodawcy.

Wiele programów aktywizacji zamiast przeciwdziałać „zależności od świadczeń socjalnych” (pomijając tutaj ogólną zasadność tej koncepcji), przyczynia się do zjawiska „drzwi obrotowych”, polegającego na krótkich okresach aktywności zawodowej, przeplatanych okresami, podczas których pobiera się zasiłki i uczestniczy w programach aktywizacji. Wynika to między innymi z tego, że do programów tych trafiają osoby, które mają wyjątkowo niskie szanse na stabilne zatrudnienie (Eichhorst i Konle-Seidl 2008).

M. Maksim dokonała analizy skuteczności programów aktywizacyjnych w Polsce (Maksim 2011). Pierwszym wnioskiem, jaki wynika z tej analizy, jest duża różnica między efektami brutto i netto działania instrumentów rynku pracy. O efekcie brutto programów mówimy w sytuacji, gdy analizujemy zmiany

po podjęciu określonego działania (interwencji). Efekt brutto może zatem uwzględniać wpływ czynników niezwiązanych z samym działaniem programów rynku pracy, zarówno ekonomicznych, jak i związanych z cechami osób bezrobotnych. W przypadku efektów netto wpływ cech indywidualnych jak i innych czynników jest kontrolowany i w ten sposób można określić faktyczny wpływ danego instrumentu polityki rynku pracy na wyjście z bezrobocia/zatrudnienie.

O ile w świetle badań międzynarodowych taka różnica nie jest zaskakująca, o tyle szacowanie efektów polityki rynku pracy na podstawie efektów brutto, jak dzieje się to w oficjalnych sprawozdaniach, może prowadzić do nadzbyt optymistycznej oceny ich skuteczności. Na przykład w przypadku szkoleń efekt brutto wyniósł 43,2%, netto zaś tylko 8,7%; w przypadku staży (głównego instrumentu skierowanego dla osób młodych) było to odpowiednio 34% i 3,1%, dla robót publicznych zaś 30,3% i 4,7%. Wspomniane wyżej dotacje charakteryzowały się największą efektywnością zatrudnieniową, zaś prace społecznie użyteczne miały wręcz negatywny efekt dla zatrudnienia (tamże). W analizie uwzględniono również lokalne uwarunkowania – na przykład w powiatach o charakterze rolniczo-przemysłowym wszystkie instrumenty aktywnej polityki rynku pracy miały zasadniczo niższą efektywność, w wielu przypadkach efekt netto był negatywny. Skuteczność zatrudnieniowa zależy oczywiście od cech osób bezrobotnych – wykształcenia bądź długości bezrobocia. Na przykład szkolenia zawodowe mają najsilniejszy efekt dla osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym, po czym wraz ze wzrostem wykształcenia ich efektywność spada. Równoległe badania przeprowadzone na danych sondażowych pokazują też przywołane wyżej prawidłowości wskazujące na to, że efektywność programów zmienia się

w zależności od upływu czasu od ich zakończenia. Podsumowując, ogólna zależność sugeruje wzrost efektywności zatrudnieniowej instrumentów aktywnej polityki rynku pracy dla programów takich jak roboty publiczne, prace społecznie użyteczne czy szkolenia. Należy jednak mówić raczej o przejściu od negatywnych efektów netto w krótkim okresie do bardzo umiarkowanych efektów dodatnich w dłuższym (tamże).

Niedawno ogłoszone plany Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej obejmują dość kompleksowy program integracji i wyróżnienia (profilowanie) osób z rynku pracy „oddalonych” na skutek rezygnacji lub niepełnego uczestnictwa w programach integracyjnych: szkoleniach, zajęciach z trenerem czy pracach publicznych (por. Wojdyło-Preisner 2013). Zgodnie z uzasadnieniem zmian, kierowane są one do osób, które w urzędach pracy rejestrują się tylko w celu utrzymania statusu osoby bezrobotnej, a więc „wyłącznie w celu otrzymania prawa do ubezpieczenia zdrowotnego”, podczas gdy jednocześnie osoby te zajmują się działalnością gospodarczą i/lub świadczeniem pracy, czyli „jest to de facto grupa bierna zawodowo lub pracująca w szarej strefie, która powiększa grono osób bezrobotnych”.

To do nich między innymi skierowane są nowe środki integracyjno-aktywizujące, z których nieskorzystanie obwarowane jest kilkoma sankcjami. Najważniejszą z nich jest wypisanie z rejestru bezrobotnych, a więc utracenie prawa do ubezpieczenia zdrowotnego. Inna

może się wiązać z ograniczeniem dostępu do zasiłku z pomocy społecznej. Dyscyplinującym elementem nowej strategii wobec bezrobotnych ma być również wprowadzenie elementu sankcji karnej, w przypadku poświadczania nieprawdy przez bezrobotnego, czy też naliczanie kosztów szkolenia i obciążanie nimi bezrobotnego, jeśli skorzysta on z programu szkoleń i okaże się, że nastąpiło to na podstawie nieprawdziwego oświadczenia. Okres, na jaki traci się status bezrobotnego, będzie również uzależniony od sumy „negatywnych zachowań bezrobotnego”.

Na zakończenie warto też wspomnieć o programie pilotażowym Nowe Horyzonty, przeprowadzonym w Gdańsku, którego głównym celem była analiza funkcjonowania prywatnych agencji zatrudnienia w systemie Publicznych Służb Zatrudnienia. W pilotażu porównano skuteczność powiatowego urzędu pracy, działającego w systemie premiowania, i prywatnej agencji zatrudnienia w aktywizacji zawodowej dla losowej próby bezrobotnych (zatem nie zastosowano doboru celowego bezrobotnych „najdalej oddalonych” od rynku pracy) i zestawiono te rezultaty z grupą kontrolną. Założonym celem było zatrudnienie 50% osób na 365 dni z każdej grupy. W ewaluacji projektu wskazano, że w przypadku agencji zatrudnienia zatrudnienie powyżej 30 dni znalazły 2 osoby, powyżej 365 dni – ani jedna osoba. W przypadku powiatowego urzędu pracy, zatrudnienie powyżej 30 dni znalazły 24 osoby, powyżej 365 dni – 8 osób (PUP 2012).

Paul Henman i Menno Fenger (2006) proponują zwrócić szczególną uwagę na reformy zmieniające sposób zarządzania programami polityki wobec bezrobocia. Autorzy dostrzegają wspólne dla wielu krajów europejskich trendy w reformowaniu systemów wsparcia dla bezrobotnych, jak też funkcjonowania prywatnych i publicznych służb zatrudnienia – jednym z nich było wprowadzanie elementów rynkowych zgodnie z podejściem nowego zarządzania publicznego (*New Public Management, NPM*): wprowadzenie rynkowych reguł funkcjonowania służb zatrudnienia miało zapewnić podniesienie jakości i efektywności ich pracy. Paradoksalnie jednak modne zwłaszcza w latach 90. podejście do zarządzania polityką publiczną w wielu krajach okazało się nietrafione. Rynkowy charakter funkcjonowania agencji zatrudnienia okazał się drogi i niewydolny: nacisk na efektywność kosztową i raportowanie wykonania za pomocą dokładnych statystyk doprowadziły do sytuacji, w której pracownicy agencji zatrudnienia czy też jednostek trzeciego sektora zmuszeni byli zajmować się dodatkową pracą biurokratyczną: ewaluacją wykonania planu, dokładnym rozliczaniem się z każdego punktu (*benchmark*) objętego planem działania. Obciążenie dodatkową pracą w rezultacie podwyższyło koszty funkcjonowania wielu z tych programów, opłacalne ekonomicznie okazały się działania aktywizujące wobec najmniej „trudnych” bezrobotnych. Wskutek tego rozliczani z efektów pracownicy służb zatrudnienia chętniej podejmowali wysiłek wobec tych bezrobotnych, którzy i tak mieli większe szanse na ponowne znalezienie zatrudnienia – to efekt określany w literaturze jako *creaming*.

Do ciekawych wniosków doszli Kazepov i Genova (2006), analizując reformy we Włoszech. Cechą charakterystyczną włoskiego modelu polityki społecznej jest stosunkowo niskie wsparcie państwa, a przy tym familiaryzm, niska mobilizacja zawodowa kobiet i osób młodych, a także powiązanie uprawnień socjalnych z uczestnictwem w rynku pracy połączone z silną jego segmentacją i korporacyjnym charakterem uprawnień z zakresu zabezpieczenia społecznego. Jednocześnie, od początku lat 90. wzmacniano rolę podmiotów lokalnych w organizowaniu polityki społecznej, w tym programów aktywizujących czy też działalności agencji zatrudnienia. Przeniesienie większej części ciężaru odpowiedzialności za wsparcie socjalne na samorządy lokalne doprowadziło do zróżnicowania dostępu do świadczeń różnego rodzaju. Oprócz przeniesienia odpowiedzialności na poziom lokalny, reformy te wprowadzały możliwość zewnętrznego kontraktowania usług, co doprowadziło do sytuacji, w której za politykę lokalnego rynku pracy i wsparcia dla bezrobotnych odpowiedzialni są różni aktorzy: w tym prywatne agencje, organizacje pozarządowe, ale również grupy profesjonalistów zajmujących się np. wsparciem psychologicznym dla osób bezrobotnych. Spadła przy tym rola pracowników socjalnych i ich profesjonalnego przygotowania. Jak sugerują autorzy opracowania, dopuszczenie większej różnorodności aktorów realizujących lokalne programy dla bezrobotnych w pewnym sensie przyczynia się do rozmycia odpowiedzialności za ich prawidłowe funkcjonowanie.

W przypadku włoskim pomocne okazały się dodatkowe mechanizmy koordynacji współpracy lokalnych aktorów, zainicjowane przez władze publiczne. Natomiast podkreślanie w publicznej debacie znaczenia lokalności wielu problemów społecznych i ekonomicznych jest, zdaniem Kazepova i Genovy, pewnego rodzaju zabiegiem politycznym, który przykrywa krajowy charakter wielu problemów strukturalnych, a co za tym idzie – zamyka możliwość postulowania rozwiązań na poziomie centralnym, w tym mechanizmów redystrybucyjnych. W efekcie zwrot ku lokalności rozwiązań i rozmywanie się odpowiedzialności może doprowadzić do poszerzenia się zjawiska nierówności społecznych. Warto o tym, co powiedziano wyżej, pomyśleć w kontekście polskim, w którym silna decentralizacja odpowiedzialności za funkcjonowanie wielu obszarów z dziedziny wsparcia socjalnego i – ogólnie – polityki społecznej, dokonywana była z przekonaniem o wyższej wartości lokalnego „rozpoznania” i problemów społecznych czy potrzeb rynku pracy.

W polskiej literaturze niewiele uwagi poświęca się relacjom między pracownikami instytucji publicznych, zajmujących się problemem bezrobocia, a samymi bezrobotnymi. Wielu autorów zachodnich podkreśla, że relacje te są dalekie od symetrii i że pracownicy „pierwszej linii” są w znacznej mierze odpowiedzialni za implementację programów zatrudnienia. Proces ten jest rezultatem nieuniknionej dyskrecjonalności działania tego typu pracowników. Co ważne, proces interpretacji polityki zatrudnienia (czy szerzej, polityki społecznej) nie odbywa się wyłącznie w kontekście obowiązujących ram instytucjonalnych danej polityki. Odnosi się on również do indywidualnych i społecznych interpretacji przyczyn danego zjawiska, które często są rozbieżne z profesjonalną diagnozą problemu i sposobów jego rozwiązywania. Rozważania te są

istotne zwłaszcza w kontekście racjonalizacji kosztów tych polityk i zwrotu ku polityce aktywizacji osób bezrobotnych.

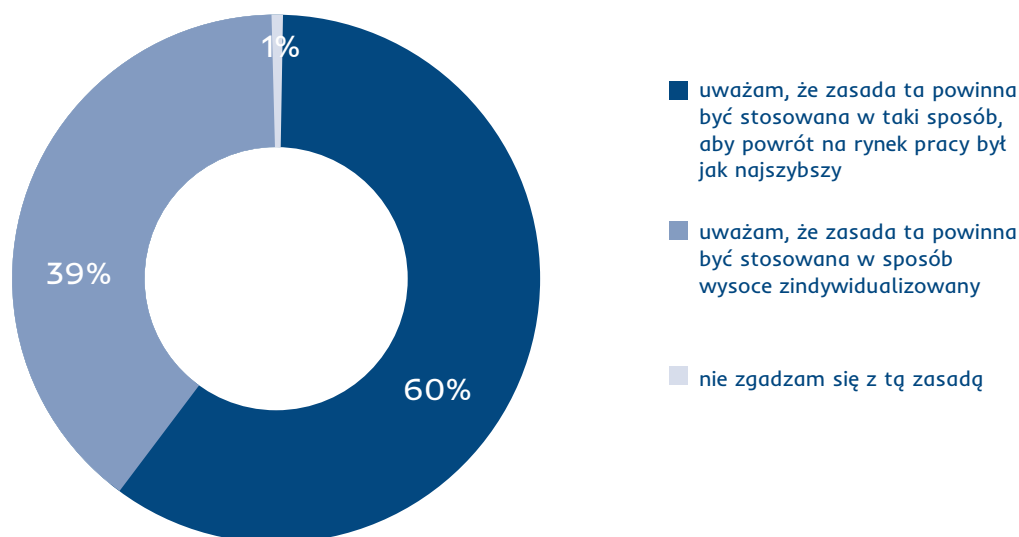
Badanie jakościowe przeprowadzone na grupie doradców zawodowych z województwa śląskiego wskazuje na sytuację i wartości warunkujące ich pracę z osobami bezrobotnymi (Muster 2012). Z jednej strony, doradcy zawodowi silnie podkreślali niedofinansowanie usług pośrednictwa i doradztwa zawodowego. Wskazywali na problemy wynikające z niedostatków infrastrukturalnych a jednocześnie na zbyt małą liczebność w stosunku do liczby obsługiwanych osób bezrobotnych. Jednocześnie jednym z największych ograniczeń ich pracy była konieczność zaangażowania w procedury biurokratyczne. W ich opinii silnie ogranicza to możliwości pomocy osobom bezrobotnym. Z drugiej strony, ponownie pojawił się też wątek konieczności współpracy z osobami bezrobotnymi, które nie chcą się zaangażować w proces powrotu na rynek pracy. Do tej kategorii doradcy zaliczali zwłaszcza osoby długotrwale bezrobotne: w ich opinii zdemotywowane, niewierzące w możliwość znalezienia pracy dzięki doradcy. Ponownie pojawia się tutaj napięcie między praktyką znajdowania pracy – która odbywa się w dużej mierze poza instytucjami służb zatrudnienia – a tym, jak ten proces postrzegany jest przez osoby w nich zatrudnione (tamże). Przywołane badania nie biorą pod uwagę kwestii realnego popytu na pracę, trudno zatem precyzyjnie wnioskować o skali tego napięcia.

Istnieją natomiast badania postaw przeprowadzone na populacji pracowników socjalnych w 2010 roku. Postawy tej grupy zawodowej mogą być uznane za wyjątkowo ważne, ponieważ osoby bezrobotne są ich główną grupą docelową, a większość z nich można zakwalifikować jako „trudnych klientów”.

Dwa wnioski są szczególnie ważne w kontekście implementacji polityki rynku pracy na poziomie lokalnym. Po pierwsze, pracownicy socjalni wydają się zwolennikami powszechnej warunkowej pomocy materialnej. Oznacza to, że udzielanie świadczeń pieniężnych po-

winno być uwarunkowane spełnieniem innych kryteriów lub oczekiwań przez klientów, tak by ich powrót na rynek pracy był jak najszybszy. Wykres 20 ilustruje rozkład preferencji pracowników socjalnych odnośnie do tego zagadnienia.

Wykres 20: Rozkład odpowiedzi pracowników socjalnych na pytanie dotyczące zasady warunkowej pomocy materialnej, 2010*



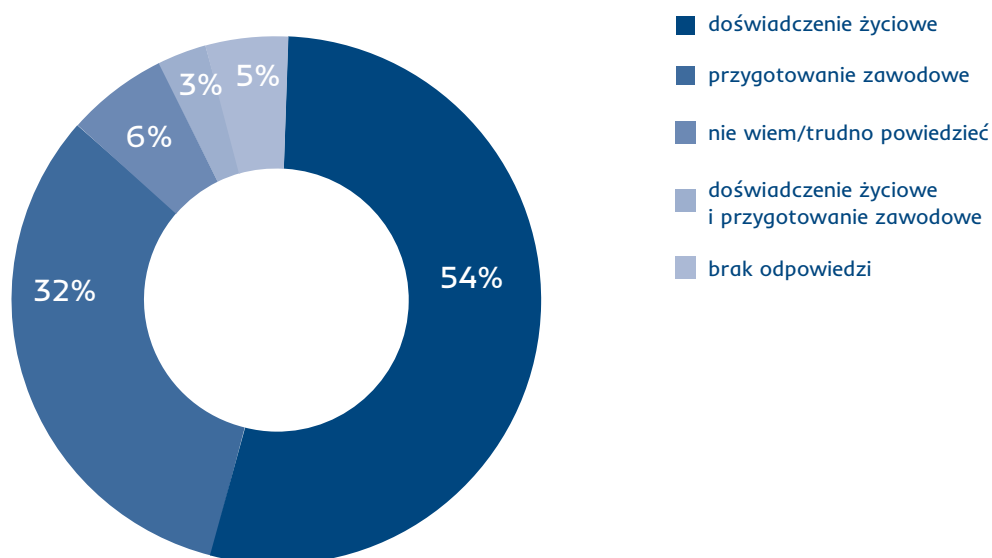
Źródło: Aneks II 2011, s. 315

*Odpowiedzi na pytanie: „Czy zgadza się Pan(i) lub nie zgadza z zasadą, że jeśli ktoś jest zdolny do pracy, a nie pracuje, to pomoc finansowa z tytułu pomocy społecznej może mu przysługiwać, ale tylko na czas potrzebny do zdobycia kwalifikacji niezbędnych do znalezienia pracy i pod warunkiem podjęcia działań w tym kierunku?”

Druga istotna konkluzja dotyczy ram odniesienia w pracy socjalnej: czy są nimi przekonania, doświadczenie, przesądę, szeroko rozumiane jako doświadczenie życiowe czy też przygotowanie zawodowe, mające wyposażać pracownika socjalnego w profesjonalny warsztat diagnozy i rozwiązywania problemów społecznych. Jak wynika z badania sondażowego, ponad połowa pracowników socjalnych uważa, że w ich pracy istotniejsze jest doświadczenie życiowe, natomiast mniej niż 1/3 respondentów sądzi, że to przygotowanie zawodowe powinno być ważniejsze w ich pracy. Wykres 21 poniżej ilustruje rozkład odpowiedzi na to pytanie.

Interesujący jest rozkład odpowiedzi na to pytanie w czasie. O ile w 1988 roku 17,4% pracowników socjalnych uważało, że przygotowanie zawodowe jest istotne, o tyle w 1995 odsetek ten wzrósł do 41,4%, by spaść następnie do 32% w roku 2010. Tymczasem odsetek osób wskazujących na doświadczenie życiowe nie podlegał takim fluktuacjom. Po spadku z 75,4% w 1988 roku do 57,8% w 1995 obecnie utrzymuje się na zbliżonym, wysokim poziomie. Autorka porównania tak interpretuje te rezultaty w kontekście pracy pracowników socjalnych: „[m]oże to znaczyć, że pomagają oni swoim klientom nie na podstawie zawodowej wiedzy i profesjonalnych

Wykres 21: Rozkład odpowiedzi pracowników socjalnych na pytanie: „Co jest ważniejsze w pracy pracownika socjalnego – doświadczenie życiowe czy przygotowanie zawodowe?”, 2010



Źródło: Łuczyńska 2012, tabela nr 39

umiejętności, ale korzystając z osobistych przeżyć, doświadczeń, przekonań i własnego światopoglądu” (Łuczyńska 2012, s. 87). W kontekście przywołanych w poprzednich fragmentach tego opracowania badań opinii społecznej, wskazujących na podejrzliwość wobec osób bezrobotnych i zakładających brak chęci zmiany ich sytuacji, badania pracowników socjalnych mogą wskazywać, że część z nich może się kierować zbliżonymi uprzedzeniami i społecznie funkcjonującymi stereotypami. O warunkowości tego twierdzenia może świadczyć opinia pracowników socjalnych, że to rząd i samorząd mają pierwszeństwo w odpowiedzialności za problemy społeczne (por. Łuczyńska 2011).

Wreszcie inny, choć również odnoszący się do lokalnej sytuacji argument, wysuwa J. Tyrowicz, skłaniając się ku tezie, że przyptywy na rynku pracy spowodowane decyzjami administracyjnymi przyczyniają się do zmian lokalnych stóp bezrobocia. W słowach badaczki, „[...] urzędy pracy korzystają z zapisów prawa, aby chwilowo obniżać administracyjnie

stopę bezrobocia, nawet za cenę potencjalnego obniżania szans osób bezrobotnych na znalezienie pracy (Tyrowicz 2011, s. 126–127). Jednocześnie „[...] przepływy «napędzane» administracyjnie – zwłaszcza wyrejestrowania z powodu braku potwierdzenia gotowości do podjęcia zatrudnienia oraz ponowne rejestracje – mają duży i negatywny wpływ na zróżnicowanie stóp bezrobocia w Polsce. Paradoksalnie, powiaty, w których częściowo korzysta się z tych instrumentów, mają więcej biernych bezrobotnych, choć oczywiście kierunek przyczynowości tej relacji nie może być zweryfikowany za pomocą dostępnych danych” (tamże, s. 128).

Bezrobocie powoduje nie tylko deprawację sytuacji ekonomicznej jednostki i rodziny, ale wpływa także na pogorszenie jakości życia i obniżenie dobrostanu w innych sferach aktywności człowieka.

Trudno opisać rozlegość negatywnych społecznych skutków bezrobocia, ale warto przytoczyć kilka rzadziej wspomnianych. W skali europejskiej, obniżające się poziomy aktywności ekonomicznej ludności zostały zauważone przez grupę naukowców badających wpływ sytuacji finansowej i zatrudnienia na stan zdrowia ludności w krótkim i długim okresie (Levi 2012). Pogorszenie się stanu zdrowia populacji europejskiej odnotowano już wcześniej, choćby na początku lat 90., kiedy kryzys ekonomiczny pozbawił wiele osób zatrudnienia, a co za tym idzie – poczucia bezpieczeństwa, dostępu do odpowiedniego koszyka dóbr konsumpcyjnych, w tym zdrowej żywności. W zależności od kształtu systemu ochrony zdrowia, bezrobotnym przysługiwały również ograniczone uprawnienia w dostępie do usług opieki zdrowotnej. To w pierwszej połowie lat 90. odnotowano w Europie wzrost ogólnych wskaźników umieralności, którego nie dało się wyjaśnić inaczej niż tylko gorszymi warunkami życia i stresem związanym z utratą pracy (tamże).

Ze względu na wzrost zjawiska bezrobocia wśród osób młodych, badacze zwracają uwagę na problem, jaki dla finansów publicznych w przyszłości stanowić będzie pogarszający się stan zdrowia kohorty osób, które doświadczyły długotrwałego bezrobocia w młodym wieku. Wyniki badań Anne Hammarstrom z Uniwersytetu Umea wskazują, że efekt pogorszenia się stanu zdrowia psychicznego w związku z bezrobociem jest silniejszy w przypadku osób młodych (w porównaniu do dorosłych i starszych) i zależy (pozytyw-

nie) od długości okresu pozostawania bez pracy (Hammarstrom 2012). Z drugiej strony, początkowe pogorszenie się stanu zdrowia psychicznego i ogólnego samopoczucia, które pojawia się bezpośrednio po utracie zatrudnienia, przekłada się na zdolność do udanego poszukiwania pracy w późniejszym okresie (Nyman i in. 2012).

Innym społecznym skutkiem bezrobocia, który powoduje negatywne skutki dla finansów państwa, jest obniżona skłonność do realizacji preferencji prokreacyjnych. Jak dowodzą wyniki badań empirycznych i studiów nad rozrodczością, posiadanie (w miarę stabilnego) zatrudnienia jest podstawowym warunkiem decyzji o posiadaniu pierwszego, a zwłaszcza następnego dziecka (Matysiak 2007). Warto zwrócić szczególną uwagę na negatywne skutki bezrobocia wśród osób młodych: brak zatrudnienia nie tylko opóźnia moment usamodzielnienia się i założenia własnego gospodarstwa domowego, ale powoduje też opóźnienie procesu nabywania doświadczenia i awansu zawodowego, a co za tym idzie – zaburzenie perspektywy poprawy sytuacji materialnej w perspektywie czasowej pozwalającej na planowanie posiadania kolejnych dzieci. Zjawisko to można traktować jako jeszcze jeden przejaw funkcjonowania mechanizmu wpływu wczesnych niepowodzeń na rynku pracy na cały przebieg życia (Polakowski 2011).

Podsumowanie

Polityka wobec bezrobocia w Polsce scharakteryzowana została w niniejszym opracowaniu jako zapewniająca stosunkowo niewielkie wsparcie osobom bezrobotnym, w tym wsparcie w postaci świadczeń pieniężnych, jak i działania, które miałyby na celu zwiększenie szans na znalezienie zatrudnienia. Do wniosków takich dojść można choćby w oparciu o porównanie nakładów na pasywną i aktywną politykę rynku pracy w Europie: Polska od lat należy do krajów z niewielkimi środkami przeznaczonymi na walkę z bezrobociem czy złagodzenie jego skutków. Trudno stwierdzić, że za taki stan rzeczy odpowiedzialna jest jakaś jedna konkretna grupa przyczyn – w zamian mamy do czynienia ze splotem również historycznie ukształtowanych czynników i roli aktorów polityki publicznej (wykres 21). Z pewnością można założyć, że powściągliwość reakcji państwa na zjawisko bezrobocia bierze się choćby ze specyficznego klimatu, w którym co najmniej od czasów transformacji planuje się w Polsce politykę publiczną, i który określiliśmy zbiorczo jako dominację orientacji rynkowej w dyskursie publicznym, a w szczególności – dyskurs „indywidualnej odpowiedzialności”. Jest to szczególnie ważne w przypadku analizy przyczyn zjawiska bezrobocia – charakterystyczne dla polskiej debaty jest to, że zwraca się w niej uwagę na stronę podażową rynku pracy, a jednocześnie podkreśla „wysokie koszty pracy” jako niemalże jedyną przyczynę braku rosnącej (lub netto powoli rosnącej) liczby miejsc pracy ze strony popytowej. Stąd wciąż pojawiające się pomysły na podnoszenie (czy też dostosowanie) kompetencji osób poszukujących pracy, przy mniejszym nacisku na mobilizację większej liczby miejsc pracy,

szerszym ujęciu problemów bezrobocia jako powiązanych z systemem kształcenia i (braku) angażowania w niego pracodawców, regionalnym zróżnicowaniu bezrobocia itp.

Utrzymująca się dość wysoka stopa bezrobocia w Polsce, która na początku minionej dekady przekroczyła 20%, w połączeniu z naciskiem na ewentualne niedostatki podażowej strony rynku pracy przyczynia się także do umocnienia się ekonomicznej pozycji pracodawców. Wydaje się, że ich siła organizacyjna/institutionalna dominuje chociażby w przebiegu dialogu społecznego w Polsce i wpływa na korzystne dla nich zmiany w Kodeksie Pracy, jak choćby niedawne (czerwiec 2013) kolejne uelastycznienie i zmiana zasad rozliczania czasu pracy.

Przewaga „ideowa” strony popytowej współistnieje z rozwiązaniami instytucjonalnymi, ograniczającymi możliwość manewru rządu w ewentualnych planach większego zaangażowania się w politykę wobec bezrobocia: wystarczy wspomnieć konstytucyjne ograniczenia dotyczące wzrostu długu publicznego, które hamują możliwość skorzystania choćby ze środków zgromadzonych w ramach Funduszu Pracy, nie mówiąc już o innych, rozwojowych wydatkach społecznych. Doskonale sprzyja temu również wspomniany wyżej dyskurs „wysokich kosztów pracy” w połączeniu z kontekstem kryzysu ekonomicznego. Kolejny raz znaczenie siły ideologii rynkowej (a nie argumentów merytorycznych) w debacie publicznej nad wydatkami społecznymi uwiadcza się, kiedy zestawimy podstawowe twierdzenia zwolenników niskich nakładów na politykę społeczną z danymi porównując-

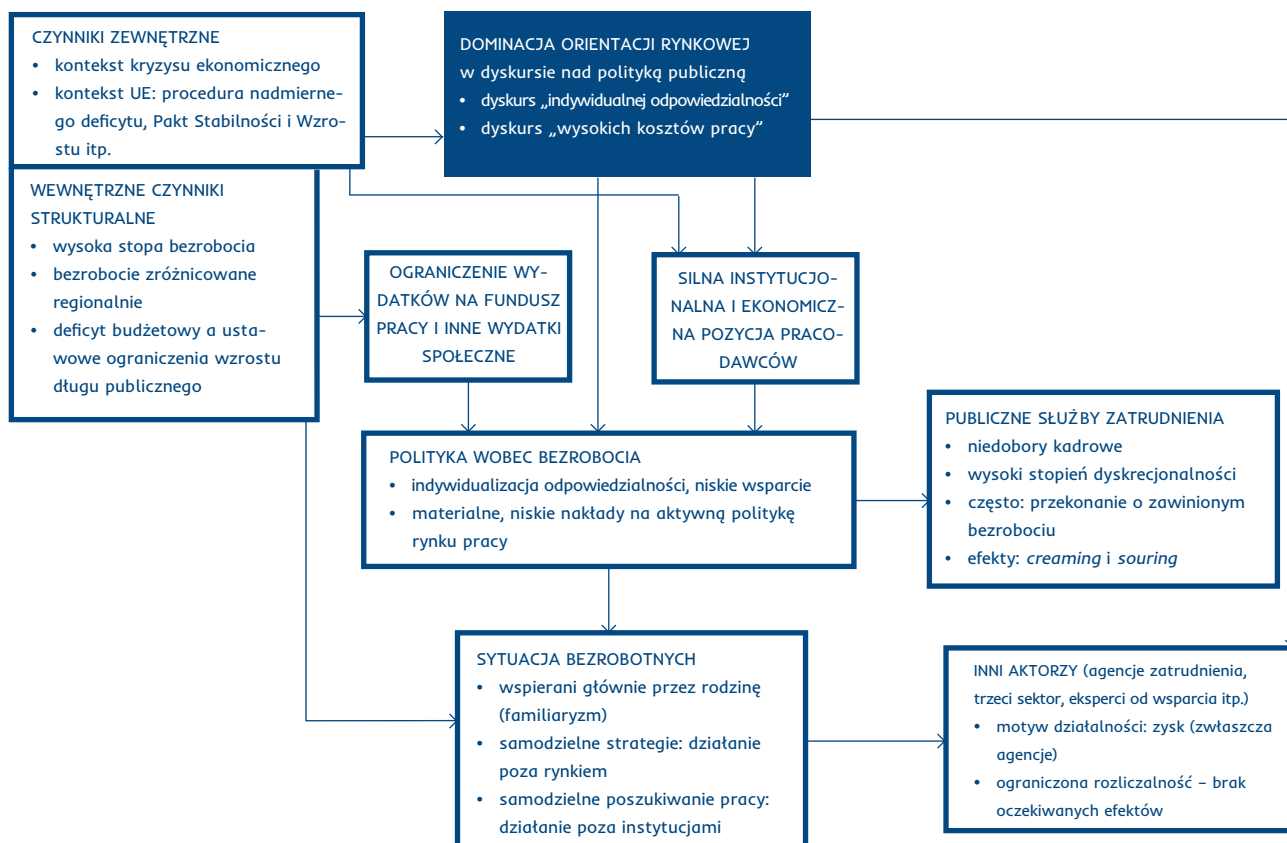
cymi koszty pracy w Polsce z innymi krajami europejskimi. Zarówno koszty pracy, jak i takie wskaźniki jak np. płaca minimalna, sytuują nasz kraj wśród tych, w których obciążenie pracodawców należy do mniejszych, a takie udogodnienia jak np. uelastycznienie czasu pracy wskazuje na dalsze pogorszenie się sytuacji pracowników w relacji z pracodawcami.

Jak w takich warunkach funkcjonują publiczne służby zatrudnienia? Ponownie, na podstawie porównań międzynarodowych można stwierdzić, że w Polsce na jednego pracownika służb zatrudnienia przypada znacznie więcej bezrobotnych. Nawet przy najszczerzych chęciach i dostępności ofert pracy pracownik ten ma bardzo ograniczoną możliwość indywidualnego dostosowania strategii wychodzenia z bezrobocia czy odpowiedniej integracji społecznej osoby bezrobotnej. Często

i tutaj pojawia się wpływ ideologii indywidualnego i zawinonego charakteru bezrobocia, co ma szczególne znaczenie, biorąc pod uwagę dość spory stopień dyskrecjonalności podejmowanych na tym szczeblu decyzji o losie bezrobotnych i wsparciu dla nich i ich rodzin.

Wreszcie, sami bezrobotni niejednokrotnie nie szukają winnych swojego położenia na zewnątrz, w pewnym sensie internalizując powszechny, jak się okazuje, w społeczeństwie sposób postrzegania osób bezrobotnych jako winnych swojego położenia. Stąd podejmowanie własnych działań, w których przedsiębiorczość przejawia się w szukaniu alternatywnych źródeł zarobku, często poza formalnym rynkiem wymiany dóbr, jak pokazują wyniki badań T. Rakowskiego (2009). Znakomita większość bezrobotnych wspierana jest finansowo przez rodzinę, a jeśli znajdują zatrudnienie, to najczęściej dzięki sa-

Wykres 22: Bezrobocie w Polsce: czynniki oddziałujące na politykę państwa i na strategię samych bezrobotnych



modzielnemu poszukiwaniu pracy lub przez znajomych. Bezrobotni i wykluczeni, postrzegani powszechnie jako grupa roszczeniowa, są więc co najmniej grupą wewnętrźnie zróżnicowaną, a z pewnością złożoną z wielu osób, które często na pomoc państwa w takiej sytuacji już nawet nie liczą.

Działania na rzecz zwalczania bezrobocia powinny zatem iść w wielu kierunkach.

- Po pierwsze, należy rozważyć rozwijać działania aktywizacyjne, ponieważ, jak wskażą badania międzynarodowe i polskie, ich efekty są ograniczone. Aktywizacja powinna być ściśle związana z lokalnym rynkiem pracy i cechami osób bezrobotnych.

- Po drugie, aktywizacja osób bezrobotnych, polegająca na warunkowym udzielaniu świadczeń pieniężnych i sankcjach nakładanych na osoby nie spełniające kryteriów nakładanych przez władze publiczne, powinna być stosowana tylko w sytuacjach wyjątkowych.

- Po trzecie, należy stymulować popyt na pracę. Tylko w sytuacji zwiększonego popytu, promowanego przez władze publiczne, takie działania jak inwestycje w kapitał ludzki czy Youth Initiative promowane przez Unię Europejską mają szansę powodzenia.

- Po czwarte, elementem stymulowania popytu mogą być inwestycje infrastrukturalne, ale zwłaszcza zwiększone nakłady na infrastrukturę społeczną, na przykład opiekuńczą. Istnieje niezrealizowany popyt na tego typu infrastrukturę, a jej istnienie pociąga za sobą efekty mnożnikowe.

- Po piąte, konieczna jest dyskusja na temat modelu gospodarczego, który zarazem zagwarantuje stabilne, wysokiej jakości zatrudnienie, nie powodując wzrostu nierówności i wykluczenia społecznego. Integralnym elementem takiego systemu jest zaangażowanie pracodawców, którzy rozumieją, że wysoki poziom zatrudnienia i niskie bezrobocie są dla nich korzystne.

Bibliografia

- Aneks II. 2011. W: Czy podejście aktywizujące ma sens? Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej, red. M. Rymśza. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Betcherman, Gordon. 2013. Labor Market Institutions: A Review of the Literature. Washington: World Bank.
- Card, David E., Jochen Kluge, I Andrea Weber i National Bureau of Economic Research. 2010. Active labor market policy evaluations a meta-analysis. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research. <http://ezproxy.eui.eu/login?url=http://papers.nber.org/papers/>.
- CBOS. 2012. Wyjazdy zarobkowe za granicę. Raport BS/149/2012. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- 2013. Bezrobocie w doświadczeniu osobistym Polaków Vol. BS/59/2013. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- 2013. Oceny sytuacji na rynku pracy i zagrożenia bezrobociem. BS/43/2013. Warszawa: CBOS.
- Cichocki, Stanisław, Katarzyna Saczuk, Paweł Strzelecki, Robert Wyszynski i Joanna Tyrowicz. 2012. Badanie Ankiety Rynku Pracy. Raport 2012. Warszawa: Narodowy Bank Polski, Instytut Ekonomiczny.
- Czarnik, Szymon i Konrad Turek. 2012. Wykształcenie, praca, przedsiębiorczość Polaków. Raport z badania ludności realizowanego w 2012 roku w ramach III edycji projektu Bilans Kapitału Ludzkiego. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Dzido, Przemysław. 2013. Fundusz Pracy – potrzeby budżetu państwa a bezrobocie. Dialog. Pismo Dialogu Społecznego 36 (1).
- Eichhorst, Werner i Regina Konle-Seidl. 2008. Does activation work? W: Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US, red. W. Eichhorst, O. Kaufmann and R. Konle-Seidl. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Eurobarometer. 2010. Eurobarometer 74.1 Poverty and social exclusion. Bruksela: TNS Opinion & Social.
- Eurofound. 2013. Eurofound Yearbook 2012: Living and working in Europe. Luksemburg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat. 2013. European social statistics 2013 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Frieske, Kazimierz. 2012. Dynamika polskiego rynku pracy: modernizacja czy zależność? Polityka Społeczna (9).
- Giugni, Marco, Michel Berclaz i Katharina Fuglister. 2009. Welfare States, Labour Markets, and the Political Opportunities for Collective Action in the Field of Unemployment: A Theoretical Framework. W: The Politics of Unemployment in Europe. Policy Responses and Collective Action, red. M. Giugni. Farnham, Burlington: Ashgate.

- GUS. 2013. Bezrobotni oraz stopa bezrobocia wg województw, podregionów i powiatów – marzec 2013. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- 2013. Kwartalna informacja o rynku pracy. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Goszczyńska, Maryla. 2010. Transformacja ekonomiczna w umysłach i zachowaniach Polaków. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar
- Hammarstrom, Anne. 2012. Unemployment and Health: A Gender and Life Course Perspective. W: Unemployment, Precarious Work and Health, red. T. Kieselbach and S. Mannila. Wiesbaden: VS Verlag for Sozialwissenschaften.
- Henman, Paul, i Menno Fenger, red. 2006. Administering Welfare Reform. International transformations in welfare governance: Policy Press.
- Janiszewski, Artur, and Dawid Piechociński. 2012. Realizacja przez urzędy pracy staży dla bezrobotnych. Identyfikacja dobrych praktyk. Warszawa: ASM - Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o.
- Kazepov, Yuri i Angela Genova. 2006. From government fragmentation to local governance: welfare reforms and lost opportunities in Italy. W: Administering welfare reform. International transformations in welfare governance, red. P. Henman and M. Fenger: Policy Press.
- Kwiatkowski, Eugeniusz. 2003. Bezrobocie. Podstawy teoretyczne. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kwiatkowska, Joanna, Paulina Noińska-Rozentalska i Elżbieta Strojna. 2012. Szkolenia, staże i inne formy wspierania podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych. Dane statystyczne 2007-2011. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Levi, Lennart. 2012. Employment and Health in the Enlarged EU - A Call for Action. W: Unemployment, Precarious Work and Health. Research and Policy Issues, red. T. Kieselbach and S. Mannila. Wiesbaden: VS Verlag fur Sozialwissenschaften.
- Łuczyńska, Marta. 2011. Wybrane elementy orientacji zawodowej i sytuacji społecznej pracowników socjalnych. W: Czy podejście aktywizujące ma sens? Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej, red. M. Rymśa. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- 2012. Pracownicy socjalni w procesie zmian – na podstawie badań z 1988, 1995 i 2010 roku. W: Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem, red. M. Rymśa. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Maksim, Monika. 2011. Efektywność aktywnych programów rynku pracy – wyniki badań ilościowych. W: Efektywność polityki rynku pracy w Polsce, red. Z. Wiśniewski i K. Zawadzki. Toruń: Wojewódzki Urząd Pracy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika.
- Matysiak, Anna. 2007. Indywidualne przesłanki zwiększenia aktywności zawodowej. W: Aktywność zawodowa i edukacyjna a obowiązki rodzinne w Polsce w świetle badań empirycznych, red. I. Kotowska, U. Sztanderska and I. Wóycicka. Warszawa: Scholar.
- Muster, Rafał. 2012. System poradnictwa zawodowego w urzędach pracy w opiniach doradców zawodowych z państwowych służb zatrudnienia. Polityka Społeczna (7).

- Nyman, Juha, Unto Hakkinen, Pirkko Alba i Ilmo Keskimäki. 2012. Differences in the Patterns of Primary Health Care Use between the Employed and Unemployed. W: Unemployment, Precarious Work and Health. Research and Policy Issues, red. T. Kieselbach i S. Mannila. Wiesbaden: VG Verlag Sozialwissenschaften.
- OECD. 2002. OECD Employment Outlook 2002. Paris: OECD Publishing.
- 2013. Employment Outlook 2013. Paris: OECD.
- Orenstein, Mitchell A. 2008. Privatizing pensions: the transnational campaign for social security reform. Princeton: Princeton University Press.
- Polakowski, Michał. 2012. Youth Unemployment in Poland. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Polakowski, Michał i Dorota Szelewa. 2013. Polityka społeczna a problemy migracji. Warszawa: Fundacja im. F. Eberta, Fundacja ICRA.
- Polanyi, Karl. 2010. Wielka transformacja. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- PUP. 2012. Nowe Horyzonty-w poszukiwaniu większej skuteczności pośrednictwa pracy. Gdańsk: PUP Gdańsk.
- Rakowski, Tomasz. 2009. Łowcy, zbieracze, praktycy niemocy, Idee i polityka. Gdańsk: Słowo/Obraz Terytoria.
- Stovicek, Klara i Alessandro Turrini. 2012. Benchmarking Unemployment Benefit Systems. Brussel: European Commission.
- Sztanderska, Urszula, red. 2010. Kwalifikacje dla potrzeb pracodawców. Raport końcowy. Warszawa: Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Tyrowicz, Joanna. 2011. Histereza bezrobocia w Polsce. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- van Berkel, Rik. 2009. Bureaucracies under pressure? How Dutch local welfare agencies cope with policy and governance reforms. W: The new governance and implementation of labour market policies, red. R. van Berkel i F. Larsen. Copenhagen: DFOF Publishing.
- Venn, Danielle. 2012. Eligibility Criteria for Unemployment Benefits. Quantitative indicators for OECD and EU countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 131. Paris: OECD Publishing.
- Weishaupt, Timo. 2010. From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm: Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wiśniewski, Zenon. 1999. Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Wojdyło-Preisner, Monika. 2013. Koncepcje profilowania bezrobotnych. Polityka Społeczna (3).



www.icra.pl



www.feswar.org.pl

Wydawca:

Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce wspólnie z Fundacją Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)

Nieodpłatna dystrybucja:

Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa
lub

Fundacja Międzynarodowe Centrum Badań i Analiz (ICRA)
ul. Skarbka z Gór 132E/61, 03-287 Warszawa

© 2013 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce
ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa
www.feswar.org.pl

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Redakcja: Maciej Kropiwnicki, Michał Polakowski, Dorota Szelewa, Bastian Sendhardt
Layout, skład i druk: MyWorks Studio, Warszawa

Autrzy ponoszą odpowiedzialność za swoje wypowiedzi zawarte w tej publikacji. Wypowiedziane twierdzenia nie muszą w całości korespondować ze stanowiskiem Fundacji im. Friedricha Eberta (Friedrich-Ebert-Stiftung).

Printed in Poland 2013

ISBN 9788386088942

Wykorzystanie publikacji Fundacji im. Friedricha Eberta w celach komercyjnych jest możliwe wyłącznie za zgodą Fundacji.

Publikacja została złożona czcionką Inder. Copyright (c) 2011 by Sorkin Type Co (www.sorkintype.com), with Reserved Font Name "Inder".