

Rynek pracy po akcesji Polski do UE

Wprowadzenie

Okres przedakcesyjny, czyli koniec lat 90., to przede wszystkim czas debat na temat różnych aspektów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, w tym funkcjonowania rynku pracy, który w rzeczywistości po naszej akcesji transformuje z rynku krajowego do rynku europejskiego. Tworzono prognozy i analizy jego ewentualnego rozwoju. Zwracano uwagę, że członkostwo jest tylko jednym z kilku czynników, które będą wpływać na poziom bezrobocia, oraz że zachodzące procesy będą długotrwałe, a ich wpływ na kształtowanie podstawowych wskaźników, takich jak np.: poziom zatrudnienia czy PKB, będzie można ocenić dopiero po kilku latach. Należy także pamiętać, że określenie rynek pracy wiąże się bezpośrednio ze zjawiskiem pracy¹. W roli towaru jako przedmiotu wymiany na rynku pracy występuje praca. Może być ona rozumiana jako usługa pracy lub jako potencjał pracy, czyli kapitał ludzki². Jak zatem można zauważyć, rynek pracy rozpatrujemy jako miejsce spotkania popytu i podaży oraz kształtowania ceny. Stronę popytową buduje przedsiębiorca, stroną podażową jest społeczeństwo i jego potencjał pracy³. Kondycja i sytuacja rynku pracy uzależniona jest od czynników ekonomicznych, demograficznych i politycznych. Do najważniejszych możemy zaliczyć: tempo wzrostu gospodarczego, dynamikę inwestycji oraz dynamikę eksportu i importu. W literaturze ekonomicznej przyjmuje się istnienie korelacji między wzrostem gospodarczym a zatrudnieniem.

* Dr inż. **Przemysław Dubel** – adiunkt w Katedrze Gospodarki Narodowej na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, dyrektor Centrum Projektów i Ekspertyz Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, e-mail: pdubel@wz.uw.edu.pl.

¹ J. Unolt, *Ekonomiczne problemy rynku pracy*, Śląsk, Katowice 1999, s. 21.

² A. Francik, A. Poczowski, *Wybrane problemy zatrudnienia i rynku pracy*, AE w Krakowie, Kraków 1993, s. 33.

³ M. Zieliński, *Rynek pracy w teoriach ekonomicznych*, CeDeWu.pl, Warszawa 2012, s. 9.

W ciągu pięciu lat od 2012 r. w poziomie bezrobocia w Polsce zaszły istotne zmiany. W grudniu 2016 r. zanotowano pięcioprocentowe obniżenie stopy bezrobocia: z 13,4% w 2012 do 8,3%. Można więc zadać pytanie o źródła i tempo tych zmian oraz o to, jaka jest dalsza perspektywa rozwoju rynku pracy w Polsce, przy założeniu, że oferowane formy wsparcia i rozwoju mają zapewnić polskiemu społeczeństwu, w perspektywie do 2020 r., innowacyjny i konkurencyjny rynek pracy, charakteryzujący się wysokim poziomem elastyczności i zatrudnienia.

Realizowane przez służby publiczne badania dotyczące funkcjonowania rynku pracy uniemożliwią bezpośrednio powiązanie wykształcenia, wieku, stażu pracy czy też oddziaływania projektów zrealizowanych m.in. z EFS-u⁴. Dopiero ustalenie tych związków pozwoliłoby na ustalenie, czy spadek liczby zarejestrowanych jest wynikiem zmian w gospodarce, szczególnych cech osób zarejestrowanych, programów wsparcia czy też oddziaływania innych pozasystemowych form, które, jak na przykład program „Rodzina 500+”, mogą być postrzegane jako niechęć świadczenia gotowości do podjęcia zatrudnienia.

Innym zagadnieniem jest rzeczywisty poziom bezrobocia. Polska definicja osoby bezrobotnej nie określa – w przeciwieństwie do powszechnie stosowanej definicji przez Międzynarodową Organizację Pracy⁵ – woli do podjęcia zatrudnienia. W naszym kraju badanie chęci podjęcia zatrudnienia dokonuje się w chwili ustalania tzw. gotowości do podjęcia pracy, która może (ale nie musi) zakończyć się wykreśleniem z rejestru osób bezrobotnych. Ta różnica w definicjach powoduje, że nie wiemy, czy mówiąc o liczbie zarejestrowanych, mówimy w rzeczywistości o osobach bezrobotnych czy poszukujących nowego miejsca pracy.

Niestety, pomimo wielu pozytywnych zmian na polskim rynku pracy, można nadal zaobserwować zróżnicowanie bezrobocia w wymiarze terytorialnym, które jest wynikiem m.in. nierównomiernego rozwoju gospodarczego. Inną z negatywnych cech jest jego strukturalny charakter, związany z niedopasowaniem kwalifikacji zawodowych osób, które gotowe byłyby

⁴ EFS – Europejski Fundusz Społeczny. Najstarszy fundusz strukturalny Unii Europejskiej. Promuje spójność gospodarczą i społeczną. Główne zadanie EFS to pomoc państwom członkowskim w wyrównaniu szans na rynku pracy mieszkańców poszczególnych krajów Unii Europejskiej. Więcej o EFS: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/efs/>.

⁵ Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) jest jedną z najdłuższych działających organizacji międzyrządowych zajmującą się sprawami społecznymi. Do podstawowych zadań MOP należy tworzenie międzynarodowego prawa pracy, oferowanie współpracy technicznej, w tym promowanie międzynarodowych standardów pracy oraz udzielanie pomocy państwom członkowskim w dostosowaniu prawa krajowego do prawa unijnego oraz promowanie rozwoju niezależnych organizacji pracodawców i pracowników.

podjąć zatrudnienie, do potrzeb kadrowych przedsiębiorstw. Sytuacji na rynku pracy nie poprawia także niska mobilność Polaków oraz nieefektywność kształcenia zawodowego i ustawicznego. Opisane zjawiska powodują niższy od średniej UE poziom aktywności zawodowej Polaków.

Obecnie polski rynek pracy nie odbiega już od innych i – podobnie jak one – podlega działaniu Prawa Okuna⁶, którego jednak podstawowe wnioski i przesłanki dotyczą strony makroekonomicznej. Interesujący jest natomiast obszar związany z neutralizowaniem negatywnego wpływu utraty pracy na osoby bezrobotne (czyli strona mikroekonomiczna). Trudno znaleźć w literaturze przedmiotu jeden model opisujący wzajemne relacje i wpływy bezrobocia i rozwoju gospodarczego na podniesienie aktywności zawodowej zarówno w okresie koniunktury gospodarczej, jak i recesji.

Autor niniejszego artykułu podjął próbę oceny funkcjonowania rynku pracy, biorąc pod uwagę lata 2012–2016, czyli w czasie i po zakończeniu tzw. drugiego okresu programowania funduszy unijnych⁷, gdyż jako zewnętrzne środki finansowe miały one znaczący wpływ na jego rozwój, wspierając aktywizację osób bezrobotnych oraz budując rynek pracownika. Wybór tego okresu związany jest też bezpośrednio z tempem zmian w gospodarce, jakie dokonały się w tym czasie, oraz inkubacją nowych, dotychczas niezidentyfikowanych problemów związanych m.in. z oddziaływaniem funduszy unijnych na podnoszenie konkurencyjności pracodawców w procesie zatrudnienia czy też zjawiskiem recesji ekonomiczno-finansowej, która na przełomie 2008/2009 r. spowodowała znaczny wzrost bezrobocia i spadek zatrudnienia.

Jednocześnie niniejszy artykuł jest zamknięciem cyklu opracowań, które ukazały się w „Studiach Europejskich”, a dotyczyły funkcjonowania rynku pracy po 1 maja 2004 r. oraz narzędzi wspierających jego nowoczesność i innowacyjność⁸.

Bezrobocie, struktura i zakres zmian

Gdy analizuje się zjawiska zachodzące na rynku pracy oraz określa poziom bezrobocia i jego strukturę, należy wziąć pod uwagę, jaki jest poziom

⁶ Prawo Okuna – opisuje zależność zmian produkcji i zatrudnienia w cyklu koniunkturalnym z perspektywy współzależności produkcji i bezrobocia. Zgodnie z tym prawem poziom produkcji w fazie ekspansji rośnie szybciej, a w fazie recesji spada szybciej niż poziom zatrudnienia.

⁷ Od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej możemy wyróżnić trzy okresy programowania oddziaływania funduszy strukturalnych UE. Pierwszy – 2004–2006, drugi – 2007–2013 i obecny – trzeci – 2014–2020. Więcej na ten temat w: *Polityka regionalna i fundusze strukturalne w praktyce*, P. Dubel, WZ UW, Warszawa 2012.

⁸ Zob.: http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/2-2016_dubel.pdf, http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/3-2015_dubel.pdf (dostęp 30.10.2017).

równowagi między popytem na pracę i jej podażą. Nie jest to dywagacja czysto teoretyczna, gdyż określa, jaki rodzaj umiejętności w danym momencie jest najbardziej pożądanym oraz jaka jest ogólna liczba oferowanych miejsc pracy i pracowników pragnących pracować przy danej cenie pracy. W rzeczywistości w praktyce funkcjonowania rynku pracy mówi się raczej o równowadze strukturalnej, gdyż nawet jeżeli liczba miejsc pracy jest równa liczbie osób pragnących pracować, to zawsze będziemy mieli nierównowagę wynikającą m.in. z odmiennej struktury popytu i podaży. Od czego zależy więc podaż i popyt? Podaż m.in. od czynników ekonomicznych, które bezpośrednio determinują rozwój kapitału ludzkiego. Popyt od sposobu podziału pracy oraz typu gospodarki i jej poziomu innowacyjności⁹.

Przy założeniu określonego poziomu popytu i podaży na pracę możemy obecnie wyróżnić dwie główne determinanty tzw. nowoczesnego i elastycznego rynku pracy. Zaliczamy do nich:¹⁰

- 1) Elastyczność zatrudnienia – czyli zdolność przystosowawczą do zmieniających się warunków gospodarczych. Wysoki poziom elastyczności zatrudnienia będzie sprzyjał szybszym redukcjom zatrudnionych w okresach recesji, jak też szybszym wzrostom w okresach koniunktury;
- 2) Elastyczność podaży pracy – rozumiana jako wrażliwość rozmiarów podaży pracy na sytuację gospodarczą, w tym na zmiany płac, bądź też jako zdolności pracobiorcy do szybkich zmian w wyniku zróżnicowania struktury popytu na pracę, określane także jako mobilność siły roboczej. Wysoka elastyczność w okresach recesji będzie przejawiała się zmniejszeniem liczby aktywnych zawodowo, w drugim etapie natomiast – szybką realokacją siły roboczej, pozwalającą na zmniejszenie niedopasowań strukturalnych na rynku pracy.

Podczas oceny zmian zachodzących w omawianym okresie na polskim rynku pracy możemy stwierdzić jednoznacznie, że zarówno mobilność, jak i elastyczność zatrudnienia zostały wymuszone nie tylko zmieniającymi się warunkami społeczno-ekonomicznymi, ale także dzięki projektom współfinansowanym z UE, których głównym celem było podniesienie konkurencyjności naszego rynku pracy przez wzrost zatrudnienia i obniżenie poziomu bezrobocia¹¹.

⁹ W. Kozek, *Rynek pracy, perspektywa instytucjonalna*, WUW, Warszawa 2014, s. 17–19.

¹⁰ Ibidem, s. 53–55.

¹¹ Więcej na ten temat w: *Wpływ funduszy unijnych na rozwój gospodarczy i społeczny Polski – bilans 10 lat członkostwa w UE*, w: P. Dubel, A. Adamczyk, *Polska w Unii Europejskiej 10 lat doświadczeń*, Poltext, Warszawa 2014.

Poziom zatrudnienia i PKB

Poziom zatrudnienia, PKB oraz poziom bezrobocia to m.in. jedne z głównych czynników, które określają stopień rozwoju kraju i jego regionów, jak też determinanty wpływające na wysokość przyznanych środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Ich wartości w analizowanym okresie prezentują tabele 1 i 2.

Tabela 1. Stopa zatrudnienia

Stopa zatrudnienia w Polsce w latach 2012–2016 r. w %				
2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
64,7	64,9	66,5	67,8	69,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Europe in figures – Eurostat Yearbook, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_in_figures_-_Eurostat_yearbook (dostęp 30.05.2017) oraz GUS, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/kwartalna-informacja-o-rynku-pracy-w-trzecim-kwartale-2016-roku,12,26.html> (dostęp 30.05.2017).

Tabela 2. Poziom bezrobocia i zmiana PKB

Stopa bezrobocia i wzrost PKB w Polsce w latach 2012–2016 w %					
	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
Stopa bezrobocia	13,4	13,4	11,4	9,7	8,3
Wzrost PKB	1,9	1,6	3,3	3,9	2,8

Źródło: ibidem.

Relacja stopy zatrudnienia i stopy bezrobocia w minionych latach jest widoczna. Natomiast związki wzrostu PKB ze stopą bezrobocia w Polsce obecnej doby nie są jednoznaczne. Według badaczy rynku pracy spadek stopy bezrobocia o 1% wymaga wzrostu PKB o ok. 3,5–4%. Jak możemy zauważyć na podstawie danych z tabeli 2, przypuszczalnie rację mają badacze uważający, że nie ma liniowej relacji między wzrostem PKB a spadkiem bezrobocia, a różnica między spadkiem bezrobocia a wzrostem PKB systematycznie maleje.

W tabeli 3 zaprezentowano porównanie poziomu zatrudnienia i bezrobocia.

Tabela 3. Zmiany w poziomach bezrobocia zatrudnienia

Zarejestrowani bezrobotni i zatrudnieni (w tys. osób)					
	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
Liczba bezrobotnych	2137	+21	-333	-262	-228
Liczba pracujących	15636	+122	+305	+262	-14

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/kwartalna-informacja-o-rynku-pracy-w-trzecim-kwartale-2016-roku,12,26.html> (dostęp 30.05.2017).

Gdy analizuje się dane z tabeli 3, należy zwrócić uwagę na rok 2016, w którym to notujemy dalszy spadek bezrobocia przy zmniejszeniu się liczby pracujących. Efekt taki może być wynikiem kończących się projektów realizowanych przez służby publiczne, gdyż po zakończeniu każdego projektu osoby, które nie podjęły dalej pracy, wracają do rejestru osób bezrobotnych. Podejście takie jest w rzeczywistości nie tylko niekorzystne dla bezrobotnego, który nadal nie znajduje zatrudnienia (pomimo ukończonego szkolenia czy też cyklu szkoleń), ale też zamazuje rzeczywisty obraz poziomu bezrobocia.

Kategorie ogólne

Gdy mowa o głównych kategoriach bezrobocia, rozpatrujemy to zjawisko pod względem m.in. osób, które straciły pracę, osób z prawem do zasiłku, zamieszkałych na wsi czy też absolwentów. Sytuację pod względem różnych kategorii rejestrowanego bezrobocia prezentuje tabela 4.

Tabela 4. Powiązanie podstawowych kategorii rejestrowanego bezrobocia z jego stopą – dynamika zmian rok do roku

Dane o bezrobotnych zarejestrowanych w latach 2012–2016 według stanu na 31 grudnia 2016 r.					
Lata	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
Stopa bezrobocia w %	13,4	13,4	11,4	9,7	8,3
Zarejestrowani bezrobotni ogółem	1,0	1,01	0,85	0,86	0,85
w tym:					
– poprzednio pracujący	1,0	1,01	0,86	0,87	0,87
– dotychczas niepracujący	1,0	0,99	0,80	0,80	0,77
– z prawem do zasiłku	1,0	0,83	0,81	0,90	0,86

Dane o bezrobotnych zarejestrowanych w latach 2012–2016 według stanu na 31 grudnia 2016 r.					
– kobiety	1,0	1,0	0,85	0,87	0,87
– zamieszkali na wsi	1,0	1,02	0,85	0,86	0,86
– absolwenci	1,0	0,96	0,70	0,84	0,73
– zwolnienia grupowe	1,0	1,29	0,83	0,84	0,79
<i>Dotychczas niepracujący, z prawem do zasiłku, absolwenci, zwolnienia grupowe</i>	<i>1,0</i>	<i>0,95</i>	<i>0,80</i>	<i>0,84</i>	<i>0,80</i>
<i>Mężczyźni</i>	<i>1,0</i>	<i>1,02</i>	<i>0,84</i>	<i>0,84</i>	<i>0,83</i>
<i>Zamieszkali w mieście</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>0,84</i>	<i>0,85</i>	<i>0,85</i>

Źródło: opracowanie na podstawie: <http://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/> (dostęp 30.05.2017).

W opisywanej grupie najznaczniejsza liczebnie jest kategoria „poprzednio pracujący”, obejmująca ponad 85% wszystkich zarejestrowanych, „dotychczas niepracujący” to ok. 14%, „z prawem do zasiłku” – ok. 13%, „kobiety” – ok. 53%, „zamieszkali na wsi” – ok. 45%, „absolwenci” – ok. 3% i osoby po zwolnieniach grupowych – ok. 4%. Należy zwrócić uwagę na to, że wszystkie te kategorie są rozdzielne i poza „pracujący – niepracujący” nie mogą być sumowane. Dla pełnego obrazu w tabeli dodano kategorie: „mężczyźni” i „zamieszkali w mieście”, niewystępujące w oryginalnych sprawozdaniach według wzoru MPiPS-01.

Z punktu widzenia liczebności najbardziej interesujące są zmiany w kategoriach: „poprzednio pracujący”, „kobiety” i „zamieszkali na wsi”. Pozostałe kategorie pojedynczo nie mają większego wpływu na wysokość stopy bezrobocia ani jego poziom.

Porównując każdą z kategorii do zarejestrowanych ogółem, widzimy dość harmonijny obraz sytuacji: nieznaczny wzrost lub minimalny spadek w 2013 r. i systematyczne zmniejszanie się liczebności kategorii w kolejnych latach. Kategoria „dotychczas niepracujący” jest o tyle interesująca, że niezbyt liczna w liczbach bezwzględnych – w roku 2012 liczyła 396 673 osoby, to jest 18,6% ogółem – wykazuje dość istotne spadki rok do roku i dość duży – 8 p.p. – spadek w 2016 r. w relacji do wszystkich zarejestrowanych; jednak w zmniejszeniu ogólnej liczby bezrobotnych w badanym okresie, ubytek w tej kategorii stanowi w liczbach bezwzględnych aż 25%.

Wiek a bezrobocie

W zrealizowanych przez autora niniejszego opracowania projektach (np.: „Zmiana myślenia kluczem do integracji społecznej” oraz „Adaptacja modelu WellBox”)¹² wiek osoby bezrobotnej bezpośrednio determinował nie tylko oferowane formy wsparcia, ale także czas doprowadzenia do zatrudnienia. Wpływ wieku na poziom bezrobocia prezentuje tabela 5.

Tabela 5. Kategorie wiekowe – dynamika zmian rok do roku

Dane o bezrobotnych zarejestrowanych w latach 2012–2016 według stanu na 31 grudnia 2016 r.					
Lata	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
Stopa bezrobocia w %	13,4	13,4	11,4	9,7	8,3
Zarejestrowani bezrobotni ogółem	1,0	1,01	0,85	0,86	0,85
W tym w wieku lat:					
Od 18 do 24	1,0	0,95	0,75	0,78	0,76
Od 25 do 34	1,0	0,98	0,83	0,84	0,86
Od 35 do 44	1,0	1,04	0,88	0,87	0,89
Od 45 do 54	1,0	1,01	0,84	0,85	0,83
Od 55 do 59	1,0	1,12	0,90	0,89	0,85
60 i więcej	1,0	1,23	1,15	1,08	1,04

Źródło: opracowanie na podstawie: <http://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/> (dostęp 30.05.2017).

Największym problemem jest kategoria bezrobotnych w wieku powyżej 60. roku życia, w której notujemy niewielkie spadki w ciągu trzech ostatnich lat, ale której liczebność w dalszym ciągu przekracza tę z 2012 r. Należy przy tym pamiętać, że od 2005 r. były realizowane specjalne programy współfinansowane ze środków UE, dedykowane dla osób 55+¹³. Poczieszeniem może być jedynie to, że grupa ta jest nieliczna i obejmuje głównie osoby mogące być objęte programem świadczeń przedemerytalnych.

Z drugiej strony jest grupa osób w wieku 18–24 lata, jednak tutaj spadki są stymulowane przez programy stażowe i (częściowo) wyjazdy do pracy za granicę.

¹² <http://www.wz.uw.edu.pl/portale/projekty-unijne> (dostęp 30.10.2017).

¹³ Zob.: <http://193.0.126.26/wellbox/> (dostęp 30.10.2017).

Niezbyt dobrze radzi sobie na rynku pracy grupa bezrobotnych w wieku od 35 do 44 lat, może to być spowodowane m.in. zbyt małą liczbą specjalnie dla nich dedykowanych form wsparcia oraz wyższą konkurencyjnością w procesie zatrudnienia.

Bezrobocie a wykształcenie

Przez długi okres utrzymywał się pogląd, że w najlepszej sytuacji na rynku pracy są osoby z wykształceniem wyższym. Jest to zapewne odbicie rzeczywistości, ale raczej w sytuacji regresu, kiedy kreatywność i zgoda na zatrudnienie poniżej uzyskiwanych kwalifikacji stwarzają pewien rodzaj przewagi.

Na rynku zrównoważonym wykształcenie wyższe (pomijając jego typ oraz jakość) wydaje się nie zapewniać sukcesu w stopniu wyższym niż pozostałe, co prezentuje tabela 6.

Tabela 6. Bezrobotni według poziomu wykształcenia – dynamika zmian rok do roku

Dane o bezrobotnych zarejestrowanych w latach 2012–2016 według stanu na 31.12.2016 r.					
Lata	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
Stopa bezrobocia w %	13,4	13,4	11,4	9,7	8,3
Zarejestrowani bezrobotni ogółem	1,0	1,01	0,85	0,86	0,85
W tym z wykształceniem:					
– wyższym	1,0	1,03	0,87	0,89	0,89
– policealnym i średnim zawodowym	1,0	1,01	0,84	0,85	0,85
– średnim ogólnym	1,0	1,01	0,84	0,86	0,86
– zasadniczym zawodowym	1,0	1,0	0,83	0,84	0,84
– gimnazjalnym i niższym	1,0	1,01	0,85	0,86	0,86

Źródło: opracowanie na podstawie: <http://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/> (dostęp 30.05.2017).

Jednopunktowe odchylenia od średniej w przypadku wykształcenia średniego ogólnego, zasadniczego i gimnazjalnego nie wydają się świadczyć o ułatwieniach lub utrudnieniach w procesie szybszego zatrudnienia.

Jedynie w przypadku wykształcenia wyższego jest widoczne wolniejsze tempo zmian, które związane jest m.in. ze zwiększonym udziałem osób z wyższym wykształceniem w ogólnej liczbie bezrobotnych.

Okres pozostawania bez pracy

O tym, jaką efektywność mają oferowane osobom bezrobotnym formy aktywizacji zawodowej oraz jaka jest faktyczna kondycja rynku pracy, świadczy okres pozostawania na bezrobociu. Tabela 7 prezentuje zmiany w poziomie bezrobocia w zależności od okresu bezrobocia.

Tabela 7. Kategorie okresów bezrobocia – dynamika zmian rok do roku

Dane o bezrobotnych zarejestrowanych w latach 2012–2016 według stanu na 31.12.2016 r.					
Lata	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
Stopa bezrobocia w %	13,4	13,4	11,4	9,7	8,3
Zarejestrowani bezrobotni ogółem	1,0	1,01	0,85	0,86	0,85
W tym bezrobotni w okresie:					
Do 1 miesiąca	1,0	1,79	0,91	0,92	0,84
Od 1 do 3 miesięcy	1,0	0,88	0,89	0,90	0,84
Od 3 do 6 miesięcy	1,0	0,98	0,74	0,87	0,83
Od 6 do 12 miesięcy	1,0	1,05	0,72	0,85	0,86
Od 12 do 24 miesięcy	1,0	1,06	0,82	0,74	0,89
Powyżej 24 miesięcy	1,0	1,13	1,01	0,88	0,86

Źródło: opracowanie na podstawie: <http://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizi/> (dostęp 30.05.2017).

Jak można wywnioskować z danych zaprezentowanych w tabeli 7, poza grupą bezrobotnych w okresie do 1 miesiąca, która jako jedyna notuje ujemny wynik w stosunku do stanu wejściowego, pozostałe kategorie nie odbiegają od wzorca. Specyfiką tego podziału jest to, że na liczebność poszczególnych kategorii wpływają nie tylko nowe rejestracje, ale także zmiany zachodzące w kategorii bezpośrednio poprzedzającej i bezpośrednio następującej – bezrobotni przechodzą do coraz wyższych kategorii w miarę wydłużania się okresu przebywania na bezrobociu. Z tego powodu trudno jest określić przyczyny spadku i wzrostu w poszczególnych grupach. Zainteresowanie powinno wzbudzić dość spektakularne, bo 26% obniżenie liczby zarejestrowanych w grupie „od 12 do 24 miesięcy” w 2015 r., tym bardziej że kolejna kategoria nie notuje w tym samym czasie wzrostu, który byłby nieunikniony, gdyby spadek we wspomnianej grupie polegał na zmianie kategorii na „powyżej 24 miesięcy”.

„Napływ” i „odpływ”

Podstawowymi wielkościami służącymi ocenie bezrobocia z punktu widzenia pomocy udzielanej osobom tracącym pracę oraz branymi pod uwagę przy organizacji zarządzania systemem obsługi rynku pracy są przepływy osób bezrobotnych. To te liczby decydują o ocenie, czy bezrobocie jest we właściwy sposób obsługiwane i czy zastosowane zostały skuteczne narzędzia.

„Napływ” i „Odpływ” oznaczają liczby osób bezrobotnych zarejestrowanych lub wykreślonych z rejestrów w okresie rozliczeniowym, w naszym przypadku – roku. Bilans bezrobotnych jest najbardziej pogładowym obrazem sytuacji na rynku pracy, ukazując ruch rejestrowany w kilkunastu kategoriach. Z punktu widzenia tego opracowania istotne są wszystkie zliczane kategorie, jednak pominięto jako całkowicie nieistotne „przygotowanie zawodowe dorosłych”, które nie osiągnęło nawet 1600 osób w ciągu pięciu lat, oraz „podjęcie pracy sezonowej”, które odgrywa rolę w bilansach miesięcznych, ale są w pełni wchłaniane w okresach rocznych.

Ważącymi wielkościami w odpływie są podjęcia pracy oraz niepotwierdzenie gotowości do jej podjęcia. Interesująco przedstawia się też wysoki poziom dobrowolnych rezygnacji ze statusu osoby bezrobotnej oraz odmów przyjęcia odpowiedniej pracy zaprezentowany w tabeli 8.

Tabela 8. Dynamika przepływu

Dynamika napływ i odpływu bezrobotnych					
	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
Stopa bezrobocia w %	13,4	13,4	11,4	9,7	8,3
Dynamika stopy rok do roku	1,0	1,0	0,85	0,85	0,86
Napływ ogółem	1,0	1,02	0,91	0,97	0,92
– po raz pierwszy	1,0	0,97	0,83	0,91	0,90
– po raz kolejny	1,0	1,03	0,92	0,98	0,92
– po szkoleniu	1,0	1,08	0,91	0,87	0,79
– po stażu	1,0	1,52	0,95	0,97	0,92
Odpływ ogółem, w tym z powodu:	1,0	1,07	1,04	0,94	0,91
– podjęcia pracy niesubsydiowanej	1,0	1,63	1,01	0,97	0,89
– podjęcia pracy subsydiowanej	1,0	1,08	1,09	1,17	1,26
– rozpoczęcia szkolenia	1,0	1,07	0,93	0,86	0,85
– rozpoczęcia stażu	1,0	1,11	1,13	0,97	0,83

Dynamika napływu i odpływu bezrobotnych					
– niepotwierdzenia gotowości do pracy	1,0	0,98	1,02	0,79	0,80
– odmowy bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy, w tym w ramach PAI	1,0	0,93	1,12	1,56	1,09
– dobrowolnej rezygnacji ze statusu	1,0	0,98	1,2	0,93	1,02
Z innych przyczyn	1,0	1,04	1,1	0,94	1,14

Źródło: opracowanie na podstawie danych MPiPS, <http://www.mpips.gov.pl/praca> (dostęp 30.06.2017).

Podczas analizy dane z tabeli 8 z punktu widzenia instrumentów aktywizacyjnych dostrzegamy, że szkolenia i staże mają bardzo niską efektywność i przez to nie mają znaczenia w ogólnym rachunku. Ponadto możemy stwierdzić, że:

- 1) Kolejnym, rocznym 15-punktowym spadkiem stopy bezrobocia w latach 2014–2016 odpowiadają kolejne zmniejszenia napływu i wzrost odpływu. Nie wydaje się, aby różnica ta miała swoje źródło we wzroście aktywności zawodowej ani wzroście zatrudnienia (stopa bezrobocia jest obliczana jako stosunek liczby bezrobotnych do liczby osób aktywnych zawodowo – to jest do sumy pracujących i bezrobotnych – a ta w badanym okresie była dość stabilna);
- 2) Optymistyczny jest systematyczny spadek osób rejestrowanych po raz pierwszy. Powracające rejestracje również nieco się zmniejszyły, ale jednocześnie spadała liczba podjęć pracy niesubsydiowanej;
- 3) Powroty po stażach i szkoleniach nie są zachęcające do myślenia o tych formach aktywizacji jako mających znaczenie w dłuższym okresie czasu;
- 4) Zastanawiający jest spadek braku potwierdzenia gotowości do podjęcia pracy, ale można go wytłumaczyć proporcjonalną relacją do spadku liczby bezrobotnych w ogóle;
- 5) Ogółem w 2016 r. powiatowe urzędy pracy obsługiwały niewiele ponad 4,5 mln bezrobotnych. W porównaniu z ponad 5 milionami w 2012 r. nie stanowi to może wielkiej różnicy, ale powinno wpływać na poprawę sytuacji – także od strony jakości świadczonych usług.

Poziom bezrobocie a narzędzia aktywizacji

Głównym problemem w aktywizowaniu osób bezrobotnych jest niezgodność miejsca i czasu pojawiania się zapotrzebowania na kwalifikacje oraz ich realnej podaży. Anegdotyczne już są wielokrotnie przytaczane przypadki zgodności wykazywanych w rejestrach liczb bezrobotnych o określonych kwalifikacjach i zgłaszanego w tym samym czasie zapotrzebowania przez przedsiębiorców. Odrzucenie oferty pracy następuje z rozlicznych powodów, związanych z tym, że strony formułują swoje oczekiwania niedostatecznie precyzyjnie, często też preferencje przedsiębiorcy i kandydata na pracownika są rozbieżne do tego stopnia, że żadne negocjacje nie pomagają. Do tego dochodzi zagadnienie kwalifikacji formalnych nie zawsze odpowiadających rzeczywistym, odległość od miejsca zamieszkania do miejsca wykonywania pracy (kwestia ekonomiczności transportu), wydolność fizyczna kandydata do pracy itp.

Aby uzyskać prawidłowe wzajemne dopasowanie kandydata do pracy i oferty, należy dysponować bazami danych zarejestrowanych osób według kryteriów żądanych przez przedsiębiorcę. Budowa takiej bazy nie jest prostym zagadnieniem, ponieważ chodzi o wiele kryteriów wyszukiwania naraz – samo opisanie kwalifikacji nie jest wystarczające dla firm, które mają własne pożądane profile pracowników.

Dane tabelaryczne zaprezentowane w niniejszym artykule nie dają możliwości powiązania ich wszystkich między sobą (np. wieku z wykształceniem, miejscem zamieszkania i okresem bezrobocia). Brak wiedzy o tych związkach wyklucza sensowne programowanie działań wspierających proces zatrudnienia. Można oczywiście zalecać zajmowanie się osobami bezrobotnymi w wieku 35–44 lata, ale nie wiemy, czy problemy występują we wszystkich typach wykształcenia, w jakim czasie od początku utraty pracy itp. Podobnie będzie, gdy zaprogramujemy się na ratowanie grupy z wykształceniem np. ogólnokształcącym, nie wiedząc, w jakim wieku bezrobotni z tej kategorii mają największe problemy.

Autor niniejszego artykułu prowadził w jednym z powiatowych urzędów pracy (na terenie województwa mazowieckiego) badanie na danych rzeczywistych. Celem było doświadczalne stwierdzenie zróżnicowania zarejestrowanych w tym urzędzie bezrobotnych do celów projektowania aktywizacji zawodowej. Wynik okazał się jednoznaczny – modelowanie aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych oparte na projektach adresowanych do grup czy kategorii jest pozbawione sensu, nie ma bowiem możliwości znalezienia w jednym czasie i miejscu

liczby bezrobotnych o podobnych kwalifikacjach i potrzebach w celu np. przeszkolenia¹⁴.

Podsumowanie

Wszystko wskazuje na to, że polski rynek pracy znajduje się w fazie, w której występujące wahania są związane z gospodarką, a nie z czynnikami pozaekonomicznymi, np. szarą strefą. O ile w nadchodzącym czasie nie nastąpi kolejna fala recesji powodująca gwałtowne zachwianie rynku gospodarczego, bezrobocie wejdzie w fazę zbliżania się do poziomu równowagi między popytem a podażą. W ciągu ostatnich lat rynek pracy przechodził różne fazy: od masowego bezrobocia strukturalnego w pierwszych latach transformacji, przez rozmaite mniej lub bardziej kryzysowe sytuacje związane z przebudową profili produkcji, zwiększeniem roli usług, spadkiem zatrudnienia w rolnictwie itp., aż po transformację i wsparcie finansowe związane z okresem przedakcesyjnym i akcesją Polski do Unii Europejskiej.

Jednocześnie (na podstawie przytoczonych danych tabelarycznych) można zauważyć, że bezrobocie rejestrowe poniżej 1,5 mln osób wystąpiło wcześniej jedynie raz (2008 r.)¹⁵, a poniżej 2 mln – zaledwie 10 razy (lata: 1997–1998, 2007–2011, 2014–2015), przy średniej liczbie zarejestrowanych w latach 1990–2016 wynoszącej ok. 2,3 mln osób. Sytuacja jest więc całkowicie nowa i jako taka musi być traktowana w zupełnie nowy sposób, tym bardziej że niezachęcające wyniki aktywizacji zawodowej przy zastosowaniu niespersonalizowanych szkoleń i staży sugerują, że są one formami nie tylko mało efektywnymi, ale także kosztownymi.

Transakcje na rynku pracy dotyczą kwalifikacji i umiejętności, a nie ludzi, którzy są ich nośnikami. Pragnąc wspomóc osobę, która utraciła pracę, musimy wyposażyć ją w dodatkowe (dla niej) kwalifikacje lub umiejętności. Wspomagając przedsiębiorcę, ułatwiamy mu otrzymanie tych kwalifikacji lub umiejętności, których brakuje w jego firmie. Bez względu na to, czy mamy do czynienia z rynkiem pracodawcy, czy rynkiem pracownika, jeżeli nie występuje akurat recesja gospodarcza, powinniśmy traktować osoby bezrobotne jako rezerwowe źródło pracowników, wyposażonych w sprawdzone i formalnie potwierdzone kwalifikacje i umiejętności.

¹⁴ Problem dotyczy kosztu jednostkowego aktywizacji, rosnącego w miarę zmniejszania się liczby osób jej poddanych. I tak, np. szkolenie organizowane dla np. 10 osób będzie około 2,5 raza droższe niż dla 20 itd.

¹⁵ Można przypuszczać, że tak niski poziom bezrobocia był m.in. efektem bardzo wysokiego poziomu wykorzystania funduszy unijnych (za pierwszy okres programowania to ponad 97%), w tym z EFS-u, czyli środków wspierających bezpośrednio działania publicznych służb zatrudnienia.

Przy obniżającym się poziomie bezrobocia powinniśmy zadbać przede wszystkim o stabilizację zatrudnienia i wzrost umiejętności osób zatrudnionych. W przypadku rosnącego bezrobocia staramy się zwiększyć mobilność zawodową i zdolność do przekwalifikowania. Do uzyskania tego stanu potrzebujemy dynamicznego modelu aktywizacji zawodowej, ukierunkowanego na realizację projektów dedykowanych, stawiających sobie za cel albo zaspokojenie potrzeb określonego przedsiębiorcy, albo doprowadzenie do zatrudnienia ściśle określonych osób.

W nowoczesnym i konkurencyjnym modelu funkcjonowania rynku pracy zmianie ulega przede wszystkim kształtowanie umiejętności pracowników, które zostaje przeniesione – za odpowiednim wynagrodzeniem – na pracodawcę, a szkolenie na określone stanowisko odbywa się już po podpisaniu umowy o pracę. Takie posunięcie jest korzystne dla wszystkich zainteresowanych, dając pracownikom szansę uzyskania zatrudnienia na podstawie umowy nieograniczającej się do okresu trwania prac interwencyjnych, a przedsiębiorcy – możliwość obciążenia pracownika pełną odpowiedzialnością związaną z pracą w firmie.

Innym wymaganiem jest, aby pracodawca (jego przedstawiciel albo upoważniona jednostka szkoląca) uczestniczył w projektowaniu szkolenia uzupełniającego, nadającego umiejętności pozazawodowe, pożądane bez względu na miejsce zatrudnienia i wykonywaną pracę. Zastosowane rozwiązanie musi być obudowane instytucjonalnie i wyposażone w specjalnie zaprojektowane instrumenty, bazy danych, sieci współpracy, zatrudnienie rotacyjne itp. Obecnie stosowane narzędzia, takie jak szkolenia czy prace interwencyjne i staże, stają się zbędne, a ich finansowanie przenosi się na dofinansowanie wynagrodzenia godzinowego nowego pracownika w trakcie szkolenia na obejmowanym stanowisku pracy.

Minusem funkcjonowania naszego rynku pracy jest nadal pojmowanie elastyczności zatrudnienia jako świadczenia pracy na podstawie umów na czas określony (umów zlecenia i umów o dzieło). W tej kategorii pozostajemy jednym z liderów rynku europejskiego – ok. 27% zawartych umów w skali wszystkich osób zatrudnionych¹⁶. Jest to niekorzystne zjawisko, które osłabia motywacje pracodawcy do inwestowania w pracownika i do podwyższania jego kwalifikacji, co pośrednio powoduje pogorszenie sytuacji społeczno-ekonomicznej.

Kondycję i zmiany zachodzące na naszym rynku pracy do 2016 r. z perspektywy akcesji Polski do UE możemy ocenić pozytywnie, nastąpił bowiem wzrost poziomu zatrudnienia i obniżenie poziomu bezrobocia¹⁷. Trudno jest ocenić skalę tego oddziaływania, gdyż sytuacja pracowników

¹⁶ <http://ec.europa.eu/eurostat> (dostęp: 30.04.2017).

¹⁷ *Polskie 10 lat w UE*, MSZ, Warszawa 2014, s. 200–203.

i możliwości pracodawców to w rzeczywistości pochodna ogólnej koniunktury gospodarczej, czyli procesów zachodzących zarówno wewnątrz kraju, jak i w jego otoczeniu. Zdaniem autora niniejszego opracowania, Polska bardzo skutecznie połączyła utrzymanie koniunktury ekonomicznej z wykorzystaniem środków unijnych, które bezpośrednio spowodowały rozwój rynku pracy i podniesienie jego konkurencyjności. Najważniejsze tendencje panujące obecnie na rynku pracy to wzrost zatrudnienia, obniżenie poziomu bezrobocia i deficyt siły roboczej. Przy niskim bezrobociu największym wyzwaniem na kolejne lata staje się aktywizacja osób w wieku przedemerytalnym oraz długotrwale bezrobotnych.

Bibliografia

- Brzychcy K., *Regionalny rynek pracy*, CeDeWu.pl, Warszawa 2013.
- Głąbicka K., *Rynek pracy w jednoczącej się Europie*, Warszawa 2005.
- Huńka T., Lis S., Maciaszczyk P., *Rynek pracy uwarunkowania ekonomiczne, prawne i społeczne*, PWSZ, Expol, Włocławek 2015.
- Kozek W., *Rynek pracy, perspektywa instytucjonalna*, WUW, Warszawa 2014.
- Maleszczyk P., *Rynki pracy państw Unii Europejskiej w okresie kryzysu*, Uniwersytet MCS, Lublin 2016.
- Polskie 10 lat w UE*, MSZ, Warszawa 2014.
- Pujer K., *Rynek pracy w Polsce – szanse i zagrożenia*, Exante, Wrocław 2016.
- Wach K., *Europejski rynek pracy*, Wolters Kluwer business, Kraków 2007.
- Zieliński M., *Rynek pracy w teoriach ekonomicznych*, CeDeWu.pl, Warszawa 2012.

Słowa kluczowe: rynek pracy, bezrobocie, instytucje rynku pracy, zatrudnienie

Key words: Labour Market, Unemployment, Labour Market Institutions, Employment

Labour Market After Poland's Accession to the EU

Abstract

Fighting unemployment in the EU has been and still is the most serious challenge to economic policy. Poland's entry into the EU meant not only the opening of European labour markets to Poles, but also significant transformations that made our market more flexible and which have helped alleviate the effects of the global financial crisis. The new situation is a new challenge with regards to increasing productivity and the ability of the economy to create new jobs. Unfortunately, apart from the positive effects of the transformation, unfavorable phenomena have emerged including the too-frequent use of fixed-term contracts by employers. This unfavorable phenomenon lessens an employer's motivation to invest in an employee and to improve his or her qualifications and in the longer term worsens the socio-economic situation.

The author of this article has attempted to assess the functioning of the labour market, taking into account the years 2012–2016. The choice of this particular period is directly related to the pace of the economic changes that took place at that time and the incubation of new, unidentified problems such as the following; the impact of EU funds on increasing the competitiveness of employers in the employment process and the phenomenon of the economic and financial recession, which at the turn of caused a significant rise in unemployment and a decrease in employment.