

**Anita Richert-Każmierska**

**Julita Wasilczuk**

Politechnika Gdańska

## **ZATRUDNIENIE CZY SAMOZATRUDNIENIE – DYLEMATY WSPIERANIA AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ OSÓB STARSZYCH<sup>1</sup>**

### **Wprowadzenie**

W związku z pogłębiającym się procesem starzenia się polskiego społeczeństwa tematyka aktywności zawodowej osób starszych<sup>2</sup> stała się w ostatnim okresie popularna w rozważaniach naukowych oraz polityce i praktyce gospodarczej. Osoby w wieku powyżej 45. roku życia wyróżnia się jako szczególną kategorię na rynku pracy. Postępujący proces starzenia się polskiego społeczeństwa i tocząca się debata publiczna na temat wydłużania aktywności zawodowej Polaków wymuszają poszukiwania skutecznych mechanizmów ograniczania bierności zawodowej wśród osób starszych, zarówno poprzez poprawę ich sytuacji na rynku pracy, jak i poprzez tworzenie przez tę grupę miejsc pracy dla siebie.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy wsparcie przedsiębiorczości osób starszych jest odpowiednim rozwiązaniem problemu ich gorszej pozycji na rynku pracy. Poszukując tej odpowiedzi, omówiono sytuację osób starszych na rynku pracy, wskazano na główne narzędzia służące wsparciu tej części populacji, na koniec przedstawiono wyniki badań przeprowadzonych

---

<sup>1</sup> Praca powstała w ramach projektu *Best Ageds – Using the knowledge and experience of professionals in their primes to foster business and skills development in the Baltic Sea Region*, współfinansowanego przez Unię Europejską (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego) w Programie Regionu Morza Bałtyckiego 2007-2013. Praca naukowa finansowana ze środków finansowych na naukę w latach 2011-2012 przyznanych na realizację projektu międzynarodowego współfinansowanego.

<sup>2</sup> Dla potrzeb niniejszego opracowania osobę starszą zdefiniowano jako osobę w wieku niemobilnym produkcyjnym (45+) i poprodukcyjnym.

wśród 1005 mikroprzedsiębiorców na Pomorzu. W oparciu o charakterystykę starszego przedsiębiorcy sformułowano ogólne wytyczne dotyczące konstruowania narzędzi wsparcia dla tej grupy osób.

Z powodu narzuconych ograniczeń objętościowych tekstu większość zagadnień została omówiona na bardzo ogólnym poziomie szczegółowości.

## Osoby w wieku okołoemerytalnym na rynku pracy

W Polsce pracowników w starszym wieku ceni się za ich wiedzę i doświadczenie zawodowe. Wielu z nich w okresie transformacji ustrojowej aktywnie uczestniczyło w tworzeniu dzisiejszych przedsiębiorstw i zajmuje eksponowane stanowiska kierownicze, mając świadomość swojej wartości. Z drugiej strony, starszy wiek stanowi jedną z głównych przyczyn ograniczonego dostępu do pracy. Starszym osobom przypisuje się stereotypowe cechy, takie jak niski poziom wykształcenia, zły stan zdrowia, kłopoty z adaptacją do nowych warunków, zmęczenie pracą, obawę przed konkurencją ze strony młodszych pracowników<sup>3</sup>. Częste są także przejawy ageizmu. Według badań PBS DGA, co dziesiąta osoba w wieku powyżej 50. roku życia spotkała się z dyskryminacją związaną z wiekiem. Polegała ona głównie na braku akceptacji dla pracy starszych pracowników, niedostosowaniu warunków pracy, zadań, narzędzi oraz organizacji pracy, izolacji od młodszych pracowników (pracownicy młodszy i starszy pracują w innych zespołach), czy wreszcie utrudnionym dostępie do oferty szkoleniowej<sup>4</sup>. Wyniki uzyskane w badaniu przeprowadzonym w 2011 roku w ramach Projektu Best Ager na grupie 382 słuchaczy Uniwersytetów Trzeciego Wieku w Gdańsku, Olsztynie i Szczecinie potwierdzają obecność zachowań dyskryminacyjnych wobec osób starszych w miejscu pracy. Ponad 64,5% respondentów zgadza się z twierdzeniem (zagregowano odpowiedzi tak i raczej tak), że na polskim rynku pracy występuje zjawisko dyskryminacji ze względu na wiek. Jedynie 12% (zagregowano odpowiedzi nie i raczej nie) jest przeciwnego zdania. Mniej niż 30% zgadza się także z twierdzeniem, że osoby starsze są dobrze postrzegane przez swoich współpracowników w miejscu pracy. Ponadto 70% respondentów zgadza się z twierdzeniem, że aktywnym zawodowo osobom starszym zarzuca się, że „odbierają pracę młodym”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> K. Jeżowska: Starsi pracownicy na rynku pracy. W: Pracownicy 45+ w naszej firmie. Red. B. Urbaniak. Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), Warszawa 2007, s. 7.

<sup>4</sup> Pracuję – rozwijam kompetencje. Innowacyjny model wsparcia dla pracowników 50+. Zbiórca raport z badań. PBS DGA, Sopot 2011, s. 102.

<sup>5</sup> A. Richert-Kaźmierska: Determinanty aktywności zawodowej osób starszych na przykładzie słuchaczy Uniwersytetów Trzeciego Wieku w Gdańsku, Olsztynie i Szczecinie. Raport z badań w ramach Projektu Best Ager. Maszynopis. Gdańsk 2012.

Jak wynika z badań realizowanych przez różne ośrodki w województwie pomorskim, ponad 90% przedsiębiorców zatrudnia pracowników w starszym wieku i stanowią oni około 1/3 całej załogi. Przedsiębiorstwa, w których przeważają pracownicy w starszym wieku, to najczęściej niewielkie przedsiębiorstwa usługowe i produkcyjne o długiej historii oraz stabilnej pozycji rynkowej. Przedsiębiorstwa z przewagą młodszych pracowników – to „młode”, świadczące działalność gospodarczą z wykorzystaniem zaawansowanych technologii, wymagające od swoich pracowników wyższego wykształcenia<sup>6</sup>.

Większość pracodawców deklaruje, że nie widzi żadnych przeszkód w zatrudnianiu starszych pracowników<sup>7</sup>. Równocześnie wyniki badań pokazują, że wiek odgrywa kluczowe znaczenie zarówno przy zatrudnianiu pracowników (43%), jak również przy obsadzaniu stanowisk kierowniczych (55%)<sup>8</sup>. Na korzyści związane z zatrudnianiem starszych pracowników częściej wskazują przedsiębiorstwa sektora publicznego aniżeli prywatnego oraz takie, które aktualnie zatrudniają osoby starsze<sup>9</sup>.

Niemal 50% pracodawców w Polsce objętych badaniami w ramach projektu ASPA nie zgadza się z twierdzeniem, że w przypadku konieczności ograniczania działalności preferencje do pozostania powinni mieć pracownicy w młodszym wieku, a jedynie 23% przyjmuje je jako słuszne<sup>10</sup>. Większą skłonność do pozostawiania w firmie młodszych pracowników kosztem redukcji zatrudnienia wśród pracowników w starszym wieku prezentują pracodawcy zatrudniający już osoby starsze. Jednocześnie wśród pracowników zwolnionych z pomorskich firm w 2009 roku ponad 45% stanowiły osoby w wieku powyżej 45. roku życia. Główne powody zwolnień w tej grupie to m.in.: redukcja etatów (57,9%), likwidacja określonych stanowisk pracy (20,5%), zła jakość świadczonej pracy (19,7%) oraz nieodpowiedzialna postawa pracownika wobec pracodawcy (16,2%)<sup>11</sup>.

Wobec powyższych rozważań należałoby się zastanowić nad odpowiednią polityką wspierającą aktywność zawodową osób starszych. Może ona dotyczyć zarówno promowania zatrudnienia po stronie pracodawcy oraz osoby starszej, jak i promowania prowadzenia własnej firmy – przedsiębiorczości.

<sup>6</sup> J. Fryca, B. Maciejewska: Analiza postaw i opinii pracodawców o pracownikach 45+ w województwie pomorskim. W: Pracownicy 45+ w przedsiębiorstwie. Red. J. Fryca, B. Maciejewska. PTE, Gdańsk 2010, s. 42-43.

<sup>7</sup> Pracuję – rozwijam kompetencje..., op. cit., s. 111.

<sup>8</sup> Szanse i bariery zatrudniania osób w wieku 45+ w województwie pomorskim. Raport końcowy. Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku, Gdańsk 2009, s. 163-164.

<sup>9</sup> Ibid., s. 215-216.

<sup>10</sup> J. Perek-Białas, K. Turek: Aktywizacja potencjału osób starszych. Projekt ASPA. Prezentacja wyników projektu: <http://www.aspa-eu.com>.

<sup>11</sup> Szanse i bariery zatrudniania osób w wieku 45+ w województwie pomorskim..., op. cit., s. 148-151.

## Formy wsparcia dla osób w starszym wieku

Podstawy polskiej polityki łagodzenia społeczno-gospodarczych skutków starzenia się społeczeństwa wyznaczają m.in.: „50 plus – program na rzecz zatrudnienia osób powyżej 50 roku życia” (Ministerstwo Gospodarki i Pracy w 2004 roku), „Program 45/50 plus” – program działań na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej osób w wieku niemobilnym (Ministerstwo Gospodarki i Polityki Społecznej w 2008 roku), „Program Solidarność Pokoleń” obejmujący działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+ (Rada Ministrów w 2008 roku). Programy te z jednej strony mają za zadanie aktywizowanie osób starszych, z drugiej strony oferują wsparcie przedsiębiorcom, którzy takie osoby są skłonni zatrudnić. Istnieje też wiele instrumentów wspierania przedsiębiorczości i sektora MSP, które są wynikiem prowadzenia przez rząd działań na rzecz rozwoju sektora, wsparcia przeżywalności firm, wsparcia tworzenia miejsc pracy i konkurencyjności (zawarte w kilku programach rządowych, a realizowane głównie przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości). Od 2004 roku, tj. momentu naszego członkostwa w Unii Europejskiej, znaczna część działań na rzecz aktywizacji zawodowej osób starszych to projekty realizowane przy wydatnym współfinansowaniu ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. W tabeli 1 wskazano wybrane działania realizowane w poszczególnych obszarach na rzecz polepszenia sytuacji osób starszych na rynku pracy.

Tabela 1

Wybrane działania na rzecz osób starszych

Promowanie zatrudnienia osoby starszej z perspektywy pracodawcy	Promowanie zatrudnienia osoby starszej z jej perspektywy	Promowanie przedsiębiorczości
<ul style="list-style-type: none"> <li>– refundacja pracodawcy kosztów zatrudnienia bezrobotnego</li> <li>– szkolenia połączone z utworzeniem miejsca pracy u pracodawcy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– uprzywilejowana pozycja starszego bezrobotnego w urzędzie pracy</li> <li>– szkolenia zawodowe i ogólne, w tym z zakresu umiejętności poszukiwania pracy</li> <li>– szkolenia połączone z utworzeniem miejsca pracy u pracodawcy</li> <li>– doradztwo zawodowe i pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy</li> <li>– standardowe formy wynikające z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– szkolenia połączone z przyznawaniem środków na podjęcie działalności gospodarczej lub założenie spółdzielni socjalnej</li> <li>– działania skierowane do wszystkich grup wiekowych, wspierające zakładanie własnej firmy</li> <li>– szkolenia dla przedsiębiorców</li> <li>– tworzenie sprzyjającego otoczenia, niwelowanie barier administracyjnych</li> </ul>

Jednak działania podejmowane przez rząd jedynie częściowo wpisują się w oczekiwania pracodawców. Największym oczekiwaniem przedsiębiorców jest ograniczenie pozapłacowych kosztów pracy związanych z zatrudnianiem pracowników w wieku 50+ (np. skrócenie okresu ochronnego przed emeryturą, przejście wypłaty pensji w przypadku choroby osoby starszej itp.) oraz uzyskanie dofinansowania ich wynagrodzeń<sup>12</sup>. Z drugiej strony niemal jedna czwarta przedsiębiorców nie oczekuje żadnego wsparcia w tym zakresie.

## Wspieranie przedsiębiorczości i MSP

Do działań pośrednio wspierających zatrudnienie osób starszych można zaliczyć także wspieranie przedsiębiorczości i MSP. Lepsza kondycja i warunki rozwoju małych i średnich firm oznacza nowe miejsca pracy, co w połączeniu z wymienionymi powyżej instrumentami promującymi zatrudnienie osób starszych może oznaczać większe ich zatrudnienie. Drugim elementem wsparcia mogą być sprzyjające warunki do powstawania nowych przedsiębiorstw, także tych zakładanych przez osoby starsze.

Wspieranie przedsiębiorczości w Polsce jest przede wszystkim skoncentrowane na wsparciu sektora MSP. Dotyczy ono zarówno zakładania firm, ich funkcjonowania, jak i tworzenia odpowiedniego otoczenia instytucjonalnego. Duży nacisk kładzie się także na efektywne wykorzystanie kapitału ludzkiego poprzez oferowanie kursów i szkoleń zarówno dla przedsiębiorców, jak i dla pracowników. Przeznaczone na ten cel środki są niebagatelne, w samym roku 2009 wyniosły ponad 6,7 mln zł, z czego 64% pochodziło ze środków EU<sup>13</sup>. Struktura wsparcia według obszarów wskazuje na największy udział wsparcia finansowego (78,2%), jednak dotyczyło to głównie firm działających w rolnictwie, niewielka część trafiła do firm powstających. Kolejną grupą były środki skierowane do grup celowych (12,2%). Ponad 70% z nich było przeznaczonych na wsparcie tworzenia firm przez osoby bezrobotne oraz wsparcie zatrudnienia takich osób w ramach funduszu pracy. Pozostałe pozycje stanowiły mniej niż 10% udziału.

Trudno ocenić, czy kwoty przeznaczane na wsparcie przedsiębiorczości są duże czy małe, na pewno natomiast wiadomo, że w większości zostały one uruchomione dzięki funduszom unijnym (64% to bezpośrednie środki z budżetu unii). W kolejnym okresie finansowania należy się spodziewać zmniejszenia

<sup>12</sup> M. Kononowicz: Postawy i opinie pracodawców z sektora MSP na temat pracowników 45+. Wyniki badań ilościowych i jakościowych. PBS DGA na zlecenie PTE Oddział Gdańsk, Gdańsk 2010.

<sup>13</sup> A. Boczkowski, A. Dziedziczak-Foltyn, P. Głodek, J. Kornecki, E. Stawasz: The Case of Poland. W: Entrepreneurship and SME Policies Across Europe. Swedish Agency for Growth Policy Analysis 2010, s. 85-113.



środków przeznaczonych na politykę bezpośredniego, bezzwrotnego wsparcia przedsiębiorczości i MSP. Trwające dyskusje wskazują, że większość środków będzie przeznaczona na wsparcie pośrednie, poprzez tworzenie odpowiedniego otoczenia dla rozwoju przedsiębiorczości i MSP. Jest to dobry kierunek zmian, jak bowiem wynika z toczonej w krajach europejskich dyskusji, wsparcie bezzwrotne i wsparcie bezpośrednie nie odnosi spodziewanego skutku<sup>14</sup>. Trudno bowiem wskazać: kto powinien takie wsparcie dostarczać (rząd, jednostki prywatne); jakiego rodzaju powinno to być wsparcie (ogólne, standardowe, dedykowane, regulowane, bezpośrednie, wirtualne itp.); jak powinno być racjonalne (czas, sektor, cena, segmentacja rynkowa); do jakiego stopnia zintegrowane z innymi ekonomicznymi i socjalnymi programami; jak finansowane (odpłatnie, poprzez dotacje itp.)<sup>15</sup>. Jak dowodzi Storey, największym problemem jest odpowiedź na pytanie, komu pomagać: rozpoczynającym, którzy stanowią niewiadomą, czy tym, co już na rynku funkcjonują?; szybko się rozwijającym czy tym, którzy mają problemy?; tym, którzy dopiero zaczęli myśleć o firmie czy tym, którzy już ją założyli<sup>16</sup>?

## Zachowania menedżersko-przedsiębiorcze osób 55+

Poszukując odpowiedzi na jedno z wielu pytań dotyczących wspierania funkcjonujących już firm, sięgnięto do danych uzyskanych w ramach badań Pomorskiego Obserwatorium Gospodarczego (POG) zrealizowanych w roku 2010 na grupie 1005 mikroprzedsiębiorców, zatrudniających przynajmniej jedną osobę i funkcjonujących przynajmniej od 2005 roku<sup>17</sup>. Były to firmy z terenu dziewięciu powiatów wybranych z punktu widzenia poziomu bezrobocia (niski, wysoki oraz powiaty miejskie: gdański, gdyński, sopocki). Badania przeprowadzono telefonicznie, korzystając z kwestionariusza ankietowego. W badanej próbie przedsiębiorcy w wieku 55+ stanowili niecałe 5% wszystkich przebadanych przedsiębiorców, w wartościach bezwzględnych było to 45 osób. Taka liczba wydaje się pozwalać na przeprowadzenie analizy zachowań i wyciągnięcie wniosków na temat funkcjonowania przedsiębiorstw prowadzonych przez starsze osoby.

Z punktu widzenia przeprowadzanych badań ciekawa wydaje się analiza motywów, jakimi kierowali się przedsiębiorcy, zakładając swoje firmy. Dla

<sup>14</sup> D. Storey, F. Greene: *Small Business and Entrepreneurship*. Pearson Education Limited 2010, s. 374-436.

<sup>15</sup> K. Mole, G. Bramley: *Making Policy Choices in Non-financial Business Support: An International Comparison*. „*Environment and Planning C: Government and Policy*” 24(6), s. 885-908.

<sup>16</sup> D. Storey: Wykład wygłoszony na seminarium sieci IPREEG, 2 października 2010 r. Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki, materiały niepublikowane.

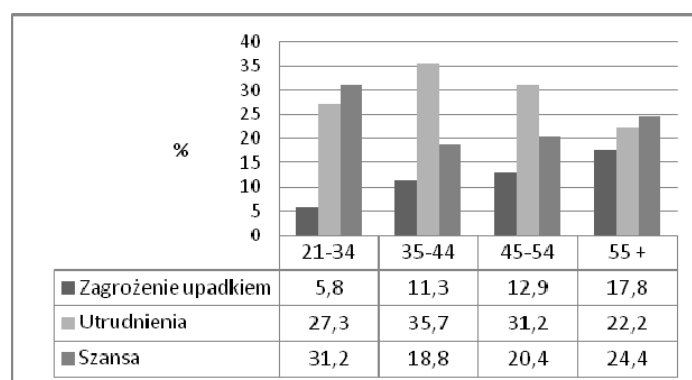
<sup>17</sup> Badania były częściowo sfinansowane ze środków unijnych.

przedsiębiorców 55+ założenie obecnej firmy nie wynikało z poszukiwania autonomii, tak jak w przypadku młodszych przedsiębiorców. Było też w nieznacznie mniejszym stopniu chęcią poprawy sytuacji życiowej. W porównaniu z przedsiębiorcami w przedziale wiekowym 35-54 lata stanowiło za to w większym stopniu alternatywę dla braku innej pracy.

O tym, że firmy osób starszych są zakładane z często z konieczności (motywy negatywne), a nie chęci (motywy pozytywne), świadczy też niższe niż w pozostałych firmach przeciętne zatrudnienie, wynoszące 1,8 osoby, podczas gdy w firmach prowadzonych przez osoby w wieku 21-34 lata wynosiło ono 2,16 osoby; w wieku: 35-44 lata 2,09; a wśród osób w wieku 45-54 lata 2,2 osoby.

Starsi przedsiębiorcy nie są kreatywni w poszukiwaniu źródeł finansowania, i tak osoby 55+ wskazały średnio na 1,2 różnych źródeł, podczas gdy młodszy na 1,5. Jest to dowód na mniejsze zaangażowanie w zarządzanie firmą oraz mniejsze zainteresowanie zwiększaniem jej aktywności. Starsi właściciele preferują stabilizację i bezproblemowe funkcjonowanie na rynku. Wraz z wiekiem rośnie wyraźnie udział przedsiębiorców, którzy chcą zachować *status quo* w swoich firmach, spada natomiast chęć ich rozwoju. O ile w przedziale wiekowym 21-34 lata chęć rozwoju firmy zgłasza ponad 80% przedsiębiorców i jedynie 14% zamierza zachować *status quo*, o tyle wśród przedsiębiorców 55+ udział odpowiedzi analogicznie wynosi 50% i 45% (jednak z większym naciskiem na rozwój).

Z drugiej strony, starsi przedsiębiorcy czują się pewniej na rynku, nie obawiają się problemów np. wywołanych obecnym obniżeniem aktywności gospodarczej. Zapytani o spodziewane konsekwencje spowolnienia gospodarki, wraz z najmłodszymi przedsiębiorcami wskazali na szanse, jakie ono niesie (rys. 1). Przedsiębiorcy w przedziałach wiekowych: 35-44 oraz 45-54 lata wskazywali głównie na utrudnienia.



Uwaga: na rysunku pominięto wariant odpowiedzi: „brak odp.”, który stanowi brakującą do 100% wartość.

Rys. 1. Postrzeganie sytuacji firmy w kontekście spowolnienia gospodarczego

## Podsumowanie

W dobie starzenia się społeczeństwa oraz konieczności wydłużania wieku emerytalnego rząd oferuje różnorodne narzędzia zmierzające do wsparcia osób starszych na rynku pracy. Mają one charakter zarówno bezpośredni, jak i pośredni, są nastawione na tworzenie nowych miejsc pracy lub nowych przedsiębiorstw, skierowane zarówno do samych zainteresowanych – osób starszych, jak i do przedsiębiorców. Z badań nad zachowaniami przedsiębiorczymi osób starszych wynika, że jeżeli już prowadzą one firmy, to są to firmy nierozwojowe, aczkolwiek stabilne, zatrudniające raczej mniejszą niż przeciętna liczbę osób, w najmniejszym stopniu korzystające z funduszy wsparcia. Można więc pokusić się o pewne bardzo ogólne wnioski dotyczące docelowego wsparcia tej grupy osób:

- nie ma potrzeby tworzenia specjalnych funduszy pomocowych dla tej grupy przedsiębiorców, bo prawdopodobnie i tak z nich nie skorzystają;
- nie należy liczyć na tworzenie przez nich miejsc pracy, bo są nastawieni na utrzymanie *status quo*;
- ponieważ tworzą dla siebie miejsce pracy, a także przyczyniają się do wzrostu PKB (w sensie ogólnym), można opracować narzędzia wsparcia dotyczące promowania powstania firm zakładanych przez osoby starsze (nie tylko bezrobotne), np. szkolenia i doradztwo, a także kontynuowanie działań dotyczących wspierania przedsiębiorczości na poziomie ogólnym (np. likwidowanie barier biurokratycznych, tworzenie silnych instytucji otoczenia biznesu).

### EMPLOYMENT OR SELF-EMPLOYMENT – DILEMMAS ON HOW TO SUPPORT THE ELDERLY'S PROFESSIONAL ACTIVITY

#### Summary

The paper presents the issue of professional activation of the elderly into two dimensions: entrepreneurship of persons aged 45 and more, and the situation of older employees in their workplace. Authors presents the arguments that the key elements in the policy of supporting older persons on the labour market should be measures addressed to employers and older employees increasing their employability.



Ewa Rollnik-Sadowska

Politechnika Białostocka

## POLITYKA RYNKU PRACY W WIELKIEJ BRYTANII. PROPOZYCJE IMPLEMENTACYJNE DLA POLSKI

### Wprowadzenie

W obliczu współczesnych wyzwań dla państwa dobrobytu widoczne jest przejście od pasywnej do aktywnej polityki społecznej, wspierającej wysoki poziom zatrudnienia, konkurencyjność i wzrost gospodarczy. Istotą tej zmiany, utożsamianej niekiedy wręcz ze zmianą filozofii lub paradygmatu polityki społecznej, odzwierciedla postulat odejścia od „państwa ochrony socjalnej” (*welfare state*) na rzecz „państwa dobrobytu opartego na pracy” (*workfare state*)<sup>1</sup>. Wielka Brytania jest krajem, gdzie polityka *workfare state* jest dobrze rozwinięta, a jej efektywność należy do najwyższych wśród krajów Unii Europejskiej.

Celem artykułu jest analiza aktywnej polityki rynku pracy w Wielkiej Brytanii w dobie przeprowadzanych reform polityki społecznej oraz opracowanie rekomendacji dla polityki rynku pracy w Polsce w obszarze możliwych rozwiązań implementacyjnych. Potencjał popytu na pracę w Wielkiej Brytanii jest nieporównywalnie większy od zapotrzebowania występującego w Polsce. Ponadto kraj ten cechuje się odmienną od polskiej kulturą prowadzenia dialogu społecznego i znacznym dorobkiem w obszarze reformowania polityki społecznej. Autorka poszukuje dobrych praktyk możliwych do wdrożenia w zakresie polityki rynku pracy w Polsce, uwzględniając różnice w zaawansowaniu społeczno-ekonomicznym obydwu krajów. Prowadzenie analizy porównawczej może się przyczynić do zwiększenia efektywności polskiej polityki społecznej, bowiem „...komparatystyka stanowi metodologiczny rdzeń naukowego badania polityki.

---

<sup>1</sup> W. Rutkowski: Współczesne państwo dobrobytu. Ekspansja, kryzys, spory. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 246.



Analiza porównawcza pomaga budować wyjaśnienia i weryfikować teorie dotyczące działania procesów politycznych<sup>2</sup>.

Artykuł został opracowany na podstawie badań jakościowych przeprowadzonych przez autorkę w Londynie we wrześniu 2011 roku. Badanie te obejmowały wywiady swobodne z przedstawicielami brytyjskich publicznych i prywatnych służb zatrudnienia. Podczas spotkań nastąpiły także konsultacje w zakresie dostosowania rozwiązań polityki społecznej występujących w Wielkiej Brytanii do rynku pracy w Polsce. W efekcie zebrano materiał badawczy (nagrane wywiady oraz dostarczone przez respondentów raporty z badań wtórnych), który umożliwił autorce przeanalizowanie brytyjskiej polityki zatrudnienia, a także opracowanie rekomendacji dla polskiej polityki społecznej.

Wielka Brytania odnotowuje wysoki wskaźnik zatrudnienia, jednak wraz z wystąpieniem kryzysu 2008 roku rośnie stopa bezrobocia oraz liczba osób pobierających zasiłki dla bezrobotnych.

Nadal jednak sytuacja na rynku pracy w Wielkiej Brytanii jest korzystniejsza niż przeciętnie w Unii Europejskiej, a także niż sytuacja w Polsce (por. tabela 1). Jest to związane z efektywną brytyjską polityką skierowaną na podaż pracy. Nie bez znaczenia jest też fakt, że Wielka Brytania odznacza się wyższym od średniej unijnej PKB *per capita*, co wpływa na większe możliwości tego kraju jeśli chodzi o popyt na pracę.

Tabela 1

Wybrane mierniki makroekonomiczne w Polsce i w Wielkiej Brytanii  
na tle krajów UE-27

Wyszczególnienie	UE-27	Polska	Wielka Brytania
PKB <i>per capita</i> (PPS)*	100	62	114
Stopa bezrobocia (%)**	10,1	10,1	8,2
Wskaźnik zatrudnienia (%)***	64,3	59,7	69,5

\* dane pochodzą z 2010 roku; \*\* dane pochodzą ze stycznia 2012 roku; \*\*\* dane pochodzą z 2011 roku.

Źródło: Eurostat 2012.

Proces reform rynku pracy w Wielkiej Brytanii, zmieniający relacje pomiędzy prywatnymi i publicznymi służbami zatrudnienia oraz instytucjami pomocy społecznej, rozpoczął się za sprawą Davida Freuda – doradcy Tony’ego Blaira. Założył on ambitny cel w brytyjskiej polityce społecznej – wskaźnik zatrudnienia na poziomie 80%. Dążąc do niego, propagował uelastyczenie rynku pracy, a w efekcie zwiększenie efektywności jego instytucji. Od 1997 roku, wraz z objęciem urzędu przez Blaira, rozpoczęto pracę nad kompleksowym programem społecznym, który nazwano *New Deal*. W zakresie rynku pracy miał

<sup>2</sup> M. Hill: Polityka społeczna we współczesnym świecie. Analiza porównawcza. Difin, Warszawa 2010, s. 23.



nastąpić podział na obowiązki publicznych służb zatrudnienia (Jobcentre Plus), które miały opiekować się krótkookresowo bezrobotnymi oraz obowiązki firm prywatnych, dostarczających usług grupom szczególnego ryzyka na rynku pracy. Firmy prywatne miały ściśle współpracować z organizacjami lokalnymi (głównie trzecim sektorem – *supply chain model*). Ponadto kluczowymi w pracy z osobami bezrobotnymi stali się, oferujący kompleksowe usługi, doradcy zawodowi. Okazało się, że taki podział klientów pomiędzy sektor publiczny i prywatny spowodował wzrost efektywności realizowanych programów (mierzonych w Wielkiej Brytanii udziałem osób, które znalazły pracę i okresem utrzymania ich w zatrudnieniu). Nastąpiła także ścisła współpraca instytucji pomocy społecznej (w zakresie przyznawanych zasiłków i pracy socjalnej) oraz instytucji rynku pracy (w zakresie aktywnych programów zatrudnienia). Od 2002 roku publiczne urzędy Jobcentre Plus, podlegające Ministerstwu Pracy i Zabezpieczenia Społecznego (Department for Work and Pensions), przejęły od instytucji pomocy społecznej obowiązki wypłaty świadczeń społecznych, co uprościło biurokrację i w jeszcze większym stopniu zwiększyło efektywność polityki społecznej poprzez spadek kosztów wydawanych netto na politykę zatrudnienia.

W 2011 roku w Wielkiej Brytanii nastąpił kolejny etap reformy polityki zatrudnienia pod hasłem *Welfare for Work*, mającej na celu dalsze uproszczanie procedur, m.in. dzięki wprowadzeniu uniwersalnego kredytu (*Universal Credit*) skupiającego wszystkie formy świadczeń społecznych (których do tej pory było ponad trzydzieści, dostarczanych przez różne instytucje – Jobcentre Plus, władze lokalne, Pension, Disability and Carers Service, Urząd Skarbowy – HM Revenue & Customs<sup>3</sup>). Wprowadzenie *Universal Credit* ma za zadanie ukazanie beneficjentom usług polityki społecznej opłacalności finansowej podjęcia zatrudnienia (bez dylematów dotyczących utraty świadczeń przysługujących osobom bezrobotnym). Osoby bezrobotne, korzystające ze świadczeń społecznych, podejmując zatrudnienie, nie tracą prawa do wszystkich świadczeń, a tylko do ich części (proporcjonalnie do zarobków). Posiadają jednocześnie gwarancję od państwa, że osiągną dochód z pracy wraz z płatnościami transferowymi będzie w sumie wyższy niż poprzednio uzyskiwane świadczenia. Ponadto system będzie w znacznej mierze skomputeryzowany, szeroko dostępny i czytelny dla odbiorców. *Universal Credit* stanowi fundamentalną zmianę w brytyjskim systemie zabezpieczeń społecznych. Z jednej strony, zarządzany przez jedną jednostkę, prowadzi do oszczędności budżetowych, z drugiej zaś strony jest czytelny i korzystny dla beneficjentów, propagując ideę opłacalności podjęcia zatrudnienia (*work always pays*)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> I.D. Smith: *Universal Credit: Welfare that Works*. Department for Work and Pensions, London 2010, s. 7.

<sup>4</sup> *Ibid.*, s. 5.

Reforma *Welfare to Work* skupia działania podejmowane przez instytucje rynku pracy na dwóch głównych obszarach:

- 1) modernizacji publicznych służb zatrudnienia,
- 2) poprawie dystrybucji usług rynku pracy.

Prowadzona przez państwo polityka rynku pracy opiera się na czterech filarach:

### 1. Elastyczność i różnorodność

- spełnianie wymagań pracodawców, a jednocześnie dostosowanie się do potrzeb i stylu życia pracowników,
- nastawienie na regionalizację i bardziej zaangażowane uczestnictwo lokalnych władz i instytucji,
- indywidualne podejście oferowanego wsparcia.

### 2. Propagowanie idei, że „praca się opłaca” (*work always pays*)

- płaca minimalna,
- kredyty podatkowe – *tax credits* (dodatki do przychodów dla osób pracujących, które osiągają dochód poniżej ustalonego limitu),
- wprowadzenie systemu uniwersalnego kredytu (*Universal Credit benefit system*).

### 3. Modernizacja Publicznych Służb Zatrudnienia

- stworzenie Jobcentre Plus – oferującego kompleksowe usługi pomocy społecznej oraz usług rynku pracy,
- nowoczesne podejście do klientów – samoobsługa i komputeryzacja.

### 4. Aktywna polityka rynku pracy

- warunkowość (*conditionality*) przyznawanych świadczeń – prawa i obowiązki po stronie beneficjentów programów,
- po pierwsze praca – koncentracja na aktywnym poszukiwaniu pracy wraz z podwyższaniem kwalifikacji poprzez pracę,
- zwiększenie możliwości pracy dla „nieaktywnych” klientów.

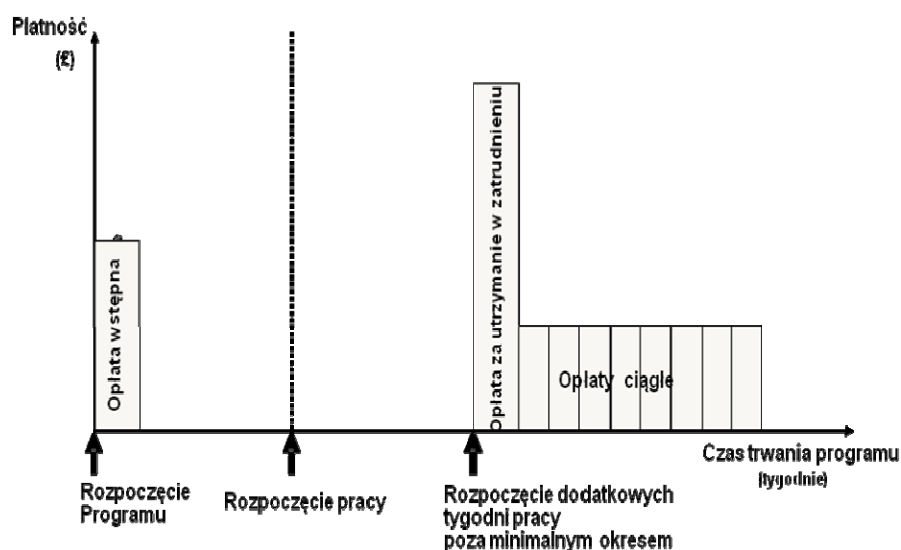
W efekcie prowadzonej polityki zatrudnienia w latach 1994-2013<sup>5</sup>:

- około 58% bezrobotnych aktywizuje się w ciągu 3 miesięcy,
- 19% bezrobotnych opuszcza rejestry w okresie od 3 do 6 miesięcy,
- 15% bezrobotnych znajduje zatrudnienie od 6 miesięcy do roku,
- 7% bezrobotnych podejmuje pracę w okresie dłuższym niż rok.

Wysokiej efektywności prowadzonych działań w zakresie polityki zatrudnienia w Wielkiej Brytanii towarzyszą relatywnie niskie wydatki ponoszone

<sup>5</sup> Dane dotyczące udziału bezrobotnych opuszczających rejestry w czasie 0-3 miesięcy pochodzą z okresu 05.1994-04.2013; dla przedziału 3-6 miesięcy – 10.1994-04.2013; 6-12 miesięcy – 04.1995-04.2013; powyżej roku – 07.1995-02.2013; C. Morinan: *Welfare to Work in the UK. Modernising Public Employment Services. Improving delivery and customer service.* Jobcentre Plus, International Relations, Department of Work and Pensions, London 2011, <http://www.nomisweb.co.uk/>, dostęp: 24.05.2013.

na programy rynku pracy (stanowią one nieco ponad 0,5% PKB, przy np. 3,3% w Belgii, 2,6% w Hiszpanii, 2,5% w Danii, 2,4% w Holandii, 2% we Francji czy 1,9% w Niemczech)<sup>6</sup>. Jest to związane m.in. z procedurami wymuszającymi efektywność pracy zarówno publicznych, jak i prywatnych służb zatrudnienia. Ponadto prowadzona polityka rynku pracy odznacza się wysoką, regularnie mierzoną efektywnością. Wynika to ze sposobu finansowania prywatnych agencji zatrudnienia – por. rys. 1.



Rys. 1. Model płatności oferowany dla prywatnych agencji zatrudnienia w Wielkiej Brytanii

Źródło: Opracowanie własne na podstawie C. Morinan: *Welfare to Work in the UK. Modernising Public Employment Services. Improving delivery and customer service.* Jobcentre Plus, International Relations Department of Work and Pensions, London 2011.

Prywatne agencje zatrudnienia otrzymują pierwszą transzę środków publicznych po przystąpieniu bezrobotnego do programu, kolejną (wyższą od pierwszej) po rozpoczęciu zatrudnienia, a następnie regularne transze wraz z utrzymaniem danej osoby w zatrudnieniu przez ustalony okres (obecnie wynoszący dwa lata). Wynagrodzenie prywatnych agencji zatrudnienia jest zróżnicowane w zależności od grupy, do której przynależy osoba bezrobotna (a więc związane jest z ryzykiem, jakie ponosi dana agencja zatrudnienia w związku z przystąpieniem do programu).

Jak już wspomniano, procedura realizowanej polityki wobec podaży pracy rozdziela zadania pomiędzy publiczne i prywatne instytucje rynku pracy. Osoby

<sup>6</sup> Ibid.

bezrobotne w pierwszej kolejności kontaktują się z instytucją publiczną – Jobcentre Plus. Podczas pierwszego spotkania doradca, w trakcie wywiadu, opracowuje profil zawodowy klienta i informuje o uwarunkowaniach lokalnego rynku pracy. Po uzyskaniu wiedzy o sposobach poszukiwania pracy i informacji o warunkach w regionie, osoba bezrobotna samodzielnie ubiega się o zatrudnienie. Co dwa tygodnie zgłasza się ona do lokalnego oddziału Jobcentre Plus, aby zdać relację z postępów aktywizacyjnych (jest to warunkiem wypłacania świadczeń społecznych). Osoby, które są w trudniejszej sytuacji na rynku pracy, współpracują natomiast z instytucjami prywatnymi w ramach *Work Programme*.

Realizowany w Wielkiej Brytanii *Work Programme* wprowadza nowy Model Głównych Dostawców – *Prime Contractor Model*. Duże, doświadczone agencje zatrudnienia kooperują z lokalnymi władzami i organizacjami (pozyskując od nich informację o regionalnej specyfice podaży i popytu na pracę oraz przyjmując od nich usługi). Program zakłada także pozyskiwanie informacji zwrotnej od klientów, beneficjentów usług.

Nie bez znaczenia dla efektywności realizowanych działań jest, wspomniana uprzednio, kooperacja polityki socjalnej i polityki zatrudnienia oraz włączenie tych obszarów w działalność jednej instytucji publicznej – Jobcentre Plus.

Sektor publiczny, współpracując z sektorem prywatnym, nie narzuca konkretnych, ustawowo regulowanych rozwiązań i form działania – tzw. podejście „czarnego pudełka” („*Black box*” approach). Prywatne agencje mają swobodę i elastyczność działania (przy przejrzystości realizowanych inicjatyw i klarownej procedurze przetargowej). Najważniejszy jest efekt prowadzonej aktywizacji – powrót osób bezrobotnych na rynek pracy i utrzymanie się na nim przez określony czas.

W Wielkiej Brytanii, w przeciwieństwie do Polski, nie ma wyodrębnionych grup pozostających w szczególnej sytuacji na rynku pracy, do których kieruje się programy polityki zatrudnienia. Działania aktywnej polityki społecznej obejmują wszystkie osoby w wieku produkcyjnym. W Wielkiej Brytanii występują też programy skierowane do konkretnych grup (osób młodych – np. *Work Experience Program*, niepełnosprawnych – np. *Access to Work*), jednak funkcjonujący *Work Programme* dotyczy wszystkich osób poszukujących pracy bez względu na cechy społeczno-demograficzne.

Realizowana reforma rynku pracy koncentruje się więc na potrzebach całego zasobu siły roboczej poprzez<sup>7</sup>:

- 1) silną konstrukcją zestawu praw i obowiązków, mającą na celu przeobrażenie beneficjentów usług rynku pracy z pasywnych świadczeniobiorców w aktywnie poszukujących zatrudnienia,
- 2) spersonalizowane, reagujące i efektywne podejście do lokalnych i indywidualnych potrzeb,

<sup>7</sup> Ibid.

- 3) lokalne partnerstwa pomiędzy sektorem publicznym, prywatnym i organizacjami pozarządowymi,
- 4) określanie i zwalczanie obszarów znacznej bierności zawodowej poprzez przekazywanie uprawnień i środków społecznościom lokalnym,
- 5) realizację zasady, iż istotne są nie tyle miejsca pracy, co dobrze płatne miejsca pracy i oferowanie możliwości rozwoju zawodowego.

Państwo stworzyło także bodźce dla prywatnych agencji zatrudnienia (w postaci wyższych kwot dofinansowania) do współpracy z najtrudniejszymi przypadkami bezrobotnych (osoby bezdomne, długotrwale bezrobotni z dziedzicznym bezrobociem). Jednak pomimo to, ze względu na najniższą motywację tej grupy i najmniej pewne wynagrodzenie z tytułu jej aktywizacji, firmy prywatne preferują współpracę z innymi, „łatwiejszymi” klientami.

Grupami bezrobotnych, które w Wielkiej Brytanii odznaczają się szczególnie trudną sytuacją na rynku pracy i niezmiennie, od 1992 roku, niższym od przeciętnego wskaźnikiem zatrudnienia są:

- osoby niepełnosprawne,
- osoby o najniższych kwalifikacjach (15% społeczeństwa – posiadający najniższe kwalifikacje),
- osoby samotnie wychowujące dzieci,
- osoby starsze (50-69 lat),
- mniejszości narodowe,
- osoby zamieszkałe w obszarach patologii społecznej (*deprived areas*),
- osoby młode (18-24 lata).

Należy zaznaczyć, że polityka rynku pracy realizowana w Wielkiej Brytanii nie koncentruje się tylko na stronie podażowej, osobach bezrobotnych. Zakłada także wychodzenie naprzeciw potrzebom popytu na pracę lokalnych pracodawców. Prywatne agencje zatrudnienia i Jobcentre Plus funkcjonują w partnerstwie z lokalnymi pracodawcami, analizując ich potrzeby pod kątem obecnych i przyszłych wakatów oraz luki kwalifikacyjnej. Instytucje rynku pracy prowadzą stale weryfikowaną bazę danych dotyczącą aktualnych wakatów (*Job Bank*). Dla osób bezrobotnych oferowane są szkolenia podwyższające kwalifikacje, zgodnie z potrzebami popytu na pracę.

Równoległe, wraz z realizacją reformy rynku pracy, w Wielkiej Brytanii prowadzone są działania ukierunkowane na zwiększenie kwalifikacji społeczeństwa (władze kraju planują stać się liderem w tym zakresie do 2020 roku)<sup>8</sup>. Powyższy cel ma zostać osiągnięty poprzez wdrażanie następujących zasad<sup>9</sup>:

<sup>8</sup> S. Leitch: Review Prosperity for All in the Global Economy – World Class Skills. Final Report. HM Treasury, London 2006, s. 8.

<sup>9</sup> Ibid., s. 8-9.

- wspólna odpowiedzialność ponoszona przez pracodawców, osoby indywidualne i rząd,
- koncentracja na kwalifikacjach wartościowych gospodarczo (ich rozwój musi przynieść realne korzyści dla pracodawców, poszczególnych jednostek i dla społeczeństwa jako całości; powinny być na tyle uniwersalne, aby przyczynić się do mobilności na rynku pracy),
- kwalifikacje powinny być dostosowane do popytu, sprostać oczekiwaniom pracodawców (profil kształcenia zawodowego nie powinien być opracowywany centralnie, a elastycznie dostosowywany do zmiennego popytu),
- możliwości adaptacji konstruowanych projektów do przyszłego popytu i odpowiedzi na zmiany w nim zachodzące,
- bazowanie na już istniejących strukturach i funkcjonujących rozwiązaniach poprzez ich udoskonalanie, racjonalizację.

Problemy na rynku pracy w Polsce przejawiają się m.in. wysokim bezrobociem strukturalnym, dużym udziałem długotrwale bezrobotnych oraz wysoką stopą bezrobocia osób młodych. Silny proces starzenia się społeczeństwa, ubywanie zasobu siły roboczej może co prawda spowodować, iż z czasem w Polsce będzie się stopniowo tworzył rynek pracownika<sup>10</sup>. Nadal jednak nie jest w pełni wykorzystywany potencjał zasobów pracy, co jest w znacznej mierze spowodowane brakiem przemyślanej polityki rynku pracy, nieracjonalnym wydatkowaniem (co prawda coraz mniejszych) środków publicznych. Dlatego też należy poszukiwać sposobów usprawnienia działalności instytucji rynku pracy i realizowanej przez nie polityki.

Rozwiązaniami funkcjonującymi w brytyjskiej polityce rynku pracy, które wydają się efektywne i możliwe do wdrożenia w warunkach polskiej sytuacji społeczno-ekonomicznej, są:

- Połączenie instytucji pomocy społecznej z instytucjami rynku pracy w jedną organizację, której zadaniem byłaby wypłata wszelkich świadczeń socjalnych i realizacja aktywnej polityki zatrudnienia. Taka konsolidacja zapewni większą kontrolę nad poziomem wypłacanych świadczeń, a jednocześnie ograniczy demotywację osób biernych zawodowo do podjęcia zatrudnienia.
- Wprowadzenie systemu świadczeń społecznych, które zachęcałyby do podjęcia zatrudnienia – zaangażowanie osób bezrobotnych w aktywizację zawodową byłoby warunkiem otrzymania świadczenia, z drugiej strony beneficjenci nie traciliby prawa do całości świadczeń po podjęciu pracy.

<sup>10</sup> W związku z postępowaniem cywilizacyjnym, rozwojem technologicznym kierunek tych zmian nie jest jednak oczywisty.



- Komercjalizacja usług zatrudnienia dla osób pozostających w szczególnej sytuacji na rynku pracy i ich finansowanie ze środków publicznych na poziomie efektywności ekonomicznej<sup>11</sup>.
- Zwiększenie znaczenia poradnictwa zawodowego wśród Aktywnych Programów Zatrudnienia oraz indywidualne podejście do klientów. Doradca zawodowy powinien także funkcjonować jako ekspert<sup>12</sup> i prezentować poradnictwo dyrektywne w przypadku „trudnych” klientów (długotrwale bezrobotnych, osób zagrożonych patologiami społecznymi).
- Skierowanie oferty instytucji rynku pracy do wszystkich grup bezrobotnych, nie tylko tych pozostających w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

## Bibliografia

- Hill M.: Polityka społeczna we współczesnym świecie. Analiza porównawcza, Difin, Warszawa 2010.
- Leitch S.: Review Prosperity for All in the Global Economy – World Class Skills. Final Report. HM Treasury, London 2006.
- Morinan C.: Welfare to Work in the UK. Modernising Public Employment Services. Improving delivery and customer service. Jobcentre Plus, International Relations, Department of Work and Pensions, London 2011.
- Rutkowski W.: Współczesne państwo dobrobytu. Ekspansja, kryzys, spory. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.
- Smith I.D.: Universal Credit: welfare that works. Department for Work and Pensions, London 2010.
- Wojtasik B.: Doradca zawodu – studium teoretyczne z zakresu poradoznawstwa. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993.

## LABOUR MARKET POLICY IN THE UNITED KINGDOM. PROPOSALS OF IMPLEMENTATION FOR POLAND

### Summary

In the publication, there was conducted the analysis of labour market policy in the United Kingdom in area of implemented reforms of social policy, which were begun by

<sup>11</sup> Obecnie w Polsce, w ramach niektórych projektów polityki rynku pracy finansowanych ze środków publicznych, możliwy jest udział i realizacja tych projektów także przez prywatne agencje zatrudnienia. Często jednak głównym czynnikiem decydującym o wyborze jednostki realizującej projekt jest cena, co utrudnia dostęp dużych, doświadczonych firm, które nie dostrzegają korzyści finansowych z tytułu uczestnictwa. Niejednokrotnie przekłada się to także na niską jakość oferowanych usług.

<sup>12</sup> Por. B. Wojtasik: Doradca zawodu – studium teoretyczne z zakresu poradoznawstwa. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993.



---

the New Deal Program up to the conception of Universal Credit. The publication was devised on the base of research, which were made in London in September 2011. They included interviews with representatives of both public and private labour market institutions. The respondents came from the Department for Work and Pensions and two British employment providers, which have significant meaning for the employment services, they participate regularly in the state Work Programs and they create British social policy. Moreover, the author, in the publications, recommends some of the British solutions, which are worth implementing in Polish social and economic reality.