

Czynniki generujące polskie bezrobocie

Bezrobocie o tej skali i charakterystyce jak w Polsce jest społeczną klęską, której przezwyciężenie nie będzie ani łatwe, ani szybkie i wymaga mobilizacji wszystkich zainteresowanych stron w celu podjęcia uzgodnionych, kompleksowych i zdecydowanych działań.

To, że jest źle podkreślają wszyscy. Niestety nie zanoszą się na to, żeby miało być lepiej; z przynajmniej trzech zasadniczych przyczyn:

1. Tendencji demograficznych.
2. Drugiej fali restrukturyzacji przebiegającej w polskiej gospodarce.
3. Instytucjonalnego usztywnienia rynku pracy.

W latach 2001-05 próg 18 lat przekroczy 3,5 mln młodych ludzi, a zasoby pracy łącznie wzrosną o 1,15 mln osób:

- 2001 – 268 tys.,
- 2002 – 265 tys.,
- 2003 – 248 tys.,
- 2004 – 201 tys.,
- 2005 – 172 tys.

Wejście wyżu demograficznego na rynek pracy zbiega się ze spowolnieniem wzrostu gospodarczego oraz zaostrzaniem się międzynarodowej, globalnej konkurencji, która wymusza trudne dostosowania strukturalne. Sprostać jej mogą tylko gospodarki zdwyersyfikowane i innowacyjne, charakteryzujące się wysokim kapitałem ludzkim i elastycznym rynkiem pracy. A protekcjonizm i ochrona własnego rynku (poza ochroną przed nieuczciwą konkurencją) to polityka krótkowzroczna, która prowadziłaby do obniżenia konkurencyjności i застоju. Analiza statystyczna pokazuje, że (w odniesieniu do lat 90.) spadek dynamiki importu jest w polskiej gospodarce pozytywnie skorelowany ze wzrostem stopy bezrobocia, zwłaszcza absolwentów. Jednocześnie polityka protekcyjna jest wykluczona także ze względu na integrację europejską i zbliżające się przystąpienie Polski do Unii Europejskiej.

W wielu sektorach polskiej gospodarki nadal zdominowanych przez własność publiczną będzie dokonywała się opóźniona restrukturyzacja, w rezultacie której zredukowanych zostanie tysiące miejsc pracy. Dotyczyć to będzie zwłaszcza sektora usług publicznych (ochrona zdrowia, oświata). Intensywna restrukturyzacja dokonuje się obecnie także w sektorze prywatnym, który już w dominującym stopniu generuje bezrobocie. Zmienia się w konsekwencji sylwetka bezrobotnego. Obecnie coraz częściej jest nim ponadprzeciętnie wykształcony mężczyzna w średnim wieku mieszkający w mieście.

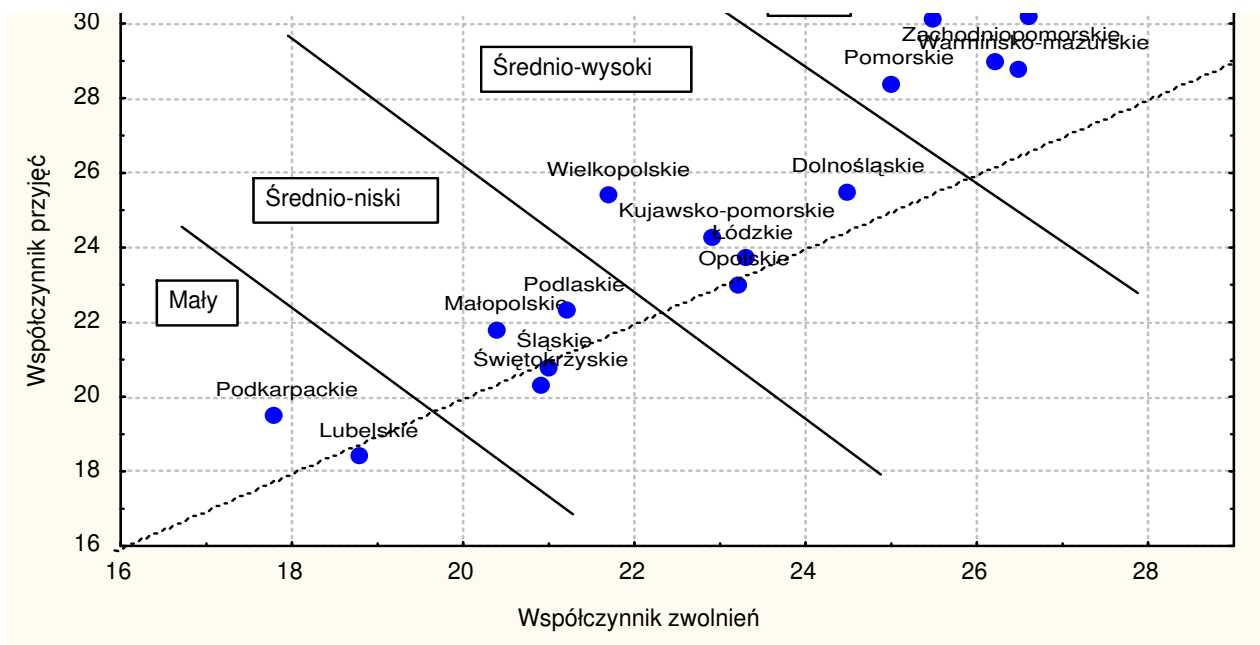
Efektywny rynek pracy jest pochodną rozwiązań instytucjonalnych, a szerszym odniesieniem jakości zarządzania publicznego. Instytucje kształtujące sytuację na rynku pracy w Polsce zasadniczo usztywniają go. W rezultacie relatywnie wysokie są koszty pracy, niska jest mobilność pracowników, nieefektywne i kosztowne pośrednictwo pracy, występuje nierównowaga stron zbiorowych stosunków pracy.

Elastyczność rynku pracy oznacza w praktyce przede wszystkim płynność zatrudnienia, którą najłatwiej ocenić porównując wskaźniki zwolnień i przyjęć. Tak rozumiana elastyczność w polskiej gospodarce szybko rośnie i już obecnie odpowiada standardom krajów OECD, co jednoznacznie wynika z raportu Banku Światowego przygotowanego na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Niestety od 1998 r. tworzenie miejsc pracy dokonuje się wolniej niż ich redukcja.

Przy ogólnie wysokiej płynności zatrudnienia, intensywność ruchu na regionalnych rynkach pracy jest silnie zróżnicowana (wykres 1).

Wykres 1.

Ruch na regionalnych rynkach pracy

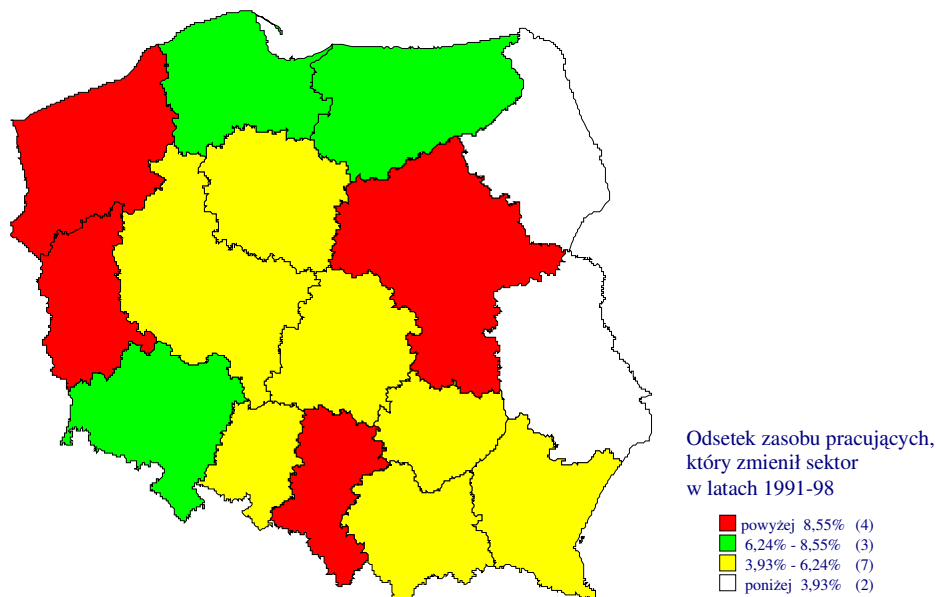


Źródło: „Polityka rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich w strategiach rozwoju województw w kontekście przygotowań polski do absorpcji środków europejskiego funduszu społecznego” - obliczenia A. Sokołowski

Obok rynków o dużej płynności (lubuskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie, mazowieckie, pomorskie) występują rynki stagnacyjne (podkarpackie, lubelskie). Wynika z tego, że te same ogólnokrajowe rozwiązania instytucjonalne wiążą się w przypadku jednych regionów ze stagnacyjnym rynkiem pracy zaś w innych z rynkiem elastycznym. Tym samym rozwiązania prawne są czynnikiem ważnym, ale nie rozstrzygającym.

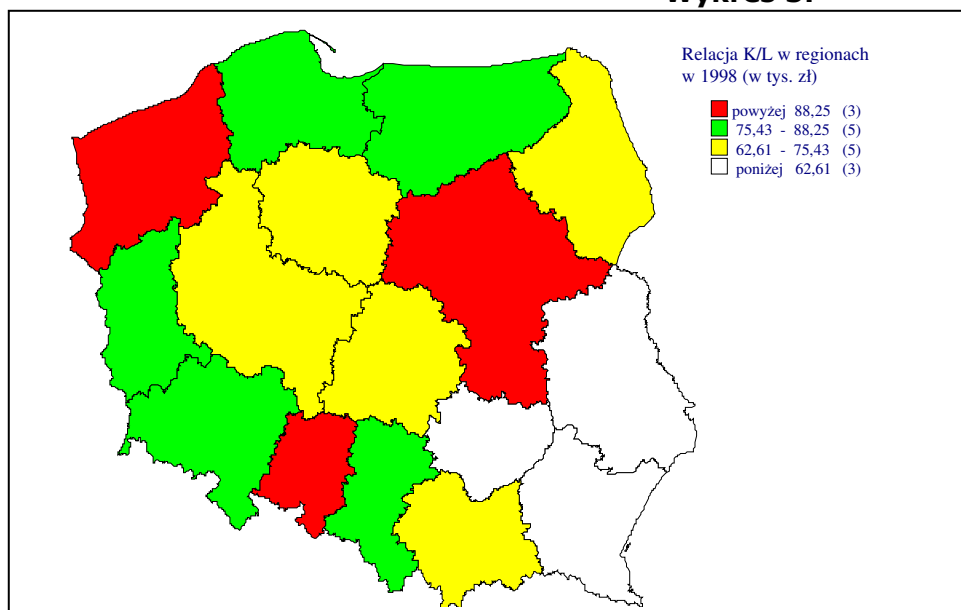
Czynniki sprzyjające uelastycznieniu rynku pracy to: zdywersyfikowana struktura gospodarki, niski udział zatrudnienia w rolnictwie oraz wysoki udział zatrudnienia w usługach, zwłaszcza biznesowych, wysoka dynamika zmian strukturalnych, wysoki poziom technicznego uzbrojenia pracy, wydajności pracy oraz kapitału ludzkiego. Pod tymi względami polskie regiony są znacznie zróżnicowane i to zróżnicowanie pogłębia się (wykresy 2, 3, 4).

Wykres 2. Odsetek pracujących objęty restrukturyzacją regionalnej struktury na rynku pracy w latach 1991-1998



Źródło: P. Kaczorowski A. Rogut, T. Tokarski: „Czy sektorowe zmiany strukturalne w Polsce mają charakter pozytywnego szoku podażowego?”

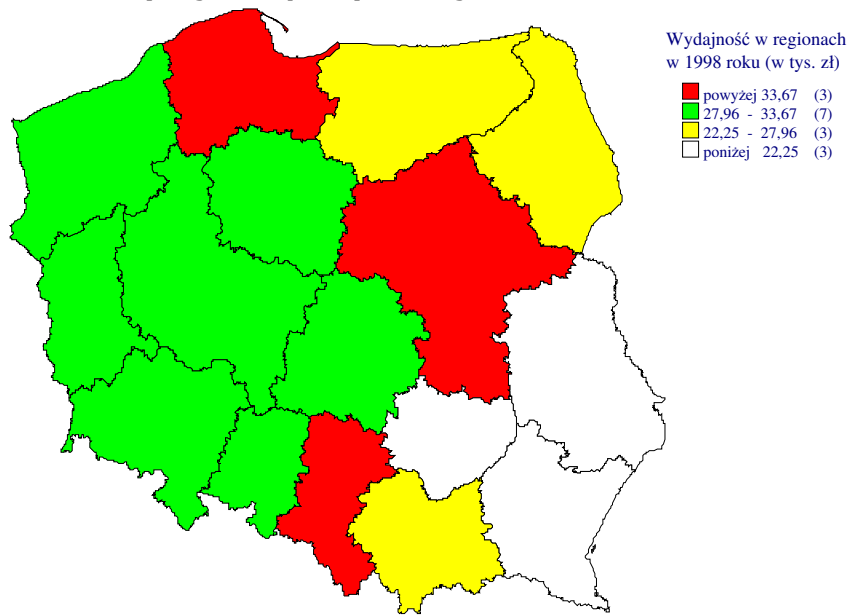
Wykres 3.



Techniczne uzbrojenie pracy w województwach w 1998 roku

Źródło: jak wyżej

Wykres 4.
Wydajność pracy w województwach w 1998 roku

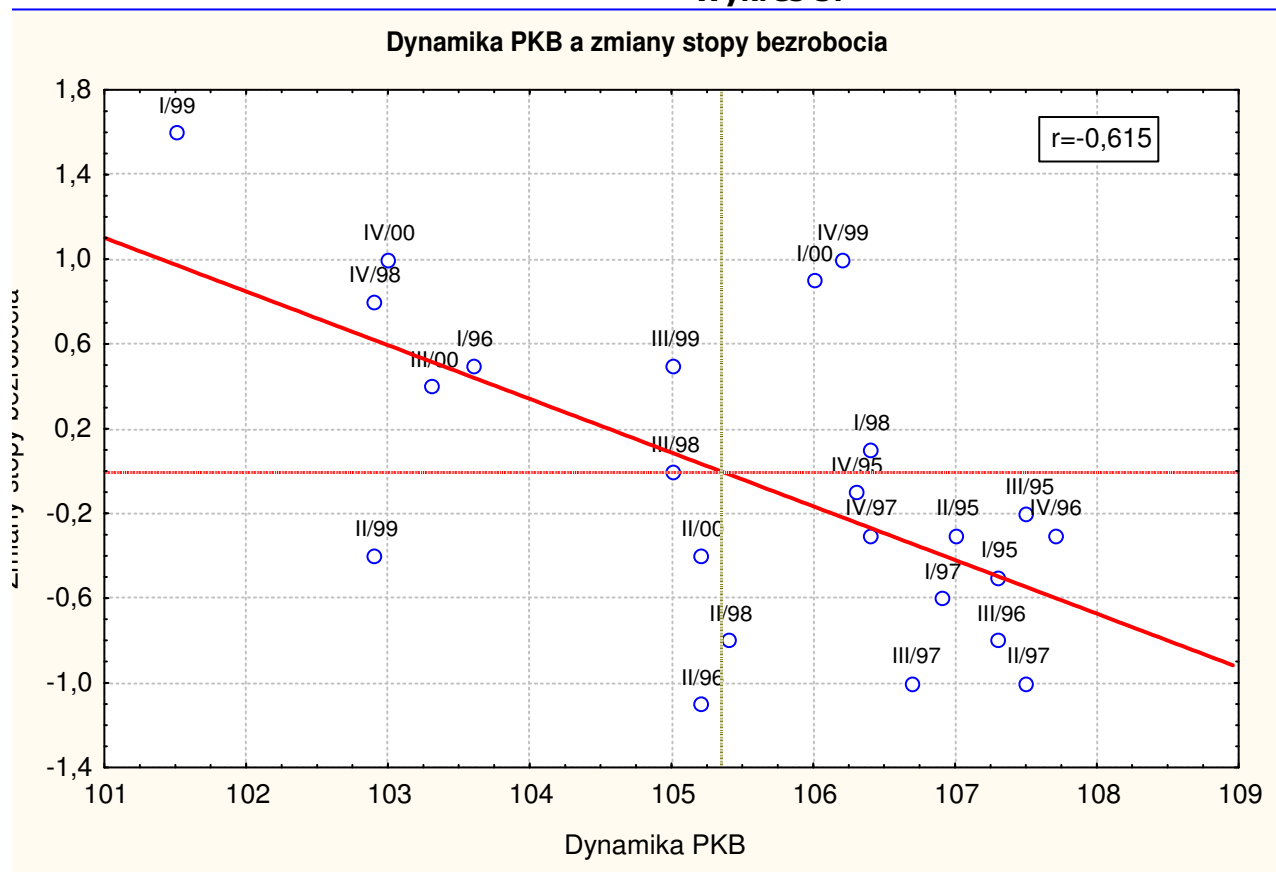


Źródło: jak wyżej

W niektórych regionach rolniczych (świętokrzyskie, podkarpackie, lubelskie) w latach 90. nastąpiło uwstecznienie struktury gospodarki, gdyż wzrósł w nich udział zatrudnienia w rolnictwie. Formalno-prawne uelastycznianie rynku pracy w takich regionach będzie prowadzić do wzrostu bezrobocia agrarnego i ich gospodarczej marginalizacji. W regionach o „przejściowej” strukturze gospodarki deregulacja rynku pracy będzie niewątpliwie przyspieszać korzystne zmiany strukturalne, ale początkowo będzie się to wiązać ze wzrostem bezrobocia. Tylko więc w regionach o nowoczesnej, zdywersyfikowanej strukturze gospodarki i wysokim poziomie kapitału ludzkiego można oczekiwać relatywnie szybkich efektów uelastycznienia przepisów regulujących zatrudnianie i zwalnianie pracowników.

Sama wysoka elastyczność rynku pracy nie powoduje więc automatycznie niskiego bezrobocia. Uelastycznienie rynku pracy warunkujące restrukturyzację prowadzi do i najczęściej prowadzi do okresowego wzrostu bezrobocia. To czy uda się je następnie ograniczyć ogólnie zależy od dynamiki i konkurencyjności nowych przedsięwzięć i przedsiębiorstw.

Odrębnej uwagi wymagają zagadnienia makroekonomiczne, które nader często komentowana są w kontekście rynku pracy w sposób uproszczony. Relacje zachodzące między wzrostem gospodarczym a stopą bezrobocia nie są liniowe. Dla każdej gospodarki można oszacować niezbędną dla wzrostu zatrudnienia stopę wzrostu gospodarczego. Przeprowadzone obliczenia wskazują, że aktualnie dla polskiej gospodarki próg stanowi stopa wzrostu rzędu 5,35% (wykres 5).

Wykres 5.

Źródło: „Polityka rynku pracy i rozwój zasobów ludzkich w strategiach rozwoju województw w kontekście przygotowań polski do absorpcji środków europejskiego funduszu społecznego” - obliczenia A. Sokołowski

Należy jednak podkreślić, że wysoka stopa wzrostu wywołuje silny impuls wzrostu zatrudnienia z pewnym opóźnieniem wynoszącym nawet rok. Jednakże doświadczenia krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej wskazują, że między nawet relatywnie wysokim wzrostem gospodarczym a spadkiem bezrobocia nie ma automatyzmu. Możliwy jest wysoki wzrost bez wzrostu zatrudnienia (*jobless growth*). Zjawisko to określane często jako „efekt histerezy” polega na utrzymywaniu się wysokiego poziomu bezrobocia z okresu recesji również w okresie poprawy koniunktury i wysokiego wzrostu.

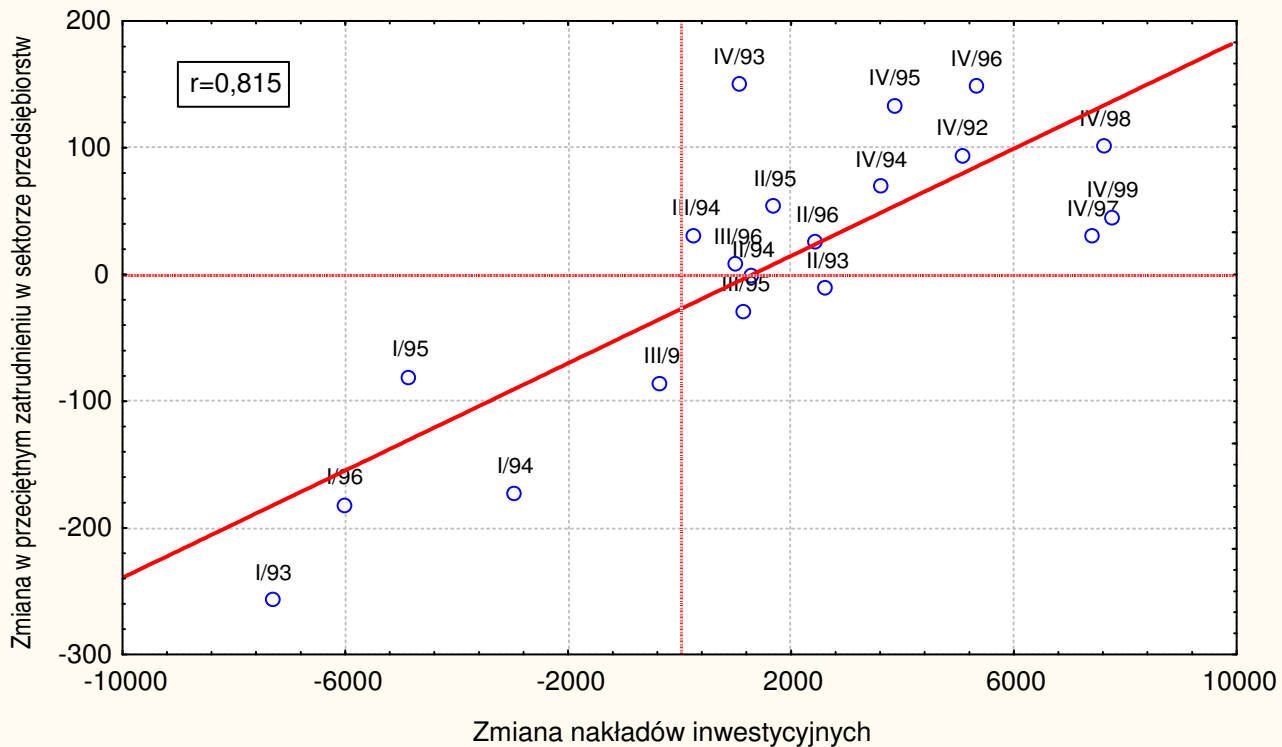
Jego wystąpieniu sprzyja niewątpliwie wykształcenie się „kultury bezrobocia”, w której pozostawanie bezrobotnym staje się społeczną normą i „sposobem na życie”. W polskich warunkach środowiska „żyjące na zasiłku” są coraz liczniejsze. Takie wzorce utrwalają się tym szybciej i silniej, czym bardziej instytucje rynku pracy zajmują się dostarczaniem bezrobotnym zasiłku a nie oferty pracy i kwalifikacji niezbędnych do skorzystania z niej. Nie jest przypadkiem, że dwie trzecie zasiłków dla bezrobotnych otrzymują mieszkańcy małych miast i terenów wiejskich. Ogólnie, „kulturze bezrobocia” sprzyja wysoki wskaźnik bezrobocia długookresowego. W tych regionach i subregionach, w których jest on szczególnie wysoki nie należy oczekiwać samoistnej poprawy sytuacji na rynku pracy, nawet przy bardzo wysokiej stopie wzrostu gospodarczego. Wymagają one – jak w przypadku obszarów popegeerowskich czy małych gmin górniczych – precyzyjnych działań aktywizujących.

W praktyce nie są nimi dotychczasowe programy specjalne rynku pracy, przede wszystkim zaś prace interwencyjne. Badania wykazują, że prowadzą one do zwiększenia sumy wypłacanych zasiłków. Mamy więc do czynienia z „efektem karuzeli”: podejmowanie pracy interwencyjnej jest sposobem odzyskania prawa do zasiłku. Tym bardziej, że udział w pracach interwencyjnych jest sygnałem zdecydowanie zniechęcającym potencjalnego pracodawcę.

Przeprowadzone badania statystyczne wskazują, że wzrost zatrudnienia jest silnie dodatnio skorelowany ze wzrostem inwestycji przedsiębiorstw (wykres 6) oraz wyraźnie słabiej i ujemnie skorelowany ze stopą kredytu refinansowego.

Wykres 6.

Zmiany w poziomie nakładów inwestycyjnych
a zmiany zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw



Należy jednak zachować ostrożność w ocenie skutków obniżki realnych stóp procentowych na poziom zatrudnienia. Zmniejszenie ceny kredytu będzie także oznaczać obniżenie ceny kapitału względem ceny pracy, co może zachęcać do substytucji pracy przez kapitał, zwłaszcza w sytuacji wzrostu płac realnych.

Z drugiej strony obniżenie ceny kredytu niewątpliwie przyczyni się do zwiększenia liczby nowych firm, które generują już około 50% miejsc pracy w polskiej gospodarce.

Wyważonego spojrzenia wymaga kwestia zależności między płacami i bezrobociem. Intuicyjnie przyjmuje się, że wysoki poziom i dynamika płac przyczyniają się do wysokiego bezrobocia. Dane dotyczące regionów tego nie potwierdzają. Województwa o najwyższych stopach bezrobocia charakteryzują się najniższymi zarobkami oraz najniższą dynamiką płac. Istotna przede wszystkim jest zależność między wydajnością pracy i płacami, która decyduje o kosztach pracy.

Elastyczność płac musi być jakoś ograniczona. Brak ograniczenia powodowałby taką sytuację jak w Rosji, gdzie co prawda rejestrowane bezrobocie jest bardzo niskie, ale utrzymało się bezrobocie ukryte w przedsiębiorstwach. W skrajnym przypadku pracownicy w ogóle nie są opłacani, ale ich wydajność jest znikoma.

W Polsce problemem jest nieadekwatność scentralizowanego systemu negocjacji dotyczących płac i układów zbiorowych względem wysoce zróżnicowanych regionalnych rynków pracy. W rezultacie wzrost płac w regionach ekonomicznie słabszych jest proporcjonalny do wzrostu ogólnokrajowego, pomimo, że w tych regionach wzrost produktywności pracy jest wyraźnie wolniejszy. W dodatku ten scentralizowany mechanizm negocjacji płacowych faktycznie od kilku lat nie działa. Tym bardziej więc rozsądne byłoby jego szybkie zastąpienie przez zdecentralizowany system negocjacji, w którym państwo nie byłoby stroną lecz arbitrem. Taki system niewątpliwie ułatwiałby dostosowywanie dynamiki płac do wzrostu wydajności pracy na poziomie mikro (firmy) i mezo (region).

Rozwiązania instytucjonalne rynku pracy generują często negatywne bodźce. Dotyczy to także relacji między różnymi kategoriami dochodów. Prawidłowe relacje powinny wyglądać następująco: granica ubóstwa < zasiłek dla bezrobotnych < płaca minimalna < przeciętne wynagrodzenie. Przy czym płaca minimalna powinna być odczuwalnie wyższa niż zasiłek, zaś wynagrodzenie przeciętne zdecydowanie wyższe niż płaca minimalna. Z tego punktu widzenia płaca minimalna jest zbyt niska w stosunku do zasiłku i zbyt wysoka w stosunku do płacy

przeciętnej. Negatywne bodźce wynikają również z nadmiernie wysokich świadczeń przedemerytalnych oraz możliwości łączenia tych świadczeń z zatrudnieniem.

Ogromnym obciążeniem dla pracodawców i budżetu państwa są zwolnienia chorobowe. „Ucieczka w chorobę” stała się dosyć powszechnym sposobem ochrony pracy.

Generalnie wszelkie osłonowe rozwiązania finansowe, które zachęcają pracowników do odejścia z pracy, niezależnie od tego czy finansuje je pracodawca czy budżet państwa, chronią tych, którzy odchodzą kosztem tych, którzy zostają. Jeżeli pakiety socjalne w przypadku zbiorowych redukcji miałyby zostać utrzymane, to nie w formie skumulowanego zasiłku dla zwalnianego pracownika, lecz w formie finansowego bodźca dla uzyskania przez niego nowego zatrudnienia (np. subsydiowane zatrudnienie w nowym miejscu pracy).

Zasadniczo środki finansowe związane z redukcją zatrudnienia i osłoną bezrobotnych powinny być uruchamiane z wyprzedzeniem i bezpośrednio w celu promocji nowego zatrudnienia a nie po fakcie i dla osłony socjalnej zwolnionego. Wymaga to jednak zmiany przepisów i innej logiki postępowania służb zatrudnienia, które zamiast pasywnego biura wypłaty zasiłków powinny być aktywnym inicjatorem przedsięwzięć promujących zatrudnienie. Trzeba przy tym pamiętać, że programy specjalne realizowane przez publiczne służby zatrudnienia są kosztowne i mało efektywne. Nie przynoszą one najczęściej trwałych rezultatów a jedynie doraźną poprawę wskaźników.

Postulowana liberalizacja (deregulacja) rynku pracy powinna polegać na uelastycznieniu umowy o pracę i form zatrudnienia. Nie ma pozbawiać pracownika wszelkiej ochrony prawnej, lecz umożliwiać pracodawcy szybkie reagowanie na zmiany zachodzące w gospodarce oraz dopasowywanie skali i form zatrudnienia do warunków rynku. Elastyczność ma przyczyniać się do lepszego dopasowania popytu i podaży na rynku pracy, sprzyjać podnoszeniu zatrudnialności pracowników a nie wyłącznie ich pozbywaniu się. Dzięki uelastycznieniu umowy o pracę i form zatrudnienia łatwiejsze i tańsze ma stać się w skali całej gospodarki wejście na rynek pracy.

Większość młodego pokolenia będzie mogła znaleźć pracę tylko poprzez samozatrudnienie. A to oznacza, że zamiast kształcenia do zawodu szkolnictwo powinno kształcić dla przedsiębiorczości. Jednocześnie pobudzanie przedsiębiorczości musi stać się pierwszoplanowym celem wszelkich gospodarczych działań administracji publicznej. Długofalowo najlepszym środkiem zwalczania bezrobocia jest inwestowanie w kapitał ludzki, czyli ogólnie edukację – wykształcenie i kwalifikacje przyszłych i obecnych pracowników.

Bariery wejścia na rynek pracy, w tym szczególnie absolwentów studiów wyższych, stanowią wciąż liczebniejsze i bardziej wpływowe korporacje zawodowe (np. w zawodach prawnych, ekonomicznych i medycznych). Ich przywileje i monopolistyczna pozycja powinny ulec ograniczeniu.

W propozycjach dotyczących rynku pracy pomija się możliwości, które dla zwalczania bezrobocia stwarza trzeci sektor – sektor organizacji pozarządowych i wolontariat. W „starych” krajach OECD sektor ten przeciętnie generuje ponad 5% całkowitego zatrudnienia pozarolniczego oraz blisko 30% całkowitego zatrudnienia w sektorze publicznym, a przy uwzględnieniu wolontariuszy wskaźniki te wynoszą odpowiednio 7 i 40%. Bariery rozwoju tego sektora w Polsce jest brak odpowiednich regulacji prawnych (ustawa o działalności pożytku publicznego), nad którą rząd „nieustannie” pracuje co najmniej od 1996 r.

Organizacje pozarządowe powinny też zostać głównymi realizatorami specjalnych programów promocji zatrudnienia i zwalczania bezrobocia, zleczanych na zasadzie konkursu ofert.

Modyfikowanie instytucji rynku pracy wymaga zrozumienia, że wśród „bezrobotnych” występują różne kategorie osób, podejście do których musi być odpowiednio zróżnicowane. Specyficzną kategorię stanowią absolwenci, w których przypadku uzasadnione jest publiczne subsydiowanie pierwszego zatrudnienia. Inną kategorię stanowią osoby, które utraciły pracę, ale aktywnie jej poszukują, w tym przekwalifikowują się. Pomoc dla nich powinna być wyraźnie zorientowana na uzyskanie zatrudnienia a nie osłonę socjalną. Natomiast z rejestru bezrobotnych powinny być wykluczane osoby, które w bezrobociu trwają i nic nie czynią by ten stan zmienić. W ich przypadku minimalna osłona socjalna musi zostać stowarzyszona z programami pobudzania aktywności i przywracania ogólnej zatrudnialności. Nie jest to jednak typowe zadanie instytucji pośrednictwa pracy, lecz raczej centrów pomocy rodzinie i organizacji pozarządowych.

System pośrednictwa pracy powinien zostać odbiurokratyzowany, poprzez jego komercjalizację. Urzędy pracy pośredniczą w obsadzeniu miejsca pracy w sektorze prywatnym tylko w przypadku około 3% przyjęć.

Bezpośrednie wspieranie zatrudnienia poprzez pomoc publiczną ma w Polsce ograniczony zakres. Przeznacza się na nią około 20% całkowitej pomocy publicznej, a więc około 0,25% PKB. Jednocześnie jednak formy tej pomocy są nieprzejrzyste i nieefektywne, czego jaskrawym przykładem jest funkcjonowanie PFRON oraz zakładów pracy chronionej. Z drugiej strony znacznie większy jest obszar pośredniego, ukrytego subsydiowania miejsc pracy w nieefektywnym sektorze publicznym, w następstwie nieskutecznego egzekwowania

różnorodnych zobowiązań finansowych zakładów pracy działających w tym sektorze. Mamy tu nadal do czynienia w wielkiej skali z „miękkim ograniczeniem budżetowym”, które wyklucza racjonalizację zachowań i efektywność gospodarowania.

Subsydiowane miejsca pracy powinny szczególnie powstawać w szeroko ujętych usługach społecznych. Generalnie przy tym największe perspektywy wzrostu zatrudnienia stwarza sektor usług. Z tego punktu widzenia szczególnego rozważenia wymaga kwestia ulg podatkowych dla usługodawców. Rzecz dotyczy zwłaszcza preferencyjnych stawek podatku VAT.

Subsydiowane miejsca pracy mogą też powstawać w rezultacie przyznawania przedsiębiorcom grantów inwestycyjnych, skojarzonych z realizacją programów rozwoju regionalnego i lokalnego. Takie rozwiązanie jest stosowane w szeregu krajach Unii Europejskiej.

W podsumowaniu powyższych uwag chciałbym sformułować trzy zasadnicze konkluzje na temat programu zwalczania bezrobocia:

1. Skuteczna promocja zatrudnienia i zwalczanie bezrobocia nie jest możliwe bez działań kompleksowych, obejmujących równoległe politykę gospodarczą, w tym jej wymiar regionalny i lokalny, zmiany instytucjonalne i programy specjalne.
2. Korygowanie błędnej polityki ekonomicznej i zaniechania zmian instytucjonalnych poprzez programy specjalne jest kosztowne i nieskuteczne, jest więc w istocie działaniem pozorowanym.
3. Przyjęcie i uruchomienie kompleksowego programu promocji zatrudnienia i zwalczania bezrobocia wymaga sprawnego dialogu społecznego, którego nie ma między innymi z powodu nie uregulowania kwestii reprezentatywności stron dialogu. Przedmiotem dialogu musi być także kwestia regulacji zbiorowych stosunków pracy. Szwankujący w praktyce model scentralizowanej trójstronności koliduje z wymogami dostosowań strukturalnych, które muszą zachodzić w naszej gospodarce, szczególnie w kontekście integracji europejskiej. Należy go zastąpić poprzez model zdecentralizowany, w którym państwo staje się arbitrem a nie stroną, i reprezentuje je zasadniczo sąd a nie rząd.