

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.

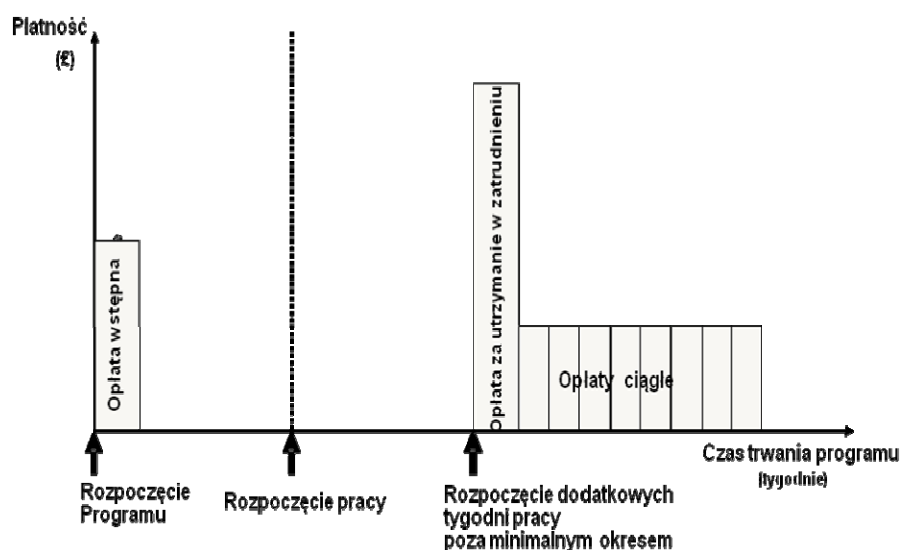
W efekcie prowadzonej polityki zatrudnienia w latach 1994-2013<sup>5</sup>:

- 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 konstrukcję 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.

Równolegle, 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>. Po wyższy 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 demotywowanie 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.