

Rozdział IV

Polityka wobec pracy w Polsce i w innych krajach

Wprowadzenie

Mimo że miejsca pracy powstają w firmach i instytucjach, a decydują o tym pracodawcy, to politykę w tej dziedzinie tworzą podmioty zewnętrzne wobec nich. Rząd i parlament określają warunki prawne, w których pracodawcy i pracownicy kształtują swe motywacje. Na szczeblu rządowym definiowane są warunki stabilności makroekonomicznej, które tworzą niezbędne podstawy motywacji do każdej aktywności. Także na tym szczeblu zapadają decyzje fiskalne – tworzone są systemy podatkowe, które sprzyjają tworzeniu pracy i systemy, które je „zabijają”. Bank centralny określa warunki dostępu do kapitału, a władze regionalne i lokalne oraz ich administracja mogą w bardziej lub mniej przyjazny sposób obchodzić się z przedsiębiorcami na swoim terenie, sprzyjając ich promowaniu lub przeciwnie – tworząc bariery. System edukacyjny oraz konkretne instytucje edukacyjne kształtują jakość zasobów ludzkich – wspomagając ich dostosowanie do wymogów rynku pracy lub je utrudniając.

W krajach postsocjalistycznych, w których dominująca rola i odpowiedzialność centralnego planisty za tworzenie programów rozwoju i ich realizację była oczywista – często nadal ma miejsce przenoszenie odpowiedzialności tego rodzaju, przede wszystkim na rządy, mimo funkcjonowania gospodarki rynkowej. W konsekwencji, gdy bezrobocie wzrasta do skali zagrażającej zrównoważonemu rozwojowi, gdy towarzyszą temu protesty i niepokoje społeczne, oczekiwanie rozwiązania problemu skierowane jest głównie do polityków i administracji rządowej. Tymczasem w gospodarce rynkowej z silnie zdecentralizowanymi strukturami władzy, odpowiedzialność za rozwój i tworzenie pracy spada na wielu uczestników życia gospodarczego i społecznego. Nie umniejsza to roli rządu w sferze tworzenia koncepcji regulacyjnych, prowadzenia polityki makroekonomicznej oraz odpowiedzialności za finanse publiczne. Jednak jego możliwości bezpośredniego oddziaływania na sferę mikroekonomiczną są mniejsze i bardziej pośrednie niż bezpośrednie.

Polityka wobec pracy nie zawsze tworzona jest świadomie i programowo. Wiele decyzji podejmowanych dla innego celu, wywołuje skutki w sferze zatrudnienia, jakich nie brano pod uwagę wcześniej lub lekceważono. Wiele decyzji dotyczących sfery finansowej, ekonomicznej, transportowej i komunikacyjnej oraz edukacyjnej – nie jest powiązanych z celami polityki zatrudnienia. Niejednokrotnie decyzje te nie odwołują się do dokładniejszej diagnozy sytuacji na rynku pracy, oceny jakości zasobów ludzkich czy oglądu różnych innych mierników wskazujących istotne w tej dziedzinie zaniedbania.

Podejście do podejmowania decyzji gospodarczych świadome skutków zatrudnieniowych nie jest – wbrew pozorom – oczywiste i proste. W tym rozdziale podjęta została próba identyfikacji oraz analizy polityki podstawowych podmiotów publicznych, które bezpośrednio i pośrednio wywołują skutki w sferze pracy, sprzyjając jej tworzeniu lub przeciwnie – wywołując czy utrzymując wysokie bezrobocie. Analiza obejmuje szczebel rządowy oraz samorządu terytorialnego w jego rozbudowanej strukturze.

A. Polityka rządów wobec pracy w Polsce

1. Ramy programowe

Istotnym problemem polityki rynku pracy w Polsce jest jej niska skuteczność w kontekście przygotowywanych i realizowanych całościowo lub fragmentarycznie programów oraz podejmowanych działań.

Rozpoczęta w 1989 r. transformacja gospodarki ujawniła problem bezrobocia w Polsce. Pierwsze decyzje parlamentarne miały na celu stworzenie systemu ochrony przed skutkami bezrobocia – przed groźbą zwolnień grupowych, przed brakiem dochodów w okresie pozostawania bez pracy. Kluczową dla polityki przeciwdziałania bezrobociu była i jest, zmieniana wielokrotnie ustawa o przeciwdziałaniu bezrobociu i zatrudnieniu, w ostatniej swojej wersji – ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która weszła w życie 1 czerwca 2004 r. Myślenie programowe o zintegrowanej polityce zatrudnienia nie było od samego początku oczywiste oraz wykonalne.

Doświadczenia pierwszej fali bezrobocia w Polsce (o charakterze transformacyjnym) zaowocowały różnymi poszukiwaniami – powstawały małe programy partyjne, domagano się robót publicznych (orientacja lewicowa oraz prawicowo-populistyczna), albo nakładów na edukację (to odniesienie występowało później i u wszystkich), albo warunków dla tworzenia miejsc pracy i wzmacniania rozwoju przedsiębiorczości (orientacja liberalna). Niekiedy, w politycznych deklaracjach, żądano gwarancji utrzymania miejsc pracy, także poprzez dotacje z budżetu państwa do przedsiębiorstw (orientacje lewicowe i populistyczno-prawicowe).

Dyskutowano na ten temat w środowiskach naukowych, ambicje polityczne ujawniał opracowany przez prof. M. Kabaja program z 1993 r. W tym samym czasie powstał pierwszy rządowy „Program przeciwdziałania bezrobociu” oparty na dobrej diagnozie sytuacji rynku pracy, próbujący integrować działania gospodarcze z edukacyjnymi oraz tymi, które leżały w sferze instrumentów ministra pracy. Istotnym elementem jego zadań było ożywienie aktywnej polityki wsparcia wobec osób bezrobotnych poprzez rozwój pośrednictwa pracy, kluby pracy i zwrócenie uwagi na potrzebę poprawy infrastruktury edukacyjnej dorosłych. Przyjmowany w 1995 r. program wspierania powstawania produktywnych miejsc pracy jeszcze mocniej odnosił się do wyzwań ekonomicznych, pożytkując zresztą rezultaty wzrostu gospodarczego już wówczas widocznego. Połowa lat 90. była również intensywnym okresem wzmacniania służb zatrudnienia oraz rozwoju ośrodków wspierania przedsiębiorczości i fundacji rozwoju regionalnego, a także ośrodków doradztwa zawodowego – z pożyczki Banku Światowego.

W styczniu 2000 r. rząd przyjął *Narodową Strategię Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich*, pierwszy dokument pisany według założeń metodologii Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ) – w odniesieniu do czterech filarów tej strategii – oraz z miernikami efektywności realizacji programu i podkreśleniem wagi poprawy wskaźnika zatrudnienia.

Ten dobry dokument szybko jednak stracił na znaczeniu, mimo że formalnie obowiązuje do dziś. Zmieniły się bowiem założenia makroekonomiczne. Polska gospodarka zeszła ze ścieżki szybkiego rozwoju, reforma administracyjna pozbawiła spójności działania służby zatrudnienia, ograniczone zostało tempo rozwoju małej przedsiębiorczości przez wzrost obciążeń podatkowych i pozapłacowych kosztów pracy dla podmiotów o najniższych przychodach. Na rynek pracy zaczęły wchodzić roczniki wyżu demograficznego – te, nieobjęte jeszcze reformą edukacyjną. Druga fala bezrobocia w Polsce stała się faktem.

Dodatkowo – zachętę do rejestrowania się jako bezrobotni uzyskali ci wszyscy, którzy nie mieli innego sposobu, by mieć dostęp do systemu ochrony zdrowia po jego reformie w 1999 r. To zresztą jeden z przykładów braku integracji polityki rynku pracy, skoro decyzja z jednego segmentu funkcjonowania polityki społecznej, mogła tak negatywnie wpłynąć na sytuację na rynku pracy (szacuje się, że około 300-400 tys. osób zawyżyło w ten sposób statystykę bezrobocia – z informacji MPiPS z 2001 r.).

Przywołane programy, łącznie z *Przedsiębiorczością – rozwojem – pracą* (luty 2002 r.) oraz *Planem działań prozrostowych w latach 2003-2004* z początku lipca 2003 r. – odegrały swoją rolę.

Aczkolwiek trzeba przyznać, że najgłębszym, w sensie diagnozy i ujęcia wniosków z niej wynikających, jest dokument przygotowany w związku z wejściem do UE i ramami dla absorpcji środków z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) – czyli *Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006* (SPO RZL).

Ewolucja polityki rynku pracy w Polsce

Oceniając sytuację na polskim rynku pracy pod kątem osi programowych dominujących nie tyle w deklaracjach i dokumentach, co w praktyce działania, można polską politykę rynku pracy po 1989 r. scharakteryzować następująco.

W początkowych latach dominowały działania osłonowe: około 80% bezrobotnych miało prawo do zasiłku i to w wysokości związanej z wcześniejszym wynagrodzeniem, na czas prawie nieokreślony (dzisiaj już tylko 15% i to w ściśle określonym okresie), obowiązkowy zasiłek dla bezrobotnego absolwenta szkoły wyższej stanowił 120% minimalnego wynagrodzenia, czyli zawierał motywację kompletnie nie odpowiadającą sygnałom płynącym z rynku. Uzupełnieniem polityki ochronnej była dezaktywizacja rzeszy pracowników, którzy przeszli na wcześniejsze emerytury. W pierwszych kilku latach transformacji było to 600 – 800 tys. osób. W połowie lat 90., wraz z wysokim tempem rozwoju gospodarczego wzmocniła się polityka aktywizacji, zmalało znaczenie polityki osłonowej, zaprzestano polityki dezaktywizacji, chociaż trzeba przyznać, że jednym ze sposobów zmniejszania rejestru bezrobotnych było stawianie im wymagań, by poprzez obecność w urzędzie pracy zgłaszali swoją gotowość do podjęcia pracy – co często zniechęcało wiele osób i pozwalało na ich wyrejestrowanie.

W końcu lat 90., kiedy polityka osłonowa (dostępność zasiłku dla bezrobotnego) straciła na znaczeniu, osłabły tendencje aktywizacyjne (by odradzać się dopiero od 2002 r. z wyraźnym akcentem na promocję aktywności i zatrudnienia, a nie ochronę zatrudnienia), wzrosła niepomiernie stymulacja dezaktywizacji. Ceną za spokój społeczny w procesach restrukturyzacji przestarzałych gałęzi przemysłu okazała się wysoka skala przyrostu świadczeń i zasiłków przedemerytalnych, co w efekcie doprowadziło do takiego wzrostu nakładów na te działania, iż ograniczona została możliwość prowadzenia polityki aktywizującej ze względu na szczupłość środków. Obrońcą polityki osłonowej oraz polityki ochrony zatrudnienia, a nie promocji tworzenia nowych miejsc pracy, były przez te wszystkie lata związki zawodowe.

Przedstawiony obraz tendencji w polityce rynku pracy (nie zawsze promowanych i realizowanych świadomie) rozwijał się odmiennie do kierunków wytyczanych w dokumentach programowych. Jest to zjawisko niebezpieczne z punktu widzenia efektywności stosowanych polityk rynku pracy oraz ich wiarygodności. Wydaje się, że wejście Polski do UE i podjęcie wyzwań ESZ, strategii integracji społecznej oraz innych programów Strategii Lizbońskiej – wymusi większą skuteczność formułowanej polityki zatrudnienia ze względu na metodę zarządzania przez cele oraz stosowane procedury monitorowania i wspólną z UE ewaluację programów, do czego Polska będzie musiała przywyknąć także w sferze rynku pracy.

Szukając przyczyn owej rozbieżności między deklarowanymi programami a realizowaną polityką dostrzec można kilka powodów.

Słabości polityki zatrudnienia i rynku pracy

Od samego początku transformacji cechą główną powstających dokumentów i realizowanych działań był brak kompleksowości. Oznaczało to nieumiejętność komponowania narzędzi tworzących politykę zatrudnienia w taki sposób, by uwzględniać wszystkie jej aspekty: począwszy od rezultatów funkcjonowania systemu edukacyjnego, przygotowującego zawodowo przyszłych pracowników zgodnie z potrzebami rynku pracy i pozwalającego na zmianę kwalifikacji w ciągu trwania kariery zawodowej, aż po wpływ wprowadzanych rozwiązań podatkowych i prawa pracy na tworzenie nowych podmiotów gospodarczych. Wiele decyzji gospodarczych miało charakter autonomiczny – przy ich podejmowaniu nie badano skutków dla rynku pracy, albo szacowano je nieodpowiednio, jak stało się to na przykład przy likwidacji PGR-ów, co było decyzją skądinąd konieczną.

Autonomizacja projektów edukacyjnych, podatkowych, restrukturyzacyjnych, prywatyzacyjnych, zmiany prawa pracy czy decyzji socjalnych (objęcie prawem do zasiłku w pierwszych miesiącach otwarcia rynku pracy wszystkich zgłaszających się po tzw. „kuroniówkę”) uniemożliwiła kompleksowe podejście do polityki zatrudnienia. Przeniosło się to na prace rządowe – dominację resortowych perspektyw spojrzenia i traktowanie problemów rynku pracy jako kwestii, za którą prawie całą odpowiedzialność ma ponosić minister właściwy ds. pracy.

Nie udało się także w procesie programowania polityki rynku pracy uaktywnić partnerów społecznych na tyle, by wyszli z roli konsultowanych w dialogu społecznym obserwatorów procesów zachodzących na rynku pracy i stali się aktywnymi uczestnikami uzgadnianych programów. Mimo kilku prób, nie powiodły się przedsięwzięcia zmierzające do zawarcia paktu na rzecz pracy, który miałby charakter swoistej umowy społecznej, która w sposób pakietowy i kompleksowy podejmowałaby wyzwania rynku pracy i budowała kompromis (godziła interesy) między reprezentacjami związkowymi, administracją, samorządem i pracodawcami. Jedynymi przykładami realnej współpracy partnerów społecznych w sferze programowania polityki rynku pracy były debaty i negocjacje, które w efekcie doprowadziły do przyjęcia ustawowych rozwiązań w sferze restrukturyzacji górnictwa (1998 r.), kolei (1999 r.), hutnictwa i przemysłu zbrojeniowego (2000 r.). Aczkolwiek, można dziś dyskutować, czy wielkie redukcje zatrudnienia w tych sektorach nie były okupione zbyt wysokimi kosztami socjalnymi i dezaktywizacją znacznych grup pracowników, bez uzyskania dostatecznie korzystnych (przeważających) efektów ekonomicznych prowadzonych przedsięwzięć. Partnerstwo związków zawodowych oraz związków pracodawców uległo zauważalnej poprawie w nowej dekadzie (2002 r.), kiedy to dostrzegając trudną sytuację na rynku pracy, znacznie bardziej odpowiedzialnie porozumiano się co do nowych przepisów Kodeksu pracy, uwzględniając potrzebę troski o pracę.

Drugą istotną słabością polskiej polityki zatrudnienia jest niedostatek instrumentów oraz brak stabilnych źródeł finansowania. Chodzi tu, z jednej strony – o możliwość zastosowania właściwych narzędzi, np. obniżenia (zaniechania, zwolnienia) podatków sprzyjających tworzeniu miejsc pracy oraz wpływanie na skalę obciążeń pozapłacowych w kosztach pracy. Ale z drugiej strony – chodzi również o zagwarantowanie środków na aktywną politykę rynku pracy finansowaną z Funduszu Pracy, dla którego składka od pracodawcy (obecnie w wysokości 2,45% od wynagrodzeń) jest zupełnie niewystarczająca i musi być uzupełniana dotacją z budżetu oraz pożyczkami bankowymi. Skala zadłużenia Funduszu Pracy w połowie 2004 r. wynosi powyżej 3 mld zł.

2. Prawo pracy

Dominacja sektora państwowego w gospodarce do 1989 r. oraz występowanie państwa w roli pracodawcy pośredniego względem wszystkich pracodawców bezpośrednich, pozwalała na realizację polityki pełnego zatrudnienia przy względnie niskich i spłaszczonych płacach. Narzędziem regulacji było prawie wyłącznie ustawodawstwo pracy. Autonomiczne regulacje stosunków pracy (układy zbiorowe pracy i inne porozumienia ze związkami zawodowymi) spełniały rolę marginesową. Podmiotem występującym w imieniu zakładów pracy nie były w tamtym czasie organizacje pracodawców, lecz organy państwa, a związki zawodowe nie stanowiły swobodnie kształtowanej reprezentacji świata pracy. System prawa pracy cechował więc skrajny etatyzm. Umowa o pracę była w zasadzie umową adhezyjną – pracownik mógł przystąpić do zatrudnienia bądź nie, ale nie mógł negocjować warunków umowy. Ustawodawca kładł nacisk na związanie pracownika z zakładem pracy i przeciwdziałanie fluktuacji oraz na formalną stronę dyscypliny pracy. Nadopiekuńczość państwa w dziedzinie socjalnej równoważyła deficyt wolności w stosunkach pracy.

Zmiany indywidualnego prawa pracy

W zakresie zmian indywidualnego prawa pracy Po 1989 r. można wyodrębnić trzy etapy, w których przeważały różne priorytety, częściowo pozostające ze sobą w sprzeczności.

Pierwszy etap, obejmujący lata 1989-1996, charakteryzowało przyjęcie kilku ustaw pozako-deksowych, ale o dużym ciężarze gatunkowym dla kształtowania sytuacji na rynku pracy. Potrze-

ba uchwalenia tych ustaw wiązała się ściśle z procesem transformacji. Z jednej strony – chodziło o ułatwienie przedsiębiorstwom pozbywania się nadwyżek rąk do pracy, z drugiej zaś – o zapewnienie dodatkowych świadczeń i innych gwarancji dla osób zwalnianych oraz dla pracowników nie otrzymujących należnych wynagrodzeń z powodu trudnej sytuacji przedsiębiorstwa. Definicja zwolnień grupowych rozszerzała się z czasem na inne zwolnienia z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy. Trwałym elementem ówczesnych regulacji stał się obowiązek negocjowania zwolnień z reprezentacją pracowników i wydanie regulaminu zwolnień – nawet jeśli jest to była jednostronna decyzja pracodawcy, bo nie udało się zawrzeć porozumienia. Nowym już elementem procedury zwolnień jest obowiązek notyfikacji informacji i regulaminu zwolnień w urzędzie pracy, poprzedzający późniejszą możliwość zwolnienia pracowników. Częścią składową tego modelu działania są rekompensaty z tytułu zwolnienia – tzw. odprawy.

Drugi etap, obejmujący lata 1996-2002, został zapoczątkowany wejściem w życie nowelizacji Kodeksu pracy (Kp) z 2 lutego 1996 r., a zakończył się z chwilą wejścia w życie kolejnej nowelizacji z 26 lipca 2002 r. Nowelizacja z 1996 r. miała na celu m.in. dostosowanie przepisów do warunków gospodarki rynkowej i rozwiązań międzynarodowych. Zwiększała również rolę umowy o pracę przez przyjęcie założenia, iż można nią kształtować sytuację stron stosunku pracy w sposób nie pogarszający sytuacji pracownika względem przepisów prawa pracy. Tym samym przepisy te uznano za normy minimalne względem postanowień umownych. Wydatnie rozszerzono też niektóre uprawnienia pracownicze, np. w dziedzinie urlopów. Przedłużeniem tendencji do podwyższania uprawnień pracowniczych w następnych latach były zwłaszcza nowelizacje Kp – pierwsza z 1999r. wydłużająca od 1 stycznia 2001 r. normy urlopów macierzyńskich (następnie skrócone do wymiarów pierwotnych) – w tym przypadku powołano się na prorodzinne cele w polityce prawa pracy – oraz druga nowelizacja Kp z 2001 r. wprowadzająca 5-dniowy tydzień pracy oraz skracająca docelowo (z dniem 1 stycznia 2003 r.) tygodniową normę czasu pracy do 40 godzin.

Trzeci etap, liczony od chwili wejścia w życie nowelizacji Kodeksu pracy – lipiec 2002 r. – charakteryzuje częściowa redukcja uprawnień i gwarancji pracowniczych. Na przykład ograniczone zostało stosowanie przepisów o zwolnieniach grupowych do firm zatrudniających powyżej 20 osób, a w przypadku dużych przedsiębiorstw dodatkowo obniżono progi ilościowe.

Przyczyną wystąpienia tendencji deregulacyjnej, odmiennej od dotychczasowej tradycji, była nasilająca się presja organizacji pracodawców na obniżenie kosztów pracy i uelastycznienie prawa pracy, większą swobodę zwalniania i zatrudniania, mniejsze koszty administracyjne, swobodniejszą organizację czasu pracy w celu poprawy sytuacji na rynku pracy. Służyło temu również zniesienie wszelkich (do czasu uzyskania przez Polskę członkostwa w UE) barier zatrudnienia na podstawie umów na czas określony.

Elastyczność po polsku

Jest paradoksem, że wysokie bezrobocie, trwające w Polsce już wiele lat, nie przyspieszyło skutecznej debaty na temat wzrostu elastyczności prawa pracy. Odróżniać oczywiście należy elastyczność skrajną, której zwolennicy nie widzą potrzeby żadnego prawnego porządkowania sfery relacji pracownik-pracodawca, od elastyczności, dla której charakterystyczna jest swoboda dopasowywania warunków pracy, zatrudniania, zwalniania i organizacji pracy, do realnych możliwości pracodawcy, ale też i budowania jego przewagi konkurencyjnej na rynku. Oprócz nawyków z poprzedniej epoki, które po 1989 r. umocniły się usztywniając Kodeks pracy w sferze regulacji warunków zatrudnienia (godziny nadliczbowe, obowiązkowy minimalny czas odpoczynku w trakcie pracy, tygodniowa liczba godzin w normalnym trybie, urlopy, wynagrodzenia za dni nierobocze i określanie płacy minimalnej) – to właśnie obawy transformacyjne wprowadziły, już po 1989 r., zapisy dodatkowo wzmacniające regulacje dotyczące warunków zwalniania: środki ochrony prawnej pracowników, powody zwolnień, procedury zwolnień indywidualnych i grupowych, okresy wypowiedzeniowe i wysokość odpraw. Nowe, bardziej elastyczne formy zatrudnienia z powodu zacofania w rozwoju cywilizacyjnym (opóźnienia w transferze nowych technologii i nowych wzorów organizacji pracy) przyjmowały się bardzo powoli, uzyskując z czasem niewielkie ramy prawne. Dopiero w 2002 r., po intensywnych dyskusjach, udało się wprowadzić kilka znaczących zmian do prawa pracy sprzyjających jego uelastycznieniu:

- wprowadzono wyraźniejsze rozróżnianie firm małych i większych – zmniejszając stosowanie w nich regulaminów oraz ograniczenie tworzenia funduszu socjalnego i zasady zwolnień grupowych;

- wydłużono okresy rozliczania czasu pracy oraz godzin nadliczbowych, obniżając skalę wypłat z tego tytułu;
- wprowadzono większą swobodę organizacji czasu pracy, także grupowej;
- wprowadzono możliwość pracy na zastępstwo bez nadmiernych zobowiązań dla pracodawcy z tego tytułu;
- skrócono okres przeznaczony na negocjacje warunków zwolnienia grupowego oraz połączono odprawy z tego tytułu ze stażem pracy w konkretnym zakładzie pracy;
- uporządkowane zostały warunki prawne outsourcingu zatrudnienia oraz zatrudniania pracowników z agencji pracy czasowej (choć kolejne nowelizacje mogą ograniczyć skalę stosowania tego instrumentu);
- zlikwidowano na okres poprzedzający wejście do UE (skrócony latem 2002 r. do 1 maja 2004 r.) obowiązek zatrudnienia na czas nieokreślony pracownika, z którym zawierana jest trzecia umowa o pracę (przyniosło to radykalny wzrost zatrudnienia terminowego);
- uznano dni poszukiwania pracy przez pracownika za niepłatne przez pracodawcę.

Nie był to cały pakiet, jaki pracodawcy postulowali w debacie, ale przyjęty zakres zmian w nowej ustawie istotnie zwiększył poziom elastyczności pracy w Polsce, aczkolwiek efekty tego nie są jeszcze statystycznie identyfikowalne. Dlatego indeks regulacji warunków zatrudnienia stosowany w porównaniach międzynarodowych jest nadal relatywnie wysoki. Indeks ten mierzony w skali od 0 do 100 wynosi w Polsce 92, w Czechach – 63, w Wielkiej Brytanii 42 (dane za: The World Bank 2003). W innych pracach porównawczych ocenia się jednak, że prawna ochrona zatrudnienia nie była bardzo wysoka (Riboud i inni 2001). Nawet jeśli w porównaniu z krajami UE (Portugalia, Włochy, Niemcy) regulacja stosunków pracy w Polsce nie jest najwyższa, to trzeba zadać kluczowe pytanie: jaka skala elastyczności jest polskiemu rynkowi pracy potrzebna, biorąc pod uwagę zarówno możliwości akceptacji jej przez pracowników i ich reprezentantów, ale też i konieczność działań na rzecz podwyższenia konkurencyjności polskiej gospodarki i odrobienie przez nią dystansu wobec szybko rozwijających się gospodarek innych krajów.

Zmiany w prawie pracy nie są wprawdzie zasadnicze dla poprawy warunków tworzenia pracy, mogą co najwyżej wspierać prozatrudnieniową politykę gospodarczą państwa w innych obszarach: podatkową, kursów walutowych, stóp procentowych, ale powinny być konsekwentne. Na uwagę zasługuje fakt, że dotychczasowe procesy restrukturyzacyjne okupione znacznymi zwolnieniami pracowników dokonały się przed wprowadzonymi w 2002 r. zmianami Kodeksu pracy¹. Większe znaczenie w ocenie słabości polityki wspierania pracy mają inne czynniki. Problem polega na tym, że czynników tych jest wiele, co powoduje, że skumulowany efekt jest wysoce niekorzystny.

Ograniczając w 2002 r. uprawnienia pracownicze nie udało się usunąć głównych czynników windujących pozapłacowe koszty pracy (szczególnie finansowanego przez pracodawców ryzyka choroby pracownika) oraz nie dość konsekwentnie uprzywilejowano małych i średnich pracodawców, wobec których przepisy prawa w porównaniu z możliwościami dużych firm, są zbyt rygorystyczne.

Niespójność prawa pracy pogłębianą jest niekiedy mechaniczną implementacją dyrektyw UE, z czym mamy zwłaszcza do czynienia w ramach tzw. „europejskiej nowelizacji Kodeksu pracy” będącej w ciągu 2003 r. w toku prac parlamentarnych. Przyjęcie tej nowelizacji oznacza „wychylenie wahadła” w stronę przeciwną niż ta, ku której zmierzała lipcowa nowelizacja polskiego Kp z 2002 r.

Indywidualne stosunki pracy (Polska – UE – harmonizacja prawa)

Przepisy wspólnotowe (Dyrektywa 91/533/EC) nakładają na pracodawcę obowiązki w zakresie dokumentowania stosunku pracy. Pracodawca musi poinformować pracownika o zasadniczych elementach umowy o pracę lub stosunku pracy. Informacje te powinny zostać przekazane pracownikom w formie pisemnej nie później niż dwa miesiące po rozpoczęciu pracy przez pracownika. Ponadto pracodawca, w przypadku skierowania pracownika do pracy w państwie nie będącym członkiem UE, ma obowiązek dostarczenia pracownikowi informacji na temat czasu wykonywania pracy i waluty, w której będzie wypłacane wynagrodzenie w czasie wykonywania pracy za granicą. O ja-

¹ Elastyczność zatrudnienia mierzona ruchem zatrudnionych była dotychczas w Polsce niska (dla lat 1998-2002 średnia skala odchodzenia z danego miejsca pracy wynosiła kwartalnie 3,7%, a rocznie odpowiednio 14,8% - Socha/Sztanderska/Grotkowska 2004).

kichkolwiek zmianach dotyczących informacji, o których była mowa wyżej, pracodawca jest obowiązany powiadomić pracownika na piśmie przy najbliższej okazji, nie później jednak niż miesiąc po wejściu w życie tych zmian.

Prawo polskie będzie zgodne z regulacjami wspólnotowymi z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Kp) oraz o zmianie niektórych innych ustaw (1 stycznia 2004 r.).

Zmiany dotyczą:

- uwzględnienia w treści umowy o pracę danych o stronach stosunku pracy, rodzaju umowy, dacie jej zawarcia oraz warunkach pracy i płacy (w szczególności: strony umowy, data zawarcia umowy, wynagrodzenie za pracę odpowiadające rodzajowi pracy, ze wskazaniem składników wynagrodzenia, wymiaru czasu pracy) – art. 29 par. 1,
- pisemnej formy zawarcia umowy (termin potwierdzenia przez pracodawcę rodzaju umowy o pracę i warunków zatrudnienia, jeżeli umowa nie została zawarta na piśmie – art. 29 par. 2),
- zapewnienia pracownikowi dodatkowej pisemnej (nie później niż w ciągu 7 dni od dnia zawarcia umowy) informacji dotyczącej warunków zatrudnienia wynikających z przepisów prawa pracy (dobowa i tygodniowa norma czasu pracy, częstotliwość wypłaty wynagrodzenia, urlop wypoczynkowy, długość okresu wypowiedzenia oraz, jeżeli pracodawca nie ma obowiązku ustalenia regulaminu pracy, dodatkowo o porze nocnej, częstotliwości i terminie wypłaty wynagrodzenia oraz przyjętym sposobie potwierdzania przez pracowników przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności) – art. 29 par. 3,
- zastrzeżenia formy pisemnej dla każdej zmiany warunków umowy o pracę, zagwarantowania pracownikom zatrudnionym na innej podstawie niż umowa o pracę takiej samej ochrony w zakresie dokumentowania warunków zatrudnienia, z jakiej korzystają pracownicy świadczący pracę na podstawie umowy o pracę.

Regulacje wspólnotowe przewidują także minimalne standardy w zakresie: tygodniowego wymiaru czasu pracy, okresów dziennego i tygodniowego wypoczynku, wymiaru płatnych urlopów rocznych, jak również pewne wymogi w zakresie ustalania przez pracodawców harmonogramu pracy oraz stosowania przerw w pracy. Przepisy wspólnotowe regulują pracę nocną i zmianową oraz nakładają na pracodawcę obowiązek zapewnienia pracownikom pracującym w nocy bezpłatnych badań lekarskich oraz przeniesienia ich do pracy dziennej w przypadku problemów zdrowotnych związanych z pracą nocną.

Wyłączone zostały m.in. prace wymagające zapewnienia ciągłości usług lub produkcji, działalności, gdzie występuje zmienne zapotrzebowanie na pracę (zwłaszcza w rolnictwie, turystyce, usługach pocztowych), w odniesieniu do osób pracujących w transporcie kolejowym przy spełnieniu określonych prawem wspólnotowym warunków, przy pracach związanych z ochroną osób i mienia, w odniesieniu do pracowników samodzielnych, których czas pracy nie może być zmierzony, albo którzy sami decydują o godzinach pracy, w odniesieniu do sytuacji, gdy miejsce pracy jest znacznie oddalone od miejsca zamieszkania lub jeżeli różne miejsca pracy pracownika są od siebie oddalone, w odniesieniu do stażystów lekarskich oraz w innych sytuacjach i do innych działalności wymienionych w prawie wspólnotowym. Ponadto, przepisów ogólnych nie stosuje się, jeżeli inne regulacje wspólnotowe przewidują bardziej szczegółowe rozwiązania.

Prawo polskie będzie zgodne z regulacjami wspólnotowymi z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kp oraz o zmianie niektórych innych ustaw (1 stycznia 2004 r.).

Nowelizacji Kp, przewiduje m. in. następujące rozwiązania:

- odpoczynek dzienny powinien trwać nieprzerwanie co najmniej przez 11 godzin w ciągu 24 godzin (art. 132 par. 1), 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku w każdym tygodniu (art. 133 par. 1),
- każdemu pracownikowi pracującemu dłużej niż 6 godzin przysługuje przerwa co najmniej 15 minut, wliczana do czasu pracy – art. 134,
- maksymalną normę tygodniowego czasu pracy – 8 godzin na dobę, przeciętny czas pracy nie przekracza 48 godzin w okresie rozliczeniowym nie mogącym przekraczać 4 miesięcy; należy podkreślić, że norma ta obejmuje również godziny nadliczbowe – art. 129. par. 1 oraz art. 131 par. 1,
- wprowadzenie minimalnego rocznego urlopu wypoczynkowego w wymiarze 4 tygodni, który nie może zostać zastąpiony żadnymi innymi świadczeniami, z wyjątkiem sytuacji, gdy stosunek pracy ustaje – art. 154 par. 1 oraz art. 171 par. 1,
- wprowadzenie kategorii pracowników pracujących w nocy – art. 151⁷, definicję oraz przepisy o charakterze ochronnym,
- nałożenie na pracodawców obowiązku takiego organizowania pracy, którego celem będzie łagodzenia skutków monotonii pracy i z góry określonego tempa pracy – szczególnie poprzez stosowanie przerw w pracy – art. 94 pkt 2a.

Zbiorowe prawo pracy

W zakresie zbiorowego prawa pracy tendencją dominującą po 1989 r. było stworzenie modelu odpowiadającego cywilizowanym standardom stosunków przemysłowych. Zadanie to spełniały częściowo trzy uchwalone jednocześnie w maju 1991 r. ustawy: o związkach zawodowych, organizacjach pracodawców oraz o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Stworzono podstawy prawne zakładania i działania autentycznych i autonomicznych reprezentacji pracy i kapitału. Zbudowano podstawy pokojowego i uzgadnianego przez strony sposobu rozwiązywania konfliktów i sporów zbiorowych z wykorzystaniem procedur koncyliacji, mediacji i arbitrażu. W rozwiązywaniu ponad 40% konfliktów biorą udział mediatorzy z eksperckiej, uzgadnianej z partnerami społecznymi, listy mediatorów ministra pracy.

Natomiast dopiero w 1994 r. dokonano zasadniczej rewizji działu jedenastego Kodeksu pracy, odnoszącego się do układów zbiorowych pracy. Myślą przewodnią tej nowelizacji (dopełnionej w listopadzie 2000 r.) było rozszerzenie wolności układowej, co dotyczyło zwłaszcza aspektu przedmiotowego (zakres spraw, które mogą być objęte rokowaniami zbiorowymi) oraz swobody określania szczebla prowadzenia rokowań.

Mimo stworzenia podstaw prawnych uwzględniających m.in. pluralizm związkowy, system układowych rokowań zbiorowych, wzbogacony od 2001 r. dodatkowo przez ustawę o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, nie spełnia wszystkich oczekiwań. Przyczyną jest brak „tworzywa” dla rokowań zbiorowych w sytuacji, gdy pracodawcy oceniają ustawowy poziom praw pracowniczych jako wygórowany, a więc nie pozostawiający miejsca na regulację układową. Ponadto aż do decyzji Trybunału Konstytucyjnego z jesieni 2002 r. nie istniała prawna możliwość faktycznego wypowiedzania układu zbiorowego pracy w sposób skuteczny – co odwodziło pracodawców od chęci negocjowania układów tam, gdzie ich wcześniej nie było. Zmiany w kodeksie z 2002 r. dają też możliwość czasowego zawieszania układu – jeśli strony się na to zgodzą w określonych, trudnych warunkach ekonomicznych firmy.

W polityce kształtowania zbiorowego prawa pracy jeszcze niedawno głównym problemem była słabość strony pracodawców wobec strony związkowej, co czyniło powstałe regulacje niezrównoważonymi pod względem interesów obu stron świata pracy. Obecnie mamy do czynienia z dramatycznym spadkiem uzwiązkowienia pracowników (szerzej na ten temat w rozdziale V), co powoduje, że ta strona związkowa traci swój realny status. Powołanie instytucji rady zakładowej stanowi w tych warunkach postulat (także ze strony UE) uzasadniony obecną fazą przemian.

Polska a UE – harmonizacja zbiorowego prawa pracy

Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do zapewnienia udziału pracowników w podejmowaniu decyzji dotyczących przedsiębiorstwa, czyli do tzw. partycypacji pracowniczej. Problem partycypacji pracowniczej występuje w prawie wspólnotowym na trzech płaszczyznach.

Po pierwsze, prawo wspólnotowe reguluje kwestie informacji i konsultacji pracowników w przedsiębiorstwach działających na skalę wspólnotową (Dyrektywa 94/45/WE). Dotyczy to przedsiębiorstwa lub o grupy przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym (koncerny), które spełniają kryteria określone w przepisach wspólnotowych. Mają one obowiązek utworzenia – w drodze negocjacji z przedstawicielami pracowników – europejskiej rady zakładowej lub alternatywnych procedur informacji i konsultacji pracowników.

Po drugie, we Wspólnocie zostały ustanowione ogólne ramy w zakresie informacji i konsultacji pracowników w przedsiębiorstwach i zakładach krajowych na obszarze UE (Dyrektywa 2002/14/WE). Państwa członkowskie UE mają obowiązek przyjęcia w przedsiębiorstwach i zakładach, spełniających określone w prawie wspólnotowym kryteria, praktycznych rozwiązań służących realizacji prawa pracowników do informacji i konsultacji (państwa członkowskie zostały zobowiązane do wdrożenia tej dyrektywy do 23 marca 2005 r.).

Po trzecie, przepisy wspólnotowe regulują kwestie zaangażowania pracowników w sprawy europejskich spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, tzw. spółek europejskich – SE (*Societas Europaea*). W spółkach europejskich istnieje obowiązek ustalenia – w drodze negocjacji z przedstawicielami pracowników spółek – warunków zaangażowania pracowników w SE. (Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wdrożenia tej dyrektywy do 8 października 2004 r.).

W celu realizacji prawa pracowników do informacji i konsultacji w Polsce uchwalono ustawę z 5 kwietnia 2002 r. o europejskich radach zakładowych. Określono w niej zasady tworzenia i funkcjonowania rad zakładowych oraz sposoby informowania pracowników i konsultacji z pracownikami w przedsiębiorstwach i grupach przedsiębiorstw, których działalność ma zasięg wspólnotowy. Ustawa wejdzie w życie w dniu wejścia Polski do UE.

W prawie wspólnotowym zostały również odrębnie uregulowane kwestie partycypacji pracowniczej w odniesieniu do niektórych aspektów prawa pracy, dotyczy to zwłaszcza zwolnień grupowych. Pełną harmonizację prawa z postanowieniami Dyrektywy 98/59/WE zapewnia ustawa z 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników (D. U. z 22 maja 2003r. nr 90, poz. 844) wchodzącą w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.

Regulacje dot. ochrony pracowników w przypadku transferu przedsiębiorstw (Dyrektywa 2001/23/WE) zostały zawarte w art. 23¹ Kodeksu pracy oraz art. 261 ustawy o związkach zawodowych.

3. Polityka płac

Na płace można spojrzeć z dwóch stron. Są one czynnikiem determinującym tworzenie i utrzymanie miejsc pracy, co w społeczeństwach cierpiących na wysokie bezrobocie staje się problemem pierwszorzędym. Z drugiej strony, są środkiem zaspokajania materialnych potrzeb osób zatrudnionych najmniej i współokreślają podział PKB. Płace – poza czysto ekonomicznym oddziaływaniem – kształtują spokój społeczny oraz wpływają na spójność społeczną.

Na pierwszy plan wybija się kwestia współoddziaływania płac i tworzenia miejsc pracy. Z tego punktu widzenia istotna jest analiza polityki kształtowania wynagrodzeń oraz ich zmiany w relacji do produktywności.

Opodatkowanie płac

Celem początkowych zmian legislacyjnych było zastąpienie administracyjnych i politycznych decyzji o zatrudnieniu przez parametry ekonomiczne (głównie rynkowy poziom płac), ale trzeba było wziąć pod uwagę, że – szczególnie w pierwszym okresie transformacji – poziom i zróżnicowanie płac w małym stopniu zależały od mechanizmu rynkowego. Dużą rolę natomiast odgrywały mechanizmy odziedziczone po nierynkowej przeszłości – głównie indeksacyjne – będące efektem partykularnego przetargu grup pracowniczych. Dopiero z czasem mogły się wykształcić typowe dla warunków rynkowych mechanizmy – i w ślad za nimi proporcje płac.

Na początku lat 90. polityka płac właściwie nie istniała jako samoistna część państwowej polityki gospodarczej. Działania w tej sferze ukierunkowano przede wszystkim na zmniejszenie wpływu płac na generowanie inflacji. W 1990 r. dla powstrzymania wzrostu płac zastosowano silnie restrykcyjny podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń (był on składnikiem planu stabilizacyjnego). Uwolnienie cen w czasie, gdy rozmiary popytu gospodarstw domowych i przedsiębiorstw były znacznie większe od możliwości wytwórczych gospodarki (odziedziczony po poprzednim systemie tzw. nawis inflacyjny), musiało prowadzić do znacznego wzrostu cen. Wzrost cen zaś wywoływał wzrost płac. Kilkusetprocentowe opodatkowanie wypłat wynagrodzeń w przypadku przekroczenia limitu sprawiło, że inflacyjna spirala ceny-płace została przerwana. Był to zatem efektywny instrument polityki antyinflacyjnej.

Podatek od ponadnormatywnych wynagrodzeń spowodował spadek płac realnych i kosztów pracy. Dzięki niemu spadek rentowności przedsiębiorstw, w tym wielu wyraźnie nieefektywnych. Nie powodował tak wysokiej skali zwolnień z pracy, jaka musiałaby mieć miejsce, gdyby płace realne utrzymały się na niezmiennym poziomie. Podatek częściowo dostosował płace do poziomu niskiej wydajności pracy, chroniąc miejsca pracy, choć w ówczesnych debatach ze związkami zawodowymi nikt z ich przedstawicieli nie był w stanie pojąć i zaakceptować tego procesu.

Podatek jednak usztywniał strukturę płac (wszędzie płace rosły o tyle samo) i tym samym ograniczał racjonalny przepływ siły roboczej z nisko do wysoko produktywnych miejsc pracy. To też zrezygnowano z niego najpierw w odniesieniu do sektora prywatnego (1991 r.). Zakładano, że

w sektorze prywatnym właściciel będzie ograniczał nieuzasadniony produktywnością wzrost płac. Likwidację podatku w sektorze publicznym (1992 r.) wymusiły protesty związków zawodowych, skierowane przeciw obniżaniu wynagrodzeń realnych i polityczny nacisk². Całkowita likwidacja podatku nastąpiła, kiedy bezrobocie było już wysokie, a finansowa sytuacja firm zróżnicowana (pod wpływem oddziaływania rynku i niejednakowego stopnia adaptacji do jego reguł). Panowało wówczas większe zrozumienie skutków zwiększania płac dla kondycji firm i ich przetrwania.

U progu lat 90. przedsiębiorstwa płaciły 20% podatku od funduszu płac. Zrezygnowano z niego wprowadzając w 1992 r. progresywny podatek od dochodów osobistych o trójstopniowej skali opodatkowania³. Pracodawcy jedynie przekazują zaliczkę na ten podatek potrącając ją od płac brutto. W 1990 r. składkę na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, płaconą przez pracodawcę podniesiono z 38% naliczanych od płac netto do 43%, a w 1992 r. do 45% liczonych od płac brutto. W 1995 r. rozciągnięto obowiązek płacenia składek na prawie wszystkie formy wynagrodzeń – także za prace wykonywane okresowo. W 1990r. zostały wprowadzone składki na Fundusz Pracy (początkowo 2%, w latach 1993-1998 – 3%, od 1999 r. – 2,45% – przeliczenie po ubruttowieniu). W początku lat 90. utworzono też Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, który stał się źródłem wypłat wynagrodzeń w bankrutujących firmach (składka wynosiła początkowo 0,5%, a od 1996 r. 0,2% funduszu wynagrodzeń). Wszystkie powyższe zmiany w opodatkowaniu płac przyczyniły się do zwiększenia pozapłacowych kosztów pracy – od 1996 r. sięgają one ok. 36% ogółu kosztów związanych z zatrudnieniem, podczas kiedy w 1991 r. stanowiły ok. 30%⁴.

Na początku transformacji zwiększenie opodatkowania i składek na ubezpieczenie społeczne uznawano za celowe, gdyż w ten sposób w publicznych przedsiębiorstwach wzmacniano bodźce do racjonalizacji zatrudnienia. Prywatyzacja przyczyniła się do tego, że obecnie wysokie pozapłacowe koszty pracy ocenia się negatywnie, gdyż przyczyniają się do ograniczenia popytu na pracę. Są też powodem utrzymywania się zatrudnienia nierejestrowanego (szarej sfery). Jednak możliwości zmniejszenia pozapłacowych kosztów pracy są bardzo ograniczone, ze względu na wysokość kosztów ubezpieczeń społecznych. Reformy ubezpieczeń nie były w stanie spowodować ich zmniejszenia (m.in. ze względu na procesy demograficzne). Obecnie każda zmiana wynagrodzeń netto pociąga za sobą istotnie wyższy koszt, nic dziwnego, że jest czynnikiem ograniczającym zarówno skłonność do zwiększania płac⁵, jak i wzrostu zatrudnienia.

Kształtowanie płac jest też od 1994 r. wynikiem działalności Komisji Trójstronnej. Wyznacza ona wskaźnik wzrostu płac dla sektora publicznego w zależności od przewidywanego kształtowania się zmiennych makroekonomicznych. Ustalenia Komisji są wytyczną do kształtowania wysokości płac w sektorze publicznym. Ich przekroczenie nie jest jednak obłożone żadnymi sankcjami. W efekcie płace rosły szybciej niż wynikałoby to z ustaleń Komisji⁶.

² W tym okresie tracili pracę przede wszystkim młodzi, niedawno zatrudnieni pracownicy, słabo zintegrowani z przedsiębiorstwami. Takie dostosowania wynikały z samorządowego charakteru przedsiębiorstw w sektorze publicznym. Firmy sektora prywatnego w niewielkim stopniu zatrudniały najemnych pracowników, głównie opierały się na pracy właściciela i członków jego rodziny. Restrykcyjne opodatkowanie miało dla nich małe znaczenie (Socha/Sztanderska 1993).

³ Początkowo stawki opodatkowania wynosiły 20, 30 i 40%. Wprowadzenie podatku nie wywoływało prawie żadnych konsekwencji dla pracodawców i dla tych pracowników, których dochody były opodatkowane w najniższej skali. Ich płace podniesiono bowiem o kwotę podatku „automatycznie”. Wcześniej płacony podatek od funduszu płac wliczono w płace. Stawka wzrosła od 21 do 43%, dolna, w 1998r., wyniosła 19%.

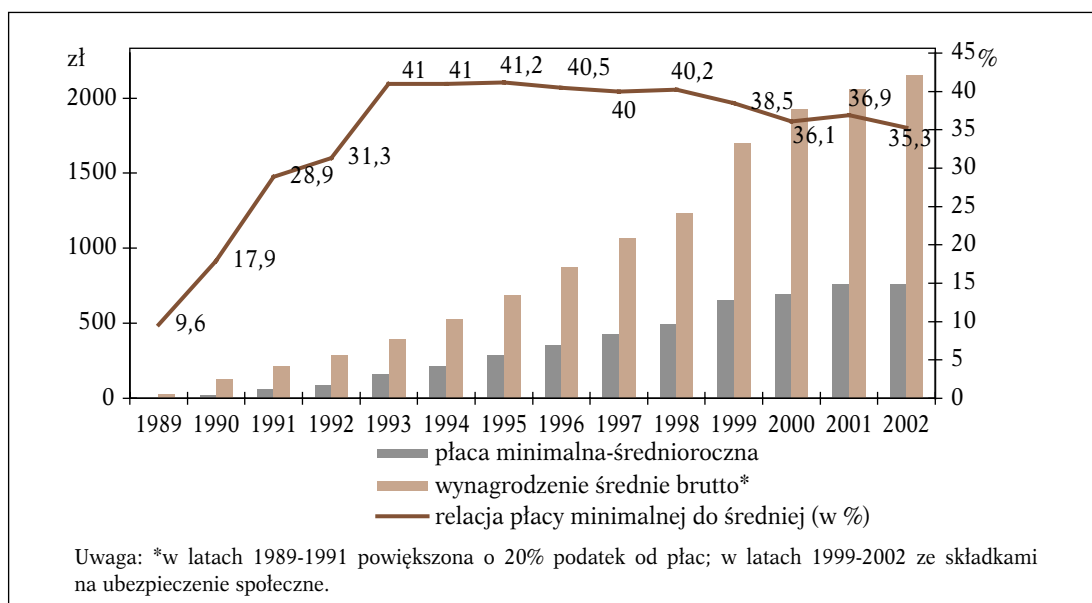
⁴ Podział składek pomiędzy pracodawcę i pracownika wprowadzony wraz z reformą emerytalną i reformą ochrony zdrowia nie zmienił tej proporcji.

⁵ Przedsiębiorstwa uciekały się do wszelkich form wynagradzania pracowników niżej opodatkowanych np. w postaci zawierania umów o dzieło, zakupu bonów świątecznych, gratyfikowania pracy służbowymi samochodami, telefonami, komputerami, atrakcyjnymi szkoleniami, itp., na co reakcją było ograniczanie możliwości nieopodatkowanego i nie obłożonego składkami ubezpieczeniowymi wynagradzania pracowników nie w postaci płac. Jedną z form ucieczki to rejestracja pracowników najemnych jako pracujących na własny rachunek, co pozwala im płacić najniższe składki ubezpieczeniowe (od minimalnej płacy, a nie faktycznego dochodu).

⁶ W drugiej połowie lat 90. walka o wzrost płac wręcz zyskała jako punkt odniesienia wskaźnik wzrostu płac, ustalany przez Komisję Trójstronną. Wskaźnik ten był traktowany jako minimalny wzrost płac, żądany przez związki zawodowe w sektorze przedsiębiorstw będących własnością publiczną, natomiast dla pracodawców w sektorze firm prywatyzowanych stanowił górny pułap akceptowanego wzrostu płac. I tak w latach 1995-1997 średnio kwartalnie wynagrodzenia w sektorze publicznym wzrosły o 19-24% więcej niż wynikałoby z ustaleń Komisji (Socha/Sztanderska 1998).

Płaca minimalna

Płaca minimalna stanowi obecnie główny instrument stosowany w polityce płac. Poziom płacy minimalnej negocjuje się w Komisji Trójstronnej. W latach 1990-1993 jej relacja do płacy przeciętnej brutto wzrosła z 29% do ok. 40% i do 1998 r. ta proporcja została utrzymana. Obecnie poziom płacy minimalnej w relacji do płacy przeciętnej spada (w 2003 r. osiągnął pułap 35% – patrz wykres 1) i niewątpliwie ma w tym udział presja tworzona przez bezrobocie, szczególnie w grupach nisko kwalifikowanych i zarazem nisko wynagradzanych. Zmniejszenie relacji płac minimalnych do przeciętnych w ostatnich latach wiązało się z niewielkim obniżeniem ich realnej wartości (w latach 1999-2002 o 1,5%). Można zrozumieć obawy, że płace minimalne stanowią barierę w tworzeniu miejsc pracy dla osób nisko kwalifikowanych. Wzrost płac średnich wynika bowiem głównie ze zwiększania rozpiętości płac powyżej mediany, w dużym stopniu pod wpływem nierównowag cząstkowych na rynkach pracy wysoko kwalifikowanej. Gdy płacę minimalną ustala się w określonej relacji do płacy średniej, to staje się ona powodem zmniejszania liczby miejsc pracy dla osób z niskimi kwalifikacjami⁷. W wyniku toczącej się dyskusji o roli płacy minimalnej w ograniczaniu zatrudnienia przy wysokim bezrobociu dokonano zmian w ustalaniu płacy minimalnej dla absolwentów w pierwszym roku pracy (do 80% wynagrodzenia minimalnego) i w drugim roku (do 90%) – na okres wchodzenia na rynek pracy wyżu demograficznego, czyli do 2005 r.



Wykres 1.
Relacja płacy minimalnej do średniego wynagrodzenia

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Dziennika Ustaw, GUS, *Rocznik Statystyczny* wydania z odpowiednich lat, strony internetowej MPiPS.

Płace realne a produktywność

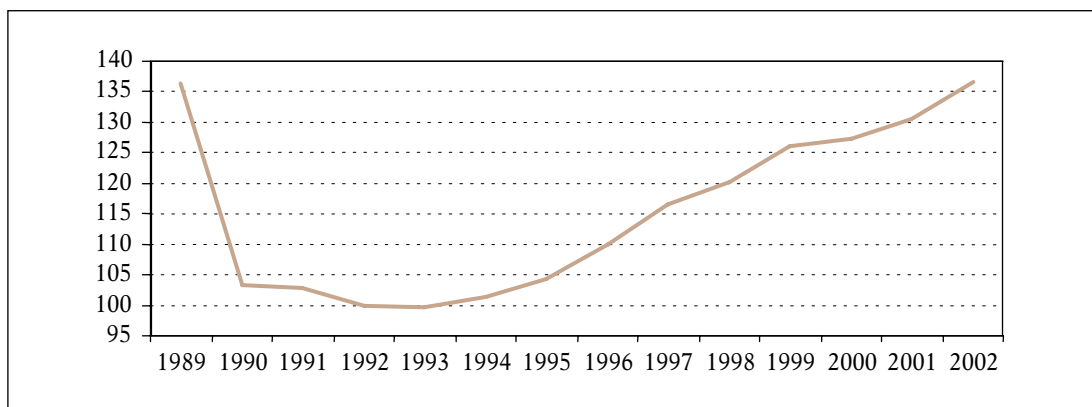
Trudno ocenić skalę wzrostu płac realnych w całym okresie transformacji, co wynika z faktu, że wcześniej płace nie miały realnego odzwierciedlenia w wartości rynkowej towarów dostarczanych na rynek (tzw. nawis inflacyjny). Dlatego statystyki realnych wynagrodzeń (wynagrodzeń nominalnych dzielonych przez indeks cen) wykazują w 1990 r. spadek płac realnych prawdopodobnie głębszy niż rzeczywiście miał miejsce – potwierdzają to przypuszczenia dane nt. spożycia w gospodarstwach domowych. Gdyby jednak nawet przyjąć, że płace te spadły aż o 25%, to w latach 1992-2002 stopniowo nastąpiło „odrobienie” tego spadku. W 1999 r. osiągnięto poziom realnych płac brutto o 26,0% wyższy niż w 1992 r., a w 3 lata później już o 36,7% (patrz wykres 2). Należy zauważyć, że w tych ostatnich latach płace zwiększały się pomimo bardzo wysokiego i nasilającego się bezrobocia.

Podstawą wzrostu płac realnych był wzrost przeciętnej produktywności pracy. Tylko w 1996, 1998 i 2001 r. płace realne rosły silniej niż produktywność, w sumie jednak za okres 1992-2001 wzrost produktywności przewyższył wzrost wynagrodzeń realnych o ponad 20 punktów pro-

⁷ Empirycznie udowodniono jednak tylko ujemny wpływ płac minimalnych na zatrudnienie młodzieży (Borkowska 2002).

Wykres 2.
Płace realne brutto (1992=100)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie GUS, *Rocznik Statystyczny* wydania z odpowiednich lat.

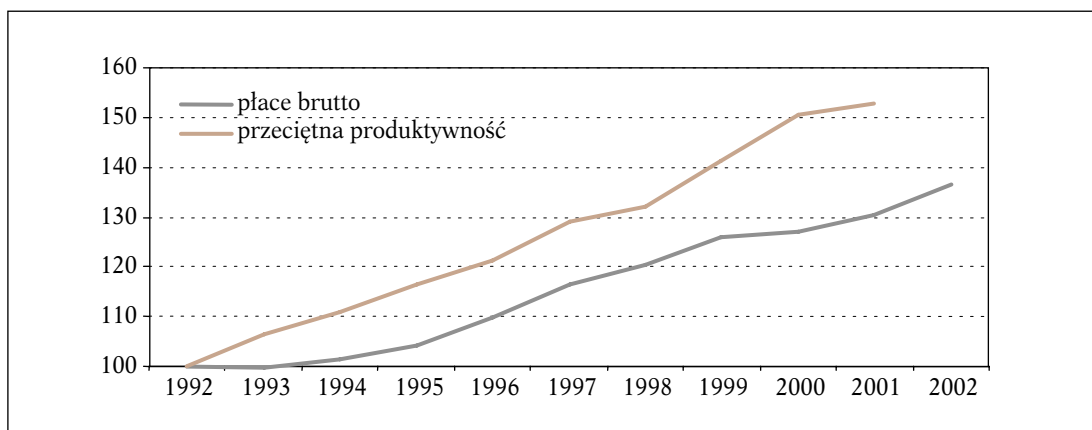


centowych (patrz wykres 3). Zwiększanie produktywności szczególnie intensywnie zachodziło w przemyśle i w budownictwie, w sektorze prywatnym. Zarazem wynagrodzenia przeciętne zwiększały się wolniej w sektorze prywatnym niż w publicznym. Istnieje wprowadzić przypuszczenie, że rola płac w wynagradzaniu pracy w sektorze prywatnym jest pomniejszona w oficjalnych danych (wskutek wypierania części zatrudnienia najemnego do pracy na własny rachunek, stosowania pozapłacowych form wynagrodzeń, oraz „ucieczki” części wypłat do szarej sfery), nie ma jednak na to bezpośrednich dowodów. Opierając się zatem na danych urzędu statystycznego trzeba odnotować, że w 2001 r. tylko w górnictwie i kopalnictwie, wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz, wodę, w pośrednictwie finansowym i edukacji utrzymywały się płace wyższe w sektorze prywatnym niż w publicznym.

Wskazuje to, że wynagrodzenia w sektorze publicznym mogą stymulować wzrost płac w gospodarce ogółem.

Wykres 3.
Płace realne brutto a produktywność (PKB na 1 pracującego; 1992=100)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie GUS, *Rocznik Statystyczny* wydania z odpowiednich lat.



4. Polityka podatkowa

Obciążenia nakładane pośrednio i bezpośrednio na płace wpływają na koszty pracy i na powstanie tak zwanego klina podatkowego. Klin podatkowy mierzy różnicę między kosztem pracy ponoszonym przez pracodawcę a płacą netto pracownika. Dla pełnego obrazu obciążeń podatkowych należy doliczyć także podatki pośrednie płacone przez pracownika, chociaż ich wpływ na zatrudnieniowe decyzje pracodawcy nie jest bezpośredni.

Wysokie obciążenia podatkowe oraz składowe mają niekorzystny wpływ na podejmowanie decyzji dotyczących prowadzenia legalnej działalności gospodarczej. Dotyczy to szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

Opodatkowanie małych i średnich przedsiębiorstw

Wobec małych i średnich przedsiębiorstw mogą być stosować trzy formy opodatkowania: na zasadach ogólnych, ryczałt od ewidencjonowanych przychodów i karta podatkowa. Opodat-

kowanie na zasadach ogólnych oznacza, że wszelkie dochody z działalności opodatkowane są tak samo jak inne dochody osobiste (np. z pracy czy emerytury). Podatnik prowadzi podatkową księgę przychodów i rozchodów, w której odnotowuje wszelkie przychody (wpływy) z działalności gospodarczej oraz ponoszone koszty, dzięki czemu ustala się dochód opodatkowany progresywną skalą podatkową. Ta forma płacenia podatków jest stosunkowo trudna – trzeba prowadzić księgę przychodów i rozchodów, znać przepisy podatkowe, wypełniać formularze podatkowe i płacić (po przekroczeniu określonej wielkości dochodu) comiesięczne zaliczki na podatek⁸.

Prostszą formą rozliczania się z podatków jest ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, sposób dostępny dla wielu podatników. Wymaga jedynie prowadzenia ewidencji przychodów i płacenia określonego ich odsetka jako podatku. To oznacza, że pomijane są koszty działalności. W zależności od rodzaju wykonywanej działalności podatek ryczałtowy wynosi 20% (wolne zawody), lub 17% (np. usługi parkingowe), lub 8,5% (np. dochody z dzierżawy), lub 5,5% (np. prace budowlane) i 3% (np. z handlu).

Zdecydowanie najprostszą formą opodatkowania jest karta podatkowa, dostępna jednak tylko dla wybranych rodzajów działalności gospodarczej – głównie usług. Podatek ma wtedy charakter kwotowy, a nie procentowy i jego wysokość zależy od rodzaju prowadzonej działalności, liczby pracowników oraz liczby mieszkańców miejscowości, w której prowadzi się działalność.

Zmiany struktury form opodatkowania przedstawione w tabeli 1 wynikają głównie ze zmian w przepisach, choć nie bez znaczenia są również możliwości uwzględniania kosztów uzyskania, które stwarzają zasady ogólne i tym zapewne można wytłumaczyć w dużej mierze wzrost udziału tej formy rozliczania.

Tabela 1. Liczba podatników – osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą i struktura form opodatkowania

Rok	Ogółem	Zasady ogólne	Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	Karta podatkowa
1992	1 725 874	76,3%	0,0%	23,7%
1993	1 892 436	79,3%	0,0%	20,7%
1994	2 028 129	23,0%	60,5%	16,6%
1995	2 211 049	44,3%	41,3%	14,3%
1996	2 270 967	49,3%	37,2%	13,5%
1997	2 332 489	53,3%	36,6%	10,1%
1998	2 434 295	55,0%	35,6%	9,4%
1999	2 457 890	58,4%	32,2%	9,4%
2000	2 495 388	61,9%	29,4%	8,8%
2001	2 477 315	64,9%	27,3%	7,8%

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Wszystkie przedstawione formy opodatkowania stwarzają duże możliwości do niezgodnego z prawem zmniejszania obciążeń podatkowych.

Stosunkowo najmniej możliwości obchodzenia prawa wiąże się z kartą podatkową. Tam wysokość podatku jest ustalona w decyzji podatkowej i nie może być zmieniona. W ten sposób podatek ma charakter *lump-sum*. Z teoretycznego punktu widzenia jest to korzystne. Przedsiębiorca partycypuje w 100% w zysku krańcowym swojego przedsiębiorstwa. Podatek ten nie wiąże się więc z negatywnymi następstwami dla efektywności ekonomicznej. Jest on również korzystny z punktu widzenia służb fiskalnych: gwarantuje stałe dochody i praktycznie ogranicza problemy w kontaktach z podatnikiem. Karta podatkowa jest więc dobrym sposobem opodatkowania drobnych przedsiębiorców wchodzących na rynek. Z punktu widzenia przedsiębiorcy jej podstawową zaletą jest prostota. Jednak jeśli kwota podatku jest duża w stosunku do faktycznego dochodu z działalności gospodarczej, lub jeśli działalność ta nie przynosi dochodu, to podatnik wybierze inną formę rozliczania.

Nierzadko więc podatnicy, którzy mogliby korzystać z karty podatkowej decydują się na ryczałt lub przechodzą na zasady ogólne. Obie te formy stwarzają duże możliwości zaniża-

⁸ Na marginesie, nie ma jednolitej interpretacji, kiedy powstaje konieczność złożenia deklaracji PIT-5, czyli miesięcznej informacji o wysokości zaliczki na podatek dochodowy. W niektórych urzędach trzeba ją składać, gdy dochód przekroczy kwotę wolną o podatku, w innych dopiero wtedy, kiedy płaci się zaliczkę na podatek (różnica wynika ze składki na ubezpieczenie zdrowotne odliczanej od podatku).

nia podatku poprzez zaniżenie przychodu i, w przypadku zasad ogólnych, zawyżania kosztów ich uzyskania.

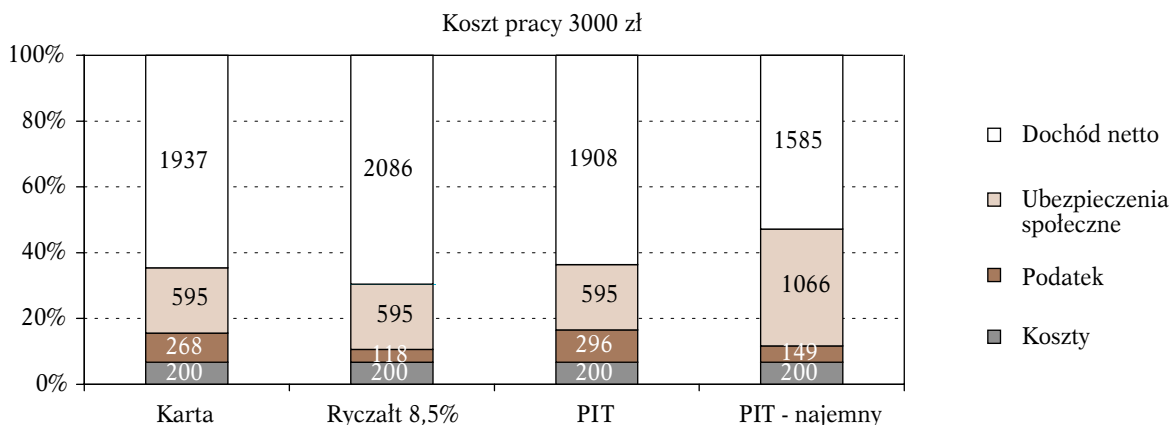
Klin podatkowy

Na zachowania podatników, mające na celu zmniejszenie obciążeń podatkowych, należy spojrzeć z dwóch punktów widzenia. Z jednej strony, powodują one spadek dochodów podatkowych i zmianę względnego położenia przedsiębiorców – są więc niekorzystne społecznie. Z drugiej strony, jednak zmniejszają rozmiary klina podatkowego i dzięki temu zwiększają konkurencyjność firm. Mogą też stymulować przyrost miejsc pracy.

Niezależnie od formy opodatkowania i wysokości obciążeń podatkowych największy wpływ na klin podatkowy mają składki na ubezpieczenia społeczne. Warto zauważyć, że wysoka skala klina podatkowego dla osób zatrudnionych na najbardziej niskopłatnych stanowiskach pracy (płaca minimalna) jest tak duża (800 zł płacy minimalnej, 960 zł płaci pracodawca, 560 zł otrzymuje netto pracownik), iż albo zniechęca do zatrudniania takich osób w sposób legalny, albo zniechęca do ich zatrudniania w ogóle, co negatywnie wpływa na charakterystykę bezrobotnych oraz sytuację na rynku pracy. Rośnie bowiem grupa osób nisko wykwalifikowanych, długotrwale nie mogących uzyskać żadnej, też i niskopłatnej pracy. Zjawisko klina podatkowego ogranicza też wzrost zatrudnienia w sferze tzw. samozatrudnienia.

Klin podatkowy a koszt składek na ubezpieczenie społeczne

Przedstawiamy przykład zakładu wulkanizacyjnego zlokalizowanego w mieście powyżej 50 tys. mieszkańców. Zakładamy, że koszt pracy wynosi 3000 zł, to znaczy, że jeśliby zamówić usługi wulkanizacyjne, to miesięcznie dostawalibyśmy rachunek na 3000 zł. W trzech pierwszych przypadkach usługę wykonuje osobiście właściciel firmy, w czwartym jego legalnie zatrudniony pracownik.



Jak widać klin podatkowy wynika głównie z kosztów składek na świadczenia społeczne. W firmach jednoosobowych składka na ubezpieczenia społeczne jest kwotowa, ma więc charakter *lump-sum*. W przypadku karty podatkowej przedsiębiorca musi więc zapłacić ok. 860 zł i to niezależnie od tego, czy osiągnie jakikolwiek przychód. W przypadku ryczałtu i zasad ogólnych kwota ta jest niższa (wysokość podatku jest skorelowana z przychodami), ale mimo tego koszt stały legalnej działalności jest bardzo wysoki. Stanowi to silny bodziec do pozostawania w szarej strefie. Jeśli np. osoba otrzymująca zasiłek w wysokości 320 zł i pracująca „na czarno” zdecydowała się na zalegalizowanie pracy, to koszt przejścia wynosi ok. 1000 zł (nie licząc kosztów administracyjnych uruchomienia działalności). W miarę wzrostu dochodów klin podatkowy maleje, szczególnie w przypadku karty podatkowej i w mniejszym stopniu ryczałtu, natomiast rośnie w przypadku pracownika najemnego, co wynika z progresywnego podatku dochodowego.

Warto również zauważyć, że klin podatkowy jest wyraźnie wyższy w stosunku do pracowników najemnych stąd duża presja na tak zwane samozatrudnienie i otwieranie jednoosobowych firm świadczących usługi. W istocie, głównym motywem jest chęć uniknięcia części obciążeń paropodatkowych, a w konsekwencji obniżenie kosztów pracy.

Tabela 2. Wysokość obciążeń podatkiem dochodowym i składkami na ubezpieczenia społeczne pracownika osiągającego przeciętne wynagrodzenie w 2002 r.

Podatek dochodowy plus paropodatki na ubezpieczenia społeczne w proc.					
Kraj	Stawka podatku dochodowego	Stawka składki na ubezpieczenie społeczne w %		Razem (3)	Koszty pracy (4)
		udział pracownika	udział pracodawcy		
Belgia	21	11	24	55	43906
Niemcy	17	17	17	51	42197
Szwajcaria	9	10	10	30	37710
Luksemburg	11	12	12	35	37573
Dania	32	11	1	43	36690
Norwegia	19	7	11	37	36262
Holandia	6	19	10	36	36019
Włochy	14	7	25	46	35709
Finlandia	20	5	20	45	35513
Kanada	18	6	7	31	34793
USA	15	7	7	30	34650
Austria	8	14	23	45	34030
Australia	24	0	0	24	33964
Szwecja	18	5	25	48	33345
Francja	9	9	29	48	32856
Wielka Brytania	14	7	8	30	32557
Japonia	6	9	10	24	32287
Korea	2	6	8	16	32116
Irlandia	10	4	10	24	27775
Hiszpania	10	5	23	38	27156
Nowa Zelandia	20	0	0	20	26629
Islandia	21	0	5	26	25379
Grecja	0	12	22	35	20570
Czechy	8	9	26	43	18631
Turcja	12	12	18	42	17376
Polska	5	21	17	43	16268
Portugalia	4	9	19	32	15376
Słowacja	5	9	28	42	13249
Węgry	13	9	24	46	11934
Meksyk	2	1	13	16	10295

Uwagi: obliczone w USD według PPP; pracownik jest kawalerem i nie otrzymuje zasiłków rodzinnych.
Źródło: OECD 2002.

Koszty obciążeń na ubezpieczenia społeczne są w Polsce jedne z najwyższych wśród krajów OECD.

Dualizm w opodatkowaniu działalności gospodarczej

Do tej pory w Polsce występował dualizm w przepisach podatkowych w zależności od formy prawnej przedsiębiorstwa. Osoby fizyczne płaciły (w omówionych powyżej formach), progresywny podatek dochodowy od osób fizycznych PIT, zaś osoby prawne płaciły liniowy podatek dochodowy od osób prawnych. Podnoszono więc argument o nierównym traktowaniu podmiotów gospodarczych – liniowy CIT ze stawką 27% w 2003 r. i progresywny PIT z maksymalną stawką 40%. Jednak teza o wyraźnie gorszym położeniu podatników PIT nie była tak do końca uzasadniona. W 2001 r. na 1,6 mln podatników PIT, którzy osiągnęli dochody z działalności gospodarczej, zaledwie dla 363 tys. działalność gospodarcza była jedynym źródłem dochodów. Ich efek-

tywna stawka opodatkowania wyniosła ok. 25%. W tym czasie osoby prawne płaciły podatek CIT w wysokości 28%, choć jego efektywna stawka była nieco niższa. Jednak przedsiębiorca, który zamierzał skonsumować zyski przedsiębiorstwa będącego osobą prawną musiał zapłacić 15% podatek od dywidendy. Łączne obciążenie zysku brutto podatkiem CIT i podatkiem od dywidendy wyniosły nieomal 39%, a więc znacznie więcej niż podatników rozliczających się za pomocą PIT. Rozumowanie to było poprawne przy założeniu, że cały zysk przedsiębiorstwa wypłacano w formie dywidendy.

Na świecie można w ostatnich latach zaobserwować tendencję do obniżania wysokości stawek podatku dochodowego od osób prawnych. Wynika to zarówno z generalnego trendu obniżania podatków bezpośrednich, jak i globalizacji gospodarki. Mobilność kapitału sprawia, że wysoki podatek dochodowy przerzucany jest w dużej mierze na pracowników – albo w postaci niższych wynagrodzeń, albo w postaci wyższego bezrobocia. Zarazem obserwuje się silne dążenie do ujednolicenia stawek podatkowych (CIT i PIT) w formule liniowej, a nawet „uliniowienia” podatku VAT.

Nowe rozwiązania podatkowe

Ważna dla rynku pracy debata podatkowa, jaka trwała w Polsce w ciągu 2003 r., po raz pierwszy z dużą jaskrawością odsłoniła wszystkie problemy i uwikłania systemu podatkowego. Presja pracodawców wpisująca się najpierw w spór z rządem, a później w zręby nowego programu gospodarczego rządu, co zaowocowało przyjęciem powszechnego, 19% podatku korporacyjnego, także dla osób prowadzących działalność gospodarczą, a rozliczających się w formie PIT. Ta znaczna ulga w podatkach, zwiększająca przejrzystość systemu, zarazem powiązana z likwidacją różnorodnych ulg oraz zastosowaniu obostrzeń dotyczących stabilności w prowadzeniu działalności, by skorzystać z 19% PIT-u – została wprowadzona w życie w momencie wyraźnych oznak wzrostu gospodarczego. Przyczynić się powinna pozytywnie także do poprawy sytuacji na rynku pracy.

Ciągle jednak dużym problemem w legalnej działalności gospodarczej jest niestabilność przepisów prawnych, w tym szczególnie podatkowych oraz ich skomplikowanie. Powoduje to duże trudności interpretacyjne zwiększające koszty prowadzenia legalnej działalności. Na sytuację finansową przedsiębiorców niekorzystnie wpływają inne zmiany w systemie podatkowym np. wydłużenie okresu na zwrot podatku VAT, co niejednokrotnie pogorszyło płynność finansową firm.

Wydłużenie terminu zwrotu VAT

W 2002 r. wydłużono termin zwrotu podatku VAT z 1 do 2 miesięcy (termin 25 dni wymaga opłacenia faktur i specjalnego wystąpienia do Urzędu Skarbowego). Wydłużenie terminu zwrotu podatku ma negatywne następstwa, szczególnie w przypadku eksportu. Zilustrowano to na przykładzie firmy eksportującej odzież. Firma ta kupuje materiały do produkcji za granicą, zleca produkcję wg własnych wzorów w kraju i następnie eksportuje gotowe wyroby.

Założmy, że:

- firma importuje 1 lutego materiały do produkcji za 1 mln zł, od których w momencie importu płaci 22% podatek, czyli 220 tys. zł;
- odbiór gotowych wyrobów następuje 28 lutego, koszt usługi wynosi 500 tys. zł – podatek 22%, czyli 110 tys. zł;
- firma eksportuje gotowe wyroby 5 marca, a 25 kwietnia deklaruje VAT 7, która jest podstawą zwrotu podatku w wysokości 330 tys. zł;
- firma otrzymuje zwrot VAT po 60 dniach, czyli 24 czerwca;
- koszt kredytu wynosi 8%.

Łączne koszty finansowe firmy z tytułu konieczności zaciągnięcia kredytu na podatek VAT, przy zwrocie po 60 dniach wynoszą: ponad 9,74 tys. zł. Przy 25-dniowym okresie zwrotu, który obowiązywał do 2002 r. koszty te wyniosłyby ok. 7,20 tys. zł. Oznacza to, że wydłużenie okresu zwrotu podatku VAT w omawianym przypadku zwiększyło koszty finansowe firmy po ponad 2 tys. zł. Gdyby firma mogła odzyskać VAT już w momencie eksportu, to koszty te spadłyby do ok. 1,7 tys. zł.

Dodatkowe koszty finansowe wynikające z zamrażania środków na potrzeby podatkowe są tym wyższe im wyższa jest cena pieniądza. Oznacza to, że przy porównywalnych terminach zwrotu VAT w krajach UE, koszty finansowe w Polsce są istotnie wyższe. W miarę spadku stóp procentowych różnice te staną się coraz mniej istotne.

5. Prywatyzacja, restrukturyzacja i praca

Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych jest procesem, który trwale towarzyszy zjawisku transformacji gospodarki centralnie planowanej w rynkową. Jej konsekwencją jest umocnienie praw własności, które z perspektywy ekonomicznej oznaczają stworzenie warunków dla rozwoju efektywności. Właściciel prywatny, w przeciwieństwie do państwowego (choć i to zaczyna się zmieniać na konkurencyjnym rynku), ma silną motywację do maksymalizacji stopy zwrotu z wyłożonego kapitału. Z perspektywy pracowników niesie to istotne szanse, ale i zagrożenia. Szansą są korzyści z pracy w dobrze prosperującej firmie, zagrożeniem zaś bezwzględne dążenie właściciela do obniżki kosztów w przedsiębiorstwie, w tym również kosztów pracy. Najgłębsze obawy pracowników o wynagrodzenia i miejsca pracy dotyczą pierwszych 2-3 lat po prywatyzacji, kiedy procesy rynkowych dostosowań są najgłębsze.

Skutecznym rozwiązaniem tych problemów okazały się pakiety socjalne, dla których bazą prawną była ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, aczkolwiek towarzyszyły one umowom prywatyzacyjnym w zdecydowanej większości przypadków już dużo wcześniej, bo od 1993 r., po ustaleniach Paktu o Przedsiębiorstwie Państwowym. Są korzystne zarówno dla pracobiorców – stabilizując ich sytuację, jak i pracodawców – gwarantując im pokój socjalny i pozytywny wizerunek wśród załogi (co jest ważne dla inwestorów zagranicznych).

Pakiety dotyczą najczęściej sześciu kwestii: gwarancji zatrudnienia, wzrostu płac, świadczeń socjalnych, bhp, akcji pracowniczych i pozycji związków zawodowych.

Najważniejsze dla załóg były gwarancje zatrudnienia. Obawiano się masowych redukcji i mimo oporu właścicieli uzyskiwano w początkowym okresie stosowania tego rozwiązania: 3-, a nawet 4-letnie okresy bez zwolnień. Karą za przedwczesne zwolnienia były wypłaty odpowiadające wynagrodzeniu za czas brakujący do upływu „okresu ochronnego”. Generalnie – umowy dotrzymywano, a jeśli dochodziło do zwolnień, to za odpowiednimi odszkodowaniami. Z czasem jednak zaczęło dochodzić do patologii – bo o ile gwarancje zatrudnienia na okres do 3 lat mieścić się mogą w kalkulacji ekonomicznego ryzyka, to gwarancje 10-letnie (czy oczekiwania 14 lat gwarancji przy negocjacjach prywatyzacji zakładów energetycznych) znajdują się poza logiką ekonomii.

Pakiety socjalne

Strony porozumienia socjalnego w procesie prywatyzacji to, z jednej strony – nabywca pakietu kontrolnego akcji byłego przedsiębiorstwa państwowego, z drugiej – organizacja związkowa działająca w przedsiębiorstwie. Należy również uwzględnić Ministra Skarbu Państwa, będącego przedstawicielem strony umowy prywatyzacyjnej, z którą powiązane jest porozumienie socjalne. Aczkolwiek, w przypadku prywatyzacji Polskich Hut Stali (jesień 2003 r.) Minister po raz pierwszy odstąpił od zwyczajowego obowiązku osiągania przez strony porozumienia w sprawie pakietu socjalnego – jako wymogu zawarcia transakcji. Jest to ważny sygnał na przyszłość.

Sporych trudności przysparza określenie mocy wiążącej porozumienia. Inwestor – przyszły właściciel nie jest tożsamy z pracodawcą, nie jest również organem zarządzającym ani w żaden sposób upoważnionym do dokonywania czynności w sprawach prawa pracy. Sam pakiet socjalny nie ma charakteru normatywnego (nie jest wymieniony w ustawowym katalogu źródeł prawa pracy). Akceptuje się powszechnie jego kwalifikację, jako nie nazwanej umowy zbiorowego prawa pracy. Dopiero jednak przetransponowanie postanowień pakietu socjalnego do załącznika układu zbiorowego pracy daje możliwości dochodzenia roszczeń przed Sądem Pracy.

Gwarancje zatrudnienia są najczęściej uznawane za najważniejszy element treści pakietów. W większości przypadków inwestor zapewnia utrzymanie przez określony czas, stanu zatrudnienia przed datą przejęcia przedsiębiorstwa (przykładem najbardziej rozbudowanych gwarancji mogą być: Elektrownia Połaniec – 10 lat, Elektrownia Bełchatów – 10 lat, Elektrownia Turów – 10 lat, ale średnia długość waha się od kilkunastu miesięcy do 5 lat: Będzin – 5 lat, Elektromontaż – 12 miesięcy, Jaworzno III – porozumienie zawarte bezterminowo). W pakiecie znajdują się zazwyczaj także zobowiązania dotyczące gwarancji wzrostu wynagrodzeń (np. pakiet Fabryki Kabli w Ożarowie zakładał 12,5% podwyżki, Citibank zaproponował pracownikom Banku Handlowego 10%), z jednoczesnym utrzymaniem dotychczas wypłacanych składników wynagrodzenia i świadczeń, rozszerzonych zazwyczaj o zobowiązanie do wypłacenia jednorazowej premii transakcyjnej (pracownicy STOEN-u od niemieckiego RWE otrzymali po 14 tys. zł, a Brytyjski Glaxo zaoferował pracownikom Polfy 10 i pół pensji), jednorazowego podwyższenia wynagrodzeń wszystkim pracownikom o około 100 do 250 zł (np. porozumienie zawarte

przez pracowników Fabryki Kabli w Ożarowie zapewniało 200 zł podwyżki, pakiet Elektromontażu – 100 zł) a także korzystnego kształtowania uprawnień pracowniczych w zakresie warunków pracy, utrzymania dotychczasowych świadczeń socjalnych, sfinansowania szkoleń, bezpieczeństwa i higieny pracy, akcjonariatu pracowniczego oraz wzrostu ochrony pracowników przez związki zawodowe. Coraz częściej zaczęły się też pojawiać kwestie zobowiązania pracodawcy do szkolenia pracowników (np. w pakiecie towarzyszącym prywatyzacji TP SA).

Gwarancję zatrudnienia ustala się albo przez zobowiązanie do nie zmniejszania stanu zatrudnienia (co pozwala zwalniać pracowników i zatrudniać nowych na ich miejsce), albo do nie wypowiedzania umów o pracę (co pozwala na rozwiązanie stosunku w każdym innym trybie: porozumienia stron, wypowiedzenia przez pracownika, niezwłocznego rozwiązania stosunku pracy z winy lub bez winy pracownika oraz wygaśnięcia stosunku pracy), bądź kombinację tych metod. Gwarancje mają charakter okresowy, tzn. po upływie określonego w porozumieniu terminu, pracodawca zyskuje pełną, ograniczoną jedynie przepisami powszechnie obowiązującego prawa, swobodę ustalania liczby pracowników. Większość porozumień zakłada, że w przypadku zwolnienia pracownika przed upływem okresu ochronnego, pracodawca zmuszony jest wypłacić pracownikowi odszkodowanie w formie odprawy, będące iloczynem średniego wynagrodzenia w przedsiębiorstwie przez liczbę miesięcy pozostałych do końca okresu gwarantowanego, choć katalog sankcji może być dużo szerszy.

Dużą część przedsiębiorstw objętych pakietami wprowadziła programy dobrowolnych odejść – w EI Połaniec – objął około 700 osób, w EI Rybnik planuje się objęcie około 200 osób, w Zespole Elektrowni Pątnów – Adamów – Konin zaproponowano je wszystkim chętnym, którzy podejmą decyzję o odejściu z pracy do końca października 2003 r., Zarząd Południowego Koncernu Energetycznego zaproponował je swoim najstarszym pracownikom (około 500 osób). Rekompensaty wypłacane pracownikom z tytułu programów dobrowolnych odejść w samej EI Rybnik będą stanowiły około 20-25 mln złotych.

Zmniejszenie stanu zatrudnienia w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach szacuje się na około 20-25%, ale można spotkać się z danymi określającymi je na poziomie 30-40% (do 2007 r. z EI Rybnik odejdzie 600 osób z 1447 dotychczas zatrudnionych).

Kwestie płacowe dotyczyły trzech obszarów: jednorazowej wypłaty „za prywatyzację”, dynamiki funduszu płac i jego struktury. Ostre spory dotyczyły szczególnie drugiej sprawy. Pracownicy oczekiwali gwarancji realnej stabilności płac, czego musieli obawiać się nie znający przyszłej koniunktury pracodawcy. W trzeciej kwestii pracownicy domagali się tytułów wypłat niezależnych od sytuacji finansowej firmy (stałe premie, indeksacje), czemu sprzeciwiali się pracodawcy, eksponując motywacyjną funkcję płac. W rezultacie przyjęte rozwiązania były zróżnicowane i zależały od kondycji firmy, sytuacji finansowej nabywcy czy zwyczajów w jego macierzystym kraju. Pakiety realizowano poprawnie, poza przypadkami gdy firma znajdowała się w kłopotach finansowych.

Istotnym problemem w negocjacjach pakietów socjalnych był wykup udziałów pracowniczych. Polskie prawo stwarza ułatwiony dostęp pracownikom do pewnej puli akcji firmy bez opłaty lub na korzystnych warunkach. Miało to uczynić załogę bardziej zainteresowaną przedsiębiorstwem, współzarządzaniem nim. W praktyce okazało się, że dominuje zainteresowanie korzystnym i względnie szybkim spieniężaniem swoich udziałów. W sytuacji, gdy firma nie była notowana na giełdzie, jedynym nabywcą mógł być nowy właściciel. Inwestor miał wtedy zagwarantować korzystne warunki sprzedaży udziałów pracowniczych.

Pakiety były próbą podziału korzyści z prywatyzacji między pracodawców i pracobiorców, a jednocześnie definiowały ryzyko każdej ze stron wobec niepewności otaczającej przedsiębiorstwo. Zarazem stanowiły zderzenie dwóch wizji przedsiębiorstwa: firmy realizującej określoną strategię rynkową oraz podmiotu oferującego „dobre miejsca pracy” – stabilne, bezpieczne i dobrze opłacane. Pakiety były więc kompromisem między tymi dwoma wizjami.

Jeśli przyjąć, że prywatyzacja pozwalała na „urynkowienie” przedsiębiorstw, to również procesy restrukturyzacji określonych sektorów gospodarki miały temu służyć. Podstawą restrukturyzacji była potrzeba dostosowania firm czy branż do wymogów konkurencji i rynku. To dlatego w sektorach gospodarczych o charakterze przestarzałym zaczęła następować najpierw samoczynna restrukturyzacja zatrudnienia, z czasem coraz bardziej zorganizowana i trudniejsza. Procesy odejść nadwyżek zatrudnionych w górnictwie, na kolei, w hutnictwie, przemyśle lekkim i zbrojeniowym, w branży chemicznej – także dostosowującej się do rynku i presji kosztów – radykalnie pomniejszyły skalę zatrudnienia przyczyniając się do realokacji zasobów pracy. Część kosztów tej realokacji wzięło na siebie państwo wypłacając w ramach programów restrukturyzacji albo odprawy, czy zasiłki szkoleniowe, albo finansując wcześniejszą dezaktywizację zawodową. W praktyce okazywało się też jednak, że problemem tych sektorów jest nie tylko nadwyżka

zatrudnienia i produkcji (tu istotna była też presja UE), ale i brak sprawności zarządzania, nieustanne wchodzenie w rosnącą coraz bardziej spiralę długów.

W przypadku telekomunikacji i części energetyki procesy prywatyzacji połączono z restrukturyzacją, obciążając kosztami tej ostatniej inwestora. Koleje państwowe, już w zmienionej formule własnościowej i podmiotowości prawnej – szykują się obecnie do procesów dalszej restrukturyzacji oraz częściowej prywatyzacji. Dużej skali redukcje oraz przesunięcia w zatrudnieniu objęły instytucje usług publicznych: sektor edukacyjny, sektor ochrony zdrowia, czy sektor wojskowy ze swoim otoczeniem. Z jednej strony – oznacza to zwolnienia i często dezaktywizację (jak w przypadku wojska), z drugiej – jest to presja na realokację, co oczywiście nie zyskuje ą akceptacji i trwa dłużej, kiedy indziej jest to kwestia jakości kadr i potrzeba ich wymiany. Wymaga to wypracowania standardów kwalifikacyjnych, systemów akredytacji placówek i kontroli jakości.

Dążenie do zwiększenia efektywności funkcjonowania wielu sektorów „problemowych” polskiej gospodarki odsłania szereg trudności dotyczących zarządzania w nich zasobami pracy. Te trudności stanowią tylko część ogólniejszych trudności funkcjonowania tych sektorów. Są to problemy związane z programowaniem ich rozwoju (i przekształceniami), słabością merytorycznego i politycznego przywództwa, nieumiejętnością sprawowania nadzoru właścicielskiego, szczególnie w przypadku samorządu terytorialnego, który odpowiada za znaczną część usług publicznych, nie stosowania orientacji marketingowej w działaniu, oraz słabości sprawowania kontroli nad gospodarką finansową tych sektorów prowadząc do utraty płynności finansowej i zadłużania się.

Gdyby jednak wskazać największe wyzwanie restrukturyzacyjne, przed jakim stoi także polityka rynku pracy – to oczywistą staje się konieczność wdrożenia długofalowego programu restrukturyzacji rolnictwa i obszarów wiejskich, o czym traktuje VIII rozdział raportu.

6. Polityka przedsiębiorczości

Istotnym elementem rozwoju gospodarczego są warunki rozwoju przedsiębiorczości oraz rosnące znaczenie małych firm, stanowiących obecnie prawie 95% ogółu przedsiębiorstw i wytwarzających coraz większą wartość PKB oraz zasadniczy udział w tworzeniu nowych miejsc pracy.

W sferze pobudzania przedsiębiorczości, na początku transformacji ustrojowej polityka państwa polegała jedynie na określeniu ram prawnych i tworzeniu przedsiębiorcom możliwości swobodnego działania. Likwidacja barier doprowadziła do zwiększenia liczby MŚP z ok. 0,5 mln w 1990 r. do ponad 2 mln zarejestrowanych (ponad 1,1 mln aktywnych) w 1994 r. (Chmiel 2002).

Pierwszy program rządowy określający zasady polityki państwa wobec MŚP został przyjęty w 1995 r. i miał obowiązywać do 1997 r. W 1999 r. Rada Ministrów uchwaliła kolejny 4-letni program tego typu. Obecnie obowiązujący program nosi nazwę *Kierunki działań Rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw od 2003 do 2006 r.* Polityka rządu wobec MŚP obejmuje:

- wspieranie przedsięwzięć służących rozwojowi przedsiębiorstw,
- poprawę otoczenia prawnego i administracyjnego MŚP oraz rozwój postaw przedsiębiorczych w społeczeństwie,
- rozwój otoczenia instytucjonalnego MŚP,
- wspieranie integracji firm i działalności na forum międzynarodowym.

Politykę rządu wobec MŚP określa się w *Kierunkach...* jako „horyzontalną”, co oznacza, że nie stosuje się jej różnicowania w odniesieniu do poszczególnych grup MŚP – ani w wymiarze branżowym, ani w regionalnym, ani w odniesieniu do fazy rozwoju przedsiębiorstwa.

Podstawową instytucją wykonującą rządowe i unijne programy wobec MŚP jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) utworzona w 1995 r. jako fundacja Skarbu Państwa i przekształcona w 2000 r. w agencję rządową. PARP realizuje swoje zadania przy pomocy tzw. regionalnych instytucji finansujących (RIF). Zostały one wybrane w drodze konkursu spośród organizacji pozarządowych nie działających dla zysku. Na podstawie umów z PARP pełnią one rolę regionalnych (wojewódzkich) instytucji zarządzających programami rządowymi i UE na rzecz MŚP.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP)

Od końca lat 90. funkcjonuje Krajowy System Usług (KSU) dla MŚP działający w postaci sieci organizacji pozarządowych, wyspecjalizowanych we wspieraniu przedsiębiorców oraz osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Od 2000 r. KSU przy współpracy z PARP rozpoczął wdrażanie systemu standaryzacji usług dla przedsiębiorców. Organizacje członkowskie sieci, po spełnieniu określonych wymogów, mogą otrzymać certyfikaty określonego standardu usług doradczych, szkoleniowych, informacyjnych bądź finansowych dla MŚP. Od 2002 r. rozpoczął się proces specjalizacji ośrodków KSU: część organizacji świadczących usługi o charakterze innowacyjnym, utworzyła Krajową Sieć Innowacji (KSI). W 2003 r. KSU liczył 178 organizacji dość równomiernie rozłożonych na terenie kraju.

Od 2000 r. PARP, w drodze umowy, powierza ośrodkom KSU prowadzenie tzw. punktów konsultacyjno – doradczych udzielających przedsiębiorcom i osobom zamierzającym podjąć działalność gospodarczą bezpłatnych (finansowanych z budżetu państwa) porad w zakresie podstawowym. W 2002 r. 133 działające punkty przyjęły ponad 46 tys. klientów i udzieliły 57 tys. bezpłatnych usług informacyjnych i doradczych. W 2003 r. działało 157 punktów.

Od 2001 r. uruchomiono szereg programów o charakterze doradczym z zakresu m. in. certyfikacji, jakości, nowych technologii i eksportu. Od tego też czasu datuje się budowa kolejnego kręgu instytucji współpracujących z PARP oferujących wyspecjalizowane usługi doradcze. Zarówno usługodawcy komercyjni, jak i wyspecjalizowane ośrodki KSU po spełnieniu określonych wymogów mogą uzyskać akredytację PARP uprawniającą ich klientów (MŚP) do uzyskania dotacji na pokrycie kosztów specjalistycznych usług doradczych.

Istotną częścią otoczenia przedsiębiorczości w Polsce są również wyspecjalizowane instytucje świadczące usługi finansowe: poręczenia kredytów i pożyczek oraz udzielania pożyczek. Aktualnie działa ok. 50 funduszy poręczeń kredytowych dla MŚP. W 2002 r. działało ponad 70 funduszy pożyczkowych dysponujących kapitałem ok. 240 mln zł. Zamierzeniem rządu jest istotna rozbudowa systemu funduszy i dofinansowanie ich ze środków Funduszy Strukturalnych UE po akcesji (w sumie ponad 1 mld zł do 2006 r. m.in. z SPO *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*).

PARP dąży do równomiernego ulokowania instytucji wspierania biznesu na terenie kraju oraz zapewnienia łatwego i równego do nich dostępu dla wszystkich przedsiębiorców. Uzyskanie tego efektu w przypadku instytucji nie dla zysku wspieranych ze środków publicznych jest łatwiejsze niż w przypadku firm czysto komercyjnych. Te ostatnie koncentrują się przede wszystkim w wielkich aglomeracjach miejskich. Jednak wzbudzenie popytu wśród przedsiębiorców na usługi takich firm, m.in. dzięki dotowanemu doradztwu, jest, a w przyszłości tym bardziej będzie, czynnikiem skłaniającym te firmy do oferowania swoich usług także w mniejszych ośrodkach, a co za tym idzie prowadzić będzie do wyrównania dostępu MŚP do wszelkiego rodzaju usług związanych z rozwojem firmy.

Prowadzona konsekwentnie od kilku lat w oparciu o krajowe środki publiczne i ze wsparcia UE polityka budowy sieci instytucji otoczenia przedsiębiorczości doprowadziła do rozwinięcia i współdziałania znacznej liczby ośrodków nie zorientowanych na zysk oraz instytucji komercyjnych, które dostarczyły tysiącom przedsiębiorców oraz osób rozpoczynających działalność gospodarczą niezbędnych do tego usług doradczych i pomogły im uzyskać środki inwestycyjne.

Potrzeby są jednak znacznie większe. W projekcie SPO *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*, celem priorytetu pierwszego *Rozwój przedsiębiorczości i wzrost innowacyjności instytucji otoczenia biznesu* jest ułatwienie funkcjonowania przedsiębiorstw w warunkach otwartego rynku dzięki wsparciu udzielonemu przez instytucje otoczenia przedsiębiorczości. Na realizację tego celu przewiduje się 813 mln euro, z czego 547 mln euro ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a 169 mln euro z budżetu RP.

Bariery rozwoju polityki przedsiębiorczości

Do barier związanych z systemem prawnym należą: zmienność przepisów, krótki okres *vacatio legis* związany z ich wprowadzaniem, niejasność i brak precyzji uregulowań prawnych, nadmierna szczegółowość i skłonność do administracyjnego ograniczania wolności gospodarowania. W drugiej połowie lat 90. narastały skargi na niewydolność sądownictwa oraz aparatu egzekucji prawa, przedłużające się oczekiwanie na wydanie wyroku sądowego, bezradność wobec osób uchylających się od przestrzegania przepisów prawa. Jedną z ostatnich inicjatyw rządowych jest – po dyskusji nad rządowym raportem o przedsiębiorczości – przygotowanie ustawy o swobodzie

działalności gospodarczej, która ma znieść większość zidentyfikowanych obecnie barier funkcjonowania przedsiębiorczości (ustawę przyjęto w maju 2004 r.).

Istotną kwestią jest niezwykle trwałość większości wymienionych barier rozwoju przedsiębiorczości. Od lat pojawiają się one w badaniach opinii przedsiębiorców, w stanowiskach organizacji zrzeszających biznes oraz w opracowaniach eksperckich. Stałość wymienianych barier wynika z faktu, że ich przyczyny leżą niezwykle głęboko w strukturze ustroju politycznego, prawnego i zasadach, na jakich funkcjonuje system finansowy państwa. Dodatkową przyczyną, jest niewielka siła oddziaływania organizacji reprezentujących przedsiębiorców w systemie politycznym kraju. Część barier, zwłaszcza te odnoszące się do niestałości regulacji prawnych i zmienności zasad polityki, jest obiektywnym rezultatem ogromnego tempa polskiej transformacji.

Dostęp do kapitału

Istotną barierą działalności gospodarczej w Polsce jest ograniczenie kapitałowe. W dotychczasowym okresie rozwoju gospodarki rynkowej kapitał był drogi i trudno dostępny także ze względów instytucjonalnych.

Banki nie stanowiły głównego źródła kapitału dla większości polskich przedsiębiorstw i to nie tylko małych i średnich. Pierwszą barierę w korzystaniu z kredytów stanowiły wysokie stopy procentowe, związane z polityką banku centralnego ukierunkowaną na obniżenie wysokiego poziomu inflacji. Problem bardzo ścisłego trzymania się celu inflacyjnego i zbyt wolnego obniżania stóp procentowych stanowił przedmiot debaty i politycznych „walk” w ciągu ostatnich lat. Trzeba jednak zauważyć, że gdy już stopy były obniżane, to banki komercyjne słabo reagowały na decyzje banku centralnego, co przedłużało okres wysokiej ceny kredytów.

Kolejna bariera – to zabezpieczenia wynikające z obawy przed tzw. „złymi kredytami” po pierwszych doświadczeniach z ich występowaniem, co doprowadziło do przyjęcia w Polsce wysokich standardów ostrożnościowych, które w kilku przypadkach były nawet wyższe niż w krajach UE (np. wysoka stawka rezerwy obowiązkowej i jej opodatkowanie) i w rzeczywistości silnie ograniczały⁹ rolę systemu bankowego w kreacji przedsiębiorczości.

Inna trudność – to zagrożenie zmniejszającym się dostępem przedsiębiorstw, szczególnie małych i średnich, do banków lokalnych na skutek kształtowania się zmiany struktury systemu bankowego w kierunku rozwoju banków ponadlokalnych, ponadregionalnych i ponadnarodowych (proces tzw. konsolidacji banków). Te tendencje wywołane procesami globalizacyjnymi stoją w głębokiej sprzeczności z potrzebami kapitałowymi na szczeblu lokalnym. W Polsce istnieje całkiem dobrze prosperujący sektor banków spółdzielczych (około 600 banków, 3 tys. placówek, 10 mln klientów (NBP 2003)), którym w ostatnim okresie udaje się systematycznie zwiększać swój udział w aktywach systemu bankowego (jest to skala około 5%) uzyskując dobre wyniki ekonomiczne z działalności kredytowej. Poziom złych należności w tej części polskiej bankowości jest nadal zdecydowanie niższy niż w całym sektorze bankowym. Banki spółdzielcze stają przed problemem dalszego wzrostu minimalnej wysokości funduszy własnych (docelowo do 1 mln euro), co powoduje zmiany strukturalne (przejmowanie udziałów, łączenie) o niepewnych korzyściach dla lokalnych klientów – przedsiębiorców.

System bankowy w Polsce rozwijał się bez poważniejszych trudności, dbając o interesy swoich klientów i osiągając dobre rezultaty ekonomiczne. Zyski banków są często realizowane kosztem rezygnacji z wielu interesujących przedsięwzięć z powodu wysokiego poziomu ryzyka zaangażowania finansowego banku, a przecież trudno oczekiwać trwałego przyspieszenia wzrostu gospodarczego bez podejmowania śmiałych prób realizacji odważnych przedsięwzięć biznesowych (Warszawski Instytut Bankowości 2003). W rezultacie wśród kredytobiorców banków wzrasta udział gospodarstw domowych kosztem zmniejszania udziału przedsiębiorstw. Tylko około 15% MŚP korzysta stale z kredytowania, a spośród małych około 90% bazuje na środkach własnych.

Ostatnie badania, przeprowadzone między innymi przy okazji konkursu „Bank przyjazny dla przedsiębiorców” wykazały, że banki komercyjne „odwróciły się od MŚP”, a banki spółdzielcze, mimo

⁹ W latach 2002-2003 banki podjęły akcję „czyszczenia” gorszych portfeli kredytowych. Zastosowano nowe metody *scoringowe*, które przyczyniły się do ślepego egzekwowania należności kosztem upadku niejednej firmy (Gazeta Bankowa Nr 5/2004, s. 24).

że dobrze sobie radzą i wspierają kredytowo drobny biznes, mają nie najlepsze perspektywy rozwoju (Zaleska 2003). Z tego powodu istnieje pilna potrzeba wprowadzenia innych rozwiązań regulacyjnych na rynku lokalnych instytucji finansowych niż te, których muszą przestrzegać wielkie banki.

Tabela 3. Udział kredytów dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w kredytach dla podmiotów niefinansowych

Kredytobiorcy	1998	1999	2000	2001	2002
Przedsiębiorstwa	82,4%	78,7%	75,0%	73,1%	58,4%
Gospodarstwa domowe	17,6%	21,3%	25,0%	26,9%	41,6%
Razem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Źródło: Warszawski Instytut Bankowości (2003) na podstawie danych NBP.

W polityce kredytowej wobec małego i średniego biznesu banki liczyły na możliwość podzielenia się ryzykiem z państwem. Polskie rządy stosunkowo późno akceptują ten punkt widzenia, a przy złym obecnie stanie finansów publicznych, w poręczenia kredytowe angażują się w skali bardzo ograniczonej.

Także finansowanie startu firm mimo wysokiego bezrobocia w ciągu ostatnich 5 lat nie stanowi aktywności priorytetowej. Programy rządowe i UE ze środków PHARE wspierają nową przedsiębiorczość głównie informacyjnie i doradczą, nie oferują im natomiast wsparcia inwestycyjnego¹⁰. W znacznie niższym stopniu niż w krajach UE do finansowania działalności wykorzystywany jest *leasing* oraz inne formy takie jak np. *factoring* czy *venture capital*, aczkolwiek branża leasingowa nabrała wysokiej dynamiki w latach 2002-2003. Być może weszła w lukę na skutek nadmiernej ostrożności kredytowej banków.

W sumie rola systemu bankowego we wspieraniu przedsiębiorczości: jej starcie, rozwoju i podtrzymaniu w momentach kryzysowych jest całkowicie niedostosowana do rozwoju i dynamizacji gospodarki rynkowej w Polsce.

Przedsiębiorcy i banki

Podczas wielu spotkań środowisk przedsiębiorców, w artykułach prasowych i wywiadach z ludźmi biznesu, słychać narzekania na brak aktywnej polityki banków we wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości i tworzeniu miejsc pracy. Oczekiwania przedsiębiorców przedstawiane są następująco:

- dla rozwoju potrzebny jest tani kredyt wzmacniający firmy kapitałowo,
- kredyty powinny być łatwo dostępne – bez nadmiaru formalności i wymagań,
- bankowe żądania zabezpieczenia kredytu są wygórowane i nierealne w polskiej rzeczywistości (skąd wziąć poręczycieli, jak szacować majątek i uzyskać hipotekę na nieruchomościach),
- w warunkach kryzysowych, gdy ograniczona jest płynność firmy, niezbędna jest szybka dostępność kredytu o charakterze obrotowym,
- szansą rozwoju jest innowacyjność firm, istnieje jednak problem jej finansowania,
- dla rozwoju przedsiębiorczości potrzebne są łatwo osiągalne kredyty, tzw. *start-up*, niekoniecznie wysokie,
- dla wielu rodzajów działalności banki nie mają odpowiedniej oferty usługowej, a rola doradcy bankowego jest ograniczana,
- standaryzacja usług bankowych, ocena ryzyka na podstawie sytuacji w branży (a nie w konkretnej firmie) i stereotypy powodują, że indywidualne i specyficzne problemy nie znajdują zrozumienia.

Środowiska bankowe muszą dbać o swoją podstawową działalność, czyli bezpieczne gromadzenie oszczędności oraz służyć podmiotom gospodarczym w obrocie gotówką w różnych transakcjach i działaniach. W odpowiedzi na zarzuty i prezentowane oczekiwania bankowcy formułują postulaty nie tylko pod adresem przedsiębiorców, ale także państwa.

- Wysokość stóp procentowych zależy głównie od decyzji Rady Polityki Pieniężnej i polityki NBP, ale najbardziej od warunków makroekonomicznych, w tym poziomu i zagrożeń inflacyjnych oraz bezpieczeństwa finansów publicznych.

¹⁰ Wyjątkiem są pożyczki z Funduszu Pracy dla bezrobotnych rozpoczynających działalność gospodarczą. Stanowią oni jednak specyficzną grupę i margines wśród ogółu rozpoczynających działalność biznesową.

- Warunki „ostrożnościowe” procedur bankowych są konieczne ze względu na bezpieczeństwo walorów klientów banku. Dlatego przy udzielaniu kredytów kluczową jest analiza wiarygodności klienta. Na skutek trudności z informacjami w tej dziedzinie (przedsiębiorcy sami powinni wykazywać więcej starań w uporządkowaniu prawnym sytuacji własności obejmujących także nieruchomości i ziemię) banki zmuszone są do pomocy wzajemnej finansując Biuro Informacji Kredytowej (BIK). Pomocny byłby tu także zewnętrzny *rating* przedsiębiorców.
- Banki zgłaszają potrzebę stworzenia ram prawnych procesu sekurytyzacji wierzytelności w celu uporządkowania i uproszczenia obrotu wierzytelnościami.
- Banki nadal będą bardzo ostrożne we wspieraniu procesów restrukturyzacji, gdy ograniczenia budżetowe przedsiębiorstw będą miękkie.
- Banki będą wspierać innowacyjność (tworząc specjalne linie kredytowe), gdy stworzone zostaną zabezpieczenia ze strony państwa, przynajmniej częściowe (kredyty udzielane będą z wykorzystaniem funduszy poręczeniowych).
- Banki wymagają wyraźniejszej polityki gospodarczej państwa, aby zgodnie z nią angażować się w inwestycje przedsiębiorstw. Potrzebują stworzenia zachęt do pozyskania długoletnich pasywów na kredytowanie inwestycji.
- „Start biznesowy” winien być poręczany z *venture capital*, czy poprzez fundusze poręczeniowe, lub agencje i banki wyspecjalizowane w udzielaniu kredytów wysokiego ryzyka.

Źródło: ZBP.

Wspieranie sektora MŚP ze środków publicznych i pomocowych

W pierwszej połowie lat 90. polski sektor MŚP uzyskiwał głównie wsparcie zagraniczne. Wspieranie przedsiębiorczości jest jednym z najważniejszych filarów polityki UE. Od uruchomienia PHARE, programy na rzecz przedsiębiorczości były w nim stale obecne. Poza PHARE, darczyńcami byli: rząd Stanów Zjednoczonych (US AID, program kredytowy Polsko-Amerykańskiego Funduszu Przedsiębiorczości), rządy innych państw oraz organizacje międzynarodowe. Wsparcie sektora MŚP przebiegało dwutorowo. Otrzymywali je indywidualni przedsiębiorcy w postaci kredytów, dotacji, szkoleń i doradztwa. Otrzymywały je też instytucje otoczenia biznesu.

W budżecie państwa pierwsze, istotne alokacje na wsparcie sektora MŚP pojawiły się w 2000 r. Od tego czasu stały się elementem polityki rządu.

Pomoc publiczna dla przedsiębiorców uwarunkowana jest bardzo silnie zakresem działań wynikających z programów europejskich. W latach 2000-2003 obejmowała głównie dofinansowanie programów PHARE oraz inne działania przygotowawcze do realizacji programów współfinansowanych przez Fundusze Strukturalne UE. Alokacje dla sektora MŚP w edycjach PHARE 2000-2003, to prawie 200 mln euro (z PHARE ok. 150 mln euro, a z budżetu państwa ok. 50 mln euro). Kwotę tę wykorzystano na dotacje dla ok. 17 tys. przedsiębiorców. Wspierane są inwestycje i doradztwo m.in. z zakresu: zarządzania przedsiębiorstwem, eksportu, wprowadzania innowacji i nowych technologii, uzyskiwania certyfikatów jakości, dostosowywania firm do unijnych norm bhp. W porównaniu z liczbą przedsiębiorców i ich potrzebami, jest to niewiele.

W mniejszym zakresie niż dotacje, stosuje się pożyczki czy poręczenia kredytów bankowych. Przedsiębiorcy mają do nich dostęp dzięki kapitałowemu wsparciu wyspecjalizowanych instytucji pożyczkowych i poręczeniowych z budżetu państwa. W latach 2000-2003 rząd przeznaczał na ten cel 30-40 mln zł rocznie.

Znaczniejsza pomoc możliwa będzie dopiero po uruchomieniu programów zasilanych z Funduszy Strukturalnych. Alokacje publiczne przeznaczone na bezpośrednie wsparcie przedsiębiorców (Priorytet 2 sektorowego programu operacyjnego *Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*) wynoszą prawie 970 mln euro: 684 z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i 286 z krajowych źródeł publicznych. Uruchomienie tych środków pociągnie za sobą dodatkowo znaczne nakłady prywatne ze strony przedsiębiorców szacowane na ponad 1 mld euro. Dodatkowo ponad 250 mln euro planowane jest na programy szkoleniowe w przedsiębiorstwach. 190 mln pochodzić będzie z EFS, 63 mln z publicznych środków krajowych, a prawie 8 mln euro wyłożą korzystający ze szkoleń przedsiębiorcy.

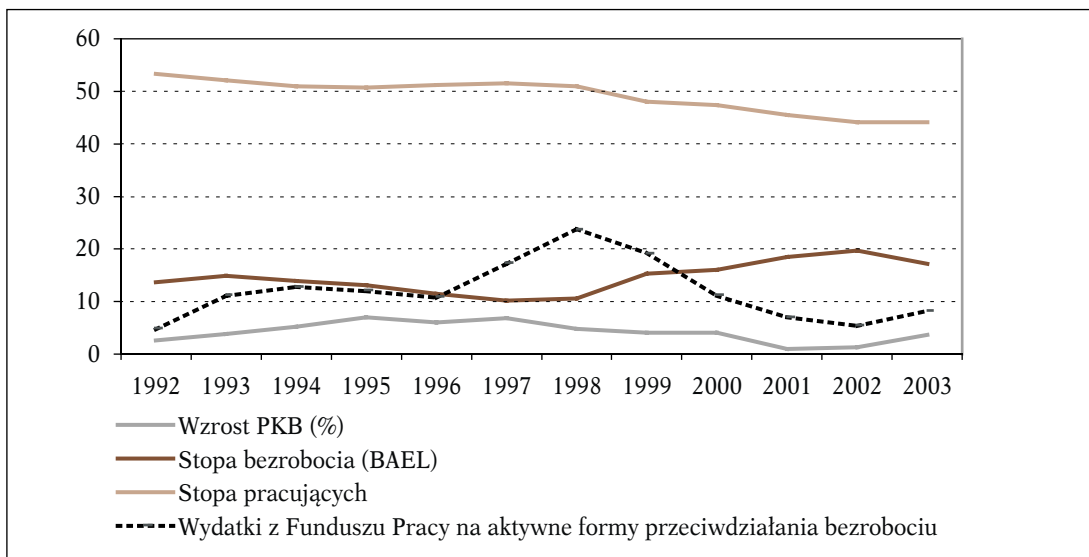
7. Aktywna polityka rynku pracy

Aktywna polityka rynku pracy (ALMP – *Active Labour Market Policy*) była istotnie bardziej aktywna w okresie lepszej koniunktury – wyższego wzrostu gospodarczego – a traciła na znaczeniu w okresach spadku tempa rozwoju oraz wzrostu bezrobocia. Widoczne i dotkliwe jest jej osłabienie w okresie wystąpienia drugiej fali bezrobocia na przełomie dekad. Mniej środków i podjęta reforma decentralizacyjna służb zatrudnienia (1999/2000) bardzo ograniczyły możliwości jej prowadzenia.

Wykres 4 pokazuje związek między tempem rozwoju gospodarczego, stopą pracujących, poziomem bezrobocia a skalą nakładów na aktywną politykę (mierzona wydatkami na aktywne formy w relacji do całości Funduszu Pracy).

Wykres 4.
Nakłady na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu na tle tempa wzrostu gospodarczego, stopy bezrobocia i stopy pracujących (w %)

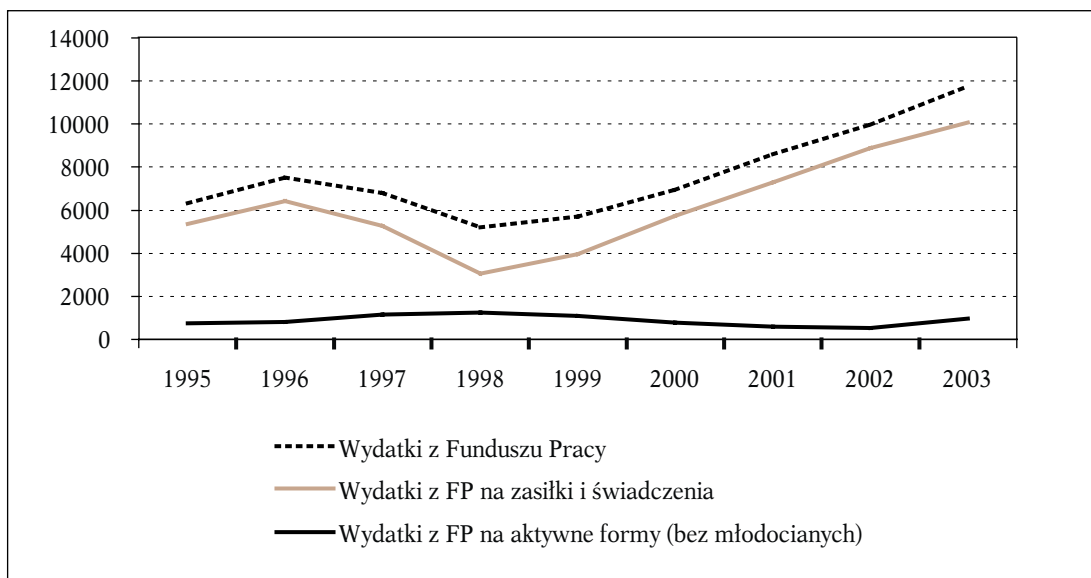
Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny*, wydania z odpowiednich lat; GUS, BAEL, *Aktywność ekonomiczna...*, wydania z odpowiednich lat.



Do braku środków na ALMP przyczyniła się konstrukcja Funduszu Pracy, która uzależniła go silnie od sytuacji budżetowej – zarówno na etapie planowania budżetu, jak i dodatkowo w okresie jego realizacji. Wielokrotnie zamykano dopływ dotacji, co przerywało prowadzoną politykę i odbierało służbom zatrudnienia wiarygodność jako partnerom w realizacji projektów z innymi podmiotami, także pracodawcami, mającymi np. zatrudniać w sposób subsydiowany osoby bezrobotne. Sytuacje takie doprowadziły w efekcie do decyzji umożliwiających korzystanie przez Fundusz Pracy z kredytów bankowych, co z kolei spowodowało zadłużenie Funduszu, wynoszące na koniec 2003 r. 3,1 mld zł.

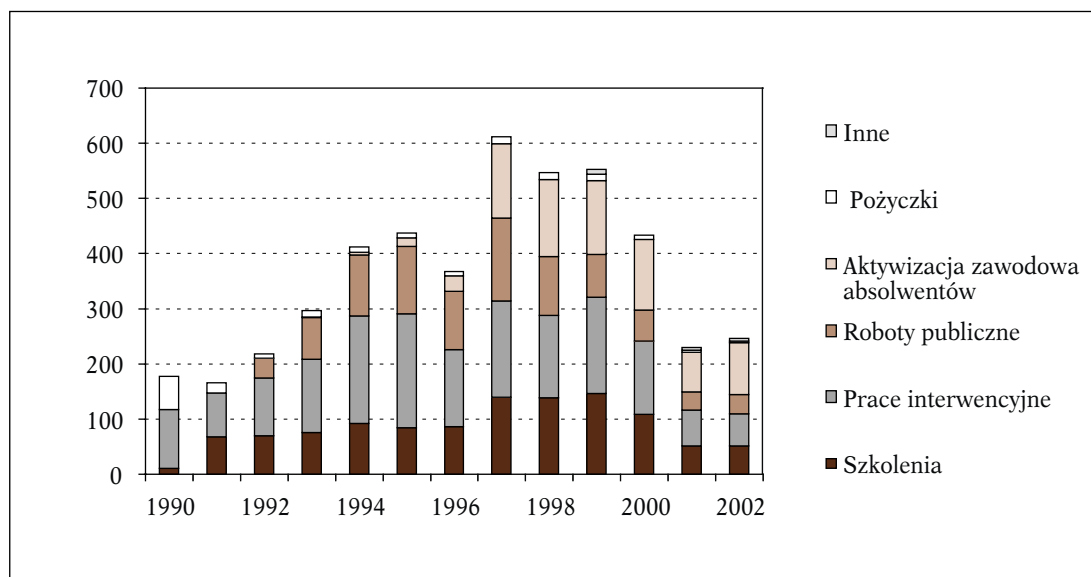
Fundusz Pracy jest tworzony wprawdzie z kilku strumieni dochodowych, ale środki każdego są zmienne oraz trudno przewidywalne. Pierwszym źródłem jest składka od pracodawców, drugim – dotacja budżetowa (będąca wprawdzie wynikiem obligatoryjnych zobowiązań ustawowych, a w znacznej części wyrazem bieżących decyzji finansowych), trzecim – kredyt bankowy, co oznacza, że przy chronicznym braku środków wzrastać musi stan zadłużenia Funduszu Pracy, czwartym – dodatkowe środki z tzw. rezerwy uwłaszczeniowej, wykorzystywane na programy polityki rynku pracy od 2002 r. Ostatnim źródłem będą w niedługiej przyszłości komponowane z Funduszem Pracy środki z EFS, które potraktowane zostaną zgodnie z zasadą dodatkowości jako uzupełnienie możliwej do wygenerowania puli środków krajowych.

Charakterystyczne jest, że o ile do 1996 r. dotacja z budżetu do Funduszu Pracy wynosiła około 60%, to w latach 1998-2000 spadła do 12-16%, by znów zacząć wzrastać: od 30% w 2001 r. do 40% w 2003 r. (Ratuszniak/Olejarz 2003). Trzeba jednak zauważyć, że ze względu na rosnące wydatki z tytułu zasiłków i świadczeń przedemerytalnych (w budżecie Funduszu Pracy na 2003 r. – prawie 5 mld zł to wydatki na zasiłki dla bezrobotnych, drugie 5 mld zł – to wydatki na zasiłki i świadczenia przedemerytalne dla prawie 500 tys. zdeaktywizowanych osób, a 1,3 mld – wydatki przeznaczone na aktywną politykę) rosła dotacja z budżetu do Funduszu Pracy, nie zwiększając jednak radykalnie kwot pozwalających na aktywizowanie bezrobotnych (patrz wykres 5).



Wykres 5.
Wydatki z Funduszu Pracy (w mln zł)

Źródło: MGPIPS.



Wykres 6.
Liczba osób objętych programami aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w latach 1990-2002 (w tys. osób)

Źródło: MPiPS.

Przy takich mechanizmach finansowania aktywnej polityki rynku pracy, trudno ją było prowadzić w ogóle, a tym bardziej z uwzględnieniem perspektywy długoterminowej.

W najlepszym okresie prowadzenia ALMP, przy stosunkowo niskim bezrobociu, wydatki na formy aktywne sięgały poziomu przeszło 23% całości wydatków Funduszu Pracy, w najtrudniejszych momentach – spadały do ok. 5%. Niemniej jednak w ciągu kilkunastu lat funkcjonowania aktywnej polityki rynku pracy – odpowiednimi programami objęto przeszło 4,5 mln osób (patrz wykres 6).

Służby zatrudnienia

Gdyby wskazać najważniejsze warunki dla prowadzenia dobrej polityki rynku pracy, to oprócz podstaw prawnych, finansowych i organizacyjnych, istotną rolę odgrywają kadry. Zdolność publicznych służb zatrudnienia do realizacji zadań, z jednej strony obsługi bezrobotnych, z drugiej ich aktywizacji, jest kluczowym warunkiem skuteczności polityki rynku pracy w Polsce.

W latach 1989-1993 trwała budowa zrębów systemu służb zatrudnienia. Dzięki pomocy wielu krajów UE oraz dzięki realizacji projektu Banku Światowego zorientowanego na potrzeby urzędów pracy, udało się stworzyć standardy działania, model funkcjonowania urzędu pracy, zakres zadań pośrednictwa pracy, informacji zawodowej i doradztwa zawodowego (łącznie z metodycznymi podstawami szkolnictwa wyższego kształcącego doradców zawodowych). Urzędy pra-

cy zostały wyposażone w komputery i system informatyczny, choć to ostatnie nastąpiło dużo później. W systemie zaczęli pracować dobrze przygotowani specjaliści.

W latach 1993-1999 publiczne służby zatrudnienia rozwijały się jako administracja specjalna, z Krajowym Urzędem Pracy na czele i nadzorem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Rosło zatrudnienie, aby w szczytowym okresie (lata 1997-1998 – okres najniższego bezrobocia) osiągnąć poziom 22 tys. pracowników (wg Departamentu Polityki Rynku Pracy MPiPS). Był to również czas dojrzewania do praktycznego stosowania bardziej efektywnych polityk. Zaczęto stosować mierniki efektywności polityki rynku pracy związane z trwałością zatrudnienia (definiowanego zgodnie z ustawą jako stabilne zatrudnienie na etacie – co niestety nie uwzględnia wymogów bardziej elastycznego rynku pracy, ale zmienia się w nowej ustawie) uzyskiwanego dzięki szkoleniom, pracom interwencyjnym, robotom publicznym czy pożyczkom dla pracodawców (subsydiowanie zatrudnienia).

Tabela 4. Mierniki efektywności aktywnej polityki rynku pracy

Zadania	Rok 2001	
	Liczba osób	Stopa ponownego zatrudnienia
Razem	234759	48,6
Szkolenia	51176	44,5
Prace interwencyjne	64846	67,8
Roboty publiczne	32874	13,3
Refundacja składki ZUS	1086	89,4
Refundacje absolwenckie	26362	73,5
Staże absolwenckie	45867	35,2
Prace społecznie użyteczne	632	44,6
Programy specjalne	4972	62,4
Pożyczki razem	3737	-
- dla bezrobotnych	2955	
- dla pracodawców	782	
Inne zadania	3207	30,5

Źródło: GUS, MGPIPS (cyt. za SPO RZL).

Stały się one zresztą ważną przesłanką decyzji dotyczących konstrukcji budżetów lokalnych na formy aktywne, czyli m.in. ograniczenia stosowania instrumentu, jakim są roboty publiczne.

Adresaci polityk rynku pracy

O ile w pierwszej połowie lat 90. w aktywnej polityce rynku pracy prowadzonej dzięki środkom Funduszu Pracy – dominowały działania skoncentrowane na wyodrębnianych obszarach kraju, określanych jako rejony wysokiego zagrożenia bezrobociem, to z czasem coraz częstszym adresatem instrumentów polityki rynku pracy stawały się grupy wysokiego ryzyka.

Wobec rejonów (i gmin) wysokiego zagrożenia bezrobociem stosowano specjalne instrumenty pobudzania ekonomicznego, np. stymulujące inwestycje o pracochłonnym charakterze, czy motywujące pracodawców do zatrudniania bezrobotnych, np. przez częściową refundację kosztów pracy, etc.), których efektywności nigdy w pełni nie dało się oszacować. Różnicowano też okres uprawniający do pobierania zasiłku (od 6 do 18 miesięcy). Chyba najbardziej skutecznym rozwiązaniem było finansowanie robót publicznych (przy ogólnie niskiej efektywności tego narzędzia) ze środków Funduszu Pracy oraz dofinansowywanie lokalnych inwestycji infrastrukturalnych (w których prowadzone były roboty publiczne) ze specjalnej puli budżetu państwa, o ile samorząd wyłożył już na to fundusze własne. W latach 1994-2001 dzięki takiemu łączeniu środków udało się zrealizować prawie 5200 przedsięwzięć inwestycyjnych w kilkuset gminach na sumę ok. 2 mld złotych, dając pracę kilkudziesięciu tysiącom osób.

W latach 1997-1998 rozpoczęła się reorientacja aktywnej polityki rynku pracy, polegająca na adresowaniu jej do grup wyższego ryzyka zagrożenia bezrobociem. Powstawały programy na rzecz byłych pracowników PGR-ów, na rzecz aktywizacji kobiet czy na rzecz pomocy absolwentom w wejściu na rynek pracy. Dla tej ostatniej grupy opracowano program *Absolwent*, w którym uczestniczyło w latach 1998-2001 ok. 400 tys. młodych ludzi. Obecnie funkcjonuje jego zmo-

dyfikowane przedłużenie pod nazwą *Pierwsza praca*. Dotychczas nie podjęto zintensyfikowanych działań na rzecz aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych. To, co ważne w tych programach – to indywidualizacja podejścia do użytkowników i dobór działań adekwatny do indywidualnych potrzeb, co zgodne jest z kierunkiem upowszechnianym w metodologii ESZ.

Jednym z najistotniejszych wyzwań dla polskiej polityki rynku pracy jest podjęcie dobrze zaadresowanych działań, w odpowiedzi na tendencję do postępującej segmentacji i polaryzacji rynku pracy. Funkcjonują na nim zarówno grupy aktywne, gotowe do samodzielnego dostosowywania się kwalifikacyjnego i mentalnego do zmieniających się warunków na rynku pracy oraz oczekiwań pracodawców oraz jednocześnie grupy osób mało mobilnych, nisko wykwalifikowanych, długotrwale bezrobotnych, zagrożonych wykluczeniem społecznym, których liczebność w ostatnich latach istotnie wzrosła.

Niezbędne są zatem, co najmniej dwie polityki rynku pracy, z różnorodnymi narzędziami. Jeśli ponadto ta druga polityka nie ma być polityką dezaktywizacji i akceptacji bierności, to musi być zgodna ze strategią integracji społecznej oraz nową koncepcją polityki społecznej; koncepcji państwa wspierającego pracę, a nie państwa opiekuńczego (*welfare state – workfare state*).

Warunki efektywnego działania

Zasadniczą zmianę w funkcjonalności publicznych służb zatrudnienia przyniosły decyzje z 1999 r. i następnie z 2000 r., związane z reformą administracyjną kraju. Powiatowe urzędy pracy znalazły się w gestii samorządu powiatowego, a wojewódzkie – pod nadzorem urzędu Marszałka Województwa. Konstytucyjny zapis o autonomii szczebli samorządowych w relacjach między sobą oraz w stosunku do administracji rządowej powoduje, iż w rezultacie powstała struktura niespójna i właściwie nieefektywna w zarządzaniu. Trudno nawet narzucić standardy usług, nie mówiąc o kompleksowej, spójnej polityce rynku pracy, zarazem uwzględniającej lokalną i regionalną specyfikę. Aczkolwiek zamysł decentralizacyjny był słuszny i zbieżny z ważnymi w OECD tendencjami do decentralizacji polityki zatrudnienia, to polskie doświadczenie pokazuje, że decentralizowano jedynie służby zatrudnienia, a nie politykę zatrudnienia. Nie udało się zatem uzyskać efektu synergii z tytułu zaangażowania samorządowego partnera w politykę rynku pracy.

Proces ten przebiegał ponadto w nadzwyczajnie niesprzyjających okolicznościach. Rosło bezrobocie, na rynek pracy zaczął wchodzić wyż demograficzny, kryzys finansów publicznych i wzrost liczby osób pobierających zasiłki i świadczenia przedemerytalne ograniczył wydatki na formy aktywne i służby zatrudnienia utraciły przy tej okazji wiarygodność w stosunku do partnerów, z którymi zerwały umowy. Fluktuacja kadr osiągnęła prawie 50% w skali roku, utrwaliło się rozwiązanie, że prawie 25% pracujących w służbach zatrudnienia jest zatrudnionych w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych. Samo zatrudnienie zmniejszyło się do poziomu 13 tys. w 2003 r., co w efekcie powoduje, że na 1 doradcę zawodowego przypada dziś 7101 bezrobotnych, a na 1 pośrednika – 2385 bezrobotnych. Nie jest w takich warunkach możliwa realna polityka rynku pracy zorientowana na użytkownika – osobę bezrobotną, potrzebującą porady, wsparcia, pilotowania, budzenia do aktywności.

Dopiero stosunkowo niedawno zaczęły rozwijać się w Polsce na szerszą skalę różnego typu agencje zatrudnieniowe: pośrednictwo pracy w kraju i za granicą, doradztwo personalne dla różnych typów pracowników, agencje pracy czasowej. Pozapubliczne, komercyjne usługi zatrudnieniowe są niezbędnym elementem polityki dynamizacji rynku pracy, większego przepływu osób z jednych miejsc pracy do drugih, podejmowania pracy w nietypowych formach i czasie. Ich istnienie zmieniać będzie także nawyki pracowników i poszukujących pracy. Wśród bezrobotnych na przykład tylko 8%, czyli ok. 250 tys. osób korzysta z pomocy doradców, i w 70% są to osoby do 24 roku życia, co oznacza, iż nie ma żadnego, powszechnego zwyczaju szukania profesjonalnego wsparcia przez bezrobotnych w procesie reorientacji kariery zawodowej.

Rozwój otoczenia systemu publicznych służb zatrudnienia będzie następował także poprzez uaktywnianie organizacji pozarządowych, choćby tych, które podejmą działania wynikające z zadań ustawy o zatrudnieniu socjalnym, nakierowanej szczególnie na pomoc osobom długotrwale bezrobotnym, z wieloma problemami adaptacji do rynku pracy i reguł życia społecznego.

Nowe koncepcje prowadzenia aktywnej polityki rynku pracy wzmocnione zostaną dzięki przyjęciu nowej legislacji.

Nowa ustawa o promocji zatrudnienia

W drugiej połowie 2003 r. toczyła się ważna dyskusja o kształcie nowej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zakończona jej przyjęciem i wejściem w życie z dniem 1 czerwca 2004 r. Inicjatywa opracowana i przedstawiona przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej po raz pierwszy uczyniła z tego aktu prawnego – narzędzie promocji zatrudnienia w polityce rynku pracy, a nie tylko instrument porządkujący system pomocy bezrobotnym. W efekcie powinno to prowadzić do eliminacji ze sfery zadań służb zatrudnienia wielu działań biurokratycznych i osłonowych – potrzebnych wprowadzić bezrobotnym, ale możliwych do wykonywania przez inne instytucje, jeśli służby zatrudnienia mają się skupić na zadaniu priorytetowym – aktywizacji bezrobotnych. Kluczowe jest wprowadzenie do ustawy listy identyfikującej instytucje rynku pracy oraz bogatego zestawu instrumentów działania.

Wśród instytucji znajdują się oczywiście publiczne służby zatrudnienia, zdefiniowana jest rola OHP jako swoistej agencji rządowej, ale także wymienione są agencje zatrudnieniowe – czyli pozapubliczni partnerzy polityki rynku pracy zajmujący się pośrednictwem, doradztwem, czy instytucje szkoleniowe, dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego. To otwiera drogę do partnerstwa i zlecania zadań, co w świetle np. realizacji celów związanych z programami finansowanymi z środków UE wydaje się szczególnie istotne.

Uporządkowano instrumenty działania: różnego rodzaju dopłaty szkoleniowe, subsydiowanie zatrudnienia w różnej skali, warunki świadczeń w ramach *job rotation*, określono rygory i warunki realizacji programów aktywizujących. Wzrosła niepomniernie w stosunku do obecnie funkcjonujących skala ofert możliwych do przedstawienia bezrobotnym, choćby tym, którzy formalnie mieliby sposobność skorzystania ze świadczenia przedemerytalnego, a w świetle nowej ustawy powinni przez pół roku być aktywizowani w celu podtrzymania pozycji na rynku pracy. Wyodrębniono instrumenty rozwoju zasobów ludzkich, do których należą wszelkie przedsięwzięcia powiązane ze wspieraniem i poprawą „zatrudnialności”, w tym i działania edukacyjne dorosłych, niekoniecznie bezrobotnych.

Jaśnie określone są, zgodnie z założeniami strategii rynku pracy, m.in. wypracowanej podczas prac nad Sektorowym Programem Operacyjnym – Rozwój Zasobów Ludzkich, grupy ryzyka zagrożenia bezrobociem, stające się tym samym głównymi adresatami programów. Zarazem jednak formuły postępowania wobec bezrobotnych charakteryzowane są jako indywidualne programy działań, zgodnie ze wskazaniami UE i rosnącą orientacją na podmiotowe traktowanie klientów – użytkowników działań służb zatrudnienia. Wyodrębniona została grupa „osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy”, do której należą bezrobotni do 25 roku życia, bezrobotni długotrwale, bezrobotni powyżej 50 roku życia, bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, bezrobotni niepełnosprawni i bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej 1 dziecko. Wzmocniona została rola samorządów lokalnych w kreowaniu programów oraz określone jaśniejsze reguły podziału odpowiedzialności za zadania polityki rynku pracy realizowane na różnych szczeblach samorządu.

Ustawa po raz pierwszy określa wymagania zawodowe i specjalistyczne wobec: pośredników pracy, doradców zawodowych, liderów klubów pracy, specjalistów ds. programów, ds. rozwoju zawodowego, osoby analizujące dane – wszystko to w celu podwyższenia wymogów kwalifikacyjnych oraz możliwości lepszego wynagradzania kadry specjalistycznej służb zatrudnienia.

Zaproponowane zostało też wprowadzenie jako instytucji wspierającej wzrost kwalifikacji pracujących – funduszu szkoleniowego w przedsiębiorstwach i budowy programów i planów szkoleniowych. Prawne usankcjonowanie zyskały też programy *outplacementu*, czyli programy zwolnień monitorowanych, angażujące środki pracodawcy i innych partnerów w celu lepszego przemieszczania zwalnianych pracowników do nowych miejsc pracy, przy potencjalnym wsparciu ze środków Funduszu Pracy – świadczeń szkoleniowych udzielanych osobom biorącym udział w takich projektach (do pół roku po zwolnieniu).

Nowa ustawa pozwoli na bardziej elastyczne, lepiej zaadresowane stosowanie instrumentów polityki rynku pracy oraz wzmocni możliwości wykorzystywania środków z EFS na programy rynku pracy.

B. Polityka rynku pracy na szczeblu samorządu terytorialnego

W gospodarce rynkowej ze zdecentralizowanymi strukturami władzy, odpowiedzialność za rozwój i tworzenie pracy oraz polityk rynku pracy spada także na samorząd terytorialny na różnych jego szczeblach. Tak też stało się i w Polsce, w której istotnym składnikiem transformacji były działania nastawione na decentralizację państwa z rosnącą rolą samorządów terytorialnych. Od samego początku przemian przyjmowano założenie, iż przestrzenią właściwą do rozwiązywania problemów pracy i bezrobocia są lokalne rynki pracy, a także uznano politykę zatrudnienia za ważną część regionalnej strategii rozwoju. Z tego też powodu od samego początku samorządom gminnym przyznane zostały kompetencje i instrumenty działania ważne dla zarządzania lokalnym rynkiem pracy. Gmina mogła na przykład używać środków z Funduszu Pracy (przeznaczonych na roboty publiczne) dokładając je do „swoich”, aby realizować jednocześnie cele związane z poprawą infrastruktury i zwalczaniem miejscowego bezrobocia. Założono, że zarządzanie na szczeblu samorządu terytorialnego prowadzone będzie z udziałem partnerów społecznych. W tym celu obok Naczelnej Rady Zatrudnienia powołano z czasem regionalne i powiatowe rady zatrudnienia. W ich skład weszli przedstawiciele samorządu. Zadaniem rad było wytyczanie kierunków polityki zatrudnienia, a także zatwierdzanie budżetów samorządowych w części dotyczącej wydatków Funduszu Pracy. Proces decentralizacji państwa w odniesieniu do struktury terytorialnej przebiegał dwuetapowo: w 1990 r. powstał samorząd gminny, a w 1999 r. – samorząd powiatowy i wojewódzki (regionalny). Zasadniczym szczeblem dla zarządzania rynkiem pracy stał się szczebel powiatowy. Impulsem do wzmocnienia kompetencji samorządu powiatowego w dziedzinie rynku pracy były wyniki debaty wokół reformy administracyjnej kraju, jaka toczyła się w latach 1997-1998.

Decentralizacja rynku pracy była kwestią sporną. Tym bardziej, że w krajach UE, w których poszukiwano odniesienia, nie ma jednego modelu w tej dziedzinie. Przykłady zróżnicowanych rozwiązań¹¹ z innych krajów (Hucker 1994) nie dawały jednoznacznej odpowiedzi, jaki typ układów instytucjonalnych w układzie rząd i samorząd terytorialny jest najefektywniejszy z punktu widzenia polityki rynku pracy.

Procesy decentralizacji, jakie przebiegały w krajach zachodnich wcześniej, w latach 80., dostarczyły w następnej dekadzie pewnych wniosków na temat decentralizacji, które jednak bardziej diagnozowały doświadczenia z przebiegu tego procesu niż wskazywały kierunki dalszego jego rozwoju. Decentralizacja ujawniła trudności współpracy aktorów różnych polityk: rozwoju gospodarczego i infrastrukturalnego, polityki zatrudnienia, polityki edukacyjnej i socjalnej oraz ekologicznej. Ujawniła także trudności współpracy między poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego (lokalny *versus* regionalny) oraz między władzami centralnymi a samorządami terytorialnymi. Ponadto – wbrew oczekiwaniom – także między strukturami samorządowymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Skala tych trudności była różna w poszczególnych krajach, w których także decentralizacyjne tradycje były zróżnicowane, ale problemy były podobne mimo różnicy ich nasilenia (OECD 1999). Na tle tych doświadczeń sformułowane zostały kierunkowe (hasłowe) drogi wychodzenia z trudności, które nazwano kierunkami nowego rządzenia w państwie lub nowego zarządzania sprawami publicznymi (*new public governance*) (OECD 2003). Uznano, że głównym problemem w warunkach decentralizacji jest koordynacja polityk w różnych wymiarach, przy czym chodzi o taką koordynację, która nie zmieniałaby samorządowej inicjatywności i odpowiedzialności, dawała efekt synergiczny ze względu na wzmacnianie się różnych dostosowanych działań, ale jednocześnie wspierała politykę państwa w jej wymiarach strategicznych, niezbędnej kompleksowości oraz ogólnej efektywności.

Co może usprawnić koordynację w warunkach głębokiej decentralizacji? Podstawowe kierunki są tu następujące: (1) wzmocnienie (wdrożenie) partnerstwa, (2) klarowna odpowiedzialność uczestników (aktorów), co pozwoli na programowanie i planowanie polityki zatrudnienia w generalnych ramach na poziomie centralnym i regionalnym przy zapewnieniu możliwości jej

¹¹ W UE wyróżnia się trzy modele usytuowania instytucji rynku pracy: model o scentralizowanej i zintegrowanej strukturze instytucji rynku pracy (Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia), model o scentralizowanej ale podzielonej strukturze instytucji rynku pracy (Francja, Grecja, Włochy) oraz model o zdecentralizowanej strukturze instytucji rynku pracy (Belgia, Dania, Holandia, Wielka Brytania).

praktycznej realizacji na szczeblu lokalnym, na co szczególnie zwraca uwagę Komisja Europejska w *White Paper on European Governance* (European Commission 2001b), (3) profesjonalne zarządzanie (zarządzanie przez cele, zarządzanie programami, zarządzanie lokalne, itp.) oraz (4) wzmocnienie instytucji kontroli społecznej i ogólnego nadzoru państwa.

Proces decentralizacji polityki zatrudnienia oraz zarządzania rynkiem pracy w Polsce (wdrażany w okresie 1999/2000) w pierwszym rządzie polegał na decentralizacji służb zatrudnienia, ograniczając – niestety – spójność ich funkcjonowania i nie tworząc realnych warunków dla decentralizacji zarządzania rynkiem pracy i prowadzenia polityki zatrudnienia (Boni 2003). Źródła finansowania programów nadal pozostały w dyspozycji władzy centralnej. Jednocześnie samorząd okazał się niedostatecznie przygotowany do prowadzenia skoordynowanej polityki rynku pracy.

Konkretne doświadczenia samorządu terytorialnego w warunkach reformy decentralizacyjnej państwa oraz decentralizacji polityki zatrudnienia i zarządzania rynkiem pracy nie zostały jeszcze dokładnie rozpoznane i opisane. Z tego powodu – dla celów niniejszego raportu – dokonano specjalnego badania metodą *case study* działalności kilku samorządów: miejskich w Poznaniu i Wrocławiu oraz powiatowego w Łomży. Jednocześnie zebrano doświadczenia innych badaczy (Kryńska, Sobocka-Szczapa). Samorządom postawiono pytania dotyczące tylko tych problemów, które z punktu widzenia troski o pracę wydają się kluczowe: (1) kształtowania infrastruktury i rozwoju inwestycji niezbędnych dla przyciągnięcia biznesu i tworzenia miejsc pracy, (2) wspierania rozwoju MŚP, (3) oddziaływania na szkolnictwo w celu dostosowywania programów oraz kierunków edukacji zawodowej do potrzeb miejscowych pracodawców, (4) stosowania aktywnych polityk rynku pracy w koordynacji z celami lokalnego rozwoju, (4) stosowania działań aktywizujących osoby zagrożone bezrobociem i posiadające cechy niesprzyjające zatrudnieniu (o tzw. niskiej zatrudnialności – *employability*).

Na podstawie przeprowadzonych rozpoznań możemy uznać, że samorządy mają obecnie liczne problemy z prowadzeniem nie tylko efektywnej, ale i świadomej (celowej) polityki zatrudnienia. Tam, gdzie taka polityka jest prowadzona, jej korzystne efekty są bardzo wyraźne i znacznie odbiegają od występujących w innych samorządach.

Narzędzia informacyjno-analityczne

Podstawą kreowania własnej polityki zatrudnienia jest posiadanie diagnozy o sytuacji na rynku pracy, której podstawą jest dostęp do odpowiednich informacji (o podaży pracy, o popycie na pracę, powstającym niezbilansowaniu, istniejących niedostosowaniach i ich przyczynach) oraz możliwość jej kreowania na potrzeby lokalnego zarządzania. Do tego niezbędne jest posiadanie umiejętności wykorzystywania narzędzi statystycznych do opracowywania analiz rynku pracy oraz umiejętności modelowania i prognozowania przyszłych procesów. Każdy samorząd i jego administracja (w tym przypadku PUP) powinien mieć dostęp do odpowiedniego banku informacji. Na to, że informacje i badania pozwalające na ocenę i przewidywanie sytuacji na rynku pracy stanowią podstawowy warunek prowadzenia zdecentralizowanej polityki rynku pracy w sposób efektywny, zwracają uwagę coraz liczniejsze badania oceniające lokalne polityki rynku pracy w krajach UE. Z tego powodu tzw. Studia Lokalnego Rynku Pracy (*Labour Market Study*) stanowią jeden z pierwszych instrumentów postulowanych przez Komisję Europejską w pracach nad lokalnymi strategiami zatrudnienia (ICLEI 2001). Zarządzanie wymaga następnie monitorowania oraz umiejętności ewaluacji programów i prowadzonych projektów.

Przykładem proponowanego w tej dziedzinie rozwiązania w Polsce może być „Model Powiatowego Rynku Pracy w Powiecie Łomżyńskim i mieście Łomża” (Golinowska/Radziwiłł/Walewski/Sobolewski 2003). Zestaw proponowanego zakresu niezbędnych informacji oraz narzędzi analitycznych jest dość prosty, można by powiedzieć oczywisty. Na pewno zdarzają się narzędzia bardziej zaawansowane, dzięki którym można by prowadzić analizy rozszerzone, szczególnie w samorządach dużych aglomeracji miejskich, gdzie istnieją ośrodki akademickie i instytuty badawcze, które włączone bywają w tworzenie banków informacji, opracowywanie diagnoz i sporządzanie projekcji (np. w Poznaniu, Wrocławiu czy w Krakowie). Niezbędne jest jednak coś, co można uznać za „zestaw podstawowy” do prowadzenia polityki rynku pracy.

Tworzenie programu (koncepcji) zintegrowanej polityki zatrudnienia na szczeblu powiatowym

Z przeprowadzonego wstępnie rozpoznania wynika, że jedynie w kilkunastu powiatach powstały zintegrowane, angażujące różne podmioty – programy rynku pracy. Ich brak wyraźnie przeszkadza w prowadzeniu lokalnie zintegrowanej polityki zatrudnienia. Programy rynku pracy mogłyby sprzyjać uświadomieniu i wyartykułowaniu własnej perspektywy, pozwoliłyby na odpowiedni dobór narzędzi, dopasowanych do konkretnych problemów danego rynku pracy, stanowiąc jednocześnie ważne uzupełnienie polityki rynku pracy prowadzonej regionalnie i na szczeblu kraju.

Przykład Wrocławia

Od 1998 r. z inicjatywy władz samorządowych województwa i w porozumieniu sił społecznych, politycznych i elit gospodarczych organizowane jest co roku w Krzyżowej – Dolnośląskie Forum Polityczno-Gospodarcze. Podejmuje ono najistotniejsze z punktu widzenia rozwoju regionu wyzwania – stawiając je jako kwestie do dyskusji w otwartych debatach i podczas prac zespołów merytorycznych. Tym sposobem stworzono zręby myślenia strategicznego, łączącego różne aspekty: gospodarczy, infrastrukturalny, edukacyjny, rynku pracy, zachęt dla inwestycji. Ten dobry przykład przeniósł się też na Wrocław jako aglomeracyjny rynek pracy.

Od grudnia 2002 r. działa tam przy prezydencie miasta zespół ds. rynku pracy, którego zadaniem jest:

- analizowanie sytuacji na rynku pracy (diagnoza), sporządzanie projekcji na podstawie analizy trendów oraz opracowywanie wynikających z tego rekomendacji na przyszłość;
- integracja działań różnych podmiotów rynku pracy: samorządu w jego funkcjach promocji rozwoju gospodarczego, służb zatrudnienia, instytucji edukacyjnych samorządu oraz szkół wyższych, pozapublicznych agencji zatrudnieniowych, organizacji biznesowych, organizacji pozarządowych, sieci akademickich biur kariery – w celu wypracowywania kompleksowych rozwiązań dla rynku pracy;
- uzyskiwanie efektu synergii działań różnych instytucji rynku pracy oraz łączenia środków finansowych na działania, także poprzez kompleksowość podejścia do pozyskiwania środków unijnych;
- opracowanie Wrocławskiego Programu Rynku Pracy na lata 2004-2006 odpowiadającego na najważniejsze wyzwania wrocławskiego rynku pracy.

Zespół inicjuje wiele przedsięwzięć, a przygotowany Program koncentruje się na pięciu obszarach:

- poprawie jakości usług świadczonych bezrobotnym,
- specjalnej aktywizacji osób bezrobotnych z wyższym wykształceniem (duża skala zjawiska),
- wspieraniu startu zawodowego i życiowego absolwentów (dopasowywanie umiejętności absolwentów do potrzeb rynku pracy, kooperacja z pracodawcami), a także poprawie jakości edukacji (także poprzez stworzenie w szkołach średnich tzw. Szkolnych Ośrodków Kariery),
- programie integracji społecznej osób zagrożonych wykluczeniem (wzrost skali bezrobocia długotrwałego w mieście) poprzez specjalne oferty pracy oraz stworzenie podstaw dla Centrum Integracji Społecznej,
- promocji zatrudnienia w powiązaniu z rozwojem gospodarczym (samorząd przyjazny małemu biznesowi oraz inwestorom, zachęty dla przedsiębiorczych, inkubator technologii, fundusze poręczeniowo-kredytowe).

Źródło: Urząd Miejski we Wrocławiu.

Potrzeba tworzenia powiatowych i lokalnych programów rynku pracy, a właściwie programów prozatrudnieniowej strategii społeczno-gospodarczej (tworzenia pracy) nie zawsze i nie wszędzie znajduje zrozumienie i/lub akceptację. Znacznie łatwiej samorządowi realizować wyodrębnione zadania w sferze edukacji, ochrony socjalnej bezrobotnych, czy pomocy społecznej (określają je ustawy) niż program całościowej i skoordynowanej rozwojowej oraz jednocześnie prozatrudnieniowej polityki rozwoju gospodarczego jako ramy dla innych działań. W przypadku województwa jest to bardziej oczywiste – także wyznaczone przez odpowiednie regulacje (marszałkowie są zobowiązani do opracowania strategii, do czego istnieją dodatkowe motywacje – wymogi UE warunkujące przyznanie funduszy), ale w przypadku powiatu, czy miast, to tylko u tzw. bardzo świadomych gospodarzy mamy do czynienia z działaniem precyzyjnie programowym. Konkretnym elementem gospodarskiego i jednocześnie programowego myślenia jest na przykład odpowiednie kształcenie przyszłych kadr oraz przygotowywanie dla nich miejsc pracy.

Samorząd i absolwenci

W miastach akademickich: Wrocławiu, Poznaniu, Krakowie – samorząd tworzy zręby współpracy ze szkołami wyższymi, mimo, że formalnie nie leżą one w sferze oddziaływania samorządu. Jednak dbałość o przyszłość aglomeracji każe także przeprowadzać analizy, jak zatrzymać absolwentów szkół wyższych w tych miastach, bo to jest ich przyszły kapitał rozwojowy. Warty promowania jest program stażowy w urzędzie miejskim we Wrocławiu dla absolwentów oraz dążenie do wzmacniania współpracy z uczelniami poprzez ofertę wspomagania pisania prac dyplomowych tematycznie powiązanych z funkcjonowaniem miasta.

W celu zatrzymania w mieście młodych ludzi kończących poznańskie uczelnie (dzisiaj ponad 120 tys. studentów, a *gros* z nich to osoby przyjezdne), stworzono dla najlepszych absolwentów program atrakcyjnych miejsc pracy. W tym celu przygotowano projekt Inkubatora Przedsiębiorczości, wykorzystując puste hale produkcyjne. Miasto daje pomieszczenia, pomoc techniczną, są linie wspierania nowoczesnych technologicznie przedsiębiorstw. Urzędnicy sprawni w wypełnianiu wniosków służą pomocą w przygotowywaniu aplikacji. Absolwentom pozostawia się do dyspozycji całą sieć wspierania przedsiębiorczości. Mówi się im: *zostańcie tutaj i załóżcie swoją małą firmę*. Brany jest pod uwagę pomysł, żeby stawka czynszu rosła w czasie, nawet do czynszu ponadrynkowego, z tym, że stawka będzie redukowana, jeśli tempo wzrostu będzie słabsze oraz im więcej ludzi ta mała firma zatrudni. Projekt wprowadzono do budżetu na 2004 r. Inicjatywa wynika z obserwacji, że wiedza o nowych technologiach pochodzi obecnie z praktyki, a nie z uczelni. Transfer technologii w Polsce przenika głównie przez kooperację z przedsiębiorstwami zagranicznymi. Dlatego dla Poznaniaków ulokowanie kooperacji z Volkswagensem u nich jest decyzją bardzo korzystną. Dostarcza bowiem technologii lokalnym małym firmom, które z koncernem współpracują.

Źródło: Na podstawie materiałów dostarczonych przez Urzędy Miejskie Poznania i Wrocławia.

Samorząd gospodarzem

Samorząd gminny w Polsce stał się formalnie gospodarzem na swoim terenie. Jednocześnie nie jest tu sam. Ma partnera w postaci samorządu powiatowego, mimo że formalnie oba samorządy są strukturami autonomicznymi. Gospodarskie podejście samorządu powiatowego utrudniają niewątpliwie małe środki, jakimi on dysponuje, a także mniejsze kompetencje. Małymi środkami dysponuje także samorząd wojewódzki. Dlatego tylko w ścisłej współpracy wszystkich szczebli samorządów terytorialnych możliwa jest realizacja zintegrowanych funkcji gospodarskich.

W polskim rozumieniu słowa gospodarz mieści się swoboda podejmowania decyzji oraz jednocześnie dbałość i odpowiedzialność za rozwój i warunki życia mieszkańców. Czy samorząd terytorialny jest gospodarzem u siebie? Co mu sprzyja, a co przeszkadza w trosce o pracę?

Podstawowym zadaniem i obowiązkiem samorządu jest planowanie zagospodarowania przestrzennego, które stać się może podstawą do planowania na rzecz przedsiębiorczości – planuje się ciągi handlowe, pasáže, ośrodki wypoczynku, określa tereny pod infrastrukturę i mieszkalnictwo. Tym sposobem samorząd kształtuje warunki zachowania przedsiębiorców, inwestorów, wytwórców, konsumentów – i przyczynia się albo do tworzenia miejsc pracy, albo do realokacji zasobów pracy. Trzeba przyznać, że rzadko jeszcze ten rodzaj działalności samorządu kojarzony jest bezpośrednio z aktywnością na rzecz rynku pracy.

Jak samorząd może wspierać przedsiębiorczość?

Kluczowym zadaniem samorządu staje się przyciąganie inwestorów. Starania Wrocławia i Katowic o decyzję Citibanku w sprawie budowy *call center* (500 miejsc pracy) czy konkurencja Wrocławia (w końcu niestety przegrana) ze słowackimi ofertami w stosunku do firmy Hyundai – są tu dobrymi przykładami.

W niektórych miastach inwestorzy mają specjalnych przewodników po urzędach, tak by mordęga biurokratycznej nie zniechęcała ich – bez względu na to czy przyjeżdżają po raz pierwszy – z wizytą rozpoznawczą, czy są już blisko podjęcia decyzji.

W Poznaniu z kolei ulokowano w jednym miejscu przedstawicieli prawie wszystkich urzędów – żeby skrócić i uczynić jak najbardziej przyjaznym sam akt rejestracji firmy. Aczkolwiek dopiero zmiany ustawowe w przepisach o wolności gospodarowania mogą w pełni uprościć procedury rejestracyjne.

W wielu miastach prowadzi się specjalną politykę lokalową, by zachęcać przedsiębiorców do otwierania biznesów, niekiedy sprzyjając tworzeniu inkubatorów przedsiębiorczości. Lepiej byłoby jednak, gdyby dobre rady i informacja (w wielu miastach rozpowszechnione są ośrodki wspierania przedsiębiorczości), jakie już z większości samorządów płyną do przedsiębiorców, wsparte były lepszym rozpoznaniem sytuacji oraz tendencji rynkowych, także w obszarze sektora publicznego i usług o charakterze komunalnym. Od lat poznański sejmik gospodarczy współpracuje z władzami miasta (również w tym celu). Potrzebny był jednak znaczny wysiłek inicjacyjny, by świat biznesu zorganizować, szczególnie, że często bywa rozproszony, a nawet skłócony.

Samorząd może stać się katalizatorem nowych rozwiązań urbanistyczno-handlowych. W Poznaniu na przykład – chcąc nie tylko odbudować ulicę, ale i nadać jej żywe funkcje wielkomiejskie – powołano z inicjatywy samorządu organizację *Stowarzyszenie Ulicy Półwiejskiej* w celu zainicjowania nowych działań biznesowych z udziałem kupców, miasta, organizacji konsumenckich i innych.

Łatwiej budować strategię gospodarczego rozwoju, jeżeli samorząd dysponuje dobrą infrastrukturą. Kiedyś problem ten sprowadzał się do rozwoju telefonizacji, wodociągów, kanalizacji. Dzisiaj – jest to problem dróg, lotnisk, niekiedy kolei (choć już rzadko), a głównie światłowodów, czy sprawności oraz kosztów dostępu do Internetu. Zawsze jest to jednak kwestia uzbrojenia terenu pod ewentualne przyszłe inwestycje – należałoby to czynić wcześniej, ale dla władz samorządowych wyprzedzające decyzje inwestycyjne to bardzo trudne decyzje. Często oznaczają zamrożenie pieniędzy z kasy publicznej.

Niekiedy powstaje infrastruktura, która z perspektywy samorządu nie ma znaczenia priorytetowego. Powstaje przy okazji inwestycji zagranicznych, np. typu *greffield* – np. usługi medyczne wysokiej klasy czy ośrodki spędzania wolnego czasu (pola golfowe dla zagranicznych menedżerów).

W sumie – inwestycje infrastrukturalne prowadzić jest bardzo trudno. Potrzebny jest znaczny wysiłek koordynacyjny, umiejętne pozyskiwanie funduszy i niekiedy odwaga podjęcia ryzyka. Eksperymentem w tym względzie była na przykład znaczna skala emisji obligacji miejskich Poznania (wartości 500 mln zł) uruchomiona w 2003 r. z myślą o pozyskaniu środków na inwestycje, także infrastrukturalne. Pewną nadzieją na rozwój infrastruktury są inwestycje z środków unijnych.

Źródło: Opracowano na podstawie materiałów dostarczonych przez Urzędy Miejskie Poznania i Wrocławia.

Samorząd jest właścicielem ziemi i wielu nieruchomości. Może określać warunki dzierżawy, czy zakupu ziemi. W niektórych miejscach w kraju nie ma przejrzystości co do własności gruntów i konflikty z państwowymi potentatami w tej dziedzinie (Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencja Mienia Wojskowego, itp.) trwają zbyt długo, opóźniając częstokroć procesy decyzyjne w sferze inwestycji. Samorządy są też właścicielami i udziałowcami wielu przedsiębiorstw komunalnych. Posiadając takie aktywa samorząd może wspierać instytucje poręczeń kredytowych, choć najlepiej jest, gdy staje się ośrodkiem integrującym działania różnych podmiotów, w tym i banków – na rzecz powiększania skali lokalnego czy regionalnego funduszu poręczeń. Jego majątek pozwala mu być inicjatorem i uczestnikiem – z udziałem różnych partnerów – przedsięwzięć nastawionych na nowe inwestycje i zastosowanie nowoczesnych technologii (wchodząc z aportem posiadanego majątku). Dzięki temu może tworzyć warunki dla budowania gospodarki innowacyjnej.

Realizacja funkcji lokalnego gospodarza ma także ograniczenia, przede wszystkim przez nadrzędność polityki państwa, np. polityki podatkowej. Jednak nawet w ramach polityki finansowej samorząd ma ważną dla polityki przedsiębiorczości swobodę. Może przychodzącym na dane terytorium inwestorom rozłożyć w czasie i w pożądanym proporcjach płatności podatków od nieruchomości, co niekiedy ma istotne znaczenie dla powstania nowej firmy.

Jak samorząd może wspierać absorpcję nowych technologii?

Dolnośląski Inkubator Naukowo-Technologiczny (DINT) przeznaczony jest pod wynajem małym i średnim przedsiębiorstwom z branż wysokotechnologicznych.

Celem funkcjonowania DINT jest stworzenie dogodnych warunków do prowadzenia lub założenia działalności gospodarczej, umożliwienie komercjalizacji wyników badań naukowych, transferu technologii oraz współpracy pomiędzy środowiskiem naukowo-badawczym a podmiotami gospodarczymi.

DINT ma spełniać funkcję ośrodka innowacyjnego, miejsca, w którym działają dynamicznie rozwijające się firmy z dużym zapleczem badawczym. Ma to być również miejsce wymiany informacji oraz pozyskiwania wiedzy.

Funkcjonowanie w DINT ma ułatwić nowym przedsiębiorstwom zaistnieć na rynku, istniejącym zaś zapewnić możliwość dalszego rozwoju. W obu przypadkach lokalizacja w DINT ma pomóc ulepszeniu przez firmy oferty technologicznej oraz służyć promocji przedsiębiorstw i ich produktów.

DINT zostanie wyposażony w najnowsze rozwiązania teleinformatyczne, system kontroli dostępu oraz całodobowy monitoring. Najemcy DINT będą mogli korzystać z restauracji, będą również mieli możliwość nieodpłatnego wynajmowania sal konferencyjnych. Taka infrastruktura pozwoli na swobodny rozwój firm oraz obniży koszty ich działalności.

Wrocławski Park Technologiczny (WPT SA) będzie partycypował w rozwoju firm o wysokiej technologii poprzez wsparcie merytoryczne dla nowo tworzonych inicjatyw biznesowych, pomoc przedsiębiorstwom w ulepszeniu oferty technologicznej, wspieranie ekspansji firm do nowoczesnych nisz rynkowych oraz promocję przedsiębiorstw. Park deklaruje wsparcie prawne dla inwestorów zagranicznych, chcących ulokować oddziały na terenie WPT, pomoc przedsiębiorstwom polskim w nawiązywaniu kontaktów handlowych z partnerami zagranicznymi, a także wskazywanie możliwości pozyskiwania środków z funduszy strukturalnych UE.

W Inkubatorze rozpoczną również działalność nowe firmy wywodzące się ze środowiska akademickiego. W ramach wspierania transferu technologii, którego źródłem są uczelnie wrocławskie, WPT SA wystąpił do władz Uniwersytetu Wrocławskiego, Politechniki oraz Akademii Rolniczej z propozycją udostępnienia po 200 m² powierzchni w DINT na cele inkubacji dla firm innowacyjnych, zakładanych przez pracowników naukowych lub absolwentów wyższych uczelni. Ułatwi to rozwój technologii, będących przedmiotem badań prowadzonych na tych uczelniach. W stosunku do tych firm zostanie zastosowana obniżona stawka czynszu. Efektem inkubacji będzie utworzenie około 20-30 nowych miejsc pracy, a tym samym zmniejszenie bezrobocia wśród absolwentów. Zwiększy się również stopień wykorzystywania nowoczesnych technologii.

WPT SA planuje także organizację konferencji i szkoleń. Proponowane tematy to m.in. możliwość współpracy z partnerami zagranicznymi i promocji przedsiębiorstw za granicą, jak również pozyskiwania źródeł finansowania (np. funduszy strukturalnych), możliwość ulokowania oddziałów badawczo-rozwojowych dużych firm w Parku, szkolenie dla absolwentów wyższych uczelni w zakresie zakładania firm innowacyjnych w DINT, promowanie nowych rozwiązań technologicznych.

Efektem funkcjonowania DINT ma być utworzenie nowych miejsc pracy (ok. 100), poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej, rozwój przedsiębiorstw, a także aktywizacja sektora badawczo-rozwojowego.

Źródło: Na podstawie materiałów dostarczonych przez Urząd Miejski Wrocławia.

Partnerstwo

Efektywność działania samorządu jest niezwykle silnie uwarunkowana efektywnym partnerstwem. W polskich warunkach samorząd terytorialny skazany jest na partnerstwo. Swe funkcje gospodarskie może realizować tylko we współdziałaniu z samorządami powiatowym i regionalnym, a jednocześnie potrzebuje innych partnerów: organizacji obywatelskich, organizacji przedsiębiorców, organizacji społecznych i religijnych.

Samorząd terytorialny stając się kluczowym podmiotem polityki rynku pracy, musi znaleźć (i znajduje) partnerów do realizacji swoich inicjatyw i programów w tej dziedzinie. Partnerstwo na rzecz pracy powinno być definiowane o wiele szerzej niż w tradycyjny sposób. Jako partnerów postrzega się: organizacje biznesowe i pracownicze, różnorakie agencje centralne, działające lokalnie (np. właśnie publiczne służby zatrudnienia), organizacje pozarządowe, firmy społeczne, sieci różnorodnych instytucji obywatelskich, czy podmiotów rynkowych. Rezultatem ich partnerskiej współpracy jest: przekonywanie wzajemne o wartości własnych organizacji, uzyskiwanie efektu synergii, czyli wartości dodanej płynącej ze wspólnego działania oraz poszerzenia możliwości budżetowych (montaż finansowy środków z różnych źródeł). Istnieje wiele przykładów tzw. dobrej praktyki, pokazujących, że można na poziomie samorządu stworzyć trwałe mechanizmy współpracy różnorodnych partnerów społecznych – oraz, że przynosi to w sumie korzystny efekt.

Partnerstwo jest niezbędnym warunkiem absorpcji europejskich funduszy strukturalnych. W tych warunkach rozwój kultury partnerstwa nabiera przyspieszenia, ale wymaga też pewnego wsparcia.

Program Zrównoważonego Rozwoju – model współpracy jednostek samorządu terytorialnego w celu wysokiej absorpcji środków pomocowych UE

W ośrodkach lokalnych ciągle występuje deficyt kwalifikacji, podczas gdy to właśnie tam koncentruje się potencjał aktywności i praktyczna wiedza, jak najskuteczniej radzić sobie z problemami. Największym wyzwaniem jest więc uruchomienie tkwiącego lokalnie potencjału ludzkiej energii do działania.

Z tą myślą powstał Program Zrównoważonego Rozwoju, pilotażowo realizowany od kwietnia 2003 r. przez UNDP w trzech regionach: Małopolska, Śląsk, Podkarpacie. Podstawowym założeniem Programu jest współpraca pomiędzy zintegrowanymi terytorialnie jednostkami samorządu terytorialnego, której efektem będą projekty międzygminne współfinansowane z funduszy UE. Program składa się z czterech komponentów:

- audyt zrównoważonego rozwoju,
- Regionalne Centrum Informacyjno-Szkoleniowe pod auspicjami UNDP,
- analitycy zrównoważonego rozwoju,
- szkolenia.

Pierwszy komponent opiera się na metodzie audytu zrównoważonego rozwoju, narzędzia które wdraża jeden z programów UNDP, *Umbrella Project* (www.umbrella.org.pl). Audyt – to de facto narzędzie informacyjno-analityczne. Pozwala wskazać potencjał rozwojowy oraz bariery rozwoju w konkretnej jednostce samorządu terytorialnego. Audyt jest przeprowadzany w oparciu o system wskaźników w ujęciu dynamicznym, który obok analizy stopnia rozwoju danego terenu pozwala także na porównanie wyników we wszystkich objętych programem gminach. Dane niezbędne do wyliczenia wartości poszczególnych wskaźników pozyskiwane są od samej gminy i z GUS, innych ośrodków informacji na danym terytorium, dostępnych publikacji oraz dzięki prowadzeniu badań ankietowych. Zespół audytorów i analityków UNDP stara się zbadać każdą specyfikę danego terenu, co następnie przekłada się na wskazanie przyczyn występujących w gminach problemów. Wiedza uzyskana na bazie audytu pozwala priorytetyzować działania, planować wydatki z budżetu gminy oraz przygotowywać zasadne projekty. Pozwala także w sposób profesjonalny zarządzać gminą.

Po przeprowadzeniu audytów we wszystkich analizowanych gminach i powiatach, porównuje się ich wyniki. Następnie na ich podstawie opracowywane są, pod kątem wspólnych problemów, projekty (przede wszystkim międzygminne) współfinansowane ze środków UE. Nad całym procesem czuwa powołane w tym celu przez jednostki samorządu terytorialnego Regionalne Centrum Informacyjno-Szkoleniowe pod auspicjami UNDP. Regionalne Centrum integruje i ukierunkowuje wysiłki gmin i powiatów, w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju dla subregionu, na obszarze którego działa. Regionalne Centrum, funkcjonując lokalnie i będąc łatwo dostępne dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, opiera swoją aktywność na analizie przeprowadzonych audytów, co pozwala na prowadzenie merytorycznej, popartej wskaźnikami dyskusji na wielu płaszczyznach. Analiza przeprowadzonych audytów pozwala także na dobranie gmin o podobnych problemach i przygotowanie przy ich współudziale wniosków projektowych o charakterze międzygminnym. Oczywiście Regionalne Centrum może także stanowić wsparcie w przygotowaniu projektów dla pojedynczych gmin, jeśli jest to celowe, chociażby w kontekście przeprowadzenia pilotażu i późniejszej replikacji projektu w innych gminach. W trakcie rozwoju Programu i obejmowania jego zasięgiem dalszych regionów, będą tworzone w kolejnych punktach Regionalne Centra tak, aby zapewnić gminom swobodny do nich dostęp. Regionalne Centra Informacyjno-Szkoleniowe pod auspicjami UNDP będą tworzone dla gmin na obszarze od 3 do 6 powiatów (w zależności od obszaru powiatu i ilości gmin). Wybór miejsca utworzenia Regionalnego Centrum jest uzależniony od możliwości jego lokalizacji. Ważny jest tu łatwy i szybki dostęp. Przykładowo dla Małopolski zachodniej Regionalne Centrum zostało utworzone w styczniu br. w gminie Trzebinia, z uwagi na jej centralne położenie, bliskość autostrady oraz odległość (ok. 40 km) zarówno od Krakowa, jak i Katowic. Dla Podkarpacia zachodniego planowane jest utworzenie Regionalnego Centrum w Krośnie.

Kolejnym kluczowym dla Programu komponentem są tzw. analitycy zrównoważonego rozwoju. Są to przeszkoleni działacze z każdej gminy, w której UNDP przeprowadził audyt. Gmina, w porozumieniu z UNDP, wyznacza do pełnienia tej roli dwóch swoich pracowników. Analitycy tworzą w regionie grupę ekspertów, którą integruje Regionalne Centrum. Przykładowo 10 objętych programem gmin, to 20 analityków zrównoważonego rozwoju, znających wyniki audytów i wykorzystujących je w praktyce. To 20 osób z 10 sąsiadujących ze sobą gmin, które myślą w oparciu o tę samą metodologię projektową. Pozwala to na skonsolidowanie grupy analityków w zespoły w kontekście pozyskiwania środków na współfinansowane przez gminy regionu projekty. W oparciu o tę grupę ludzi tworzy się najpierw wiązki idei, pomysłów, wspólnych problemów, a następnie przekuwa się je na projekty i poprzez nich wdraża się je w gminach. Rolą analityków jest kreatywne generowanie pomysłów na projekty i kojarzenie wspólnych wątków w oparciu o szczegółową znajomość raportów audytorskich oraz wiedzę o dostępnych źródłach finansowania (fundusze UE, programy rządowe, inne). Analitycy zrównoważonego rozwoju stanowią idealną grupę docelową dla odpowiednio sprofilowanych szkoleń, dając dużą gwarancję na efektywne wykorzystanie przekazywanej wiedzy.

Trzeba także pamiętać, że współpraca pomiędzy analitykami z sąsiednich gmin, zostanie z biegiem czasu wzmocniona poprzez nawiązane kontakty nieformalne. UNDP buduje w ten sposób regionalne myślenie projektowe.

Ważnym elementem Programu Zrównoważonego Rozwoju są szkolenia. Będą one skierowane w pierwszej kolejności do: analityków zrównoważonego rozwoju, do ludzi młodych, bezrobotnych, organizacji pozarządowych, jednostek samorządu terytorialnego i lokalnego biznesu. Szkolenia będą finansowane między innymi ze środków EFS. Szkolenia będą koncentrowały się na przydatności i skuteczności. Planowane jest utworzenie spójnego systemu szkoleń, zorientowanych na uzyskanie konkretnych efektów. Celem szkoleń będzie pobudzenie przedsiębiorczości, aktywizacja bezrobotnych poprzez przekazywanie najbardziej przydatnej, praktycznej wiedzy. Stąd planowane są szkolenia z zakresu zarządzania procesowego, zarządzania projektami, pozyskiwania środków z funduszy UE i z innych źródeł. Bardzo duży nacisk kładziony będzie na szkolenie ustawiczne analityków zrównoważonego rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego objętych programem. Szkolenia będą organizowane przez Regionalne Centra Informacyjno-Szkoleniowe pod auspicjami UNDP.

Wydaje się, że wejście Polski w mocniejsze powiązania instytucjonalne w ramach UE przyczyni się do oceny zastosowanej w Polsce formuły decentralizacji i weryfikacji niektórych funkcji samorządu, z którymi sobie nie radzi. Nie oznacza to jednak, mimo nie zawsze najlepszych doświadczeń reformy decentralizacyjnej 1999 r., że w polityce zatrudnienia należy rezygnować ze wzmocnienia roli samorządu terytorialnego, jak i wykorzystania wielu innych podmiotów do wspierania przygotowywanych inicjatyw lokalnych. Bardziej chodzi o to, aby w każdej dziedzinie wyraźnie określić te funkcje, które samorząd na pewno rozwiązuje efektywniej, nawet jeżeli jeszcze nie wszędzie się to sprawdza na skutek braku umiejętności i odpowiednich instrumentów oraz takie funkcje, których nie będzie rozwiązywał zgodnie z interesem ogólnej – innej perspektywy.

Ułożenie się samorządów terytorialnych wobec siebie w konkretnej dziedzinie – metodą nie narzuconą jedynie na bazie doktryny politycznej, czy zewnętrznej presji, lecz metodą wynikającą z analizy zdobywanego doświadczenia, wymaga pewnego czasu. Tymczasem w Polsce zmiany dokonują się z niebywałą dynamiką i jednocześnie w różnych sferach. To powoduje trudności w budowaniu ładu instytucjonalnego i partnerstwa oraz niekiedy sprzyja konfliktom czy też frustracjom i bierności.

Udzielenie samorządom pomocy w budowaniu strategii na rzecz tworzenia pracy, z rozłożonymi funkcjami i niezbędnym partnerstwem może być także instrumentem ukształtowania się właściwych relacji między partnerami.

Partnerstwo lokalne na wzór amerykański

Amerykański model partnerstwa lokalnego został opracowany przez specjalistów Departamentu Pracy rządu USA we współpracy z firmą Worldwide Strategies Inc. Wcześniej funkcjonował jako model przystosowania zawodowego. Jego historia sięga lat 70., kiedy w USA zwalniano tysiące pracowników restrukturyzowanych przedsiębiorstw przemysłu ciężkiego i samochodowego. Przyjęte wówczas rozwiązania, wspierające pracowników, firmy i społeczności lokalne w warunkach radykalnych zmian lokalnego rynku pracy, zostały uogólnione i opracowane stanowiąc podstawę działania modelowego. Z biegiem lat, wraz ze zdobywaniem nowych doświadczeń, zapisana koncepcja była uzupełniana i poprawiana. Powstał model działań partnerskich w sytuacji restrukturyzacji przemysłu. Zaczęto go z powodzeniem stosować w innych krajach, m.in.: Kanadzie, Rumunii, Bułgarii, Macedonii, na Węgrzech oraz na Ukrainie.

Wieloletnie doświadczenia zdobyte przez Amerykanów w udzielaniu pomocy w restrukturyzowanych przemysłach w regionach Europy Środkowej i Wschodniej pozwoliły na sformułowanie następujących wniosków:

- Zaoferowanie pracownikom restrukturyzowanych zakładów pracy świadczeń pieniężnych w formie odpraw i zasiłków dla bezrobotnych, jest ważne i konieczne, ale całkowicie niewystarczające do potrzebnej zmiany miejsca pracy, a niejednokrotnie i zawodu.
- Programy stosujące kompleksowe, zintegrowane podejście – uwzględniające potrzeby dostosowawcze pracownika, przedsiębiorstw i społeczności lokalnych w sposób skoordynowany i usystematyzowany, mają większe szanse na sukces niż odrębne pojedyncze projekty przystosowania zawodowego (np. pomoc zwalnianym pracownikom, szkolenia zawodowe, inkubatory przedsiębiorczości lub planowanie lokalnego ożywienia gospodarczego) nawet, gdy jest ich wiele.

- Przygotowanie pracownika do zmiany musi się rozpoczynać jeszcze przed zakończeniem pracy w danym przedsiębiorstwie. Wtedy ponowne wejście na rynek pracy jest szybsze i skuteczniejsze.

Amerykański program został w Polsce zaprojektowany w 1997 r. jako Program Rozwoju Zawodowego (PRZ). Jego celem było ułatwienie restrukturyzacji polskich branż górnictwa węglowego i hutnictwa usytuowanych głównie na Górnym Śląsku. Program został wstępnie opracowany wspólnie z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej. Pilotażowo został wprowadzony w województwach śląskim i małopolskim w październiku 1998 r.. Inicjatywa sponzorowana była przez Departament Pracy USA (USDOL) i sfinansowana przez Amerykańską Agencję ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID). Szacuje się, że dzięki wdrożeniu programu i aktywizacji zawodowej zagrożonych zwolnieniami i zwalnianych pracowników ponad 1600 osób znalazło nowe miejsca pracy. Projekt pilotażowy zamknięto 31 grudnia 2000 r. Jego wyniki wskazywały na potrzebę kontynuacji rozpoczętych działań. W tym celu powstał Instytut Współpracy i Partnerstwa Lokalnego z siedzibą w Katowicach, który wraz ze specjalistami Worlwide Strategies Inc. kontynuuje wdrażanie Modelu Partnerstwa Lokalnego.

Autorzy polsko-amerykańskiego modelu, uogólniając doświadczenia, zwracają uwagę na to, że skuteczne ograniczanie negatywnych skutków restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych wymaga efektywnego wykorzystania trzech komponentów przystosowania zawodowego:

- Szybkiego Reagowania, w ramach którego zakładane są zespoły przystosowania zawodowego (ZPZ) oraz grupy wsparcia koleżeńkiego „Praca” na terenach restrukturyzowanych firm, w gminach, powiatach, osiedlach, przy parafiach itp.;
- wprowadzania działań na rzecz Lokalnego Ożywienia Gospodarczego, obejmującego cykl warsztatów i szkoleń wspomagających społeczności lokalne w opracowywaniu i wdrażaniu projektów gospodarczych, które mają na celu tworzenie miejsc pracy dla mieszkańców gminy, powiatu;
- Wzmacniania Konkurencyjności Przedsiębiorstw, przez udzielanie pomocy restrukturyzowanym zakładom w tworzeniu i wdrażaniu strategii poprawiających wykorzystanie zasobów ludzkich, zmniejszaniu kosztów, stosowanie metod zwiększających wydajność i generujących produktywnie stanowiska pracy. Głównym elementem komponentu jest metodologia Szybkiego Startu, która służy podnoszeniu lub zdobywaniu kwalifikacji przez pracownika, umożliwia przedsiębiorstwom szybkie i efektywne przeszkolenie czy przekwalifikowanie dużej liczby pracowników do aktualnych potrzeb rynku.

W budowaniu partnerstwa lokalnego wykorzystuje się podejście oparte na inicjatywach oddolnych, dzięki którym poszczególnym pracownikom daje się możliwość samodzielnego planowania zawodowej przyszłości, bez złudnego oczekiwania na rozwiązanie problemu przez kogoś innego.

Elementem kontynuacji działań zgodnych z amerykańską koncepcją partnerstwa lokalnego jest Program Wdrażania Modelu Partnerstwa Lokalnego na terenie Polski, zainicjowany w czerwcu 2002 r., nad którym patronat objął Prezydent Aleksander Kwaśniewski. Program realizowany jest przy współpracy Kancelarii Prezydenta RP, Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Departamentu Pracy USA, Ambasady USA, Worlwide Strategies Inc., Związku Powiatów Polskich, Urzędów Marszałkowskich, Wojewódzkich Urzędów Pracy, starostw powiatowych i gmin, powiatowych urzędów pracy, lokalnych przedsiębiorców, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, związków zawodowych, agencji rozwoju oraz instytucji społecznych, organizacji pozarządowych i Instytutu Współpracy i Partnerstwa Lokalnego. Osobami szczególnie zaangażowanymi w Program są: sekretarz stanu Barbara Labuda, John Lowell Armstrong – attache ds. pracy w Ambasadzie USA, wicepremier Jerzy Hausner, podsekretarz stanu Marek Szczepański, Gedeon Werner – zastępca dyrektora Worlwide Strategies Inc.

Głównym celem wdrażania Modelu Partnerstwa Lokalnego jest budowanie trwałego partnerstwa pomiędzy instytucjami rządowymi, wojewódzkimi, lokalnymi przedsiębiorcami, samorządem i organizacjami pozarządowymi, instytucjami infrastruktury oraz mieszkańcami społeczności lokalnych na rzecz ożywienia gospodarczego oraz poprawy sytuacji na rynku pracy. W tym celu budowana jest sieć specjalistów partnerstwa lokalnego na poziomie powiatowym oraz wojewódzkim. Zadaniem sieci jest stworzenie mechanizmów przepływu informacji, identyfikacja lokalnych problemów gospodarczych i rynku pracy, pomoc w opracowywaniu projektów, upowszechnianie działań lokalnych i regionalnych. Powiatowi i Regionalni Specjaliści Partnerstwa Lokalnego (m.in. z urzędów marszałkowskich, starostw, urzędów pracy, związków zawodowych, agencji rozwoju, NGO-sów, instytucji biznesowych i okołobiznesowych) przeszli szkolenia, na których pogłębili wiedzę i umiejętności, by w lokalnych środowiskach działać na rzecz zwalczania bezrobocia i ożywienia gospodarki, o czym ma świadczyć przyznany Certyfikat Partnerstwa Lokalnego. Od czerwca 2002 r. do czerwca 2004 r. przeszkolono 158 Regionalnych Specjalistów Partnerstwa Lokalnego z 16 województw oraz 443 Powiatowych Specjalistów Partnerstwa Lokalnego z 212 społeczności lokalnych na terenie całego kraju. Do specjalistów należy organizowanie i prowadzenie warsztatów Lokalnego Ożywienia Gospodarczego, wdrażanie technik Szybkiego Reagowania: zakładanie zespołów przystosowania zawodowego, klubów wsparcia koleżeńkiego i metody Szybki Start.

Najlepszym efektem pracy regionalnych i powiatowym specjalistów wyszkolonych w Programie jest powołanie dwóch Zespołów Przystosowania Zawodowego w Czarnej Wodzie i Siemianowicach Śląskich na rzecz osób zwalnianych i zagrożonych zwolnieniami. Powołano i działa 58 Klubów Pomocy Koleżeńskiej „Praca” na rzecz osób długotrwale bezrobotnych i bezrobotnych absolwentów, które aktywizują ww. w celu powrotu na rynek pracy. W 15 powiatach zorganizowano i przeprowadzono warsztaty Lokalnego Ożywienia Gospodarczego, na których mieszkańcy wypracowali na zasadzie partnerstwa lokalnego 60 projektów gospodarczych, które planują wdrażać przy pomocy partnerstwa publiczno-prywatnego i funduszy UE w gminach i powiatach. W 7 powiatach trwają jeszcze warsztaty Lokalnego Ożywienia Gospodarczego. A od września 2004 r. kolejne 25 powiatów rozpoczyna pracę warsztatową nad ożywieniem gospodarczym przy udziale przedsiębiorców, samorządu i organizacji pozarządowych. O skuteczności metodologii Szybkiego Startu świadczy fakt, że została wprowadzona do „książki procedur” w programie reformy górnictwa w latach 2003-2006 jako metoda szkolenia pracowników odchodzących z branży na tzw. kontrakty na przekwalifikowanie wynikające z Ustawy o Restrukturyzacji Górnictwa z dnia 28.11.2003 r.

W ciągu trzech lat powstały liczne projekty, które skorzystały z rozwiązań wypracowanych w polsko-amerykańskim modelu partnerstwa lokalnego. Projekty te przyczyniły się do utrzymania lub powstawania miejsc pracy, do aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych, wyzwolenia wielu inicjatyw gospodarczych oraz upowszechniania idei lokalnej współpracy i partnerstwa. Zastosowanie modelu integruje partnerów lokalnych: powiaty, gminy, urzędy pracy, organizacje pozarządowe, pracodawców, związki zawodowe oraz inne instytucje infrastruktury. Stanowi jedną z możliwości tworzenia lokalnego partnerstwa na rzecz zatrudnienia i rozwoju gospodarczego.

Źródło: Opracowano na podstawie informacji otrzymanych od Jadwigi Olszowskiej-Urban – krajowego koordynatora Programu Wdrażania Modelu Partnerstwa Lokalnego i Prezes Zarządu Instytutu Współpracy i Partnerstwa Lokalnego w Katowicach.

C. Polityka wobec pracy w UE i jej efekty

1. Cele i metody realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia

Podstawę Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ) w pierwszych pięciu latach jej funkcjonowania stanowiły cztery cele zwane filarami: poprawa zatrudnialności, rozwój przedsiębiorczości, poprawa zdolności adaptacyjnych firm i ich pracowników oraz równość szans, dla których źródłem były zapisy Traktatu Amsterdamskiego.

W grudniu 1997 r. po szczycie w Luksemburgu, uzgodnione zostały pierwsze wytyczne polityki zatrudnienia. Rozpoczęto i wykreowano proces konwergencji polityk w dziedzinie zatrudnienia wraz z zastosowaniem wspólnych kryteriów oceny ich realizacji przez poszczególne państwa członkowskie. Te przedsięwzięcia nazwane zostały tzw. Procesem Luksemburskim. Proces ten wprowadził w państwach członkowskich obowiązek przygotowywania krajowych planów działań na rzecz zatrudnienia (*National Action Plan for Employment*) w oparciu o wytyczne polityki zatrudnienia oraz mechanizm ich monitoringu i kontroli. Polityka zatrudnienia i rynku pracy zaczęła opierać się na wyspecyfikowanych i skwantyfikowanych celach. Nie oznacza to jednak, że Komisja przejęła odpowiedzialność za politykę zatrudnienia w poszczególnych krajach. Kwestia ta pozostaje nadal w kompetencji państw narodowych. Natomiast Luksemburski Szczyt Zatrudnieniaowy podjął trzy kluczowe decyzje, które zobowiązują państwa członkowskie do:

- wprowadzenia narodowych procedur przekładania wytycznych polityki zatrudnienia na narodowe plany działań na rzecz zatrudnienia i przygotowywanie sprawozdań o stopniu ich realizacji;
- wykreowania systemu zarządzania przez cele poprzez zdefiniowanie skwantyfikowanych celów dla corocznych wytycznych polityki zatrudnienia;
- osiągnięcia zbliżonego poziomu (konwergencji) stopy zatrudnienia w poszczególnych krajach UE.

Europejska Strategia Zatrudnienia jest kompleksowym systemem obejmującym podstawowe cele i zasady (filary), wytyczne zatrudnieniowe Komisji Europejskiej, narodowe plany działań na rzecz zatrudnienia, monitorowanie i nadzór realizacji planów oraz dostosowywanie planów narodowych do wspólnej polityki. Strategię tę realizuje się metodą otwartej koordynacji (*Open Method of Coordination* – OMC), polegającą na wspólnym wyznaczaniu celów, konstruowaniu wskaźników, przenoszeniu ustaleń europejskich na szczebel krajowy i wspólnej ocenie realizacji ustalonych celów.

Cele i zadania ESZ są wytyczane na szczytowych spotkaniach przywódców UE. Na szczycie w Lizbonie (2000) i w Sztokholmie (2001) określono cele, które mają być zrealizowane do 2010 r., zwane Agendą Lizbońską.

W ostatnim czasie Komisja UE dokonała ewaluacji ESZ za lata 1997-2001 w dokumencie zatytułowanym *Taking stock of five years of the European employment strategy*. Oceniając pozytywnie efekty strategii za pierwsze pięć lat, zwrócono uwagę na: (1) wzrost liczby miejsc pracy o 10 mln (6,5%), z których 6 milionów zostało obsadzonych przez kobiety i (2) spadek bezrobocia o ponad 4 mln osób (25%), a w szczególności bezrobocia strukturalnego. Podkreślono przy tym, że trzeba skuteczniej przeciwdziałać bezrobociu, gdyż nadal prawie 13 milionów osób pozostaje bez pracy, a udział bezrobocia długookresowego stanowi 42%. Niepokojącym zjawiskiem jest natomiast wzrost luki w zakresie produktywności w przeliczeniu na zatrudnionego w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi z 17,3% w 1996 r. do 19,5% w 2001 r. (European Commission 2002a).

Komisja stwierdziła, że główne priorytety zawarte w wytycznych zatrudnieniowych pozostają aktualne; jednak w przyszłości – w związku z rozszerzeniem Unii i zapewnieniem skutecznej realizacji celów przyjętych w Lizbonie – konieczna staje się zmiana kształtu ESZ. Dlatego w 2003 r. zaproponowano nowe wytyczne zatrudnieniowe pod hasłem: *Europejska strategia pełnego zatrudnienia i lepszej pracy dla wszystkich*. Są one bardziej stabilne i zorientowane na realizację średniookresowych celów do 2010 r. Wytyczne te są ukierunkowane na rezultaty i pozwolą państwom członkowskim ukształtować odpowiednie strategie. Mogą one być przedmiotem zmian dopiero w 2006 r. Ważnym elementem w dyskusji nad korektą strategii były efekty pracy zespołu Wima Koka (listopad 2003 r.)

Raport Wima Koka

Raport Wima Koka, opracowany w specjalnym zespole zadaniowym, który zajął się problematyką zatrudnienia pod kierunkiem byłego premiera Holandii, jest bardzo głęboką i alarmującą analizą sytuacji na europejskim rynku pracy. Powstał między marcem a listopadem 2003 r. Jego rekomendacje stały się podstawą przyjmowanych w 2004 r. przez Komisję Europejską wskazówek dla poszczególnych krajów UE (już 25) w zakresie polityki rynku pracy.

- Europa, myśląc o długoterminowym wzroście gospodarczym, celach Strategii Lizbońskiej, uniknięciu kryzysu finansów publicznych – musi zadbać o wzrost zatrudnienia, dostosowany jednak do zmieniającej się gospodarki, dla której podstawą rozwoju jest wiedza i informacja. Musi też równolegle stworzyć warunki dla poprawy produktywności pracy. Wszystko to winno być dokonane z udziałem partnerów, na nowo definiujących swoje role i interesy w odniesieniu do sfery pracy. Żaden z europejskich dokumentów nie stworzył tak silnej argumentacji na rzecz konieczności zmiany postaw zarówno rządów, jak pracodawców i pracowników, by zreformować i uelastyczyć rynek pracy. Przedstawiono cztery kluczowe rekomendacje.
- Wzrost adaptacyjności ludzi i przedsiębiorstw, czyli tak na prawdę – gotowości do zmiany w odpowiedzi na innowacyjne wyzwania technologiczne lub cykle koniunkturalne. Sprzyjać temu musi elastyczne prawo, w tym także prawo pracy, przewidywanie możliwych zmian rynkowych, otwarta postawa pracowników nastawionych na zmianę swoich kwalifikacji przez całe życie. Elastyczność powinna być łączona w nowy sposób z poczuciem bezpieczeństwa. Zarazem kluczem jest wzrost przedsiębiorczości i warunki dla jej swobodnego rozwoju.
- Zwiększenie liczby pracujących, a nawet przyciąganie nieaktywnych czy zagrożonych wykluczeniem z powrotem na rynek pracy. To wymaga ochrony przed bezrobociem, szczególnie długotrwałym, zwiększenia „zatrudnialności” ludzi (ich umiejętności zawodowych, ale i poszukiwania pracy), jak i tworzenia warunków, by bardziej opłacało się pracować niż żyć z zasiłków i cudzej pracy lub wykorzystywania „szarej strefy”. Usługi doradcze i zatrudnieniowe dla bezrobotnych i zmieniających pracę powinny być szeroko dostępne i nakierowane na indywidualnych użytkowników. Niezbędne jest rozszerzenie ofert i form zatrudnienia dla kobiet oraz osób starszych się – w celu podwyższenia wskaźnika aktywności zawodowej tych grup.

- Zwiększenie skali inwestowania w ludzki kapitał, nowe umiejętności, tak potrzebne gospodarce opartej na wiedzy i sprzyjające wzrostowi produktywności. Sprawą kluczową staje się dostęp do edukacji, także dla dorosłych, którzy będą zmieniać swój zawód kilka razy w okresie pracy. W odniesieniu do szkoleń pracowników, zwraca się uwagę na to, że głównym elementem układów zbiorowych winny być bardziej sprawy szkoleń, aniżeli bezpieczeństwo wzrostu wynagrodzeń, nie wynikające z rozwoju kwalifikacji. Potrzebna jest współodpowiedzialność partnerów za warunki rozwoju karier zawodowych oraz ponoszenie kosztów tych przedsięwzięć, a także indywidualna odpowiedzialność pracowników za zarządzanie własną karierą zawodową.
- Zapewnienie efektywności wdrażania reform rynku pracy przez lepsze zarządzanie i pełną wymianę doświadczeń oraz ogólny dobrych praktyk w całej UE.
- Stosowanie zasady „partnerstwa”, czyli wspólnego wysiłku i wspólnej pracy różnych partnerów współodpowiedzialnych za stan rynku pracy. W wielu tezach widać apel o nową postawę pracodawców i pracowników (też i związków zawodowych) – bardziej otwartych na nowe formy organizacji pracy i zmienność samego procesu pracy podczas kariery zawodowej.

Raport stanowi ważny głos w europejskiej debacie na temat możliwości zrealizowania celów wytyczonych w Strategii Lizbońskiej.

Strategia Lizbońska – nowe cele i wytyczne

Nowe wytyczne zatrudnieniowe Strategii Lizbońskiej ustanawiają trzy uzupełniające i wspierające się cele: (1) pełne zatrudnienie, (2) polepszenie jakości i produktywności pracy, (3) wzmocnienie spójności i integracji społecznej.

Pełne zatrudnienie zostało określone na szczycie w Lizbonie przez stopę pracujących na poziomie 70%, którą należy osiągnąć do 2010 r. Polepszenie jakości i produktywności pracy związane jest ściśle z przechodzeniem do konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy. Cel ten powinien być osiągnięty przez skoncentrowany wysiłek wszystkich podmiotów rynku pracy, a w szczególności dialog społeczny. Jakość jest natomiast rozumiana jako wielowymiarowa koncepcja, obejmująca charakterystykę miejsca pracy i rynku pracy w szerokim ujęciu, to znaczy: kwalifikacje, edukację ustawiczną, planowanie ścieżek kariery, równouprawnienie płci, bezpieczeństwo w miejscu pracy, elastyczność i bezpieczeństwo zatrudnienia, itd. Szczególnie wiele dyskutuje się o sprawie elastyczności. Wzmocnienie spójności i integracji społecznej zmierza do zagwarantowania pracy poprzez promocję dostępu do stabilnego i pełnowartościowego zatrudnienia dla wszystkich chcących pracować, zwalczanie dyskryminacji i zapobieganie wykluczeniu z rynku pracy. Jedną z promowanych i upowszechnianych metod jest wprowadzenie indywidualnych programów działań (IPD) i dbałość o odpowiednie współdziałanie służb zatrudnienia i instytucji odpowiedzialnych za reintegrację społeczną.

Osiągnięcie tych celów wymaga reform strukturalnych koncentrujących się na dziesięciu priorytetach, przy czym aktualne pozostają niektóre z poprzednich wytycznych zatrudnieniowych. Priorytetami tymi są:

- aktywne i zapobiegawcze środki dla bezrobotnych i biernych zawodowo,
- pobudzanie przedsiębiorczości i promocja tworzenia miejsc pracy,
- adaptacja firm i pracowników do zmian, co oznacza wzmocnienie elastyczności rynku pracy,
- więcej i lepsze inwestycje w kapitał ludzki oraz rozwój strategii edukacji ustawicznej,
- wzrost podaży pracy i promocja aktywności zawodowej w starszym wieku,
- równouprawnienie płci,
- promocja integracji i zwalczania dyskryminacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy,
- uatrakcyjnienie pracy przez bodźce finansowe (opłacalność podejmowania pracy m.in. poprzez reformę systemu podatkowego i np. zwiększanie kwoty wolnej od podatku),
- transformacja pracy nierejestrowanej w regularne zatrudnienie,
- promocja zawodowej i geograficznej mobilności oraz inne działania w celu wyrównania regionalnych dysproporcji.

Cele i wskaźniki Strategii Lizbońskiej

Istotą Strategii Lizbońskiej było wytyczenie zadań mających na celu w horyzoncie do 2010 r. zmodernizować gospodarkę europejską z zachowaniem równowagi społecznej – tak, by stała się ona najbardziej konkurencyjna na świecie. Stymulacja powstania i rozwoju gospodarki opartej na wiedzy rodziła się jako zadanie w warunkach szybkiego wzrostu gospodarczego i boomu nowych technologii, co wkrótce zresztą zostało skorygowane. Dlatego realizacja celów Strategii jest tak trudna, nie mówiąc już o tym, że wejście 10 nowych krajów dokonuje zmiany w możliwościach osiągnięcia wszystkich wskaźników.

Stopa zatrudnienia jako cel Europejskiej Strategii Zatrudnienia (w %)

Rok	Ogółem	Kobiety	W wieku 55-64 lat
2001	64	55	39
2005	67	57	44
2010	70	60	50

Niemniej jednak do 2010 r. w Europie powinno być utworzonych około 15,4 mln nowych miejsc pracy, z tego 7,4 mln dla osób powyżej 50 lat. Planuje się osiągnąć stopę zatrudnienia w wysokości 70%, a dla kobiet 60%. Jeśli chodzi o starszych pracowników, to przyjmuje się ich większą aktywność zawodową niż dotychczas i zakładana stopa pracujących w wieku 55-64 lata ma w 2010 r. wynosić 50%.

Żeby jednak te zadania osiągnąć, w dokumentach z 2003r. dotyczących korekty ESZ wymienia się jeszcze dodatkowe parametry. Wzrost aktywności zawodowej kobiet i wyrównanie ich szans na rynku pracy wymaga warunków dla łączenia pracy zawodowej z funkcjami domowymi (wzrost zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy), co oznacza zagwarantowanie opieki dla 90% dzieci powyżej 3 lat (przedszkola) i 33% dzieci poniżej 3 lat (żłobki). Formami aktywizacji powinno zostać objętych co najmniej 25% długotrwale bezrobotnych, a programy promocji zatrudnienia i integracji społecznej winny tworzyć warunki dla ograniczania zatrudnienia w szarej strefie, także poprzez wzrost intensywności usług pośrednictwa pracy i większą efektywność programów dla bezrobotnych – ludzie młodzi winni być aktywizowani do 6 miesiąca bycia bezrobotnymi, a pozostali do 12 miesiąca. Jest to wskazywany sposób na unikanie bezrobocia długotrwałego jako najbardziej groźnego i prowadzącego do trwałego wykluczenia. Ważnym elementem jest wspieranie mobilności, także migracyjnej – aczkolwiek w tej ostatniej kwestii nie ma jasnego i jednolitego stanowiska w UE (jeśli chodzi o wzmocnienie przepływów wewnętrznych, czy o otwarcie się na zewnątrz).

Kluczowym elementem Strategii Lizbońskiej w sferze nowych reguł zarządzania rynkiem pracy jest wspieranie elastyczności zatrudnienia, ale też i wydłużanie okresu pracy – ze względu na potrzebę zagwarantowania stabilności systemów emerytalnych (wydłużenie średniej wieku przechodzenia na emeryturę efektywnie o 5 lat). Niezbędne stało się stworzenie warunków dla kształcenia ustawicznego – corocznie szkoleniami zawodowymi winno być objętych ok. 12,5% pracujących (Polska 4,2%, UE dzisiaj – 8,5%), przeszło 40% powinno podejmować naukę na poziomie wyższym, a w wieku 22 lat 85% populacji w 2010 r. powinno mieć wykształcenie co najmniej średnie (dzisiaj w UE ok. 70%, a w Polsce – 53%). Do końca 2004 r. umiejętność posługiwania się komputerem powinna stać się powszechna w UE, wśród zasobów pracy.

Wszystkie te mierniki są istotne z punktu widzenia planowania zadań i zarządzania przez cele. Pokazują też skalę zadań do realizacji nie tylko w UE, ale przede wszystkim – w krajach wstępujących do UE, jak Polska.

Opracowano na podstawie informacji ze stron internetowych Komisji Europejskiej <http://europa.eu.int> oraz Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej www.strategializbonska.pl

2. Polityka rynku pracy UE wobec krajów wstępujących

Programy przedakcesyjne

Pierwszy program PHARE mający na celu poprawę sytuacji na rynku pracy, posługujący się instrumentami zbliżonymi do Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) uruchomiono w Polsce w 1999 r. Była nim INICJATYWA I – program na rzecz minimalizowania dolegliwych skutków społecznych towarzyszących ograniczaniu zakresu produkcji w sektorach węgla i stali wyni-

kających z restrukturyzacji tych sektorów¹². W ramach tych programów wspierano osoby tracące pracę w górnictwie i hutnictwie w formie: poradnictwa zawodowego, szkoleń oraz pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Pracodawcy zatrudniający byłych górników i hutników mogli otrzymać refundację kosztów ubezpieczenia społecznego, pożyczki na utworzenie nowych miejsc pracy oraz dopłaty do oprocentowania kredytów.

Największe kwotowo programy przedakcesyjne na rzecz rozwoju zasobów ludzkich realizowane były w ramach kolejnych edycji (od 2000 do 2003 r.) programu PHARE – *Spójność Społeczna i Gospodarcza*¹³. W ramach tych programów realizowane było wsparcie dla osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem (poradnictwo, szkolenia, refundacja wynagrodzeń pracodawcom zatrudniającym te osoby), podnoszenie kwalifikacji pracowników i właścicieli małych i średnich przedsiębiorstw, wsparcie dla partnerów społecznych realizujących lokalne porozumienia na rzecz zatrudnienia i walki z bezrobociem. W ramach każdej z edycji PHARE powstawały programy skierowane do wybranych grup ryzyka: młodzieży, kobiet, sektorów zagrożonych bezrobociem. Programy realizowane były zarówno regionalnie, jak i w skali całego kraju. Programy regionalne pozwalały samorządom województw, działającym w ich strukturach wojewódzkim urzędowi pracy oraz partnerom społecznym poznać w praktyce zasady programowania, realizacji, rozliczania, monitorowania i ewaluacji programów i projektów EFS. W regionalnej części PHARE 2000 brało udział 5 województw (tzw. Ściana Wschodnia i Śląsk), w PHARE 2001 i 2003 – 16 województw, a w PHARE 2002 – 13 województw.

Kwotowo mniejsze, ale bardzo ważne dla budowania systemu instytucji oraz poprawiania sprawności administracji centralnej i wojewódzkiej, a także sprawności partnerów społecznych w zakresie zarządzania programami i projektami finansowanymi z EFS miały programy PHARE z zakresu tzw. tworzenia instytucji (*institution building*). Ich realizacja rozpoczęta w 1999 r. (przeznaczono na nie prawie 14 mln euro) przyczyniła się do powstania krajowych i regionalnych strategii i programów rynku pracy. Dzięki nim przeszkoleni zostali pracownicy urzędów centralnych, regionalnych i lokalnych, a także wzmocnione zostały zasoby materialne i ludzkie organizacji pozarządowych, działających w sferze rynku pracy.

Na programy przedakcesyjne ze wszystkich edycji PHARE w latach 1998-2003, realizujących zadania zbliżone do EFS, wydatkowano ponad 374 mln euro, z czego prawie 209 mln pochodziło z funduszy PHARE, ponad 139 z budżetu państwa i prawie 26 mln wniósł sektor prywatny.

Akcesja i programowanie wspólnej polityki rynku pracy

Polityka UE w sferze rynku pracy wobec Polski i innych krajów wstępujących była zróżnicowana, zależnie od stanu przygotowań do członkostwa.

W początkowym okresie całość polityki unijnej skoncentrowana była na procesach harmonizacji prawa w różnych dziedzinach, w tym i legislacji dotyczącej rynku pracy oraz na działaniach pomocowych, głównie z funduszy PHARE. Przygotowywano się także do opracowania rozwiązań wynikających ze swobody przepływu zasobów ludzkich w UE.

W tym samym czasie (w latach 1997-1998), kiedy w UE zaczynały funkcjonować procedury tzw. Procesu Luksemburskiego, w Polsce trwał tzw. *screening*, oceniający dostosowanie polskiego prawa do unijnych norm. Zarazem przedstawiciele polskiego rządu oraz eksperci inicjowali współpracę nad zastosowaniem w programowaniu krajowej polityki zatrudnienia europejskich postulatów metodologicznych dotyczących prowadzenia polityki rynku pracy. Dużą rolę odegrali też eksperci w ramach procedury „*twiningu*”, kiedy specjaliści danego kraju, z którym współpraca w określonej dziedzinie miała przygotować Polskę do wejścia do UE, działali ze specjalistami polskimi. W ostatniej fazie przygotowań, w wielu obszarach polityki rynku pracy trwała wymiana doświadczeń pomiędzy polskimi instytucjami a ekspertami unijnymi. Duże znaczenie w przygotowaniu rozwiązań niezbędnych dla rynku pracy miały ostatnie projekty PHARE (zaplanowane na lata 2002-2004), szczególnie te, które dotyczyły np. standaryzacji usług zatrudnienia-

¹² Wydatki na INICJATYWĘ I oraz następujące po niej INICJATYWĘ II i III, to w sumie ponad 193 mln euro: 73 mln z PHARE oraz 120 z budżetu krajowego.

¹³ Na projekty w ramach programu rozwoju zasobów ludzkich w sumie przeznaczono 167 mln euro, z czego 124,5 mln z PHARE, 41,5 z budżetu państwa i 1 mln od przedsiębiorców uczestniczących w programach.

wych, czy budowania koalicji lokalnych i regionalnych w dziedzinie programów dla rynku pracy. Projekty PHARE w końcowych fazach będą nachodziły już na realizację zadań akcesyjnych, finansowanych z EFS.

Decyzje dotyczące terminu zamknięcia negocjacji i wejścia Polski oraz pozostałych krajów kandydackich do UE – przyspieszyły wiele procesów. Główne prace przebiegały następująco.

- W maju 2001 r. przyjęto pierwszą „Wspólną Ocenę Polityki Zatrudnienia” (tzw. *Joint Assessment Paper* – JAP) – dokument przygotowany według standardów unijnych, służący ocenie realizacji polityki zatrudnienia pod kątem zgodności i spójności z celami ESZ, który oprócz charakterystyki sytuacji na rynku pracy, przeglądu zmian dokonanych w ostatnim okresie – zawiera również rekomendacje.
- Druga „Wspólna ocena...” podobnego typu pojawiła się w listopadzie 2002 r. (MGPIPS 2002a), w momencie kończenia prac projektowych nad Sektorowym Programem Operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL). Wydaje się, że ocena ta wpłynęła na niektóre wybory programowe sektorowych programów operacyjnych, jak np. wzmocnienie oddziaływania na sprawy dotyczące edukacji, kształcenia dorosłych oraz jakości funkcjonowania służb zatrudnienia.
- Opracowano Narodowy Plan Rozwoju, kompleksowy dokument określający kierunki rozwoju kraju w pierwszym okresie członkostwa. Polski NPR nawiązuje do strategii gospodarczej rządu *Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca* oraz do innych dokumentów rządowych przygotowanych wcześniej. Jego celem jest zogniskowanie działań na przyspieszaniu wzrostu gospodarczego. Priorytety NPR ustalono w oparciu o diagnozę sytuacji uwzględniając możliwości pozyskania na ich realizację środków z EFS i pozostałych Funduszy Strukturalnych. Rozwój zasobów ludzkich i wzrost zatrudnienia traktowane są w NPR jako jedna z głównych osi, sprzyjających rozwojowi społeczno-gospodarczemu.
- Przygotowane zostały tzw. Podstawy Wsparcia Wspólnoty, czyli uzgodniony z Polską dokument przedstawiający kierunki oraz wielkość możliwego finansowania rozwoju kraju ze środków funduszy strukturalnych UE.
- Opracowano programy operacyjne, zawierające główne priorytety działań oraz sprecyzowane cele częściowe. Problemy rynku pracy stanowią treść dwóch głównych programów operacyjnych: Sektorowego Planu Operacyjnego – Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPO RR) i są obecne także w innych programach sektorowych: wzrostu konkurencyjności, wspierania rozwoju regionalnego, a także rozwoju obszarów wiejskich. Prace nad SPO RZL, będącym jednym z sześciu sektorowych programów, spójnych z NPR na lata 2004-2006, trwały od lipca do grudnia 2002 r. W chwili rozpoczynania negocjacji obejmujących praktyczne zasady wdrażania sektorowych programów operacyjnych (lato 2003 r.) przedstawiono kolejną wersję dokumentu SPO RZL. Jego rekomendacje skoncentrowane zostały na problemach dotyczących przełamywania barier w rozwoju przedsiębiorczości, poprawie dostosowywania systemu edukacji do wymogów rynku pracy oraz zdolności administracji pracy do realizacji zadań ESZ.
- Każdy program operacyjny został wyposażony w tzw. „Dokument Uzupełniający”, ukazujący szczegółowe strategie i priorytety pomocy. Dokument uzupełniający do SPO RZL zawiera dokładny opis działań, procedur przygotowywania projektów, zgłaszania aplikacji, listę końcowych beneficjentów oraz zasady i kryteria wyboru projektów. Określone są w nim również wskaźniki realizacyjne na o wiele bardziej szczegółowym poziomie niż w samym dokumencie wyjściowym.
- Po przyjęciu ostatniego, przedakcesyjnego JAP rozpoczął się proces przygotowań Narodowego Planu Działania (*National Action Plan* – NAP), którego sens sprowadza się do przyjęcia dwuletniego programu aktywnej polityki rynku pracy: na lata 2004-2006.

Implementacja Europejskiej Strategii Zatrudnienia

Jeśli przygotowanie dokumentu *Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich* w 1999 r. (przyjęcie przez rząd w styczniu 2000 r.) poszerzyło umiejętności programo-

wania polityki zatrudnienia zgodnej z celami i wytycznymi ESZ, to dopiero prace nad sektorowymi programami operacyjnymi spełniły swoją edukacyjną funkcję w pełni.

Istotnym elementem prowadzenia polityki zatrudnienia zgodnie z europejską metodologią jest przygotowanie dokumentów programowych i raportów realizacyjnych (w tym dokumentów oceniających). Prace nad nimi prowadzone są wcześniej przedstawioną metodą otwartej koordynacji. Stosowane tej metody każe oceniać wskazywane priorytety i powiązane ściśle z nimi działania (zaadresowane do konkretnych grup odbiorców) w sposób bardzo konkretny. W polityce zatrudnieniowej pojawiają się więc wskaźniki wyznaczające cele do osiągnięcia oraz mierniki efektywności, oceniające ich realizację. Podstawowym celem, także dla Strategii Lizbońskiej, jest poprawa stopy pracujących, cel akcentowany zdecydowanie mocniej niż obniżanie stopy bezrobocia, co zrozumiałe w kontekście roli, jaką wskaźnik pracujących odgrywa w charakterystyce zdolności danej gospodarki do tworzenia miejsc pracy i zdolności danego społeczeństwa do podejmowania aktywności zawodowej.

Konkretyzacja celów przy zastosowaniu wskaźników dotyczy również działań na rzecz długotrwale bezrobotnych, zatrudnienia wśród młodzieży do 24 roku życia, zatrudnienia kobiet, skularyzacji na poziomie średnim i wyższym, ale też i uczestnictwa populacji dorosłych w różnych formach kształcenia ustawicznego i szkoleniach. Po raz pierwszy w postkomunistycznej Polsce tak dokładne wskaźniki działań ze sfery polityki rynku pracy wpisane zostały do oficjalnych dokumentów i stanowią przedmiot publicznego zobowiązania.

Oprócz zasady zarządzania przez cele, ważnym instrumentem poprawy efektywności prowadzenia polityki rynku pracy jest stosowanie *benchmarkingu*. Ustanawianie celów wymaga wskazania punktu odniesienia pozwalającego identyfikować pożądane procesy, jak i wykorzystywać wymianę informacji pomiędzy krajami oraz wewnątrz krajów w celu wyboru najlepszej praktyki.. Wykorzystanie *benchmarkingu* umożliwia pozytywną, konstruktywną rywalizację oraz dokonujące się pod jej wpływem twórcze przeobrażanie.

Oprócz przygotowań programowych nastawionych na jakość projektów i ich spójność z różnymi politykami rozwojowymi państwa – niezbędne jest także planowanie finansowe, pozwalające na realną absorpcję środków z funduszy unijnych, które wymagają polskiego wkładu. Pierwszym problemem jest wielkość tego wkładu, zaś drugim – jego stabilność i gwarancje wypłacalności w perspektywie kilku lat, co jest poważnym wyzwaniem wobec braku wieloletniego planowania zarówno w odniesieniu do budżetu państwa, jak i budżetów samorządowych.

W obrębie sektorowych programów operacyjnych istotne są działania wspólne, przekraczające kompetencje jednego ministra. W odniesieniu do projektów dotyczących problemów pracy i finansowanych z EFS mamy dwóch podstawowych dysponentów budżetowych: ministra właściwego ds. pracy oraz ministra właściwego ds. edukacji.

Pierwszy z nich zarządza Funduszem Pracy i na zadania programu rozwoju zasobów ludzkich w latach 2004-2006 planuje wkład krajowy z FP w skali około 200 mln euro, a drugi – Minister Edukacji Narodowej i Sportu ze środków obecnie przeznaczanych na zadania edukacyjne powiązane z rynkiem pracy planuje przeznaczyć przeszło 130 mln euro.

Możliwość finansowania ze środków UE działań poprawiających sytuację na rynku pracy

W ramach funduszy strukturalnych istnieje możliwość finansowania działań dotyczących rynku pracy. Projekty odpowiadające ustalonym priorytetom mogą być wdrażane za pośrednictwem Sektorowego Planu Operacyjnego – Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL), finansowanego przez Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz w pewnym stopniu za pośrednictwem Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), który jest finansowany przez EFS oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR).

Z SPO RZL mogą być finansowane projekty obejmujące: wspieranie młodzieży poszukującej pracy, przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia, aktywizację i integrację zawodową, poprawę jakości edukacji, promocję innowacji i nowych form organizacji pracy, zwiększanie możliwości adaptacyjnych przedsiębiorstw i wspierania systemu kształcenia ustawicznego. Na rozwój zasobów ludzkich ukierunkowana jest także Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL, a obszary jej działań są zbliżone do określonych dla SPO RZL.

Tylko część działań przewidzianych do finansowania w ramach ZPORR dotyczy bezpośrednio rynku pracy. Będą to przede wszystkim projekty dostosowujące zasoby ludzkie do potrzeb regionalnego rynku pracy, rozwijające

Tabela 5. Planowane środki finansowe na realizację dwóch programów operacyjnych UE: SPO RZL oraz ZPO RR w latach 2004-2006, w mln euro

Programy na lata 2004-2006	Środki ogółem	Wkład UE: fundusz społeczny (EFS) i regionalny (EF RR)	Wkład krajowy publiczny: budżet państwa i samorządu terytorialnego	Środki prywatne	Pożyczki EBI
SPO RZL	1 960,1	1 470,0	490,1	18,4	150,0
ZPO RR	4 084,0	2 968,5	1 115,5	146,2	500,0
Razem	6 044,1 (100%)	4438,5 (73,4%)	1 605,5 (26,5%)	164,6	650,0 (0,1%)

Źródło: Dane MGPIPS.

kształcenie ustawiczne oraz ułatwiające reorientację zawodową osobom odchodzącym z rolnictwa. Do pewnego stopnia możliwe jest także finansowanie działań dla rynku pracy z Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III – w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego i instytucjonalnych form współpracy transgranicznej oraz wykorzystania zasobów ludzkich i materialnych w dziedzinie badań naukowych, rozwoju technologicznego, edukacji, kultury – w celu zwiększenia produktywności obszaru i jego zdolności do kreowania miejsc pracy.

Należy zauważyć, że pozytywny – choć nie tak bezpośredni – wpływ na sytuację na rynku pracy będą miały także inne programy, ukierunkowane np. na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw lub rozwój infrastruktury.

Działania wspólne obejmują ponadto działania rządu i samorządów terytorialnych, co oznacza też konieczność łączenia środków pochodzących z obu rodzajów budżetów do tworzenia wkładu krajowego. Taki montaż finansowy wymaga niekiedy zmian organizacyjnych i prawnych (np. uzyskania przez wojewódzkie urzędy pracy i uprawnienia do otrzymywania i udzielania dotacji na realizację projektów). Pokonanie tych trudności pozwoli na wykorzystanie środków unijnych, które mają szansę zwiększyć pulę wydatków na aktywną politykę rynku pracy prawie dwukrotnie.

Analiza struktury źródeł środków zaplanowanych jako wkład krajowy do realizacji aktywnej polityki rynku pracy i integracji społecznej (priorytet pierwszy SPO RZL) pokazuje decydujący udział funduszy celowych: FP i PFRON (ponad 80%). Z budżetu państwa pochodzi będzie 15%, a z budżetów samorządów terytorialnych – około 2,5%.

Plan podziału całości środków w latach 2004-2006 na realizację priorytetu związanego z polityką rynku pracy wskazują, że główne strumienie skierowane zostaną na poprawę sytuacji młodzieży oraz przeciwdziałanie i zwalczanie długookresowego bezrobocia (po około 30% środków).

Realizacja nowej polityki rynku pracy (w zgodzie z europejską strategią zatrudnienia) wymaga nie tylko środków, chociaż te są warunkiem koniecznym, chociaż niewystarczającym. Potrzebne są odpowiednie rozwiązania instytucjonalne, wykwalifikowane służby zatrudnienia oraz partnerstwo działania uczestników polityki rynku pracy.

Tym, co najbardziej niepokoi, jest słabość publicznych służb zatrudnienia: zarówno w sferze ilościowej, jak i jakościowej (zbyt mała liczba specjalistów gotowych do świadczenia profesjonalnych usług nakierowanych na bezrobotnych), jak i przygotowania do elastycznego i długofalowego planowania lokalnych polityk rynku pracy, skoncentrowanych na specyficznych problemach danego rynku. Nie spełnia swojej roli również system edukacji dorosłych, infrastruktura instytucji sprzyjających planowaniu własnej kariery zawodowej i dostosowywaniu własnych umiejętności zawodowych do potrzeb rynku – przez całe życie. Brakuje systemowych stymulacji do upowszechniania się takiej postawy, nie wdrożono zasad akredytacji instytucji edukacyjnych, co pozwalałoby na gwarancję jakości świadczonych usług. Wprawdzie rozwijają się już pozapubliczne agencje zatrudnieniowe o charakterze komercyjnym, wspomagające zatrudnienie czasowe, czy pośrednictwo pracy, ale ich zakres działania jest jeszcze bardzo skromny.

Stałym problemem jest niedostateczne współdziałanie w sprawach rynku pracy różnych podmiotów szczebla lokalnego: samorządu, służb zatrudnienia, organizacji pozarządowych, dla któ-

Tabela 6. Podział środków w ramach SPO RZL w latach 2004-2006, ze szczególnym uwzględnieniem priorytetu pierwszego Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej w mln euro

Wyszczególnienie	Środki ogółem	Środki UE	Środki publiczne krajowe	Środki prywatne
Razem środki SPO RZL	1 960,111 100,0%	1 470,033	490,077	18,402
Priorytet I - Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej	946,062 48,3% (100,0%)	709,522	236,539	10,601
Rozwój i modernizacja instrumentów instytucji rynku pracy	119,193 6,1% (12,6%)	93,654	25,539	0
Perspektywy dla młodzieży	274,406 14,0% (29,0%)	199,131	75,274	3,947
Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia	263,803 13,4% (27,9%)	194,519	69,283	3,947
Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych	106,352 5,4% (11,2%)	76,375	29,977	1,015
Wsparcie aktywizacji grup szczególnego ryzyka	100,397 5,1% (10,6%)	80,316	20,081	1,128
Integracja i reintegracja zawodowa kobiet	81,909 4,2% (8,6%)	81, 909	16,384	0,564
Priorytet 2 - Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy	988,567 50,3%	0	0	7,8
Priorytet 3 - Pomoc techniczna	25,481 1,3%	19,110	6,371	0

Źródło: Dane MGPIPS.

rych zresztą dopiero ostatnio pojawiła się szersza stymulacja do zajmowania się problematyką rynku pracy, zawarta w ustawie o zatrudnieniu socjalnym.

Słabości te mogą być szczególnie groźne dla absorpcji środków unijnych w pierwszym okresie korzystania z nich. Znaczącym elementem poprawy instytucjonalnej obsługi rynku pracy i zarządzania nim oraz projektami ESZ może być przyjęcie i wdrożenie rozwiązań, zawartych w nowej regulacji ustawie o promocji zatrudnienia.

Wnioski i rekomendacje

Analiza polityki wobec pracy w Polsce z odniesieniami do innych krajów prowadzi do następujących wniosków:

- Okres przekształceń systemu gospodarczego w kierunku rynkowym oraz otwarcie gospodarki wywołało w Polsce i w innych krajach regionu „uwalnianie” nieefektywnego zatrudnienia, prowadząc do ujawnienia bezrobocia. W Polsce, ze względu na radykalniejsze przekształcenia rynkowe w pierwszym okresie transformacji, skala bezrobocia była duża, większa niż w innych krajach.
- Ze względu na duży zakres zjawiska bezrobocia i jego nieznany wcześniej charakter, w pierwszym okresie prowadzenia polityki rynku pracy w gospodarce rynkowej, skoncen-

trowano uwagę – na działaniach osłonowo-ochronnych, mających zapewnić bezrobotnym zabezpieczenie socjalne.

- Priorytety transformacji gospodarczej skupione na tworzeniu warunków dla prywatyzacji oraz pobudzania przedsiębiorczości prywatnej, a także restrukturyzacji sektorowej oraz przedsiębiorstw w celu ich dostosowania do wymogów rynkowych, jak też i realizacja celów makroekonomicznych, mających stabilizować gospodarkę, uniemożliwiły powstanie kompleksowej polityki rynku pracy.
- W tych warunkach o wiele trudniejsze stało się budowanie adekwatnej infrastruktury służb zatrudnienia oraz instytucji rynku pracy partnersko tworzących zręby aktywnej polityki aktywizacji bezrobotnych.
- Nieprzygotowanie regulacyjno-instytucjonalne, brak kompleksowego spojrzenia na problematykę rynku pracy uniemożliwiły podjęcie wyzwań związanych z drugą falą bezrobocia w Polsce, której wystąpienie było efektem zarówno negatywnych skutków dekonunktury gospodarczej, jak i zmian strukturalnych w gospodarce, niedostatecznym dostosowaniem kształcenia do potrzeb zmieniającej się gospodarki oraz przemian demograficznych.
- Nowe i trudne uwarunkowania dla polityki rynku pracy przyniosły rozwiązania decentralizacyjne, wprowadzane w życie w niedobrym okresie dla rynku pracy. Nowe modele organizacyjne stosowane były w warunkach wzrostu bezrobocia i szybko rosnącego deficytu środków publicznych, skutkując drastycznym ograniczeniem środków na aktywną politykę rynku pracy.
- Istotnym czynnikiem wspomagającym reorientację polityki rynku pracy są wyzwania, jakie stawia wejście do UE i lekcje płynące z wdrażania ESZ. Wykorzystanie środków unijnych w polskiej polityce rynku pracy zależy od umiejętności i szybkiego zniesienia ograniczeń instytucjonalnych w realizacji tych szans.
- Dla przyszłości polityki rynku pracy ważna jest umiejętność korzystania z doświadczeń i dobrych wzorów prowadzenia polityki rynku pracy w różnych krajach. Polskie podejście do polityki zatrudnienia będzie się zmieniało zarówno pod wpływem dobrych, jak i złych wzorów.

Podstawowy postulat dotyczący tworzenia polityki rynku pracy – to wskazanie na konieczność stworzenia instytucjonalnego zaplecza i warunków dla opracowywania i prowadzenia zintegrowanej polityki, co oznacza przede wszystkim stabilność współpracy instytucji i agend rządowych (w tym w szczególności resortów gospodarczych, edukacji oraz pracy). Kluczowymi dla tej polityki są:

- prymat promocji tworzenia nowych miejsc pracy nad ochroną zatrudnienia oraz promocji aktywizacji nad ochroną socjalną i dezaktywizacją,
- prowadzenie polityki rynku pracy o charakterze kompleksowym (uwzględniającym różne wymiary: edukacyjny, makroekonomiczny, socjalny, mikroekonomiczny), w oparciu o dobre diagnozy i analizy trendów,
- prowadzenie polityki rynku pracy w sposób partnerski, z uwzględnianiem roli i potencjału wartości, jaki mogą wносить poszczególni partnerzy (związki zawodowe, pracodawcy, organizacje pozarządowe, a szczególnie – samorządy);
- prowadzenie polityki rynku pracy wyposażonej w podstawowe narzędzia, jakimi są: stabilne finansowanie, dobra wyspecjalizowana kadra, służby zatrudnienia otwarte na kooperację z pozapublicznymi agencjami zatrudnieniowymi,
- prowadzenie polityki rynku pracy odpowiednio wykorzystującej europejskie stymulacje i wsparcie: *benchmarking*, metodę zarządzania przez cele oraz środki EFS.

Prowadzenie skutecznej prozatrudnieniowej polityki rynku pracy wymaga skoordynowania działań programowych z innymi obszarami, mających konsekwencje dla rynku pracy, a w szczególności następujących:

- **obszar zmian strukturalnych gospodarki, istotnych dla rozwoju rynku pracy i stosowanej polityki:**
 - realizację programów prywatyzacyjnych, uwzględniających efekty zatrudnieniowe i nastawionych na długookresową strukturę tworzenia pracy w Polsce,

- przygotowywanie i zarządzanie procesami restrukturyzacji sektorów gospodarczych, w tym i tzw. starych przemysłów oraz sektorem publicznym (edukacja, zdrowie, usługi społeczne) tak, by służyło to długoterminowej polityce zatrudnienia;

• **obszar rozwoju przedsiębiorczości różnej skali:**

- wzrost dostępu do kapitału dla firm, w szczególności małych i mikro,
- likwidację barier administracyjnych, instytucjonalnych w rozwoju przedsiębiorczości, co wyrażają zapisy z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przyjętej w maju 2004 r.,
- stworzenie mechanizmów wspierających przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą,
- uelastycznienie systemu podatkowego i pomniejszenie skali klina podatkowego, szczególnie dla małej przedsiębiorczości i w samozatrudnieniu oraz przy zatrudnianiu osób na stanowiskach niskopłatnych,
- poszerzenie skali elastyczności prawa pracy i deregulacji rynku pracy z uwzględnieniem potrzeb bezpieczeństwa i tworzenia stabilizacji pracowników, ale i presji płynącej z dążenia do wzrostu konkurencyjności gospodarki,
- wzmocnienie w polskich przedsiębiorstwach rozwoju innowacyjności, między innymi poprzez tworzenie lepszych warunków dla transferu technologii, przy wykorzystaniu środków unijnych,
- utrzymywanie zrównoważonej polityki pozwalającej, z jednej strony – na wysokie tempo wzrostu wydajności, z drugiej natomiast – umożliwiającej wzrost miejsc pracy w sferze wysokiej pracochłonności (w tym – w sferze usług);

• **obszar rozwoju jakości zasobów pracy:**

- stworzenie zachęt dla pracowników i pracodawców do tworzenia funduszu szkoleniowego wspierającego rozwój zawodowy pracowników,
- rozwój nowych form szkoleń oraz poprawa jakości tej oferty w przedsiębiorstwach,
- stworzenie modelu doradztwa zawodowego w systemie szkolnym pozwalającego na kształtowanie umiejętności związanych z planowaniem kariery zawodowej i zarządzaniem nią,
- stworzenie modelu doradztwa zawodowego dla dorosłych, wspierającego mobilność zawodową oraz umiejętności dotyczące zarządzania własną karierą zawodową,
- stworzenie powszechnie dostępnej infrastruktury edukacji ustawicznej,
- wzmocnienie narzędzi wspierających pośrednictwo pracy dostosowane do różnych grup poszukujących pracy,
- stosowanie polityk oraz narzędzi dopasowanych do potrzeb adresatów, zależnie od poziomu ich „zatrudnialności”, co oznacza potrzebę zdefiniowania co najmniej dwóch polityk rynku pracy zaadresowanych do osób o większym potencjale zatrudnieniowym oraz mniejszym,
- wykorzystanie narzędzi szkoleniowych dla przyspieszania procesów ponownego włączania bezrobotnych w rynek pracy.

Uwzględnienie przedstawionych wniosków i postulatów w nowej polityce rynku pracy pozwoli na poprawę jakości jej programowania i skuteczności wdrażania. Oznacza to zarazem zwiększenie efektywności stosowanej polityki, prowadzącej do realnej poprawy sytuacji na rynku pracy.