

Wspólna ocena założeń polskiej polityki zatrudnienia

- 0. **Wprowadzenie**
- 1. **Tło ekonomiczne**
- 2. **Sytuacja na rynku pracy**
 - 2.1. **Zmiana sytuacji na rynku pracy**
 - 2.2. **Zmiany w strukturze zatrudnienia**
 - 2.3. **Zasoby pracy**
 - 2.4. **Bezrobocie**
 - 2.5. **Zmiany poziomu wynagrodzeń**
- 3. **Wyzwania rynku pracy**
 - 3.1. **Kwestie strategiczne**
 - 3.2. **Rozwój zasobów ludzkich**
 - 3.2.1. **Nauczanie początkowe i szkolenie**
 - 3.2.2. **Kształcenie ustawiczne**
 - 3.3. **Institucje**
 - 3.3.1. **Ustalenie wysokości wynagrodzeń**
 - 3.3.2. **System podatkowy i system świadczeń socjalnych**
 - 3.3.3. **Publiczne Służby Zatrudnienia i "aktywne" programy**
 - 3.3.4. **Udział partnerów społecznych w kształtowaniu polityki zatrudnienia**
 - 3.4. **Regionalne aspekty polityki zatrudnienia**
 - 3.5. **Równe traktowanie**
 - 3.6. **Przygotowanie do implementacji Europejskiego Funduszu Społecznego**
- 4. **Wnioski**

0 Wprowadzenie

Zgodnie z postanowieniami Partnerstwa dla Członkostwa, Rząd Polski oraz Komisja Europejska - Dyrekcja Generalna do spraw Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, dokonują Przeglądu Polityki Zatrudnienia. Celem tego przeglądu jest zbadanie stopnia zaawansowania Polski w przystosowywaniu polityki rynku pracy do realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Przegląd ma dostarczyć informacji, na użytek Polski i Komisji, dotyczących następujących kwestii:

- ➔ Czy struktury rynku pracy są już przygotowane do uczestnictwa w Jednolitym Rynku?
- ➔ Czy rynek pracy i instytucje polityki zatrudnienia są wystarczająco rozwinięte i pozwalają na wczesne wdrożenie strategii zatrudnienia, zgodnie z Tytułem "Zatrudnienie" Traktatu?
- ➔ Czy cały system w Polsce zmierza w kierunku umożliwiającym pełne uczestnictwo w procesie koordynacji polityki zatrudnienia Unii Europejskiej?
- ➔ Jakie są priorytety strategii rozwoju zasobów ludzkich, jako podstawy prac przygotowujących do korzystania z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz planowania i programowania działań zbliżonych do działań EFS?

Punktem wyjścia Przeglądu Polityki Zatrudnienia jest uzgodnienie Dokumentu Wspólnej Oceny, który skupia się na podstawowych wyzwaniach w dziedzinie zatrudnienia. Te wyzwania polegają, po pierwsze, na uznaniu, że rynek pracy powinien odzwierciedlać potrzeby dynamicznej gospodarki rynkowej, stanowiącej część Jednolitego Rynku, w szczególności potrzebę posiadania mobilnych, łatwo przystosowujących się i wykwalifikowanych pracowników. Drugim wyzwaniem jest kreowanie polityki i posiadanie odpowiednich instytucji, wspierających rozwój elastycznego rynku pracy. Obejmuje to potrzebę promowania dalekosiężnego podejścia do restrukturyzacji przemysłu, w celu przystosowania się do gospodarki opartej na wiedzy i stawienia czoła wpływowi zmian demograficznych.

Główne tematy dokumentu przedstawione są w czterech rozdziałach. Rozdział pierwszy zawiera krótki opis stanu polskiej gospodarki. W rozdziale drugim przeanalizowana została ogólna sytuacja na rynku pracy i postęp dokonany w zakresie jego transformacji. Rozdział trzeci określa główne wyzwania, a w rozdziale czwartym przedstawione są ogólne wnioski wynikające z przeglądu.

1. Tło ekonomiczne

Polska ma dynamicznie rozwijającą się gospodarkę rynkową, charakteryzującą się wysokim poziomem stabilności makroekonomicznej. Kryzys rosyjski wpłynął wprawdzie na spowolnienie tempa rozwoju

gospodarczego, które było udziałem Polski w poprzednich latach, jednak jej wyniki makroekonomiczne są w dalszym ciągu imponujące, biorąc pod uwagę wzrost o 4,8% w roku 1998 i o 4,1% w roku 1999. W roku 2000 Polska nadal pozostawała jedną z najszybciej rozwijających się gospodarek europejskich, z PKB w pierwszej połowie tego roku o 5,6% wyższym niż w tym samym okresie roku 1999. Wydajność w przemyśle wzrosła o 18%; ponadto nastąpiły istotne zmiany struktury produkcji przemysłowej, polegające na spadku udziału górnictwa przy wzroście udziału przemysłu przetwórczego. Równocześnie jednak deficyt handlowy i na rachunku bieżącym pozostaje znaczny w stosunku do PKB. Inflacja wydaje się być pod kontrolą, chociaż w ostatnim okresie wzrosła w wyniku kumulacji znacznego zwiększenia się liczby kredytów konsumpcyjnych, wzrostu cen paliwa i żywności, wyższych podatków, wyższych cen usług oraz osłabienia złotego.

Głównym wyzwaniem w zakresie stabilizacji makroekonomicznej jest utrzymanie średniookresowego wzrostu, poprzez pogodzenie restrykcyjnej polityki fiskalnej z podjęciem i kontynuacją szeregu głębokich reform. Polskie władze rozpoczęły wdrażanie ważnych reform społecznych i strukturalnych w zakresie emerytur, opieki zdrowotnej, samorządu terytorialnego i edukacji. W połączeniu z ambitnym planem prywatyzacji, reformy te powinny prowadzić do bardziej efektywnego alokowania środków i zwiększenia udziału sektora prywatnego w gospodarce, ale w początkowym okresie wymagają one pokaźnych nakładów budżetowych.

Polska ma dobrze funkcjonującą gospodarką rynkową, ma coraz lepiej prosperujący sektor prywatny oraz odpowiednie środowisko prawne i instytucjonalne do prowadzenia działalności gospodarczej.

Ramy instytucjonalne są, zasadniczo, zbudowane; wprowadzane są końcowe zmiany w rozwiązaniach prawnych, na podstawie których działają przedsiębiorstwa. Formalne przeszkody w podejmowaniu działalności gospodarczej i zakładaniu przedsiębiorstw zostały w większości sektorów usunięte. Warunki inwestycyjne w Polsce należy ocenić jako dobre, z wyjątkiem trudności w dostępie małych przedsiębiorstw krajowych do zewnętrznych źródeł finansowania oraz barier w zakładaniu przedsiębiorstw zagranicznych w pewnych sektorach. Równocześnie niektóre rozwiązania systemu podatkowego zachęcają dobrze prosperujące małe przedsiębiorstwa do pozostawania w szarej strefie. System podatkowy zachęca firmy zagraniczne do traktowania swoich przedstawicielstw w Polsce jako centra kosztów poprzez wewnętrzną politykę cenową i transakcje finansowe. Może to spowolnić rozwijanie bardziej złożonej działalności w Polsce przez przedsiębiorstwa zagraniczne i zniechęcać je do rozwijania powiązań podwykonawczych w kraju, a w rezultacie spowodować osłabienie ich potencjalnego wkładu we wzrost gospodarczy i poziomu zatrudnienia. Z tych powodów reforma podatku dochodowego od osób prawnych stanowi kolejny ważny krok w kierunku rejestrowania i rozszerzania działalności gospodarczej.

Sektor prywatny wytwarza 61% polskiego PKB i zatrudnia 71% wszystkich pracowników [1]. Ceny regulowane są stopniowo znoszone, a mechanizmy rynkowe działają w większości sektorów gospodarki. Niemniej jednak udział wydatków na towary i usługi objęte cenami kontrolowanymi w ogólnych wydatkach ludności wciąż wynosi około 25%. Ceny interwencyjne stosuje się do szeregu produktów rolnych. Handel jest w dużym stopniu zliberalizowany, ale od czasu do czasu Polska ucieka się do środków ochronnych. Ponad 99% polskich przedsiębiorstw stanowią małe i średnie przedsiębiorstwa; większość z nich to przedsiębiorstwa bardzo małe. Małe i średnie przedsiębiorstwa wytwarzają 45% PKB i zatrudniają ponad 60% pracowników. Około 40% małych i średnich przedsiębiorstw działa w sektorze handlowym, a po 10-12% w produkcji, budownictwie, nieruchomościach, transporcie i innych usługach.

Rząd polski stopniowo wdraża przyjęty w lipcu 1998 roku program prywatyzacji, który przewiduje, że jedynie 44 przedsiębiorstwa pozostaną własnością państwową. Do 2001 roku prywatyzacja powinna objąć ponad 70% aktywów, które należą do Skarbu Państwa i przynieść ponad 35 miliardów EURO zysku.

Sektor finansowy dość dobrze przetrwał konsekwencje kryzysu rosyjskiego. Zagrożenie polskiego sektora bankowego w Rosji, mającego tam tylko 0,5% aktywów, było bardzo ograniczone. Co więcej, stosunek nie spłacanych kredytów do ogółu aktywów spadł w 1998 roku, piąty rok z rzędu, do poniżej 10%. Sektor finansowy rozwija się szybko, startując z niskiego poziomu, w szczególności dzięki rosnącej obecności zagranicznych inwestorów strategicznych w wielu polskich instytucjach. Realna wartość pożyczek udzielanych sektorowi prywatnemu stale rosła w kilku ostatnich latach (wzrost o ponad jedną czwartą od roku 1996), by w roku 1998 osiągnąć 26% PKB. Niemniej jednak możliwości polskich banków udzielania przedsiębiorstwom kredytów inwestycyjnych są ograniczone. Trzeba jednak stwierdzić, że rynek finansowy w Polsce będzie się w dalszym ciągu rozwijał, zwłaszcza w związku z aktualnie wdrażaną reformą systemu emerytalnego.

Inwestycje, zwiększona otwartość na kapitał zagraniczny oraz handel - są aktualnie kluczowymi czynnikami poprawy konkurencyjności.

Wskaźnik akumulacji środków produkcji od 1992 roku stale rośnie; stosunek inwestycji do PKB osiągnął poziom 26% w 1998 roku. Ponadto, corocznie inwestycje w maszyny i urządzenia, włączając w to transport, pozostają praktycznie na tym samym poziomie co inwestycje w budynki i infrastrukturę, podczas gdy na początku lat dziewięćdziesiątych stanowiły tylko połowę poziomu inwestycji w budynki i infrastrukturę. Połowa środków produkcji służących inwestycjom w maszyny i urządzenia jest importowana, w porównaniu z ponad dwiema trzecimi w 1992 roku. Większa część tych inwestycji jest finansowana ze środków własnych.

Ponadto, potencjał i dynamika polskiego rynku spowodowały w ostatnich latach pokaźny napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Całkowita wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych przekroczyła w połowie 2000 roku 40 miliardów USD. Zwiększa się liczba polskich spółek, które mają w swoim kapitale zagraniczny udział.

Integracja z UE w zakresie handlu znacząco się pogłębia. W roku 1998 udział UE w eksporcie osiągnął 68,3%, a w imporcie 65,9%. W pierwszym kwartale 1999 roku Niemcy były odbiorcami połowy polskiego eksportu. W roku 1998 struktura polskiego handlu z UE była zdominowana przez produkty elektroniczne po stronie eksportu (blisko 17% całości, następnie wyroby włókiennicze i ubrania, metale, pojazdy mechaniczne i statki) oraz przez maszyny i urządzenia po stronie importu (31,6%). Pomimo, iż wyniki polskiego eksportu stale się poprawiają, to nadal niektóre sektory (np. sektor rolno - spożywczy), nie są konkurencyjne w porównaniu z unijnymi, głównie z powodu niskiej wydajności polskiego rolnictwa i jego niedostatecznej jakości.

Wspieranie rozwoju sektora prywatnego będzie wymagało kontynuacji reform gospodarczych. Mimo, że mechanizmy rynkowe działają skutecznie w większości gałęzi gospodarki, duża liczba przedsiębiorstw sektora państwowego przynosi straty, a ich restrukturyzacja następuje powoli. Taka sytuacja ma miejsce szczególnie w przemyśle górniczym i hutniczym.

Ponadto, w rolnictwie i działalności związanej z rolnictwem w dalszym ciągu zatrudnionych jest około 25% polskich pracowników, głównie w małych gospodarstwach rodzinnych [2]. Zatrudnienie w rolnictwie ogółem w okresie transformacji zmniejszyło się nieznacznie, ale wskaźnik bezrobocia na obszarach wiejskich przekracza obecnie średni poziom. Rolnictwo wymaga pilnych reform. Znaczna część przemysłu spożywczego została sprywatyzowana, ale wciąż występuje nadwyżka zdolności produkcyjnych w niektórych gałęziach, a konieczna restrukturyzacja została wstrzymana, częściowo z powodu barier instytucjonalnych.

2. Sytuacja na rynku pracy [3]

2.1. Zmiana sytuacji na rynku pracy

Podobnie jak w innych krajach, których gospodarka podlega transformacji, zatrudnienie w Polsce spadło drastycznie po 1989 roku. Do roku 1994 spadek zatrudnienia wyniósł łącznie około 14%. Następnie dokonała się poprawa sytuacji na rynku pracy. Od roku 1994 do roku 1998 przeciętny przyrost zatrudnienia nieznacznie przekraczał 1% rocznie. Ten umiarkowany wzrost poziomu zatrudnienia, w kontekście szybkiego zwiększania się produkcji, można wyjaśnić osiągniętym w tym okresie znaczącym wzrostem wydajności. W 1999 roku tendencja wzrostowa w zatrudnieniu została zahamowana, co było wynikiem zarówno spowolnienia tempa wzrostu gospodarki, jak i przyspieszenia prywatyzacji oraz restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych. Do lutego 2000 roku zatrudnienie spadło o prawie 5% w stosunku do poziomu osiągniętego na początku roku 1998.

Wskaźnik zatrudnienia [4] spadał gwałtownie z około 70% w końcu lat osiemdziesiątych, by następnie ustabilizować się w 1994 roku na poziomie nieco poniżej 60%. Po 1994 roku wskaźnik ten rósł nieznacznie, podczas gdy wzrost poziomu zatrudnienia przekroczył roczny przyrost ludności w wieku produkcyjnym. Początkowy spadek wskaźnika zatrudnienia dotknął zarówno mężczyzn, jak i kobiety. Poprawa, która nastąpiła po roku 1994, dotyczyła tylko mężczyzn. W roku 1998 wskaźnik zatrudnienia ogółem osiągnął poziom 60,8%, przy czym wśród mężczyzn wynosił on około 68%, a wśród kobiet 53,8%. Do początku roku 2000 wskaźnik zatrudnienia ogółem spadł do około 56% i wynosił wśród mężczyzn 62%, a wśród kobiet 49%. Dla obu płci wskaźniki zatrudnienia są teraz znacznie niższe niż odpowiednie wskaźniki w Unii Europejskiej (mężczyźni - 73%, kobiety - 53%). W podziale na grupy wiekowe największa różnica między sytuacją w Polsce a w UE dotyczy osób w wieku od 15 do 19 lat, których w Polsce zatrudnionych jest tylko 6%, podczas gdy w UE 22% [5]. Jednak, także w grupach od 20 do 34 lat oraz od 45 do 64 lat wskaźnik zatrudnienia jest znacznie niższy od średniej notowanej w Unii Europejskiej.

2.2. Zmiany w strukturze zatrudnienia

Tendencje sektorowe

W pierwszych latach transformacji dokonały się główne zmiany w sektorowej strukturze zatrudnienia. Wynikało to raczej z różnego tempa zmniejszania się zatrudnienia w poszczególnych sektorach, niż ze znaczącego wzrostu w którymś sektorze. Na przykład w latach 1989 - 1992 zatrudnienie w rolnictwie spadło o ponad 940 tysięcy, zatrudnienie w przemyśle [6] - o ponad 1,4 mln, a w usługach - o około 30 tysięcy. Jeśli dokonać analizy bardziej szczegółowej, to okaże się, że w tym okresie w sektorze usług wzrost zatrudnienia wykazały jedynie handel i catering, usługi finansowe i administracja publiczna.

Zmiany sektorowe dokonywały się także po roku 1994, w okresie wzrostu zatrudnienia. W okresie między lutym 1995 roku [7] a lutym 2000 roku zatrudnienie w rolnictwie spadło o dalsze 700 tysięcy, w przemyśle - o około 200 tysięcy [8], zaś w usługach wzrosło o prawie 750 tysięcy. Wzrost zatrudnienia w sektorze usług był oparty, w szczególności, na prężnym rozwoju handlu, obsługi nieruchomości i firm, transportu i łączności oraz hotelarstwa i restauracji.

Sektorowa struktura zatrudnienia zbliża się stopniowo do modelu istniejącego w UE. Jednak do początku roku 2000 wskaźnik zatrudnienia w rolnictwie był wciąż wysoki w porównaniu do standardów unijnych, podczas gdy wskaźnik zatrudnienia w sektorze usług jest wciąż relatywnie niski.

Sektor publiczny/ sektor prywatny

Prywatyzacja mniejszych przedsiębiorstw państwowych w połączeniu z powstawaniem nowych małych przedsiębiorstw spowodowało gwałtowną zmianę struktury własności w polskiej gospodarce na początku lat dziewięćdziesiątych. W 1994 roku około 53% zatrudnionych pracowało w sektorze prywatnym (włączając w to spółdzielnie). Udział sektora prywatnego w ostatnich latach stale rośnie, zwiększając się w 1999 roku do 62%, i do 64% na początku roku 2000. Ta stała, od roku 1994 do roku 1999, tendencja wzrostowa wydaje się odzwierciedlać rozwój i wzmocnienie istniejących przedsiębiorstw prywatnych, bowiem proces tworzenia (i prywatyzacji) przedsiębiorstw osłabł w porównaniu z pierwszymi latami transformacji. Rozwój sektora prywatnego w ostatnim roku jest wynikiem niedawnego przyspieszenia prywatyzacji i restrukturyzacji.

Zakres sektora prywatnej własności różni się wielce w poszczególnych branżach. Udział zatrudnienia w sektorze prywatnym był w 1998 roku największy w budownictwie, handlu, hotelarstwie i cateringu (powyżej 80%), najmniejszy zaś w górnictwie, służbie zdrowia i edukacji (w każdej z branż poniżej 10%), a także w transporcie i łączności oraz w usługach finansowych (w przybliżeniu 30%).

Zatrudnienie na własny rachunek i praca najemna

Wiele nowych przedsiębiorstw założonych w okresie transformacji gospodarki było przedsiębiorstwami jednoosobowymi. W roku 1994 prawie jedna trzecia pracowników w prywatnym sektorze poza rolnictwem pracowała na własny rachunek. Podczas gdy liczba pracujących na własny rachunek stale rosła po roku 1994, to zatrudnienie zależne w sektorze prywatnym rosło jeszcze szybciej, odzwierciedlając model rozwoju przedsiębiorstw (oparty raczej na ekspansji i konsolidacji istniejących przedsiębiorstw, niż na tworzeniu nowych małych przedsiębiorstw). W rezultacie, stosunek pracujących na własny rachunek do wszystkich zatrudnionych w sektorze prywatnym poza rolnictwem spadł i wynosił w 1998 roku mniej niż 25%.

Struktura regionalna

Zgodnie z danymi za luty 1999 roku [9], wskaźnik zatrudnienia w województwach, definiowany jako procentowy udział zatrudnionych w ogólnej liczbie ludności w wieku powyżej 15 lat, był zróżnicowany - od 45,2% w województwie lubuskim do 52,6% w województwie mazowieckim. Z szesnastu województw, w dwóch wskaźnik zatrudnienia wynosił 45 - 47%, w dziewięciu 47 - 50%, a w pięciu 50 - 53%.

Wskaźnik zatrudnienia w miastach wynosił 49%, a na obszarach wiejskich - 50,6%. W poszczególnych województwach najniższy wskaźnik zatrudnienia w mieście zanotowano w świętokrzyskim - 46,2%, a najwyższy w mazowieckim - 52, 2%. Wskaźnik zatrudnienia na obszarach wiejskich był najniższy w województwie lubuskim (39%), a najwyższy w województwie łódzkim (56,1%).

Względny udział ludności wiejskiej i rolniczej jest ważnym czynnikiem determinującym regionalne zróżnicowanie wskaźników zatrudnienia. Zważywszy, że notowany jest wysoki wskaźnik zatrudnienia ludności wiejskiej, województwa, które mają w przeważającej mierze charakter rolniczy, mają zwykle wysoki poziom zatrudnienia ogółem. Wyjątek stanowi województwo warmińsko - mazurskie, które ma jeden z najniższych wskaźników zatrudnienia w kraju, ale wynika to faktu, że ludność tam mieszkająca pracowała w przeszłości w państwowych gospodarstwach rolnych, a po ich likwidacji zasilą szeregi bezrobotnych.

Od roku 1994 wzrost zatrudnienia jest relatywnie szybszy w Warszawie i jej okolicach oraz w województwach zachodnich, a wolniejszy we wschodniej części kraju.

2.3. Zasoby pracy

Liczba ludności ogółem w ostatnich latach nie zmieniła się zasadniczo - roczny przyrost nie przekraczał 0,1%. Jednak liczna ludności w wieku produkcyjnym (15 - 64 lat) rosła znacznie szybciej - o 0,7% rocznie - i na początku 2000 roku wynosiła, w przybliżeniu, 25,6 milionów (w oparciu o dane BAEL). Struktura zasobów ludzkich zmieniła się zasadniczo w okresie transformacji w odpowiedzi zarówno na spadek zatrudnienia, jak i inne czynniki, takie jak, na przykład, wzrost poziomu wykształcenia ludzi młodych.

Chociaż dane BAEL za okres 1989 - 1994, które byłyby porównywalne, nie są dostępne, oczywiste jest, że początkowo liczba ludności aktywnej zawodowo spadała mniej gwałtownie niż liczba zatrudnionych [10]. Do roku 1994 współczynnik aktywności zawodowej [11] spadł do poziomu 71% (z szacowanego na 76% w roku 1989). Obniżenie liczby ludności aktywnej zawodowo w tym okresie nastąpiło głównie w grupie osób w wieku powyżej 50 lat oraz, w mniejszym stopniu, w grupie osób w wieku powyżej 25 lat.

Po roku 1994 liczba ludności aktywnej zawodowo nadal spadała. Współczynnik aktywności zawodowej ogółem spadł z 71% w 1994 roku do 68% w 1998 roku, a na początku 2000 roku do około 67% - a zatem poniżej obecnego poziomu UE, który wynosi 69%. Ten dalszy spadek dotknął w równym stopniu mężczyzn, jak i kobiety - na początku 2000 roku współczynnik aktywności zawodowej wśród mężczyzn wynosił 73%, a kobiet - 60%. Podczas gdy udział kobiet w rynku pracy jest zbliżony do poziomu notowanego w UE, udział mężczyzn jest znacznie niższy.

Analizując poszczególne grupy wiekowe można zauważyć, że obniżenie udziału w rynku pracy jest obecnie głównie ograniczone do ludzi młodych oraz do osób w wieku powyżej 65 lat; współczynnik aktywności zawodowej w wieku od 50 do 64 lat wydaje się być od roku 1994 ustabilizowany. Udział w rynku pracy osób w wieku 25 - 44 lata jest obecnie zbliżony do średniej UE; jednak udział starszej młodzieży oraz udział osób pomiędzy 45 rokiem życia a wiekiem emerytalnym sytuuje się znacznie poniżej poziomu UE.

Zróżnicowanie wskaźników aktywności zawodowej występuje także na szczeblu regionalnym. Najwyższy poziom aktywności zawodowej notowany jest w regionach, gdzie dominują indywidualne gospodarstwa rolne (jest to prawdopodobnie odzwierciedleniem wysokiego poziomu aktywności zawodowej osób starszych na tych obszarach), a najniższy na obszarach przemysłowych.

Ogółem, postępujący spadek aktywności zawodowej oznacza, że bezwzględna wielkość zasobów pracy w latach 1994 - 2000 pozostała prawie niezmienną, na poziomie około 17,2 miliona, mimo szybkiego wzrostu liczby ludności w wieku produkcyjnym. W ciągu najbliższych lat podaż zasobów pracy będzie prawdopodobnie powiększać się przy stabilizującym się poziomie wskaźników aktywności zawodowo oraz czynnikach demograficznych powodujących stały wzrost ludności w wieku produkcyjnym. Analizy, przygotowywane na potrzeby Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000 - 2006, przewidują wzrost o około 1,2 miliona do roku 2006; znacznie mniejszy wzrost jest przewidywany po 2006 roku.

Poziom wykształcenia pracowników jest niski, ale wykazuje tendencję wzrostową. W latach 1994 - 1998 udział pracowników mających wyższe lub średnie wykształcenie zawodowe wzrósł z 36% do 41%, podczas gdy udział osób mających wykształcenie wyłącznie podstawowe spadł z 23% do 18%. Ostatnio odnotowany wzrost liczby osób kontynuujących naukę spowoduje prawdopodobnie w nadchodzących latach szybszy wzrost udziału osób lepiej wykształconych.

2.4. Bezrobocie

Tendencje ogólne

Jak już wspomniano, w pierwszych latach transformacji podaż zasobów pracy zmniejszała się mniej gwałtownie niż poziom zatrudnienia. W wyniku tego stopa bezrobocia wzrosła gwałtownie - z około 6% w 1990 roku [12], osiągając najwyższy poziom - 15,9% - w pierwszym kwartale 1994 roku. Następnie, połączenie wzrostu zatrudnienia z jednoczesnym stałym zmniejszaniem się wielkości zasobów pracy spowodowało znaczący spadek liczby bezrobotnych. Stopa bezrobocia w drugim kwartale 1998 roku osiągnęła najniższy poziom - niewiele powyżej 10%.

Liczba bezrobotnych wzrosła jednak znacznie w drugiej połowie 1998 roku, osiągając w roku 1999 średnią 13,9% (wg definicji MOP) [13]. Do początku 2000 roku liczba bezrobotnych zwiększyła się do ponad 16% [14]. Ten wzrost odzwierciedlał generalne spowolnienie rozwoju gospodarczego i przyspieszenie prywatyzacji w roku 1999.

Czynniki strukturalne

Znaczącą część - ponad jedną trzecią - stanowią bezrobotni długookresowi (to znaczy pozostający bez pracy ponad jeden rok). Jednak stosunek ten zmniejsza się w ostatnich latach - z poziomu prawie 40% w roku 1994 do 35% na przełomie roku 1999 i 2000.

Bezrobocie jest znacząco wyższe wśród kobiet (18,5% na początku roku 2000) niż wśród mężczyzn (15,2%). Różnica między kobietami a mężczyznami powiększa się - stosunek stopy bezrobocia wśród kobiet do stopy bezrobocia wśród mężczyzn wzrósł z 1,09 w 1996 roku do 1,22 w roku 2000. Ta różnica poziomów bezrobocia jest relatywnie niewielka w porównaniu z sytuacją w UE. Jednak kobiety są szczególnie dotknięte bezrobociem długookresowym, a ich relatywnie mniej korzystna sytuacja pogarsza się z upływem czasu.

Liczba bezrobotnych wśród młodych osób (w wieku od 15 do 24 lat) jest także stosunkowo wysoka - w roku 2000 wynosiła prawie 38%, podczas gdy wśród osób powyżej 25 roku życia około 14%. Biorąc pod uwagę zmniejszenie się udziału osób młodych w rynku pracy w latach dziewięćdziesiątych, bezwzględny spadek liczby młodych bezrobotnych, jaki następował do roku 1998, był pokaźny. Stopa bezrobocia wśród osób młodych [15] spadła z 11% w 1994 roku do 8% w roku 1998 - jest to poziom zbliżony do średniej UE za ostatnie lata. Jednak stopa ta rośnie drastycznie od 1998 roku i na początku roku 2000 osiągnęła poziom ponad 13%.

Bezrobocie także jest zróżnicowane regionalnie. Na początku roku 2000 najniższa stopa bezrobocia występowała w województwach wysoko uprzemysłowionych: małopolskim (11,9%), mazowieckim (13,8%), śląskim (16,9%) i wielkopolskim (14,4%), natomiast najwyższe bezrobocie zanotowano w pasie województw północnych, w których w przeszłości były państwowe gospodarstwa rolne: warmińsko-mazurskim (26,3%), dolnośląskim (22,7%), lubuskim (20,5%) i zachodnio-pomorskim (19,9%). A zatem najwyższa stopa bezrobocia w województwach była ponad dwukrotnie większa niż najniższa odnotowana stopa bezrobocia. Na poziomie lokalnym zróżnicowanie to jest jeszcze bardziej wyraźne (różnica dwunastokrotna, a nawet większa).

Poziom bezrobocia jest także związany z poziomem posiadanych kwalifikacji. W lutym 2000 roku stopa

bezrobocia wśród osób z wyższym wykształceniem wynosiła poniżej 5%, w porównaniu z 22% wśród osób z wykształceniem podstawowym.

2.5. Zmiany poziomu wynagrodzeń

Ogólnie, przeciętne realne wynagrodzenie spadło znacznie na początku lat dziewięćdziesiątych, ale od roku 1993 stopniowo rośnie. Początkowo (w roku 1994 i 1995) wzrost poziomu realnych wynagrodzeń stale utrzymywał się poniżej poziomu wzrostu wydajności. Jednak w latach 1996 - 1998 przeciętne realne wynagrodzenie rosło szybciej niż wydajność. W ciągu tego okresu przeciętne realne wynagrodzenie wzrosło o około 19%, podczas gdy wydajność wzrosła o 13%. Tendencja ta uległa jednak częściowej zmianie w latach 1999 - 2000.

Kilka czynników wydaje się podtrzymywać wzrost wynagrodzeń w ostatnich latach. Po pierwsze, od roku 1993 znacząco rośnie wynagrodzenie minimalne; od tego czasu utrzymuje się na poziomie około 40% przeciętnego wynagrodzenia. Po drugie, praktycznie we wszystkich sektorach gospodarki [16] wynagrodzenia w przedsiębiorstwach publicznych są wyższe niż w przedsiębiorstwach prywatnych - w istocie nadal rosną szybciej niż w sektorze prywatnym. Wreszcie, klin podatkowy w Polsce jest większy niż w innych państwach, nawet jeśli chodzi o stosunkowo niskie wynagrodzenia. To prowadzi do bezpośredniego nacisku na wzrost wynagrodzeń, jak również wywołuje pośredni wpływ na zmniejszanie popytu na pracę.

W ostatnich latach zauważalna jest tendencja zwiększonego zróżnicowania poziomu wynagrodzeń, chociaż dokonuje się to powoli. Najwyraźniejszy jest związek poziomu wykształcenia z poziomem wynagrodzenia. Rośnie względna wysokość stawki godzinowej pracowników mających wyższe wykształcenie lub wykształcenie średnie ogólnokształcące, natomiast poziom wynagrodzeń pracowników mających wykształcenie średnie lub zasadnicze zawodowe, lub jedynie wykształcenie podstawowe relatywnie się obniża. Dla porównania, stopień zróżnicowania dochodów w poszczególnych branżach oraz między kobietami a mężczyznami utrzymuje się w ostatnich latach na tym samym poziomie.

3. Wyzwania rynku pracy

3.1. Kwestie strategiczne

Polityka rynku pracy musi być postrzegana w kontekście wyzwań w zakresie ogólnego rozwoju gospodarczego, w obliczu których stoi Polska. Nadrzędnym celem Polski jest osiągnięcie wysokiego poziomu trwałego wzrostu gospodarczego, tak, aby "następowała stopniowa poprawa standardu życia, włączając w to podniesienie jakości usług świadczonych przez sektor publiczny oraz stan środowiska naturalnego" [17]. Jednocześnie Polska chciałaby zapewnić "rozwój nowoczesnych i elastycznych struktur rynku pracy, wspierających zwiększenie aktywności zawodowej ludności i poziomu zatrudnienia" [18]. Te dwa cele są ze sobą wyraźnie powiązane, a realizacja każdego z nich wspiera osiągnięcie drugiego. Pomagają one także zidentyfikować zagadnienia strategiczne dla kreowania polityki w obszarze zatrudnienia i rynku pracy.

Użyteczne może być streszczenie na wstępie głównych obecnych i przewidywanych problemów, przed jakimi staje polityka zatrudnienia:

- ➔ Poziom bezrobocia, zgodnie z danymi BAEL, na początku roku 2000 był wysoki i wynosił ponad 16%. Chociaż częściowo stanowi to odzwierciedlenie szczególnych trudności gospodarczych, jakie pojawiły się niedawno, to nawet w szczytowym momencie rozwoju gospodarki, w roku 1998, poziom bezrobocia pozostał niezmiennie wysoki - ponad 10%. Wśród głównych cech strukturalnych bezrobocia znajdują się: znaczna liczba bezrobotnych długookresowych; znacznie wyższa stopa bezrobocia wśród kobiet niż wśród mężczyzn [19]; szczególnie wysoki poziom bezrobocia wśród osób niżej wykształconych; wysoki poziom bezrobocia wśród osób młodych oraz jego znaczne zróżnicowanie regionalne. Stopa bezrobocia wśród osób młodych jest przedmiotem szczególnej troski, ze względu na gwałtowny wzrost w ostatnim roku do poziomu 38%.
- ➔ Poziom aktywności zawodowej spadł poniżej poziomu w UE. Niski poziom odnotowuje się zwłaszcza wśród mężczyzn w wieku między 45 rokiem życia a wiekiem emerytalnym. Odzwierciedla to trudności w reintegracji zawodowej pracowników opuszczających zrestrukturyzowane przedsiębiorstwa i sektory.
- ➔ Zasięg restrukturyzacji jest znaczący, jak dowodzą tego tendencje zmian zatrudnienia w poszczególnych sektorach gospodarki, przedstawione w rozdziale drugim powyżej. Jednakże, spodziewane są dalsze duże zwolnienia w dwóch gałęziach gospodarki. W rolnictwie, zgodnie z badaniem aktywności ekonomicznej ludności, nadal zatrudnionych jest 18% wszystkich pracowników, w porównaniu z 4% w UE. Oficjalne szacunki wskazują, że w rolnictwie zbędnie zatrudnionych jest około 900.000 osób. Dodatkowo, do roku 2006 przewiduje się zwolnienie dalszych 300.000 pracowników w wyniku restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych w przemyśle i transporcie [20]. Kolejne zwolnienia następują prawdopodobnie w części "tradycyjnych" gałęzi przemysłu, które obecnie

znajdują się w rękach prywatnych.

➔ Poziom wykształcenia pracowników, chociaż rośnie, wciąż jest stosunkowo niski. W dodatku, nawet gdy pracownicy są wykwalifikowani, ich kwalifikacje mogą nie być odpowiednie w stosunku do wymagań stawianych przez poszczególne gałęzie gospodarki, które mogą w przyszłości zaoferować dodatkowe miejsca pracy lub być niewystarczające wobec wymagania większej elastyczności i podnoszenia zdolności adaptacyjnej pracowników.

➔ Nadal utrzymują się różnice szans mężczyzn i kobiet na rynku pracy. Znajdują one odzwierciedlenie w wyższym poziomie bezrobocia kobiet (szczególnie bezrobocia długookresowego), a także w stosunkowo niższych zarobkach kobiet. Te różnice utrzymują się, pomimo ogólnie wyższego poziomu wykształcenia kobiet niż mężczyzn.

W tych okolicznościach nadrzędnym wyzwaniem strategicznym polityki zatrudnienia jest wspieranie rozwoju sektorów zatrudnienia alternatywnego i ułatwienie reintegracji pracowników zwolnionych w wyniku procesów restrukturyzacji.

Jak wynika z rozdziału pierwszego, zapewnienie wzrostu zatrudnienia alternatywnego będzie wymagało utrzymania i poprawy ogólnego klimatu sprzyjającego przedsiębiorstwom i przedsiębiorczości, włączając rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Instrumenty polityki rynku pracy również powinny wspierać ten proces. Polityka musi także zapewnić ogromnej liczbie młodych osób wchodzących na rynek pracy odpowiednie przygotowanie do uczestnictwa w nowych strukturach gospodarki i zatrudnienia, które są obecnie kształtowane.

Opisane kwestie mają wpływ na dwa główne elementy polityki rynku pracy:

➔ Programy i działania podejmowane w zakresie rozwoju zasobów ludzkich - kształcenie wstępne i ustawiczne, szkolenie i przekwalifikowanie.

➔ Instytucje i programy, które wpływają na właściwe funkcjonowanie rynku pracy - głównie proces kształtowania wynagrodzeń, system podatków i świadczeń socjalnych, publiczne służby zatrudnienia i realizowane przez nie aktywne programy rynku pracy oraz charakter i rola dialogu społecznego w systemie zatrudnienia.

Przy kształtowaniu rozwiązań w tych obszarach polityki muszą być brane pod uwagę zarówno regionalne różnice w poziomie zatrudnienia i bezrobocia, jak i nierówne traktowanie płci.

W dalszej części rozdziału omówione zostaną priorytetowe zadania w zakresie tych elementów polityki zatrudnienia.

3.2. Rozwój zasobów ludzkich

3.2.1. Nauczanie początkowe i szkolenie

Tło

Jak zostało to już wcześniej wskazane, poziom wykształcenia zasobów ludzkich i ogólnie populacji dorosłych jest stosunkowo niski. Tylko 46% osób w wieku 21 lat ma wykształcenie średnie, a 10% osób w wieku 29 lat legitymuje się wykształceniem na poziomie uniwersyteckim. Oszacowano, że jedynie 8 - 10% wszystkich zatrudnionych i 7% ogółu bezrobotnych bierze udział w kursach szkoleniowych.

Funkcjonujący uprzednio w Polsce system edukacji był raczej scentralizowany. W stosunku do kształcenia ogólnego na poziomie szkoły średniej Minister Edukacji Narodowej określał wiążące programy nauczania, które przeładowane były wiedzą encyklopedyczną i nie rozwijały zdolności samodzielnego myślenia. Z kolei w obszarze zawodowym dominującą rolę odgrywały dwuletnie szkoły zawodowe (bezpośrednio po szkole podstawowej), kształtujące pracowników w wąskich specjalnościach. Również w 4 - 5- letnich (na wyższym poziomie nauczania) średnich szkołach zawodowych i dwuletnich policealnych szkołach zawodowych uczniowie kształceni byli w wąskich specjalnościach, co utrudniało im absolwentom wejście na rynek pracy. Kształcenie zawodowe, kończące się uzyskaniem tytułu licencjata lub magistra - w formie czteroletnich wyższych szkół technicznych i dwuletnich kolegiów nauczycielskich - było ograniczone.

Działania

Zmniejszenie różnicy między poziomem wykształcenia ludności w porównaniu z poziomem w państwach członkowskich Unii Europejskiej zostało określone jako jedno z ważniejszych wyzwań, w obliczu których stoi Polska. Przyjmowane są rozwiązania zmierzające do realizacji tego celu.

Po pierwsze, podjęta została wszechstronna reforma szkolnej edukacji ogólnej i zawodowej, mająca na celu:

podniesienie ogólnego poziomu kwalifikacji oraz lepsze dostosowanie kwalifikacji osób młodych do wymagań rynku pracy.

Wdrożenie reformy szkolnictwa zaplanowane zostało na siedem lat: od września 1999 roku do września 2007 roku. Reforma realizowana będzie według następującego planu:

- ➔ Zmiany strukturalne: Obecnie zarządzanie szkołami podstawowymi i średnimi należy do obowiązków władz samorządowych. We wrześniu 1999 roku utworzone zostały sześciolatte szkoły podstawowe i trzylatte gimnazja [21]. Trzylatte profilowane licea [22] oraz dwulatte szkoły zawodowe (po gimnazjum) otworzą swoje podwoje we wrześniu 2002 roku. Pierwsi wychowankowie nowych szkół zawodowych, dla których zostaną utworzone dwulatte średnie szkoły uzupełniające, ukończą je w roku 2004. Pierwsi absolwenci liceów specjalistycznych opuszczą je w roku 2005; stosownie do ich potrzeb zostaną utworzone policealne szkoły zawodowe ze zróżnicowanym cyklem szkolenia (jednorocznym lub dwulatnim). Pierwsi absolwenci dwulatnich szkół policealnych ukończą je w roku 2007. Szkoły funkcjonujące w dotychczasowym systemie będą zamykane równolegle z otwieraniem nowych typów szkół.
- ➔ Program i zmiany organizacyjne: dla szkół nowego typu przygotowywane są nowe programy nauczania, oparte na standardach edukacyjnych - tzw. "podstawach programowych" opracowanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej. Programy nauczania, przedstawiane przez szkoły i grupy nauczycieli, zatwierdza Ministerstwo Edukacji Narodowej na podstawie oceny ekspertów. W szkołach zawodowych wprowadzony zostanie szeroki profil kształcenia, z wykorzystaniem struktury modułowej. W przyszłości programy nauczania szkół zawodowych oparte będą na krajowych standardach kwalifikacji zawodowych. Standardy te będą określane we współpracy z pracodawcami. Wprowadzane są standardy egzaminacyjne (przygotowane przez Centralną Komisję Egzaminacyjną) oraz system egzaminów zewnętrznych, przeprowadzanych przez okręgowe komisje egzaminacyjne.

Ze względu na harmonogram reformy edukacyjnej, absolwenci z lat 2000 - 2006 nie będą objęci nowym systemem. W związku z tym Rząd wprowadza pakiet specjalnych środków dla tej grupy osób, przewidujący zachęty finansowe do kontynuacji kształcenia ogólnego oraz wsparcie finansowe na wstępne szkolenie po opuszczeniu szkoły.

Odnosnie trzeciego poziomu, przygotowane zostały nowe rozwiązania prawne dotyczące edukacji na poziomie uniwersyteckim. Nowe prawo dotyczące zakładania niepublicznych szkół wyższych będzie promować tworzenie prywatnych szkół wyższych, oferujących studia licencjackie i inżynierskie, z możliwością uzyskania przez te instytucje statusu uniwersytetu.

W *Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000 - 2006* określone zostały ambitne cele reformy edukacyjnej:

- ➔ Podniesienie standardów wykształcenia ludności:
 - ➔ Podniesienie wskaźnika skolaryzacji dzieci i młodzieży objętej obowiązkiem szkolnym z 98,1% w roku 1999 do 98,5% - 99,5% w roku 2006,
 - ➔ Podniesienie wskaźnika skolaryzacji młodzieży w wieku od 16 do 19 lat w szkołach średnich z 82% w roku 1999 do 84%- 86% w roku 2006,
 - ➔ Podniesienie współczynnika osób w wieku 21 lat z wykształceniem średnim z 46% w roku 1999 do 65% - 70% w roku 2006,
 - ➔ Podniesienie współczynnika osób w wieku 29 lat z wykształceniem wyższym z 10% w roku 1999 do 18% - 23% w roku 2006,
- ➔ zapewnienie młodzieży równych szans w dziedzinie edukacji, poprzez system stypendiów i grantów; zaspokojenie potrzeb edukacyjnych osób szczególnie utalentowanych, a także osób niepełnosprawnych i osób znajdujących się w gorszej sytuacji z innych powodów,
- ➔ przygotowanie młodzieży do życia w społeczeństwie wysoko rozwiniętym oraz do pracy w warunkach gospodarki rynkowej poprzez położenie nacisku w procesie nauczania na kształtowanie umiejętności samodzielnego myślenia oraz wyposażanie młodych ludzi w kwalifikacje zgodne z potrzebami pracodawców.

Ocena

Proponowany proces reformy edukacyjnej - zmierzający do podniesienia ogólnego poziomu wykształcenia i lepszego dostosowania kwalifikacji do wymagań rynku pracy - jest odpowiedni do polskich potrzeb. Jest zatem niezmiernie ważne, aby przebieg wdrażania reformy pozostawał w pełnej zgodności z wytyczonym planem.

3.2.2. Kształcenie ustawiczne

Tło

W Polsce zbudowane już zostały elementy systemu kształcenia ustawicznego, który umożliwi dorosłym podnoszenie poziomu ich wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, jak też zmianę zawodu. Jednak elementy te nie tworzą jeszcze spójnego systemu.

Główne grupy objęte kształceniem ustawicznym to pracownicy, bezrobotni i dorośli, podejmujący je z własnej inicjatywy. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w roku szkolnym 1998/99 ponad 1,5 miliona osób, przy 16 milionach pracujących, uczestniczyło w różnych formach edukacji. Ponadto, ponad 300 tysięcy osób uczęszczało na zaoczne studia licencjackie lub na studia podyplomowe i doktoranckie. Wśród uczestniczących w różnych formach edukacji około 1,2 miliona osób podnosiło swoje kwalifikacje zawodowe w systemie poza szkolnym. Około 41% uczestników kursów to osoby skierowane przez swoich pracodawców (jednak dotyczyło to głównie krótkich obowiązkowych szkoleń w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy), 6% stanowią bezrobotni skierowani przez urzędy pracy, a 52% to osoby, które podjęły kształcenie z własnej inicjatywy. A zatem, z wyjątkiem obowiązkowych szkoleń w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, liczba szkoleń podejmowanych z inicjatywy pracodawcy jest stosunkowo niska.

Przygotowany już jest wachlarz środków zachęcających do doksztalcania:

- ➔ Pracownik podejmujący szkolenie ma prawo do płatnego urlopu, jeśli został skierowany na szkolenie przez pracodawcę lub do urlopu bezpłatnego, jeśli podjął je z własnej inicjatywy. Inne świadczenia, takie jak zwrot poniesionych kosztów kształcenia, kosztów podróży, wyżywienia, zakwaterowania, podręczników i innych pomocy naukowych są fakultatywne i mogą być przyznane według uznania pracodawcy.
- ➔ Dorośli podejmujący kształcenie z własnej inicjatywy stanowią coraz liczniejszą grupę. Obowiązujący system podatkowy umożliwia odliczenie wydatków poniesionych na uzupełniające kształcenie zawodowe lub studia.
- ➔ Bezrobotni mogą być kierowani na szkolenia zawodowe lub kursy kształcące umiejętność aktywnego poszukiwania pracy. Szkolenia mogą trwać do sześciu miesięcy, a w przypadkach uzasadnionych programem szkolenia nawet do dwunastu miesięcy. Urzędy pracy finansują koszty szkolenia, a ponadto bezrobotny otrzymuje dodatek szkoleniowy w wysokości 20% zasiłku dla bezrobotnych. Dodatkowo, w przypadku gdy bezrobotny nie został skierowany na szkolenie, może on ubiegać się o udzielenie pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia do wysokości czterokrotnego przeciętnego wynagrodzenia. W roku 1999 urzędy pracy skierowały na szkolenia ponad 136 tysięcy osób, co stanowiło 6,2% ogólnej liczby zarejestrowanych bezrobotnych. Przewidziane są także specjalne roczne stypendia dla osób kontynuujących studia, jako specjalna zachęta dla młodych bezrobotnych w regionach uznanych za szczególnie zagrożone wysokim bezrobociem strukturalnym.
- ➔ Istnieją regulacje dotyczące przekwalifikowania osób, które mają kwalifikacje do wykonywania zawodów w sektorach upadających. Urzędy pracy mogą finansować szkolenia tych osób, trwające do sześciu miesięcy, z możliwością przedłużenia do dwunastu. Specjalne rozwiązania w zakresie szkolenia (częściowo finansowane ze środków UE i pożyczek Banku Światowego) zostały także włączone do rządowego programu restrukturyzacji przemysłu wydobywczego i hutniczego oraz do programu aktywizacji obszarów wiejskich.
- ➔ Pracodawcy otrzymują ulgi podatkowe z tytułu zatrudnienia osób uczących się zawodu oraz mogą otrzymać (z Funduszu Pracy) zwrot części kosztów związanych ze szkoleniem tych osób i innych zatrudnionych. Jednak przepisy te mają bardzo ograniczony zasięg, a zachęty dla pracodawców do inwestowania w szkolenie zawodowe i podnoszenie kwalifikacji pracowników są uważane za niewystarczające.

Działania

Przyjęta przez rząd Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000 - 2006 wskazuje planowane środki, zmierzające do wypracowania nowych podstaw szkolenia i kształcenia ustawicznego. Rząd ogłosił także gotowość szerszego włączenia partnerów społecznych w proces tworzenia ogólnego systemu kształcenia ustawicznego oraz prowadzenia i finansowania kursów szkoleniowych. Główne proponowane środki zmierzają do wprowadzenia skutecznych bodźców pobudzających zaangażowanie pracodawców w szkolenia oraz zachęcających jednostki do podejmowania szkolenia z własnej inicjatywy, a także zwiększanie dostępu do szkoleń osób bezrobotnych. Istnieją również plany lepszego monitorowania poziomu aktywności w zakresie kształcenia ustawicznego, poprzez usprawnienie systemu zbierania danych statystycznych i prowadzenie analiz w tym zakresie.

- ➔ Zwraca się szczególną uwagę na tworzenie systemu zachęt dla pracodawców szkolących swoich pracowników. Plany w tym zakresie obejmują udoskonalenie istniejących zachęt, zarówno w odniesieniu do grantów na cele szkoleniowe z Funduszu Pracy, jak i system ulg podatkowych z tytułu kosztów poniesionych na doksztalcanie. Rozważana jest także możliwość utworzenia specjalnego funduszu szkoleniowego, finansowanego z obowiązkowych składek pracodawców. Rząd planuje także wprowadzenie prawnych i instytucjonalnych ram współpracy z partnerami społecznymi w zakresie szkolenia zawodowego. Ponadto, Narodowa Strategia przewiduje zmianę przepisów prawnych w zakresie wzajemnych obowiązków pracodawcy i pracowników odbywających szkolenie. Celem podjętych środków jest zwiększenie liczby doksztalcających się pracowników z obecnego poziomu 10% do 18 -20% w roku 2006.
- ➔ Brak środków finansowych jest przeszkodą dla wzrostu liczby kształcących się dorosłych. System podatkowy umożliwia wprawdzie odliczenie wydatków poniesionych na podnoszenie kwalifikacji, ale limit tych odliczeń jest stosunkowo niski. Narodowa Strategia zapowiada plan ulepszenia systemu indywidualnych ulg podatkowych z tytułu edukacji i zaawansowanego szkolenia zawodowego, a także stworzenie systemu tanich kredytów na pokrycie kosztów kształcenia i szkolenia.
- ➔ W Narodowej Strategii znalazło się postanowienie w sprawie zwiększenia środków przeznaczanych na aktywne formy zwalczania bezrobocia, w tym na szkolenie bezrobotnych i subsydiowane zatrudnienie. Jednocześnie wyznaczony został cel, polegający na podniesieniu efektywności tych działań (wyrażonej wskaźnikiem zatrudnienia osób po zakończeniu udziału w programie), z poziomu 58% w roku 1998 do 63 - 65% w roku 2006.
- ➔ Stała uwaga będzie zwracana na włączanie elementów szkoleniowych do rządowych programów restrukturyzacji branż oraz na monitorowanie efektywności tych instrumentów szkoleniowych.
- ➔ Uwaga poświęcana będzie także zapewnieniu porównywalności kwalifikacji uzyskiwanych w ramach kształcenia ustawicznego i kwalifikacji uzyskiwanych w ramach edukacji szkolnej.

Ocena

Polska planuje wprowadzenie szeroko zakrojonego programu rozwoju kształcenia ustawicznego w ramach spójnego systemu i z udziałem partnerów społecznych. Osiągnięcie zamierzonych celów będzie zależało od reakcji pracodawców i pracowników na proponowane ulepszenia systemu zachęt do podejmowania szkolenia (ulgi podatkowe, granty i pożyczki) i od zapewnienia odpowiednich funduszy na szkolenie bezrobotnych. Ważne będzie regularne przeprowadzanie oceny efektów wprowadzonych zmian; zasadnicze znaczenie w tym zakresie będzie miało wprowadzenie planowanych ulepszeń w zakresie zbierania danych statystycznych.

Biorąc pod uwagę doświadczenia innych państw, należy kontynuować wysiłki w mające na celu zachowanie pożądanej relacji w ramach aktywnych programów przeciwdziałania bezrobociu poprzez uprzywilejowanie szkoleń i innych działań prowadzących do poprawy zatrudnialności.

3.3 Instytucje

3.3.1. Ustalanie wysokości wynagrodzeń

Tło

Na właściwie funkcjonującym rynku pracy wzrost wynagrodzeń powinien stanowić odzwierciedlenie wzrostu wydajności, zarówno w całej gospodarce, jak i w poszczególnych sektorach i zawodach branżach. Sytuacja taka sprzyja wzrostowi zatrudnienia i ułatwia przepływy pomiędzy obszarami malejącego zatrudnienia a obszarami, w których zatrudnienie wzrasta. W Polsce, w latach 1996 - 1997, tempo wzrostu wynagrodzeń przewyższało wzrost wydajności (rozumiany jako stosunek PKB do przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej). Jednakże, w latach 1998 - 1999 trend ten został odwrócony, to jest tempo wzrostu wydajności było wyższe niż tempo wzrostu wynagrodzeń. W tym samym czasie poziom wynagrodzeń w sferze budżetowej (szczególnie w administracji publicznej szczebla centralnego i terenowego oraz w edukacji) uniemożliwiał przyciągnięcie i zatrzymanie w tym obszarze wysoko wykwalifikowanej kadry.

Obecnie procedura ustalania wysokości wynagrodzeń jest uregulowana przepisami odnoszącymi się do:

- ➔ Pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach, w których łączna liczba pracowników przekracza 50 (ustawa z 1994 roku o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń),
- ➔ Pracowników sfery budżetowej (ustawa z 1999 roku o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej).

W odniesieniu do pierwszej grupy pracowników, w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 50 pracowników, roczny wskaźnik przyrostu przeciętnego wynagrodzenia w danym roku określa Komisja Trójstronna do Spraw Społeczno-Gospodarczych (lub, w przypadku braku porozumienia - rząd). Na poziomie przedsiębiorstwa strony uprawnione do zawierania układów zbiorowych pracy ustalają wskaźnik wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w drodze porozumienia. Porozumienie takie powinno uwzględniać sytuację finansową przedsiębiorstwa oraz wskaźnik przyrostu wynagrodzeń określony przez Komisję Trójstronną. W praktyce, przeciętny wzrost wynagrodzeń systematycznie przekraczał do tej pory wytyczne ustanowione przez Komisję Trójstronną. Działo się tak dlatego, że nawet w przedsiębiorstwach przynoszących straty lub wykazujących spadek wyników wskaźnik był uznawany za swego rodzaju obowiązkowo należne minimum wzrostu wynagrodzeń.

Niezależnie od przepisów prawnych regulujących wzrost wynagrodzeń, istnieją także rozwiązania prawne dotyczące minimalnego wynagrodzenia. Obecnie minimalne wynagrodzenie jest określane w drodze rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Upoważnienie dane Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej do ustalania wysokości najniższego wynagrodzenia nie jest ograniczone jakimikolwiek warunkami, nie ma również żadnych prawnie wiążących zasad dotyczących trybu ustalania tego wynagrodzenia. Zalecenia w zakresie wysokości minimalnego wynagrodzenia przygotowuje specjalny zespół w ramach Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno - Gospodarczych. Zalecenia te oparte są na wynikach analizy wskaźnika cen towarów i usług (aktualnych i przewidywanych), przewidywań dotyczących wskaźnika wzrostu wynagrodzeń, badań budżetów gospodarstw domowych przeprowadzanych przez Główny Urząd Statystyczny, itd. Obecnie minimalne miesięczne wynagrodzenie wynosi 700 PLN. W roku 1999 przeciętne miesięczne wynagrodzenie minimalne odpowiadało 38,3 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Szacuje się, że w roku 2000 wskaźnik ten wyniesie 38 %. W świetle standardów międzynarodowych jest to wskaźnik relatywnie wysoki. W innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej wynosi on zazwyczaj około 30 %.

W odniesieniu do drugiej grupy zatrudnionych, do końca 1999 roku obowiązywała ustawa z 1994 roku o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej. Na podstawie tej ustawy poziom przewidywanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników cywilnych, zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej, a także relacje tego wynagrodzenia do wynagrodzeń w innych sektorach, były ustalane w drodze negocjacji w ramach Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno - Gospodarczych. Ta sama ustawa stanowiła, że w latach 1995 - 1998 przewidywane przeciętne miesięczne wynagrodzenie będzie podwyższane zgodnie ze wskaźnikiem wyższym niż przewidywany w ustawie budżetowej na dany rok wskaźnik wzrostu cen towarów i usług. Ustawa zezwalała także na dokonywanie korekty wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, jeżeli przeciętne wynagrodzenie wzrosło mniej niż wynosiła w danym momencie stopa inflacji. Ogólna suma środków na wynagrodzenia była określana w oparciu o "liczbę etatów kalkulacyjnych".

Działania

Rząd przedłożył Sejmowi projekt nowej ustawy regulującej wzrost wynagrodzeń w przedsiębiorstwach państwowych oraz w spółkach z udziałem Skarbu Państwa. W projekcie ustawy ograniczono, w porównaniu z obecnym stanem prawnym (ustawa z 1994 roku o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń), zakres stosowania proponowanych rozwiązań wyłącznie do sektora publicznego. Projekt przewiduje powiązanie wzrostu wynagrodzeń z finansowymi wynikami działalności przedsiębiorstwa. Te przedsiębiorstwa, które w bieżącym i poprzednim roku kalendarzowym wypracowały zysk netto, będą mogły zwiększyć fundusz wynagrodzeń. Zwiększenie środków na wynagrodzenia będzie uzależnione od dochodowości przedsiębiorstwa. Wzrost wynagrodzeń w przedsiębiorstwach przynoszących zyski będzie ustalany w oparciu o stosunek kosztów działalności do przychodów z działalności. Wynagrodzenia w takich przedsiębiorstwach będą mogły być podnoszone zgodnie ze wskaźnikiem, który nie będzie przekraczał tego stosunku. W przedsiębiorstwach które nie przynoszą zysków, przeciętne miesięczne wynagrodzenie będzie podlegało indeksacji zgodnie ze wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług określonym w ustawie budżetowej. Projekt ustawy przewiduje sankcje wobec osób zarządzających przedsiębiorstwem w przypadku podniesienia przez nich wynagrodzeń powyżej tak określonych limitów (w spółkach z udziałem Skarbu Państwa - usunięcie z zarządu lub rozwiązanie umowy o zarządzanie, w przedsiębiorstwach państwowych - odwołanie dyrektora, zniesienie udziału zarządzających w zysku, rozwiązanie umowy o zarządzanie lub powołanie syndyka).

Rząd przedłożył również Sejmowi projekt ustawy o minimalnym wynagrodzeniu. Projekt utrzymuje regułę ustalania minimalnego wynagrodzenia na nadchodzący rok w drodze negocjacji w ramach Komisji Trójstronnej. Ramy dla negocjacji będą stanowiły: (1) przewidywania dotyczące wzrostu cen towarów i usług oraz (2) indeks cen, zwiększony o 50% przewidywanego realnego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Projekt nie przewiduje różnicowania minimalnego wynagrodzenia, z wyjątkiem wynagrodzenia dla młodych pracowników objętych umowami o przygotowanie do zawodu gdzie proponuje się ustalenie go jako 10%, 12,5% i 15% minimalnego wynagrodzenia, w zależności od roku kształcenia. Projekt przyznaje ponadto Rządowi prawo podnoszenia ustalonych poziomów pod warunkiem, że Fundusz Pracy, który subsydiuje takie umowy, będzie zdolny podołać finansowym konsekwencjom takiego wzrostu.

Nowa ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej weszła w życie w roku 2000.

Wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej ustalane są oddzielnie dla pracowników opłacanych wg tzw. "systemu mnożnikowego" i oddzielnie dla pozostałych pracowników. W systemie mnożnikowym wysokość wynagrodzenia ustalana jest w oparciu o limity zatrudnienia oraz kwoty bazowe i wielokrotności kwot bazowych (określone w ustawie budżetowej i odrębnych przepisach). System obejmuje osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, członków korpusu służby cywilnej, etatowych członków samorządowych kolegiów odwoławczych, zawodowych kuratorów sądowych, komorników sądowych, asesorów i aplikantów sądowych i prokuratorskich, sędziów, prokuratorów, funkcjonariuszy Służby Celnej, żołnierzy, policjantów itd.

Wynagrodzenia pozostałych pracowników sfery budżetowej ustalane są w drodze mnożenia wynagrodzenia z poprzedniego roku przez wskaźnik wzrostu, ustalany na każdy rok w ustawie budżetowej. Wskaźnik wzrostu jest przedmiotem wcześniejszych negocjacji w Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno - Gospodarczych. Do tej grupy pracowników nie mają zastosowania żadne limity zatrudnienia. Kierownicy jednostek organizacyjnych, którzy zgodnie z prawem mają swobodę w zakresie zatrudniania i wynagradzania pracowników, rozdzielają kwoty przeznaczone na podwyżki wynagrodzeń pomiędzy swoich pracowników, z uwzględnieniem zasad wynagradzania i innych właściwych regulacji z zakresu prawa pracy. W ten sposób mogą oni, w ramach ogólnej sumy przeznaczonej na wzrost wynagrodzeń będącej w ich dyspozycji, utrzymać odpowiednią dla ich jednostki równowagę pomiędzy zatrudnieniem a poziomem płac. Warto zaznaczyć, że ze względu na procesy prywatyzacji, decentralizacji i inne reformy, rozmiar sfery budżetowej został zmniejszony. Niektórym jednostkom przyznano samodzielność (np. zakładom opieki zdrowotnej), podczas gdy inne zostały przekazane samorządom lokalnym (np. instytucje edukacyjne). Samorządy mają pełną swobodę przy podejmowaniu decyzji o wielkości części ich dochodów przeznaczanych na wynagrodzenia. Kwota ta określana jest w lokalnych budżetach, zatwierdzanych przez samorządowe ciała prawodawcze. Państwo gwarantuje jedynie środki na wynagrodzenia nauczycieli, na poziomie przeciętnym dla danej kategorii/stanowiska. W odniesieniu do szkół podlegających samorządowi, kwoty te stanowią część dotacji oświatowej przekazywanej samorządom lokalnym z budżetu państwa. Od roku 2000 przeciętne wynagrodzenie nauczycieli jest obliczane w oparciu o kwotę bazową, ustalaną corocznie dla pracowników państwowej sfery budżetowej.

Rząd planuje monitorowanie i dokonywanie stałej oceny wpływu nowych regulacji na kształtowanie się wysokości wynagrodzeń w przedsiębiorstwach państwowych i w sferze budżetowej - w tym także wpływu na racjonalizację zarządzania środkami finansowymi i na związek między wynagrodzeniami a wydajnością. Przedmiotem oceny będzie także wpływ zmian w zakresie procedury ustalania minimalnego wynagrodzenia.

Ocena

Wszelkie działania, zarówno podejmowane obecnie, jak i planowane, mają na celu stworzenie spójnych procedur kształtowania wysokości wynagrodzeń dla różnych obszarów sfery budżetowej i przedsiębiorstw państwowych. Jednocześnie stale ograniczana jest rola, jaką pełnią władze publiczne w kształtowaniu wysokości wynagrodzeń w pozostałych obszarach gospodarki. Zmniejszanie roli państwa w określaniu wysokości wynagrodzeń w sektorze prywatnym przyczyni się do zwrócenia większej uwagi na kwestię jakości dialogu społecznego i rokowań zbiorowych (patrz punkt 3.3.4).

Wpływ obecnych reform na sektor przedsiębiorstw państwowych i sferę budżetową będzie stawać się widoczny z biegiem czasu i dlatego ważny jest zatem zamiar stałego nadzorowania przebiegu reform. W procesie nadzoru powinni aktywnie uczestniczyć partnerzy społeczni.

3.3.2. System podatkowy i system świadczeń socjalnych

-Podatki

Tło

Doświadczenia innych krajów pokazują, że wysoki poziom opodatkowania wynagrodzeń nie tylko obniża popyt na pracę, ale także może wpłynąć na narastanie zjawiska uchylania się od płacenia podatków, szczególnie przez małe przedsiębiorstwa i, w ten sposób, na zwiększenie rozmiaru "szarych stref" gospodarki. Problemy te rysują się szczególnie ostro tam, gdzie wysoki "klin podatkowy"[23] pojawia się nawet od wynagrodzeń o umiarkowanej wysokości. W Polsce klin podatkowy jest rzeczywiście relatywnie wysoki. W przypadku pracownika otrzymującego przeciętne wynagrodzenie, podatek dochodowy i składki na ubezpieczenie społeczne stanowią 42% łącznych kosztów pracy. Nawet w przypadku pracowników otrzymujących minimalne wynagrodzenie (około 2/5 przeciętnego wynagrodzenia) podatki stanowią 38% kosztów pracy.

Mówiąc ogólniej, łączny poziom obciążeń podatkowych jest w Polsce wysoki (w przybliżeniu 41% PKB w roku 1998). Wysokie podatki są postrzegane jako przeszkoda rozwoju małych przedsiębiorstw i czynnik powstrzymujący inwestycje. Co więcej, istnienie licznych zwolnień i ulg oznacza, że inwestycje i inne decyzje mogą być podejmowane raczej ze względu na istniejące zachęty podatkowe, niż w celu osiągnięcia zysku.

Działania

W ostatnim okresie podjęte zostały pewne działania, mające na celu zreformowanie systemu podatkowego i zmniejszenie obciążeń fiskalnych. Stawka podatku dochodowego od osób prawnych jest stopniowo zmniejszana, od 34% w roku 1999 do 22% w roku 2004, podczas gdy podstawa opodatkowania jest poszerzana w drodze ograniczania lub znoszenia ulg "motywacyjnych". Jednocześnie regulacje w zakresie podatków pośrednich są harmonizowane z przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi podatku VAT i akcyzy. Skutkiem tej harmonizacji będzie zmniejszenie opodatkowania produkcji i wzrost opodatkowania konsumpcji. Nie doszło natomiast do wprowadzenia w życie proponowanej przez rząd w 1999 roku zmiany w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. Propozycja ta była, w swych założeniach, zbliżona do nowych regulacji odnoszących się do podatku dochodowego od osób prawnych; przewidywała ona zmniejszenie stawek podatkowych, przy rezygnacji z wielu ulg.

Rząd zamierza kontynuować wysiłki na rzecz zreformowania systemu podatkowego, stosownie do zapisów zawartych w Kierunkach Polityki Rządu wobec Małych i Średnich Przedsiębiorstw na lata 2000 - 2006 oraz w Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000 - 2006. Zgodnie z tymi dokumentami:

- ➔ podejmowane będą dalsze działania w kierunku upraszczania systemu podatkowego i ujednoczenia stawek podatkowych,
- ➔ ogólne stawki podatkowe będą stopniowo zmniejszane, a zeznania podatkowe oraz cała administracja podatkowa będzie upraszczana, szczególnie w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw (MSP),
- ➔ obciążenia ponoszone przez pracowników będą zmniejszane.

Ocena

Zmiana ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych pozostaje wciąż priorytetem. W toku forsowania zmodyfikowanych propozycji zmian ważne będzie skoncentrowanie uwagi na zmniejszaniu "klinów podatkowych", zwłaszcza w odniesieniu do niższych wynagrodzeń.

-Świadczenia

Tło

Zgodnie z obecnym stanem prawnym osoby bezrobotne mogą otrzymywać zasiłek dla bezrobotnych, a bezrobotni w starszym wieku, posiadający długi staż pracy - świadczenie przedemerytalne lub zasiłek przedemerytalny. W przypadku wyczerpania prawa do zasiłku dla bezrobotnych, istnieje możliwość otrzymywania świadczeń z systemu pomocy społecznej.

Zasiłek dla bezrobotnych ma stałą wysokość, nie związaną z wysokością wcześniej osiągniętych zarobków. Wysokość podstawowego zasiłku dla bezrobotnych wynosi obecnie 446,70 PLN miesięcznie [24]. Zasiłek jest wypłacany w tej wysokości, jeżeli staż pracy osoby uprawnionej do zasiłku wynosi od 5 do 20 lat. Kwota zasiłku jest zmniejszana o 20% w przypadku osób, których łączne okresy zatrudnienia wynoszą do 5 lat i zwiększana o 20% tym, których okresy zatrudnienia przekraczają 20 lat. Zasiłek podstawowy stanowi odpowiednik 78% miesięcznego minimalnego wynagrodzenia i 29% miesięcznego przeciętnego wynagrodzenia [25]. Długość okresu pobierania zasiłku jest uzależniona od stopy bezrobocia na lokalnym rynku pracy: 6 miesięcy na obszarach, na których stopa bezrobocia jest niższa od przeciętnej w kraju, 12 miesięcy na obszarach, na których stopa ta jest równa lub wyższa od przeciętnej w kraju oraz 18 miesięcy na obszarach, na których stopa bezrobocia przekracza dwukrotnie przeciętną stopę bezrobocia w kraju. Obecnie około 22% zarejestrowanych bezrobotnych otrzymuje zasiłek dla bezrobotnych.

Świadczenie przedemerytalne lub zasiłek przedemerytalny wypłacany jest starszym bezrobotnym do czasu nabycia przez nich prawa do emerytury. Uprawnienie do pobierania tych świadczeń zależy od kombinacji kryteriów wieku, okresów trwania wcześniejszego zatrudnienia oraz okoliczności, w wyniku których nastąpiła utrata pracy (np. restrukturyzacja). Zasiłek przedemerytalny jest wyższy niż zasiłek dla bezrobotnych - wynosi od 120% do 160% zasiłku podstawowego dla bezrobotnych. Przeciętna miesięczna wysokość zasiłku przedemerytalnego wynosiła w połowie 2000 roku 604 PLN, podczas, gdy przeciętne świadczenie przedemerytalne kształtowało się na poziomie 980 PLN. W połowie roku 2000 "wypłaty przedemerytalne" otrzymywało 276.000 osób, co stanowiło 12% wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych [26]. Liczba otrzymujących świadczenia tego typu ostatnio gwałtownie wzrosła - o ponad 80.000 w samym tylko w roku 1999 - i ten trend wzrostowy utrzymywał się w pierwszej połowie 2000 roku.

Polska ma również system świadczeń z pomocy społecznej dla osób, których dochody kształtują się poniżej określonego minimalnego poziomu. W czerwcu 2000 roku poziom ten został ustalony na 401 PLN dla jednej osoby i 1132 PLN dla małżeństwa mającego na utrzymaniu dwójkę dzieci w wieku poniżej lat 15. Pomoc z

systemu pomocy społecznej mogą otrzymać m.in. bezrobotni, których prawo do zasiłku wygasło (lub które nie osiągają minimalnego poziomu dochodów - o którym mowa wyżej). W oparciu o dostępne dane nie jest możliwe ustalenie, ilu spośród zarejestrowanych bezrobotnych otrzymuje wypłaty z pomocy społecznej.

Osoby bezrobotne mogą także otrzymywać zasiłki rodzinne oraz inne zasiłki dostępne powszechnie, a ich składki na ubezpieczenie zdrowotne są opłacane przez powiatowe lokalne urzędy pracy.

Polskie władze zdefiniowały dwa problemy wynikające z obecnej struktury świadczeń i zasiłków.

- ➔ Wprowadzenie systemu świadczeń i zasiłków przedemerytalnych było wyrazem troski polityków o zapewnienie miejsc pracy dużej liczbie młodych osób wchodzących na rynek pracy. Stanowiło to również odbicie dostrzeganego niedoboru alternatywnych miejsc pracy na obszarach objętych restrukturyzacją przemysłu. Zgodnie z tym, co zostało powiedziane wcześniej, duży udział osób biernych zawodowo w całej populacji osób starszych jest obecnie w Polsce postrzegany jako problem. Struktura oraz wysokość świadczeń i zasiłków przedemerytalnych może stać się czynnikiem zniechęcającym starszych pracowników, opuszczających upadające sektory, do powrotu na rynek pracy. Taki wpływ można już zaobserwować w grupie osób w stosunkowo młodym wieku - największa grupa osób otrzymujących wypłaty przedemerytalne mieści się w chwili obecnej w grupie wiekowej 45-50 lat.
- ➔ Rząd stoi także na stanowisku, że cały system pomocy finansowej dla osób bezrobotnych powinien być silniej powiązany z przeszłym lub przyszłym doświadczeniem zawodowym - na bazie zasady ubezpieczenia na wypadek bezrobocia.

Działania

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zamierza przedstawić pod koniec 2000 roku projekt nowelizacji ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ograniczający krąg osób uprawnionych do zasiłków przedemerytalnych. Podniesiony zostanie minimalny staż pracy wymagany dla uzyskania tego świadczenia, prawo do korzystania z zasiłku przysługiwać będzie tylko osobom zwolnionym z pracy z przyczyn ekonomicznych, zaś jego stawka będzie jednolita, bez względu na miejsce zamieszkania uprawnionego i przyczynę zwolnienia z pracy (stawka 160% zostanie zniesiona i w jej miejsce wprowadzona zostanie jednolita stawka 130%). Zgodnie z projektem nowelizacji, wypłata zasiłku będzie zawieszana w przypadku podjęcia przez osobę uprawnioną jakiegokolwiek pracy zarobkowej, bez względu na osiągnięte z tego tytułu wynagrodzenie (dotychczas miesięczne zarobki, nie przekraczające 50% minimalnego miesięcznego wynagrodzenia, nie powodowały zawieszenia wypłaty zasiłku). Projekt przewiduje ponadto pozbawienie Rady Ministrów jej obecnych uprawnień w zakresie skracania okresów zatrudnienia wymaganych dla nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego oraz do zwiększania kwoty tego świadczenia z 90% do 100% przyszłej emerytury dla osób zwolnionych z pracy w gałęziach lub sektorach objętych restrukturyzacją.

Planuje się także dokonanie kilku zmian w powszechnym systemie pomocy finansowej dla osób bezrobotnych. Najważniejszą z planowanych zmian jest wprowadzenie odrębnego systemu ubezpieczeń na wypadek bezrobocia, opartego na następujących zasadach:

- ➔ Obowiązkowe ubezpieczenie na wypadek bezrobocia, związane z utworzeniem odrębnego funduszu, finansowanego wyłącznie ze składek pracodawców, ale którego wypłacalność będzie gwarantowana przez Skarb Państwa.
- ➔ Powiązanie wysokości świadczeń z wcześniej osiąganym wynagrodzeniem oraz z długością okresu zatrudnienia, długością okresu bezrobocia, sumą wpłaconych składek.
- ➔ "Wskaźnik doświadczenia" - powiązanie wysokości składek płaconych przez pracodawcę z liczbą pracowników danego zakładu, którzy w poprzednim roku zostali zarejestrowani w urzędach pracy i pobierali zasiłek dla bezrobotnych. Oczekuje się, że rozwiązanie to zachęci pracodawców do poszukiwania alternatywnych rozwiązań dla zwalnianych przez siebie pracowników - w tym do organizowania szkoleń przygotowujących ich do podjęcia zatrudnienia na innych stanowiskach w tym samym przedsiębiorstwie lub/i podejmowania współpracy z publicznymi i prywatnymi agencjami pośrednictwa, w celu zapewnienia pracownikom pracy w innych przedsiębiorstwach.

Ocena

Doświadczenia innych krajów pokazują, że działania skierowane na "zwalnianie" miejsc pracy dla młodszych osób poprzez zachęcanie starszych pracowników do wczesnego wycofywania się z rynku pracy, mają niewielką wartość praktyczną. Co więcej, takie działania, raz podjęte, mogą okazać się trudne do odwrócenia, gdy w wyniku zmian demograficznych i/lub rozwoju rynku pracy przestaną istnieć powody, które stanowiły przesłanki ich wprowadzenia. Ostatnie działania, zmierzające w

kierunku zreformowania systemu świadczeń i zasiłków przedemerytalnych, należy zatem przyjąć z zadowoleniem.

Wprowadzenie proponowanych zmian systemu świadczeń dla bezrobotnych, których celem jest wzmocnienie powiązań tego systemu z rynkiem pracy, powinno także skutkować w przyszłości dostosowaniem zatrudnienia.

Wsparcie finansowe dla osób bezrobotnych jest prowadzone różnymi kanałami, a przyznanie prawa do korzystania ze świadczeń opiera się na zróżnicowanych kryteriach. Jedną z konsekwencji jest to, że na poziomie krajowym trudno jest o pełne i spójne dane dotyczące rodzaju świadczeń, jakie otrzymują poszczególni bezrobotni. Stworzenie takiej bazy danych powinno być priorytetem. Pozwoliłoby to na dokonanie oceny tego, czy obecna struktura świadczeń tworzy "pułapki bezrobocia" i "pułapki ubóstwa", które muszą zostać wyeliminowane (na przykład poprzez wprowadzenie świadczeń dla poszczególnych kategorii pracowników).

3.3.3. Publiczne Służby Zatrudnienia i "aktywne" programy

Tło

W latach 1993 - 1999 publiczne służby zatrudnienia stanowiły specjalną wydzieloną administrację rządowej - Systemem Urzędów Pracy. Na czele tej struktury stał Krajowy Urząd Pracy, któremu podlegały urzędy pracy na szczeblu wojewódzkim i lokalnym.

Sposób działania publicznych służb zatrudnienia został wypracowany w latach 1995 -1997. Zaprojektowano model urzędów pracy - określono ich struktury, zadania i wyposażenie oraz wspólne logo. Stworzono jednolite zasady pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego, organizowania szkoleń dla osób bezrobotnych i prowadzenia Klubów Pracy. Wypracowano jednolity system oceny efektywności aktywnych programów rynku pracy. Ponadto, począwszy od roku 1993 pracownicy urzędów pracy uczestniczą w szkoleniach, których celem jest podnoszenie ich kwalifikacji w zakresie świadczenia podstawowych usług rynku pracy. Wiedza zdobywana podczas szkoleń jest uzupełniana publikacjami: miesięcznikiem "Rynek Pracy" oraz serią przewodników dla pośredników pracy, osób zajmujących się doradztwem zawodowym i organizatorów szkoleń. To połączenie podejścia bazującego na określaniu standardów ze szkoleniami dla personelu zostało pomyślane tak, aby zapewnić wysoki, jednolity poziom usług świadczonych przez urzędy pracy na terenie całego kraju. W roku 1998 wprowadzony został system kontraktowania zadań; kontrakty zawierane były między Krajowym Urzędem Pracy a urzędami wojewódzkimi. Celem wprowadzenia systemu było wspieranie koordynacji działań podejmowanych w ramach polityki rynku pracy na poziomie krajowym. Nadal trwają prace nad podnoszeniem na wyższy poziom już obowiązujących standardów i tworzeniem standardów nowych usług.

W zakresie wdrażania aktywnych programów polityki rynku pracy publiczne służby zatrudnienia w Polsce odgrywają rolę podobną do tej, jaką grają służby zatrudnienia w Unii Europejskiej. Aktywne programy, wdrażane przez publiczne służby zatrudnienia, odpowiadają czterem filarom Europejskiej Strategii Zatrudnienia [27]:

- ➔ Poprawa zatrudnialności - wspieranie reformy systemu kształcenia zawodowego młodych osób (np. przez rozpowszechnianie modułowych programów szkolenia zawodowego i szkolenia w zakresie umiejętności kluczowych), wdrażanie programów rozwoju zawodowego i systemów szkoleń dla bezrobotnych, wdrażanie programów subsydiowanego zatrudnienia (tzw. prace interwencyjne) oraz staży dla absolwentów, współfinansowanie szkoleń pracowników zagrożonych utratą pracy; wdrażanie Trójstronnych Umów Szkoleniowych, mających na celu przygotowanie bezrobotnych do wykonywania zawodów poszukiwanych przez pracodawców; podjęto nową inicjatywę, służącą określeniu kierunków działania urzędów pracy - Monitorowanie zawodów deficytowych i nadwyżkowych.
- ➔ Rozwój przedsiębiorczości - wsparcie dla systemu oświatowego w zakresie edukacji gospodarczej, promowanie przedsiębiorczości wśród młodych osób, tworzenie instrumentów wspierania działalności gospodarczej (centra promocji przedsiębiorczości, centra wspierania przedsiębiorczości, fundusze przedsiębiorczości), organizowanie szkoleń w zakresie zarządzania, udzielanie pożyczek z Funduszu Pracy na rozwój małych przedsiębiorstw.
- ➔ Promowanie zdolności adaptacyjnych - zwrot kosztów podróży do pracy lub miejsca szkolenia, wdrażanie programów outplacementu dla pracowników sektorów restrukturyzowanych.
- ➔ Wzmacnianie polityki równych szans - realizacja tzw. programów specjalnych dla osób należących do grup ryzyka (bezrobotni oraz osoby poszukujące pracy), które są zagrożone długotrwałym bezrobociem. Realizacja programów aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, prowadzenie Klubów Pracy. W ramach inicjatywy Trójmodułowych Programów Szkolenia, moduł szkolenia zawodowego jest poprzedzony modułem integracyjnym/ kompensującym oraz modułem aktywizacji

społeczno - psychologicznej. Ostatnio został wprowadzony w życie Program na rzecz zmniejszania bezrobocia na terenach wiejskich. Działania zapobiegawcze obejmują także pomoc dla absolwentów szkół w ramach programu Absolwent, z uwzględnieniem Indywidualnych Planów Działania.

Działania

Na początku 2000 roku rozpoczęto przebudowę systemu publicznych służb zatrudnienia, w oparciu o zasadę decentralizacji,. Służby zatrudnienia przestały funkcjonować jako odrębne podmioty administracyjne - wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy zostały włączone do struktur samorządowych. Zmiana ta otwiera możliwość ustanowienia ściślejszych powiązań między urzędem a jego klientami - osobami bezrobotnymi i poszukującymi pracy oraz pracodawcami - służących skuteczniejszemu rozwiązywaniu problemów lokalnego rynku pracy. Stworzy również szansę połączenia środków Funduszu Pracy ze środkami własnymi władz lokalnych i regionalnych oraz z innymi funduszami pozyskanymi na realizację programów rynku pracy.

Reorganizacja służb zatrudnienia wymaga jednak skonstruowania nowego modelu oddziaływania Rządu na rynek pracy, w tym określenia możliwej skali i zasad interwencji w przypadkach wystąpienia poważnego kryzysu na lokalnym rynku pracy. Zmiana ta wymaga również wypracowania nowych zasad współpracy pomiędzy służbami zatrudnienia a partnerami społecznymi. W celu ujednoczenia i utrzymania wysokich standardów realizowanych usług, Minister Pracy i Polityki Społecznej zamierza opracować standardy działania urzędów pracy. Standardy te zostaną wprowadzone przepisami prawa. Gwarantowany prawem system kontraktów zadaniowych, zawieranych pomiędzy Krajowym Urzędem Pracy a urzędami pracy, sprzyjać będzie realizacji skoordynowanej strategii zatrudnienia, odpowiadającej zaleceniom zawartym w Traktacie o Unii Europejskiej.

Podjęcie właściwych decyzji strategicznych wymaga posiadania rzetelnych informacji na temat sytuacji na rynku pracy. Do roku 1999 System Urzędów Pracy prowadził szczegółowe statystyki dotyczące rynku pracy i analizował działania służb zatrudnienia, w tym także oceniał skuteczność stosowanych instrumentów. Proces decentralizacji może powodować pewne problemy w zakresie monitorowania rozwoju sytuacji na rynku pracy oraz działań podejmowanych przez służby zatrudnienia. Aby zapobiec powstawaniu luki informacyjnej, począwszy od roku 2000 rozszerzono znacznie zakres publicznej statystyki dotyczącej rynku pracy i bezrobocia.

Stworzony został jednolity system informatyczny PULS (obecnie w końcowej fazie wdrażania). Umożliwi on skuteczną realizację wszystkich zadań urzędów pracy i ułatwi zbieranie oraz wymianę danych na poziomie krajowym. System działa jako system lokalnych sieci w poszczególnych urzędach. Wdrożenie ogólnokrajowej sieci informatycznej powierzono Krajowemu Urzędowi Pracy.

Rząd pracuje także nad udoskonaleniem ram prawnych świadczenia usług w zakresie zatrudnienia przez podmioty inne niż publiczne służby zatrudnienia (agencje pracy czasowej, instytucje doradztwa personalnego i pozarządowe pośrednictwo pracy). Dotyczy to także stworzenia urzędem pracy możliwości kontraktowania zewnętrznego pewnych usług rynku pracy.

W Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich 2000 - 2006 określone zostały jasno priorytety w zakresie aktywnych programów rynku pracy. Wśród tych priorytetów znalazły się:

- ➔ Kontynuacja przekształceń idących w kierunku podejścia prewencyjnego. Będzie to obejmowało tworzenie indywidualnych planów działania dla wszystkich noworejestrujących się bezrobotnych oraz zwiększenie wysiłków mających na celu wczesną identyfikację osób zagrożonych długotrwałym bezrobociem
- ➔ Rząd planuje także zwiększenie działań szkoleniowych i innych służących poprawie zatrudnialności oraz zredukowanie wydatków na roboty publiczne.
- ➔ Wzmocnienie monitoringu, badań i analiz dotyczących efektywności różnych form zapobiegania bezrobociu, jako podstaw opracowywania przyszłych programów.

Ocena

Mimo że procesy decentralizacji i reorganizacji publicznych służb zatrudnienia stwarzają możliwości usprawnienia świadczenia usług na poziomie lokalnym, to stanowią także największe wyzwania z punktu widzenia realizacji spójnej krajowej strategii zatrudnienia i zapewnienia jednolitych, wysokich standardów świadczenia usług na obszarze całego kraju. Plany Rządu, dotyczące kompleksowego monitorowania i oceny wpływów nowej struktury na realizację polityki zatrudnienia, uwzględniają te wyzwania. Z tego też względu niezwykle ważne będzie zapewnienie ich pełnej realizacji w przyszłości. Proces przeglądu powinien obejmować formalną ocenę adekwatności zasobów, jakimi dysponują publiczne służby zatrudnienia, w stosunku do zakresu powierzonych im zadań.

Mając na względzie potrzebę stosowania strategii prewencyjnej, z zadowoleniem przyjąć należy propozycję szerszego stosowania indywidualnych planów działania, a także przesunięcia wydatków

z programów robót publicznych na adresowane do bezrobotnych działania w zakresie rozwoju zasobów ludzkich. Poszczególne cele odnośnie tych obszarów, w relacji do których można dokonać oceny rzeczywistego postępu, zostały określone Narodowym Planie Działania.

3.3.4. Udział partnerów społecznych w kształtowaniu polityki zatrudnienia

Tło

Kwestie dotyczące polityki zatrudnienia są w Polsce przedmiotem dialogu społecznego, prowadzonego na różnych poziomach:

- ➔ na poziomie krajowym - w szczególności dialog międzysektorowy, prowadzony na forum Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno- Gospodarczych,
- ➔ na poziomie regionalnym i sektorowym - np. ponadzakładowe układy zbiorowe pracy, regionalne pakiety w sprawach społecznych i ekonomicznych, związanych z restrukturyzacją
- ➔ na poziomie przedsiębiorstwa - w formie prawa do informacji, współpracy, zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień przewidzianych prawem oraz zawieranych ad hoc porozumień w kwestiach mających dla pracowników istotne znaczenie.

Bezpośrednim rezultatem dialogu społecznego są układy zbiorowe pracy. Obowiązujące regulacje stwarzają możliwość uzupełniania układów zbiorowych o przepisy dotyczące polityki zatrudnienia, np. zobowiązujące obydwie strony do określenia warunków restrukturyzacji, regulujące opracowywanie planów dostosowania kwalifikacji pracowników do zmieniających się potrzeb pracodawcy, stosowanie elastycznych form zatrudnienia i czasu pracy.

Działania

W czerwcu 2000 roku Rząd zainicjował, na poziomie krajowym, rozmowy w sprawie paktu na rzecz zatrudnienia. Zainicjowanie dialogu wiązało się z powołaniem kilku grup tematycznych w ramach Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych. W ramach utworzonych grup, partnerzy społeczni wypowiadali swe opinie na temat przygotowanych przez Rząd analiz sytuacji rynku pracy oraz proponowanego pakietu decyzji i zmian instytucjonalnych, mających na celu zmniejszenie i przeciwdziałanie bezrobociu. Działalność grup powinna doprowadzić do osiągnięcia porozumienia, które mogłoby stanowić podstawę dla "porozumienia ponad podziałami politycznymi" i zawarcia paktu na rzecz zatrudnienia, wspieranego zarówno przez partnerów społecznych, jak i przez Rząd.

W odniesieniu do realizacji polityki zatrudnienia, rząd zamierza zmodyfikować rolę Naczelnej Rady Zatrudnienia oraz regionalnych i lokalnych rad zatrudnienia. W Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich wskazano, że rady te "powinny otrzymać uprawnienia o charakterze nadzorczym" i "funkcjonować jako ciała trójstronne, złożone w równych częściach z przedstawicieli administracji rządowej, związków zawodowych i organizacji pracodawców".

Obecnie dialog i konsultacje na poziomie sektorowym dotyczą przede wszystkim procesów restrukturyzacji i prywatyzacji. Z założenia dialog ten jest dialogiem trójstronnym. Znaczący udział w nim przedstawiciele Rządu stanowi odzwierciedlenie zarówno funkcji państwa jako właściciela przedsiębiorstw państwowych, jak i faktu, że wystąpienie z inicjatywą restrukturyzacji (łącznie z likwidacją przedsiębiorstwa) stanowi wyłączną kompetencję Rządu oraz pociąga za sobą istotne konsekwencje w sferze wydatków publicznych. Rola Rządu w dialogu sektorowym będzie się prawdopodobnie zmniejszać, w miarę ograniczania roli państwa jako pracodawcy. W tym kontekście Rząd deklaruje w Narodowej Strategii chęć wspierania dalszego rozwoju "dialogu autonomicznego między reprezentantami pracodawców i pracowników, bez udziału Rządu".

W celu ułatwienia prowadzenia takiego dialogu dwustronnego planuje się przyjęcie nowych regulacji prawnych w zakresie prawa pracy, stosunków pracy, prawa podatkowego i prawa ubezpieczeń społecznych. Prace nad projektem zostały już pojęte w ramach programu PHARE, którego celem jest rozwój dialogu autonomicznego, szczególnie na poziomie sektorowym i regionalnym. W celu ułatwienia zawierania porozumień na poziomie przedsiębiorstwa, przygotowany został projekt nowelizacji Kodeksu pracy (rozdział Układy zbiorowe pracy).

Ocena

Udział partnerów społecznych w kształtowaniu polityki zatrudnienia uwidacznia się w procesie opracowywania "paktu na rzecz zatrudnienia" oraz w trójstronnych strukturach nadzorujących służby zatrudnienia. Powinno to pozytywnie wpłynąć na jakość i skuteczność ogólnej polityki zatrudnienia.

Tak jak w krajach UE, także w Polsce dialog dwustronny ma szczególne znaczenie w toku realizacji polityki zatrudnienia - szczególnie poprzez zwiększanie zdolności dostosowawczych firm i ich pracowników - i możliwość ta powinna zostać w pełni wykorzystana. Podejmowane są już pewne działania w celu wspierania rozwoju aktywnego autonomicznego dialogu społecznego. W przyszłości szczególnie ważne będzie dokonywanie oceny skuteczności podejmowanych działań.

3.4. Regionalne aspekty polityki zatrudnienia

Tło

Jak zostało to już wskazane w rozdziale drugim, sytuacja na rynku pracy różni się znacznie w poszczególnych województwach. Różnice te są jeszcze wyraźniejsze na poziomie lokalnym. Oczywiście zróżnicowanie to jest po części wynikiem istnienia różnych poziomów i kierunków rozwoju gospodarczego w różnych częściach kraju. Pewne województwa, ze względu na pierwotną strukturę lokalnej gospodarki, zostały szczególnie dotknięte negatywnymi skutkami procesu restrukturyzacji rolnictwa i przemysłu.

Ponadto, utrzymujące się regionalne różnice poziomu bezrobocia są konsekwencją kilku innych faktów, m.in.

- ➔ niskiego poziomu przepływów międzyregionalnych, będącego wynikiem niedostatków sieci komunikacji,
- ➔ znacznych różnic w cenie kupna lub wynajęcia mieszkania w różnych województwach,
- ➔ ograniczonych możliwości uzyskania atrakcyjnego wynagrodzenia po zmianie miejsca zamieszkania, szczególnie przez osoby o niskich kwalifikacjach.

Mówiąc ogólnie, ograniczona mobilność bezrobotnych postrzegana jest jako rezultat przede wszystkim braku mieszkań, ich wysokich cen (wybudowania lub wynajęcia), braku regulacji w zakresie prawa własności, niedostatków krajowej sieci komunikacji, a także wpływu czynników psychologicznych.

Działania

Ważną odpowiedzią na wyzwania związane z regionalnym zróżnicowaniem sytuacji ekonomicznej jest program decentralizacji administracji, będący obecnie w fazie realizacji. Program przewiduje zwiększenie zakresu obowiązków i uprawnień samorządów lokalnych odnośnie wielu istotnych obszarów. Pozwoli to na rozwój działań lokalnych (np. w obszarze infrastruktury, rozwoju przedsiębiorstw itd.), skierowanych na wspieranie procesu tworzenia miejsc pracy w regionie. Włączenie władz wojewódzkich w funkcjonowanie służb zatrudnienia powinno zapewnić wsparcie tych ostatnich dla innych działań, mających na celu rozwój lokalnej gospodarki. Przyczyni się to także do ściślejszego powiązania działań służb zatrudnienia z potrzebami lokalnych pracodawców oraz osób poszukujących pracy. W toku prac nad przygotowaniem regionalnych planów rozwoju zasobów ludzkich uwzględniona zostanie ponadto potrzeba przybliżenia systemu edukacji i szkoleń do potrzeb lokalnego rynku pracy.

W regionach borykających się ze szczególnymi trudnościami podejmowane są dodatkowo także inne specyficzne działania - chodzi tu przede wszystkim o obszary zależne od rolnictwa lub przemysłu poddanego restrukturyzacji. Wsparcie Rządu, mające na celu rozwój infrastruktury, nowych przedsiębiorstw i zasobów ludzkich, jest w tych regionach większe niż gdzie indziej w kraju.

Pewne działania na rzecz poprawy mobilności pracowników zostały także przewidziane w ustawie z 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Zgodnie z tą ustawą, urząd pracy może zrefundować koszty podróży i zamieszkania osobom, które podjęły pracę lub szkolenie poza stałym miejscem zamieszkania. Przepis ten ma zastosowanie do osób zamieszkujących obszary zagrożone bezrobociem strukturalnym i do osób z tzw. grup ryzyka.

Ocena

Polska przyjęła zintegrowane podejście jeśli chodzi o podnoszenie efektywności działalności gospodarczej w regionach słabo rozwiniętych oraz tych, których gospodarka opierała się na upadających obecnie gałęziach przemysłu. Obejmuje to połączenie działań mających na celu rozwój infrastruktury, tworzenie nowych przedsiębiorstw oraz inwestowanie w rozwój zasobów ludzkich. Sukces tego podejścia zależeć będzie od skuteczności nowych struktur samorządowych w zapewnianiu spójnego planowania i wdrażania polityki.

Odrębny problem stanowią czynniki utrudniające przemieszczanie się pracowników. Kilka spośród nich nie mieści się w obszarze polityki zatrudnienia. W tym kontekście szczególnie ważne wydaje się podjęcie działań mających na celu zwiększenie liczby mieszkań i rozwoju sprawnie

funkcjonującego rynku nieruchomości.

Mimo że służby zatrudnienia podjęły już realizację działań bezpośrednich, mających na celu zwiększenie mobilności pracowników, takich jak pomoc w przypadku zmiany miejsca zamieszkania, to jednak wydaje się, że do chwili obecnej ich efekty są stosunkowo ograniczone. W toku realizacji projektowanego programu stałego przeglądu aktywnych programów rynku pracy należy jak najszybciej ustalić przyczyny tej sytuacji i określić możliwe modyfikacje środków służących promowaniu mobilności.

Ponadto, jak zostało to już wskazane w tym rozdziale, ważne jest, aby system kształtowania wynagrodzeń uwzględniał regionalne różnice wydajności i konkurencyjności, a system podatkowy nie stwarzał zbytnich barier dla mobilności pracowników.

3.5. Równe traktowanie

Tło

Mimo że w Polsce kobiety są generalnie lepiej wykształcone niż mężczyźni, to jednak na rynku pracy zazwyczaj radzą sobie gorzej. Pracę ma mniej niż 50% kobiet w wieku produkcyjnym, podczas gdy wskaźnik ten dla mężczyzn wynosi ponad 60%. Stopa bezrobocia wśród kobiet znacznie przewyższa stopę bezrobocia wśród mężczyzn, przy czym różnica zwiększyła się nieco w ostatnich latach. Bezrobotne kobiety są lepiej wykształcone niż bezrobotni mężczyźni: liczba bezrobotnych kobiet z wykształceniem średnim i uniwersyteckim dwukrotnie przewyższa liczbę bezrobotnych mężczyzn posiadających takie samo wykształcenie. W przypadku kobiet dłuższe są także okresy pozostawania bez pracy: w grupie bezrobotnych przez okres ponad dwóch lat znajduje się prawie trzykrotnie więcej kobiet niż mężczyzn.

Zarobki kobiet (za godzinę) odpowiadają około 87% przeciętnych zarobków mężczyzny i różnica ta utrzymuje się w ciągu ostatnich lat na względnie stałym poziomie. Ze względu na fakt, że wymiar czasu pracy kobiet jest niższy niż mężczyzn, różnica w przeciętnych miesięcznych zarobkach kobiet i mężczyzn jest nawet wyższa i wynosi około 20%.

Działania

Krajowy Plan Działań na Rzecz Kobiet, realizowany od roku 1997, określa podstawowe cele odnośnie eliminowania praktyk dyskryminacyjnych i nakłada zadania w tym zakresie na poszczególne jednostki rządowe. W obszarze polityki rynku pracy Plan kładzie nacisk na:

- ➔ rozpowszechnianie informacji na temat rozwiązań prawnych i gwarancji dla kobiet oraz procedur dochodzenia ich praw,
- ➔ rozwój szkoleń w zakresie zarządzania, adresowanych specjalnie do kobiet,
- ➔ rozwój systemu kształcenia ustawicznego, dostępnego na równych zasadach dla kobiet i mężczyzn, ze szczególną uwagą na obszarach zagrożonych wysokim bezrobociem kobiet oraz na obszarach wiejskich.

Krajowy Urząd Pracy monitoruje realizację zadań wypełnianych w ramach tego programu przez urzędy pracy. Wyniki tego monitoringu wskazują, że kobiety stanowią większość uczestników aktywnych programów rynku pracy (szkolenia organizowane przez urzędy pracy, rozwój zawodowy, kursy uczące aktywnych metod poszukiwania pracy). Prawie połowa programów specjalnych przeznaczonych dla osób z "grup ryzyka" jest adresowana do kobiet.

Najważniejsze kierunki przyszłych działań dla zapewnienia równych szans zostały wyznaczone w Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich. Strategia zobowiązuje Rząd do:

- ➔ aktywnej promocji idei równych szans obydwu płci na rynku pracy, przy wykorzystaniu środków masowego przekazu oraz w drodze wprowadzania rzetelnych informacji na ten temat do szkolnych programów nauczania;
- ➔ zainicjowania dyskusji na temat równych szans z przedstawicielami związków zawodowych i pracodawców, w celu wypracowania sposobów zachęcenia pracodawców do zatrudniania kobiet i usuwania barier w dostępie do zawodów innych niż "tradycyjne";
- ➔ promowania idei zatrudniania w niepełnym wymiarze czasu pracy osób wychowujących małe dzieci i propozycji aktywizacji osób, które mogą pracować wyłącznie w niepełnym wymiarze czasu pracy, ze względu na konieczność sprawowania opieki nad dziećmi;
- ➔ zwiększenia liczby tzw. "szkoleń kompensacyjnych", których celem jest uzupełnienie braków w



kwalifikacjach, powstałych wskutek długiego okresu pozostawania bez pracy;

zainicjowania badań, mających na celu ustalenie źródeł i obszarów, w których występują nierówności; wyniki tych badań będą wzięte pod uwagę podczas prac nad rozwijaniem działań na rzecz równych szans.

Zgodnie z Narodowym Programem Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej pełna implementacja regulacji prawa europejskiego w obszarze równego traktowania kobiet i mężczyzn nastąpi do końca 2002 roku.

Ocena

Różnice, jakie występują w Polsce między kobietami a mężczyznami w obszarze zatrudnienia, bezrobocia i wysokości wynagrodzeń wciąż są znaczące. Sugerują one, że przeszkody w pełnym uczestnictwie kobiet w rynku pracy mają charakter trwały. Eliminacja takich barier stanowi ważny element promowania właściwe funkcjonującego rynku pracy. Z tego powodu istotne będzie zapewnienie efektywnej realizacji działań określonych w Planie Działania i Strategii.

Ponadto, z doświadczeń innych krajów wynika wyraźnie, jak ważne dla poprawy sytuacji kobiet na rynku prac są antydyskryminacyjne regulacje prawne (zarówno dotyczące "równych płac", jak i "równych szans"). Skuteczność polskiego prawa w tym zakresie zostanie z pewnością wzmocniona jeżeli, zgodnie z tym co zostało zaplanowane, do końca roku 2002 nastąpi pełne wdrożenie najważniejszych części *acquis*.

Dalszy postęp w realizacji idei równości w zatrudnieniu mógłby zatem zostać osiągnięty w drodze:



wzmocnienia regulacji antydyskryminacyjnych poprzez transpozycję pozostałych elementów *acquis*,



aktywnego poszanowania przepisów antydyskryminacyjnych, w tym systematycznego rozpowszechniania wśród kobiet informacji o ich prawach oraz wspierania ich w dochodzeniu tych praw. Krokiem naprzód byłoby powołanie dla realizacji tych zadań efektywnie działającej, publicznej agencji,



promowania przyjaznych rodzinie rozwiązań w zakresie warunków wykonywania pracy. Idea ta może zostać wsparta planowanym wprowadzeniem zmian do obowiązującej regulacji w zakresie urlopu rodzicielskiego od początku 2003 roku i działaniami będącymi efektem rewizji sposobów popularyzowania pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy dla osób opiekujących się małymi dziećmi.

3.6. Przygotowania do implementacji Europejskiego Funduszu Społecznego.

Wspólna Ocena Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia stanowi ważny przygotowawczy dokument dla określenia polityki i działań na rzecz przyszłego efektywnego korzystania z pomocy z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Ustanowione w niej priorytety średniookresowe zostaną zatem wzięte pod uwagę w trakcie planowania i realizacji polityki rozwoju zasobów ludzkich, w kontekście przygotowywania programów PHARE na lata 2002 - 2006.

W chwili obecnej budowane są krajowe ramy implementacji unijnych funduszy strukturalnych. Wiodącą rolę w odniesieniu do wszystkich spraw związanych z EFS odgrywać będzie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS). MPiPS ma już doświadczenia związane z udziałem w programach PHARE. Odpowiada ono za koordynowanie i monitorowanie regionalnych działań w zakresie rynku pracy (poprzedzających EFS).

Wspólna Ocena i inne dokumenty polityczne (Narodowy Plan Rozwoju, Narodowa Strategia Zatrudnienia i coroczne Narodowe Plany Działania na rzecz Zatrudnienia) służą wspieraniu stopniowego przekształcania procesu programowania PHARE w proces przygotowywania w Polsce, na szczeblu krajowym i regionalnym, Wspólnotowych Ram Wsparcia i Programów Operacyjnych dla Funduszy Strukturalnych. Przekształcenie to będzie wymagało wypracowania efektywnych mechanizmów monitorowania (łącznie z powołaniem Komitetu Monitorującego) oraz metod monitorowania, opartych na uzgodnionych wskaźnikach. Priorytety Wspólnej Oceny, w zestawieniu z krajowymi dokumentami o charakterze planów, stanowią cenną pomoc przy określaniu takich wskaźników i tworzeniu systemu monitorowania w obszarze zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich. Przygotuje to grunt pod przyszły monitoring EFS.

Rząd będzie kontynuował prace nad utworzeniem struktur instytucjonalnych, niezbędnych do wdrożenia EFS, biorąc pod uwagę priorytety określone we Wspólnej Ocenie Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia.

4. Wnioski

Polska ma dobrze funkcjonującą gospodarkę rynkową i dokonała znaczącego postępu w procesie restrukturyzacji gospodarki co pozwala sprostać presji konkurencji i sił rynku. Procesowi temu towarzyszył znaczący postęp w zakresie funkcjonowania rynku pracy oraz jego zdolności do wychodzenia naprzeciw zmianom strukturalnym. Jednakże wciąż można mówić o utrzymywaniu się makroekonomicznego braku równowagi - w odniesieniu do inflacji, równowagi zewnętrznej i fiskalnej oraz rosnącego bezrobocia.

W dokumencie Wspólna Ocena Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia cała uwaga skierowana została na zagadnienie nierównowagi na rynku pracy. Wzrost poziomu bezrobocia w ostatnich latach miał, ze swej istoty, charakter cykliczny. Jednak jak dotąd wysokość stopy bezrobocia zbyt wolno reagowała na ożywienie rozwoju gospodarczego kraju, jakie rozpoczęło się w końcu 1999 roku. Co więcej, bezrobocie wykazuje pewne wyraźne cechy strukturalne - stosunkowo wysoką stopę bezrobocia wśród młodych ludzi, kobiet i osób z niższym wykształceniem, znaczący udział długotrwałego bezrobocia i duże różnice w wysokości stopy bezrobocia między poszczególnymi regionami. Oprócz wysokiej stopy bezrobocia, także niski wskaźnik aktywności zawodowej, szczególnie wśród mężczyzn między 45 rokiem życia a wiekiem emerytalnym, zwraca uwagę na problemy towarzyszące reintegracji zawodowej pracowników opuszczających restrukturyzowane firmy i sektory.

We Wspólnej Ocenie zidentyfikowane zostały pewne działania, dzięki którym polityka zatrudnienia mogłaby zostać wzmocniona na tyle, aby sprostać strukturalnym problemom rynku pracy. Działania te, połączone z innymi działaniami skierowanymi na wspieranie rozwoju przedsiębiorstw i tworzenie miejsc pracy, mogą przyczynić się do dalszego rozwoju społecznego i gospodarczego Polski. Do głównych priorytetów w tym zakresie należą:

- ➔ zakończenie reformy systemu edukacji i osiągnięcie związanych z nią celów w postaci podniesienia poziomu wykształcenia osób dorosłych,
- ➔ rozszerzenie zakresu kształcenia ustawicznego, w spójnych ramach i z udziałem partnerów społecznych,
- ➔ zapewnienie wzrostu wynagrodzeń, odpowiednio do wydajności, zwłaszcza poprzez stworzenie spójnego systemu kształtowania wynagrodzeń dla sektora publicznego i sfery budżetowej,
- ➔ zapewnienie koordynacji systemu podatkowego i systemu świadczeń, w celu stworzenia odpowiednich bodźców dla tworzenia nowych miejsc pracy oraz zachęcenia osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo do podejmowania pracy,
- ➔ zapewnienie publicznym służbom zatrudnienia środków i struktur, niezbędnych do zagwarantowania wysokiej jakości świadczonych przez nie usług na terenie całego kraju i do promowania odejścia od pasywnych działań na rzecz bezrobotnych w kierunku form aktywnych,
- ➔ odgrywanie przez partnerów społecznych aktywnej roli w kształtowaniu polityki zatrudnienia - szczególnie w odniesieniu do podnoszenia zdolności adaptacyjnej przedsiębiorstw i ich pracowników,
- ➔ próba rozwiązania problemu wysokiego bezrobocia regionalnego poprzez podejmowanie działań na rzecz rozwoju regionalnego, a także zmniejszanie barier w mobilności geograficznej,
- ➔ działania mające na celu usuwanie różnic opartych na płci, w tym uchwalenie i wprowadzenie w życie kompleksowego ustawodawstwa antydyskryminacyjnego oraz promocja "przyjaznych rodzinie" rozwiązań dotyczących warunków wykonywania pracy,
- ➔ kontynuacja prac Rządu nad tworzeniem struktur instytucjonalnych, niezbędnych dla implementacji EFS, z uwzględnieniem priorytetów nakreślonych we Wspólnej Ocenie.

Przyjęcie Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000 - 2006, która wskazuje sposoby zaradzenia problemom opisanym w niniejszym dokumencie, stanowi właściwy krok naprzód. Bardziej szczegółowe plany wdrażania tej polityki zostały zawarte w Narodowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia 2000 - 2001. Oznacza to, że Polska czyni szybkie postępy na drodze przygotowania się do implementacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia i do pełnego uczestnictwa w procesie koordynacji zatrudnienia na poziomie Unii Europejskiej.

Komisja oraz Rząd polski przyjmują, że przygotowanie Wspólnej Oceny Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia będzie pierwszym etapem stałego procesu przeglądu polityki zatrudnienia. Dalsza współpraca będzie obejmować wspólne monitorowanie postępów w realizacji działań wskazanych powyżej.