

**NARODOWE RYNKI PRACY
W PROCESIE INTEGRACJI
EUROPEJSKIEJ**

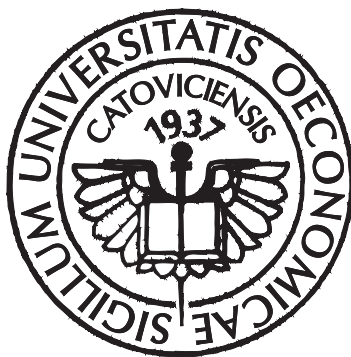
Studia Ekonomiczne

**ZESZYTY NAUKOWE
WYDZIAŁOWE**

**UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO
W KATOWICACH**

NARODOWE RYNKI PRACY W PROCESIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

**Redaktor naukowy
Dorota Kotlorz**



Katowice 2012

Komitet Redakcyjny

Krystyna Lisiecka (przewodnicząca), Anna Lebda-Wyborna (sekretarz),
Florian Kuźnik, Maria Michałowska, Antoni Niederliński, Irena Pyka,
Stanisław Swadźba, Tadeusz Trzaskalik, Janusz Wywiół, Teresa Żabińska

Komitet Redakcyjny Wydziału Ekonomii

Stanisław Swadźba (redaktor naczelny), Magdalena Tusińska (sekretarz),
Teresa Kraśnicka, Maria Michałowska

Rada Programowa

Lorenzo Fattorini, Mario Glowik, Miloš Král, Bronisław Micherda,
Zdeněk Mikoláš, Marian Noga, Gwo-Hsiu Tzeng

Redaktor

Izabela Bonk

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2012

ISBN 978-83-7875-010-9

ISSN 2083-8611

Wersją pierwotną „Studiów Ekonomicznych” jest wersja papierowa

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości
bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej
techniki reprodukcji, wymaga pisemnej zgody Wydawcy

WYDAWNICTWO UNIwersYTETU EKONOMICZNEGO W KATOWICACH

ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice, tel. 32 257-76-30, fax 32 257-76-43
www.wydawnictwo.ue.katowice.pl, e-mail: wydawnictwo@ue.katowice.pl

SPIS TREŚCI

Eugeniusz Kwiatkowski: CELE ZATRUDNIENIOWE STRATEGII LIZBOŃSKIEJ A ROZWÓJ GOSPODARKI OPARTEJ NA WIEDZY W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ	7
Summary	18
Dorota Kotlorz, Anna Skórska: SEGMENTACJA RYNKU PRACY A STOSOWANE ELASTYCZNE FORMY ZATRUDNIENIA	21
Summary	30
Chong-Ko Peter Tzou: PERSPECTIVE OF EUROPEAN INTEGRATION: EUROPE 2020 STRATEGY	31
Janusz Rosiek: DYLEMATY POLSKIEGO RYNKU PRACY W ASPEKcie POLITYK: EKOLOGICZNEJ I ZATRUDNIENIA UNII EUROPEJSKIEJ	51
Summary	59
Izabela Ostoj: RYNKI PRACY KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ PO ŚWIATOWYM KRYZYSIE LAT 2008-2009	61
Summary	70
Jarosław Wąsowicz: INTENSYWNOŚĆ ZATRUDNIENIOWA WZROSTU GOSPODARCZEGO W NOWYCH KRAJACH CZŁONKOWSKICH UE-10 W LATACH 2003-2011	71
Summary	80
Małgorzata Gajda-Kantorowska: WPROWADZENIE EURO A REFORMY RYNKU PRACY W ASPEKcie ŁAGODZENIA SKUTKÓW SZOKÓW ASYMETRYCZNYCH	81
Summary	90
Katarzyna Tarnawska: EUROPEJSKA STRATEGIA ZATRUDNIENIA – EFEKTY WDROŻENIA NA POZIOMIE KRAJOWYM I REGIONALNYM	91
Summary	98

Agnieszka Piekutowska: SPECYFIKA RYNKU PRACY W KRAJACH ROZWIJAJĄCYCH SIĘ	99
Summary	107
Katarzyna Nagel: EWOLUCJA PASYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY NA PRZYKŁADZIE KRAJÓW ŚRODKOWOEUROPEJSKICH	109
Summary	118
Sylwia Pieńkowska-Kamieniecka: AKTYWNOŚĆ PRACODAWCÓW NA RYNKU PRACOWNICZYCH PROGRAMÓW EMERYTALNYCH W POLSCE I UNII EUROPEJSKIEJ – STUDIUM PORÓWNAWCZE	119
Summary	127
Jolanta Maj: ELASTYCZNE FORMY ZATRUDNIENIA W KONTEKŚCIE EUROPEJSKIEJ POLITYKI RÓWNOŚCI PŁCI. ANALIZA SKUTECZNOŚCI STOSOWANIA ELASTYCZNYCH FORM ZATRUDNIENIA W NIWELOWANIU NIERÓWNOŚCI	129
Summary	137
Tomasz Maciątek: EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA PROGRAMÓW RYNKU PRACY W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ	139
Summary	150
Magdalena Rękas: PODATKI A AKTYWNOŚĆ ZAWODOWA KOBIET – ANALIZA ROZWIĄZAŃ WYBRANYCH KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ	151
Summary	159
Joanna Fila: WYKLUCZENIE FINANSOWE I SPOŁECZNE – WYZWANIA DLA INSTRUMENTÓW POLITYKI RYNKU PRACY W NIEMCZECH.....	161
Summary	169
Sylwia Dyrda-Maciątek, Grażyna Dyrda: ROLA KLASTERINGU W AKTYWIZACJI LOKALNYCH RYNKÓW PRACY NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ.....	171
Summary	180
INFORMACJA O AUTORACH.....	181

Eugeniusz Kwiatkowski

CELE ZATRUDNIENIOWE STRATEGII LIZBOŃSKIEJ A ROZWÓJ GOSPODARKI OPARTEJ NA WIEDZY W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Pod koniec XX w. pojawiły się w światowej gospodarce niepokojące – z punktu widzenia europejskich gospodarek – zjawiska i procesy. Z jednej strony, stosunkowo wysoką dynamikę rozwojową wykazywała gospodarka amerykańska, z drugiej zaś strony, swoje wysokie potencjały rozwojowe zaczęły ujawniać niektóre gospodarki azjatyckie, zwłaszcza gospodarki Chin i Indii. W gospodarkach europejskich powstawały coraz większe opóźnienia w dynamice rozwojowej w stosunku do największych światowych konkurentów. Znajdowały one wyraz w wolniejszej dynamice wzrostu wydajności pracy i relatywnie gorszej sytuacji na rynku pracy w krajach europejskich niż w USA i niektórych krajach azjatyckich. Ten rozdźwięk dotyczył w całej rozciągłości krajów Unii Europejskiej, które – w obliczu planowanego rozszerzenia – nie mogły przejść obojętnie obok takiego wyzwania. W Komisji Europejskiej i innych instytucjach europejskich podjęto szeroką dyskusję nad sposobami zmiany tej sytuacji i działaniami, które powinny poprawić pozycję krajów Unii Europejskiej i uczynić z nich najbardziej konkurencyjne i dynamicznie rozwijające się gospodarki. Ważne znaczenie dla realizacji tych przedsięwzięć miała uchwalona w 2000 r. Strategia Lizbońska.

Przedmiotem artykułu są dwa zasadnicze kierunki działań krajów Unii Europejskiej przyjęte w Strategii Lizbońskiej, dotyczące z jednej strony poprawy wskaźników rynku pracy, w szczególności stóp zatrudnienia, a z drugiej zaś – rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Celem podstawowym artykułu jest ustalenie, w jakim stopniu cele przyjęte w Lizbonie w 2000 r. zostały zrealizowane w krajach UE do 2009 r. Ponadto podjęta jest próba odpowiedzi na pytanie, czy w procesie realizacji tych dwu głównych celów występują między nimi związki i zależności, w szczególności: czy rozwój gospodarki opartej na wiedzy sprzyja, czy też utrudnia realizację celów zatrudnieniowych Strategii Lizbońskiej.

Podstawą analiz empirycznych są dane statystyczne o wskaźnikach gospodarki opartej na wiedzy i wskaźnikach rynku pracy w 27 krajach Unii Europejskiej z 2009 r. przygotowane przez Bank Światowy, Komisję Europejską i Eurostat.

Artykuł podzielony jest na pięć części. Przedmiotem części pierwszej są cele Strategii Lizbońskiej. W części drugiej przedstawione są wskaźniki stóp zatrudnienia w krajach UE w 2009 r. Część trzecia zawiera ranking krajów UE ze względu na stopień rozwoju gospodarki opartej na wiedzy (GOW). Część czwarta poświęcona jest analizie związku między stopniem rozwoju GOW a wskaźnikami stóp zatrudnienia w krajach UE. Ważniejsze wnioski zawarte są w ostatniej części.

1. Cele Strategii Lizbońskiej

Uchwalona w marcu 2000 r. przez Radę Unii Europejskiej Strategia Lizbońska stała się ważnym dokumentem strategicznym dla krajów Unii Europejskiej. Wyrażono w nim bowiem wolę podjęcia różnorodnych działań mających na celu uczynienie z Unii Europejskiej do 2010 r. najbardziej konkurencyjnej i dynamicznie rozwijającej się gospodarki opartej na wiedzy, zdolnej do tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz wyższego poziomu społecznej spójności¹.

W dokumencie uchwalonym w Lizbonie w 2000 r. przyjęto pięć podstawowych kierunków działań²:

- rozwój gospodarki wiedzy,
- liberalizacja i integracja rynków,
- rozwój przedsiębiorczości,
- stymulowanie wzrostu zatrudnienia,
- ochrona i rozwój środowiska naturalnego.

Przedmiotem zainteresowania w artykule są przede wszystkim działania związane z rozwojem gospodarki wiedzy oraz stymulowaniem wzrostu zatrudnienia. Te pierwsze działania dotyczą rozwoju podażowej strony gospodarki, te drugie zaś – strony popytowej.

W Strategii Lizbońskiej podkreślono konieczność rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Na ten czynnik wzrostu i rozwoju gospodarczego zwracano już wcześniej uwagę w wielu dociekaniach teoretycznych (w teoriach

¹ *Strategia Lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.

² U. Płowiec: *Strategia Lizbońska a rozwój zdolności konkurencyjnej Polski*. W: *Unia Europejska w kontekście strategii lizbońskiej oraz gospodarki i społeczeństwa wiedzy w Polsce*. Red. E. Okoń-Horodyńska, K. Piech. Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2006, s. 87.

J. Schumpetera, W. Rostowa, C. Clarka, J. Fourastiégo, P. Druckera)³, ale świadomość podstawowej roli wiedzy jako czynnika rozwoju gospodarczego słabo przebiegała się do praktyki gospodarczej. Podkreślenie konieczności rozwoju gospodarki opartej na wiedzy w Strategii Lizbońskiej jest wyrazem przesvědczenia o doniosłej roli wiedzy w kształtowaniu dynamiki współczesnego wzrostu i rozwoju gospodarczego. W dokumencie podkreślono, że rozwój gospodarki opartej na wiedzy wymaga podjęcia różnorodnych działań związanych z kształtowaniem społeczeństwa informacyjnego, stymulowaniem badań naukowych, rozwojem edukacji i kapitału ludzkiego, a także rozwojem mobilności ludności. Wszystkie te działania mają znaczenie dla poprawy podażowej strony gospodarki.

Jeśli chodzi o popytową stronę gospodarki, to główny nacisk w Strategii Lizbońskiej położono na zwiększenie poziomu i jakości zatrudnienia. Podstawowe cele dotyczące poziomu zatrudnienia dotyczą osiągnięcia przez kraje Unii Europejskiej do 2010 r. następujących wskaźników stóp zatrudnienia⁴:

- 70% w przypadku stopy zatrudnienia ogółem, zdefiniowanej jako relacja liczby pracujących w wieku 15-64 lata do liczby ludności ogółem w wieku 15-64 lata,
- 60% w przypadku stopy zatrudnienia kobiet, zdefiniowanej jako relacja liczby pracujących kobiet w wieku 15-64 lata do liczby kobiet ogółem w tym samym przedziale wieku,
- 50% w przypadku stopy zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata, zdefiniowanej jako relacja liczby pracujących w wieku 55-64 lata do liczby ludności ogółem w wieku 55-64 lata.

2. Wskaźniki stóp zatrudnienia w krajach Unii Europejskiej

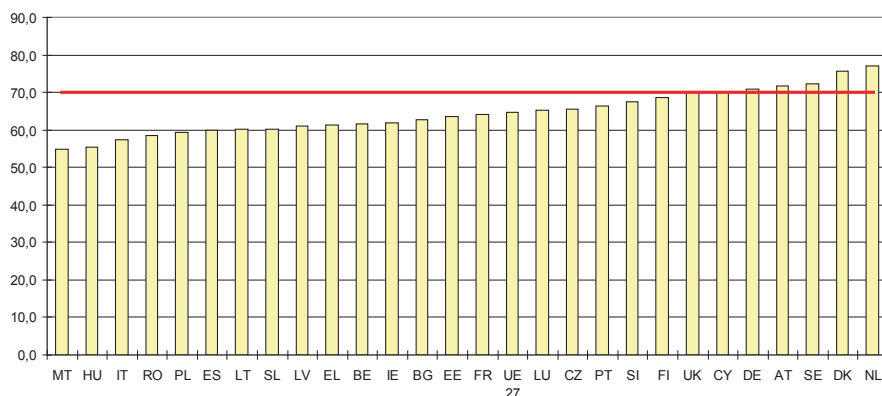
Przyjrzyjmy się wskaźnikom stóp zatrudnienia w trzech grupach siły roboczej określonych przez cele zatrudnieniowe Strategii Lizbońskiej. Wskaźniki te, w odniesieniu do zatrudnienia ogółem i zatrudnienia kobiet, skalkulowano dla grupy wiekowej 15-64 lata, zgodnie z ujęciem przyjętym w dokumencie lizbońskim. Odpowiednie dane statystyczne dla wszystkich krajów Unii Europejskiej w 2009 r. przedstawiono na rys. 1-3.

Na rys. 1 przedstawiono ranking krajów UE pod względem stóp zatrudnienia ogółem w 2009 r. oraz jego odniesienie do celu Strategii Lizbońskiej (cel równy 70%, co zaznaczono linią poziomą). Z wykresu wynika, że pięć krajów

³ K. Piech: *Rozwój gospodarek wiedzy w Europie Środkowo-Wschodniej w kontekście strategii lizbońskiej*. W: *Unia Europejska w kontekście...*, op. cit., s. 224-225.

⁴ *Strategia Lizbońska...*, op. cit.

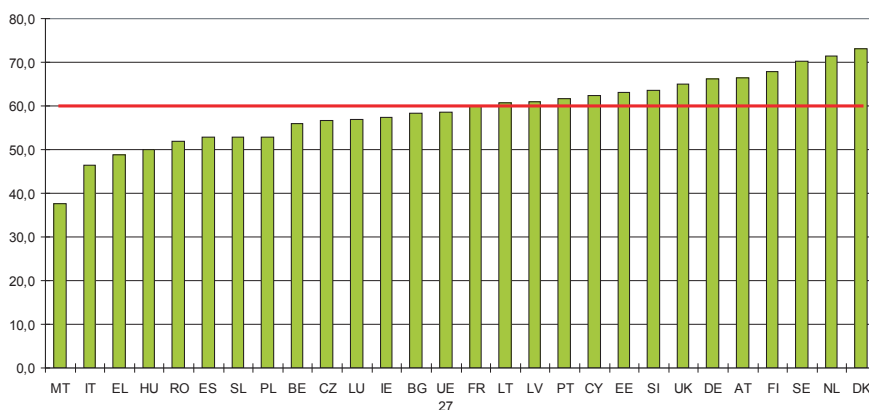
o najwyższych wskaźnikach osiągnęło w 2009 r. cel ustalony w Lizbonie: Holandia (z najwyższym wskaźnikiem równym 77%), a także Dania, Szwecja, Austria i Niemcy. Pozostałe kraje mają pewien dystans w stosunku do ustalonego celu, przy czym w sześciu krajach, w których wskaźniki są niższe od 60%, dystans ten jest stosunkowo duży. Do tej grupy krajów należą: Malta, Węgry, Włochy, Rumunia, Polska (ze wskaźnikiem 59,3%) i Hiszpania.



Rys. 1. Stopy zatrudnienia ogółem w krajach Unii Europejskiej w 2009 r. a cel Strategii Lizbońskiej

Źródło: *Employment in Europe 2010*. European Commission, Brussels 2010, s. 66; opracowanie własne.

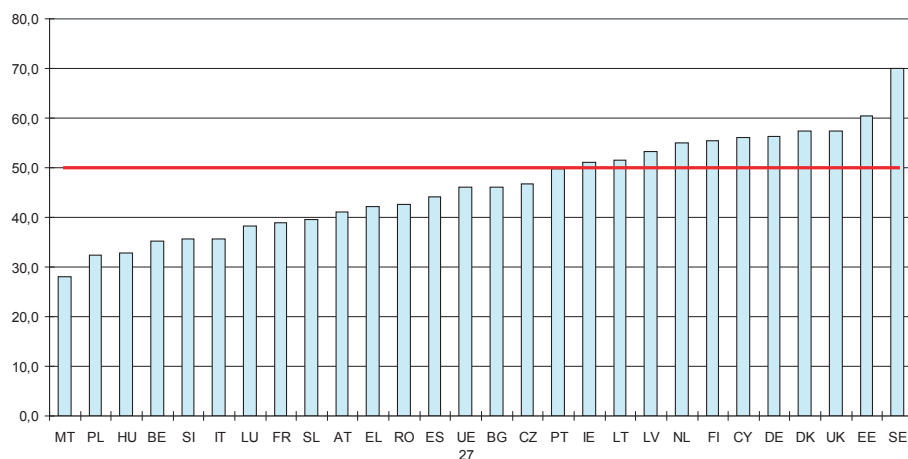
Wskaźniki stóp zatrudnienia w grupie kobiet (w przedziale wiekowym 15-64 lata) przedstawiono na rys. 2. Z wykresu wynika, po pierwsze, duże zróżnicowanie wskaźników między krajami UE. Najwyższe stopy zatrudnienia wśród kobiet w 2009 r. wystąpiły w Danii (73,1%), Holandii (71,5%) i Szwecji (70,2%), zaś najniższe na Malcie (37,7%), we Włoszech (46,4%) i Grecji (48,9%). Po drugie, z rys. 2 wynika, że dosyć duża grupa krajów UE (14 krajów) osiągnęła w 2009 r. cel Strategii Lizbońskiej, wynoszący 60%. W grupie tej, oprócz krajów UE-15, znalazły się również Estonia, Cypr, Portugalia, Łotwa i Litwa. Po trzecie, wśród 13 krajów UE, w których nie osiągnięto jeszcze celu Strategii Lizbońskiej, znajdują się m.in. kraje Grupy Wyszehradzkiej oraz kraje Europy Południowej (Malta, Włochy, Grecja, Hiszpania). W grupie tej znajduje się również Polska ze wskaźnikiem 52,8%.



Rys. 2. Stopy zatrudnienia kobiet w krajach Unii Europejskiej w 2009 r. a cel Strategii Lizbońskiej

Źródło: Ibid.

Rys. 3 przedstawia wskaźniki stóp zatrudnienia w grupie osób starszych w grupie wiekowej 55-64 lata w 2009 r. Jak wynika z rys. 3, 11 krajów UE przekroczyło w 2009 r. cel Strategii Lizbońskiej w zakresie tego wskaźnika (Szwecja ze wskaźnikiem 70%, a także Estonia, Wielka Brytania, Dania, Niemcy, Cypr, Finlandia, Holandia, Łotwa, Litwa i Irlandia). Natomiast 16 krajów UE osiągnęło wskaźniki poniżej celu wynoszącego 50%. W 9 krajach wskaźniki te kształtowały się poniżej 40% (w grupie tej mamy Malte, Polskę, Węgry, Belgię, Słowenię, Włochy, Luksemburg, Francję i Słowację), co wskazuje na duże zapóźnienie w realizacji tego celu. Polska ze wskaźnikiem 32,3% znajduje się na przedostatnim miejscu wśród krajów UE. Ten bardzo niski wskaźnik zatrudnienia w Polsce nakazuje przyjrzeć się bliżej obowiązującym zasadom przechodzenia na emeryturę oraz polityce pracodawców w zakresie zatrudniania osób starszych.



Rys. 3. Stopy zatrudnienia osób starszych w wieku 55-64 lata w krajach Unii Europejskiej w 2009 r. a cel Strategii Lizbońskiej

Źródło: Ibid.

Z zaprezentowanych danych wynika, że proces realizacji celów zatrudnieniowych Strategii Lizbońskiej nie wygląda dobrze w krajach Unii Europejskiej. Choć wskaźniki zatrudnienia wśród kobiet i osób starszych zostały osiągnięte w dosyć licznej grupie krajów (odpowiednio w 14 i 11 krajach), to w przypadku tych właśnie wskaźników występuje w zapóźnionych krajach największy dystans w porównaniu z celami Strategii Lizbońskiej. W zakresie stóp zatrudnienia ogółem luki do odrobienia są mniejsze, ale dotyczą one aż 22 krajów. Tylko trzy kraje, a mianowicie Holandia, Dania i Szwecja, zdołały osiągnąć do 2009 r. wszystkie trzy zatrudnieniowe cele Strategii Lizbońskiej. Natomiast dwa spośród ustalonych trzech celów Strategii Lizbońskiej osiągnęły: Austria, Niemcy, Finlandia, Wielka Brytania, Estonia, Litwa, Łotwa i Cypr. W grupie 12 krajów, które do 2009 r. nie zrealizowały żadnego z celów zatrudnieniowych, znalazły się: Rumunia, Bułgaria, Grecja, Polska, Słowacja, Malta, Włochy, Czechy, Węgry, Hiszpania, Luksemburg i Belgia.

3. Wskaźniki rozwoju gospodarki opartej na wiedzy w krajach Unii Europejskiej

W celu oceny rozwoju gospodarki opartej na wiedzy w krajach UE w niniejszym artykule wykorzystane zostaną dwa wskaźniki opracowane przez Bank Światowy i Komisję Europejską. Bank Światowy opracował syntetyczny indeks gospodarki wiedzy (Knowledge Economy Index) uzależniony od kilkudziesięciu zmiennych, podzielonych na 4 grupy dotyczące: reżimu bódź-

ców ekonomicznych i instytucji, edukacji i zasobów ludzkich, innowacyjności oraz technologii informacyjno-komunikacyjnej⁵. Drugim syntetycznym wskaźnikiem wykorzystanym w niniejszym artykule jest sumaryczny indeks innowacyjności (Summary Innovation Index) opracowany przez Komisję Europejską⁶. Indeks ten jest syntetycznym wskaźnikiem uzależnionym od 25 zmiennych cząstkowych pogrupowanych na trzy zbiory: nośników innowacji i zasobów ludzkich, aktywności innowacyjnej firm oraz efektów ekonomicznych innowacji.

Podstawą rankingu krajów Unii Europejskiej ze względu na stopień rozwoju GOW są dane statystyczne o wysokości indeksów gospodarki wiedzy oraz sumarycznych indeksów innowacyjności w roku 2009. Szczegółowe dane na ten temat zawiera tabela 1.

Tabela 1

Wskaźniki gospodarki opartej na wiedzy w krajach Unii Europejskiej w 2009 r.

Kraj	Indeks gospodarki wiedzy (KEI)	Miejsce w rankingu	Sumaryczny indeks innowacyjności (SII)	Miejsce w rankingu
1	2	3	4	5
UE-27	-	-	0,515	-
Belgia (BE)	8,80	9	0,595	6
Bułgaria (BG)	6,98	26	0,197	26
Czechy (CZ)	7,97	16	0,376	18
Dania (DK)	9,52	1	0,702	2
Niemcy (DE)	8,96	7	0,689	4
Estonia (EE)	8,42	11	0,463	14
Irlandia (IE)	9,05	6	0,561	10
Grecja (EL)	7,39	25	0,365	19
Hiszpania (ES)	8,28	13	0,397	17
Francja (FR)	8,40	12	0,517	11
Włochy (IT)	7,79	17	0,398	16
Cypr (CY)	7,50	22	0,464	13
Łotwa (LV)	7,65	19	0,195	27
Litwa (LT)	7,77	18	0,241	25
Luksemburg (LU)	8,64	10	0,593	7
Węgry (HU)	8,00	15	0,304	21
Malta (MT)	7,58	21	0,34	20
Holandia (NL)	9,35	4	0,587	9

⁵ *Knowledge Assessment Methodology*. The World Bank Institute, 2007, http://info.worldbank.org/etools/kam2/kam_page5.asp

⁶ European Innovation Scoreboard 2008. European Commission, Brussels 2009.

cd. tabeli 1

1	2	3	4	5
Austria (AT)	8,91	8	0,605	5
Polska (PL)	7,41	24	0,285	22
Portugalia (PT)	7,61	20	0,401	15
Rumunia (RO)	6,43	27	0,256	24
Słowenia (SI)	8,15	14	0,473	12
Słowacja (SK)	7,47	23	0,285	23
Finlandia (FI)	9,37	3	0,696	3
Szwecja (SE)	9,51	2	0,759	1
Wielka Brytania (UK)	9,10	5	0,591	8

Źródło: KEI (Knowledge Economy Index) – dane dostępne na stronie internetowej http://info.worldbank.org/etools/kam2/kam_page5.asp; SII (Summary Innovation Index) – Innovation Union Scoreboard 2010, s. 71 – publikacja dostępna na stronie internetowej: <http://www.proinno-europe.eu/inno-metrics/page/innovation-union-scoreboard-2010>

Z tabeli 1 wynika, że obydwie wskaźniki ilustrujące poziom rozwoju gospodarki opartej na wiedzy są silnie zróżnicowane między krajami Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę indeks gospodarki wiedzy (KEI), czołowe miejsca w rankingu zajmują: Dania, Szwecja, Finlandia, Holandia, Wielka Brytania, Irlandia i Niemcy. Najniższy poziom tego wskaźnika występuje natomiast w Rumunii, Bułgarii, Grecji, Polsce, na Słowacji, Cyprze i Malcie.

Ranking krajów Unii Europejskiej oparty na sumarycznym indeksie innowacyjności (SII) jest nieco odmienny od poprzedniego, ale ma też szereg elementów wspólnych. Jak wynika z tabeli 1, siedem czołowych miejsc w tym rankingu, zajmują: Szwecja, Dania, Finlandia, Niemcy, Austria, Belgia i Luksemburg. Tak więc mamy trzy nowe kraje w tym rankingu, w porównaniu z poprzednim, ale trzeba zauważyć, że różnice w składzie tej grupy krajów byłyby jeszcze mniejsze, gdyby brać pod uwagę nie ranking, lecz przedziały samego wskaźnika. Natomiast najniższe poziomy sumarycznych indeksów innowacyjności zanotowano na Łotwie, w Bułgarii, na Litwie, w Rumunii, na Słowacji, w Polsce i na Węgrzech. Również w tej grupie kraje się w większości powtarzają.

4. Analiza związków wskaźników GOW i celów zatrudnieniowych Strategii Lizbońskiej

Podstawą związków między rozwojem gospodarki opartej na wiedzy a wskaźnikami rynku pracy, zwłaszcza stopami zatrudnienia, są mechanizmy i współzależności występujące w procesach gospodarczych w długim okresie. Ich opis można znaleźć w neoklasycznych tradycyjnych teoriach wzrostu gospodarczego oraz teoriach wzrostu endogenicznego. Warto tutaj podkreślić

dwojakiego rodzaju oddziaływania. Po pierwsze, wzrost zatrudnienia przyczynia się nie tylko do szybszego wzrostu gospodarczego w długim okresie, ale również wpływa korzystnie na stan budżetu państwa, co ma istotne znaczenie dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy (poprzez wydatki na edukację, naukę oraz badania i rozwój). Po drugie, rozwój gospodarki opartej na wiedzy wpływa pozytywnie na konkurencyjność gospodarki i dzięki temu podnosi dynamikę wzrostu gospodarczego w długim okresie, co ma kolosalne znaczenie dla liczby powstających miejsc pracy w gospodarce i rozmiarów zatrudnienia.

Statystyczny związek między dwoma zmiennymi można ustalić na podstawie współczynnika korelacji między nimi. Dlatego też obliczono współczynniki korelacji między indeksami gospodarki opartej na wiedzy w krajach Unii Europejskiej a wskaźnikami stóp zatrudnienia w tych krajach w 2009 r. Analizy korelacji uzupełniono o związki między rozwojem gospodarki opartej na wiedzy a stopami bezrobocia i PKB per capita w tych krajach. Wyniki obliczeń przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2

Współczynniki korelacji między wskaźnikami gospodarki opartej na wiedzy a wskaźnikami rynku pracy i zmiennymi makroekonomicznymi w krajach Unii Europejskiej w 2009 r.

Wskaźniki i zmienne	Indeks gospodarki wiedzy (KEI)	Sumaryczny indeks innowacyjności (SII)
Stopa zatrudnienia ogółem	0,68	0,74
Stopa zatrudnienia kobiet	0,66	0,63
Stopa zatrudnienia osób starszych w wieku 55-64 lata	0,48	0,45
Stopa bezrobocia	-0,17	-0,40
PKB per capita	0,66	0,74

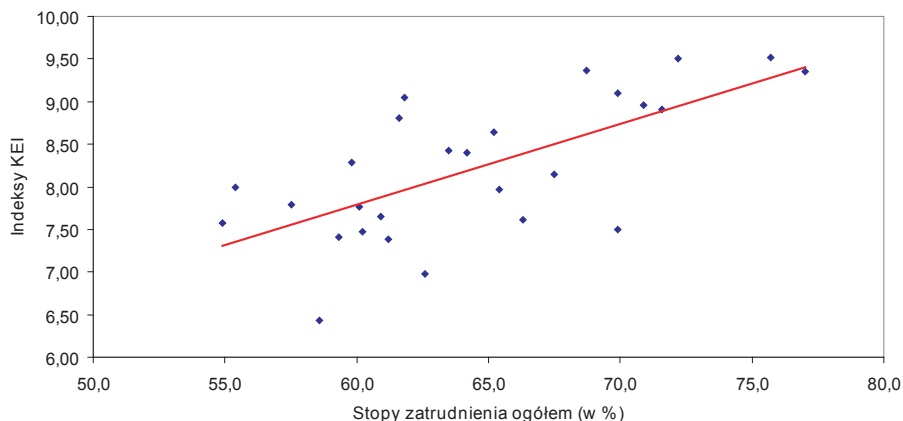
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z: http://info.worldbank.org/etools/kam2/kam_page5.asp; Innovation Union Scoreboard 2010, s. 71; Employment in Europe 2010. European Commission, Brussels 2010, s. 66; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

Z tabeli 2 wynika kilka wniosków. Po pierwsze, wskaźniki korelacji między obydwooma indeksami gospodarki opartej na wiedzy a stopami zatrudnienia były we wszystkich przypadkach dodatnie i stosunkowo wysokie. Wskazują one na występowanie dosyć silnego związku między tymi zmiennymi polegającego na tym, że w krajach o wyższym poziomie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy występują wyższe wskaźniki stóp zatrudnienia. Po drugie, również wysokie i dodatnie są wskaźniki korelacji między indeksami gospodarki opartej na wiedzy a wskaźnikami PKB per capita w badanych krajach.

Okazuje się więc, że krajom UE o wyższym poziomie dobrobytu mieszkańców towarzyszą wyższe poziomy rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Po trzecie, w przypadku korelacji między stopami bezrobocia a indeksami gospodarki opartej na wiedzy wskaźniki były ujemne i stosunkowo niskie. Oznacza to, że w krajach o wyższym rozwoju gospodarki opartej na wiedzy mamy niższą stopę bezrobocia, ale związek ten nie jest silny.

Kierunki i siłę zależności między badanymi zmiennymi w krajach UE zilustrowano na rys. 4-6.

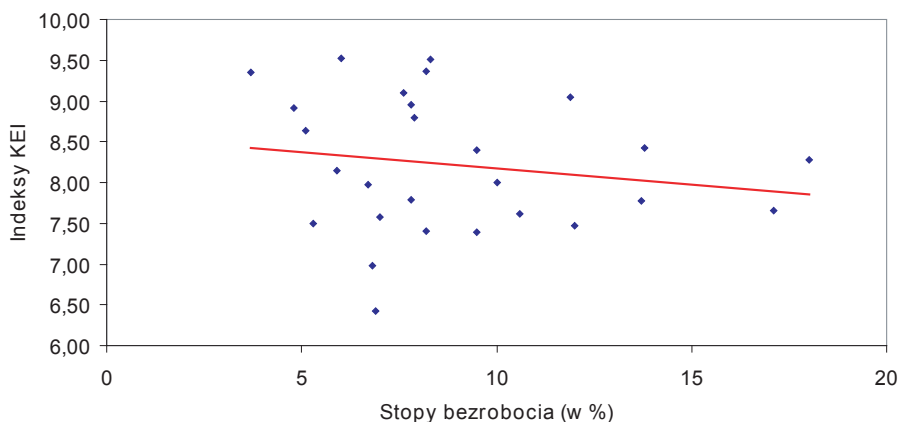
Rys. 4 potwierdza dodatnią zależność między indeksami gospodarki wiedzy (KEI) a stopami zatrudnienia ogółem. Wszystkie obserwacje układają się dosyć dobrze wzdłuż linii wznoszącej się do góry. Można jednak zwrócić uwagę na trzy kraje odstające od ogólnej prawidłowości, a mianowicie Rumunię, Bułgarię i Cypr, w których pomimo stosunkowo niskich indeksów KEI dosyć wysokie były stopy zatrudnienia ogółem.



Rys. 4. Indeksy gospodarki wiedzy (KEI) a stopy zatrudnienia ogółem w krajach Unii Europejskiej w 2009 r.

Źródło: http://info.worldbank.org/etools/kam2/kam_page5.asp; Employment in Europe 2010. Op. cit., s. 66; opracowanie własne.

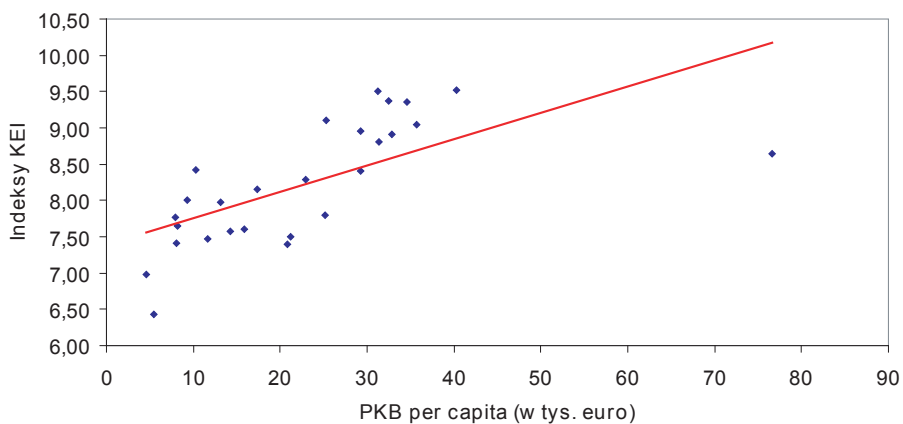
Rys. 5 wskazuje na ujemną, ale stosunkowo słabą zależność między indeksami KEI a stopami bezrobocia. Trudno jednak temu się dziwić, jeśli wziąć pod uwagę fakt, że bezrobocie zależy nie tylko od dynamiki gospodarczej, ale również od szeregu innych czynników.



Rys. 5. Indeksy gospodarki wiedzy (KEI) a stopy bezrobocia w krajach Unii Europejskiej w 2009 r.

Źródło: http://info.worldbank.org/etools/kam2/kam_page5.asp; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database; opracowanie własne.

Na rys. 6 zilustrowano dosyć silną i dodatnią zależność między indeksami KEI a PKB per capita. Od ogólnej prawidłowości odbiega jednak przypadek Luksemburga, gdzie mimo najwyższego w UE PKB per capita, indeks KEI jest relatywnie niski.



Rys. 6. Indeksy gospodarki wiedzy (KEI) a PKB per capita w krajach Unii Europejskiej w 2009 r.

Źródło: Ibid.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych analiz można wysnuć kilka wniosków.

Po pierwsze, cele Strategii Lizbońskiej w zakresie stóp zatrudnienia zostały dotychczas jedynie częściowo zrealizowane. Tylko trzy kraje, a mianowicie Holandia, Dania i Szwecja, zdołały osiągnąć do 2009 r. wszystkie trzy zatrudnieniowe cele Strategii Lizbońskiej. Natomiast dwa spośród ustalonych trzech celów Strategii Lizbońskiej osiągnęły: Austria, Niemcy, Finlandia, Wielka Brytania, Estonia, Litwa, Łotwa i Cypr. W grupie 12 krajów, które do 2009 r. nie zrealizowały żadnego z celów zatrudnieniowych, znalazły się: Rumunia, Bułgaria, Grecja, Polska, Słowacja, Malta, Włochy, Czechy, Węgry, Hiszpania, Luksemburg i Belgia.

Po drugie, wskaźniki ilustrujące poziom rozwoju gospodarki opartej na wiedzy są silnie zróżnicowane między krajami Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę indeks gospodarki wiedzy (KEI), czołowe miejsca w rankingu zajmują: Dania, Szwecja, Finlandia, Holandia, Wielka Brytania, Irlandia i Niemcy. Najniższy poziom tego wskaźnika występuje natomiast w Rumunii, Bułgarii, Grecji, Polsce, na Słowacji, na Cyprze i Malcie.

Po trzecie, można zaobserwować pewną zależność między poziomem rozwoju gospodarki opartej na wiedzy a sytuacją na rynku pracy. W krajach o wyższych wskaźnikach gospodarki wiedzy występowała na ogół lepsza sytuacja na rynku pracy. Zależność ta występowała w szczególności w przypadku wskaźników stóp zatrudnienia. Potwierdzają to dodatnie i dosyć wysokie współczynniki korelacji między tymi zmiennymi.

Po czwarte, również wysokie i dodatnie okazały się wskaźniki korelacji między indeksami gospodarki opartej na wiedzy a wskaźnikami PKB per capita w badanych krajach. Oznacza to więc, że krajom UE o wyższym poziomie dobrobytu mieszkańców towarzyszą wyższe poziomy rozwoju gospodarki opartej na wiedzy.

EMPLOYMENT GOALS OF THE LISBON STRATEGY AND DEVELOPMENT OF THE KNOWLEDGE ECONOMY IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES

Summary

The paper deals with the employment goals of the Lisbon Strategy and development of the knowledge economy in the European Union countries. The goal of the paper is to describe the development level of the knowledge economy in the European Union countries and the extent to which the employment goals of the Lisbon Strategy in those countries have been realized. Special attention is paid to the question whether the development of the knowledge economy is related to the levels of employment rates in the investigated countries.

Empirical analysis is based on the statistical data about knowledge economy indexes and labour market indicators in 27 EU countries for 2009.

The analysis shows the employment goals of the Lisbon Strategy have been partly realized so far. Only 3 countries (the Netherlands, Denmark and Sweden) have achieved the 3 employment goals of the Lisbon Strategy till 2009. On the other hand there are 12 countries which have achieved none of the employment goals till 2009 (Romania, Bulgaria, Greece, Poland, Slovakia, Malta, Italy, Czech Republic, Hungary, Spain, Luxemburg and Belgium). Moreover the development levels of the knowledge economy in the EU countries are strongly diversified. The highest levels are in Denmark, Sweden, Finland, the Netherlands, Great Britain, Ireland and Germany and the lowest – in Romania, Bulgaria, Greece, Poland, Slovakia, Cyprus and Malta. There is a relationship between the development of the knowledge economy and employment rates. In the countries with higher development levels of the knowledge economy we can also observe higher levels of employment rates. Moreover in the EU countries with higher GDP per capita there also higher development levels of the knowledge economy.

Dorota Kotlorz, Anna Skórska

SEGMENTACJA RYNKU PRACY A STOSOWANE ELASTYCZNE FORMY ZATRUDNIENIA

Wstęp

Zmiany zachodzące we współczesnym świecie, w tym globalizacja, rozwój nowych technologii, w coraz większym stopniu determinują sytuację na rynku pracy. Wpisują się one w stworzoną w latach 60. XX w. teorię segmentacji rynku pracy, a szczególnie koncepcje dualnego rynku pracy. W efekcie podziału rynku na pierwotny i wtórny, zatrudniane na nich grupy pracowników różnią się między sobą znacząco, podobnie jak oferowane im warunki pracy i płacy. Rynek pierwotny przeznaczony dla specjalistów o wysokich kwalifikacjach i umiejętnościach zawodowych rzadko przenika się z rynkiem wtórnym, na którym zatrudnienie znajdują pracownicy szeregowi, często z grup tzw. podwyższonego ryzyka.

Jedną z cech charakterystycznych rynku wtórnego jest tymczasowość zatrudnienia, co znajduje odzwierciedlenie w szeroko stosowanych w tym segmencie elastycznych formach zatrudnienia i organizacji pracy. Należy przy tym podkreślić, że rynek wtórny obejmuje swym zasięgiem coraz większą liczbę miejsc pracy, również w sektorze usługowym, a coraz liczniejszą grupę pracowników stanowią ludzie młodzi, absolwenci szkół wyższych, wykonujący prace poniżej swoich kwalifikacji i aspiracji.

1. Segmentacja rynku pracy – ujęcie teoretyczne

Teoria segmentacji rynku pracy, a szczególnie koncepcje odnoszące się do dualizmu tego rynku, mimo że ich początki sięgają lat 60. XX w., znajdują szerokie zastosowanie we współczesnych gospodarkach. Odniesienie do podziału rynku pracy na dwa nieprzenikające się segmenty, które w koncepcji P.B. Doeringera i M.J. Piore'a¹ noszą nazwę pierwotnego (*primary*) i wtórnego (*secondary*), można znaleźć m.in. w koncepcji R.C. Edwardsa, D.M. Gordona i M. Reicha, tzw. podejściu Cambridge czy teorii *insider-outsider*².

¹ P. Doeringer, M. Piore: *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Lexington 1971.

² A. Lindbeck, D. Snower: *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*. The MIT Press 1999; J. Wąsowicz: *Teorie rynku pracy*. W: *Ekonomia rynku pracy*. Red. D. Kotlorz. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2007, s. 37-65.

W pierwszym segmencie znajdują się stanowiska pracy wymagające dużej wiedzy i umiejętności przeznaczone dla specjalistów różnych dziedzin. Takie miejsca pracy gwarantują stałość zatrudnienia, wysokie wynagrodzenia, możliwości rozwoju i awansu zawodowego czy podnoszenia kwalifikacji. Na wtórnym rynku często zatrudnienie znajdują osoby z grup dyskryminowanych (kobiety, młodzież, imigranci itp.), zatrudniane poniżej swoich kwalifikacji zawodowych. Oferowane miejsca pracy są mało atrakcyjne – nisko opłacane, niewymagające wysokich kwalifikacji, niegwarantujące bezpieczeństwa i stabilizacji, co prowadzi m.in. do rosnących dysproporcji dochodowych³.

Liczba miejsc pracy zaliczanych do rynku wtórnego zwiększa się w związku z postępującą standaryzacją różnego rodzaju usług i produktów. Praca w hotelarstwie, restauracjach czy handlu, ale także bankach i innych instytucjach finansowych w coraz mniejszym stopniu wymaga od pracowników kreatywności, a w coraz większym zakresie przestrzegania ściśle określonych procedur i dyscypliny.

W kontekście dualnego rynku pracy warto zwrócić uwagę na rozważania dotyczące jego elastyczności, rozumianej odmiennie dla każdej z grup pracowników. Oczekiwania wobec elastyczności pracowników z rynku pierwotnego odnoszą się głównie do istoty, a nie warunków pracy. Konieczność ciągłego poszukiwania nowych obszarów wiedzy, wychodzenie poza określone ramy działania wymagają od nich kreatywności, innowacyjności i elastyczności. W zamian pracodawcy zapewniają pracownikom z rynku pierwotnego optymalne warunki pracy, w tym dotyczące umów.

Odmienne wymagania stawiane są przed pracownikami z rynku wtórnego, w przypadku których elastyczność dotyczy przede wszystkim ciągłej płynności i niestałości, umiejętności przystosowywania się do zmieniających się warunków pracy lub czasowego jej braku. Okresy pracy płynnie przechodzić mogą w okresy bezrobocia czy bierności zawodowej. Pracownicy w ciągu swojego życia zawodowego wiele razy będą zmieniać pracę, tym bardziej że ze względu na ograniczanie kosztów pracodawcy w coraz większym zakresie korzystają z elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy⁴.

Należy przy tym podkreślić, że w coraz większym stopniu przynależność do drugiej grupy pracowników nie jest determinowana przez poziom wykształcenia. Na rynku wtórnym znajdują się bowiem nie tylko pracownicy nieposiadający kwalifikacji, ale coraz częściej absolwenci szkół wyższych, których kwalifikacje nie odpowiadają potrzebom rynku pracy. Nadwyżka

³ Zob. R. Jeż: *Nierówności dochodowe – syntetyczne wskaźniki oraz poziom nierównomiernego rozkładu dochodów w Polsce*. W: *Regionalne aspekty rynku pracy*. Red. A. Organiściak-Krzykowska. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, IPiSS, Warszawa-Olsztyn 2011, s. 214-230.

⁴ M. Skrzek-Lubasińska, Ł. Arendt: *Dualny rynek pracy*. W: *Foresight kadr nowoczesnej gospodarki*. Red. K.B. Matusiak, J. Kuciński, A. Gryzik. PARP, Warszawa 2009, s. 57-64.

absolwentów pedagogiki, zarządzania czy administracji powoduje, że młodzi ludzie podejmują prace czasowe, niskopłatne, poniżej ich kwalifikacji – często w handlu, turystyce lub innej sferze usługowej. Wydłużający się czas bezskutecznego poszukiwania bardziej atrakcyjnej pracy przy rosnącej liczbie osób posiadających wykształcenie wyższe powoduje, że przejście na rynek pierwotny udaje się tylko nielicznym.

2. Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy – wybrane formy

Istotą elastycznych form zatrudnienia jest ich odmienność od standardowego modelu zatrudnienia, opartego na umowie o pracę na czas nieokreślony, w pełnym wymiarze godzin. Praca tymczasowa, niepełny wymiar godzin czasu pracy czy umowy na czas określony stanowią przykłady tego typu rozwiązań.

Decyzja o podjęciu pracy w ramach niestandardowych form zatrudnienia determinowana jest przez szereg czynników o charakterze makro- i mikroekonomicznym. Z perspektywy makroekonomicznej do najistotniejszych czynników zalicza się⁵:

- sytuację na rynku pracy – niski poziom bezrobocia oraz dynamiczny przyrost miejsc pracy w gospodarce powodują, że pozycja pracowników w indywidualnych negocjacjach czy rokowaniach zbiorowych jest korzystniejsza, a decyzje o wyborze określonej formy zatrudnienia bardziej świadome; następuje spadek liczby osób podejmujących pracę w ramach niestandardowych form z przyczyn ekonomicznych,
- regulacje i przepisy prawne odnoszące się bezpośrednio do unormowania czasu pracy (w pełnym i niepełnym jego wymiarze), negocjacje zbiorowe, poziom uzwiązkowania, ponadto – w sposób pośredni – szereg przepisów systemu podatkowego – zabezpieczenia społecznego oraz czynniki instytucjonalne i społeczne (np. system opieki nad dziećmi),
- organizację pracy – system organizacji pracy w przedsiębiorstwie warunkowany jest przez rodzaj działalności, strukturę i hierarchię, wykonywane przez pracowników zadania itp.,
- przemiany strukturalne w gospodarce, w tym ekspansję usług, w których częściej znajdują zastosowanie elastyczne formy zatrudnienia.

Obok uwarunkowań makroekonomicznych, indywidualne decyzje o wyborze określonej formy zatrudnienia podejmowane są przy uwzględnieniu typu, struktury oraz sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych, pełnionych

⁵ Por. H. Bieleński, G. Bosch, A. Wagner: *Working Time Preferences in Sixteen European Countries*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2002, s. 11-15.

w nich przez poszczególne osoby ról, podziału obowiązków. Ponadto istotną rolę odgrywają warunki pracy związane z wynagrodzeniem, systemem awansów, szkoleniami itp. oraz cechy pracowników, ich wykształcenie, kwalifikacje, system wartości, preferowany styl życia.

Niestandardowe formy zatrudnienia, w tym praca tymczasowa czy umowy na czas określony, dość powszechnie postrzegane są przez pracowników jako bardziej dogodne dla pracodawców, którzy stosują je jako substytut pracy pełnoetatowej, szczególnie w okresach dekonunktury, wykorzystując swoją silniejszą pozycję w relacji z pracownikami.

2.1. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy – różnice w jego postrzeganiu przez kobiety i mężczyzn

W większości krajów Unii Europejskiej obserwowany jest trend odchodzenia od pracy w pełnym wymiarze czasu na rzecz pracy wykonywanej w częściowym jego wymiarze⁶. Przez ostatnie 20 lat widoczny był stały wzrost odsetka zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin. Spośród krajów UE, największy udział zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin w 2010 r. widoczny był w Holandii (48,3%) oraz Wielkiej Brytanii (25,7%), Niemczech (25,5%), Danii (25,8%), Szwecji (25,5%), Belgii (23,7%) i Austrii (24,3%), gdzie udział zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin przewyższa średnią unijną. W Polsce ta forma zatrudnienia cieszy się znacznie mniejszą popularnością (7,6% w 2010 r.), przy czym w odróżnieniu od większości krajów europejskich w analizowanym okresie nastąpił spadek jej udziału w ogólnym poziomie zatrudnienia – patrz tabela 1.

Tabela 1

Niepełnozatrudnieni w UE-15 i Polsce w 1997 i 2010 r.

Wyszczególnienie		1997		2010		Zmiany	
		tys.	%	tys.	%	tys.	% 1997=100
UE-15	Ogółem	22931,9	16,5	36343,2	21,4	13411,3	158,5
	Mężczyźni	2938,6	5,3	7857,0	8,5	4918,4	267,4
	Kobiety	19993,3	32,1	28496,2	36,9	8496,9	142,5
Polska	Ogółem	1302,9	9,3	1197,2	7,6	-105,7	91,9
	Mężczyźni	559,7	7,1	426,6	5,0	-133,1	76,2
	Kobiety	743,2	11,9	770,6	10,8	27,4	103,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> [12.09.2011].

⁶ Zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin może przyjmować formę regularnej pracy na niepełnym etacie, gdy dzienny czas pracy wynosi np. 4 godz., może mieć charakter elastycznego rozkładu w ramach poszczególnych dni, tygodni czy miesięcy, może również uwzględniać długotrwały urlop, np. wychowawczy czy naukowy.

Kryzys gospodarczy, a w jego konsekwencji pogorszenie sytuacji na europejskim rynku pracy spowodowało, że dla blisko 27% zatrudnionych praca w niepełnym wymiarze godzin jest wynikiem braku możliwości jej podjęcia na pełen etat. Najgorsza sytuacja pod tym względem występuje w Grecji, we Włoszech, w Hiszpanii, Bułgarii i Rumunii, gdzie takiej odpowiedzi udzieliło ponad 50% respondentów, w Polsce było to blisko 22% pracowników.

Pomimo tego, że praca w niepełnym wymiarze godzin może odzwierciedlać życiowe wybory, pomóc w pozostaniu lub powrocie na rynek pracy, duże dysproporcje pomiędzy kobietami i mężczyznami w tym zakresie wskazują, że w dalszym ciągu kariera zawodowa jest postrzegana odmiennie przez obie płcie. Dla blisko 30% kobiet w całej UE, a w Polsce 11%, opieka nad dziećmi stanowi najważniejszy powód wykonywania pracy w niepełnym wymiarze godzin, podczas gdy ma to znaczenie zaledwie dla 4% mężczyzn⁷.

W 2010 r. w całej UE 31%, a w UE-15 37% kobiet pracowało w niepełnym wymiarze godzin, podczas gdy zaledwie 8,5% mężczyzn (por. tabela 1). Ta forma zatrudnienia jest najbardziej rozpowszechniona w Holandii (76% kobiet), Niemczech (ponad 45%), Wielkiej Brytanii (42%). Wśród nowych członków UE oraz na Cyprze i Malcie, m.in. ze względu na stosunkowo dużą sztywność rynku pracy, elastyczne formy zatrudnienia nie znajdują tak szerokiego zastosowania. W Czechach, na Węgrzech i Słowacji 5-procentowy udział zatrudnienia kobiet w niepełnym wymiarze godzin wskazuje, że podejmują one takie zatrudnienie tylko w sytuacji konieczności ekonomicznej⁸. Relatywnie niski poziom wykorzystania tej formy zatrudnienia w Polsce potwierdza powyższe zależności.

Pomimo wielu zmian zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin nadal występuje przede wszystkim na stanowiskach, gdzie wymagane są niskie kwalifikacje, a w przedsiębiorstwach wciąż widoczny jest podział pracowników ze względu na wymiar czasu pracy. Zatrudnieni w ramach takich umów często otrzymują niższe przeliczeniowo wynagrodzenie w porównaniu z osobami zatrudnionymi na pełny etat, mają ograniczony dostęp do świadczeń socjalnych, mniejszą możliwość awansu i mniejszą gwarancję zatrudnienia, większość stanowisk ma charakter pracy o niskim poziomie specjalizacji, ograniczone są możliwości organizowania się pracowników i domagania się pełnych uprawnień. Potwierdzają to wyniki badań przeprowadzonych wśród

⁷ Dane pochodzą z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> [12.09.2011].

⁸ Podejmowanie pracy w niepełnym wymiarze godzin, gdy nie ma możliwości znalezienia zatrudnienia pełnoetatowego, powiązane jest z pojęciem *underemployment* (zatrudnienie nieadekwatne). Zgodnie z definicją MOP dotyczy ono osób, które pracują w niepełnym wymiarze czasu pracy, a które chcą i są w stanie pracować w dłuższym jego wymiarze. Zob. Resolution Concerning the Measurement of Underemployment and Inadequate Employment Situations, Adopted by the Sixteenth International Conference of Labour Statisticians, October 1998, s. 2.

przedsiębiorców w Niemczech i Holandii, którzy wskazali na potrzebę optymalizacji zatrudnienia oraz ograniczenie kosztów jako główne motywy wykonywania pracy w niepełnym wymiarze godzin⁹.

2.2. Praca tymczasowa – wiek jako istotne kryterium jej wykonywania

Inną formą odejścia od tradycyjnego długoterminowego zatrudnienia jest praca tymczasowa nazywana także chwilowym zatrudnieniem lub pracą dorywczą. Postrzegana jest, choć nie zawsze słusznie, jako forma przejściowa do zatrudnienia stałego, szczególnie wśród długotrwale bezrobotnych, kobiet, młodzieży, osób niepełnosprawnych oraz innych grup podwyższonego ryzyka¹⁰. Głównymi motywami podejmowania pracy tymczasowej są brak stałego zatrudnienia oraz innego źródła dochodu, możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego i zwiększenia swoich szans na rynku pracy, przedłużenie kariery zawodowej osób w wieku przedemerytalnym oraz dogodne – elastyczne – godziny pracy.

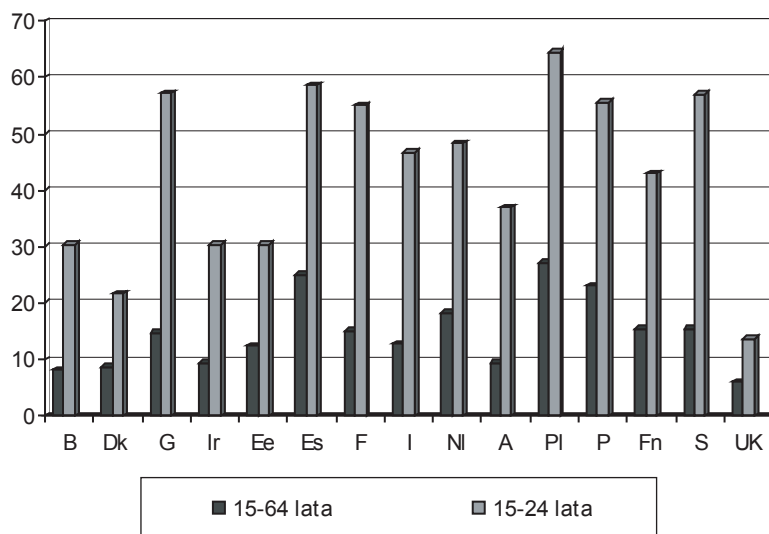
Tymczasowość zatrudnienia jako jedna z negatywnych cech wtórnego rynku pracy znajduje potwierdzenie w rosnącej liczbie pracowników, dla których podjęcie pracy tymczasowej jest wynikiem braku możliwości znalezienia stałej pracy. Podczas gdy w 2005 r. dla 52% pracowników tymczasowych był to główny powód podjęcia takiej formy zatrudnienia, do 2010 r. nastąpił wzrost o 10%, przy czym w Hiszpanii problem ten dotyczył ponad 91% pracowników, w Grecji i Portugalii – 85%, a w Polsce, Czechach, na Słowacji i w Belgii – 75%¹¹. Grupami najczęściej wskazującymi na problem swego rodzaju przymusu pracy tymczasowej są osoby wchodzące na rynek pracy (15-24 lata) oraz w wieku przedemerytalnym (55-64 lata).

Rynek pracy tymczasowej zaczął się rozwijać dynamicznie na początku lat 90. w krajach Europy Zachodniej, choć jego początki sięgają lat 60. XX w. Zatrudnienie tymczasowe stało się stałym elementem europejskiego rynku pracy. Każdego dnia w UE za pośrednictwem agencji pracy tymczasowych pracuje około 2,8 mln osób. W skali całego roku stanowi to ponad 7 mln mieszkańców Europy. Wysoki udział ludzi młodych (15-24 lata) wśród pracowników tymczasowych wskazuje na problemy tej grupy przy przechodzeniu z wtórnego do pierwotnego rynku pracy – patrz rys. 1.

⁹ *Part-Time Work in European Companies, Establishment Survey on Working Time 2004-2005*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of European Communities, Luxembourg 2007, s. 10.

¹⁰ Jednak dane dla całej UE wskazują, że tylko dla 1/3 pracowników tymczasowych ta forma zatrudnienia stanowi „pomost” prowadzący do stałego zatrudnienia, przy czym sytuacja taka dotyczy przede wszystkim ludzi młodych i wykształconych. *The EU Temp Trade: Temporary Agency Work across the European Union*, Trades Union Congress, London 2005, s. 11.

¹¹ Dane pochodzą z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> [12.09.2011].



Rys. 1. Udział pracowników tymczasowych w ogólnej liczbie pracowników w danej grupie wiekowej w UE-15 i Polsce w 2010 r. (w %)

Źródło: Ibid.

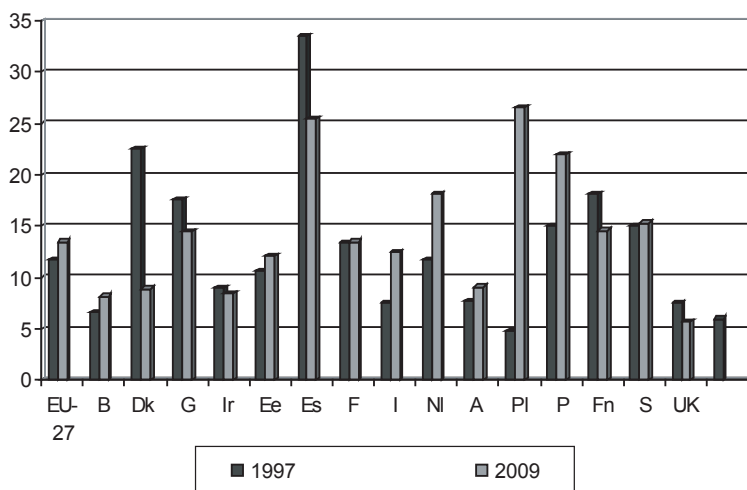
Praca tymczasowa znajduje zastosowanie we wszystkich sektorach gospodarki, choć ich udział i dynamika są zróżnicowane. Największy odsetek pracowników tymczasowych znajduje zatrudnienie przy prostych pracach fizycznych, w rolnictwie, produkcji przemysłowej, ale w ostatnich latach również w sektorze usług. Kraje europejskie mogą w związku z tym zostać podzielone na 3 grupy: kraje, w których zatrudnienie tymczasowe dominuje w przemyśle (Austria, Francja, Holandia, Portugalia), te, w których ta forma zatrudnienia ma najwyższy udział w usługach (Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania), oraz kraje, w których nie występuje wyraźna przewaga żadnego z sektorów (Belgia, Dania, Finlandia, Włochy)¹².

Pracownicy tymczasowi to w większości osoby bez żadnych kwalifikacji lub o kwalifikacjach bardzo niskich. Poszukiwanymi pracownikami są spawacze, ślusarze, operatorzy maszyn, magazynierzy czy pracownicy porządkowi, ale także sprzedawcy i demonstratorzy. Coraz częściej jednak, m.in. we Francji, Niemczech, Włoszech, Wielkiej Brytanii, wśród pracowników tymczasowych pojawiają się pracownicy umysłowi: księgowi, inżynierowie, programiści czy administratorzy baz danych.

¹² *Temporary Agency Work in Enlarged European Union*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2006, s. 7

2.3. Umowy o pracę na czas określony – koszty i korzyści

Wśród pracowników tymczasowych znaczący odsetek osób zatrudniany jest na podstawie umowy o pracę na czas określony¹³. Ta forma zatrudnienia jest bowiem bardziej korzystna dla pracodawcy niż dla pracownika. Pracownicy postrzegają ją przez pryzmat braku stabilności i poczucia bezpieczeństwa w pracy czy kłopotów z uzyskaniem kredytu. Z punktu widzenia pracodawcy istotną zaletą zatrudnienia na czas określony jest niski koszt zwolnienia pracownika. Dzięki tym korzyściom zatrudnienie na czas określony rozwija się dynamicznie we wszystkich sektorach gospodarki. W 1997 r. w UE-27 obejmowało 11,4% zatrudnionych, w 2009 r. ponad 13,5%, przy czym wewnątrz samej Unii widoczne jest znaczne zróżnicowanie w zakresie wykorzystywania i stosowania umów na czas określony. Podczas gdy w Estonii, na Litwie i Łotwie zaledwie 2-4% osób było zatrudnionych w ramach tej formy, w Polsce – ponad 1/4 a w Hiszpanii około 1/3¹⁴ – por. rys. 2.



Rys. 2. Udział zatrudnionych na czas określony w ogólnej liczbie pracowników w UE-15 i Polsce w 1997 i 2009 r. (w %)

Źródło: Ibid.

¹³ Umowa o pracę na czas określony jest umową terminową, zawieraną na określony czas, bez ograniczeń w czasie jej trwania. W 2004 r. wszedł w życie art. 251 Kodeksu pracy, ograniczający możliwość zawierania umów o pracę na czas określony. Zawarcie kolejnej, trzeciej umowy o pracę na czas określony jest równoznaczne, w skutkach prawnych, z zawarciem umowy o pracę na czas nieokreślony, jeżeli poprzednio strony dwukrotnie zawarły umowę o pracę na czas określony na następujące po sobie okresy, o ile przerwa między rozwiązaniem poprzedniej a nawiązaniem kolejnej umowy o pracę na czas określony dłuższego okresu wykonywania pracy na podstawie tej umowy uważa się za zawarcie, od dnia następującego po jej rozwiązaniu, kolejnej umowy o pracę na czas określony.

¹⁴ *Employment in Europe 2010*. Office for Official Publications of European Communities, Luxembourg 2010, s. 218-281.

Według danych GUS, w II kwartale 2009 r. w Polsce ponad 3 232 tys. (26,5% pracowników najemnych) zatrudnionych było w ramach umów o pracę na czas określony¹⁵. W ciągu roku odnotowano ponad 11-procentowy wzrost tej formy zatrudnienia. Wśród przyczyn tak dużej dynamiki wzrostu zatrudnienia na czas określony wymienia się m.in. rolę małych firm, często świadczących usługi o charakterze sezonowym, zatrudniających osoby młode, z reguły podejmujące pracę po raz pierwszy.

Podsumowanie

Stosowanie elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy jest uniwersalną cechą współczesnej gospodarki. Występują one we wszystkich krajach i systemach ekonomicznych, choć w różnym stopniu i skali. Stanowią jedną z cech charakterystycznych wtórnego rynku pracy, będącego wynikiem jego segmentacji.

Ryzyko pozostania na rynku wtórnym jest silnie skorelowane z płcią, wiekiem oraz poziomem wykształcenia. Kobiety, osoby w wieku przedemerytalnym, a przede wszystkim ludzie młodzi, wchodzący na rynek pracy, zatrudnieni w ramach umów niestandardowych mają niewielkie szanse poprawy swojej pozycji na rynku pracy, szczególnie w okresach dekonunktury, kiedy w znaczącej większości przypadków jej podjęcie związane jest z brakiem możliwości znalezienia pracy na pełen etat. Wprawdzie niektóre z form elastycznego zatrudnienia kierowane są głównie do osób nieposiadających lub posiadających niskie kwalifikacje, jednak coraz częściej zagrożenie tymczasowością zatrudnienia dotyczy także absolwentów szkół wyższych. Przedłużający się czas zatrudnienia tymczasowego, szczególnie w przypadku osób młodych, zaburza, a często wręcz uniemożliwia przejście z wtórnego do pierwotnego rynku pracy.

Elastyczne formy zatrudnienia oceniane są jako bardziej korzystne dla przedsiębiorstw, a mniej dla pracowników. W godzeniu sprzeczności pomiędzy pracownikami i pracodawcami należy zwrócić uwagę na dostosowanie polskich regulacji prawnych do obowiązujących w innych krajach UE, przy wykorzystaniu dobrych praktyk.

¹⁵ Aktywność ekonomiczna ludności Polski II kwartał 2009. GUS, Warszawa 2009, s. 150.

LABOUR MARKET SEGMENTATION AND THE FLEXIBLE FORMS OF EMPLOYMENT

Summary

The aim of the article is to present the relations between the labour market segmentation and the flexible forms of employment, especially using on the secondary market. Temporary contracts have become a regular component of the European labour markets. Although temporary work may facilitate the transition process from education to the world of work, labour market segmentation increases the risk that many young people will become trapped, spending years alternating between temporary jobs and unemployment interludes with limited career prospects.

Chong-Ko Peter Tzou

PERSPECTIVE OF EUROPEAN INTEGRATION: EUROPE 2020 STRATEGY

Foreword

Europe 2020 is a white paper published by the European Commission (hereinafter called the Commission) on 3rd March 2010 with the hope to make the European Union (EU) more integrated and thus more competitive in the global market. The Europe 2020 Strategy has looked forward to go out of the financial crisis and prepare EU economy for the next decade. Proposed after the financial crisis had hit the world, Europe 2020 also wishes to build up the speed of recovery from it. In this paper, I would like to make an attempt in taking a look at some of the most important aspects of the strategy and offering some suggestions by pointing out some contradictions the EU may have during its implementation.

As a beginning, I would like to offer a basic outline of Europe 2020 Strategy in the first second portion of this paper. It is broken down into five main targets and seven flagship initiatives. Those targets are economically centred and everything should be treated with this in mind. In section three, I focus our attention on economy and divide it into three parts. In the first part, it is necessary to bring up Stability and Growth Pact (SGP), which sets up the fiscal standard for Member States to maintain, and Lisbon Strategy, the forerunner of Europe 2020. The question on how and to what extent they can be incorporated into Europe 2020 is decisive in the final success of the strategy. In the second part, I will be looking into the newly launched financial supervision body: European System of Financial Supervisors (ESFS). While this mechanism aims at intergovernmental cooperation and is thus not at the EU level, it is vitally important that Europe 2020 take it into part of its programme as economic aspect is at the very centre of the programme and all of the mechanisms dealing with economic subject matters should be taken care of by the strategy to have a coherent action. The third part of this paper considers the issue in employment and how Europe 2020 needs to do to seek the balance between the growth of employment rate and social stability.

Knowledge is power and the driving force of a nation. Section four deals with tertiary education and R&D. Those two sectors have a strong bond and correlation because innovation comes from better education. Thus, we can say that, in order to ensure a success in the knowledge-based economy, a better quality of education is the first priority. Also, the expenditure from both private and public sectors is crucial to induce more innovation and R&D. In the first part of this section, we will offer a brief sketch of Bologna Process, a programme aiming at harmonizing the European education system, and how Europe 2020 should go on with the success Bologna Process has made. A comparison in educational expenditure between the US and the EU Member States is also offered with the aim to find out a way for Europe 2020 to work on to provide better education quality. Next, we are going to explore the expenditures on R&D in the EU and where and how Europe 2020 can plan to invest the correct amount of money in the correct fields. In the fifth part, I would like to discuss the issue of “green economy”. Europe faces major structural challenges – globalization, climate change and an ageing population. The EU will soon devise a new strategy for the period beyond the next decade. This new energetic strategy should enable the EU to make a full recovery from the crisis, and help speed up the move towards a greener, more sustainable, and more innovative economy.

The last section considers the dilemmas the EU will face when implementing Europe 2020. The problems arise mainly from the limited competence that EU possesses and the lack of incentive for Member States to cooperate. These two factors will seriously undermine the outcome of the strategy. Therefore, finding a solution to these problems should be the priority of all priorities. This paper would like to outline the major effect and influence, have made by Europe 2020 Strategy from now on, and also would analyze and predict the orientation of the EU’s policies making in the future. Especially I would underscore a further discussion about the strategy of the innovation, education in this paper. Finally this paper would like to make a modest conclusion, hopefully provide Taiwan more understanding concept in the preparative strategy for the future.

1. The Basic Outline of Europe 2020

In an age of globalization, it is inevitable that once one country is caught in financial crisis, soon others will be affected by it. A chain effect is therefore expected. On 3 March 2009, the Commission proposed the Europe 2020 Strategy to replace the Lisbon Strategy adopted in 2000. The strategy mainly aims at combating poverty and boosting the European economy after the EU was,

like most of other countries in the world, strongly hit by the crisis. To achieve these goals, the Commission breaks down the strategy into five main targets and seven flagship initiatives. The main targets are¹:

- Increasing the employment rate of population aged 20-64 from 64% to 75%.
- Achieving the target of investing 3% of GDP in R&D, especially at the public sectors.
- Reducing the greenhouse gas emission by 20% of final energy consumption compared with the level in 1990, with the special attention to the renewable energy.
- Dropping the rate of early school leavers from 15% to 10% and boosting the rate of population aged 30-34 who have completed the tertiary education from 31% to 40%.
- Lifting 20 million of European citizens out of poverty, which accounts for about 25% of the Union population being able to live above the poverty line.

In so doing, the strategy can be categorized into seven flagship initiatives²:

- Innovation Union: to expand access to finance for research and innovation in order to boost the levels of investment throughout the Union.
- Youth on the move: to enhance the education systems to attract more students to join the education programmes provided by the Member States.
- A digital agenda: to advance the performance of high-speed internet in the hope of completing the European Digital Single Market.
- Resource efficient Europe: to decrease the dependence on the resources consumption, decarbonise the economy and bring the public transport sector more up to date.
- An industrial policy for the globalization era: to ameliorate the business environment, especially the SMEs.
- An agenda for new skills and jobs: to renovate the labour market by facilitating the labour mobility, increase the labour participation and better match the labour supply and demand.
- European platform against poverty: to enhance the social and territorial cohesion and lifting people out of poverty so they can live in dignity.

The Strategy covers a wide variety of subject matters and it would require a book to examine everything discussed in it. In such a volume as this, only a bare general sketch can be given. In this paper, we are going to be focusing on economic aspect of things and here we divided the aspects into economy, knowledge-based economy and green economy.

¹ COM(2010) 2020. Europe 2020 A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. Communication from the Commission, Brussels, 03.03.2010, pp. 3-4.

² Ibid.

2. Economy

Three types of growth seem to be helpful in attempting to sketch out the Europe 2020 Strategy: *smart growth*, *sustainable growth*, and *inclusive growth*³. Where smart growth emphasises the importance of education and innovation, sustainable growth and inclusive growth, respectively, focus on the green economy and job creation and social cohesion. In this paper, I would resolve the question into the following three chapters: economy, knowledge-based economy, and green economy. One point needs to be mentioned before we move on: the topic of social cohesion will be discussed together with passage dealing with the employment and will not be dealt in separation not only because they are highly relevant and because it is very difficult to dedicate another chapter to it in the brief paper like this one.

It is never easy to categorize Europe 2020 in any ways because all the targets and initiatives fall within the areas which economically overlap with one another (i.e. R&D spending partly depends on public expenditures; public expenditures are greatly related to fiscal consolidation; fiscal consolidation extends beyond higher education; higher education may lead to economic growth; economic growth will improve higher employment rate... etc.) The three types of growths mentioned above are highly coherent and, in order to make a project covering such a grand scope a reality, the EU inevitably should take a more precise and elaborated measures based on the economic aspect.

Before turning to a closer examination of other aspects of Europe 2020 Strategy, some remarks should be made about two measures which are highly relevant to the strategy itself. They are, respectively, the Stability and Growth Pact (SGP) and the Lisbon Strategy,⁴ and the newly set up financial supervision authority: European System of Financial Supervisors (ESFS).

2.1. Stability and Growth Pact and Lisbon Strategy

The Stability and Growth Pact (SGP) was settled on by a resolution in the Amsterdam European Council on 16-17 June 1997, at the third stage of the Economic and Monetary Union of the European Union (EMU)⁵, in which the EU set up a fiscal discipline for Member States to maintain in the preparation for the single currency, the euro⁶. The SGP, proposed by the then German fi-

³ *Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, *eufacts*. The Delegation of the European Union to the United States Brussels, August (2010), p. 1.

⁴ It is also known as Lisbon Agenda or Lisbon Process.

⁵ EMU is often incorrectly referred to as European Monetary Union.

⁶ It is primarily based on Art. 121 and 126 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).

nancial minister Theo Waigel and implemented on 1 January, 1999, aimed at the following fiscal criteria: the budget deficit not exceeding 3% of the GDP and the public debt staying within the scope of 60%⁷. The SGP's enforceability was strongly in doubt in 2003, when Germany and France failed to meet its standard and were able to walk away without any penalties⁸. Its weak enforceability also casts a shadow on Europe 2020 and we cannot say for certain how these two measures will be integrated⁹.

The Lisbon Strategy was adopted in the Lisbon European Council on 23-24 March 2000 as a visionary plan for the decade to come. It aimed at stimulating EU's growth and making the EU "the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion", by 2010¹⁰. As far as this criterion is concerned, there is fairly general agreement that it failed to achieve most of the goals it had previously set up.

The Europe 2020 is very much like a continuation of the pro-growth Lisbon Strategy, with almost the same set of its "initiatives" warmed up, its name changed but not the contents. The targets found in the Europe 2020 Strategy, such as sustainable growth, job creation, social cohesion and innovation, etc..., can also be found in the Lisbon Strategy, only with the figures slightly modified. This drives us to the question whether the EU has given a thorough review of the dismal Lisbon Strategy. Only by closely looking into the core issues contributing to the Strategy's failure can Europe 2020, its successor, achieve the goal that the EU yearns for. The two core issues that the EU could face, if it wishes to effectively implement the strategy, are the better governance efficiency and the coordination of the macroeconomic and sectorial policies¹¹. That is why the fact that the EU left these questions untouched after the due date of the Lisbon Strategy and plunges headlong into the Europe 2020 without much retrospection is somewhat hard to understand. From these remarks one general point becomes very clear: it is highly possible that the Europe 2020 could turn into another Lisbon Strategy if the EU's fundamental structural and institutional problems remain unsettled.

The reason for bringing up these two measures is that, in order to work more closely towards the goals established by the EU in the Europe 2020 Strategy, it is crucial that the EU work in compliance with the SGP¹² and gain experien-

⁷ M. Kesner-Škreb: *Stability and Growth Pact*. „Financial Theories and Practice” 2008, Vol. 32, No. 1, p. 83.

⁸ Ibid.

⁹ J. Begg: *Europe 2020 and Employment*. „Intereconomics” 2010, Vol. 45, No. 3, p. 147.

¹⁰ European Council: *Lisbon European Council Presidency Conclusion*. Consilium, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm>, [28.04.2000].

¹¹ S. Collignon: *The Lisbon Strategy, Macroeconomic Stability and the Dilemma of Governance with Governments*. StefanCollignon.De, 2006.

¹² I. Begg: Op. cit., p. 147.

ce from the generally believed failed Lisbon Strategy. Unfortunately, very few scholars are willing to devote enough pages to examine the impact that these two measures can have on the success of the Europe 2020 and almost all the eurocrats lightheartedly bid farewell to the old and bygone Lisbon Strategy and greet the new and happening Europe 2020 right in the next second.

2.2 Financial Supervision and its Incorporation into Europe 2020

After the Maastricht Treaty was signed, the monetary policy has been separated from the financial supervision. The former is the core the EMU while the latter remains at the hand of the Member States. This pattern was said to be unprecedented because financial security and monetary one are always national central banks' main tasks¹³. The debate about whether to move the European financial supervision to EU level has been at the centre of the discussion in the literature¹⁴. It has long been discussed within the EU even before the financial crisis days (i.e. before 2007). Due to the geographic nature of Europe and the scope of the recent crisis, it is more and more evident that the EU cannot let the 27 Member States take care of this matter alone. A coordinated measure is urgently needed to cope with its contagion effect. This view had already been promoted by Schoenmaker and Oosterloo back in the year 2005¹⁵. They went on to argue that it can lead to cross-border spill-over effects or externalities if the pan-European financial institutions could not be overseen by a single supervisor at EU level¹⁶. The attempt to create a single financial market and financial stability of the system contradicts the current situation where nationally based prudential supervisions are preserved. Plus, as pan-European banks grow, national authorities will lose its access to bank soundness¹⁷. The above-mentioned evolution clearly indicates the necessity and urgency of setting up a unified EU-wide financial supervision agency.

The current financial crisis shows how destructive the slow response on the part of the EU is. The slow response highlights the unsettled question as to whether the Member States should delegate more power to the EU with the aim to better cope with the crisis. It is at the moment highly unlikely that the national authorities, especially the ones that are the participants of the Euro,

¹³ T. Padoa-Schioppa: *Financial Supervision in Europe*. In: *Financial Supervision: Inside or Outside Central Banks?* Ed. J. Kremes, D. Schoenmaker, P. Wierst. Cheltenham: Edward Elgar, 2003, pp. 106-175.

¹⁴ A. Prati, S. Garry: *Financial Stability in European Economic and Monetary Union*. „Princeton Studies in International Finance” 1999, Vol. 86, pp. 1-128.

¹⁵ D. Schoenmaker, S. Oosterloo: *The Structure of Financial Regulation*. In: *Cross-Border Issues in European Financial Supervision*. Ed. D. Mayes, G. Wood. London Routledge, 2005.

¹⁶ D. Schoenmaker, S. Oosterloo: *Financial Supervision in an Integrating Europe: Measuring Cross-Border Externalities*. „International Finance”, 2005, Vol. 8, No. 1, pp. 2.

¹⁷ A. Prati: *Financial Stability in European Economic and Monetary Union*, 1-128.

which have already delegated the monetary policy to the European Central Bank, are willing to cede the fiscal policy to the EU. With the above situation in mind, the EU has currently set up three financial supervision agencies with the hope to create an intergovernmental cooperation network in financial supervision¹⁸.

Proposed by the Commission in 2009, the European System of Financial Supervisors (ESFS) is comprised of three authorities: a European Banking Authority (EBA), situated in London, a European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA), headquartered in Paris and a Frankfurt-based European Securities and Markets Authority (ESMA). These three authorities were set up in response to the recent financial crisis and start operation in January 1st 2011¹⁹. Since Europe 2020 mainly deals with the economic issues and in order that the pan-European financial systems work better in the next decade, it is inevitable that the functioning of these three authorities, together with the SGP, be integrated into Europe 2020. And yet, in the Communication from the Commission which launched Europe 2020, the ESFS has never been mentioned. It is thus unclear how these financial instruments are planned to be incorporated into the strategy. The EU has a tendency of setting up various agencies and authorities and, nevertheless, there are more that needs to be done about the cooperation among these relevant agencies and authorities. If the Europe 2020, the SGP and the ESFS fail to work hand in hand, we can almost guarantee a failure of this strategy.

3. Employment

Compared with the employment rate set up in the Lisbon Strategy, the one which is established in the Europe 2020 Strategy is deemed more ambitious at the first glance. Therefore, it doesn't seem to make any sense to set up a higher goal at the time when Europe hasn't fully recovered from the recent financial crisis. If we look at it more closely, however, we can learn that, while it aimed at a lower employment rate of 70%, the Lisbon Strategy was for population aged 16-64. The Europe 2020, though with a higher rate of 75%, raises the initial age bracket from age 16 to 20. The higher age bracket may mean that it is somewhat less ambitious, and more reasonable, target for all Member States²⁰.

One of the problems concerning economy that Europe has to face in the next decade is the ageing population which will lead to the lack of the labour force. The quickest answer to solve this potential hazard is by welcoming not only highly qualified immigrants who are specialized in a certain field, but

¹⁸ *Welcome to the EBA*, European Banking Authority, <<http://www.eba.europa.eu/>> [27.02.2011].

¹⁹ Regulation No 1093/2010; 1094/2010

²⁰ *Ibid.*, p. 148.

the immigrants that are capable of and willing to do the physically demanding works²¹. However, the latter could be controversial because Europe is sometimes met with the challenge to find a balance between increasing the power of production and working on the social cohesion. Therefore the social cohesion should be integrated as a part of the whole plan aiming at boosting the economic growth of the EU. It is definitely unwise to separate the two because, at the very end, we may risk attaining the economic growth at the expense of social stability.

4. Knowledge-based Economy

Knowledge-based economy is also one of the main features in the Europe 2020. This chapter will fall into two sections, with one dealing with the tertiary education and the other with R&D. When we discuss the recent education reform in the EU, it is inevitable that we turn our attention first to the Bologna Process. A brief introduction is given in the following paragraph to let the readers have a better idea of the education reform in Europe in preparation for a discussion on the knowledge-based economy in the Europe 2020. R&D expenditure of each Member State in the EU has been low when compared to the US and Japan. A greater effort would be made in order to push the EU Member States as a group to increase its R&D expenditure to the 3% of GDP set up by Europe 2020.

4.1. Tertiary Education

Probably the most dramatic initiative in the change of education system in Europe in the last decades or so, the Bologna Process (or Bologna Accords) was signed in 1999 in the city of Bologna, Italy. Its main goal is to draw the differing European education systems nearer to the American one, making it more integrated not only for the students of different nationalities within the EU, but ones from the third countries²². It does so by transforming the education cycles in all participating countries into three: the bachelor degree, the master degree and the doctoral degree. That is to say, the governments agreed to simplify and unify the education system in their respective countries with the hope to attract more international students. As a result, it enables students around the world to attend universities in all the 27 Member States by lifting the barriers among different standards set up by different countries.

The compatibility is a key word here. According to Times Higher Education Supplement list of top 50 universities, only 11 European universities can

²¹ Ibid., p. 149.

²² *Welcome to the European High Education Area*. Towards the High European Education Area, <<http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/>> [01.01.2011].

be found in the chart while 36 universities are located in the Anglo-Saxon countries²³. It more or less implies the outstanding quality of the universities under the Anglo-Saxon system. Let us further ask a question: why is that? The interpretations are plenty, but I think one of the most important reasons is because of its straightforwardness in the classification of educational level. The tertiary education in the Anglo-Saxon countries is clearly laid out as bachelor degree, the master degree and the doctoral degree and it can avoid possible confusion or difficulty in transferring and recognition of credits among different educational institutions in most of the countries.

That will lead to the willingness of the students from around the world to enroll themselves into the institutions due to its compatibility with the system in their home country. There is one thing, however, that needs to be pointed out: the Bologna Process is not an EU initiative but rather a project that covers a grand scale of educational institutions, with the participating countries across the entire European continent. Nevertheless, it cannot be discussed here in detail for lack of space. With the above knowledge, we are now in a position to discuss the section concerning education in the Europe 2020.

With the Bologna Process coming to a conclusion in July, 2010, what can the EU do to maintain the established compatibility among the Member States and go on to achieve another breakthrough is at the very centre of the Europe 2020 project. Among the seven flagship initiatives, we should now focus on the one called 'Youth on the Move'. This initiative aims at increasing students' mobility within the Union. As Treaties clearly provide that, within the EU territory, union citizens can move and reside freely²⁴. It seems, at the first glance, there's no need to mention this for the free movement of people is no longer a controversial issue in the EU nowadays. And yet, a main obstacle, in my opinion, still remains. It is the language barrier among the Member States that stops the Union citizens from freely choosing which European universities to attend. As far as education policy in Europe 2020 is concerned, the EU shall adopt any measures that can break down the language barrier and enhance mutual understanding in both language and culture. It is thus crucial, after the successful attempt in integrating a Europe-wide education system in the Bologna Process²⁵, to invest more in the language policy because it is only through a better command of the languages in other Member States that the Union citizens can be better equipped to conduct studies in other Member States. Once having mastered the local language, they will feel more at ease and

²³ Time Higher Education World University Rankings, <<http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2010-2011/top-200.html>> [01.01.2010].

²⁴ Art. 20(2) a) TFEU

²⁵ H. Pechar: *The Bologna Process. A European Response to Global Competition in Higher Education*. „Canadian Journal of Higher Education” 2010, Vol. 37, No. 3, pp. 109-125.

are able to understand more subtle aspects of other Member States' culture. Eventually, this will lead to the genuine high mobility of persons in pursue of various activities, be it academic or in business. A youth 'really on the move' will then be a reality. In short, a spillover effect is expected as the language barrier is torn down.

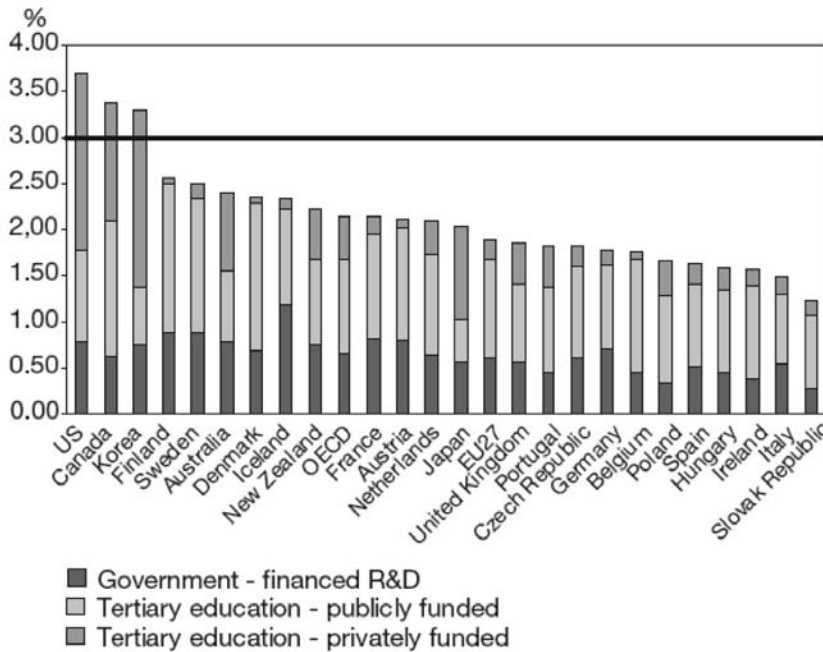


Figure 1. Higher Education and Public Knowledge Investments as a % of GDP

Source: L. Soete: *Towards a sustainable knowledge-based economy in Europe: from the costs of "non-Europe" to the costs of Europe?* „Intereconomics” 2010, Vol. 45, No. 3, pp. 163

Let's now talk about the investments in the knowledge-based economy. The above bar chart shows the investments in the public knowledge on the part of both the private and the public sectors in various countries. If we compare the US and the EU 27 as a whole, we can notice a substantial difference between them insofar as investments in tertiary education are concerned. The percentage of money spent in the tertiary education in the US reaches the class upper limit quite comfortably, with the EU 27 left far behind. Even so, the chart indicates that the US's investments consist very much of the private funding. The public knowledge investments of EU 27, on the contrary, rely mostly on the public funding, especially, if we treat it in separation, in Finland, Denmark and Belgium. We can pretty much say that, generally speaking; studying in

the EU is relatively inexpensive compared to in the US. The lower financial threshold is something that the EU should work hard on preserving in the Europe 2020 project and in their way towards the American education system.

4.2. R&D

A better R&D competitiveness is also the target the EU wishes to tackle in the Europe 2020 and it is the same as the previous 3% R&D target appeared in the Barcelona Action Plan²⁶. Over the decades, the percentage of spending in R&D has never been high enough in Europe when compared with Japan and the US.

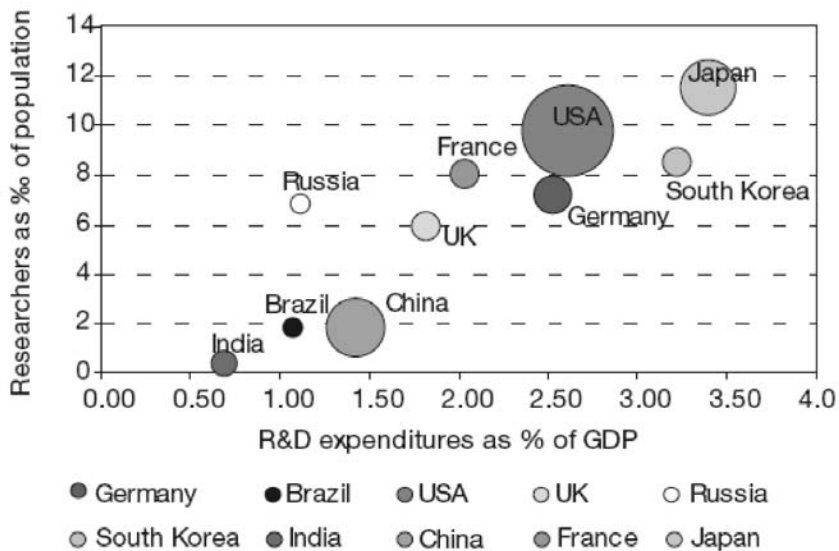


Figure 2. R&D Expenditures, in Absolute and Relative Terms

Source: Ibid., p. 162.

In figure 2, we can clearly see that the only two countries which reach the 3% R&D target are Japan and Korea whereas Germany is the country which obtains the best achievement in the EU with respect to R&D spending. Even so, Germany still has not arrived at the 3% target set by the EU. In other words, the EU has a very long way to go before succeeding in having the Member States as a whole to achieve this demanding target.

I should also notice that the contradiction that may come concerning all 27 Member States parting their money in the R&D sectors, especially in a

²⁶ *Investing in Research*. Euractiv, <<http://www.euractiv.com/en/science/investing-research/article-117437>> [04.01.2011].

difficult time like this and even when the best economic performer, Germany, cannot meet such a requirement. Likewise, the question on how the EU should do to strike a balance between R&D expenditures and the fiscal consolidation remain unknown.

In the paper presented by the European Commission on the Europe 2020 strategy, only a brief sketch of a plan on R&D can be found and it is unknown about in which sectors the EU should pour money in. Some ideas might be helpful in putting the words into action. I have chosen three examples from other research paper that I think to be reasonably central in concretizing the whole R&D concept. These would be applying biotechnology to the exploitation of maritime resources; using nanotechnology to better control the quality of the wine, fishing, cheese and olive oil industries; utilizing information technology on the maintenance of the historical patrimonies²⁷. The above examples can be explained quite naturally as due to Europe's geographical and cultural characteristics. That is to say, the results in R&D can be more fertile only when Europe realizes its strengths and focuses on the areas which it is specialized in. The influential Barca report lends positive support to the viewpoint mentioned above when it says '... design of integrated interventions could be tailored to places, since it largely depends on the knowledge and preferences of people living in it.'²⁸ The risk sharing is also of equal importance as far as R&D is concerned. It is the government's responsibility, at both national and EU level, to ensure that the risks that may generate from the R&D be put as equally as possible on the shoulders of different countries or regions while drafting regulations to keep any kinds of opportunism at bay²⁹.

There's one more thing needs mentioning before I close this chapter. That is the inconsistency and the mutual incompatibility of the two concepts that the EU brings forth about the R&D: the excessive protection of the intellectual property and the attempt to spread the innovation as widely as possible. The EU would look at ways to solve the contradiction while adequately providing protections to the R&D innovation sector³⁰.

The concept of the knowledge triangle, R&D, education, and innovation, is the core of the issue. These three elements could be strongly linked if the EU wishes to achieve a breakthrough in the knowledge-based economy. In order to have a better achievement in conducting R&D, the citizens would be better educated. In other words, better education leads to better R&D and innovation

²⁷ L. Soete: Op. cit., p. 165.

²⁸ F. Barca: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. „Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy”. Brussels, 2009.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ph. Pochet: *What's Wrong with EU2020?* „Intereconomics” 2010, Vol. 45, No. 3, pp. 146.

that will make smart growth a reality and they cannot be dealt with in separation. What's more, a highly educated consumer is more likely to adapt innovated products and their very early stage. The relationship between education and R&D is not only one way. The highly innovated products can also enable users to have better and easier learning experiences³¹. The interconnection between the education and the R&D is strongly linked and cannot be broken.

5. Green Economy

The EU should compete more effectively and increase its productivity by a lower and more efficient consumption of non-renewable energy and resources in a world of high energy and resources prices, and greater competition for energy and resources. This will stimulate growth and help meet our environmental goals. It will benefit all sectors of the economy, from traditional manufacturing to new hi-tech start ups. Upgrading and inter-connecting infrastructure, reducing administrative burden and accelerating the market uptake of innovations will equally contribute to this goal³².

In the EU, transport is responsible for an estimated 21% of all greenhouse gas emissions that are contributing to global warming, and the percentage is rising. In order to meet sustainability goals, in particular the reduction of greenhouse gas emissions agreed under the Kyoto Protocol, it is therefore essential to find ways of reducing emissions from transport³³. Energy consumption in the transport sector depends almost exclusively on imported fossil fuels – oil. And the sector is crucial to the functioning of the whole economy. The importance, and the vulnerability of the transport sector require that action is taken rapidly to reduce its malign contribution to sustainability and the insecurity of Europe's energy supply, because the transport [in the EU] depends on oil for 98% of its fuel that mostly needs to import³⁴. The EU does this with a wide range of measures, covering emissions reductions, energy efficiency measures, green public procurement rules in transport, and with the promotion of renewable energy sources for the transport sector. Under Directive 2003/30/EC Europe established the goal of reaching a 5.75% share of renewable energy in the transport sector by 2010. Under the new directive(2009/28/EC) on the promo-

³¹ F. Hervás Soriano, F. Mulatero: *Knowledge Policy in the EU: From the Lisbon Strategy to Europe 2020*. „Journal of the Knowledge Economy” 2010, pp. 2-3.

³² COM (2009) 647 final, European Commission: Commission Working Document-Consultation On The Future “EU 2020” Strategy, Brussels, 24.11.2009, p. 4.

³³ COM(2006) 34 final: *An EU Strategy for Biofuels*. Communication from the Commission, Brussels, 8.2.2006, p. 3.

³⁴ *Production, Imports Up as Europe Increases Ethanol Requirements*: http://www.ethanolproducer.com/article.jsp?article_id=5644 [22.10.2010].

tion of renewable energy, this share rises to a minimum 10% in every Member State in 2020³⁵. The European Commission works closely with the European Committee for Standardization (CEN)³⁶ for the development and continuous improvement of standards for biofuel use in automotive engines via various tools such as mandates, studies and contracts. The work is carried out by CEN Technical Committee 19 which consists of experts from the automotive industry, the fuel industry, biofuels producers as well as various stakeholders³⁷.

In the current EU law had been set up a series objectiveness for the 27 member states, although each states has their own law of environmental regulations. Under newest Directive 2009/28/EC of 23 April 2009 the Commission communication of 10 January 2007 entitled 'Renewable Energy Roadmap — Renewable energies in the 21st century: building a more sustainable future' demonstrated that a 20% target for the overall share of energy from renewable sources and a 10% target for energy from renewable sources in transport would be appropriate and achievable objectives, and that a framework that includes mandatory targets should provide the business community with the long-term stability it needs to make rational, sustainable investments in the renewable energy sector which are capable of reducing dependence on imported fossil fuels and boosting the use of new energy technologies. Those targets exist in the context of the 20% improvement in energy efficiency by 2020 set out in the Commission communication of 19 October 2006 entitled "Action Plan for Energy Efficiency: Realizing the Potential", which was endorsed by the European Council of March 2007, and by the European Parliament in its resolution of 31 January 2008 on that Action Plan³⁸.

The EU's first Biofuels Directive dates from 2003 and set an indicative target of 5.75% biofuel share by 2010 for all EU member states. A review of this Directive started in 2005. After many internal discussions the Commission finally included its proposal for a revised Biofuels Directive as part of the updated Renewable Energy Directive which it released in January 2007. The proposal enjoyed strong political support from EU heads of state at the 2007 Spring Council meeting on the Commission's Energy and Climate Package, which included a 10% biofuels target. The Renewable Energy Directive (RED) proposes an overall target of 20% renewable energy for the EU which

³⁵ European Commission: *Energy, Biofuels and other renewable energy in the transport sector*. http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/biofuels_en.htm [20.10.2010].

³⁶ The European Committee for Standardization (CEN) is a business facilitator in Europe, removing trade barriers for European industry and consumers. Its mission is to foster the European economy in global trading, the welfare of European citizens and the environment. Through its services it provides a platform for the development of European Standards and other technical specifications.

³⁷ European Commission: *Renewable Energy, Biofuels Standards*. http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/standards_en.htm [26.10.2010].

³⁸ Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009, (8), p. 2.

then needs to be divided between EU member states. The Directive does not set any specific targets for specific sectors or technologies except one: a 10% share of renewable energy in the transport sector to be achieved by all EU Member States. Although this target can also be met by increasing the number of electric cars on the road or using renewable electricity in railways, there is a risk that the target will act as a major driver for increased biofuel production.

At the 2007 European Spring Council heads of state gave their support to the 10% biofuels target under the clear condition that production would be sustainable and second generation biofuels would be commercially available. During the 2008 Spring Council, heads of state no longer included explicit support for the biofuels target in their conclusions and merely reiterated the importance of ensuring the sustainability of biofuels. In the mean time the Commission published a proposal for a revised Fuels Quality Directive (FQD) in early 2007. The proposal includes an obligation for fuel suppliers to monitor and reduce the greenhouse gas emissions (GHG) intensity of fuel sold on the EU market by 10% over 10 years (2010-2020).

Europe needs to remain competitive in the future world of relatively high energy prices, carbon constraints and significantly greater resource competition. More efficient use of resources, including energy, and the application of new, greener technologies will stimulate growth, create new jobs and services and help the EU both to maintain a strong manufacturing base and a vibrant services sector and to meet its environmental and climate goals. Securing well functioning product, services and labour markets are a pre-condition for success.

Greening the economy is not only about the creation of new industries. It is just as important to accelerate the modernisation of Europe's existing industrial sectors, many of which will already be restructuring in the wake of the crisis. Achieving these objectives will be essential if the EU is to compete in a world where all countries will be looking for solutions to these challenges. This means using the material inputs in the economy more efficiently, becoming more "productive" by reducing pressure on resources. This means shifting our economy, through targeted regulation (e.g. promoting energy-efficient products and systems), through emission trading, tax reform, through grants, subsidies and loans, through public investment and procurement policies, and through targeting our research and innovation budgets to this end. Upgrading and inter-connecting infrastructures and ensuring effective competition of network industries in the single market is key, to improve competitiveness and at the same time deliver tangible benefits for consumers. It is crucial that Europe invests in sustainable high-speed networks³⁹.

³⁹ COM (2009) 647 final, European Commission: Commission Working Document-Consultation On The Future "EU 2020" Strategy, Brussels, 24.11.2009, p. 7.

The development of smart, upgraded transport and energy infrastructures contributes to multiple objectives including decarbonisation, transport safety, energy security, and the competitiveness of our network economy. A rethink of transport policy will be needed in order to achieve such a comprehensive shift. Better integration of transport networks, developing alternatives to road transport, promoting clean technologies, and upgrading infrastructure will be essential elements. Big European projects such as Galileo⁴⁰, GMES⁴¹, and smart road, rail (ERTMS)⁴², and air traffic management (SESAR)⁴³ will play a key role in the integration of transport networks.

By 2030 the EU will have to replace half of its existing electricity plants. If we take the right strategic investment decisions now, two third of our electricity generation could be both low carbon and more secure by the early 2020s. In this context, the development of a European electricity super-grid will enable a considerable increase in the share of renewable electricity and decentralised generation. Improving energy efficiency will also be vital as it is the cheapest way to reduce emissions and, at the same time, to increase the energy independence of Europe⁴⁴.

6. Dilemma in Cooperation at National and EU level

Europe 2020 had a lukewarm reception after it was first announced. The main reason is the fact that it is difficult to persuade all the Member States that it is the right priority⁴⁵ and the benefit arising from it cannot be fully visible. Therefore, Member States tend to act independently and has little interest in the strategy. Many contradictions found in Europe 2020 concern the areas where the EU has little or no control over the Member States' behaviours. For example, in the fields of industry and education, the Member States retain most of the competences⁴⁶ while in other areas, such as internal mar-

⁴⁰ Galileo is a global navigation satellite system (GNSS) currently being built by the European Union (EU) and European Space Agency (ESA). The €5.3 billion project is named after the famous Italian astronomer Galileo Galilei. One of the political aims with Galileo is to provide a high-accuracy positioning system upon which European nations can rely independent from the Russian GLONASS and US GPS systems, which can be disabled for commercial users in times of war or conflict

⁴¹ GMES (Global Monitoring for Environment and Security) is the European Programme for the establishment of a European capacity for Earth Observation

⁴² ERTMS (European Rail Traffic Management System) is an initiative backed by the European Union to enhance cross-border interoperability and signalling procurement by creating a single Europe-wide standard for train control and command systems.

⁴³ SESAR: The SESAR (Single European Sky ATM Research) programme is building the future European air traffic management system.

⁴⁴ Ibid, p. 8.

⁴⁵ A. Willis: *Lukewarm Reaction to Europe 2020 plan*. „Newsweek” 01/03/2001.

⁴⁶ Art. 6, TFEU.

ket, social policy, and environment, fall into the category of both the EU and the Member States' shared competence⁴⁷. This means the EU will face a huge challenge when implementing measures adopted by itself, or at least a great number of pain-takingly long negotiations between Member States and the EU will be expected. Let's take R&D for example. Many of the areas concerning R&D, such as attracting more foreign direct investment, telecoms, and Internet, etc..., are still highly relevant to the national interests, which makes it almost impossible for the Member States to turn in this sector to the EU⁴⁸. The same observation applies to the fiscal policy of the Member States. Though under strict surveillance of SGP, it still remains in the competences of each of the 27 Member States and the R&D expenditures at national level is still their sovereignty. It will, therefore, make it difficult for the EU to lay its hand on it. The way to solve this problem may be to reduce the scope of the 'twilight zones' between the EU and the Member States' competences and impartially enforce the regulations laid down in the Treaties. The same rule can apply to every areas discussed in this paper.

The question on whether the Member States should hand over more power to the EU or grab it more firmly in their hand has been at the centre of discussions. At this very moment, it may seem wise to consider the former as it is crucial to govern the highly complicated situation they are in. However, most of the Member States still have some reservations on the transferring of power for fear of 'selling more Europe' to their citizens. The question now arises as to how to create more incentives for the Member States to cooperate more willingly because without it, one can say for sure that all the EU 27 will be happier to close the door and mind their own business rather than being intervened by the EU. Consequently, the stagnation of Europe 2020 is foreseeable. If collective actions can induce the positive spillover effects, it is more likely that the Member States are willing to cooperate with one another and with the EU. Nevertheless, it is not an easy task. Member States have different invested interests they need to safeguard⁴⁹. If the incentive is not big enough for them, the national authorities will not easily give them up. It follows from what has been said that Europe 2020 should also aim at creating these incentives and avoid the hindrances to the invested interests of respective Member States in order to increase the willingness of the Member States to coordinate and cooperate.

⁴⁷ Art. 4, TFEU.

⁴⁸ L. Soete: Op. cit., p. 160.

⁴⁹ S. Collignon: *The Lisbon Strategy, Macroeconomic Stability and the Dilemma of Governance with Governments*. Harvard University and London School of Economics 2006, pp. 12-13.

Perhaps it is right to say that, though it should not be pushed too far, the financial crisis accidentally serves as an impetus for the EU to go much further in its journey to integration. The EU is now at the crossroads of whether to be more integrated and be conferred upon more power and thus makes its policy-making process run more smoothly or to stay the same and spend the substantial amount of time on negotiating and coordinating between the Member States. We should admit that, in order to make Europe 2020 more a reality and not an empty talk, the EU has no choice but to tick the former option and grant itself more competences in its hands and solve the institutional dilemmas. Failing that, we can pretty much foresee the failure of this ambitious ten-year plan.

Conclusion

It should be concluded, from what has been said above, four parts would be mentioned in order to have a smooth functioning and a successful result of Europe 2020. The first part concerns the competence shared by both the Member States and the EU. Contrary to the public belief, the EU possesses very limited exclusive competence and all of the rest falls into the category of either the shared competence or the supportive, coordinative and supplementary competence⁵⁰. This means that a draconian effort is expected in implementing the goals set up by the Europe 2020 Strategy. The difficulty in implementation may lead to the possible failure of the strategy. Revising the Treaties is the most effective way but it is not feasible at the moment because the EU has just gone through an extremely long and pain-taking process of the ratification of the Treaties. Viewed in this light, the EU will have to find out ways to successfully pursue the goals in the Europe 2020 without having to revise the Treaties. This is also one of the areas that generates the most debates.

The second part is about the lack of incentive for the Member States to fully cooperate with the EU in fulfilling the aim in the strategy. If Europe 2020 cannot find ways conducive to increase the incentives and common interests among the Member States, the unwillingness of the Member States to cooperate will surely show signs of stagnating after the EU fails to persuade them into working hand in hand.

⁵⁰ Art. 3, 4 and 6 TFEU.

The third part considers the expenditures. As discussed in the chapters dealing with knowledge-based economy, it is very crucial to decide where to invest money and in which sectors to produce the maximum results. Also, the way to achieve a balance between public and private expenditures and keep them in proportion is central to the success of the strategy. Meanwhile, it is clear that greater understanding of bioenergy's role in easing versus exacerbating environmental damages will influence European policy in the future. As the European Union moves forward to achieving its renewable energy and biofuels targets for 2020, and consumption of biomass thus increases, a policy framework that encourages the sustainable development of the bioenergy sector will become increasingly indispensable to move towards a greener, more sustainable, and more innovative economy.

The last part is about the incorporation of Europe 2020 with other institutions or agencies in order to have the unified and coordinated solution. We mentioned earlier that there are many institutions and measures in the EU that can and are responsible for dealing with the financial issues, such as ESFS and SGP. How these two mechanisms will work together with Europe 2020 is central to the question. Another example is the continuation of the Bologna Process in the field of education reform.

It is very clear to overview the Europe 2020 strategy that set up the whole picture for the next decade of the EU, including the increase of employment rate of population aged 20-64 from 64% to 75%, achieving the target of investing 3% of GDP in R&D, and reducing the greenhouse gas emission by 20% of final energy consumption compared with the level in 1990, with the special attention to the renewable energy. These priorities are not only the common position of the European Commission or the Council of the EU, but also all member states of the EU will pursue and implement into real actions. The population of the EU has surpassed the 500 million, and gross domestic product (GDP) has been about 15.9 trillion in 2010, ranked No. 1 of the world. The EU has already become a powerful actor in global society, meanwhile it also has to take more responsibilities. In this Europe 2020 strategic paper we have witnessed the pioneering visions of the EU. That is to say Europe 2020 has drawn a common future for the Europeans, containing economical growth, sustainable growth, knowledge-based growth, and environmental growth. To sum up, Europe 2020 should serve as a coordinator to have all these mechanisms go along the same line. The Europe 2020 strategy could convey a stronger sense of policy reform methodology and how the entire agenda can be sequenced to make sense. It is never too late to fulfill the strategy. But its future success depends on the choices made now by European leaders.

Janusz Rosiek

DYLEMATY POLSKIEGO RYNKU PRACY W ASPEKCIE POLITYK: EKOLOGICZNEJ I ZATRUDNIENIA UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Polityka ekologiczna stanowi jedną z priorytetowych dziedzin zaangażowania Unii Europejskiej przede wszystkim ze względu na zagrożenia związane z globalnym ociepleniem stanowiącym przyczynę zmian klimatycznych. Według różnych opracowań oraz zawartych w nich szacunków wpływ globalnego ocieplenia oraz zwiększonych emisji zanieczyszczeń (przede wszystkim w postaci emisji dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych) na degradację środowiska naturalnego jest bardzo istotny. Problem jest na tyle poważny i długofalowy, że usuwa w cień wiele innych, a jego skala potęgowana jest trudnościami finansowymi wielu krajów Unii Europejskiej i innych państw spowodowanymi światowym kryzysem gospodarczym, którego zwalczanie wymaga w wielu przypadkach ponoszenia wysokich nakładów finansowych.

Prowadzenie aktywnej, a zarazem efektywnej polityki ekologicznej wymaga dużych inwestycji finansowych oraz zapewnienia jej koordynacji z innymi politykami (np. makroekonomiczną, mikroekonomiczną, przemysłową, wspierania innowacji, badawczo-rozwojową itp.).

Obecny kryzys gospodarczy, znajdujący odzwierciedlenie w narastaniu symptomów recesji przy równoczesnym występowaniu wysokich długów publicznych i deficytów budżetowych, sprawia, że kraje wprowadzają programy oszczędnościowe, co powoduje brak środków finansowych na ochronę środowiska. Odpowiednio implementowana zasada federalizmu fiskalnego i ekologicznego¹ może być pomocna przy określaniu sposobu finansowania wydatków ekologicznych.

Celem publikacji jest próba oszacowania wpływu polityki ekologicznej i zatrudnienia UE na rynek pracy w Polsce, jednakże bez uwzględnienia aspektów finansowych, na co nie pozwala ograniczona objętość niniejszego opracowania.

¹ Por. W.E. Oates: *Fiscal Federalism and European Union: Some Reflections (Preliminary Draft)*, artykuł na konferencji: "IL Futuro Dei Sistemi Di Welfare Nazionali Tra Integrazione Europea E Decentramento Regionale. Coordinamento, competizione, mobilità", Pavia Università, September 2002, http://www4.fe.uc.pt/jasa/m_i_2010_2011/fiscalfederalismandeuropeanunion.pdf [07.09.2011]; D. Vogel, M. Toffel, D. Post, N.Z. Uludere Aragon: *Environmental Federalism in the European Union and the United States*. „Working Paper” No. 10-085, Harvard Business School, 2010, <http://www.hbs.edu/research/pdf/10-085.pdf> [07.09.2002].

1. Polityka zatrudnienia UE

Niezależnie od permanentnych problemów związanych z niską elastycznością płac oraz niewielką mobilnością siły roboczej Unia Europejska nie opracowała wystarczająco spójnej polityki zatrudnienia na poziomie ponadnarodowym ani też narodowym. Funkcjonowanie dyrektyw unijnych dotyczących zatrudnienia oparte jest na założeniu, że niezrównoważenie polityki społecznej pomiędzy krajami członkowskimi ugrupowania wynika przede wszystkim z zakłóceń mechanizmu konkurencji doskonałej na rynku UE². Dyrektywy te są rezultatem aktywności Komisji Europejskiej i międzyrządowych polityk w Radzie UE. Dokumenty te odzwierciedlają cele UE w postaci wspierania funkcjonowania Jednolitego Rynku Europejskiego poprzez znoszenie ograniczeń w przepływie siły roboczej (integracja negatywna) oraz zachęcanie do harmonizacji regulacji w zakresie zatrudnienia (integracja pozytywna) w celu uniknięcia nieuczciwej konkurencji pomiędzy krajami członkowskimi (tzw. dumping socjalny). Te ostatnie działania prowadzą także do poprawy warunków pracy i stopy życiowej ludności³. Jednakże aktywność legislacyjna instytucji UE w zakresie regulacji rynków pracy krajów członkowskich nie doprowadziła do ich pełnej harmonizacji, ponieważ wprowadzone dyrektywy uwzględniają zróżnicowanie stosunków przemysłowych i prawa pracy w tych krajach i z tego powodu ich zadaniem jest osiągnięcie jedynie częściowej harmonizacji⁴.

W 1993 r. Komisja Europejska opublikowała dokument zatytułowany „Biała Księga Wzrostu Gospodarczego, Konkurencyjności i Zatrudnienia”, którego implementacja miała prowadzić do wzrostu konkurencyjności ugrupowania, również w wymiarze socjalnym, przede wszystkim poprzez dążenie do zapewnienia równowagi pomiędzy konkurencyjnością a solidarnością społeczną⁵. Zasadniczo polityka ta stanowiła swoiste połączenie polityki antyinflacyjnej, koniecznej do zastosowania w celu realizacji założeń traktatu z Maastricht, z działaniami mającymi na celu promowanie zatrudnienia głównie poprzez kombinację zaleceń ekonomii podażowej i podejścia keynesowskiego. Polityka ta była oparta na pięciu zasadniczych filarach:

- inwestycje w szkolenia zawodowe,
- zwiększanie zatrudnienia poprzez intensywny rozwój gospodarczy,

² R. Geyer: *Exploring European Social Policy*. Polity Press, Cambridge 2000; I. Begg: *EMU and Employment*. „Working Paper” No. 42, ESRC, „One Europe or Several?” Programme, University of Sussex, 2002

³ Ibid.

⁴ J. Kenner: *EU Employment Law: From Rome to Amsterdam and Beyond*. Hart, Oxford, 2003

⁵ J. Goetschy: *The European Employment Strategy: Genesis and Development*. „European Journal of Industrial Relations” 1999, Vol. 5, No. 2, s. 117-137; C. Arnold, D. Cameron: *Why the EU Developed the European Employment Strategy: Unemployment, Public Opinion and Member State Preferences*. Artykuł zaprezentowany podczas corocznego spotkania American Political Science Association, San Francisco 2001.

- ograniczanie pozapłacowych kosztów pracy (czyli w praktyce redukcja tzw. klina podatkowo-ubezpieczeniowego),
- zwiększanie zakresu oddziaływania aktywnej polityki rynku pracy,
- zwalczanie bezrobocia wśród młodzieży oraz długookresowego⁶.

Pomimo czasem gwałtownych sprzeciwów władz krajów członkowskich, które hamowały bądź też opóźniały implementację założeń niniejszej polityki⁷, Biała Księga stała się istotnym katalizatorem umożliwiającym umieszczenie polityki zatrudnienia w centrum europejskiej agendy⁸. Założenia Europejskiej Strategii Zatrudnienia⁹ (ESZ) zostały formalnie wprowadzone w życie w ramach postanowień traktatu amsterdamskiego¹⁰. Strategia ta stanowi, obok dyrektyw UE oraz tzw. eurokorporacjonizmu stanowiącego konsekwencję porozumień pomiędzy partnerami społecznymi a krajami członkowskimi UE, trzeci, najbardziej ambitny, a zarazem innowacyjny element unijnej polityki w wyżej wymienionym zakresie. Ponadto implikuje ona radykalne przesunięcie od prawnie wiążących regulacji i instrukcji, na których oparte są dwa pozostałe filary (tzw. prawo twarde), do elastycznych i niewiążących prawnie celów (tzw. prawo miękkie) oraz redefiniuje cele polityki zatrudnienia, odchodząc od pasywnej polityki ochrony zatrudnienia w kierunku aktywnego wspierania zatrudnienia oraz poprawy jego jakości¹¹. Europejska Strategia Zatrudnienia (ESZ) może być rozpatrywana jako tzw. Model Otwartej Metody Koordynacji (ang. *Open Method of Co-ordination*), stanowiący zasadniczą metodę wspierania Strategii Lizbońskiej (ang. *Lisbon Strategy*). Komisja Europejska we współpracy z Radą UE definiuje cele tej polityki, jednakże jej implementację deleguje na szczebel narodowy (krajowy), wywierając presję na wymianę najlepszych praktyk pomiędzy krajami członkowskimi, nie uciekając się do przymusu prawnego¹².

⁶ V. Monastiriotis, S. Zartaloudis: *Beyond the Crisis: EMU and Labour Market Reform Pressures in Good and Bad Times*. „LEQS Paper” June 2010, No. 23/2010, The London School of Economics and Political Science, s.22

⁷ J. Goetschy: Op. cit., s. 117-137; D. Trubek, J. Mosher: *New Governance, Employment Policy and the European Social Model*. W: *Governing Work and Welfare in a New Economy*. Red. J. Zeitlin, D. Trubek. Oxford University Press, Oxford, 2003; S. Regent: *The Open Method of Co-ordination: A New Form of Supranational Governance?* „European Law Journal” 2003, Vol. 9, No. 2, s. 190-214.

⁸ C. De La Porte: *Is the Open Method of Co-ordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?*, „European Law Journal” 2002, Vol. 8, No. 1, s. 38-58.

⁹ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/europeanemploymentstrategy.htm> [04.09.2011].

¹⁰ <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf> [01.09.2011].

¹¹ M. Rhodes: *Employment Policy: Between Efficacy and Experimentation*. W: *Policy-Making in the European Union*. Red. H. Wallace, W. Wallace, M. Pollack. Oxford University Press, Oxford 2005.

¹² D. Hodson, I. Maher: *The Open Method of Co-ordination as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*. „Journal of Common Market Studies”, Vol. 39, No. 4, s. 719-746; S. Regent: Op. cit., s. 190-214

2. Polityka ekologiczna UE

Polityka ekologiczna jest to świadoma i celowa działalność państwa (lub grupy państw w przypadku Unii Europejskiej) polegająca na racjonalnym korzystaniu z zasobów i walorów środowiska przyrodniczego, jego właściwej ochronie i umiejętnym kształtowaniu na podstawie zdobytej przez ludzkość wiedzy teoretycznej i praktycznej¹³. Zasadniczym celem tej polityki jest zachowanie walorów środowiska w celu umożliwienia trwałego rozwoju społeczno-ekonomicznego oraz poprawy stanu środowiska na terenach zdegradowanych lub też znacznie zanieczyszczonych. Jest on możliwy do zrealizowania jedynie w długim okresie. Polityka ekologiczna jest ściśle powiązana z innymi politykami szczegółowymi państwa. Działania podejmowane w zakresie tych polityk powinny być ze sobą skoordynowane (dotyczy to szczególnie polityki gospodarczej oraz polityki przestrzennej).

W 1988 r. Europejska Komisja Gospodarcza przyjęła regionalną strategię w sprawie ochrony środowiska i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych do roku 2000 i na następne lata. Strategia ta uwzględnia wszystkie wcześniejsze uzgodnienia międzynarodowe. W lipcu 1988 r. weszła w życie dyrektywa w sprawie ochrony środowiska przewidująca stworzenie jednolitej procedury administracyjnej, stosowanej przy planowaniu projektów gospodarczych w celu kontroli ich skutków dla ludzi, zwierząt i środowiska naturalnego.

Na początku lat 90. państwa członkowskie odczuwały potrzebę podjęcia systematycznych działań w zakresie zarządzania środowiskiem. Podczas szczytu w Dublinie w czerwcu 1990 r. przepisy dotyczące ochrony środowiska naturalnego zostały uznane za najważniejsze¹⁴.

Traktat o utworzeniu Unii Europejskiej (traktat z Maastricht) za główny cel rozwoju gospodarczego przyjmuje „przyspieszenie wzrostu standardu życia”, a wśród celów działania Unii wymienia:

- zachowanie, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego,
- ochronę zdrowia człowieka,
- rozsądne i racjonalne zużywanie zasobów naturalnych,
- zmniejszenie lub wyeliminowanie transgranicznych przepływów zanieczyszczeń¹⁵.

Z polityką ekologiczną Unii Europejskiej wiąże się problem zmian struktury zatrudnienia w gospodarce. Polska jest krajem, w którym dominują sektory

¹³ K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki: *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*. PWE, Warszawa 1998.

¹⁴ www.cie.gov.pl [30.08.2011].

¹⁵ Traktat z Maastricht o ustanowieniu Unii Europejskiej, art. 25, <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc> [08.09.2011].

tradycyjnej energii opartej przede wszystkim na źródłach energii nieodnawialnej, podczas gdy w wysoko rozwiniętych krajach ugrupowania dominuje energia odnawialna.

W raporcie ETUC¹⁶ (The European Trade Union Confederation) zwrócono uwagę na następujące tendencje w zakresie polityki ekologicznej i klimatycznej oraz polityki redukcji emisji zanieczyszczeń Unii Europejskiej na zatrudnienie do roku 2030:

- sektor intensywnego zużycia energii nie jest wystarczająco zbadany i rozwinięty,
- zatrudnienie w sektorze transportowym krajów UE-25 wynosi około 15 mln,
- dzięki ograniczeniu ilości korków ulicznych o 10% oraz zwiększeniu wykorzystania transportu kolejowego i publicznego, ilość miejsc pracy w tych sektorach może wzrosnąć aż czterokrotnie,
- redukcja zużycia energii elektrycznej spowoduje zmniejszenie ilości miejsc pracy, jednakże może ono zostać zawiązką zrekompensowane przez wzrost zatrudnienia w sektorach efektywnych energetycznie oraz w sektorze usług energetycznych,
- nastąpi wzrost zatrudnienia w sektorze energii odnawialnej o około 50%,
- sektory: budownictwa i konstrukcyjny będą stanowić istotną sferę potencjalnego wzrostu zatrudnienia, dzięki coraz szerszemu stosowaniu narzędzi mających za zadanie zapobieganie negatywnym konsekwencjom zmian klimatycznych,
- renowacja ciepła budynków, szczególnie starych, także przyczyni się do intensywnego wzrostu zatrudnienia.

3. Zmiany na polskim rynku pracy zachodzące pod wpływem implementacji polityki zatrudnienia i ekologicznej Unii Europejskiej

Tabela 1 przedstawia zmiany struktury zatrudnienia w Polsce w wybranych gałęziach przemysłu w latach 2000-2007. Tendencję wzrostową zatrudnienia odnotowano praktycznie jedynie w przemyśle wytwórczym (przemysł konstrukcyjny wykazywał się pod tym względem stabilnością). Oznacza to, że w branżach, w których następował spadek liczby pracujących, należy wprowadzać rozwiązania proekologiczne promujące zielone zatrudnienie, którego wzrost powinien zawiązką rekompensować spadek zatrudnienia w tradycyjnych sektorach gospodarki.

¹⁶ Climate Change and Employment. Impact on Employment in the European Union-25 of Climate Change and CO₂ Emission Reduction Measures by 2030. ETUC, 2007, s. 183-186.

Tabela 1

Liczba zatrudnionych w wybranych gałęziach polskiego przemysłu
w latach 2000-2007

Lata/gałęzie przemysłu	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ogółem	14526	14207	13782	13617	13795	14116	14594	15241
A Rolnictwo, myślistwo, leśnictwo	2715	2711	2652	2497	2472	2439	2294	2239
B Rybołówstwo	11	9	12	11	12	13	10	8
C Górnictwo	293	274	258	247	227	225	237	248
D Przemysł wytwórczy	2901	2830	2575	2592	2740	2831	2988	3162
E Elektryczność, gaz i dostawa wody	263	269	263	250	222	228	223	218
F Przemysł konstrukcyjny	1024	958	851	803	789	843	925	1054

Źródło: Dane MOP, <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang--en/index.htm>
[10.09.2011].

Dane zawarte w tabeli 2, dotyczące kształtowania się emisji gazów cieplarnianych w Polsce i UE (wyrażone w tonach ekwiwalentu dwutlenku węgla), wykazują tendencję malejącą. W przypadku UE-27 wielkość tych emisji spadła z poziomu 5 085 820 ton w 2000 r. do 4 614 526 ton w roku 2009. W analogicznym okresie w Polsce emisje spadły z 389 427 ton do 376 659 ton. Oznacza to, że polska gospodarka dostosowała się w pewnej mierze do tendencji występujących w pozostałych krajach ugrupowania, jednakże – jak pokazuje rys. 1 – wielkość emisji w naszym kraju w roku 2009 wciąż osiągała jeden z najwyższych poziomów w UE. Pod tym względem Polska zajmowała wraz z Hiszpanią ex aequo piąte miejsce, ustępując pod tym względem jedynie takim potęgom gospodarczym, jak: Niemcy, Wielka Brytania, Francja i Włochy.

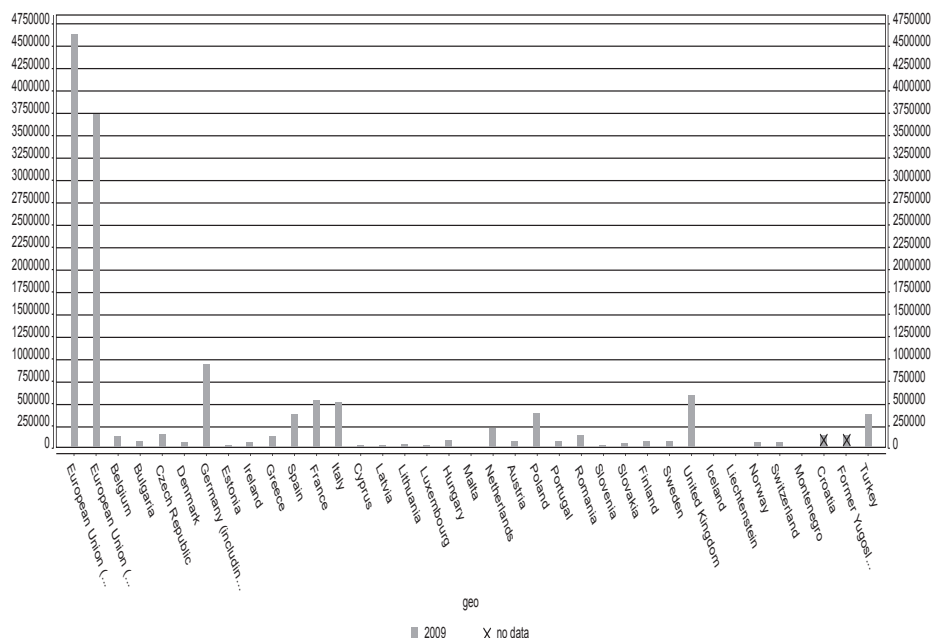
Tabela 2

Emisje ogółem w Polsce i UE w latach 2000-2009

Kraje / lata	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
UE-27	5085820	5145129	5104918	5177396	5181206	5148753	5128892	5071328	4969052	4614526
UE-15	4139765	4185100	4161827	4205016	4208329	4177649	4137035	4079718	3997990	3723714
Polska	389427	385999	372786	384621	385557	388017	402339	400695	395724	376659

Źródło: Dane Eurostatu, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database [10.09.2011].

Greenhouse gas emissions by sector (source: EEA)
1000 tonnes CO₂ equivalent
Total emissions



Rys. 1. Emisje ogółem w Polsce, krajach UE i innych wybranych krajach spoza ugrupowania w roku 2009

Źródło: Dane Eurostatu, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database [10.09.2011].

Z kolei tabela 3 przedstawia wielkość emisji zanieczyszczeń przez przemysł energetyczny w Polsce i UE w latach 2000-2009. Mamy tutaj do czynienia z tendencją spadkową, która powinna jednakże zostać wzmocniona w wyniku rozwoju gałęzi wytwarzających energię odnawialną.

Tabela 3

Emisje w Polsce i UE w latach 2000-2009. Przemysł energetyczny

Kraje/lata	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
UE-27	1507086	1544458	1565305	1618171	1605266	1592079	1599521	1610769	1535212	1412324
UE-15	1133285	1160519	1192695	1223448	1218630	1212199	1213048	1219147	1156863	1061136
Polska	177406	179559	173978	182861	181306	179562	184504	181993	174424	167574

Źródło: Ibid.

Jeśli chodzi o sektor transportowy, to występuje pod tym względem tendencja wzrostowa, jednakże w Polsce jest ona szczególnie silna, co powoduje konieczność rozwijania czystych transportów w postaci transportu kolejowego czy też pojazdów napędzanych gazem (tabela 4).

Tabela 4

Emisje ogółem w Polsce i UE w latach 2000-2009. Transport

Kraje/lata	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
UE-27	912415	925975	938951	945719	965221	962994	968083	975397	958501	932135
UE-15	826270	835772	846423	849015	860833	853898	854291	855786	832463	809987
Polska	32714	31916	31617	32578	34624	36443	38700	40219	44138	44439

Źródło: Ibid.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych rozważań można wyciągnąć następujące wnioski:

- proekologiczne zatrudnienie i kwalifikacje z nim związane powinny być rozpatrywane jako część kompleksowej strategii gospodarczej na poziomie regionalnym, narodowym i unijnym,
- planowanie polityki w zakresie proekologicznego zatrudnienia powinno być zintegrowane pomiędzy sektorami i odnoszącymi się do nich inicjatywami; należy też ustalać wysokie standardy w celu stymulowania pozytywnych dostosowań w zakresie zatrudnienia,
- należy dokonać identyfikacji sektorów o strategicznym znaczeniu dla stymulowania zielonego zatrudnienia, a także tych, które mogą zostać dotknięte najpoważniejszymi negatywnymi konsekwencjami wprowadzanych rozwiązań proekologicznych dla rynku pracy,
- konieczne jest wzmocnienie podejścia instytucjonalnego polegającego przede wszystkim na stosowaniu rozwiązań systemowych mających na celu łagodzenie niedostosowań strukturalnych, a nie o charakterze przejściowym bądź koniunkturalnym, pomiędzy podażą pracy a popytem na pracę.

Niezbędne są:

- zmniejszanie fluktuacji popytu na pracę poprzez monitorowanie i prognozowanie zmian na rynku pracy, w szczególności demograficznych,
- aktywizacja zawodowa bezrobotnych,
- tworzenie odpowiedniej polityki migracyjnej,
- promowanie ekologicznego (zielonego) zatrudnienia, zwłaszcza w sektorze energii odnawialnej, ale także w sektorach z nim związanych, amortyzującego redukcje zatrudnienia w tradycyjnych sektorach gospodarki,
- stworzenie możliwości intensywnej eksploatacji występujących w Polsce złóż gazu łupkowego,

- zwiększanie produktywności pracy,
- wprowadzanie niepełnowymiarowych form zatrudnienia (samozatrudnienie, niepełny etat, umowy-zlecenia, umowy o pracę, wynagrodzenia prowizyjne, niezależne od długości przepracowanego czasu),
- praktyczna implementacja koncepcji *flexicurity*¹⁷ w odniesieniu do rynku pracy, polegającej na zwiększeniu elastyczności rynku pracy, w połączeniu ze wzrostem bezpieczeństwa zatrudnienia, przede wszystkim poprzez zwiększanie elastyczności rynku pracy poprzez jego deregulację.

Istnieje konieczność pogłębienia analizy przedstawionej w artykule problematyki. W szczególności należy uwzględnić następujące aspekty:

- problem ograniczenia budżetowego w finansowaniu dostosowań struktury popytu na pracę i podaży pracy,
- możliwości wykorzystywania w tym celu funduszy unijnych,
- ograniczenia elastyczności i przeregulowanie polskiego rynku pracy,
- badanie struktury zatrudnienia i bezrobocia za pomocą metod statystycznych i ekonometrycznych.

DILEMMAS OF THE POLISH LABOUR MARKET POLICY IN THE ASPECT OF THE EU EMPLOYMENT AND ECOLOGICAL POLICIES

Summary

The aim of this paper is to present main challenges on the Polish labour market in the coming years in the context of implementation of the EU employment and climate policies. Undoubtedly there is a need to trigger positive structural adjustments regarding employment. It is mainly result of the implementation of the EU directives related to environment in the field of the emissions reduction, increase in energy efficiency of the EU member states and rational usage of natural resources and waste. The above mentioned goals are coordinated with very ambitious aims of the EU regarding support of employment. Poland should make efforts to reduce emissions, increase energy efficiency and manage rationally resources and waste. Tendencies present on the Polish market reveal that it has an important growth potential (first of all concerning creation of jobs in new and proecological sectors of the economy and also regarding increase in energy efficiency due to usage of renewable energy sources). Usage of this potential should be one of the main priorities of the Polish economic policy in the coming years.

¹⁷ www.rynekpracy.pl [15.09.2011].

Izabela Ostoj

RYNKI PRACY KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ PO ŚWIATOWYM KRYZYSIE LAT 2008-2009

Wprowadzenie

Lata 2008-2009 okazały się dla światowej gospodarki trudnym doświadczeniem, którego skutki są odczuwalne do dnia dzisiejszego. Ostatni kryzys zrodził się w sektorze finansów, ale szybko rozprzestrzenił się na pozostałe rynki, naruszając ich równowagę. Kryzysy gospodarcze, jak uczy historia, od pewnego okresu zaczęły pozostawiać swój ślad na rynku pracy, widoczny jeszcze długo po zakończeniu kryzysu. Nowe cechy ostatniego kryzysu składają się do tego, by przyjrzeć się jego skutkom w odniesieniu do rynków pracy. Celem artykułu jest ustalenie skutków światowego kryzysu lat 2008-2009 dla rynków pracy krajów Unii Europejskiej z perspektywy połowy roku 2011.

Artykuł zawiera argumenty na potwierdzenie tezy, iż skutki kryzysu dla rynku pracy miały wieloaspektowy charakter i znalazły swe odbicie we wszystkich jego podstawowych charakterystykach. Punktem odniesienia dla porównań były najlepsze parametry rynków pracy osiągnięte w okresie poprzedzającym kryzys.

Zwrócono także uwagę na elementy polityki gospodarczej i doświadczenia gospodarki niemieckiej, której udało się najskuteczniej ograniczyć negatywny wpływ kryzysu na rynek pracy.

1. Zmiany na rynkach pracy krajów UE w warunkach kryzysu

Światowy kryzys finansowy, który szybko przerodził się w kryzys gospodarczy w skali globalnej, nastąpił po dłuższym okresie wzrostu gospodarczego. Ostatnie (przed kryzysem) spowolnienie notowane było w pierwszych latach bieżącego stulecia, a szczyt koniunktury przypadał na lata 2006-2007. Kryzys ujawnił się w postaci spadku produkcji w większości krajów UE od III kwartału 2008 r., dlatego też średnioroczna stopa wzrostu produkcji liczona dla Unii w 2008 r. była jeszcze dodatnia. W ślad za spadkiem produkcji postępowały spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia. W tabeli 1 zawarto dane przedstawiające stopę wzrostu PKB oraz stopę bezrobocia w krajach UE w okresie bezpośrednio poprzedzającym kryzys, w jego trakcie oraz bezpo-

średnio po nim. Dają one wyobrażenie o głębokości kryzysu oraz jego skutkach dla gospodarki i społeczeństw.

Tabela 1

Stopa wzrostu PKB realnego i stopa bezrobocia w krajach UE w latach 2006-2010

Kraj	Stopa wzrostu PKB (%)					Stopa bezrobocia (średnioroczna, %)					RSb*
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010	pp**
UE-27	3,3	3,0	0,5	-4,3	1,8	8,3	7,2	7,1	9,0	9,7	2,6
UE-15	3,1	2,7	0,2	-4,3	1,8	7,8	7,1	7,2	9,2	9,6	2,5
UE-15											
Belgia	2,7	2,9	2,0	-2,8	2,2	8,3	7,5	7,0	7,9	8,3	1,3
Dania	3,4	1,6	-1,1	-5,2	1,7	3,9	3,8	3,3	6,0	7,4	4,1
Niemcy	3,4	2,7	1,0	-4,7	3,6	10,3	8,7	7,5	7,8	7,1	-0,4
Irlandia	5,3	5,6	-3,5	-7,6	-1,0	4,5	4,6	6,3	11,9	13,7	9,2
Grecja	5,2	4,3	1,0	-2,0	-4,5	8,9	8,3	7,7	9,5	12,6	4,9
Hiszpania	4,0	3,6	0,9	-3,7	-0,1	8,5	8,3	11,3	18,0	20,1	11,8
Francja	2,5	2,3	-0,1	-2,7	1,5	9,2	8,4	7,8	9,5	9,8	2,0
Włochy	2,0	1,5	-1,3	-5,2	1,3	6,8	6,1	6,7	7,8	8,4	2,5
Luksemburg	5,0	6,6	1,4	-3,6	3,5	4,6	4,2	4,9	5,1	4,5	0,3
Holandia	3,4	3,9	1,9	-3,9	1,8	4,4	3,6	3,1	3,7	4,5	1,4
Austria	3,6	3,7	2,2	-3,9	2,1	4,8	4,4	3,8	4,8	4,4	0,6
Portugalia	1,4	2,4	0,0	-2,5	1,3	8,6	8,9	8,5	10,6	12,0	3,5
Finlandia	4,4	5,3	0,9	-8,2	3,1	7,7	6,9	6,4	8,2	8,4	2,0
Szwecja	4,3	3,3	-0,6	-5,3	5,7	7,1	6,1	6,2	8,3	8,4	2,3
Wielka Brytania	2,8	2,7	-0,1	-4,9	1,4	5,4	5,3	5,6	7,6	7,8	2,5
UE-10+2											
Czechy	6,8	6,1	2,5	-4,1	2,3	7,2	5,3	4,4	6,7	7,3	2,9
Estonia	10,6	6,9	-5,1	-13,9	3,1	5,9	4,7	5,5	13,8	16,9	12,2
Cypr	4,1	5,1	3,6	-1,7	1,0	4,6	4,0	3,6	5,3	6,3	2,7
Łotwa	12,2	10,0	-4,2	-18,0	-0,3	6,8	6,0	7,5	17,1	18,7	12,7
Litwa	7,8	9,8	2,9	-14,7	1,3	5,6	4,3	5,8	13,7	17,8	13,5
Węgry	3,6	0,8	0,8	-6,7	1,2	7,5	7,4	7,8	10,0	11,2	3,8
Malta	1,9	4,6	5,4	-3,3	3,2	7,1	6,4	5,9	7,0	6,9	1,1
Polska	6,2	6,8	5,1	1,7	3,8	13,9	9,6	7,1	8,2	9,6	2,5
Słowenia	5,8	6,8	3,7	-8,1	1,2	6,0	4,9	4,4	5,9	7,3	2,9
Słowacja	8,5	10,5	5,8	-4,8	4,0	13,4	11,1	9,5	12,0	14,4	4,9
Bułgaria	6,5	6,4	6,2	-5,5	0,2	9,0	6,9	5,6	6,8	10,2	4,6
Rumunia	7,9	6,3	7,3	-7,1	-1,3	7,3	6,4	5,8	6,9	7,3	1,5

*RSb – różnica pomiędzy wysokością stopy bezrobocia po kryzysie (2010 r.) i najniższą stopą bezrobocia przed kryzysem; **pp – punkty procentowe

Źródło: Opracowano na podstawie danych witryny internetowej Eurostatu: www.epp.eurostat.ec.europa.eu oraz obliczeń własnych.

Wszystkie kraje Unii Europejskiej, za wyjątkiem Polski, doświadczyły spadku produkcji w związku z kryzysem lat 2008-2009. Spośród krajów UE-15 najsilniejszy spadek (powyżej średniej liczonej dla UE) nastąpił w Finlandii, Irlandii, Szwecji, Danii, we Włoszech, w Niemczech i Wielkiej Brytanii. Silne spadki PKB odnotowano też w większości nowych krajów członkowskich UE, poniżej średniej unijnej jedynie w Czechach, na Cyprze i na Malcie. Średnioroczna stopa bezrobocia w większości krajów UE wzrosła dopiero w 2009 r. Już w 2008 r. nastąpiło to w Irlandii, Hiszpanii, we Włoszech, w Luksemburgu, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Estonii, Łotwie, na Litwie i na Węgrzech.

Pomiędzy krajami UE jeszcze przed kryzysem występowało wyraźne różnicowanie ze względu na wysokość stopy bezrobocia. Najniższa stopa bezrobocia była notowana w Danii, Holandii i Austrii, a także w Czechach, Słowenii i na Cyprze. Do krajów o najwyższej stopie bezrobocia w tym samym okresie należały: Niemcy, Francja, Grecja, Hiszpania, Portugalia, Słowacja i Polska. W warunkach kryzysu stopa bezrobocia średnio w UE wzrosła o 2,6 punktu % (pp) (różnica pomiędzy najniższą stopą bezrobocia przed kryzysem¹ i po kryzysie w ujęciu średniorocznym – ostatnia kolumna tabeli 1), na co jednak złożyły się zmiany o różnej sile w poszczególnych krajach. Pogorszenie koniunktury doprowadziło do wzrostu bezrobocia w największym stopniu, spośród krajów starej Unii, w Hiszpanii i Irlandii, a wśród nowych krajów członkowskich – na Litwie, Łotwie i w Estonii. Było to związane z dominującym typem dostosowań w tych krajach, bowiem przeważający ciężar spadku produkcji przełożył się na spadek zatrudnienia, natomiast znikome znaczenie miała redukcja liczby przepracowanych godzin (w Estonii, Irlandii i Hiszpanii wzrosła nawet wydajność pracy)².

Szybki wzrost bezrobocia w Hiszpanii ułatwiły znaczne rozpowszechnienie, we wcześniejszym okresie wzrostu gospodarczego, nietypowych form zatrudnienia oraz wysoki udział zatrudnienia w budownictwie, które zostało dotknięte skutkami głębokiego kryzysu na rynku nieruchomości. W Polsce, mimo iż udało się utrzymać wzrost gospodarczy, doszło do spowolnienia, które doprowadziło jednak do wzrostu bezrobocia.

¹ Punkty zwrotne stopy bezrobocia (według definicji Eurostatu – miesiąc z najniższą stopą bezrobocia w ostatnich analizowanych latach) w poszczególnych krajach wystąpiły w różnych miesiącach i latach, w Hiszpanii i we Włoszech w maju 2007, w Irlandii – w sierpniu 2007, w Luksemburgu – we wrześniu 2007, na Litwie i Łotwie – w listopadzie 2007, we Francji – w lutym 2008, w UE-27 jako całości – w marcu 2008, w Wielkiej Brytanii, Estonii i Finlandii – w kwietniu 2008, w Belgii, Grecji, Portugalii i Rumunii – w maju 2008, w Danii, Austrii i Szwecji – w czerwcu 2008, na Cyprze – w sierpniu 2008, w Czechach, na Malcie, w Polsce, Słowenii i na Słowacji – we wrześniu 2008, na Węgrzech – w październiku 2008, w Bułgarii, Niemczech i Holandii – w listopadzie 2008. Por. A. Weiler: *Formulation of the European Employment Strategy for the post-Lisbon Period in the Context of Economic Crisis*. AWWW, Gottingen 2009, s. 10.

² *Employment in Europe 2010*. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, s. 28.

Rok 2010, mimo dodatniej stopy wzrostu PKB w większości gospodarek, oznaczał dalszy wzrost stopy bezrobocia (za wyjątkiem Malty, Austrii i Luksemburga) w ujęciu średniorocznym. Jedynie w Niemczech stopa bezrobocia po kryzysie okazała się niższa niż w okresie poprzedzającym kryzys, mimo znacznego spadku PKB w 2009 r. Dlatego też działania prowadzone w odniesieniu do niemieckiego rynku pracy zostaną omówione nieco szerzej w dalszej części artykułu. Kryzys miał stosunkowo słaby wpływ na bezrobocie w Austrii i Luksemburgu, przy umiarkowanym spadku PKB w tych krajach.

Nieco bardziej optymistyczne były dane o stopie bezrobocia w poszczególnych miesiącach ostatniego roku – roku wychodzenia z kryzysu³. Porównanie stóp bezrobocia z maja 2010 r. z analogicznym miesiącem 2011 r. ujawniło, iż w skali całej UE mieliśmy do czynienia z nieznacznym spadkiem stopy bezrobocia – z 9,7% do 9,3%. Większość krajów, spośród tych, dla których dane były dostępne, odnotowała spadek stóp bezrobocia w analogicznym porównaniu: najsilniejszy Niemcy, Słowacja i Węgry – o 1,2% oraz Belgia – o 1,1%. W Bułgarii, Irlandii, Hiszpanii, na Cyprze, w Portugalii i Słowenii w maju 2011 r. odnotowano wyższą stopę bezrobocia niż w analogicznym okresie ubiegłego roku⁴. Prognozy Eurostatu dotyczące wzrostu PKB w latach 2011 i 2012 przewidują jego spadek jedynie dla Portugalii i Grecji (w 2011 r.)⁵.

Wpływ światowego kryzysu na rynki pracy UE można było oceniać w oparciu o dane o zatrudnieniu w ujęciu kwartalnym. Według Eurostatu przeciętnie w UE obserwowano spadek zatrudnienia od II kwartału 2008 r. do I kwartału 2010 r. włącznie, szczegółowe dane ujawniają jednak duże różnice pomiędzy krajami. Większości krajów udało się zatrzymać spadek zatrudnienia lub osiągnąć jego wzrost do I kwartału 2010 r. W Belgii spadek zatrudnienia zakończył się już w IV kwartale 2009 r. i od kolejnego kwartału do I kwartału 2011 r. (ostatnie dostępne dane) włącznie postępował wzrost zatrudnienia. Podobna sytuacja wystąpiła we Francji i w Finlandii. W Austrii wzrost zatrudnienia utrzymywał się od IV kwartału 2009 r. W Niemczech spadek zatrudnienia notowano tylko przez dwa kwartały (III i IV) 2009 r., a od II kwartału 2010 r. następował jego wzrost. W Estonii, na Litwie i Łotwie po silnych spadkach zatrudnienia ostatecznie udało się uzyskać jego wzrost w pierwszych miesiącach 2010 r. Od II kwartału 2010 r. postępował też wzrost zatrudnienia na Słowacji. Do I kwartału 2011 r. nie udało się powstrzymać spadku zatrudnienia w: Irlandii, Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Słowenii

³ Por. Labour Force Survey. Eurostat Newsrelease. June 2011. Witryna internetowa Eurostatu: Op. cit.

⁴ Dla Estonii, Grecji, Litwy, Łotwy, Rumunii i Wielkiej Brytanii – brak odpowiednich danych.

⁵ Należy jednak nadmienić, że prognozy wzrostu PKB na 2011 r. podlegały już korektom, głównie ze względu na problemy kolejnych gospodarek strefy euro. Por. np. *Kłopoty strefy euro i ograniczenie inwestycji spowolnią PKB*. „Rzeczpospolita” z 12 lipca 2011.

i Bułgarii⁶. Brak było wyraźnego trendu w zmianach zatrudnienia w Danii, Wielkiej Brytanii, Holandii, we Włoszech, na Węgrzech i w Polsce.

Wielkością umożliwiającą porównania pomiędzy krajami jest stopa zatrudnienia (tabela 2). W warunkach kryzysu uległa ona obniżeniu, średnio w krajach UE-27 o 1,7% (różnica pomiędzy najwyższym wskaźnikiem zatrudnienia, osiągniętym w 2008 r., kiedy skutki kryzysu na rynku pracy nie były jeszcze widoczne, a wskaźnikiem zatrudnienia w 2010 r.), pomiędzy krajami zarysowały się tutaj znaczne różnice. Największe spadki stopy zatrudnienia wystąpiły w krajach starej Unii: w Danii – o 4,5%, w Irlandii – o 9,2%, w Hiszpanii – o 7%, przy czym Dania (obok Holandii i Szwecji) pozostała w gronie liderów – krajów o najwyższej stopie zatrudnienia. Natomiast wśród nowych krajów członkowskich nastąpiły spadki omawianego wskaźnika: w Bułgarii – o 4,3%, w Estonii – o 8,8%, na Litwie – o 7,1%, na Łotwie – o 9,3%⁷. Jedynym krajem, w którym nie odnotowano spadku stopy zatrudnienia, byli Niemcy, gdzie w 2008 r. przekroczyła ona 70% i w kolejnych dwóch latach stopniowo wzrastała. Spadki te pokazują, jak wiele kraje Unii straciły w wyniku kryzysu w zakresie realizacji celów wyznaczonych na początku stulecia przez Strategię Lizbońską. Warto dodać, że Estonia, Litwa i Słowenia, jako jedyne spośród nowych krajów członkowskich według danych Eurostatu z 2008 r., były bliskie osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia na poziomie celu sprecyzowanego w Strategii Lizbońskiej. Kryzys zniweczył starania tych krajów o wypełnienie priorytetów strategii do 2010 r.

Skutki kryzysu dla europejskich rynków pracy znalazły także swój wyraz w danych o bezrobociu długookresowym (tabela 2). W całej UE do 2008 r. udało się obniżyć udział bezrobotnych długookresowo w zasobie pracy ogółem do 2,6%, co było uznawane za sukces współdziałania krajów członkowskich UE w ramach Strategii Lizbońskiej. W 2010 r. udział ten zwiększył się do 3,8%. We wszystkich krajach za wyjątkiem Niemiec odsetek bezrobotnych długookresowo wzrósł, jednak skala tego wzrostu była różna. Drastyczny wzrost bezrobocia długookresowego (wyrażonego jako % zasobu pracy) odnotowano w krajach nadbałtyckich na Litwie (do 7,4%) i Łotwie (do 8,4%) – ponadpięciokrotny i niewiele niższy w Estonii (do 7,7%) i Hiszpanii (do 7,3%), czterokrotny wzrost w Irlandii (do 6,7%), czyli w tych krajach, w których problem bezrobocia najbardziej się pogłębił. Należały one (obok Słowacji,

⁶ Brak danych dotyczących zmian zatrudnienia w ujęciu kwartalnym w Szwecji, Rumunii, na Malcie i Cyprze.

⁷ Wielkości te wyrażają różnicę pomiędzy najwyższą stopą zatrudnienia z okresu, gdy skutki kryzysu nie znajdowały jeszcze odbicia w danych opisujących rynek pracy (był to rok 2007 lub 2008), a stopą zatrudnienia z 2010 r.

w której jednak problem ten ma trwały charakter⁸) w 2010 r. do krajów o najwyższym bezrobociu długookresowym w UE.

Dla okresu pogorszenia koniunktury typowe jest zmniejszenie udziału pracujących w częściowym wymiarze czasu pracy, gdyż zwykle ta grupa zatrudnionych traci pracę w pierwszej kolejności. Zjawisko to wystąpiło w okresie ostatniego kryzysu, ale z niezbyt dużą siłą. Do przejściowego spadku udziału zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy w liczbie zatrudnionych ogółem doszło w 2007 r. w Hiszpanii, a także w Bułgarii, Rumunii i na Słowacji, natomiast w 2008 r. w Finlandii i Grecji, a także w Czechach, w Estonii, na Litwie, Łotwie i w Słowenii. W niektórych krajach, jak np. w Niemczech, z pomocą państwa podtrzymywano tę formę zatrudnienia, by nie dopuścić do wzrostu bezrobocia, dlatego znalazła ona słabe odzwierciedlenie w statystykach. Kolejne dwa lata były już okresem ponownego wzrostu udziału tej grupy zatrudnionych, co oznacza, że wraz z postępującym ożywieniem zaczęto zwiększać zatrudnienie w niepełnym wymiarze. Jedynie w Polsce do 2010 r. jej udział systematycznie się obniżał.

W tabeli 2 ujęto wybrane parametry rynku pracy po kryzysie gospodarczym.

Tabela 2

Wybrane charakterystyki rynków pracy krajów UE po kryzysie gospodarczym

Kraj	Stopa zatrudnienia 2010 r.	Stopa bezrobocia		Udział bezrobotnych długookresowo w zasobie pracy 2010 r.	Udział pracujących w częściowym wymiarze 2010 r.
		Maj 2010	Maj 2011		
1	2	3	4	5	6
UE-27	64,2	9,7	9,4	3,8	19,2
UE-15	65,4	b.d.	b.d.	3,8	b.d.
Belgia	62,0	10,1	11,2	4,1	24,0
Dania	73,4	7,5	7,4	1,4	26,5
Niemcy	71,1	7,2	6,0	3,2	26,2
Irlandia	60,0	13,5	14,0	6,7	22,4
Grecja	59,6	12,2	b.d.	5,7	6,4
Hiszpania	58,6	20,0	20,9	7,3	13,3
Francja	64,0	9,8	9,5	3,9	17,8
Włochy	56,9	8,6	8,1	4,1	15,0
Luksemburg	65,2	4,4	4,5	1,3	17,9
Holandia	74,7	4,5	4,2	1,2	48,9
Austria	71,7	4,5	4,3	1,1	25,2

⁸ Słowacja od końca lat 90. XX w. boryka się z problemem długookresowego bezrobocia, a od 2004r. jest krajem o najwyższym bezrobociu długookresowym w UE, w 2010 r. 9,2% aktywnych zawodowo i jednocześnie 64% wszystkich bezrobotnych pozostawało w tym kraju bez pracy przez rok lub dłużej.

cd. tabeli 2

1	2	3	4	5	6
Portugalia	65,6	12,0	12,4	5,7	11,6
Finlandia	68,1	8,5	7,8	2,0	14,6
Szwecja	72,7	8,6	7,7	1,5	26,4
W. Brytania	69,5	7,8	b.d.	2,5	26,9
Czechy	65,0	7,3	6,5	3,0	5,9
Estonia	61,0	18,0	b.d.	7,7	11,0
Cypr	69,7	6,4	7,4	1,3	9,3
Łotwa	59,3	19,4	b.d.	8,4	9,7
Litwa	57,8	18,3	b.d.	7,4	8,1
Węgry	55,4	11,2	10,0	5,5	5,8
Malta	56,0	7,0	6,2	3,1	12,4
Polska	59,3	9,7	9,2	3,0	8,3
Słowenia	66,2	7,3	8,3	3,2	11,4
Słowacja	58,8	14,4	13,3	9,2	3,9
Bułgaria	59,7	10,1	11,2	4,8	2,4
Rumunia	58,8	7,2	b.d.	2,5	11,0

Źródło: Opracowano na podstawie danych witryny internetowej Eurostatu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

2. Źródła radykalnej poprawy na niemieckim rynku pracy

Na niemieckim rynku pracy po światowym kryzysie 2008-2009 odnotowano poprawę sytuacji w stosunku do okresu poprzedzającego kryzys⁹. Jednak rozpatrywanie jej wyłącznie jako efektu właściwej polityki makro- i mikroekonomicznej w okresie kryzysu byłoby zbyt prostym uproszczeniem. Poprawa sytuacji na niemieckim rynku pracy była obserwowana już od 2007 r., a w czasie kryzysu udało się Niemcom podtrzymać korzystną tendencję. Dobre rezultaty wyrażające się w zdecydowanej poprawie wskaźników rynku pracy powinny być jednak rozpatrywane z punktu widzenia co najmniej trzech źródeł: przeobrażeń w niemieckich stosunkach pracy postępujących od lat 90., gruntownych reform lat 2003-2005 oraz skutecznej polityki gospodarczej w dobie kryzysu. Są to zatem efekty skumulowane.

W. Streeck wskazuje na takie przejawy gradualistycznych przeobrażeń korporatystycznego modelu negocjacji zbiorowych w Niemczech, jak¹⁰: kurczenie się od połowy lat 90. zasięgu obowiązywania porozumień zbiorowych, malejąca liczba pracowników reprezentowanych przez rady pracownicze, wy-

⁹ Warto nadmienić, że w środkach masowego przekazu wielokrotnie podkreślano, iż mimo dobrych wskaźników makroekonomicznych i pomyślnych perspektyw na najbliższe lata, społeczeństwo niemieckie nie podziela tego optymizmu.

¹⁰ W. Streeck: *Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy*. Oxford University Press, New York 2009, s. 38-60.

łamywanie się pracodawców z porozumień zbiorowych poprzez uzupełnianie porozumienia zawierane z radami pracowniczymi, rozpowszechnienie się w sektorowych porozumieniach zbiorowych klauzul otwartych dla porozumień na szczeblu lokalnym, malejąca przynależność pracowników do związków zawodowych i przedsiębiorców – do organizacji pracodawców. W konsekwencji doszło do osłabienia tradycyjnych negocjacji zbiorowych, postępowało zróżnicowanie wynagrodzeń i pozostałych warunków zatrudnienia w związku z rosnącą decentralizacją ich ustalania. Rynek pracy stawał się więc bardziej elastyczny.

Powyższy proces został wzmocniony reformami Hartza z lat 2003-2005, koncentrującymi się na aktywizacji osób bezrobotnych, m.in. poprzez ograniczenie możliwości odmowy przyjęcia oferty pracy przez osobę bezrobotną, skrócenie okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych z 32 miesięcy do 12 miesięcy (dla osób powyżej 55 lat – do 18 miesięcy) oraz połączenie zabezpieczenia osób długotrwale bezrobotnych z pomocą społeczną w postaci jednego ujednoliconego zasiłku. Ograniczono też możliwości opuszczania zasobu pracy przed osiągnięciem wieku emerytalnego, który ponadto został podniesiony z 65 do 67 lat. Stworzono bodźce do podejmowania nawet nisko opłacanego zatrudnienia. Zmianom tym towarzyszyły reformy systemu opieki zdrowotnej, ubezpieczeń emerytalnych oraz podatkowego¹¹. Nastąpiło to przy w zasadzie niezmienionej łącznej prawnej ochronie zatrudnienia (EPL = 2,12 w latach 2004-2008), przy niewielkim wzroście ochrony zatrudnienia stałego i zmniejszeniu ochrony zatrudnienia na czas określony. W związku z reformami, a później także z pogarszającą się koniunkturą, stopniowo zmniejszała się skala napływu imigrantów do Niemiec, ale według dostępnych danych Eurostatu, do 2009 r. liczba imigrantów nadal była wyższa od liczby emigrantów, wyjątek stanowił rok 2008.

Do powyższych przeobrażeń na niemieckim rynku pracy można dołączyć działania państwa w okresie kryzysu. Złożyły się na nie głównie: redukcja liczby przepracowanych godzin (przed kryzysem często ponadwymiarowych), szersze wykorzystanie zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy¹², rozszerzenie programu szkoleń (na ten cel przeznaczono 1,12 bln euro), zwiększenie zatrudnienia w publicznych służbach zatrudnienia oraz pomyślne zastosowanie idei dialogu społecznego. Zwolnienia, jeżeli do nich dochodziło, dotyczyły głównie pracowników zatrudnianych za pośrednictwem agencji prac tymczasowych, czyli zatrudnienia niestabilnego. Programy na rzecz za-

¹¹ Szerzej na temat reform Hartza: D. Drechsler: *Unemployment and Labor Market Rigidities*. VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken 2007, s. 44-56.

¹² Było ono intensywnie popularyzowane przez rząd, wspomagane częściową rekompensatą obniżanych wynagrodzeń oraz składek na ubezpieczenie społeczne i dodatkami dla osób szkolących się w czasie wolnym. Skorzystało z niego ponad 1 mln osób.

trudnienia i zmiany polityki fiskalnej były przedmiotem dyskusji i porozumień, co sprzyjało utrzymaniu tempa wzrostu płac odpowiedniego do tempa wzrostu wydajności pracy i pokojowi społecznemu¹³.

Podsumowanie

Dla państw, które przystąpiły do UE w roku 2004 i 2007, był to pierwszy kryzys gospodarczy, z którym musiały się zmierzyć w nowych realiach. Okazał się on najbardziej dotkliwy dla rynków pracy Litwy, Łotwy i Estonii, choć odczuli go wszystkie nowe kraje członkowskie. Wśród krajów „starej” Unii najbardziej ucierpiały rynki pracy Hiszpanii i Irlandii. Kryzys zniweczył osiągnięcia wielu krajów w zakresie realizacji celów wyznaczonych przez Strategię Lizbońską, co było widoczne zwłaszcza w przypadku Estonii, Litwy i Słowenii.

Stan rynku pracy po kryzysie jest zawsze wynikiem kondycji całej gospodarki, jak i działań skierowanych bezpośrednio na rynek pracy. Obok Niemiec dobrze poradził sobie z kryzysem rynek pracy Austrii oraz Belgii i Holandii. Nieco gorzej w tych porównaniach wypadły kraje skandynawskie¹⁴. Dobra kondycja niemieckiego rynku pracy po kryzysie powinna być rozpatrywana jako skutek stopniowych długookresowych przeobrażeń, konsekwentnych reform oraz efektywnej polityki gospodarczej w dobie kryzysu. Przyniosły one poprawę parametrów rynku pracy w Niemczech w stosunku do sytuacji przed kryzysem, co stało się ewenementem w skali Unii. Stały się one jednym z krajów o najniższej stopie bezrobocia w UE (IV miejsce po Austrii, Holandii i Luksemburgu w 2010 r.). Działania podjęte w Niemczech w dobie kryzysu można obecnie oceniać jedynie z perspektywy krótkiego okresu i nie ma pewności, jakie będą ich skutki długookresowe. Wymagają one obserwacji i analiz.

Dane o zatrudnieniu i bezrobociu z I połowy 2011 r. wykazywały jeszcze cechy niestabilności, zdążyły się jedynie zarysować symptomy poprawy sytuacji na rynkach pracy większości europejskich gospodarek. Sytuacja w europejskich gospodarkach w I półroczu 2011 r. była nadal niejasna, zwłaszcza w związku z pogarszaniem się nastrojów konsumentów i inwestorów wobec

¹³ *Germany. A Job-centred Approach. Studies on Growth with Equity*. International Labour Organization. Geneva 2011, s. 3 i 42-43.

¹⁴ Można spotkać się z opinią, iż kraje skandynawskie mogą stanowić dla krajów UE wzorzec ze względu na wypełnianie kryteriów z Maastricht, co zasługuje na szczególne podkreślenie w dobie powszechnych problemów z dyscypliną finansów publicznych. Por. D. Filar: *Warto spojrzeć ku północy*. „Rzeczpospolita” z 17 czerwca 2011 r. i W. Anioł: *Kryzys finansowy w Europie – reperkusje dla polityki społecznej*. „Polityka Społeczna” 2011, nr 4. Jednak w okresie ostatniego kryzysu, ze względu na wzrost stopy bezrobocia, zwłaszcza w Danii, i spadek stopy zatrudnienia, szczególnie w Finlandii, w odniesieniu do zdolności radzenia sobie z problemami rynku pracy kraje te nieco pogorszyły swą pozycję.

piętrzących się problemów gospodarczych Grecji, Irlandii, Włoch, Portugalii, Hiszpanii i zapowiedzi dalszych problemów w sferze finansów publicznych.

THE EUROPEAN UNION LABOUR MARKETS AFTER THE GLOBAL CRISIS IN 2008-2009

Summary

Years 2008-2009 turned out to be a difficult test and experience for the global market. Its consequences are perceptible up until now. The impact of the economic crisis has been reflected in the GDP decrease of the majority of EU countries since 3rd quarter 2008, which resulted in growing unemployment rates. The crisis affected basic labour market parameters negatively especially in Latvia, Lithuania, Estonia, Spain and Ireland. In 2010 most of the countries recorded a positive GDP growth nevertheless the preponderating part had a higher annual average unemployment rate in comparison to the previous year. The only exception is Germany where labour market parameters improved after crisis.

Jarosław Wąsowicz

INTENSYWNOŚĆ ZATRUDNIENIOWA WZROSTU GOSPODARCZEGO W NOWYCH KRAJACH CZŁONKOWSKICH UE-10 W LATACH 2003-2011

Wprowadzenie

Wzrost gospodarczy jest kluczową determinantą pozytywnych tendencji w nowoczesnej gospodarce. Nie tylko dlatego, że może przyczynić się do powstawania nowych miejsc pracy i poprawy standardów życia ludności, ale także pozwala łatwiej rozwiązać szereg innych problemów, wchodzących w spektrum zainteresowań polityki gospodarczej poszczególnych krajów (np. łatwiejsze równoważenie budżetów narodowych poszczególnych państw, w związku z wyższymi przychodami budżetowymi z tytułu podatków w okresie dobrej koniunktury, większa częstotliwość strumieni pomiędzy poszczególnymi zasobami na rynku pracy – skrócenie się okresu trwania bezrobocia, mniejsze obciążenie budżetu państwa w związku z niektórymi transferami socjalnymi).

Relacje pomiędzy wzrostem gospodarczym i zatrudnieniem stały się przedmiotem szczególnej uwagi badaczy od momentu, kiedy Keynes zaproponował swój model wzrostu gospodarczego¹. Model keynesowski został stworzony w szczególności, aby wyjaśnić, w jaki sposób wzrost gospodarczy wpływa na zatrudnienie w poszczególnych fazach cyklu koniunkturalnego. W konsekwencji zatrudnienie zostało włączone do modelu jako zmienna endogeniczna.

W konstruowaniu modeli opartych na neoklasycznej myśli ekonomicznej zakłada się odmienny, w stosunku do keynesowskiego, przebieg procesów makroekonomicznych. Do większości modeli neoklasycznych zatrudnienie włącza się jako zmienną egzogeniczną². W jednym z takich modeli (w modelu Harroda) analizie poddano związki pomiędzy zatrudnieniem, inwestycjami i wzrostem gospodarczym. Badania Harroda odzwierciedlają dynamiczne ujęcie wpływu wzrostu zatrudnienia na wzrost gospodarczy poprzez zmia-

¹ M. Wolnicki, E. Kwiatkowski, R. Piasecki: *Jobless Growth: A New Challenge for the Transition Economy of Poland*. „International Journal of Social Economics” 2006, Vol. 33, No. 3, s. 193.

² Ibid.

ny dochodu i oszczędności³. Harrod wprowadził także do swoich rozważań koncepcję naturalnej stopy wzrostu gospodarczego, tj. stopy wzrostu w warunkach pełnego zatrudnienia oraz przy pełnym wykorzystaniu wydajności opartej na nowych technologiach w gospodarce. W takim przypadku naturalna stopa wzrostu gospodarczego stanowi sumę stóp zatrudnienia oraz wydajności⁴.

W jednej z prac prezentowana jest teza, według której w okresie poakcesyjnym w polskiej gospodarce osłabieniu ulegnie związek pomiędzy tempem wzrostu gospodarczego i dynamiką popytu na pracę⁵. Rosnąca, z relatywnie niskiego, początkowego poziomu, dynamika wydajności pracy w krajach transformacji, będąca przejawem zewnętrznej konwergencji gospodarczej, determinuje proces wzrostu płac realnych i tym samym zmniejszania się dysproporcji pomiędzy krajami UE w tym zakresie. W konsekwencji chłonność zatrudnieniowa wzrostu gospodarczego będzie zdeterminowana w szczególności relacją tempa wzrostu wydajności pracy i tempa wzrostu kosztów pracy, będących skutkiem konwergencji płac (przy założeniu niezmiennych kosztów pozapłacowych – klina podatkowego). Wydaje się, że szybsze tempo wzrostu płac realnych w stosunku do tempa wzrostu społecznej wydajności pracy może spowodować podwyższenie się granic bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego.

Celem artykułu jest wyjaśnienie związku pomiędzy zmianami tempa wzrostu gospodarczego i zmianami wielkości zatrudnienia, poprzez oszacowanie dynamicznych reakcji zatrudnienia na zmiany realnego PKB dla 10 krajów, które w 2004 r. przystąpiły do Unii Europejskiej (UE-10)⁶. W badaniu wykorzystano kwartalne, odsezonowane dane statystyczne, pochodzące z okresu: II kwartał 2003 – II kwartał 2011⁷. Zamierzeniem badawczym autora jest identyfikacja potencjalnego zróżnicowania relacji pomiędzy tymi zmiennymi w badanej grupie gospodarek, z uwzględnieniem kierunku i skali ich zmian, a także wyjaśnienie przyczyn tego zróżnicowania.

Dążąc do wyjaśnienia statystycznej relacji pomiędzy tempem wzrostu gospodarczego i zmianami poziomu zatrudnienia, analizie poddano materiał empiryczny, który pozwoli zweryfikować hipotezę badawczą odnoszącą się do dynamicznej reakcji zatrudnienia na zmiany tempa realnego PKB w badanej grupie krajów UE-10. Oczekuje się, że we wszystkich krajach poddanych

³ Ibid.

⁴ Ibid., s. 194.

⁵ Por.: A.B. Czyżewski: *Wzrost gospodarczy a popyt na pracę*. „Bank i Kredyt” 2002, nr 11-12, s. 12; A.B. Czyżewski: *Wpływ zwiększenia elastyczności rynku pracy na tworzenie nowych miejsc pracy*. W: *Jak tworzyć w Polsce nowe miejsca pracy*. Red. A. Noga. PWE, Warszawa 2003, s. 41-47.

⁶ UE-10: Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry.

⁷ Źródło danych: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/page/portal/statistics/search_database.

analizie reakcje zmian zatrudnienia na wprowadzone do modelu zaburzenie, w postaci wzrostu PKB o jedno odchylenie standardowe, będą dodatnie.

1. Empiryczne rezultaty badań nad intensywnością zatrudnieniową wzrostu gospodarczego – wybrane zagadnienia

We współczesnej gospodarce rynkowej wzrost gospodarczy jest warunkiem koniecznym, ale często niewystarczającym do wzrostu zatrudnienia. W tym kontekście, z punktu widzenia skali i trwałości zmian zatrudnienia, istotne są zagadnienia intensywności zatrudnieniowej wzrostu i związana z tym tzw. granica bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego. W badaniach empirycznych, eksponujących problematykę granic bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego w krajach europejskich, poszukuje się takiej stopy wzrostu, przy której zatrudnienie nie zmniejsza się⁸. W konsekwencji otrzymane przy takich założeniach wyniki oszacowań ekonometrycznych pozwalają stwierdzić, że przy niższej stopie wzrostu PKB w gospodarce pojawia się problem ujemnej dynamiki zmian liczby pracujących (bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy)⁹.

Badania nad intensywnością zatrudnieniową wzrostu gospodarczego, poza ustalonym powyżej zakresem przedmiotowym, koncentrują się także na identyfikacji kierunku, skali i trwałości dynamicznych reakcji zatrudnienia na zmiany tempa wzrostu PKB¹⁰. Analiza oszacowanych dla niemieckiej gospodarki narodowej funkcji odpowiedzi impulsowych wskazuje, że zaburzenia wzrostu PKB mają istotny wpływ na kształtowanie się stopy bezrobocia do piętnastego kwartału po wystąpieniu szoku PKB¹¹. Wyniki prezentowanych tu badań nie mogą stanowić bezpośredniego punktu odniesienia do sytuacji w gospodarce polskiej, ale wyznaczają praktyczny zakres możliwości badawczych.

W literaturze odnoszącej się do problematyki wzrostu gospodarczego niepowodującego wzrostu zatrudnienia wskazuje się trzy typowe przyczyny tego stanu: wzrost poziomu konwergencji gospodarczej, faktyczną redukcję nadza-

⁸ E. Kwiatkowski, S. Roszkowska, T. Tokarski: *Granice wzrostu bezzatrudnieniowego w Europie i krajach WNP*. „Ekonomista” 2004, nr 1, s. 50-51; M. Wolnicki, E. Kwiatkowski, R. Piasecki: *Op. cit.*, s. 192-206.

⁹ Zob. szerzej: C. Daseking, G. Jiang, V. Summers: *Republic of Poland: Selected Issues*, „IMF Staff Country Report” April 2000, No. 00/60. International Monetary Fund, Washington (wersja elektroniczna na www.imf.org), s. 65; A.B. Czyżewski: *Wzrost...*, *op. cit.*, s. 128 i nast.

¹⁰ Zob. np.: H.J. Schalk, G. Untied: *Wachstum und Arbeitslosigkeit: Empirische Befunde und wirtschaftspolitische Optionen für die Bundesrepublik Deutschland*. GEFRA unpublished reports and working papers, 2000 Bonn, cyt. za: J. Döpke: *The Employment Intensity of Growth in Europe*. „Kiel Working Paper”, January 2001, No. 1021, s. 4.

¹¹ *Ibid.*

trudnienia w transformujących się gospodarkach, wzrost mobilności i elastyczności na rynku pracy¹². Jedną z hipotez badawczych przyjętych w badaniach międzynarodowych odnosi się do możliwości wyjaśnienia wzrostu bezrobocia poprzez stan i tempo konwergencji gospodarczej¹³. Porównanie gospodarek o podobnej strukturze preferencji i technologii daje podstawę do konstatacji, że gospodarki charakteryzujące się niższym początkowym poziomem kapitału technicznego w przeliczeniu na 1 pracującego będą się rozwijać szybciej niż gospodarki posiadające wyższy poziom tego kapitału¹⁴. Taka sytuacja może powodować, że granice wzrostu bezzatrudnieniowego w krajach przechodzących konwergencję gospodarczą będą wyższe.

Wnioski z badań empirycznych dotyczących granic wzrostu bezzatrudnieniowego pokazują, że skala zróżnicowania stóp wzrostu, przy których zatrudnienie nie zmniejsza się w grupie gospodarek: UE, krajów transformacji z Europy Środkowej (przed akcesją do UE), republik nadbałtyckich (przed akcesją do UE) oraz krajów WNP, może być w pewnej mierze wyjaśniona poprzez konwergencję PKB per capita i wydajności pracy pomiędzy poszczególnymi grupami krajów¹⁵. W grupach krajów charakteryzujących się relatywnie niskimi stopami wzrostu wydajności pracy i relatywnie niskimi granicami wzrostu bezzatrudnieniowego występuje wyższy poziom PKB per capita i wydajności pracy. Reasumując, w krajach wysoko rozwiniętych, o wysokim dochodzie per capita, stosunkowo niewielka dynamika wzrostu gospodarczego uruchamia procesy tworzenia miejsc pracy.

Wyniki badań empirycznych wskazują na istnienie, w prawie wszystkich krajach europejskich (z wyjątkiem Włoch i Hiszpanii), silnej ujemnej korelacji pomiędzy wzrostem wydajności pracy i wzrostem zatrudnienia¹⁶.

W praktyce badań nad chłonnością zatrudnieniową wzrostu gospodarczego uwzględnia się także kategorię elastyczności poszczególnych rynków pracy. Chłonność zatrudnieniowa wzrostu gospodarczego jest zdeterminowana relacją kosztów pracy i kosztu kapitału przy uwzględnieniu ich produktywności. W warunkach wysokich kosztów pracy w stosunku do kosztu pozyskania kapitału przedsiębiorcy, kierując się rachunkiem ekonomicznym, mogą rezygnować z pracochłonnych metod wytwarzania i zastępować je mniej kosztownymi metodami kapitałochłonnymi. Jednym z podstawowych skutków makroekono-

¹² M. Wolnicki, E. Kwiatkowski, R. Piasecki: Op. cit., s. 195.

¹³ Zob. szerzej: R.J. Barro, X. Sala-i-Martin: *Convergence*, „Journal of Political Economy” 1992, Vol. 100(2), s. 223-25.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ E. Kwiatkowski, S. Roszkowska, T. Tokarski: *Granice wzrostu bezzatrudnieniowego w Europie i krajach WNP*. Key-Text, „Ekonomista” 2004, nr 1, s. 66-67.

¹⁶ Zob. szerzej: I. Dew-Becker, R.J. Gordon: *Europe's Employment Growth Revived after 1995 while Productivity Growth Slowed: Is It a Coincidence?* 15 April 2008, <http://www.voxeu.org>.

micznych tych procesów, potwierdzonym empirycznie, jest relatywnie wysoka dynamika wzrostu społecznej wydajności pracy (wzrost PKB w przeliczeniu na 1 pracującego) i towarzyszący jej niski wzrost lub spadek zatrudnienia¹⁷.

Analiza relacji pomiędzy wzrostem gospodarczym, kosztami pracy i popytem na pracę w krajach OECD pokazuje, że w warunkach konwergencji płac i potencjalnych wzrostów wydajności pracy w krajach transformacji gospodarczej może rozwinąć się tendencja zastępowania pracowników mniej wykwalifikowanych, o niższej wydajności pracy, pracownikami lepiej wykwalifikowanymi, zapewniającymi wyższą wydajność¹⁸. W rezultacie, w skali makroekonomicznej, tworzenie nowych miejsc pracy, przy jednoczesnej likwidacji istniejących miejsc pracy, zajmowanych przez pracowników o niższych kwalifikacjach, może de facto prowadzić do spadku zatrudnienia.

Jako kontrargument dla przedstawionych powyżej zależności, warto wskazać wyniki innych badań dotyczących relacji pomiędzy elastycznością rynku pracy (reprezentowaną m.in. przez niektóre komponenty klina podatkowego, stopę kompensacji itp.) i chłonnością zatrudnieniową wzrostu gospodarczego, przeprowadzonych na łącznej próbie 35 wybranych krajów: UE-15, krajów transformacji Europy Środkowej, republik nadbałtyckich i krajów WNP¹⁹. Kształtowanie się głównych składników charakteryzujących elastyczność rynków pracy w poszczególnych grupach krajów nie pozwala na jednoznaczny weryfikację hipotezy, według której im wyższy jest stopień elastyczności rynku pracy, tym niższe są granice wzrostu bezzatrudnieniowego i niższe stopy bezrobocia. Jak stwierdzają autorzy cytowanej pracy, istnieją pewne wskaźniki potwierdzające ową hipotezę, jak i takie, które ją falsyfikują²⁰.

Wiele uwagi w empirycznych pracach naukowych poświęcono współczynnikowi Okuna²¹, odzwierciedlającemu relacje pomiędzy wzrostem gospodarczym i zmianami wielkości zatrudnienia. Kształtowanie się poziomu tego współczynnika jest zdeterminowane zmianami realnej stopy wzrostu gospodarczego przy danej stopie bezrobocia. Kluczowe w tym przypadku są odchylenia faktycznej stopy bezrobocia od stopy bezrobocia równowagi. Formuła szacowania współczynnika zmierza do kwantyfikacji straty w PKB na skutek

¹⁷ Wyniki badań empirycznych w przedmiotowym zakresie są zawarte m.in. w pracy: D. Kotlorz: *Przeobrażenia struktur zatrudnienia w Polsce w okresie transformacji. Wybrane problemy*. Wydawnictwo Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej, Katowice 2004, s. 30-49.

¹⁸ M. Góra, A. Radziwiłł, A. Sowa, M. Walewski: *Tax Wedge and Skills: Case of Poland in International Perspective*. CASE Reports, No. 64, Warsaw 2006, s. 7-8; A.B. Czyżewski: *Wpływ...*, op. cit., s. 41-47.

¹⁹ Zob. szerzej: E. Kwiatkowski et al.: *Granice wzrostu...*, op. cit., s. 58-67.

²⁰ Ibid.

²¹ Zob. np.: J. Döpke: Op. cit., s. 3-27; S. Kapsos: *The Employment Intensity of Growth: Trends and Macroeconomic Determinants*. ILO „Employment Strategy Papers” 2005, No. 12, s. 2-29; J. Lee: *The Robustness of Okun's Law: Evidence from OECD Countries*. „Journal of Macroeconomics” 2000, Vol. 22, s. 331-356.

odchylen stopy bezrobocia od jej poziomu w stanie równowagi. Bezrobocie zostało uwzględnione w tym przypadku jako zmienna egzogeniczna, a wzrost gospodarczy jako zmienna zależna. W badaniach empirycznych dotyczących związku pomiędzy wzrostem PKB i sytuacją na rynku pracy w gospodarkach europejskich przyjmuje się także odwrotny kierunek zależności (zmiany stopy wzrostu gospodarczego mogą wyjaśniać zmienność stóp zatrudnienia i bezrobocia)²².

Wyniki wybranych badań empirycznych dotyczących wpływu wzrostu gospodarczego na sytuację na rynku pracy w grupie krajów OECD mogą prowadzić do kilku istotnych wniosków w tym zakresie. Po pierwsze, relacja pomiędzy wzrostem gospodarczym i popytem na pracę nie jest stabilna w czasie, ale wpływ wzrostu na sytuację na rynku pracy jest zagadnieniem aktualnym²³. Chłonność zatrudnieniowa wzrostu gospodarczego w grupie krajów OECD pod koniec XX w. była większa niż w latach 60. Jednocześnie istotnie zwiększyła się rola wzrostu osiąganego przez partnerów zagranicznych, jako determinanty kształtowania się poziomu zatrudnienia wewnątrz danej gospodarki²⁴. Po drugie, współczynnik Okuna jest istotnie zróżnicowany w obrębie grupy badanych gospodarek. Po trzecie, co wynika ze specyfiki kategorii PKB potencjalnego, wartość współczynnika jest ściśle uzależniona od przyjętej metody szacowania luki PKB (odchylenia realnej stopy PKB od stopy potencjalnego PKB)²⁵.

2. Analiza dynamicznej reakcji zmian zatrudnienia na zmiany realnego PKB w krajach UE-10 w latach 2003-2011

Długość przyjętego okresu badawczego w pracy jest podporządkowana głównemu zamierzeniu badawczemu, sprowadzającemu się do identyfikacji związku pomiędzy wzrostem gospodarczym i zatrudnieniem w 10 gospodarkach narodowych, które w 2004 r. przystąpiły do Unii Europejskiej. W naszym przypadku szacowanie modeli VAR wymaga zastosowania szeregów czasowych zestawionych z przyrostów określonych zmiennych. W rezultacie szereg czasowy zmiennych rozpoczyna się de facto od II kwartału 2004r.²⁶. Cały okres badawczy obejmuje lata, w których we wszystkich badanych gospodarkach występowały zarówno pozytywne efekty makroekonomiczne

²² Zob. np. J. Döpke: Op. cit., s. 3.

²³ J. Lee: Op. cit., s. 331-356.

²⁴ D. Baker, J. Schmitt: *The Macroeconomic Roots of High Unemployment: The Impact of Foreign Growth*. Economic Policy Institute, Washington, June 1999 (wersja elektroniczna na <http://www.epinet.org>), s. 1-23.

²⁵ Ibid.

²⁶ Dla przyrostów rocznych.

(przed- i poakcesyjne), jak i negatywne skutki globalnego spowolnienia gospodarczego (2008-2009). W związku z wyborem tak zróżnicowanego, pod względem kształtowania się sytuacji makroekonomicznej, okresu badawczego oczekuje się uzyskania wiarygodnego obrazu dynamicznych reakcji zatrudnienia na zmiany tempa realnego PKB w krajach UE-10.

W badaniu wykorzystano modele wektorowej autoregresji (VAR). Zredukowana postać modelu VAR jest następująca:

$$Y_t = A_0 D_t + \sum_{i=1}^k A_i Y_{t-i} + \varepsilon_t,$$

gdzie:

$Y_t = [Y_{t1}, Y_{t2}, \dots, Y_{tk}]^T$ – wektor zmiennych endogenicznych,

A_0 – macierz parametrów przy zmiennych deterministycznych,

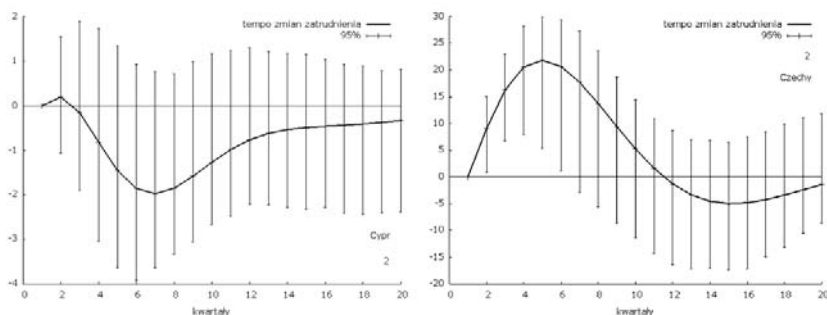
D_t – wektor zmiennych deterministycznych (trend, stała),

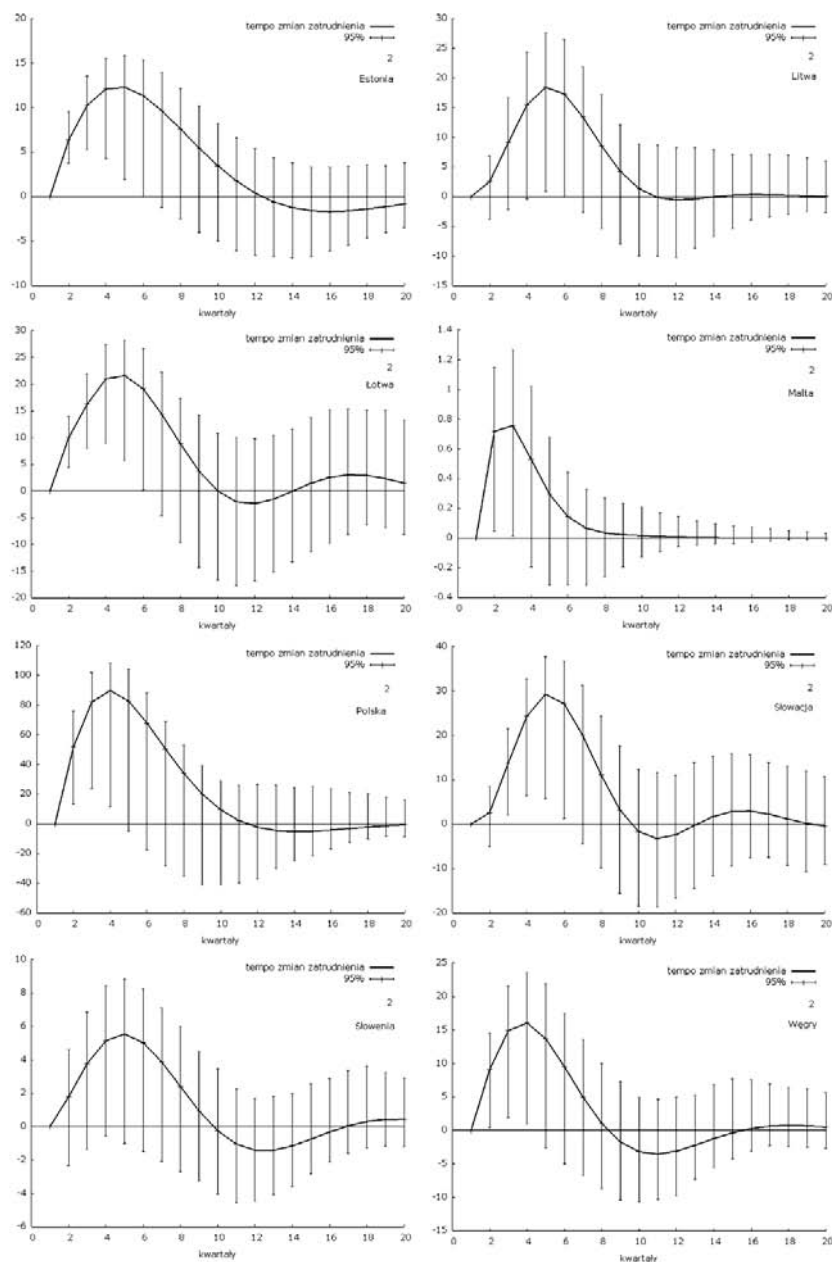
A_k – macierz parametrów przy k -tych opóźnionych zmiennych endogenicznych,

ε_t – wektor składników losowych (założenie o białoszumowości).

Modele VAR oraz pochodzące z nich dynamiczne reakcje zmian zatrudnienia na zaburzenie tempa wzrostu PKB dla grupy krajów UE-10 estymowano w oparciu o szeregi przyrostów obydwu zmiennych, zintegrowanych stopnia – 1. Do oceny integracji szeregów czasowych wykorzystano test ADF. Modele i funkcje odpowiedzi impulsowych, dla całej badanej grupy krajów, uwzględniają dwa opóźnienia czasowe.

Na rys. 1 przedstawiono oszacowane na podstawie modelu VAR drugiego rzędu reakcje zmian zatrudnienia na wprowadzony do modelu impuls, w postaci wzrostu realnego PKB o jedno odchylenie standardowe rozkładu przyrostów tej zmiennej. Dla poszczególnych krajów UE-10 wielkości impulsów PKB (wyrażonych w p.p.) wyniosły: Cypr – 1,36, Czechy – 1,08, Estonia – 2,65, Litwa – 3,5, Łotwa – 2,54, Malta – 1,82, Polska – 1,4, Słowacja – 2,24, Słowenia – 1,48, Węgry – 1,00.





Rys. 1. Funkcje odpowiedzi impulsowych zmian zatrudnienia na wzrost realnego PKB w krajach UE-10 w okresie: II kwartał 2003 – II kwartał 2011 (wszystkie funkcje pochodzą z procesu VAR drugiego rzędu)

Źródło: Oszacowanie na podstawie danych: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Jak wskazują oszacowania (patrz rys. 1), w 9 spośród 10 badanych krajów w latach 2003-2011 reakcje tempa zmian zatrudnienia na wzrost realnego PKB były dodatnie. Jedynie w gospodarce narodowej Cypru reakcja zatrudnienia na przyrosty PKB była ujemna. W tym ostatnim przypadku próby zwiększenia rzędu opóźnienia w procesie VAR nie przyniosły oczekiwanego rezultatu w postaci pozytywnej reakcji zatrudnienia na wzrost PKB. Postawioną we wstępie pracy hipotezę badawczą zweryfikowano zatem pozytywnie jedynie w odniesieniu do grupy 9 krajów: Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii, Węgier. We wszystkich tych krajach, maksimum wzrostu tempa zatrudnienia przypada na IV i V kwartał po wystąpieniu wzrostu stopy PKB. Relatywnie najszybsza reakcja zatrudnienia na zmiany PKB, w badanym okresie, występuje na Malcie. W przypadku dwóch gospodarek, tj. Cypru i Słowenii, istnieje problem statystycznej istotności uzyskanych rezultatów badawczych, toteż ich interpretacja nie powinna być jednoznaczna.

Wydaje się, że problem spadku tempa zatrudnienia w warunkach wzrostu PKB w gospodarce Cypru, w badanym okresie, można w pewnej mierze wyjaśnić relacją PKB per capita oraz poziomu i dynamiki zmian wydajności pracy. W latach 2003-2009 gospodarka Cypru charakteryzowała się systematycznym wzrostem wydajności pracy, oszacowanej według standardu PPS, w relacji do średniej krajów UE-27 (z 82% w 2003 r. do ponad 90% w 2010 r.)²⁷. W badanej grupie krajów wyższym poziomem wydajności pracy w 2010 r., w stosunku do gospodarki Cypru, charakteryzowała się jedynie gospodarka Malty (91,5% w stosunku do średniej UE-27). Jednak należy podkreślić, że Malta w całym badanym okresie (2003-2010) odnotowała spadek wydajności pracy (z 93% w 2003 r.). W latach 2006-2007 gospodarka Malty odnotowała największe, spośród krajów UE-10 w badanym okresie, spadki wydajności pracy (w 2006 r. do poziomu 89,8% średniej UE-27, a w 2007 r. do poziomu 88,6%).

W latach 2003-2011 w grupie krajów UE-10 Cypr charakteryzował się najwyższym poziomem PKB per capita, co w połączeniu z wysokim przeciętnym poziomem wydajności pracy (w odniesieniu do średniej UE) oraz rosnącą jej dynamiką może wyjaśniać ujemną reakcję zmian zatrudnienia na wzrostowy impuls realnego PKB. W 2005 r. PKB per capita Cypru stanowił ok. 91% średniej UE-27, a w 2010 r. zrównał się ze średnią dla UE-27²⁸. W tym samym okresie PKB per capita Polski wzrósł z poziomu 51% do poziomu 63% średniej UE-27. W rezultacie tych zmian Polska wyprzedziła w rankingu krajów UE-27 pod tym względem tylko jeden kraj – Litwę, zajmując tym samym piątą pozycję w rankingu od końca (w 2005 r. była to czwarta pozycja od końca). W relacji do średniej wydajności pracy w UE-27, gospodarka Polski

²⁷ Dane pochodzą z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

²⁸ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, <http://www.stat.gov.pl>.

także poprawiła swój wynik (z poziomu ok. 60% w 2003 r. do ok. 65% średniej dla UE-27 w 2011 r.)²⁹. W całym badanym okresie wydajność pracy przypadająca na 1 zatrudnionego w gospodarce wzrosła najszybciej na Słowacji (o ok. 35%), a najmniej na Malcie (o 6,2%).

Podsumowanie

Wydaje się, że pozytywne reakcje zatrudnienia na impulsy wzrostu PKB we wskazanych krajach z grupy UE-10 są zdeterminowane pozytywnymi efektami przed- i poakcesyjnymi, takimi jak np. wykorzystanie funduszy unijnych, wzrost skali wymiany zagranicznej w ramach wolnego rynku, proces migracyjny do krajów tzw. starej Europy i związana z tym względna poprawa sytuacji na rynkach krajów wysyłających. W warunkach zmniejszającego się jednak dystansu pomiędzy tempem wzrostu i poziomem wydajności pracy w nowych krajach członkowskich UE-10 i średnią dla UE-27, przy jednoczesnej konwergencji płac, mogą obniżyć się granice wzrostu bezzatrudnieniowego w nowych krajach członkowskich.

THE EMPLOYMENT INTENSITY OF GROWTH IN THE EU-10 NEW MEMBER COUNTRIES IN YEARS 2003-2011

Summary

In this paper, focused on EU-10 new-member countries, we discuss and investigate the relationship between the variables – real GDP growth rate and changes in labour demand. In order to better investigate the pre- and post-accession period the author presents a review of the theoretical and empirical literature on the relationship between GDP growth and labour demand. To provide evidence on the dynamic interactions between growth and employment the author have estimated a vector autoregressive model (VAR) including the both variables. The impulse response analysis reveals that a shock to real GDP growth has significant effects on the changes in labour demand between the fourth and fifth quarter after the impulse in the following countries: Czech Republic, Estonia, Lithuania, Latvia, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia, Hungary.

²⁹ Ibid.

WPROWADZENIE EURO A REFORMY RYNKU PRACY W ASPEKcie ŁAGODZENIA SKUTKÓW SZOKÓW ASYMETRYCZNYCH

Wstęp

Kryzys zadłużenia w Grecji oraz jego rozprzestrzenianie się na inne kraje strefy euro wzbudziły obawy o dalszą stabilność tego ugrupowania oraz przyszłość wspólnej waluty. Do chwili obecnej nie stworzono bowiem mechanizmu, który byłby w stanie skutecznie przeciwdziałać skutkom szoków asymetrycznych dotyczących w sposób nierównomierny poszczególne kraje, regiony czy branże.

Celem opracowania jest przedstawienie wagi reform rynków pracy dla stabilności strefy euro. Hipoteza opracowania jest następująca: wprowadzenie euro nie stanowi istotnego bodźca do wprowadzenia reform rynków pracy, a zróżnicowanie modeli rynków pracy w krajach członkowskich unii walutowej przy braku efektywnej koordynacji polityki rynków pracy stanowi poważne źródło szoków asymetrycznych. Przy braku dotychczas skutecznych innych mechanizmów dostosowawczych może to prowadzić do dywergencji wielkości realnych, co stanowi poważne zagrożenie dla stabilności unii walutowej.

1. Szoki asymetryczne a mechanizmy dostosowawcze

Koszt wynikający z utraty suwerenności polityki pieniężnej i kursowej po wstąpieniu do unii walutowej wzrasta w sytuacji większej podatności danego kraju na negatywne szoki asymetryczne. Są to zakłócenia procesów gospodarczych mające różny wpływ na podstawowe kategorie realne, tj. poziom produkcji, zatrudnienia, stopę bezrobocia w krajach członkowskich unii monetarnej¹. Podstawowy podział szoków ze względu na ich źródło obejmuje szoki popytowe i podażowe², innym kryterium może być czas trwania szoku, przy czym wyróżnia się szoki trwałe i przejściowe. Ze względu na źródło pochodzenia zakłócenia wyróżnia się zewnętrzne (spoza strefy) oraz wewnętrzne szoki asymetryczne.

¹ J. Borowski: *Podatność Polski na szoki asymetryczne a proces akcesji do Unii Gospodarczo-Walutowej*. „Bank i Kredyt”, listopad-grudzień 2001, s. 192.

² Szoki popytowe są wywołane zmianami w poziomie globalnego popytu, podażowe z kolei – zmianami w poziomie globalnej podaży.

Jest wiele przyczyn szoków popytowych i podażowych³, w tym następujące czynniki, głównie podażowe, są ściśle związane z uwarunkowaniami rynków pracy:

- średnio- i długookresowe tendencje demograficzne, które są w odmienny sposób neutralizowane w poszczególnych krajach członkowskich z powodu zróżnicowanej elastyczności rynków pracy oraz stopnia międzynarodowej mobilności siły roboczej,
- szoki płacowe, których wpływ na zmienne realne jest ściśle uzależniony od rodzaju instytucji rynku pracy w poszczególnych krajach członkowskich.

Według teorii optymalnych obszarów walutowych (OCA), kraje tworzące obszar wspólnej waluty powinny dysponować skutecznymi mechanizmami zdolnymi do wystarczającej absorpcji szoków asymetrycznych. Te mechanizmy zazwyczaj dzieli się na dwie kategorie⁴:

- mechanizmy rynkowe, w tym głównie międzynarodową mobilność kapitału, międzynarodową mobilność siły roboczej oraz większą elastyczność płac i cen,
- mechanizmy instytucjonalne, głównie ponadnarodowe transfery fiskalne, krajowa polityka fiskalna itp.

Powierzenie polityki monetarnej Europejskiemu Bankowi Centralnemu, przy jednocześnie zdecentralizowanym systemie polityki fiskalnej oraz ograniczonych możliwościach wykorzystania instrumentów tej polityki ze względu na istniejące reguły fiskalne, stanowi istotne ograniczenie dla możliwości niesymetrycznej reakcji władz publicznych w celu przeciwdziałania konsekwencjom szoków asymetrycznych. Dodatkowo niewielkie rozmiary wspólnego budżetu Unii Europejskiej (ok. 1% dochodu narodowego brutto wszystkich krajów UE), fakt, że nie przewidziano w jego ramach funkcji stabilizacyjnej, oraz brak perspektyw utworzenia unii politycznej powodują, że w ramach unii walutowej nie ma instrumentów przeciwdziałania specyficznym szokom. Dostosowania za pomocą funkcjonowania rynków kapitałowych w strefie euro są również ograniczone⁵. Oczekiwano, że wprowadzenie wspólnej waluty uruchomi rynkowe mechanizmy dostosowawcze w postaci reform strukturalnych,

³ Zob. szerzej: J. Borowski. Op. cit., s. 192.

⁴ Zob. Przykładowo: A. Belke, F. Baumgartner: *Stabilisation Tools in Case of Asymmetric Shocks In EMU*. 8th Spring Meeting of Young Economists, Leuven, Belgium 3-5 April 2003.

⁵ H. Zemanek: *Asymmetric International Risk Sharing in the Euro Area*, http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/event/Conferences/conf_nd/2010-11-18-Fifth-Workshop-MacroeconomicsandBusinessCycle/work-makro5-zemanek-h.pdf [18.11.2010].

w tym głównie rynków pracy, w kierunku zwiększenia ich elastyczności⁶. Jak wskazują liczni autorzy, od początku strefa euro nie spełnia też innych warunków wskazywanych w ramach teorii optymalnych obszarów walutowych jako koniecznych do niezakłóconego funkcjonowania unii walutowej⁷.

2. Wprowadzenie euro a reformy rynków pracy – kontrowersje teoretyczne, wnioski empiryczne

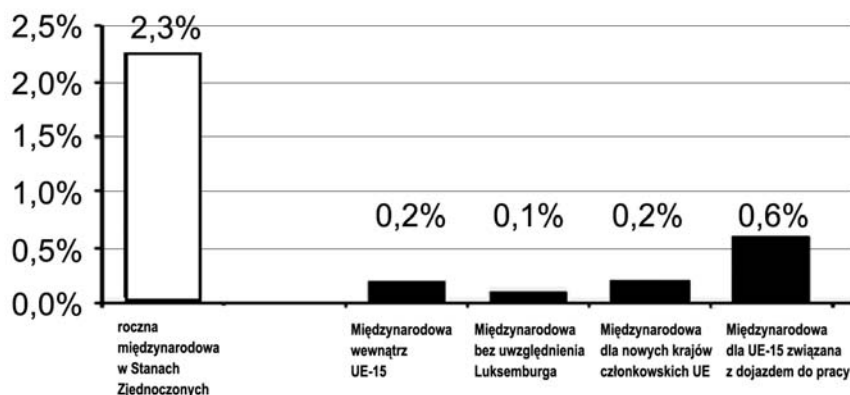
W wielu opracowaniach teoretycznych wskazuje się na argumenty za i przeciw zwiększeniu bodźców do przeprowadzenia reform rynku pracy⁸ w ramach unii walutowej. Reforma rynków pracy jako najistotniejsza część reform strukturalnych jest konieczna, ponieważ nie istnieje alternatywa – w ramach unii walutowej nie ma już możliwości wykorzystywania na poziomie krajów członkowskich instrumentów polityki pieniężnej (w tym dostosowania nominalnego kursu walutowego) w reakcji na wystąpienie szoków asymetrycznych, stąd presja na podjęcie reform strukturalnych w celu wsparcia rynkowych mechanizmów przeciwdziałania tego typu szokom. Dodatkowo przy braku znaczących przepływów siły roboczej i braku tendencji do zwiększania mobilności (zob. rys. 1) reformy miałyby przyczynić się do większej elastyczności płac i cen do zmian w poziomie popytu i podaży. Brak elastyczności rynku pracy w ramach unii walutowej może być więc bardziej kosztowny niż poza nią – przy braku innych instrumentów dostosowawczych do negatywnych szoków makroekonomicznych⁹.

⁶ Pojęcie „elastyczności rynków pracy” jest różnie definiowane. W opracowaniu przyjęto dwie najczęściej stosowane komplementarne koncepcje. Pierwsza oznacza szybkie przemieszczanie się siły roboczej pomiędzy branżami przemysłu, mobilność zawodową lub regionalną, co powoduje, że wszelkie zakłócenia na rynku pracy mają charakter krótkookresowy. Druga koncepcja elastyczności jest związana z czynnikami instytucjonalnymi, które determinują poziom strukturalnego bezrobocia. Elastyczność w tym ujęciu oznacza wysoką stopę zatrudnienia oraz niską stopę bezrobocia strukturalnego. Zob. szerzej: HM Treasury: *EMU and Labour market flexibility*. EMU study, 2003, <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2003/06/09/labour1.pdf>, s. 1.

⁷ Na ten temat istnieje bardzo bogata literatura, począwszy od opracowań będących filarem tej teorii np.: R. Mundell: *A Theory of Optimum Currency Areas*. „The American Economic Review” 1961, Vol. 54, s. 657-664 poprzez literaturę odnoszącą się do kontrowersji wokół spełniania przez strefę euro warunków optymalnego obszaru walutowego – przykładowo: F.P. Mongelli: „New” Views on the Optimum Currency Area Theory: *What is EMU Telling Us?* „ECB Working Paper Series”, No. 138, <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp138.pdf>, European Central Bank, 2008; *One Monetary Policy and Many Fiscal Policies: Ensuring a Smooth Functioning of the EMU*. „ECB Monthly Bulletin” July 2008, s. 65-78, <http://www.ecb.int/pub/pdf/mobu/mb200807en.pdf>

⁸ Zob. przykładowo: R. Duval, J. Elmeskov: *The Effects of EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets*. „OECD Economics Department Working Papers” 25 July 2005, No. 438, s. 9-10.

⁹ HM Treasury: Op. cit., s. 1.



Rys. 1. Mobilność międzynarodowa/międzystanowa siły roboczej w ciągu roku jako % populacji w wieku produkcyjnym w latach 2000-2005

Źródło: *Geographic Mobility in the European Union*. April 2008, EC, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

Dodatkowym argumentem w ramach UGW jest ograniczona autonomia prowadzenia polityki fiskalnej i wynikających możliwości i wykorzystania tej polityki do stabilizacji szoków ze względu na postanowienia zawarte w ramach Paktu Stabilizacji i Wzrostu – szczególnie kraje, w których ujawnił się kryzys zadłużenia, nie dysponują odpowiednim polem manewru w prowadzeniu polityki fiskalnej.

Z drugiej strony wprowadzenie euro osłabia motywację do reform rynków pracy w przypadku braku koordynacji – kraj może wprowadzić reformy strukturalne mające na celu redukcję bezrobocia strukturalnego, ale nie doprowadzi to do uzyskania korzyści w postaci niższej stopy procentowej, co byłoby możliwe w przypadku prowadzenia niezależnej polityki monetarnej. Europejski Bank Centralny nie reaguje bowiem na wyniki w poszczególnych krajach członkowskich strefy euro, lecz podejmuje decyzje na podstawie poziomu inflacji w całej strefie euro.

Zwiększona mobilność kapitału – ze względu na zmniejszenie kosztów tej mobilności w sposób zarówno bezpośredni, jak i pośredni spowodowane wprowadzeniem wspólnej waluty – wpływając na redukcję kosztów handlu towarami i usługami, może przyczynić się do wzmocnienia tendencji do zaangażowania niektórych krajów unii walutowej w grę polegającą na wprowadzeniu konkurencyjnych reform strukturalnych w celu przyciągnięcia kapitału zagranicznego¹⁰.

¹⁰ Ibid., s. 10.

Kolejny argument za zmniejszeniem bodźców do reform mówi, że koszty poniesione w początkowych latach reform mogą być wyższe w ramach unii walutowej niż poza nią, tym bardziej że występują restrykcje odnośnie wykorzystania polityki fiskalnej. Reformy strukturalne zwiększają bowiem możliwości produkcyjne, jednak bez adekwatnego zwiększenia popytu globalnego koniecznego do pełnego ich wykorzystania. W kraju o niezależnej polityce monetarnej niższa stopa procentowa i deprecjacja waluty krajowej doprowadziłyby w tym przypadku do wzrostu zagregowanego popytu. W ramach unii walutowej główny mechanizm pobudzania popytu (*crowding in*) działa poprzez obniżenie realnego kursu walutowego na skutek przedłużonego okresu stagnacji i towarzyszącej jej niskiej inflacji. W tym kontekście początkowe koszty reform strukturalnych wzrastają po wejściu do unii walutowej dużych i zamkniętych gospodarek¹¹.

W badaniu przeprowadzonym przez OECD¹² przeanalizowano proces reform rynków pracy w okresie 1999-2004 z podziałem na kraje należące do UGW oraz kraje spoza tej grupy. Syntetyczny wskaźnik reform o maksymalnej wartości 30 uzyskano z 44 możliwych indywidualnych kategorii mieszczących się w 7 szerokich obszarach polityki¹³:

- aktywna polityka rynku pracy (ALMPs),
- podatki i składki na ubezpieczenia społeczne,
- prawodawstwo ochrony zatrudnienia (EPL),
- system zasiłków dla bezrobotnych,
- sposób negocjacji płac oraz relacji przemysłowych,
- elastyczność czasu pracy oraz pracy w niepełnym wymiarze godzin,
- system emerytalny oraz system wcześniejszych emerytur.

Okres analizy został podzielony na 2 okresy: 1994-1998 oraz 1999-2004.

Zagregowany wpływ wprowadzenia euro na sposób funkcjonowania rynków pracy w Europie trudno jednoznacznie ocenić, zarówno na gruncie teorii, jak również w analizach empirycznych¹⁴. Wiele czynników egzogenicznych, w tym głównie niepewność i niestabilność międzynarodowego systemu finansowego, wpływa zarówno na skalę presji do uelastycznienia gospodarek krajów członkowskich, jak również na zdolność do reakcji na tę presję. Analiza

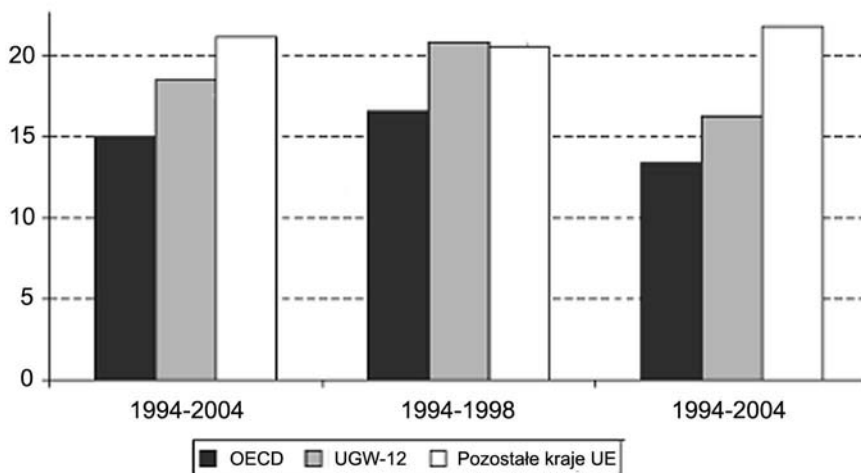
¹¹ Ibid., s. 11. Mechanizm ten nie działa przy założeniu występowania racjonalnych oczekiwań podmiotów gospodarczych – gospodarstw domowych i firm, które w reformach strukturalnych upatrują szansę na wzrost odpowiednio ich permanentnych dochodów i produkcji.

¹² N. Brandt, J.M. Burniaux, R. Duval: *Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms*, „OECD Economics Department Working Papers” No. 429, OECD, Paris 2005.

¹³ Ibid.

¹⁴ V. Monastiriotis, S. Zartaloudis: *Beyond the Crisis: EMU and Labour Market Reform Pressures in Good and Bad Times*. London School of Economics „Europe in Question”, „Discussion Paper Series” June 2010, No. 23, s. 38.

empiryczna wskazuje na spadek intensywności procesu deregulacji rynków pracy po wprowadzeniu wspólnej waluty (zob. rys. 2).



Rys. 2. Intensywność reform w krajach OECD, krajach UGW-12 oraz pozostałych krajach UE ogółem w latach 1994-2004, w okresie przed wprowadzeniem euro oraz 5 lat po wprowadzeniu wspólnej waluty

Źródło: R. Duval, J. Elmeskov: Op. cit., s. 17.

Na podstawie badań empirycznych można stwierdzić, że małe kraje strefy euro wykazują się przeciętnie wyższą elastycznością rynków pracy niż kraje o dużych rozmiarach¹⁵. Potwierdza to rozważania teoretyczne, że małe kraje wykorzystują elastyczność rynków pracy w celu ochrony przed skutkami zastosowanej polityki monetarnej dostosowanej do potrzeb dużych krajów członkowskich unii walutowej. Wykorzystują więc elastyczność rynku pracy jako substytut utraconych instrumentów polityki monetarnej, stąd wahania w poziomie krajowej inflacji i bezrobocia stanowią ważne determinanty. Rosnący stopień synchronizacji cykli koniunkturalnych w ramach unii walutowej w tym ujęciu zmniejsza zapotrzebowanie na dodatkowe zwiększanie elastyczności rynków pracy¹⁶.

Jest wiele mechanizmów, poprzez które istnienie unii monetarnej w Europie może wpływać na poziom bezrobocia, szczególnie poprzez stwarzanie

¹⁵ Model Barro-Gordona – zob. H. Zemanek: *Country Size and Labor Market Flexibility in the European Monetary Union: Why Small Countries Have more Flexible Labor Markets*. Munich Personal RePEc Archive, 27.07.2009.

¹⁶ Ibid.

politycznych bodźców do reform rynków pracy¹⁷. Efekt netto wprowadzenia wspólnej waluty na reformy rynków pracy nie jest jednak jednoznaczny¹⁸. Reforma rynku pracy jest bardziej politycznie wykonalna i prawdopodobnie bardziej efektywna w obniżaniu stopy bezrobocia, jeżeli towarzyszy jej odpowiednia polityka monetarna. W tym kontekście bodźce do przeprowadzenia reform mogą być silniejsze poza unią niż wewnątrz jej. Zdaniem L. Calmforsa¹⁹ przyłączenie się do unii monetarnej może osłabić bodźce do przeprowadzania reform rynku pracy, co wynika z założenia o braku koordynacji tych reform pomiędzy krajami członkowskimi. Według autora można argumentować, że wspólna polityka monetarna wzmacnia bodźce do centralizacji polityki zatrudnienia, choćby z tego powodu, że wpływ na zagregowany poziom inflacji jest wtedy w ten sposób internalizowany. Wspólna polityka monetarna może być wykorzystywana do ułatwiania reform, jeżeli występuje koordynacja w tej kwestii pomiędzy krajami członkowskimi. Jednak w najbliższej przyszłości trudno oczekiwać takiej centralizacji polityk rynku pracy – instytucje rynku pracy należą do wyłącznych kompetencji narodowych decydentów. Nie jest pewne, poza modelem, czy taka centralizacja rzeczywiście przynosiłaby korzyści – niepewność odnośnie optymalnego zestawu narzędzi zwalczania bezrobocia w poszczególnych krajach stanowi argument do zezwolenia na eksperymentowanie przez nie na różne sposoby. Różnice relatywnej istotności asymetrycznych czy symetrycznych szoków dla poszczególnych krajów członkowskich oraz zróżnicowany wpływ wspólnej polityki monetarnej mogą również posłużyć jako wytłumaczenie, dlaczego potrzeba przeprowadzenia reform rynków pracy może tak bardzo różnić się dla poszczególnych krajów unii monetarnej.

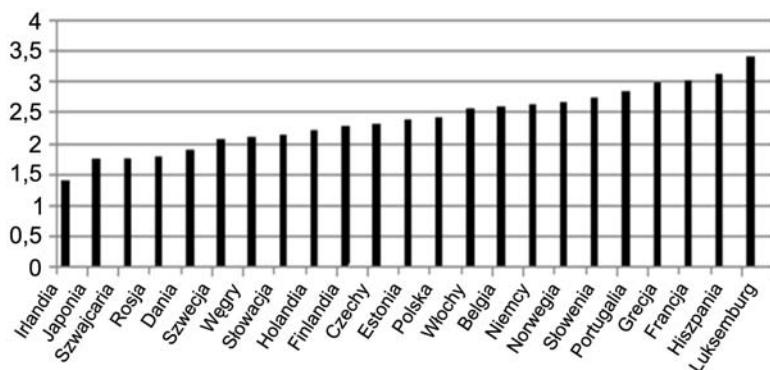
Dane empiryczne wykazują znaczną heterogeniczność pomiędzy poszczególnymi krajami UE w kwestii zarówno rodzaju występujących w nich instytucji rynków pracy, jak również wskaźników charakteryzujących wynik funkcjonowania rynków pracy w poszczególnych krajach tego obszaru²⁰. Heterogeniczność wyraża się w zróżnicowaniu wskaźników transferów społecznych oraz regulacji (zob. przykładowo rys. 3).

¹⁷ L. Calmfors: *Unemployment, Labour-market Reform and Monetary Union*, April 1998, http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase_Content/WP/WP-CESifo_Working_Papers/wp-ces-1998/WP173.PDF

¹⁸ Ibid., s.28.

¹⁹ Ibid.

²⁰ G. Bertola, T. Boeri: *EMU Labour Market Two Years On: Microeconomic Tensions and Institutional Evolution*, April 2001, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.20.9463&rep=rep1&type=pdf>.



Rys. 3. Indeks ochrony zatrudnienia w krajach OECD i innych wybranych krajach w 2008 r. (minimalna wartość = 0, maksymalna = 6)*

* Jest to średnia ważona z trzech wskaźników: indeksu ochrony pracowników na czas nieokreślony przeciwko zwolnieniom, indeksu regulacji czasowych form zatrudnienia, indeksu specyficznych wymagań dla zwolnień grupowych.

Źródło: www.oecd.org/employment/protection

3. Zalecenia MFW odnośnie reform rynków pracy w strefie euro

MFW zaleca kompleksowe podejście do reform rynków pracy, a szczególnie wykorzystanie efektów synergii wynikających z reform tych rynków w powiązaniu z reformami w sektorze usług²¹. Konieczne reformy powinny obejmować zmniejszenie regulacji na rynkach pracy, rozwiązanie problemu „dualizmu”, skrócenie okresu wypłacania zasiłków dla bezrobotnych, co może być opóźnione ze względu na fakt, że gospodarstwa domowe postrzegają te instrumenty początkowo jako zwiększające niepewność zatrudnienia. Komplementarne reformy w sektorze usług powinny zwiększać szanse zatrudnienia, ponieważ przyczyniają się do obniżenia poziomu rent insiderów oraz pozwalają na wejście nowych firm. Pomimo znacznego zróżnicowania w poszczególnych krajach członkowskich, różnych pozycji startowych, zwolnienie regulacji oraz reforma systemu podatków i zasiłków socjalnych nabierają szczególnej wagi nie tylko w aspekcie usuwania przeszkód dla wzrostu produkcji potencjalnej, ale także w kontekście szoków asymetrycznych. Kraje stanowiące peryferia UGW muszą podjąć radykalne działania w celu zwiększenia swojej konkurencyjności, inne, stanowiące trzon unii, np. Francja, muszą dążyć

²¹ C. Allard, L. Everaert, A. Annett, A. Chopra, J. Escolano, D. Hardy, M. Muhleisen, B. Yontcheva: *Lifting Euro Area Growth: Priorities for Structural Reforms and Governance*. IMF Staff Position Note, November 22, 2010, s. 9.

do zwiększenia stopy aktywności zawodowej (*labour participation*), inne, np. Niemcy, muszą usunąć przeszkody dla ekspansji sektora usług w celu pobudzania poziomu globalnego popytu²².

Według opracowania MFW²³, niska skuteczność dotychczas przeprowadzonych reform rynków pracy w strefie euro może wynikać ze zbyt słabej koordynacji polityki reform pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi. Reformy rynków pracy i polityki społecznej będące domeną władz krajowych oraz podlegające jedynie wzajemnemu monitorowaniu krajów członkowskich nie przyniosły wyraźnych efektów. „Miękkie” metody koordynacji, takie jak w Strategii Lizbońskiej, nie dostarczyły właściwych bodźców do przeprowadzenia reform. Wprowadzenie euro również nie stało się impulsem w tym kierunku i paradoksalnie, brak bezpośredniej presji na zmianę poziomu kursu walutowego w unii walutowej może spowodować, że reformy prowadzące do zwiększenia konkurencyjności staną się mniej pilne.

Podsumowanie

Stabilność strefy euro zależy od wielu czynników. Reforma rynków pracy prowadząca do ich większej elastyczności pozwoliłaby zwiększyć konkurencyjność niektórych gospodarek strefy euro, co jest warunkiem koniecznym dla możliwości przeciwdziałania skutkom negatywnych szoków asymetrycznych w ramach unii walutowej. Różnice językowe i kulturowe oraz brak koordynacji polityki rynków pracy i w efekcie zróżnicowana i relatywnie niska elastyczność tych rynków stanowią poważny powód, dla którego strefa euro nie stanowi optymalnego obszaru walutowego. W sytuacji pogłębiających się nierównowag przy braku reform rynków pracy w części krajów tej strefy przeciwdziałanie skutkom negatywnych szoków asymetrycznych o trwałym charakterze może okazać się niemożliwe.

²² Szczegółowe zalecenia MFW dla poszczególnych krajów członkowskich strefy euro: Ibid., s. 10 oraz 21-23.

²³ Ibid.

EMU, LABOUR MARKET REFORMS AND THE ADJUSTMENT TO ASYMMETRIC SHOCKS

Summary

The stability of the EMU depends on a variety of features. Labour market reforms which could lead to the greater flexibility would facilitate restoring competitiveness in the event of adverse asymmetric shocks. Language and cultural differences and lack of policy coordination in the labor markets and, consequently, diverse and relatively low flexibility of these markets are the major reason the euro area does not constitute an optimal currency area. In a situation of deepening imbalances and the absence of labor market reforms in some EMU countries counteracting the negative effects of permanent asymmetric shocks within the monetary union may prove impossible.

EUROPEJSKA STRATEGIA ZATRUDNIENIA – EFEKTY WDROŻENIA NA POZIOMIE KRAJOWYM I REGIONALNYM

Wprowadzenie

Współpraca w dziedzinie szeroko pojętej polityki rynku pracy nie była dla państw członkowskich UE naturalną konsekwencją procesów integracyjnych. Dopiero w latach 90. problematyka społeczna pojawiła się w dyskusjach na szczeblu europejskim, a w 1997 r. została sformułowana Europejska Strategia Zatrudnienia (ESZ).

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza specyfiki wdrażania ESZ i związanego z nią wpływu na polską politykę zatrudnienia. W artykule zostały omówione wyniki dotychczas przeprowadzonych badań empirycznych. Wskazano również na kanały oddziaływania ESZ w postaci wpływu na zawartość merytoryczną polskiej polityki zatrudnienia, jak i związany z jej prowadzeniem proces polityczny.

1. Specyfika Europejskiej Strategii Zatrudnienia

ESZ została zapoczątkowana w roku 1997 jako plan mający na celu walkę z bezrobociem i usprawnienie funkcjonowania polityki rynku pracy poszczególnych państw członkowskich. Jej pierwszoplanowym celem było osiągnięcie w roku 2010 ogólnej stopy zatrudnienia na poziomie 70%, w grupie osób w wieku 55-64 lata na poziomie 50%, a wśród kobiet na poziomie 60%¹. Podstawą teoretyczną tak zaprojektowanej strategii jest, zdaniem R. Raveaud, teoria bezrobocia określana mianem *insider-outsider*². Zgodnie z tą teorią zwiększenie konkurencji między outsiderami (osoby pozostające bez pracy) i insiderami (osoby zatrudnione) sprzyja wzrostowi zatrudnienia.

¹ Jak podkreśla G. Raveaud, przyjęcie jako punktu odniesienia stopy zatrudnienia, a nie stopy bezrobocia, było w EU czymś niezwykłym. Decyzję tę podjęto z powodu zróżnicowania sytuacji gospodarczej państw UE oraz niepewności polityków co do ich możliwości ograniczania stopy bezrobocia. Ponadto miernik ten był akceptowany zarówno w krajach, gdzie występuje socjaldemokratyczny model gospodarki (kraje skandynawskie), jak i w państwach funkcjonujących w oparciu o model liberalny (np. Wielka Brytania), patrz szerzej: G. Raveaud: *The European Employment Strategy: Towards More and Metter Jobs?* „Journal of Common Market Studies” 2007, Vol. 45, No. 2, s. 413-414.

² Ibid., s. 427-428.

ESZ nie jest polityką w ścisłym tego słowa znaczeniu, ponieważ nie dysponuje obligatoryjnymi instrumentami. Jest to raczej procedura, za pomocą której definiowane są cele i rekomendacje dla poszczególnych państw członkowskich³. Co roku rządy państw członkowskich oraz Komisja Europejska opracowują dokumenty należące do tzw. pakietu zatrudnienia. Pakiet ten obejmuje wytyczne w zakresie krajowej polityki zatrudnienia i „krajowe programy reform” oceniane przez Komisję Europejską. Komisja sporządza również sprawozdania, które mogą zawierać zalecenia dla rządów państw członkowskich.

ESZ podlegała modyfikacjom w zakresie szczegółowych celów i priorytetów. Obecnie ma wspierać realizację Strategii 2020, w tym osiągnięcie założonych w niej wskaźników. W przypadku rynku pracy do wskaźników tych zalicza się: podwyższenie stopy zatrudnienia w grupie wiekowej 20-64 lata do 75%, obniżenie odsetka osób zbyt wcześnie kończących naukę do poziomu 10%, podwyższenie odsetka osób w grupie wiekowej 30-34 lata kończących uczelnie wyższe do co najmniej 40% oraz zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln.

2. Otwarta metoda koordynacji jako sposób realizacji ESZ

Otwarta metoda koordynacji jest rodzajem zarządzania publicznego. Jej zaletą jest to, że bierze pod uwagę różnice pomiędzy państwami członkowskimi oraz jest zgodna z zasadą subsydiarności. Metoda ta jest odpowiednią formułą do współpracy w kwestiach społecznych w ramach zróżnicowanej grupy krajów. Zdaniem K. Jacobsson i H. Schmid, stanowi dobre rozwiązanie problemu zachowania równowagi między dążeniem do spójności oraz poszanowaniem narodowej różnorodności. Charakteryzuje się ponadto elastycznością, integracją wielu aktorów i poziomów rządzenia, integracją wielu rodzajów polityk, włączeniem aktorów pozarządowych, otwarciem na negocjacje, możliwością dzielenia się wiedzą oraz brakiem formalnych sankcji za nieprzestrzeganie ustaleń⁴.

ESZ jest dobrym kandydatem do stosowania metody wielopoziomowego zarządzania publicznego. Jej wdrożenie nie jest bowiem sprawą instytucji ponadnarodowych czy też kwestią porozumienia międzyrządowego, ale powinno zostać zrealizowane przy udziale wielu poziomów rządzenia. Jak piszą K. Jacobsson i H. Schmid, aktorzy z poziomu regionalnego i lokalnego są pomocni w implementacji europejskiej polityki zatrudnienia, ponadto kluczowa rola w tym zakresie przypada partnerom społecznym na wszystkich szczeb-

³ Ibid., s. 412.

⁴ K. Jacobsson, H. Schmid: *The European Employment Strategy at the Crossroads: Contribution to Evaluation. W: Five Years of Experience of the Luxembourg Employment Strategy*. Red. D. Foden, L. Magnussion. ETUI, Bruksela 2003, s. 3.

lach. Oznacza to, że zarówno otwarta metoda koordynacji, jak i wdrażanie poprzez nią ESZ to nie jednokierunkowy proces „góra – dół”, ponieważ wymaga informacji zwrotnej ze wszystkich poziomów zarządzania publicznego w UE⁵.

3. Wpływ Europejskiej Strategii Zatrudnienia na krajowe polityki zatrudnienia i rynku pracy

Wpływ ESZ na działania w zakresie zatrudnienia w poszczególnych krajach członkowskich UE jest trudny do oszacowania, ponieważ ostateczny kształt krajowej polityki zatrudnienia to wypadkowa wytycznych pochodzących z UE i specyfiki krajowego rynku pracy. Zadanie oceny wpływu utrudnia stosowanie otwartej metody koordynacji, która z definicji nie przewiduje stosowania sztywnych ram prawnych.

Zdaniem M. Mailanda wpływ ESZ może dotyczyć zawartości krajowych dokumentów programowych, środków finansowych przeznaczonych na ich realizację oraz procesu prowadzenia tejże polityki (np. poziomu zarządzania, procesu konsultacji z partnerami społecznymi, organizacjami pozarządowymi, władzami regionalnymi, systemu ewaluacji i prowadzenia statystyk)⁶. Sposób, w jaki można oddziaływać na krajową politykę w ramach mechanizmu otwartej metody koordynacji, to wywieranie presji, strategiczne wykorzystanie dokumentów z poziomu UE oraz socjalizacja i wzajemne uczenie się⁷.

W literaturze występują trzy hipotezy dotyczące wpływu ESZ na poszczególne państwa członkowskie UE⁸. Zgodnie z hipotezą „zgodności” (ang. *compliance hypothesis*) im bardziej polityka zatrudnienia danego państwa jeszcze przed wejściem w życie ESZ była zgodna z jej wytycznymi, tym mniejsze oddziaływanie tej polityki na kształtowanie polityki zatrudnienia w danym kraju. Inna interpretacja tej hipotezy odwołuje się do wpływu koncepcji politycznych zawartych w ESZ. W tym sensie podkreśla się rolę Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Jeżeli dany kraj przed wdrożeniem ESZ korzystał z projektów finansowanych przez EFS, przygotował się w ten sposób na implementację linii programowej ESZ, co zwiększa oddziaływanie tej strategii. Hipoteza „konsensusu” (ang. *consensus hypothesis*) podkreśla z kolei istotną rolę aktorów zaangażowanych w politykę zatrudnienia. Im bardziej w danym państwie członkowskim UE aktorzy ci są zgodni co do podstawowych priorytetów strategii zatrudnienia, tym mniejszy jest wpływ ESZ na dane państwo

⁵ Ibid., s. 2.

⁶ M. Mailand: *The Uneven Impact of the European Employment Strategy on Member States' Employment Policies: A Comparative Analysis*. „Journal of European Social Policy” 2008, Vol. 18 (4), s. 354.

⁷ Ibid., s. 355.

⁸ Ibid.

członkowskie. W tej sytuacji aktorzy nie wykorzystują w strategiczny sposób tego dokumentu w celu uzasadnienia swoich stanowisk, ponieważ priorytety ESZ nie budzą kontrowersji. Hipoteza „europeizacji” (ang. *Europeanization hypothesis*) odwołuje się także do strategicznego wykorzystania ESZ. Jeżeli znaczenie polityki zatrudnienia jest w danym kraju niewielkie, wówczas bodźce do jej strategicznego wykorzystania są słabe. Ponadto eurosceptycyzm może zniechęcić aktorów do odwoływania się do ESZ, ponieważ może to negatywnie wpłynąć na prezentowaną przez nich argumentację.

4. Polityka zatrudnienia w Polsce – dokumenty programowe

W Polsce pojęcie bezrobocia pojawiło się po raz pierwszy dopiero w roku 1989, a pierwsze programy dotyczące polityki zatrudnienia pochodzą z roku 1991. Przystąpienie do UE zwiększyło możliwości finansowania polityki zatrudnienia, a zwłaszcza aktywnych form interwencji na rynku pracy.

Polityka w obszarze zatrudnienia jest zawarta w Krajowej Strategii Zatrudnienia na lata 2009-2011, która jest częścią Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013. Wpisuje się ona także w dokumenty programowe UE, a zwłaszcza ESZ. Krajowa Strategia Zatrudnienia określa, jakie działania należy podjąć w latach 2009-2011 w celu zwiększenia aktywności zawodowej Polaków w warunkach zmian demograficznych. Podstawowym zagrożeniem jej realizacji jest spowolnienie wzrostu gospodarczego. W strategii wyróżniono cztery priorytety: wzrost aktywności, sprawny rynek pracy, doskonalenie aktywnej polityki rynku pracy oraz łagodzenie skutków kryzysu gospodarczego i przygotowanie rynku pracy do ożywienia gospodarki⁹.

Finansowanie Krajowej Strategii Zatrudnienia w wysokości ponad 41 mld zł w ciągu trzech lat ma pochodzić ze środków krajowych (52,9% ogółu środków) oraz środków zagranicznych (47,1% ogółu środków), w tym z EFS (13,3%) oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (20,2%)¹⁰.

Szczególną rolę w zakresie finansowania i ukierunkowania polityki zatrudnienia w Polsce odgrywa EFS. Obecnie finansuje 85% wydatków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), który jest kontynuacją Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich z lat 2000-2006. Jednym z głównych celów PO KL jest podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo. W ramach programu realizowanych jest dziewięć priorytetów „tematycznych”, pięć z nich wdrażanych jest centralnie, a cztery na szczeblu regionalnym.

⁹ Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009-2011. Załącznik do uchwały nr 111/2010 z dnia 14 lipca 2010 r. Warszawa 2010, s. 29.

¹⁰ Ibid., s. 98.

5. Mierzalne efekty polityki zatrudnienia w Polsce

W Polsce stopa zatrudnienia w grupie wiekowej 15-64 lata w roku 2010 wyniosła 59,3%, najniższą stopę zatrudnienia zanotowano w roku 2003 (51,2%)¹¹. Od 2003 do 2007 r. wskaźnik ten dynamicznie wzrastał, a następnie ustabilizował się na poziomie ok. 59%. Należy również podkreślić zróżnicowanie stopy zatrudnienia wśród kobiet i mężczyzn. Wskaźnik ten w roku 2010 wyniósł dla kobiet 53%, a dla mężczyzn 65,5%.

Powyższe dane statystyczne sugerują, że ESZ nie przynosi w Polsce spodziewanych efektów. Jednak sama stopa zatrudnienia nie świadczy o braku zmian na polskim rynku pracy. Według Eurostatu¹² wydatki publiczne na politykę rynku pracy w Polsce rosną (z poziomu 1,3% PKB w roku 2005 do 1,6% PKB w roku 2009), chociaż nadal odbiegają od średniej UE (ok. 2,2% PKB w roku 2009). Imponujący jest natomiast wzrost wydatków na aktywne formy interwencji na rynku pracy z poziomu 0,4% PKB w roku 2005 do poziomu 1,2% PKB w roku 2009, co obok Danii i Belgii należy do najwyższych wskaźników w UE. Z powodu krótkiego okresu, jak i faktu, że wydatki na aktywne formy wzrosły skokowo w roku 2009 (jeszcze w roku 2008 wynosiły zaledwie 0,5% PKB), do tej pory nie przełożyły się na dynamiczne zwiększenie stopy zatrudnienia. Na rezultaty trzeba zapewne poczekać kilka lat.

Większość badań mikroekonomicznych efektów aktywnej polityki rynku pracy zostało przeprowadzonych w formie analiz quasi-eksperymentalnych na podstawie danych BAEL lub SI PLUS, a zaledwie dwie prace dotyczyły poziomu regionalnego¹³. Ponadto tylko jedno z tych opracowań dotyczy bezpośrednio okresu po roku 2004, wcześniejsze badają efektywność programów Phare. Badania omówione w opracowaniu pod redakcją T. Bukowskiego wskazują, że uczestnictwo w szkoleniach, stażach czy przygotowaniu zawodowym w miejscu pracy zwiększa prawdopodobieństwo uzyskania pracy niesubsydowanej. Niestety, większość form wsparcia trafia do bezrobotnych o względnie lepszych perspektywach na rynku pracy (tzw. efekt zbierania śmietanki). Dotyczy to zwłaszcza instrumentu indywidualnego szkolenia adresowanego do osób, które mogą udowodnić, że ich udział w szkoleniu zwiększa prawdopodobieństwo zatrudnienia. W ten sposób zindywidualizowanie usług rynku pracy faworyzuje osoby lepiej poruszające się na rynku pracy¹⁴.

¹¹ Wszystkie przytaczane dane pochodzą z Eurostatu. Witryna internetowa Eurostatu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tsiem010&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1> [20.07.2011].

¹² Wszystkie przytaczane dane pochodzą z Eurostatu. Witryna internetowa Eurostatu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00076&language=en> [20.07.2011].

¹³ M. Maksim: *Efektywność programów zatrudnienia w Polsce – przegląd badań*. W: *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*. Red. Z. Wiśniewski, K. Zawadzki. Pracownia Sztuk Plastycznych Sp. z o. o., Toruń 2010, s. 137.

¹⁴ K. Sztandar-Sztanderska: *Activation of Unemployed in Poland: From Policy Design to Policy Implementation*. „International Journal of Sociology and Social Policy” 2009, Vol. 29, No. 11/12, s. 633.

Paradoksalnie, osoby korzystające z doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy miały mniejsze szanse na podjęcie pracy w porównaniu z osobami, które nie korzystały z takich działań. Świadczyć to może o niskim poziomie usług systemu doradztwa i pośrednictwa w Polsce. Krytycznie została oceniona pomoc dla osób długotrwale bezrobotnych, ponieważ wykazano nieskuteczność prac interwencyjnych i robót publicznych w uzyskiwaniu zatrudnienia¹⁵. K. Sztandar-Sztanderska zwraca uwagę, że z powodu dążenia do wykorzystania wszystkich środków finansowych, zwłaszcza z EFS, w realizacji polityki zatrudnienia zbyt dużą wagę przywiązuje się do danych liczbowych, takich jak liczba osób korzystających ze wsparcia, zamiast do jakości prowadzonych działań¹⁶.

6. Wdrożenie Europejskiej Strategii Zatrudnienia w Polsce – analiza jakościowa

Obok wpływu na wielkość i strukturę publicznych wydatków związanych z polityką rynku pracy, ESZ może oddziaływać zarówno na rodzaj instrumentów wdrażających tę politykę, jak i na związany z jej prowadzeniem proces polityczny. W przypadku nowych państw członkowskich oddziaływanie to wynika nie tylko z przyjęcia zobowiązań związanych z członkostwem w UE, ale jest także skutkiem silnej zależności ekonomicznej od otrzymywanych z UE środków finansowych¹⁷.

Ocenia się, że w Polsce ESZ, poprzez presję wywieraną przede wszystkim przez Komisję Europejską, zmieniła sposób myślenia o kosztach pracy (zwłaszcza podatku dochodowym i składkach na ubezpieczenie społeczne) oraz nieustannie oddziałuje na projekty reformowania finansowania emerytur rolniczych. Badania wykazały również, że odnośnie procesu politycznego dotyczącego polityki zatrudnienia poprawiła się współpraca pomiędzy ministerstwami oraz kultura prowadzenia monitoringu i ewaluacji. Jednocześnie decydenci zwrócili uwagę na znaczenie publicznych służb zatrudnienia i związaną z tym konieczność poprawy ich funkcjonowania. Wpływ ESZ jest również widoczny w sposobie opracowania dokumentów programowych i towarzyszącej im legislacji, których struktura odzwierciedla strukturę ESZ¹⁸.

Otwarta metoda koordynacji jako mechanizm realizacji polityki zatrudnienia w Polsce została wdrożona jeszcze pod koniec lat 90., kiedy większość zadań związanych z polityką zatrudnienia została przekazana lokalnym urzę-

¹⁵ M. Maksim: Op. cit., s. 137.

¹⁶ K. Sztandar-Sztanderska: Op. cit., s. 633-634.

¹⁷ M. Mailand: Op. cit., s. 363.

¹⁸ Ibid., s. 361.

dom pracy. W roku 2003 uregulowano relacje między administracją publiczną a organizacjami reprezentującymi społeczeństwo, natomiast władze lokalne i regionalne zostały zobowiązane do opracowania własnych strategii zatrudnienia. W roku 2004 oficjalnie uznano rolę partnerów społecznych, organizacji pozarządowych, prywatnych firm rynku pracy, instytucji szkoleniowych jako partnerów dla administracji publicznej. Dotyczy to zwłaszcza wspierania grup osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy¹⁹. Niestety, mimo tych zapisów władza publiczna utrzymuje dominującą pozycję w kształtowaniu polityki zatrudnienia. Jej działania są rzadko koordynowane z partnerami społecznymi, a jedynie podstawowe informacje podlegają wymianie. Większość partnerów społecznych nie prowadzi projektów wspólnie z lokalnymi urzędami pracy. Urzędy przez współpracę z partnerami społecznymi rozumieją jedynie powierzenie im do realizacji przedsięwzięć, głównie o charakterze szkoleniowym. Przyczyną tej sytuacji jest brak tradycji takiej współpracy oraz traktowanie organizacji pozarządowych jako rywali²⁰.

Podobne wnioski można znaleźć w raporcie „Zatrudnienie w Polsce 2009. Przedsiębiorczość dla pracy” pod redakcją M. Bukowskiego. Zdaniem jego autorów strona rządowa jest faktycznie uprzywilejowana, a partnerzy społeczni aktywni na szczeblu regionalnym i lokalnym nie posiadają instrumentu umożliwiającego im formowanie własnych kontrprojektów w sytuacji, gdy związki zawodowe i pracodawcy wypracowali swoje stanowisko w ramach centralnie umocowanej Komisji Trójstronnej do spraw Społeczno-Gospodarczych²¹.

Polityka zatrudnienia ma zdecydowanie terytorialny charakter. Wzrasta świadomość, że rozwiązywanie problemów rynku pracy nie powinno odbywać się tylko na poziomie centralnym, ale również na poziomie regionalnym i lokalnym w poszanowaniu szczególnych potrzeb regionalnego i lokalnego rynku pracy²². W Polsce, jak podkreśla K. Sztandar-Sztanderska, rozmaite instrumenty kierowane zwłaszcza do grup w szczególnej sytuacji są definiowane na poziomie centralnym. Lokalni urzędnicy narzekają, że formalne kryteria nie pozwalają na ich elastyczne stosowanie i adresowanie do osób borykających się ze specyficznymi problemami lokalnego rynku pracy, które nie zostały uwzględnione w centralnie określanych wytycznych. Wytyczne te są przez lokalnych urzędników oceniane jako niesprawiedliwe. Tymczasem władze centralne dążą do standaryzacji instrumentów polityki zatrudnienia i odmawiają lokalnym urzędom pracy definiowania własnych kryteriów przyznawania wsparcia²³.

¹⁹ K. Sztandar-Sztanderska: Op. cit., s. 628-629.

²⁰ Ibid., s. 629.

²¹ *Zatrudnienie w Polsce 2009. Przedsiębiorczość dla pracy*. Red. M. Bukowski. Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2010, s. 181.

²² S. Smismans: *EU Employment Policy: Decentralisation or Centralisation through the Open Method of Coordination?* „EUI Working Paper” LAW, No. 2004/1, s. 20.

²³ K. Sztandar-Sztanderska: Op. cit., s. 633.

Podsumowanie

Kwantyfikowalne rezultaty wdrażania ESZ w Polsce wydają się jak do tej pory dosyć ograniczone. Należy jednak pamiętać, że na wskaźniki dotyczące zatrudnienia wpływa wiele czynników, a przede wszystkim tempo wzrostu gospodarczego. Na uwagę zasługują jakościowe efekty implementacji ESZ. Wydaje się, że w Polsce największe znaczenie miało wywieranie presji ze strony przede wszystkim Komisji Europejskiej, co przełożyło się na zmianę sposobu myślenia o polityce zatrudnienia zarówno w kontekście instrumentów tej polityki, jak i procesu politycznego. Lepsze rezultaty osiągnięto w zakresie modyfikacji instrumentów aktywnie wspierających zatrudnienie. W przypadku procesu politycznego otwarta metoda koordynacji nie jest jeszcze w Polsce efektywnie stosowana. Marginalizowane są regionalne i lokalne służby zatrudnienia, a współpraca z partnerami społecznymi pozostawia wiele do życzenia.

THE EUROPEAN EMPLOYMENT STRATEGY– IMPLEMENTATION RESULTS ON NATIONAL AND REGIONAL LEVELS

Summary

The European Employment Strategy (EES) was initiated in 1997 as a strategy aiming to fight with unemployment and improve functioning of labour market policies in the EU member states.

The analysis of specific characteristics of the EES implementation and its impact on the Polish employment policy are the main goals of this paper. It covers both quantitative and qualitative implementation results of the EES on national and regional levels.

The findings show that measurable indices do not reveal a major impact of the EES on the labour market in Poland. A very important qualitative change however may be observed regarding the employment policy content and process. Better results were achieved concerning the policy content especially the policy instruments actively supporting employment. The open method of coordination being a part of the policy process and mechanism of the EES implementation so far has not been effectively used.

Agnieszka Piekutowska

SPECYFIKA RYNKU PRACY W KRAJACH ROZWIJAJĄCYCH SIĘ

Wprowadzenie

Współczesna gospodarka światowa to przede wszystkim zróżnicowanie rozwojowe mające wiele wyznaczników, wśród których najważniejsze to nie tylko udział w światowym dochodzie czy wysokość PKB na 1 mieszkańca, ale także udział w światowej produkcji oraz udział w handlu międzynarodowym. Te kraje, które odnotowują w tych dziedzinach lepsze wyniki, charakteryzują się także wyższym poziomem rozwoju. W przypadku krajów rozwijających się osiągnięcie lepszych wyników nie jest zadaniem łatwym, tym bardziej że państwa te stanowią bardzo zróżnicowaną grupę, którą charakteryzują silne nierówności społeczne, niski poziom oświaty czy silna presja demograficzna. Kraje rozwijające się posiadają jednak i inne cechy. Otóż są to gospodarki, w których udział rolnictwa w wytwarzaniu PKB jest znacznie wyższy niż w krajach rozwiniętych. W rezultacie kraje te charakteryzują się również przewagą zatrudnionych w rolnictwie, brakiem wykwalifikowanej siły roboczej, a także wysokim bezrobociem.

Biorąc pod uwagę fakt, że czynniki te w znacznym stopniu przyczyniły się do osłabienia międzynarodowej konkurencyjności krajów rozwijających się i stały się źródłem zróżnicowania rozwojowego, uzasadnione wydaje się dokonanie analizy rynku pracy w krajach rozwijających się. Jest to bowiem rynek, który charakteryzuje się pewną specyfiką, w znacznym stopniu odróżniającą go od rynków w krajach rozwiniętych gospodarczo.

1. Rolnictwo w krajach rozwijających się

Kraje rozwijające się stanowią bardzo zróżnicowaną grupę, która charakteryzuje się niskim standardem cywilizacyjnym, niskim poziomem PKB na mieszkańca, silnymi nierównościami społecznymi, niskim poziomem oświaty, nauki i opieki zdrowotnej, a także silną presją demograficzną¹. Są to także gospodarki, w których udział rolnictwa w wytwarzaniu PKB jest znacznie wyższy niż w krajach rozwiniętych, co skutkuje przewagą zatrudnionych w rolnictwie.

¹ M. Balicka, M. Gulcz: *Problemy ekonomiczne krajów rozwijających się*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 1980, s. 15-18.

Fakt, że kraje rozwijające się przez wiele lat zmuszone były kierować zasoby pracy do mniej efektywnych gałęzi, sprawił, że przyrost PKB był w ich przypadku znacznie mniejszy niż w krajach rozwiniętych². Potwierdzają to dane statystyczne dotyczące struktury zatrudnienia (tabela 1). Wynika z nich bowiem, że w krajach, w których udział pracujących w rolnictwie jest największy, wyniki produkcyjne są najniższe na świecie. To wysokie zatrudnienie w rolnictwie oznacza niewykorzystaną siłę roboczą. Brak pracy w przemyśle i usługach sprawia, że ludność wiejska nie poszukuje pracy w miastach. W rezultacie mieszkańcy wsi pozostają w gospodarstwach, mimo że dodatkowe zatrudnienie nie jest tam konieczne³.

Tabela 1

Struktura zatrudnienia w wybranych krajach w latach 1990-2000 (%)

Kraj	Rolnictwo	Przemysł	Usługi	Rolnictwo	Przemysł	Usługi
	1990			2000		
Afryka						
Algieria	26,1	31,3	42,6	(.)	(.)	(.)
Czad	83,2	4,2	12,6	(.)	(.)	(.)
Liberia	72,3	5,5	22,2	(.)	(.)	(.)
Ameryka Łacińska						
Boliwia	1,2	25,1	72,8	4,9	28,2	66,8
Kolumbia	1,4	30,9	67,7	1,1	25,5	73,3
Ekwador	6,9	26,8	66,3	8,5	23,9	67,6
Wenezuela	13,4	25,3	61,2	10,6	22,8	66,5
Azja						
Bangladesz	66,4	13,0	16,2	62,1	10,3	23,5
Chiny	53,5	19,0	9,5	46,9	17,5	12,3
Indonezja	55,9	13,7	30,2	45,3	17,3	37,3
Tajlandia	64,0	14,0	22,0	48,8	19,0	32,2
Inne						
Japonia	7,2	34,1	58,2	5,1	31,2	63,1
USA	2,9	26,2	70,9	2,6	22,9	74,5

Źródło: World Development Indicators 2004.

Zasadniczym problemem krajów rozwijających się jest nie tylko przewaga zatrudnionych w rolnictwie, ale również stan tego rolnictwa. Jego wydajność i efektywność jest bowiem niższa niż w pozostałych sektorach gospodarki⁴. W rezultacie zwłaszcza najsłabiej rozwinięte kraje cierpią na niedobór żywności i stają się jej importerami. Jest to wynik zacofanej struktury rolnej (np.

² W. Iskra: *Współzależność handlu zagranicznego i wzrostu gospodarczego*. Prywatna Wyższa Szkoła Biznesu i Administracji, Warszawa 1996, s. 34-38.

³ K. Czaplicka: *Wzrost i rozwój gospodarczy w krajach rozwijających się*. W: *Ekonomia rozwoju*. Red. R. Piasecki. PWE, Warszawa 2007, s. 85.

⁴ Ibid., s. 85.

problemy własności) oraz niskiego poziomu agrotechniki uprawy (m.in. prymitywny sprzęt rolny), które to wzajemnie na siebie oddziałują, utrudniając rozwój produkcji rolnej⁵. Specyfika sektora rolnego w tych krajach wynika także z faktu, że charakteryzuje się on wysokim zaludnieniem terenów wiejskich (70% ogółu ludności), analfabetyzmem oraz nierównościami w podziale dochodów⁶.

W związku z tym zaistniała konieczność poprawy tej sytuacji dzięki działaniom mającym na celu rozwiązanie kwestii niedożywienia i ubóstwa ludności wiejskiej, aktywizację zawodową wsi, poprawę jakości czynnika ludzkiego oraz wzrost produktywności rolnictwa⁷.

Za podstawowy instrument umożliwiający zmniejszenie ubóstwa ludności wiejskiej uważa się reformę rolną⁸. Po drugiej wojnie światowej realizowano ją m.in. w Algierii, Etiopii, Egipcie, Indonezji, Syrii. Działania w ramach reformy ograniczały dominację wielkich właścicieli ziemskich. Określały także dopuszczalny obszar gospodarstwa, chociaż niejednokrotnie bardzo wygórowany, np. w Syrii górny graniczny obszar gospodarstwa wynosił 80 ha dla terenów nawadnianych i 300 ha dla rejonów uprawy suchej. Dla porównania, w Iranie było to odpowiednio 250 ha i 500 ha. Limity te zależały oczywiście od gęstości zaludnienia wsi. W krajach o dużym zaludnieniu, np. na Filipinach, maksymalny obszar gospodarstwa wynosił 7 ha⁹.

W latach 80. XX w. reforma rolna miała za zadanie przede wszystkim ułatwić aktywizację zawodową rolników oraz ekspansję gospodarki rynkowej. Mimo że z upływem czasu politykę gospodarczą wielu krajów rozwijających się zdominowała prywatyzacja ziemi, reforma rolna nadal uważana jest za ważny instrument rozwoju rolnictwa¹⁰.

Należy także podkreślić, że istotne znaczenie dla poprawy sytuacji w sektorze rolnym krajów rozwijających się mają bez wątpienia programy inwestycyjne oraz możliwość wielofunkcyjnego rozwoju wsi. Chodzi o tworzenie nowych miejsc pracy i nowych dziedzin działalności gospodarczej na wsi. W ten sposób właściciele gospodarstw o odpowiednim potencjale produkcyjnym zostają wyłącznie rolnikami, pozostali zaś znajdują zatrudnienie w dziedzinach nierolniczych lub trudnią się pracą najemną w gospodarstwach rolnych. Innym rozwiązaniem jest dwuzawodowość. Polega ona na łączeniu zawodu rolnika z pracą w przetwórstwie rolnym. Tego typu działania zostały podjęte w niektórych krajach azjatyckich, m.in. Malezji i Tajlandii¹¹.

⁵ *Gospodarka światowa*. Red. P. Bożyk. PWE, Warszawa 1991, s. 271-272.

⁶ Gudowski: *Rolnictwo w teorii i praktyce rozwoju gospodarczego*. W: *Ekonomia...*, op. cit., s. 149.

⁷ Ibid.

⁸ G. Myrdal: *Przeciw nędzy w świecie*. PIW, Warszawa 1975, s. 168.

⁹ J. Gudowski: Op. cit., s. 150.

¹⁰ Ibid., s. 151.

¹¹ Ibid., s. 151.

2. Rynek pracy w krajach rozwijających się

Rynek pracy w krajach rozwijających się to nie tylko dominujący udział zatrudnienia w rolnictwie. Charakteryzują go także niedojrzałość instytucjonalna, niska jakość zasobów pracy, szybki wzrost podaży pracy oraz niski stopień wykorzystania zasobów pracy¹².

Niedojrzałość instytucjonalna rynków pracy w krajach rozwijających się oznacza niewielką rolę związków zawodowych (o ile istnieją), brak publicznych służb zatrudnienia, a także niewielką rolę państwa w kształtowaniu stosunków pracy. W krajach tych najczęściej nie funkcjonuje system zasiłków dla bezrobotnych oraz ustawy o płacach minimalnych¹³.

Rynki pracy w krajach rozwijających się charakteryzują się także szybkim wzrostem podaży pracy. Wynika to przede wszystkim z dość szybkiego wzrostu liczby ludności. Nadmiar rąk do pracy oznacza istnienie nadwyżki podaży pracy nad popytem na pracę. Ponad 80% siły roboczej znajduje się w krajach rozwijających się. Z tego nawet 70% pracuje w rolnictwie¹⁴. Niska jakość tych zasobów sprawia, że zwłaszcza dla tych krajów charakterystyczne są takie zjawiska jak praca tymczasowa czy praca „na czarno”. Szacuje się, że w krajach słabo rozwiniętych nawet 70% osób pracuje „na czarno”¹⁵.

Rynek pracy w krajach rozwijających się to także niska jakość zasobów pracy. Tymczasem wykształcenie wiąże się bezpośrednio z wydajnością pracy, generowaniem dochodów i wzrostem gospodarczym¹⁶. Dlatego poprawa jakości zasobów pracy w krajach rozwijających się wydaje się koniecznością. To z kolei oznacza konieczność wprowadzenia zmian w zakresie zdrowotności, żywienia czy systemu oświaty. Niezbędne jest także podjęcie działań, które ograniczą odpływ najlepiej wykształconych pracowników za granicę¹⁷.

W najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, i to bez względu na osiągnięty poziom rozwoju gospodarczego, pozostają osoby o najniższych kwalifikacjach lub pozbawione kwalifikacji. Praca niewykwalifikowana nie tylko staje się coraz tańsza, ale także mniej potrzebna. Jest to efekt automatyzacji produkcji oraz rosnącej konkurencji ze strony osób z lepszym wykształceniem¹⁸.

¹² E. Kwiatkowski: *Bezrobocie w krajach rozwijających się*. W: *Ekonomia...*, op. cit., s. 164.

¹³ Ibid.

¹⁴ E. Polak: *Brak pracy i niestabilność zatrudnienia jako przyczyny frustracji społecznej*. W: *Problemy społeczne w grze politycznej: współczesne zagrożenia społeczne – diagnoza i przeciwdziałanie*. Red. J. Królikowska. UW, Warszawa 2006, s. 271.

¹⁵ E. Polak: *Globalizacja a zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne*. Difin, Warszawa 2009, s. 261.

¹⁶ A. Bąkiewicz: *Charakterystyka gospodarki słabo rozwiniętej*. W: *Rozwój w dobie globalizacji*. Red. A. Bąkiewicz, U. Żuławska. PWE, Warszawa 2010, s. 135.

¹⁷ L.J. Jasiński: *Podstawy funkcjonowania gospodarki światowej*. Politechnika Warszawska, Warszawa 2007, s. 184.

¹⁸ E. Polak: *Brak pracy...*, op. cit., s. 271.

Istotnym problemem na rynku pracy w krajach rozwijających się jest również niski stopień wykorzystania zasobów pracy. M.P. Todaro¹⁹ wymienia następujące formy niewykorzystania siły roboczej w krajach rozwijających się:

- bezrobocie jawne,
- niepełne zatrudnienie,
- niepełne zatrudnienie niejawne,
- bezrobocie ukryte²⁰.

Niska wiarygodność oficjalnych statystyk sprawia, że stopa bezrobocia w krajach rozwijających się nie należy do najwyższych na świecie²¹. Jej dokładne określenie utrudnia także zastosowanie standardowej definicji bezrobocia. Zgodnie bowiem z taką definicją osoba bezrobotna posiada trzy podstawowe cechy: pozostaje bez pracy, poszukuje pracy i jest gotowa do podjęcia tej pracy²².

Tymczasem w krajach rozwijających się niewielka liczba osób spełnia jednocześnie wszystkie wymienione kryteria. W miastach poszukujący pracy bardzo rzadko pozostaje bez jakiegokolwiek zajęcia ze względu na brak zabezpieczeń społecznych. Z kolei na wsi brak ofert pracy sprawia, że niewiele osób tej pracy poszukuje²³. W efekcie poziom bezrobocia jest znacznie zaniżony.

Zjawisko niepełnego zatrudnienia w krajach rozwijających się dotyczy sytuacji, kiedy ludzie pracują mniej, niż wynosi normalny czas pracy i są gotowi do podjęcia pracy dodatkowej. Według danych statystycznych, w latach 90. jego wielkość wyniosła 30% łącznego zatrudnienia i znacznie przewyższała poziom oficjalnego bezrobocia²⁴. W 1992 r. w Peru stopa jawnego niepełnego zatrudnienia osiągnęła poziom 70%²⁵.

Niepełne wykorzystanie siły roboczej w krajach rozwijających się wiąże się także z niejawnym zatrudnieniem niepełnym. Osoby takie pracują w pełnym wymiarze czasu, ale wykonywana przez nie praca wymaga czasu znacznie krótszego. Dlatego redukcja zatrudnienia nie spowodowałaby istotnych zmian w wielkości produkcji²⁶. W latach 80. skala tego zjawiska w Afryce przekroczyła 90% zasobów siły roboczej²⁷.

¹⁹ M.P. Todaro: *Economic Development*. Addison-Wesley, Reading 1997, s. 244.

²⁰ E. Kwiatkowski: Op. cit., s. 167.

²¹ K. Czaplicka: Op. cit., s. 70.

²² E. Kwiatkowski: *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*. PWN, Warszawa 2002, s. 13.

²³ A. Sen: *Employment, Technology and Development*. Oxford-London 1975, s. 121.

²⁴ *World Employment 1996/1997, National Policies in a Global Context*. National Labor Office, Geneva 1997.

²⁵ M.P. Todaro: *Economic Development*. W: E. Kwiatkowski: *Bezrobocie w...*, op. cit., s. 167.

²⁶ Ibid.

²⁷ M. Hopkins: *Employment Trends in Developing Countries, 1960-80 and beyond*. „International Labour Review” 1983, July/August, s. 473.

Istotne znaczenie, zwłaszcza z punktu widzenia rynku pracy w krajach rozwijających się, ma także ukryte bezrobocie. Brak stałych miejsc pracy, praca dorywcza, możliwość czasowego zatrudniania, na część etatu prowadzą do tego, że powiększa się szara strefa bezrobocia. Bezrobocie ukryte, kojarzone głównie z gospodarką nakazowo-rozdziałczą, rośnie, ponieważ pracownicy zostają zmuszeni do pracy nie w swoim zawodzie albo na umowę-zlecenie. To także efekt utrudnionego dostępu do świadczeń społecznych²⁸.

3. Rozwarstwienie dochodów

Istotnym problemem krajów rozwijających się jest także rozwarstwienie dochodów. Wiąże się ono m.in. z tym, że w krajach tych stosunkowo nowoczesny sektor przemysłowy egzystuje obok tradycyjnego sektora rolniczego²⁹. Ten dualizm gospodarczy pojawia się nie tylko na linii przetwórstwo – rolnictwo. Może także dotyczyć podziału miasto – wieś albo nowoczesne rolnictwo towarowe – rolnictwo tradycyjne³⁰.

Powstałe rozwarstwienie dochodów stało się źródłem różnych problemów społecznych i gospodarczych w krajach rozwijających się. Jest także przyczyną licznych protestów. W skrajnych przypadkach prowadzi do zamieszek, a nawet wojen domowych, które destabilizują gospodarkę. Sytuacja taka jest charakterystyczna zwłaszcza dla Afryki³¹.

Dane statystyczne potwierdzają, że sytuacja poszczególnych krajów pod względem rozkładu dochodów jest bardzo zróżnicowana (tabela 2). Jak już wspomniano, największa polaryzacja dochodów dotyczy Afryki, ale także Ameryki Łacińskiej. W krajach o najbardziej elitarnym podziale dochodów najbogatsze 10% mieszkańców uzyskuje ponad 45% wszystkich dochodów, a najbiedniejsze 10% – od 0,5% do 1,0% (wskaźnik Giniego³² od 74 do 52). W najbardziej egalitarnych krajach najbogatsze 10% mieszkańców otrzymuje niewiele ponad 20% dochodów, a najbiedniejsze 10% – od 2,6% do prawie 5%. W Boliwii stosunek dochodów 10% najbogatszych do 10% najbiedniejszych wynosi 168,1, a w Japonii – 4,5³³.

²⁸ E. Polak: *Globalizacja...*, op. cit., s. 261.

²⁹ P.R. Krugman, M. Obstfeld: *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*. PWN, Warszawa 2001, s. 179--180. Autorzy, opisując gospodarkę dualną, wskazują, że stawka płacy pracownika zatrudnionego w sektorze przemysłowym jest znacznie wyższa niż w sektorze rolnym.

³⁰ A. Bąkiewicz: Op. cit., s. 146.

³¹ J. Telep: *Elementy ekonomii rozwoju*. Wyższa Szkoła Cła i Logistyki, Warszawa 2010, s. 53.

³² Im mniejsza wartość tego wskaźnika, tym bardziej równomierny podział dochodów. Por.: A. Bąkiewicz: Op. cit., s. 140.

³³ E. Polak: *Globalizacja...*, op. cit., s. 288.

Tabela 2

Nierówności dochodowe w wybranych krajach

Kraj	Rok	Udział w dochodach lub wydatkach				Miary nierówności	
		najbiedniejszych		najbogatszych		Stosunek dochodów 10% najbogatszych do 10% najbiedniejszych	Wskaźnik Giniego
		10%	20%	20%	10%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Wybrane państwa o największym zróżnicowaniu dochodowym							
Namibia	1993	0,5	1,4	78,7	64,5	128,8	74,3
Boliwia	2002	0,3	1,5	63,0	47,2	168,1	60,1
Kolumbia	2003	0,7	2,5	62,7	46,9	63,8	58,6
Paragwaj	2003	0,7	2,4	61,9	46,1	65,4	58,4
Brazylia	2004	0,9	2,8	61,1	44,8	51,3	57,0
Gwatemala	2002	0,9	2,9	59,5	43,2	48,2	55,1
Ekwador	1998	0,9	3,3	58,0	41,6	44,9	53,6
Peru	2003	1,3	3,7	56,7	40,9	30,4	52,0
Wybrane państwa o najmniejszym zróżnicowaniu dochodowym							
Dania	1997	2,6	8,3	35,8	21,3	8,1	24,7
Japonia	1993	4,8	10,6	35,7	21,7	4,5	24,9
Szwecja	2000	3,6	9,1	36,6	22,2	6,2	25,0
Czechy	1996	4,3	10,3	35,9	22,4	5,2	25,4
Norwegia	2000	3,9	9,6	37,2	23,4	6,1	25,8

Źródło: E. Polak: *Globalizacja...*, op. cit., s. 289.

Istniejącemu w krajach rozwijających się dualizmowi gospodarczemu towarzyszy tzw. sektor nieformalny. Jest to działalność zazwyczaj prowadzona na małą skalę i przy wykorzystaniu prostych technik. Oczywiście nie tylko w krajach rozwijających się, ale także i rozwiniętych istnieje pewna część siły roboczej, która jest zaangażowana w tego typu działalność. Różnica polega jednak na tym, że w tym pierwszym przypadku jest to około 60% siły roboczej, która funkcjonuje w sektorze nieformalnym. W Afryce Północnej udział tego sektora w zatrudnieniu wynosi 48%, w Ameryce Łacińskiej – 51%, w Azji – 65%, a w Afryce Subsaharyjskiej jest to 72%³⁴. Skala tego zjawiska oraz fakt, że sektor ten stanowi istotne źródło dochodów dla najuboższych grup społecznych, sprawiły, że pojawiły się opinie dotyczące konieczności jego formalizacji i wspierania jego rozwoju³⁵. Przemawiają za tym dane statystyczne dotyczące poziomu życia w krajach rozwijających się.

³⁴ A. Bąkiewicz: Op. cit., s. 146. Dane za lata 1994-2000.

³⁵ Ibid.

Biorąc pod uwagę odsetek osób pracujących w krajach rozwijających się za stawkę niższą niż 2 USD dziennie (tabela 3), nie ulega wątpliwości, że rozwiązanie problemów dotyczących niskich dochodów powinno być priorytetem polityki ekonomicznej i społecznej w tych krajach.

Tabela 3

Biedni pracujący na świecie w latach 1996-2006 (w %)

Region	1996	2001	2006
Otrzymujący dzienne wynagrodzenie ≤ 1 USD			
Europa Środkowa i Wschodnia	7,5	6,2	2,1
Azja Wschodnia	20,3	19,6	12,1
Azja Południowa	53,8	43,2	34,4
Ameryka Łacińska i Karaiby	12,1	12,7	11,3
Afryka Subsaharyjska	57,3	56,9	55,4
Otrzymujący dzienne wynagrodzenie ≤ 2 USD			
Europa Środkowa i Wschodnia	33,0	31,0	10,5
Azja Wschodnia	61,9	55,0	44,2
Azja Południowa	64,7	61,2	56,9
Ameryka Łacińska i Karaiby	35,4	33,6	30,9
Afryka Subsaharyjska	86,5	86,8	86,3

Źródło: International Labor Office. Global Employment Trends, Brief, s. 11.

Podsumowanie

Rynek pracy w krajach rozwijających się posiada pewne charakterystyczne cechy odróżniające go od rynku w krajach rozwiniętych. Ta specyfika rynku pracy w krajach rozwijających się wynika z charakteru ich gospodarek, w których dominuje sektor rolny. Oznacza to bowiem przewagę zatrudnienia w rolnictwie, którego wydajność i efektywność jest niższa niż w innych sektorach gospodarki.

Należy przy tym dodać, że sektor rolny w tych krajach posiada pewne specyficzne cechy. Wiążą się one z wysokim zaludnieniem terenów wiejskich, niedożywieniem i analfabetyzmem. W krajach rozwijających się występuje także dualizm gospodarczy, który stał się przyczyną znacznych dysproporcji dochodowych. Te z kolei są źródłem różnych problemów społecznych i gospodarczych w tych krajach. To, co odróżnia rynek pracy w krajach rozwijających się, to także zasięg sektora nieformalnego. Poza tym w krajach rozwijających się mamy do czynienia z niedojrzałością instytucjonalną, która oznacza chociażby brak lub niewielką rolę związków zawodowych oraz brak zasiłków dla bezrobotnych. Szybki wzrost liczby ludności w tych krajach oznacza istnienie nadwyżki podaży pracy nad popytem na pracę. Rynek pracy w krajach rozwijających się to także niska jakość zasobów pracy.

Wszystkie te czynniki sprawiają, że w krajach rozwijających się występuje wysokie bezrobocie, które często ma charakter bezrobocia ukrytego. W przeciwieństwie do krajów rozwiniętych gospodarczo charakterystyczne dla tego rynku pracy jest także jawne oraz utajone zatrudnienie niepełne. Zmiana tego stanu wymaga zapewne szeregu działań zarówno w sferze polityki ekonomicznej, jak i społecznej.

CHARACTERISTICS OF LABOUR MARKETS IN DEVELOPING COUNTRIES

Summary

In the modern global economy, substantial developmental differences exist not only between developed and developing countries but also among the developing countries themselves. The latter are states with low levels of education, facing strong demographic pressure. Moreover, the share of agriculture in those economies is markedly higher than in more affluent countries. The industrial sectors in less developed states grow at a slow rate so, consequently, the majority of population is employed in agriculture, whose efficiency and effectiveness are relatively low. Besides, the rural areas of those countries are densely populated, their inhabitants are undernourished and illiterate. As a result, developing countries suffer from shortages of skilled labour and high rates of (mainly hidden) unemployment.

Since the above factors largely contribute to the decrease in the international competitiveness of developing states and have led to development gaps, an analysis of the labour markets in those countries seems to be desirable. Those markets differ considerably from the labour markets of economically advanced countries. This is confirmed by the above-mentioned labour market characteristics, which hamper economic progress and are major causes of development chasms between the nations of the world.

Katarzyna Nagel

EWOLUCJA PASYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY NA PRZYKŁADZIE KRAJÓW ŚRODKOWOEUROPEJSKICH

Wprowadzenie

Od 1989 r. w krajach Europy Środkowo-Wschodniej występują znaczące zmiany w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego i politycznego. Państwa te łączy wspólna historia, położenie i wyzwania wynikające z wprowadzenia systemu gospodarki rynkowej. Ich doświadczenia z zakresu tworzenia podstaw polityki rynku pracy stały się interesującym w skali globalnej studium przypadku. Esping-Andersen określa kraje postsocjalistyczne jako swoiste „laboratorium do przeprowadzenia społecznych eksperymentów”¹. Z kolei T. Boeri stwierdza, iż mogą być „pozytywnym przykładem przekształceń instytucji rynku pracy i tworzenia skutecznego mechanizmu realizacji polityki w krótkim czasie”².

Celem artykułu jest zdiagnozowanie sytuacji na rynku pracy i różnic w zakresie wykorzystywanych instrumentów oraz wydatków na realizację pasywnej polityki rynku pracy w krajach środkowoeuropejskich, co pozwoli wskazać, w jakim kierunku dokonuje się ich ewolucja i czy jest ona zgodna z kierunkiem zmian w tym zakresie w wysoko rozwiniętych gospodarkach europejskich. Istotnym problemem badawczym jest określenie, czy kraje EŚW są względnie jednorodne i wykorzystują zbliżone cechy bezrobocia i polityki rynku pracy, stwarzając tym samym możliwość wyodrębnienia nowego modelu polityki rynku pracy. Analiza będzie miała charakter cząstkowy i ze względu na rozległość tematu obejmie cztery z krajów EŚW, a mianowicie Czechy, Słowację, Węgry i Polskę.

Podjęta problematyka wpisuje się w nurt badań na temat ciągłości zmian oraz różnorodności form polityki rynku pracy w grupie krajów, w których dokonuje się transformacja społeczno-gospodarcza.

¹ *Welfare States in Transition*. Red. G. Esping-Andersen. Sage Publications, London 1996, s. 267.

² T. Boeri: *Labour Market Reforms in Transition Economies*. „Oxford Review of Economic Policy” 1997, Vol. 13, No. 2, s. 126.

1. Bezrobocie jako wyznacznik polityki rynku pracy w krajach objętych procesem transformacji

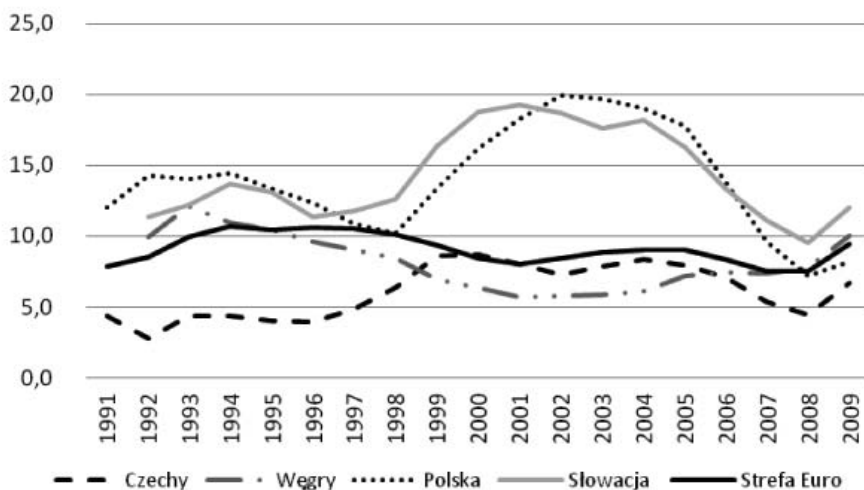
Największe rozbieżności pomiędzy popytem i podażą pracy można zaobserwować już w początkowym okresie transformacji w Polsce i na Słowacji³. W ramach szoku transformacyjnego oraz dokonujących się zmian strukturalnych stopa bezrobocia osiągnęła w 1994 r. w Polsce poziom 14,4% oraz na Słowacji – 13,7%. Znaczne pogorszenie sytuacji na rynku pracy nastąpiło w Polsce w latach 1999-2002, kiedy to bez pracy pozostawało ponad 3 mln osób, a stopa bezrobocia osiągnęła poziom 20%. Na Słowacji ponowny wzrost stopy bezrobocia nastąpił w 1997 r., a apogeum w 2001 r., kiedy to stopa bezrobocia osiągnęła poziom 19,3%. W Czechach i na Węgrzech nie odnotowano tak głębokich załamań na rynku pracy. Najkorzystniejsza sytuacja na rynku pracy występowała w Czechach, gdzie w latach 1991-1997 stopa bezrobocia kształtowała się na poziomie około 4%. Było to wynikiem pewnych pozytywnych cech gospodarki, których nie posiadały inne kraje EŚW. Czechosłowacja była krajem o najwyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, posiadającym największe doświadczenie w funkcjonowaniu gospodarki rynkowej w ujęciu historycznym. Gospodarkę charakteryzowała względna równowaga wewnętrzna, jak i zewnętrzna⁴. Istniały również czynniki stanowiące potencjalnie duże zagrożenie dla rynku pracy, a mianowicie prawie całkowity brak prywatnej własności oraz wysoki poziom dofinansowania podmiotów gospodarczych, zarówno przedsiębiorstw, jak i nabywców⁵. Niski poziom bezrobocia w początkowym okresie transformacji gospodarki Czech nie wynikał z natychmiastowego dostosowania do nowych warunków gospodarowania, lecz z zaniechania reform w stosunku do rynku pracy i utrzymywania się bezrobocia ukrytego⁶. W latach 1998-2006 nastąpił wzrost stopy bezrobocia do poziomu około 7-8%, po czym w kolejnych dwóch latach widoczna jest jej stabilizacja na poziomie 4-5% w skali roku. Na Węgrzech najwyższa stopa bezrobocia została zanotowana w 1993 r. – 12,1%, w kolejnych latach nastąpiła jej stabilizacja na poziomie około 6%. Ponowny jej wzrost widoczny był po przystąpieniu do UE, kiedy to osiągnęła poziom 7%-7,8% (por. z danymi na rys. 1).

³ Słowacja jako niezależne państwo europejskie funkcjonuje od 1993 r.

⁴ A. Adamczyk: *Makroekonomiczne uwarunkowania bezrobocia transformacyjnego w Polsce, Czechach, Słowacji i na Węgrzech*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2005, s. 65-66.

⁵ Ibid., s. 66-67.

⁶ S. Swadźba: *Systemy gospodarcze krajów Europy Środkowo-Wschodniej*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2003, s. 25; A. Adamczyk: Op. cit., s. 75.



Rys. 1. Zharmonizowana stopa bezrobocia w Polsce, na Słowacji, w Czechach i na Węgrzech w latach 1991-2009

Źródło: OECD Economic Outlook, http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_201185_46462759_1_1_1_1,00.html [30.08.2011].

W 2008 r. nie występowało już tak znaczne zróżnicowanie stopy bezrobocia jak w początkowym okresie transformacji. Potwierdzona zostaje teza ekonomistów o postępującej konwergencji w grupie nowych krajów członkowskich UE. W tym okresie najwyższym poziomem bezrobocia charakteryzowały się Słowacja – 9,5%, Węgry – 7,8% i Polska – 7,2%, podczas gdy w Czechach jej poziom pozostał najniższy – 4,4% (porównaj z danymi na rys. 1). W roku następnym na rynek pracy oddziaływał kryzys finansowy, który we wszystkich omawianych krajach objawił się nieznacznym wzrostem stopy bezrobocia.

Bezpośredni wpływ na znaczne różnice natężenia bezrobocia w Polsce, Czechach, na Słowacji i Węgrzech miała sytuacja makroekonomiczna w momencie rozpoczęcia procesów transformacji, jak również jej rodzaj (szokowa czy gradualna), zakres podjętych reform (pełna lub częściowa) czy też doświadczenia w tym zakresie w okresach wcześniejszych. Przykładowo, Węgry czy gospodarkę Czech, gdzie zmiany mają charakter gradualny i nie obejmują wszystkich sfer gospodarki, charakteryzuje niższy poziom bezrobocia niż w Polsce, która przyjmuje radykalne zasady transformacji, czy na Słowacji, która buduje nie tylko nowy ład ekonomiczny, ale także od podstaw system polityczny. Decydowały o tym również uwarunkowania polityczne, kulturowe i społeczne⁷.

⁷ S. Swadźba: Op. cit., s. 171-172.

Poza ogólnymi cechami rynku pracy, każdy kraj wyróżniają pewne specyficzne uwarunkowania. Przykładowo w Czechach, na Słowacji i na Węgrzech proces transformacji systemowej w sposób szczególnie niekorzystny odbija się na pozycji mniejszości narodowych, głównie ludności pochodzenia romskiego.

2. Zmiany regulacji prawnych w zakresie zasiłków dla bezrobotnych

W związku ze wzrostem jawnego bezrobocia w początkowym okresie transformacji, wszystkie kraje Europy Środkowo-Wschodniej na przełomie lat 80. i 90. stworzyły regulacje prawne, które zdefiniowały najważniejsze pojęcia i kompetencje podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie zadań państwa w zakresie ograniczania bezrobocia oraz sposoby ich finansowania. Uregulowano zakres i warunki udzielania bezrobotnym świadczeń socjalnych oraz zakres stosowania instrumentów aktywizacji zawodowej. Wprowadzone systemy ochrony socjalnej bezrobotnych wykorzystywały na ogół rozwiązania mieszane, łączące elementy systemu ubezpieczeniowego i pomocowego. Uzupełniającą formą wsparcia były dodatkowe świadczenia (zastosowane w ograniczonym zakresie), do których osoby poszukujące pracy uzyskują prawo, po wyczerpaniu możliwości korzystania z zasiłków.

Charakteryzując politykę rynku pracy, można wykorzystać w tym celu kryteria ilościowe (np. wydatki na pasywną politykę w stosunku do PKB) oraz jakościowe (np. warunki uzyskania dostępu doświadczeń, selektywność dostępu do usług czy ich wysokość). Niektóre z nich zostaną poniżej wykorzystane do określenia ewolucji systemu zasiłków dla bezrobotnych w wybranych krajach środkowoeuropejskich.

Najwięcej środków na realizację pasywnej polityki rynku pracy w początkowym okresie transformacji przeznaczały Polska (2,36% PKB w 1992 r.) oraz Węgry (2,15% PKB w 1992 r.), co w sposób oczywisty pozostaje w dodatniej korelacji z wysoką stopą bezrobocia. Zróżnicowanie wydatków na działania pasywne w badanej grupie krajów jest znaczne, bowiem w Czechach wydatki na ten cel stanowiły tylko 0,16% PKB (1992 r.). W 2008 r. wystąpiła w tym względzie znacznie większa zbieżność, a rozpiętość wydatków była zdecydowanie mniejsza. Najniższy ich poziom charakteryzował nadal Czechy – 0,2% PKB, a najwyższy Słowację – 0,43 % PKB⁸. Porównując wydatki na politykę rynku pracy w wybranych krajach EŚW z rozwiniętymi gospodarkami UE, można stwierdzić, iż ich obecny niski poziom wskazuje podobieństwo do liberalnego modelu polityki rynku pracy, który reprezentuje Wielka Brytania. Ba-

⁸ Wydatki na pasywną politykę rynku pracy na podstawie danych Eurostatu, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_market_policy/database

dane kraje EŚW wyróżnia jednak to, iż wydatki związane z zabezpieczeniem osób bezrobotnych, z wyjątkiem Republiki Czeskiej, dominują w ogólnych wydatkach na politykę rynku pracy. Większość wysoko rozwiniętych krajów UE charakteryzuje przewaga wydatków aktywnych.

W tabeli 1 przedstawione zostały warunki uzyskania wsparcia materialnego przez osoby bezrobotne w początkowym okresie transformacji, a porównanie ich z aktualnie obowiązującymi zasadami (tabela 2) pozwoli wskazać kierunek dokonujących się zmian w ramach pasywnej polityki rynku pracy.

Tabela 1

Warunki uzyskania zasiłków dla bezrobotnych w początkowym okresie transformacji

Kraj	Regulacje prawne	Kryteria dostępności zasiłków	Wysokość zasiłku	Długość okresu zasiłkowego
1	2	3	4	5
Czechy	1991-1992	12-miesięczny okres zatrudnienia w ciągu ostatnich 3 lat	1991 r. – 50-60% (65% w gałęziach restrukturyzowanych) zarobków 1992 r. – maksymalny poziom zasiłku 150% płacy minimalnej 1997 r. – wysokość zasiłku 50% (3 miesiące) i 40% (pozostałe 3 miesiące) średniej płacy	1991 r. – 12 miesięcy, 1992 r. – 6 miesięcy.
Węgry	(1957)1991	Zatrudnienie przez 48 miesięcy przed utratą pracy	50-70% średnich dochodów netto, min. wysokość 100% – max. wysokość 200% min. wynagrodzenia	1991 r. – 24 miesiące 1992 r. – 18 miesięcy, a od końca 1992 r. – 12 miesięcy
Polska	(1924)1989	1989 – niewymagany okres wcześniejszego zatrudnienia 1990 – zatrudnienie przez 180 dni w okresie 12 miesięcy poprzedzających rejestrację 1994 – 365 dni w ciągu 18 miesięcy poprzedzających rejestrację	1989 – 40-70% dotychczasowego wynagrodzenia 1991 – min. zasiłek 33% przewidywanego przeciętnego wynagrodzenia 1994 – 36% przeciętnego wynagrodzenia	1989 r. – bez ograniczeń czasowych 1991 r. – 12-24 miesiące osoby

cd. tabeli 1

1	2	3	4	5
Słowacja	1991	Zatrudnienie przez 12 miesięcy w ostatnich 3 latach	1991-1992 – takie same warunki jak w Czechach 1996 r. – max. wysokość zasiłku 5400 SKK (około 200% płacy minimalnej)	1991-1992 – takie same warunki jak w Czechach 1995 r. – okres uzależniony od wieku bezrobotnego 6-12 miesięcy. 1996 r. – okres uzależniony od czasu pracy 6-12 miesięcy

Źródło: S. Golinowska: *Ochrona socjalna bezrobotnych w Polsce oraz innych krajach*. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1999, s. 23-26; D. Kalužná: *Main Features of the Public Employment Service in the Czech Republic and the Slovak Republic*. „OECD Social, Employment and Migration Working Papers”, No. 72, OECD Publishing 2008

Tabela 2

Warunki zabezpieczenia materialnego bezrobotnych w wybranych krajach EŚW
(stan początek 2010 r.)

Kraj	Rodzaj wsparcia	Dostępności zasiłków	Wysokość zasiłku	Okres zasiłkowy
1	2	3	4	5
Czechy	Zasiłek dla bezrobotnych	12 miesięcy w ciągu ostatnich 3 lat zatrudnienia lub innej aktywności	Wysokość zależna od poprzednich dochodów oraz czasu trwania bezrobocia 45%-65% średnich miesięcznych zarobków	5-11 miesięcy w zależności od wieku bezrobotnych
Węgry	Zasiłek dla bezrobotnych Dodatek dla bezrobotnych	Zatrudnienie przez 365 dni w ciągu ostatnich 4 lat poprzedzających utratę pracy	Brak danych	Zasiłek dla bezrobotnych: 73 dni – 9 miesięcy, w zależności od okresu zatrudnienia i wieku bezrobotnego Dodatek dla bezrobotnych: 3-6 miesięcy
Polska	Zasiłek dla bezrobotnych	Zatrudnienie przez 365 dni w ciągu 18 miesięcy poprzedzających rejestrację w urzędzie pracy	Stawka zryczałtowana podstawowa (761,40 zł) zależna od czasu trwania i statusu bezrobotnego	6-12 miesięcy w zależności od regionu, wieku bezrobotnego, sytuacji rodzinnej

cd. tabeli 2

1	2	3	4	5
Słowacja	Zasiłek dla bezrobotnych	3(2)-letni okres opłacania ubezpieczenia na wypadek bezrobocia w ciągu 4 ostatnich lat Okresy ubezpieczeniowe mogą być zaliczone tylko jeden raz do uzyskania praw do zasiłku	50% bazowego dochodu	6 miesięcy (4 miesiące dla osób tymczasowo zatrudnionych)

Źródło: *Labour Market Developments in Europe, 2011*. „European Economy” 2/2011. European Commission, Brussels 2011 oraz http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en

Początek okresu transformacji charakteryzowały rozbudowany system zasiłków oraz liberalne zasady jego przyznawania, co prowadziło do szybkiego wzrostu liczby zarejestrowanych bezrobotnych. Świadczenia dla bezrobotnych były złożone i różniły się w regionie pod względem okresu uprawnień i formuły świadczeń. Pomimo pewnych różnic warunki uprawniające do uzyskania wsparcia były podobne i obejmowały brak pracy, obowiązkową rejestrację w urzędach pracy, gotowość do udziału w działaniach aktywizujących bezrobotnych oraz minimalny okres zatrudnienia (z wyjątkiem rozwiązań przyjętych w Polsce) lub opłacania składek ubezpieczeniowych. Czas trwania świadczenia zależał od wcześniejszego okresu zatrudnienia, w niektórych krajach również od wieku bezrobotnych. W Polsce w latach 1989-1991 nie istniały ograniczenia czasowe w zakresie jego wypłaty, a wysokość świadczenia uzależniona była od dotychczasowego poziomu dochodu lub średnich płac w gospodarce.

Liberalne zasady systemu pomocy materialnej zostały zmienione już w 1992 r.⁹, co uczyniło go jednym z najbardziej restrykcyjnych w Europie. Polska, Węgry, Słowacja ograniczyły długość okresu zasiłkowego do 12 miesięcy (w szczególnych przypadkach do 24), a Czechy do 6 miesięcy, zmniejszając jednocześnie jego maksymalną wysokość. Zmiany dokonały się w stosunkowo krótkim okresie i miały bardzo restrykcyjny charakter. Należy zaznaczyć, że tak znaczne ograniczenie hojności zasiłków dla bezrobotnych nie znajduje odniesienia w doświadczeniach krajów OECD.

Ograniczenie hojności systemu zasiłków dla bezrobotnych jest procesem trwałym w krajach transformacji. Potwierdzają to dane zawarte w tabeli 2.

⁹ W Polsce zmiany dokonały się najwcześniej, bowiem już w lipcu 1990 r. wprowadzono obowiązkowy okres wcześniejszego zatrudnienia – 180 dni – uprawniający do uzyskania zasiłku, a w maju 1991 r. ograniczono okres jego pobierania.

Należy zauważyć, że zmiany nie mają już tak radykalnego charakteru jak w początkowym okresie. Nadal występuje tendencja do skracania okresu wypłaty świadczenia (min. 3 miesiące na Węgrzech, max. 12 miesięcy w Polsce). Krótki okres zasiłkowy oznacza mniejszą jego atrakcyjność, jednocześnie skłania do większej aktywności zawodowej. Ponadto Słowacja wydłużyła okres wymaganego ubezpieczenia, uprawniającego do uzyskania zasiłku. Widoczne jest także zróżnicowanie czynników determinujących ich wysokość, co wpływa na lepsze ukierunkowanie pomocy. W nieznacznym stopniu w stosunku do połowy lat 90. uległy zmianie wysokości zasiłków.

3. Wpływ systemu zasiłkowego na bezrobocie – wybrane badania teoretyczne i empiryczne

Analizy teoretyczne oraz empiryczne¹⁰ dotyczące wpływu systemu zabezpieczenia bezrobotnych zdają się potwierdzać tezę o istotnym negatywnym wpływie hojnego systemu (wysoka stopa zastąpienia oraz długi okres zasiłkowy) na aktywność zawodową i długotrwałość bezrobocia¹¹. Zgodnie z teorią poszukiwań na rynku pracy hojny system zasiłkowy zmniejsza intensywność działań bezrobotnych w zakresie zmiany statusu na rynku pracy. Oczekiwany okres poszukiwania pracy jest tym dłuższy, im wyższa jest płaca progowa¹². Optymalna płaca progowa jest determinowana przez wysokość zasiłków dla bezrobotnych oraz dostępne dla poszukującego miejsca pracy. Wzrost zasiłków podnosi płacę progową¹³.

Prace empiryczne określające wpływ zasiłków dla bezrobotnych na jego rozmiary i strukturę niejednoznacznie określają kierunek i siłę tego oddziaływania, chociaż większość z nich podkreśla ich negatywny wpływ. Międzynarodowe badania wskazują ponadto, że tempo wyjścia z bezrobocia wzrasta dopiero w końcowym okresie uzyskiwania wsparcia finansowego przez bezrobotnych, kiedy to marginalna korzyść z poszukiwania pracy wzrasta, a płaca progowa spada. Czynnikiem zwiększającym aktywność w zakresie poszukiwania pracy może być zmienna wysokość (zmniejszająca się) wsparcia finan-

¹⁰ Szerzej D.R. Howell, M. Rehm: *Unemployment Compensation and High European Unemployment: A Reassessment with New Benefit Indicators*. Working Paper Series – Political Economy Research Institute, April 2009, No. 201, s. 7-9.

¹¹ Np. Nickell i Layard zasugerowali, że wydłużenie okresu zasiłkowego o rok podnosi stopę bezrobocia długookresowego o 2,5%, krótkookresowego o 0,45%.

¹² Płaca progowa (*reservation wage*) jest to płaca najniższa z możliwych do zaakceptowania przez poszukującego pracę. Nie jest to wartość dla wszystkich jednakowa, bo silnie zależy od indywidualnych cech bezrobotnego, wynagrodzenia w jego poprzedniej pracy, okresu pozostawania bez pracy oraz występującego w kraju (regionie) poziomu płac oraz zasiłków.

¹³ I. Bludnik: *Neokenesizm analiza krytyczna*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2010, s. 38-43.

sowego wraz z wydłużaniem okresu bezrobocia¹⁴.

Badania odnoszące się do krajów EŚW¹⁵ potwierdziły tezę, że stopy przepływów do zatrudnienia zwiększają się w końcowym okresie otrzymywania zasiłków. W niektórych krajach (Polska¹⁶, Słowacja¹⁷) wzrastały również przepływy poza rynek pracy, powiększając bierność zasobów pracy lub zatrudnienie w szarej strefie¹⁸. Aby ograniczyć ten efekt, Czechy, Węgry czy Polska pod koniec lat 90. wprowadziły zasadę zmniejszania wysokości zasiłku wraz z wydłużaniem okresu jego wypłacania.

Znacznie mniej badań prowadzonych dla krajów EŚW potwierdza dezaktywizujący wpływ wysokiego poziomu zasiłków dla bezrobotnych. Niektóre badania wskazują bowiem, że czas trwania bezrobocia może tylko nieznacznie się wydłużać przy wyższych zasiłkach (wyższe stopach zastąpienia), jednak efekt nie jest duży. Potwierdzają to badania dotyczące słowackiego i czeskiego rynku pracy, których autorzy (Ham, Svejnar i Terrell – 1996) nie potwierdzili istotnego wpływu systemu zasiłków dla bezrobotnych na czas jego trwania.

Podsumowanie

Specyfikę polityki rynku pracy w Czechach, Polsce, na Słowacji i Węgrzech wyznaczają zarówno uwarunkowania makroekonomiczne, przebieg procesu transformacji, jak i specyficzne czynniki kulturowe, społeczne czy polityczne. W początkowym okresie transformacji zróżnicowanie stopy bezrobocia nie jest duże, znacznie pogłębia się w latach 2004-2005. W 2008 r. sytuacja na rynku pracy w badanej grupie krajów stabilizuje się z najwyższą stopą bezrobocia na Słowacji – 9,5%, Węgrzech – 7,8% i w Polsce – 7,2% oraz na nadal niskim poziomie w Czechach – 4,4%, znacznie niższym niż w wielu krajach UE.

Początkowy okres transformacji to rozbudowany system zasiłków oraz liberalne zasady ich przyznawania. Równocześnie wybraną grupę krajów charakteryzują dość odmienne formuły świadczeń. Ograniczenia budżetowe

¹⁴ I. Virjo: *Czy ubezpieczenie od bezrobocia czyni ludzi biernymi?* „Problemy polityki społecznej” 2007, nr 10, s. 111-115.

¹⁵ Syntetyczny przegląd badań dotyczących krajów EŚW można znaleźć w: M. Bukowski, P. Kowal, P. Lewandowski, J. Zawistowski: *Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy. Doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski*. Wydawnictwo NBP, Warszawa 2005, s. 153-155.

¹⁶ V. Steiner, E. Kwiatowski: *The Polish Labour Market in Transition*. „ZEW Discussion Papers” 1995, No. 3, s. 14-18.

¹⁷ M. Lubyova M., J. van Ours: *Unemployment Duration of Job Losers in a Labour Market in Transition*. „Economics of Transition”, 1999, Vol. 7, Issue 3, s. 665-686.

¹⁸ M. Vodopivec, A. Wörgötter, D. Raju: *Unemployment Benefit Systems in Central and Eastern Europe: A Review of the 1990s*. World Bank - Human Development Network; Institute for the Study of Labor (IZA), „Comparative Economic Studies” 2005, Vol. 47, Issue 4, s. 640-651.

i szybko rosnące bezrobocie szybko doprowadziły do zaostrzenia warunków uprawniających do otrzymania zasiłku, skrócenia okresu jego wypłaty i obniżenia wysokości. Porównując wydatki na pasywną politykę rynku pracy oraz hojność zasiłków dla bezrobotnych w wybranych krajach EŚW z rozwiniętymi gospodarkami UE, można stwierdzić, iż ich niski poziom i restrykcyjne zasady przyznawania obecnie wskazują podobieństwo do liberalnego modelu polityki rynku pracy, który reprezentuje Wielka Brytania.

Ewolucja pasywnej polityki rynku pracy mieści się w ogólnym profilu przekształceń w ramach polityki rynku pracy dokonującym się w krajach europejskich, a mianowicie zmniejszenia hojności systemu zasiłków dla bezrobotnych na rzecz rozwiązań aktywnych.

EVOLUTION PASSIVE LABOUR MARKET POLICY FOR EXAMPLE CENTRAL EUROPEAN COUNTRY

Summary

The end of the 1980s and the beginning of the 1990s witnessed the turning of a new page in world history. The experience of central European transitional economies with labour market policies is a very interesting case study

The paper provides an overview of situation on labour market and unemployment benefit systems in Poland, Czech, Slovakia and Hungary during the 1990s and at present. It describes their institutional features (eligibility, the level and duration of benefits, and special rules),

Liberal unemployment benefit system exist only for the early stages of transition. It was radically transformed in 1992 – reduce their maximum duration, eligibility to benefits end its level. Cuts in the generosity of benefits are rarely made and when so, are much less radical and diluted over a longer time period.

Sylvia Pieńkowska-Kamieniecka

AKTYWNOŚĆ PRACODAWCÓW NA RYNKU PRACOWNICZYCH PROGRAMÓW EMERYTALNYCH W POLSCE I UNII EUROPEJSKIEJ – STUDIUM PORÓWNAWCZE

Wprowadzenie

Obecnie zasadniczym wyzwaniem dla współczesnych systemów emerytalnych licznych państw europejskich, w tym także dla Polski, są niekorzystne trendy demograficzne oraz zmiany na rynku pracy¹. Wzrost wskaźnika obciążenia demograficznego prowadzi do wzrostu wydatków na publiczne systemy emerytalne oraz narastania deficytu dotychczasowych systemów emerytalnych, co stało się podstawą reform emerytalnych w wielu krajach na świecie. Reforma zabezpieczenia emerytalnego, która nastąpiła w Polsce w 1999 r., była zmianą radykalną i kontrowersyjną. Od początku oczywisty, choć nieeksploatowany był fakt, że trudno będzie utrzymać emerytury na dotychczasowym poziomie², zwłaszcza że w nowym systemie emerytalnym ryzyko niskiego zabezpieczenia ponoszone jest przez ubezpieczonego, a zabezpieczenie minimalne jest relatywnie słabe³.

W tej sytuacji niezbędne jest pobudzenie dodatkowej przezorności przyszłych emerytów poprzez poszukiwanie alternatywnych form gromadzenia i pomnażania kapitału na okres starości. Z przewidywań ekspertów i analizy trendów rozwojowych systemów emerytalnych wynika, że w przyszłości coraz większą rolę będą odgrywać prywatne, dodatkowe plany oszczędzania na starość, stanowiące tzw. trzeci filar polskiego systemu emerytalnego. W obecnym stanie prawnym w postaci indywidualnej składają się na niego indywidualne konta emerytalne (od 2004 r.) oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (zaczną funkcjonować od 2012 r.), a w formie grupowej pracownice programy emerytalne, które mimo ich wprowadzenia wraz z reformą emerytalną w 1999 r. dotychczas nie rozwinęły się w znaczący sposób i nie znajdują zainteresowania wśród pracodawców.

¹ B. Kłos: *Europejskie systemy emerytalne*. „Analizy BAS”, Biuro Analiz Sejmowych, nr 5 (49), Warszawa 2006, s. 1.

² M. Żukowski: *Nie demontować systemu emerytalnego*. W: *Dyskusja na temat zmian w systemie emerytalnym*. „Analizy BAS”, Biuro Analiz Sejmowych, nr 2 (46), Warszawa 2006, s. 9.

³ *Ibid.*, s. 9.

Celem opracowania jest przedstawienie zasad funkcjonowania pracowniczych programów emerytalnych, ukazanie zakresu ich wykorzystania przez pracodawców w Polsce w zabezpieczeniu dochodów pracowników na okres starości w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej oraz określenie czynników ograniczających rozwój tego segmentu dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego.

1. Zasady funkcjonowania pracowniczych programów emerytalnych

Pracowniczy program emerytalny funkcjonujący w oparciu o przepisy ustawy o pracowniczych programach emerytalnych z dnia 20 kwietnia 2004r. (Dz.U. nr 116, poz. 1207 z późn. zm.), w swych założeniach jest grupową formą oszczędzania na okres po zaprzestaniu aktywności zawodowej, która polega na tym, że pracodawca na zasadzie swobody podejmuje decyzję o utworzeniu programu, natomiast pracownik ma swobodę w podjęciu decyzji o przystąpieniu do programu.

Pracownicze programy emerytalne uwzględniają różne oczekiwania pracowników i możliwości pracodawców, co wyraża się w zróżnicowaniu form, jakie przyjmują⁴. Wybór formy pracowniczego programu emerytalnego pozostawiono pracodawcy.

Wśród pracowniczych programów emerytalnych można wyróżnić produkty o charakterze czysto inwestycyjnym, których celem jest wyłącznie gromadzenie i pomnażanie środków na przyszłą emeryturę (pracownicze programy emerytalne w postaci pracowniczego funduszu emerytalnego oraz umowy o wnoszenie składek pracowników do funduszu inwestycyjnego), jak i produkty o charakterze kapitałowo-ubezpieczeniowym w postaci umowy ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, gdzie występuje część ochronna (grupowe ubezpieczenie na wypadek śmierci, rozszerzone opcjonalnie o ubezpieczenie wypadkowe i chorobowe) oraz część emerytalna, służąca gromadzeniu oszczędności, które skonsumowane zostaną po przejściu na emeryturę. Jak dotychczas nie utworzono ani jednego pracowniczego programu w formie zarządzania zagranicznego. Świadczenia z PPE wypłacane są na wniosek po ukończeniu 60 lat lub nabyciu wcześniejszych uprawnień emerytalnych i ukończeniu 55 lat albo automatycznie po osiągnięciu 70. roku życia. Do pracowniczego programu emerytalnego może przystąpić każdy pracownik (niezależnie od rodzaju umowy o pracę i wymiaru czasu pracy), pod

⁴ Na etapie tworzenia programu zasadniczą kwestią jest wybór formy oraz firmy zarządzającej aktywami programu. Należy wziąć pod uwagę wielkość przedsiębiorstwa, strukturę wiekową pracowników, ich oczekiwania, rodzaj świadczenia, jaki firma chce zaoferować swoim pracownikom, oraz skalę aktywów i bezpieczeństwo zgromadzonych środków.

warunkiem, że nie ukończył 70. roku życia i jest zatrudniony u danego pracodawcy od co najmniej trzech miesięcy, chyba że umowa zakładowa przewiduje inaczej.

W związku z tym, że inicjatorem utworzenia programu jest pracodawca, zobowiązany on został do finansowania tzw. składki podstawowej, której wysokość nie może przekroczyć 7% wynagrodzenia brutto pracownika. Wysokość składki podstawowej może być określona procentowo od wynagrodzenia, w jednakowej kwocie dla wszystkich uczestników albo procentowo od wynagrodzenia, z określeniem maksymalnej kwotowej wysokości tej składki. Drugim rodzajem składki odprowadzanej do programu jest tzw. składka dodatkowa, która finansowana jest przez uczestnika programu poprzez jej potrącenie z wynagrodzenia netto danego pracownika. Wysokość składki dodatkowej określa pracownik w deklaracji przystąpienia do programu, z tym, że umowa zakładowa określa minimalną wysokość możliwej do zadeklarowania składki. Suma składek dodatkowych w ciągu roku nie może przekroczyć 450% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

2. Stan rynku pracowniczych programów emerytalnych

Proces zwiększania udziału pracodawców w rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce przebiega bardzo powoli, daleki jest od założeń przyjętych przez twórców reformy emerytalnej i od sytuacji panującej w wielu innych krajach Unii Europejskiej. Pomimo iż oszczędzanie w pracowniczych programach emerytalnych możliwe jest już od 12 lat (od kwietnia 1999 r.⁵), zainteresowanie pracodawców zapewnieniem pracownikom dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego jest znikome. Obecnie pracowniczy program emerytalny prowadzony jest jedynie w ok. 0,03% przedsiębiorstw, a spośród 16 075 tys. osób pracujących w gospodarce narodowej jego uczestnikami jest zaledwie 2,13% uprawnionych⁶. Wśród wszystkich instytucji oferujących tego typu programy dominują towarzystwa ubezpieczeń na życie, które w 2010 r. stanowiły 71,4% rynku PPE (tabela 1).

⁵ Na mocy ustawy o pracowniczych programach emerytalnych z dnia 22 sierpnia 1997 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 60, poz. 623 z późn. zm.), która obowiązywała do końca maja 2004 r.

⁶ Według danych GUS na koniec IV kwartału 2010 r.

Tabela 1

Wybrane dane dotyczące rynku pracowniczych programów emerytalnych

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Liczba funkcjonujących PPE, w tym w formie:	3	29	150	182	207	342	906	974	1019	1078	1099	1113
– ubezpieczeniowej	-	3	17	33	82	202	707	754	766	800	802	795
– umowy z funduszem inwestycyjnym	3	25	56	70	74	94	174	194	226	250	267	285
– pracowniczego funduszu emerytalnego	-	1	77	79	51	46	25	26	27	28	30	33
Liczba uczestników PPE (w tys.), w tym w formie:	0,03	5,4	55,3	81,2	96,5	129,1	260,3	281,5	312,1	325,0	333,5	342,5
– ubezpieczeniowej	-	0,4	6,1	8,2	13,6	26,1	109,8	119,2	133,9	130,2	134,1	133,2
– umowy z funduszem inwestycyjnym	0,03	4,1	19,3	23,7	29,5	51,5	88,8	101,6	118,2	135,6	141,1	152,1
– pracowniczego funduszu emerytalnego	-	0,9	29,9	49,3	53,6	51,5	61,7	60,7	60,1	59,2	58,4	57,2
Wartość odprowadzanych składek (w mln zł), w tym:	0,03	4,6	70,7	202,4	223,3	267,6	413,6	693,0	747,5	832,0	888,9	974,6
– składek podstawowych	0,03	4,5	68,7	195,9	211,1	256,0	397,8	670,4	724,2	806,0	864,4	948,3
– składek dodatkowych	-	0,1	2,0	6,5	12,2	11,7	15,8	22,7	23,3	26,0	24,5	26,3
Wartość aktywów na koniec roku (w mln zł)	0,03	4,7	71,2	279,8	527,0	919,5	1695,5	2793,2	3806,4	3607,7	4998,0	6286,1

Źródło: *Rynek PPE – aktualne zmiany i tendencje*. Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2008, s. 9; *Pracownicze programy emerytalne w 2010 r.* Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2011, s. 6.

Pierwsze regulacje prawne dotyczące funkcjonowania pracowniczych programów emerytalnych nie dawały wystarczających bodźców do tworzenia przez pracodawców PPE. W pierwszym roku, w którym powołano instytucję pracowniczych programów emerytalnych, zarejestrowano zaledwie trzy programy w formie umowy z funduszem inwestycyjnym. Rynek PPE nie rozwijał się zatem w takim tempie, w jakim oczekiwano. Dopiero w 2005 r. wyraźne, choć krótkotrwałe zwiększenie liczby funkcjonujących programów w stosunku do 2004 r. (o 164,91%) i liczby ich uczestników (o 101,63%) miało związek z koniecznością przekształcenia dotychczas funkcjonujących pozaustawowych form grupowego oszczędzania na okres starości w pracowniczy program emerytalny w celu zachowania możliwości odliczenia poniesionych wydatków od podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne. Kolejne lata funkcjonowania rynku pracowniczych programów emerytalnych charakteryzowały się ponownym słabym zainteresowaniem pracodawców ich tworzeniem w przedsiębiorstwach. Począwszy od 2006 r., dynamika rozwoju rynku PPE mierzona przyrostem liczby uczestników i liczby działających programów ponownie pozostawała niewielka, oscylując w latach 2009-2010 w granicach 1-3%, co świadczy o pewnej stagnacji na rynku⁷.

⁷ *Pracownicze programy emerytalne w 2010 r.* Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, maj 2011, Warszawa, s. 3.

Biorąc pod uwagę wielkość pracowniczych programów emerytalnych mierzoną liczbą ich uczestników, największy udział w rynku mają programy, w których liczba osób w przedsiębiorstwie objęta dodatkowym zabezpieczeniem emerytalnym nie przekracza 50 pracowników. W 2010 r. takie programy stanowiły 47,7% całego rynku PPE, a 29,6% programy liczące od 51 do 200 uczestników. Zdecydowanie najrzadziej na utworzenie pracowniczego programu emerytalnego decydują się największe przedsiębiorstwa, zatrudniające ponad 1 000 osób (5,9%). Największa liczba programów funkcjonuje w województwie mazowieckim (18,38%), śląskim (14,29%) i wielkopolskim (11,50%), natomiast najmniejsza w województwie lubuskim (1,74%), świętokrzyskim (1,74%), podlaskim (2,35%) oraz warmińsko-mazurskim (2,35%). Prowadzą je przede wszystkim pracodawcy zorganizowani w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (tabela 2).

Tabela 2

Udział pracodawców w rynku pracowniczych programów emerytalnych w 2010 r.
w podziale na formę prawną

Forma prawna	Udział w rynku (w %)
Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	47,74
Spółka akcyjna	24,39
Spółdzielnia	11,59
Osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą	5,74
Spółka jawna	3,92
Inne	6,62

Źródło: *Pracownicze programy emerytalne...*, op. cit., s. 8.

Warto podkreślić, że jeżeli pracodawcy podejmują decyzję o sfinansowaniu dodatkowej emerytury pracownika, przeznaczają na ten cel stosunkowo wysokie środki. W 2010 r. 33,7% pracodawców odprowadzało składkę w maksymalnej wysokości, tj. 7%. Z kolei składki dodatkowe wносиło do programu jedynie 3% uczestników.

3. Funkcjonowanie pracowniczych programów emerytalnych w Unii Europejskiej

Rynek pracowniczych programów emerytalnych w Polsce jest zdecydowanie słabo rozwinięty w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej. Wskaźnik uczestnictwa należy do jednych z najniższych.

Największa powszechność pracowniczych programów emerytalnych występuje w Holandii i Szwecji, gdzie stopień pokrycia wynosi ponad 90% oraz w Danii (73%). Są to jednak jedyne kraje członkowskie Unii Europejskiej,

w których segment pracowniczych programów emerytalnych jest quasi-obowiązkowy. Wskaźnik uczestnictwa na średnim poziomie (40-70%) występuje natomiast w takich państwach, jak Niemcy (ok. 65%), Belgia (51%), Słowenia (51,5%), Wielka Brytania (47,1%), Cypr (43%) i Irlandia (40,1%), a niski (poniżej 40%) m.in. we Włoszech (31%), Austrii (13,2%), Francji (15%), Hiszpanii (8%), Portugalii (3,7%) oraz w Polsce (2,1%). Są jednak również i takie państwa, w których rynek pracowniczych programów emerytalnych w ogóle nie funkcjonuje (np. Czechy, Estonia, Litwa)⁸.

Początkowo pracownicze programy emerytalne na świecie organizowane były jako plany zdefiniowanego świadczenia (*DB – defined benefit*), w których ryzyko z góry określonej wysokości przyszłego świadczenia ponosi podmiot finansujący program. W związku z niekorzystnymi trendami demograficznymi i rosnącymi trudnościami z finansowaniem zobowiązań emerytalnych w tego typu programach, w ostatnich latach nowi uczestnicy są obejmowani, a dotychczasowe programy najczęściej przekształcane są w plany zdefiniowanej składki (*DC – defined contribution*), w których z góry określona jest wysokość składki, a nie ostatecznego świadczenia. Wszystkie funkcjonujące w Polsce pracownicze programy emerytalne funkcjonują właśnie w formule zdefiniowanej składki, tak samo jest np. w Danii, Hiszpanii i Słowenii. W niektórych państwach możliwe jest tworzenie zarówno programów zdefiniowanego świadczenia, jak i zdefiniowanej składki (np. w Austrii, Holandii, Irlandii, Niemczech), a jedynie pracodawcy w Finlandii mogą organizować pracownicze programy emerytalne wyłącznie w formule zdefiniowanego świadczenia.

W wielu krajach prowadzone są intensywne działania w celu zwiększenia roli pracowniczych programów emerytalnych w kształtowaniu dochodów na starość, np. podnoszone są składki kierowane do tych programów (Belgia, Dania, Holandia, Wielka Brytania)⁹. Wysokość składek, jak i zakres jej finansowania przez pracodawców są różne w zależności od rodzaju planu i sektora, w którym funkcjonują. Generalnie, wyższe składki odprowadzane są do programów o zdefiniowanym świadczeniu, wyższy jest w nich również udział pracodawcy w składce, np. w Wielkiej Brytanii składka do pracowniczego programu emerytalnego w postaci planu zdefiniowanego świadczenia wynosi 20,4% wynagrodzenia brutto (udział pracodawcy w składce wynosi 78%), a w planie zdefiniowanej składki 9% (pracodawca finansuje ją tylko w 30%)¹⁰. Polska należy do grona jednych z nielicznych państw (poza np. Szwecją, Austrią, Francją), w których pracodawca w 100% finansuje składkę odprowadzaną do programu.

⁸ *Privately Managed Funded Pension Provision and Their Contribution to Adequate and Sustainable Pensions*. The Social Protection Committee, 2008, s. 13; P. Antonin: *Coverage of Funded Pension Plans*. „OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions” 2008, No. 19, s. 10.

⁹ B. Kłos: Op. cit., s. 8.

¹⁰ *Privately Managed...*, op. cit., s. 13-14.

Wysokość składek może być ponadto różnicowana ze względu na sektor własności. W Polsce, w przeciwieństwie np. do Danii czy Wielkiej Brytanii, pracownicze programy emerytalne nie mogą funkcjonować w instytucjach sektora finansów publicznych. Mimo że w ustawie o pracowniczych programach emerytalnych nie ma rozróżnienia na pracodawców prywatnych i publicznych, z technicznego punktu widzenia mogą one funkcjonować wyłącznie w sektorze prywatnym. Wynika to z faktu, że składka podstawowa finansowana w całości ze środków pracodawcy w przypadku sektora publicznego opłacana byłaby ze środków budżetowych, tymczasem środki publiczne mogą być przeznaczane wyłącznie na zadania związane z realizacją zadań państwa i poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Analizując znaczenie pracowniczych programów emerytalnych w zabezpieczeniu dochodów na starość w innych krajach, należy przede wszystkim stwierdzić, że jest ono zróżnicowane nie tylko z punktu widzenia ich zasięgu, ale i udziału programów w całkowitych dochodach emerytów¹¹.

Wraz z indywidualnymi programami oszczędnościowymi emerytury z pracowniczych programów emerytalnych w ogóle dochodów po przejściu na emeryturę największą rolę odgrywają w Danii, Irlandii, Holandii i Wielkiej Brytanii (między 20% a 30%). W większości państw Unii Europejskiej mają one zdecydowanie niższe albo znikome znaczenie. Odnosi się to do tych państw, w których rynek prywatnych programów emerytalnych jest stosunkowo małym rynkiem (np. Belgia, Polska, Czechy, Słowacja, Rumunia, Austria, Włochy) albo na przestrzeni lat nie rozwinął się znacząco (np. Grecja, Hiszpania, Francja, Luksemburg)¹².

4. Determinanty rozwoju pracowniczych programów emerytalnych

W celu zwiększenia roli rynku prywatnych programów emerytalnych w zabezpieczeniu sytuacji finansowej przyszłych emerytów należy określić czynniki determinujące jego rozwój. Istnieją trzy podstawowe grupy rozwiązań, dzięki którym możliwy jest pewien wpływ na modelowanie podaży i popytu na PPE: korzyści podatkowe, zachęty dla pracodawców oraz działalność edukacyjna państwa prowadzona za pośrednictwem instytucji finansowych¹³. Popularność dodatkowych planów emerytalnych uzależniona jest przede wszystkim od zwolnień podatkowych, a rozwiązania przyjęte w Polsce w tym

¹¹ B. Kłos: Op. cit., s. 4.

¹² *Privately Managed...*, op. cit., s. 17.

¹³ *Analiza porównawcza funkcjonowania grupowych pracowniczych programów emerytalnych w Polsce oraz w wybranych krajach europejskich*. PWC, s. 21, http://www.pwc.pl/pl_PL/pl/publikacje/PwC_Analiza_PPE_F.pdf

zakresie są bardzo ubogie. Podczas gdy w państwach z dobrze rozwiniętym segmentem pracowniczych programów emerytalnych zwolnione z podatku są wpłaty do programu, a opodatkowane wypłaty świadczeń ze zgromadzonego kapitału (np. Dania, Holandia, Wielka Brytania), w Polsce zgodnie z modelem podatkowym TEE (*tax-exempt-exempt*) jest odwrotnie¹⁴. Jest to rozwiązanie nietypowe dla krajów Europy Środkowej. Podejście do opodatkowania zysków z inwestycji kapitałowych jest natomiast zróżnicowane (np. na Słowacji funkcjonuje system ETE). Największą zachętą do tworzenia i uczestnictwa w rynku dodatkowych produktów emerytalnych byłoby przyjęcie modelu funkcjonującego np. na Węgrzech, gdzie zwolnione z podatków są jednocześnie wpłacane do programu składki, zyski z zainwestowanego kapitału oraz wypłacane świadczenie po zakończeniu okresu oszczędzania¹⁵. Jednak takie rozwiązanie ze względu na zmniejszenie wpływów podatkowych do budżetu państwa nie znajdzie w Polsce aprobaty.

Rozwój polskiego rynku pracowniczych programów emerytalnych jest ograniczony również przez skomplikowany i długi proces rejestracji programu w Komisji Nadzoru Finansowego oraz problem optymalnego skonstruowania podstawowych parametrów programu przez pracodawców, tzn. aby z jednej strony zapewnić pracownikom odpowiednie dla ich potrzeb środki finansowe na okres starości, a z drugiej strony, aby program nie stanowił nadmiernego utrudnienia dla firm. Dla rozpowszechnienia pracowniczych programów emerytalnych konieczna jest również odpowiednia strategia, która wskaże, które branże (np. służby mundurowe) powinny być objęte specjalnymi działaniami wspomagającymi rozwój trzeciego filara wraz z określeniem dla tych branż odpowiednich rozwiązań¹⁶. Warte rozważenia jest również uelastycznienie dysponowania wkładem przez uczestników programów, poprzez np. wykorzystanie kapitału ze składki podstawowej czy możliwość zaciągania kredytów pod zastaw składki dodatkowej przed przejściem na emeryturę.

Podsumowanie

Z danych przedstawiających skalę uczestnictwa pracodawców w rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce jasno wynika, że programy nie spełniają funkcji przed nimi postawionych. Obecnie pracownicze programy

¹⁴ S. Pieńkowska-Kamieniecka: *Warunki rozwoju pracowniczych programów emerytalnych*. W: *Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wieku*. Red. W. Ronka-Chmielowiec. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2008, s. 350.

¹⁵ *Porównanie systemów dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w Polsce oraz wybranych krajach Unii Europejskiej*. PriceWaterhouseCoopers, s. 40.

¹⁶ <http://emerytury.wp.pl/kat,9231,title,Bez-zmian-podatkowych-PPE-nie-zyskaja-wiekszej-popularno-sci,wid,13548781,wiadomosc.html>

emerytalne prowadzone są w zaledwie ok. 0,03% przedsiębiorstw, a uczestniczy w nich jedynie 2,13% ogółu pracujących i jest to jeden z najniższych wskaźników w Unii Europejskiej. Za niepokojące zjawisko należy uznać obserwowane w ostatnich latach systematyczne zmniejszanie się liczby zakładanych programów. W 2010 r. zarejestrowano jedynie 29 PPE, tj. najmniej od 10 lat. Trzeci filar, poprzez brak odpowiednich rozwiązań, nie odgrywa istotnej roli w zapewnieniu dochodów na okres starości. Rynek pracowniczych programów emerytalnych w Polsce niewątpliwie wymaga dalszych obserwacji oraz zdiagnozowania, czy regres ten jest pochodną dekoniunktury gospodarczej, czy też spadek zainteresowania pracodawców pracowniczymi programami emerytalnymi wynika ze zmian systemowych, jak brak odpowiednich rozwiązań prawnego-fiskalnych, niedostatecznych możliwości finansowych przedsiębiorstw czy niskiej skłonności do oszczędzania na cele emerytalne¹⁷. Polskie społeczeństwo przez wiele lat przyzwyczajone bowiem było do automatycznego uczestnictwa w systemie emerytalnym, w którym państwo zapewniało niezbędne środki do życia w okresie starości. Obecnie nowy, zreformowany system emerytalny poprzez konstrukcję trzyfilarową, z wbudowanym elementem emerytur prywatnych, przewiduje dodatkową zapobiegliwość przyszłych emerytów. Trudno jednak oczekiwać, że wobec braku odpowiednich działań ze strony państwa i przy ograniczonych możliwościach finansowych społeczeństwa Polacy będą aktywnie dodatkowo oszczędzać na emeryturę. Trend ten jest bardzo widoczny w odniesieniu właśnie do pracowniczych programów emerytalnych, gdzie tylko 3% uczestników rynku, poza składką finansowaną przez pracodawcę, dokonuje dodatkowych wpłat do programu.

THE ACTIVITY OF THE EMPLOYERS IN THE MARKET FOR OCCUPATIONAL PENSION SCHEMES IN POLAND AND EUROPEAN UNION – THE COMPARISON STUDY

Summary

In the new pension scheme in Poland pension from a public pension system in most cases will not allow to maintain this same income after retirement. In this situation is necessary to have additional pension fund, which in Poland is part of the third pillar of the pension system.

The article presents the organizational principles for occupational pension schemes and the scale of using them by the employers in Poland. It was found that the market for occupational pension schemes is developing very slowly and is not such popular, as it is in many other European countries. Percentage of participation by workers in occupational pension schemes in Poland is only 2.13%, while in some countries is more than 90%. The main barriers to the development of the market of PPE in Poland are weak fiscal incentives, inadequate educational and information campaigns and the complex process of creating and registration of program.

¹⁷ *Pracownicze programy...*, op. cit., s. 18.

Jolanta Maj

ELASTYCZNE FORMY ZATRUDNIENIA W KONTEKŚCIE EUROPEJSKIEJ POLITYKI RÓWNOŚCI PŁCI. ANALIZA SKUTECZNOŚCI STOSOWANIA ELASTYCZNYCH FORM ZATRUDNIENIA W NIWELOWANIU NIERÓWNOŚCI

Wprowadzenie

Elastyczne formy zatrudnienia to jeden z elementów polityki równości płci Unii Europejskiej, jeden z głównych mechanizmów zapewnienia równowagi między życiem prywatnym i zawodowym, tzw. *work-life balance*, oraz jedno z podstawowych narzędzi niwelowania nierówności płci na rynkach pracy. Poniżej przedstawiony zostanie bogaty dorobek UE w tym zakresie, jak również same formy elastycznego zatrudnienia. Główną tezę pracy jest stwierdzenie, iż elastyczne formy zatrudnienia nie spełniają do końca pokładanych w nich nadziei i w niektórych sytuacjach mogą wręcz utrzymywać nierówności między płciami na rynkach pracy. W pracy wykorzystane zostały wtórne dane ilościowe pochodzące z baz Eurostatu, dane z drugiego badania jakości życia Europejczyków¹, jak również dane zebrane przez Eurobarometr w badaniach opinii publicznej.

1. Unijne ramy prawne

Geneza polityki równości płci UE sięga 1957 r., czyli momentu ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz art. 119 traktatów rzymskich, mówiącego o równym wynagrodzeniu za taką samą pracę bez rozróżnienia na płeć². W momencie podpisywania traktatów rzymskich kwestie socjalne odgrywały rolę drugoplanową, ustępując zdecydowanie zagadnieniom ekonomicznym. Eleonora Zielińska stwierdza wręcz, że zapis ten miał chronić raczej przed nieuczciwą konkurencją, niż faktycznie działać na rzecz równouprawn-

¹ *Second European Quality of Life Survey. Family life and work*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg 2010.

² Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Dz.U. z 2004 r. nr 90 poz. 864.

nienia³. Obecnie również można by pokusić się o stwierdzenie, iż aktywność UE na tym polu podyktowana jest raczej korzyściami ekonomicznymi, niż chęcią zapewnienia równości płci z pobudek ideologicznych czy etycznych. Takie przedstawienie sprawy stanowiłoby jednak zdecydowane uproszczenie działań Unii Europejskiej.

W kolejnych latach ukazywało się wiele aktów prawnych istotnych dla kwestii równouprawnienia płci oraz inicjowano różne programy działania⁴. Warte przywołania są w szczególności dyrektywy: Dyrektywa 75/117/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w zakresie stosowania zasady równego wynagradzania kobiet i mężczyzn, Dyrektywa 76/207/EWG w sprawie realizacji zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, szkolenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy, Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Społecznych Pracowników z 1989 r. Lata 90. i początek XXI w. to kolejne istotne dokumenty: Dyrektywa 2002/73/WE z 2002 r. zmieniająca dyrektywę Rady 76/207/EWG oraz Dyrektywa 2006/54/WE w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy. Dyrektywy ogólnie odnoszące się stricte do czasu pracy to Dyrektywa 2003/88/WE dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy z 2003 r., Dyrektywa 2000/34/WE zmieniająca dyrektywę Rady 93/104/WE dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy, w celu objęcia sektorów i działalności wyłączeniem z tej dyrektywy z 2000 r., Dyrektywa 93/104/WE, Dyrektywa Rady 97/81/WE dotycząca Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin, Europejska Strategia Zatrudnienia, Karta Praw Podstawowych 2007/C303/01, unijna strategia wzrostu Europa 2020 podkreślająca jeszcze raz rolę modelu *flexicurity*⁵. Istotnym dokumentem wskazującym elastyczne formy zatrudnienia jako narzędzie polityki równości płci jest „Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2006-2010”. Dokument przedstawiał priorytetowe obszary działań dla UE w zakresie równości płci, m.in. nierówności ekonomicznych, ułatwienia godzenia życia zawodowego i prywatnego. Jednym ze wskazanych w dokumencie narzędzi jest właśnie elastyczna organizacja czasu pracy. Podobne

³ Zob. E. Zielińska: *Przeciwdziałanie barierom awansu kobiet w prawie Unii Europejskiej*. W: *Szkłany sufit. Bariery i ograniczenia karier kobiet. Monografia zjawisk*. Red. A. Titkow. Warszawa 2003.

⁴ G. Firlit-Fesnak: *Wspólnotowa polityka na rzecz równości kobiet i mężczyzn. Ewolucja celów i instrumentów działania*. Warszawa 2005, s. 110-122.

⁵ Zob. Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*, COM/2007/0359, Bruksela 2007.

zapisy odnaleźć można w kontynuacji strategii na lata 2010-2015⁶, jak również w „Europejskim pakcie na rzecz równości płci (2011-2020)”.

2. Elastyczne formy zatrudnienia

Samo pojęcie elastycznych form zatrudnienia jest nieostre, tym samym wymaga bliższego zdefiniowania. Za Waławem Jarmołowiczem i Barbarą Kalinowską-Nawrotek możemy elastyczność podzielić na czasową, przestrzenną, funkcjonalną i ilościową⁷. Lucyna Machol-Zajda wyróżnia natomiast elastyczność ilościową, funkcjonalną, lokalizacyjną, tożsamą z elastycznością przestrzenną, i elastyczność finansową⁸.

Podjęte rozważania skoncentrują się na aspekcie czasowym, przestrzennym oraz na zatrudnieniu, rozumianym jako forma nawiązania stosunku pracy, która może zostać zaliczona do elastyczności ilościowej.

Elastyczność czasowa rozumiana będzie więc jako elastyczność organizacji czasu pracy, czyli stosowanie takich rozwiązań, jak np. praca w niepełnym wymiarze godzin, zmienne godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy, czyli indywidualne ustalenie godzin rozpoczęcia pracy przy zachowaniu stałej dziennej liczby godzin pracy, ruchomy czas pracy z ustalonym przedziałem czasowym, kiedy wszyscy pracownicy muszą być w pracy, oraz określoną liczbą godzin, które pracownicy muszą przepracować w określonym czasie, indywidualny rozkład pracy, równoważny czas pracy, zadaniowy czas pracy. Elastyczność przestrzenna to wykonywanie pracy poza oficjalnym miejscem pracy, poza biurem, czyli np. telepraca. Polega na świadczeniu pracy poza biurem i siedzibą firmy. Telepraca może być łączona z innymi rozwiązaniami elastycznych form zatrudnienia. Wyróżnia się przy tym telepracę: domową, naprzemienną, mobilną i doraźną. Elastyczność zatrudnienia rozumiana jest jako alternatywa dla dominującego typu stosunku między pracownikiem a pracodawcą, czyli umowy o pracę. W związku z tym elastyczność zatrudnienia zawierałaby takie rozwiązania, jak: samozatrudnienie, umowa o dzieło, umowa-zlecenie, kontraktowanie pracy.

⁶ Zob. European Commission: *Strategy for Equality between Women and Men 2010-2015*. Luxemburg 2011.

⁷ W. Jarmołowicz, B. Kalinowska-Nawrotek: *Praca kobiet a elastyczne formy zatrudnienia*. W: *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*. Red. D. Kopycińska. Szczecin 2006, s. 245.

⁸ L. Machol-Zajda: *Elastyczne formy pracy – fakty i mity*. W: *Równowaga: Praca – Życie – Rodzina*. Red. C. Sadowska-Snarska. Białystok 2008.

3. Idea stosowania elastycznych form zatrudnienia w walce z dyskryminacją

Mimo iż kwestia równości płci od momentu zawiązania EWG obecna była w polityce europejskiej, pomimo licznych aktów prawnych z zakresu równości płci, uwzględnienia ich w najważniejszych dokumentach prawnych Unii, licznych programom działania, strategii *gender mainstreaming*, wciąż obserwowalne są nierówności pomiędzy płciami. Nierówności na rynkach pracy przejawiają się przede wszystkim w zakresie wynagrodzeń i samej aktywności na rynku pracy. Różnica w zarobkach kobiet i mężczyzn, mimo iż sukcesywnie zmniejsza się, w 2009 r. wciąż wynosiła 17,1% dla całej Unii Europejskiej. Liczba kobiet aktywnych na rynkach pracy sukcesywnie się zwiększa, mimo to obecnie wciąż jest niższa niż aktywność mężczyzn i wyniosła w 2010 r. dla mężczyzn 70,1%, a dla kobiet 58,2%⁹. Dyskryminacja ze względu na płeć pojawia się w formie segregacji pionowej oraz zjawiska określanego mianem „szklanego sufitu”, czyli mechanizmu ograniczającego aktywność zawodową i polityczną kobiet, na który składa się szereg blokad, przeszkód napotykanym na drodze do awansu¹⁰. Wszystko to przenosi się następnie na bezpieczeństwo socjalne, emerytury i renty i prowadzi w efekcie do zwiększonego ryzyka wykluczenia społecznego i ubóstwa w przypadku kobiet¹¹. Aby zrozumieć, dlaczego mimo tak dużej aktywności podmiotów krajowych i ponadnarodowych nierówności wciąż są obecne, istotne jest zrozumienie ich genezy. Do podstawowych przyczyn nierówności ze względu na płeć na rynkach pracy zalicza się przede wszystkim trwanie stereotypów związanych z płcią. Wskazać należy tu przede wszystkim na stereotypowy podział obowiązków domowych, cechujący się mniejszym zaangażowaniem mężczyzn i przeniesieniem głównego ciężaru obowiązków na kobiety. To również kobiety częściej niż mężczyźni decydują się na przerwanie kariery zawodowej celem podjęcia opieki nad dziećmi. Istotne jest również wskazanie na fakt, iż nierówności na rynku pracy są pochodną decyzji podejmowanych już na etapie edukacji. Kobiety częściej wybierają kierunki edukacji warunkujące późniejsze zatrudnienie w sektorach o niższym prestiżu społecznym czy niższych zarobkach.

Elastyczne formy zatrudnienia niosą ze sobą wiele wad i zalet. Bez wątpienia mają one prowadzić do większej satysfakcji z pracy, ułatwić godzenie obowiązków życia zawodowego i prywatnego oraz umożliwić aktywizację zawodową osobom, które w przeciwnym wypadku nie podjęłyby aktywności na rynku pracy. Mają one stanowić źródło dodatkowych zarobków, ułatwić

⁹ Witryna internetowa Eurostat: www.epp.eurostat.ec.europa.eu/

¹⁰ Por. *Szklany sufit*. Op. cit.

¹¹ Zob. Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern 2010.

godzenie kilku ról społecznych, czyli bezkonfliktowe łączenie ról zawodowych z obowiązkami rodzinnymi. Część rozwiązań umożliwia jednostkom zdobycie cennego doświadczenia zawodowego.

Do możliwych negatywnych konsekwencji z punktu widzenia pracownika należy możliwość znacznego wyobcowania, nie tylko względem samej organizacji, innych pracowników, ale również dostępu do informacji. Dla niektórych osób rozwiązania te mogą oznaczać brak bezpieczeństwa zatrudnienia i poczucia stabilności. Ta forma zatrudnienia może prowadzić do rozmycia się granic pomiędzy życiem zawodowym a prywatnym poprzez poświęcanie na pracę więcej czasu niż w przypadku klasycznej organizacji pracy. Czasem poprzez rozmycie tych granic może dojść do konfliktu pomiędzy życiem prywatnym i zawodowym. Niestandardowe formy zatrudnienia mogą prowadzić do wykluczenia pracownika ze szkoleń organizowanych w czasie pracy czy pomijania przy awansach.

4. Skuteczność elastycznych form zatrudnienia w niwelowaniu nierówności płci

Biorąc pod uwagę charakter elastycznych form zatrudnienia, szereg zalet, jakie ze sobą niosą, nie dziwi fakt, iż uznane zostały przez Unię Europejską za jedno z głównych narzędzi mających służyć wprowadzeniu równości płci na rynkach pracy. Na podstawie danych statystycznych zostanie pokazane, że czasem narzędzia te nie spełniają pokładanych w nich oczekiwań, a wręcz przeciwnie – podtrzymują istniejące nierówności.

Badania jakości życia dzielą społeczeństwa europejskie pod kątem łączenia życia zawodowego z prywatnym na pięć grup. Grupą państw, która zdaniem autorów raportu najlepiej zrealizowała koncepcję *work-life balance*, są kraje skandynawskie. Do ostatniej grupy natomiast zaliczono państwa postsocjalistyczne, w tym Polskę, argumentując to bardzo pragmatycznym podejściem do kobiet w sferze biznesu, niechęcią względem aktywności kobiet z małymi dziećmi, z drugiej strony – presją względem kobiet posiadających starsze dzieci, by włączyły się w pracę na rzecz budżetu domowego¹². Raport wskazuje na poważne braki w zakresie instytucji opieki, finansowania placówek publicznych czy benefitów dla rodziców. Poziom zarobków, niższy niż w pozostałych państwach europejskich, dodatkowo pogłębia przepaść między krajami postsocjalistycznymi a Europą Zachodnią w zakresie omawianych zagadnień. Badania wskazują, iż wśród wszystkich państw UE-27 kobiety poświęcają więcej czasu na niepłatną pracę wynikającą z obowiązków domowych. Średnio 80%

¹² Rumunia i Bułgaria nie zostały wzięte pod uwagę, ze względu na zdecydowanie niższy poziom życia niż w pozostałych państwach europejskich.

kobiet i jedynie 45% mężczyzn jest zaangażowanych w codzienną pracę niepłatną. Dane są zróżnicowane w obrębie UE-27 i wśród kobiet wskaźnik ten waha się od 60% do 90%, podczas gdy w przypadku mężczyzn waha się od 17% do prawie 70% w Szwecji¹³. Opinie Europejczyków odnośnie tego, czy mniejszy udział mężczyzn w obowiązkach domowych jest rzeczą normalną, są podzielone: 50% uważa, że nie jest to zjawisko normalne, natomiast 48% uważa takie zjawisko za relatywnie normalne¹⁴. Na czas przeznaczany na niepłatną pracę duży wpływ ma posiadanie małych dzieci (do 13. roku życia). Wpływ ten jest przy tym bardziej znaczący w przypadku kobiet, które poświęcają średnio 17 godzin tygodniowo więcej na obowiązki domowe, jeśli posiadają dzieci. Co ciekawe, mężczyźni, którzy nie posiadają dzieci, przeznaczają na pracę domową tygodniowo średnio 10 godzin więcej niż ci, którzy nie posiadają małych dzieci¹⁵. Fakt, że z rozwiązań tego typu korzysta więcej kobiet, prowadzi do zachwiania równowagi płci, co może skutkować negatywnymi konsekwencjami dla kobiet w miejscu pracy i mniejszą niezależnością ekonomiczną. Praca w niepełnym wymiarze czasu pracy często przestrzegana jest jako przeszkoda w awansie. Silna feminizacja tego typu rozwiązań nie jest więc wskazana. Lepszym rozwiązaniem byłoby więc większe rozpowszechnienie stosowań tego typu rozwiązań również wśród mężczyzn.

W sytuacji większego obciążenia kobiet pracą domową oraz relatywnie dużego przyzwolenia na taki stan rzeczy istotny staje się stopień korzystania z niestandardowych rozwiązań w zakresie zatrudnienia. Ważnym wskaźnikiem jest tu odsetek osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy. W 2010 r. 19,2% aktywnych zawodowo osób w krajach UE-27 stanowiły osoby zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy. Dane te są zróżnicowane w obrębie UE-27 i wahają się od 2,4% w Bułgarii do niecałych 50% w Holandii. W Polsce odsetek osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy wynosi 8,3%. Zdecydowanie częściej z takiego rozwiązania korzystają kobiety, 31,9% w UE-27, podczas gdy wśród mężczyzn odsetek osób pracujących w niepełnym wymiarze godzin wynosi jedynie 8,7%. Odsetek kobiet waha się przy tym od 2,6% w Bułgarii do 76,5% w Holandii, przy 11,5% w Polsce. Odsetek mężczyzn waha się natomiast od 2,2% w Bułgarii, do 25,4% w Holandii, przy 5,7% w Polsce¹⁶. Różne są również przyczyny podejmowania zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy. Kobiety zdecydowanie częściej niż mężczyźni wykorzystują niepłatne godziny, zyskane dzięki pracy w niepełnym

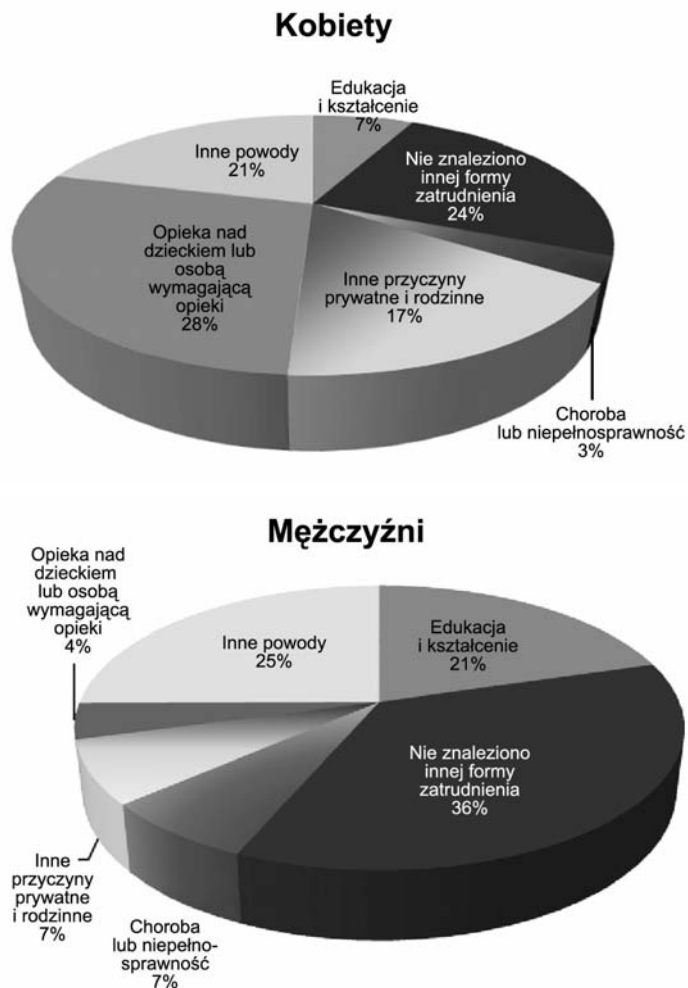
¹³ *Second European Quality of Life Survey*. Op. cit., s. 18-19.

¹⁴ *Gender Equality in the EU in 2009*. Report, European Commission, „Special Eurobarometer 326”, 2010, s. 79-93, witryna internetowa Public Opinion Analysis Sector of the European Commission: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm#

¹⁵ *Second European Quality of Life Survey*. Op. cit., s. 24.

¹⁶ Witryna internetowa Eurostatu: www.epp.eurostat.ec.europa.eu/

wymiarze czasu pracy, na opiekę nad dziećmi i osobami wymagającymi opieki, mężczyźni natomiast przeznaczają ten czas trzy razy częściej na edukację i kształcenie¹⁷ (rys. 1).



Rys. 1. Główne przesłanki pracy w niepełnym wymiarze godzin z rozróżnieniem na płeć w krajach UE-27 (dane szacunkowe na rok 2010)

Źródło: Opracowanie na podstawie danych Eurostatu¹⁸

¹⁷ Por. *Working in Europe: Gender Differences*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Witryna internetowa Eurofound: <http://www.eurofound.europa.eu/>

¹⁸ Witryna internetowa Eurostatu: www.epp.eurostat.ec.europa.eu/

Krótką analizą przesłanek pracy w niepełnym wymiarze godzin wskazuje na dodatkowy poziom nierówności. Wcześniej podkreślona została silna feminizacja niestandardowych rozwiązań w zakresie zatrudnienia, na którą nakładają się dodatkowo tradycyjne, stereotypowe przesłanki korzystania z takich rozwiązań. Podczas gdy mężczyźni częściej niż kobiety korzystali w sposób niedobrowolny z takiej formy zatrudnienia, gdyż nie mogli znaleźć zatrudnienia w pełnym wymiarze godzin, dodatkowo częściej czas zyskany przeznaczali na samorozwój i edukację, podczas gdy kobiety częściej przeznaczały go na obowiązki domowe i opiekę nad dziećmi czy osobami wymagającymi opieki. Lucyna Machoj-Zajda, odwołując się do badań Czwartego Europejskiego Przeglądu Warunków Pracy z 2007 r., pisze, iż „choć we wszystkich analizowanych krajach mężczyźni pracują dłużej niż kobiety w pracy płatnej, po dodaniu godzin płatnych i niepłatnych – to kobiety pracują zdecydowanie więcej godzin w tygodniu niż mężczyźni, nawet w przypadku kobiet pracujących w niepełnym wymiarze godzin”¹⁹.

Kolejnym ciekawym wskaźnikiem jest zatrudnienie na czas określony w UE-27 częściej podejmowane przez kobiety – 14,1% (w Polsce 25,2%) niż przez mężczyzn – 12,9% (w Polsce 26,5%) w pierwszym kwartale 2011 r.²⁰ Umowy tego typu cechują się dużą niestabilnością, niepewnością zatrudnienia, zazwyczaj są gorzej opłacane. Mniejsze jest również prawdopodobieństwo szkolenia, gdyż przedsiębiorstwa niechętnie inwestują w pracowników zatrudnionych na takich umowach.

Innym interesującym wskaźnikiem jest korzystanie z elastycznych godzin pracy, elastycznego grafiku. Stopień korzystania z tego typu rozwiązań jest w obrębie UE-27 bardzo zróżnicowany zarówno ze względu na państwa, jak i sam model elastycznego grafiku. Biorąc pod uwagę takie formy jak ruchomy czas pracy, zmienne godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy oraz równoważny czas pracy, ich konfiguracja w krajach europejskich jest bardzo różnorodna. Zróżnicowanie dostępu ze względu na płeć jest relatywnie niewielkie²¹. W większości to jednak mężczyźni częściej mogą decydować o godzinie rozpoczęcia i zakończenia pracy²².

Elastyczność w wyborze miejsca podejmowania pracy to kolejny istotny wskaźnik. Podstawowymi formami tego rodzaju elastyczności są praca z domu oraz telepraca. Zróżnicowanie pomiędzy państwami jest w zakresie korzystania z tej formy elastyczności znaczne. Brak również stałej tenden-

¹⁹ L. Machol-Zajda: Op. cit., s. 394.

²⁰ Witryna internetowa Eurostatu.

²¹ Zob. *Flexible Working Time Arrangements and Gender Equality. A Comparative Review of 30 European countries*. Red. J. Plantenga, Ch. Remery. Luxemburg 2010, s. 53-58.

²² *Reconciliation of Work, Private and Family Life in the European Union*. European Communities, Luxemburg 2009, s. 121.

cji przewagi kobiet nad mężczyznami w jej wykorzystaniu, mimo że średnio w UE-27 to właśnie kobiety częściej korzystały z tej formy zatrudnienia²³. Średnio w UE-27 jedynie 8% pracuje na zasadzie telepracy z domu²⁴.

Podsumowanie

Na podstawie wyżej przytoczonych wskaźników oraz danych można stwierdzić, iż elastyczne formy zatrudnienia, mimo że z założenia mają pomagać w łączeniu obowiązków domowych i zawodowych oraz prowadzić do zmniejszenia nierówności ze względu na płeć występujących na rynku pracy, nie do końca spełniają pokładane w nich nadzieje. W przypadku kobiet, które w sytuacji braku możliwości podjęcia elastycznego zatrudnienia zrezygnowałyby w zupełności z pracy zawodowej, omawiane narzędzia są jak najbardziej potrzebne. Aby poprawić ich wykorzystanie celem niwelowania nierówności między płciami, trzeba przede wszystkim upowszechnić ich stosowanie wśród mężczyzn. Samo to jednak nie jest warunkiem wystarczającym sukcesu elastycznych form zatrudnienia. Kolejnym krokiem, wynikającym również z przytoczonych danych, jest konieczność zmian na poziomie wartości, poziomie społecznym. Bez przekształceń ról społecznych, zmian w procesie socjalizacji, dominujący ciężar obowiązków domowych, pracy niepłatnej wciąż pozostanie na barkach kobiet. Dopiero kombinacja zmian w sferze społecznej wraz z popularyzacją elastycznych form zatrudnienia wśród pracowników i pracodawców da oczekiwany rezultat.

FLEXIBLE FORMS OF EMPLOYMENT IN EU GENDER EQUALITY POLICY. ANALYSIS OF THE EFFICIENCY OF FLEXIBLE FORMS OF EMPLOYMENT IN REDUCING INEQUALITIES

Summary

Referring to statistical data and public opinion analysis in the EU the article shows that flexible working arrangements, which are often seen as one of the primary tools of the EUs gender equality policy in the labor market sector not always fulfill the expectations. This is because of the major inequalities in usage of this working forms, their strong feminization, the different usage of the free time gained due to the flexible working arrangements by men and women and strong social variables conditioning the traditional division of household duties.

²³ *Reconciliation of Work, Private and Family Life in the European Union*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, s. 11-12. Witryna internetowa Eurofound: <http://www.eurofound.europa.eu/>

²⁴ *Second European Quality of Life Survey*. Op. cit., s. 40-41.

Tomasz Maciątek

EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA PROGRAMÓW RYNKU PRACY W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Podstawowym problemem rynku pracy, determinującym konieczność podejmowania działań i szukania rozwiązań o charakterze praktycznym, jest zjawisko bezrobocia. Ujawniło się ono w Polsce w okresie transformacji ustrojowej, natomiast kraje europejskie starają się rozwiązywać problemy rynku pracy od wielu lat. Unia Europejska wypracowała założenia polityki zatrudnienia, sformułowała jej cele strategiczne i wskazała źródła finansowania strategii¹. Szczególną rolę w procesie równoważenia rynku pracy odgrywają programy finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Głównym instrumentem finansowym UE, wzmagającym efektywność polityki zatrudnienia w wyniku szeroko rozumianego inwestowania w kapitał ludzki, a tym samym wspierania walki z bezrobociem, jest Europejski Fundusz Społeczny. Środki EFS, podobnie jak i pozostałych unijnych funduszy strukturalnych, są więc przeznaczane na niwelowanie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów UE, również w odniesieniu do regionalnych rynków pracy i zjawiska bezrobocia. Ze względu na specyfikę tego problemu, działania te wymagają nawiązania ścisłej, partnerskiej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, samorządami regionalnymi i lokalnymi, partnerami społecznymi oraz samymi obywatelami².

Analizując sytuację gospodarczą większości gospodarek świata i biorąc pod uwagę nieustanne zmiany oraz rosnące wymagania zarówno ze strony pracodawców, jak i rynku, należy zauważyć, iż tworzenie nowych miejsc pracy wymaga podjęcia przez UE dodatkowych działań w takich dziedzinach, jak badania naukowe, innowacyjność i budowanie społeczeństwa opartego na wiedzy oraz inwestycje w kapitał ludzki, stanowiący jeden z najcenniejszych

¹ P. Kubiak: *Efekty uczestnictwa bezrobotnych w aktywnych programach rynku pracy w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 31.

² *Praca i zarządzanie kapitałem ludzkim w perspektywie europejskiej*. Red. A. Pocztowski. Oficyna Ekonomiczna, Warszawa 2005, s. 580-581.

szych zasobów krajów członkowskich³. Skuteczność takich działań opierać się powinna na partnerskiej współpracy wielu środowisk, zarówno na szczeblu lokalnym i regionalnym, jak i pomiędzy państwami członkowskimi. Europejski Fundusz Społeczny, będąc kluczowym instrumentem finansowym Unii Europejskiej służącym do inwestowania w kapitał ludzki, wspierania zatrudnienia i pomocy w zdobyciu wykształcenia oraz podniesienia umiejętności zawodowych, stanowi jedno z głównych narzędzi wspierających taką kooperację.

Celem artykułu jest dokonanie charakterystyki i zaprezentowanie zakresu przedmiotowego programów rynku pracy realizowanych w Polsce oraz w innych krajach Unii Europejskiej a finansowanych ze środków EFS. Ponadto przedstawione zostaną wyniki analizy działań nakierowanych na aktywizację regionalnych rynków pracy w wybranych państwach członkowskich UE. Cel badawczy zrealizowano metodą analizy opisowej i porównawczej, na podstawie dostępnych międzynarodowych opracowań naukowych, raportów unijnych i innych dokumentów o charakterze statystycznym.

1. EFS jako instrument realizacji aktywnej polityki rynku pracy

Głównym zadaniem unijnej polityki rynku pracy jest maksymalizacja poziomu zatrudnienia. Wymaga to realizacji wspólnego celu wszystkich członków UE, jakim winno być pełne zatrudnienie będące kluczowym warunkiem spójności społecznej, tworzenia dobrobytu i wzrostu konsumpcji. Unijna strategia zatrudnienia oraz otwarta metoda koordynacji przyczyniły się do wzrostu wskaźników zatrudnienia w krajach członkowskich, szczególnie w przypadku kobiet i osób starszych⁴. UE podejmuje działania mające na celu poprawę sytuacji osób bezrobotnych, zwiększenie ich szans na zatrudnienie, mobilizowanie do podnoszenia kwalifikacji i zdobywania nowych doświadczeń zawodowych, a nie jak w okresie wcześniejszym – traktowanie ich jako biernych beneficjentów pomocy państwa. Programy operacyjne, które finansowane są ze środków EFS, koncentrują się bowiem na priorytetach określonych w Europejskiej Strategii Zatrudnienia, a więc dotyczą głównie⁵:

- umocnienia integracji społecznej,
- podnoszenia kwalifikacji pracowników oraz profesjonalizmu w działaniach przedsiębiorstw na rynku pracy,
- łatwiejszej dostępności do zatrudnienia i zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy,

³ R. Przybyszewski: *Kapitał ludzki w procesie kształtowania gospodarki opartej na wiedzy*. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007, s. 14-15.

⁴ *An European Framework for Social and Territorial Cohesion*. The European Platform against Poverty and Social Exclusion, Luxembourg, August 2011.

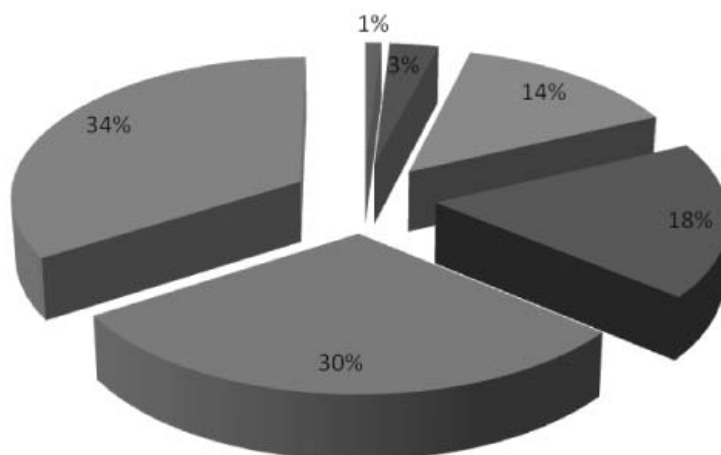
⁵ Special Eurobarometer. The European Social Fund, Brussels 2010, s. 4-5.

- wspierania nowych inicjatyw na płaszczyznach zatrudnienia i integracji społecznej,
- wspierania samozatrudnienia i nowych przedsiębiorstw.

W bieżącym okresie finansowania na lata 2007-2013 zakłada się wydatkowanie z EFS 76 mld euro na realizację w państwach członkowskich projektów z zakresu wspierania zatrudnienia oraz pomocy w podnoszeniu poziomu wykształcenia i umiejętności. W tym okresie EFRR i EFS dofinansują ok. 2 mln projektów w państwach członkowskich i gospodarce realnej⁶.

Potencjalne obszary wsparcia EFS

- Mobilizacja na rzecz reform w obszarze zatrudnienia i integracji 1%
- Wzmocnienie zdolności instytucjonalnych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym 3%
- Poprawa integracji społecznej osób mniej uprzywilejowanych 14%
- Poprawa zdolności dostosowawczych pracowników i firm, przedsiębiorstw i przedsiębiorców 18%
- Poprawa dostępu do zatrudnienia i równowaga 30%
- Poprawa kapitału ludzkiego 34%

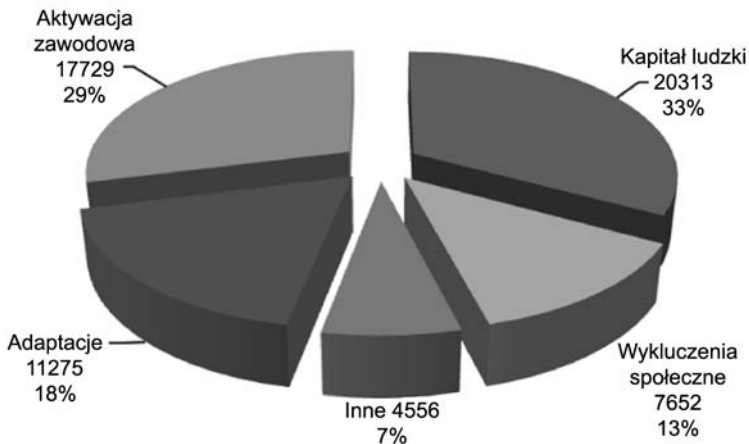


Rys. 1. Potencjalne obszary wsparcia ze środków EFS w ramach aktywizacji rynków pracy

Źródło: Special Eurobarometer. Op. cit.

⁶ The European Social Fund: *Supporting Economic Recovery*. 2007.

Działania z zakresu aktywizacji polityki rynku pracy przedstawia rys. 2. Kluczowe dziedziny wsparcia z EFS, na które przeznaczanych jest ponad 60% środków, to rozwój kapitału ludzkiego oraz aktywizacja zawodowa – łącznie na ten cel przeznaczono ponad 39 mld euro.



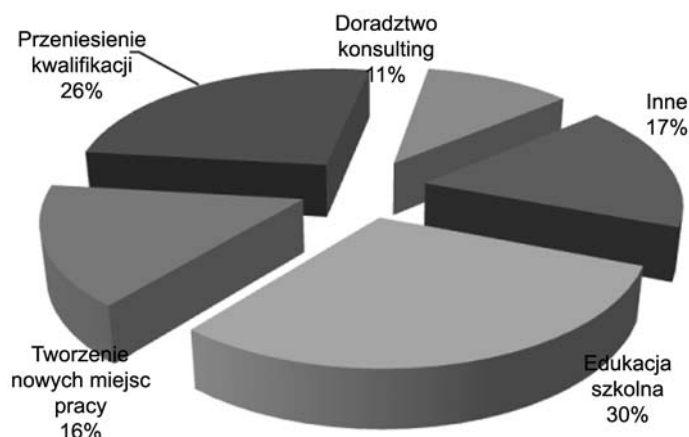
Rys. 2. Przedmiot inwestycji w ramach EFS (w mld euro)

Źródło: An European Framework for Social and Territorial Cohesion, 2011.

Szczególne znaczenie w procesie podnoszenia konkurencyjności rynków pracy oraz stymulowaniu zatrudnienia mają następujące działania⁷ (rys. 3):

- szkolenia z zakresu rynku pracy,
- dotacje na zatrudnienie,
- zatrudnianie w sektorze publicznym,
- pośrednictwo pracy i doradztwo merytoryczne,
- tworzenie nowych miejsc pracy.

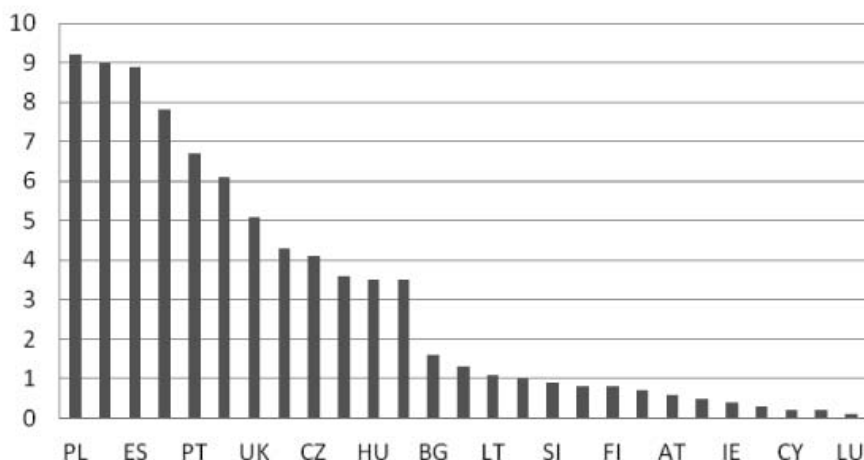
⁷ Special Eurobarometer. Op. cit.



Rys. 3. Alokacja środków z EFS

Źródło: Ibid.

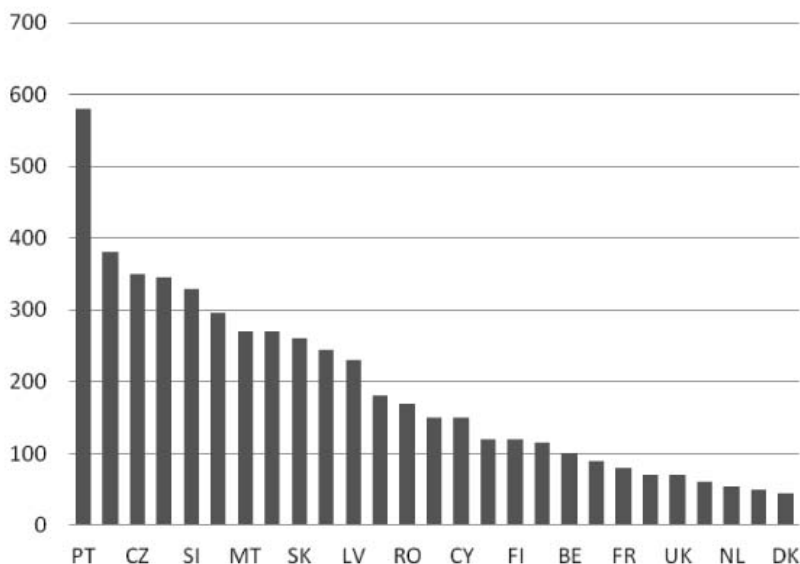
Wielkość wsparcia z funduszu unijnego EFS jest uzależniona od liczby ludności państw członkowskich oraz wysokości dochodu narodowego. Mniej za-
możne państwa otrzymują proporcjonalnie więcej środków, tak jak państwa,
w których obserwuje się wyższy poziom bezrobocia. Należy również dodać,
iż w każdym z krajów może zostać przyznanych więcej środków dla regio-
nów, które kwalifikują się do celu konwergencji (rys. 4).



Rys. 4. Wydatki z EFS w krajach unijnych

Źródło: ESF: *Human Capital Investment Operational Programme 2007-13*.

Dla dokładniejszego zobrazowania wykorzystania środków EFS przez kraje członkowskie przedstawiono porównanie wielkości środków w państwach członkowskich przypadających na 1 mieszkańca (rys. 5). Nowe państwa członkowskie otrzymują proporcjonalnie więcej środków EFS, co jest ściśle związane ze specyfiką ich gospodarek, które często potrzebują wyższych nakładów finansowych, przeznaczanych na podniesienie poziomu rozwoju gospodarczego oraz dostosowanie rynku pracy do wyzwań gospodarki globalnej.



Rys. 5. Wydatki z EFS w przeliczeniu na 1 mieszkańca krajów członkowskich (w euro)

Źródło: Ibid.

Szczególnie istotna jest rola ESF w aktywizacji lokalnych rynków pracy. Pomimo że bezrobociem zagrożona może być niemal każda grupa społeczna czy zawodowa, niektóre z nich są bardziej podatne na utratę miejsc pracy. Szczególną rolę w niwelowaniu barier na rynku pracy, pomoc w jej znalezieniu i utrzymaniu należy przypisać właśnie środkom z EFS. Beneficjenci, dla których wsparcie unijne na szeroko pojętą aktywizację zawodową odgrywa najistotniejszą rolę, to: osoby starsze, pracownicy, których długie doświadczenie zawodowe jest niedoceniane, a wiek stanowi często barierę zniechęcającą pracodawców do ich zatrudnienia, osoby młode, które nie posiadają doświadczenia, matki, które chcą powrócić do aktywności zawodowej, jednak muszą dostosować się do nowych wymagań rynku pracy. Fundusze EFS kierowane są więc do tych osób w społeczeństwie, które są bardziej zagrożone bezrobociem i wykluczeniem społecznym.

Tabela 1

Programy wspomagające aktywizację rynku pracy w ramach EFS
w wybranych krajach członkowskich UE

Państwo	Grupa docelowa	Sposób realizacji celu	Efekty wdrożenia
Czechy	Absolwenci szkół	Projekt „Kariera VIP”	Pomoc w znalezieniu pierwszej pracy
Francja	Osoby z wadami słuchu	Treningi pozwalające na rozwój kariery zawodowej	Wzrost poziomu zatrudnienia o ok. 50% wśród niepełnosprawnych
Grecja	Nowo przybyli emigranci (w tym 60% kobiet)	Szkolenia językowe	Podniesienie szans znalezienia pracy i integracji społecznej
Hiszpania	Mniejszość romska	Szkolenia zawodowe	Podniesienie szans znalezienia pracy oraz kwalifikacji zawodowych
Polska	Bezrobotne kobiety	Szkolenia z zakresu obsługi komputera i doradztwo z zakresu prowadzenia własnej działalności gospodarczej	Wsparcie finansowe na samo zatrudnienie
Portugalia	Osoby, które nie ukończyły szkoły średniej	Nowy system edukacji pozwalający na zatwierdzenie umiejętności zdobytych w trakcie nieformalnego szkolenia	Uczestnicy mogli podnieść swoje kwalifikacje, zdać maturę, część rozpoczęła studia wyższe
Wielka Brytania	Osoby długotrwale bezrobotne	Odbycie 12-miesięcznego stażu	3/4 uczestników znalazło pracę, rozpoczęło szkolenie lub podjęło naukę

Źródło: J. Leschke, A. Watt: *How do Institutions Affect the Labour Market Adjustment to the Economic Crisis in Different EU Countries?* Brussels 2010.

Analizując dane zawarte w tabeli 1, należy podkreślić zróżnicowanie narzędzi i metod aktywizacji krajowych rynków pracy, jakie daje możliwość wykorzystania środków EFS. Na szczególną uwagę zasługują działania podjęte w celu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych (np. programy realizowane we Francji) oraz pomoc dla osób podejmujących pierwszą pracę (czeski program Kariera Vip). W większości krajów członkowskich działania w ramach aktywnej polityki rynku pracy skupiają się jednak na prowadzeniu szkoleń, umożliwianiu podnoszenia kwalifikacji oraz zdobywania doświadczeń zawodowych. Działania te okazują się być bowiem najbardziej efektywne i prowadzą do realnego wzrostu poziomu zatrudnienia wśród obywateli długotrwale bezrobotnych. Należy zauważyć jednak, iż podejście krajów członkowskich do aktywnej polityki rynku pracy oparte na wzajemnych zobowiązaniach

w relacji państwo – obywatel miało większe szanse na odniesienie sukcesu w sytuacji sprzed ogólnoświatowego kryzysu gospodarczego niż w chwili obecnej, gdy główny problem w większości przypadków stanowi nie brak kwalifikacji pracowników, lecz niewielka dostępność nowych ofert pracy⁸.

2. Charakterystyka wydatków na aktywną politykę pracy ze środków EFS

Analizując poziom wydatków na aktywizację rynków pracy w poszczególnych krajach UE, należy zwrócić uwagę na znaczne dysproporcje pod względem udziału PKB w finansowaniu działań polityki rynku pracy. Wydatki te wahają się od 0,3% PKB w Estonii do 3,3% w Belgii. Nowe państwa członkowskie charakteryzuje zazwyczaj niższy poziom wydatków na działania pasywne, ze względu na szereg wad systemu wsparcia dla osób bezrobotnych. Natomiast w całej UE wydatki w ramach polityki rynku pracy kształtują się na poziomie 1,6% PKB.

Analizując dane zawarte w tabeli 2, należy zauważyć, iż w krajach unijnych największa część środków finansowych, w zakresie aktywizacji rynków pracy, przeznaczana jest na szkolenia – 40%, zaś około 1/4 to środki stymulujące zatrudnienie. Należy również podkreślić, iż ponad 16% wydatków jest kierowanych na wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, niwelowanie barier oraz przeprowadzanie specjalnych treningów zawodowych dla tej grupy beneficjentów⁹. Ocena skuteczności wdrażanych na tej płaszczyźnie działań, takich jak szkolenia, kursy podnoszenia kwalifikacji zawodowych i poziomu wykształcenia bezrobotnych, wymaga analiz długoterminowych, gdyż efekty działania tych narzędzi na rynku pracy widoczne są dopiero po kilku latach¹⁰. Trzeba również podkreślić, iż szczególnie trudna wydaje się być pomoc dla bezrobotnych osób młodych, a skuteczność działań w zakresie ich aktywizacji zawodowej jest średnio o połowę niższa niż w przypadku starszych grup wiekowych¹¹.

⁸ J. Leschke, A. Watt: Op. cit.

⁹ *Older but Healthier – Social Services of General Interest and EU Rules: Help is on the Way.* „Social Agenda”, July 2011, No. 27.

¹⁰ D. Card, J. Kluve, A. Weber: *Active Labour Market Policy Evaluation: A Meta-analysis*. National Bureau of Economic Research, Cambridge 2010.

¹¹ J. Kluve: *The Effectiveness of European Labour Market Policy*. Springer, Essen 2006.

Tabela 2

Wydatki UE-27 w podziale na rodzaje działań w roku 2008

Działanie	Odsetek ogółu wydatków na aktywizację rynków pracy
Szkolenia	39,0
Stymulowanie wzrostu zatrudnienia	24,0
Zatrudnienie wspierane i zwiększanie szans zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych	16,1
Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy	13,4
Stymulowanie samozatrudnienia	7,2
Zatrudnienie rotacyjne i dzielenie stanowisk pracy	0,4

Źródło: Eurostat, 2008.

Analizując informacje zawarte w tabeli 3, należy podkreślić, iż pomimo kryzysu gospodarczego odnotowano szereg pozytywnych efektów wdrażania aktywnej polityki rynku pracy ze szczególnym uwzględnieniem roli EFS w stymulowaniu rozwoju zawodowego beneficjentów. Doświadczenia wielu krajów pokazują, iż dopasowanie programu szkoleń zawodowych do potrzeb rynków pracy sprzyja aktywizacji zawodowej i ułatwia znalezienie pracy dla osób trwale bezrobotnych. Trzeba jednak zaznaczyć, iż w porównaniu do sytuacji sprzed kryzysu gospodarczego, działania aktywizujące w niektórych krajach UE (przykład Hiszpanii i Irlandii) uległy osłabieniu, a konieczne stało się przeznaczenie większych środków na finansowanie polityki pasywnej rynku pracy. Jednocześnie należy zauważyć, iż część krajów, m.in. Bułgaria i Dania, obniżyła wydatki na działania pasywne i skupiła się w większym stopniu na uatrakcyjnieniu oferty szkoleń i subsydiowaniu samozatrudnienia¹².

Tabela 3

Rola EFS w finansowaniu programów aktywizujących rynki pracy w wybranych krajach UE

Państwo	Rodzaj działań aktywizujących	Charakterystyka, efekty wdrożenia
1	2	3
Bułgaria	Zindywidualizowane usługi w zakresie zatrudnienia	Świadczenie takich usług jest szczególnie skuteczne w odniesieniu do osób w wieku 30-50 lat posiadających wykształcenie wyższe. Działania skierowane do grup wyższego ryzyka przynoszą gorsze wyniki
Dania	Działania aktywizujące: szkolenia, kursy podnoszenia kwalifikacji zawodowych, kontynuacja edukacji, subsydiowanie samozatrudnienia	Do kluczowych korzyści, jakie przyniosły te działania, należy zaliczyć: zwiększenie efektywnej podaży pracy, wzrost mobilności na rynku pracy oraz pozytywne skutki kształcenia i dotowanych szkoleń w zakresie zatrudnienia. Ogólnosiwiatowy kryzys wpłynął na pogorszenie ocen związanych z obniżeniem efektywności programów ułatwiających znalezienie nowej pracy

¹² Finansowanie i funkcjonowanie aktywnych programów rynku pracy..., op. cit.

cd. tabeli 3

1	2	3
Irlandia	Programy stymulujące zatrudnienie osób długotrwale bezrobotnych, szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe	Krytycznie oceniono dwie inicjatywy z zakresu tworzenia miejsc pracy – <i>Community Employment Scheme</i> (CES) i <i>Job Initiative</i> (JI) – które pochłonęły dużą część środków EFS. Koszty w przeliczeniu na jednego uczestnika (w większości były to osoby długotrwale bezrobotne), który znalazł zatrudnienie, odbył szkolenie lub dokształcił się, były znacznie wyższe niż w przypadku innych działań rynku pracy (szacuje się, że było to 127 tys. euro w przypadku CES i prawie 900 tys. euro dla JI)
Litwa	Szkolenia krótkoterminowe (poniżej trzech miesięcy)	Zauważalne jest pogorszenie skuteczności działań aktywnej polityki rynku pracy, na co kluczowy wpływ miały skutki kryzysu gospodarczego w 2009 roku, zwłaszcza w odniesieniu do wskaźników ponownego zatrudnienia uczestników szkoleń krótkoterminowych
Niemcy	Szkolenia długo- i krótkoterminowe, subsydia dla przedsiębiorstw oferujących nowe miejsca pracy	Ocena szkoleń krótkoterminowych (poniżej trzech miesięcy) daje mieszane wyniki; szkolenia te mogą powodować nieznaczne pozytywne skutki w dłuższym horyzoncie czasowym. Pozytywnie oceniono subsydia płacowe dla firm prywatnych zatrudniających osoby bezrobotne z grup ryzyka, jak również programy zachęcające bezrobotnych do zakładania działalności gospodarczej. Natomiast szkolenia z zakresu ubiegania się o pracę nie poprawiają perspektyw na znalezienie zatrudnienia. Podobnie jest w przypadku programów tworzenia miejsc pracy dla osób, których szanse znalezienia stałego zatrudnienia uznaje się za szczególnie niskie (wyniki mogą być wręcz gorsze, niż gdyby osoby z tej grupy nie uczestniczyły w takich programach)
Słowacja	Szkolenia	Programy szkoleń uznano za skuteczniejsze od programów bezpośredniego tworzenia miejsc pracy (które niemniej pochłaniają większą część budżetu przeznaczonego na aktywizację rynku pracy)
Szwecja	Działania z zakresu pośrednictwa pracy dla długotrwale bezrobotnych	Pozytywnie oceniono wzmoczone działania publicznych służb zatrudnienia w zakresie pośrednictwa pracy dla osób długotrwale bezrobotnych. Stwierdzono, że przewidywany czas znalezienia pracy skrócił się o trzy tygodnie. Pomimo wzrostu wydatków działania te uzyskały również pozytywne oceny pod względem relacji kosztów do korzyści

Źródło: D. Card, J. Kluve, A. Weber: Op. cit.; *Finansowanie i funkcjonowanie aktywnych programów rynku pracy w czasach kryzysu*. Dokument informacyjny. Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, Dublin 2010.

Podsumowanie

Analizując założenia aktywnej polityki rynku pracy, należy zauważyć, iż środki EFS odgrywają w krajach członkowskich UE szczególnie istotną rolę w stymulowaniu zatrudnienia i podnoszeniu jakości kapitału ludzkiego. Sytuacja unijnego rynku pracy nasuwa następujące uwagi:

- W czasie ogólnoswiatowego kryzysu wzrosło znaczenie Europejskiego Funduszu Społecznego jako źródła finansowania aktywnej polityki rynku pracy.
- W części krajów unijnych, doświadczających szybszego tempa wzrostu bezrobocia w czasie kryzysu gospodarczego, zwiększenie pakietu świadczeń dla osób bezrobotnych towarzyszy spadkowi wydatków na aktywne działania rynku pracy.
- Działania skierowane do grupy młodych bezrobotnych charakteryzują się niewielką skutecznością, w związku z czym zauważalna staje się tendencja do alokacji środków EFS na wcześniejszą edukację przyczyniającą się do podniesienia wartości kapitału ludzkiego.
- Uwidoczniła się tendencja do stosowania aktywizacji natychmiastowej lub przyśpieszonej, skierowanej szczególnie do młodszych osób bezrobotnych, nieposiadających kwalifikacji zawodowych, a jej podstawową formą jest ponowne włączenie ich do systemu edukacyjnego.
- Aktywizacja rynków pracy ze środków EFS, poprzez przeprowadzanie cykli szkoleń i wspomaganie zatrudnienia w prywatnych przedsiębiorstwach, jest zazwyczaj oceniana pozytywnie, pomimo relatywnie słabej trwałości osiągniętych efektów.
- W części krajów unijnych, w których aktywna polityka rynku pracy ma silne tradycje, skrócono czas trwania uprawnienia do zasiłków z tytułu bezrobocia, natomiast zwiększono wysokość finansowego wsparcia na aktywną politykę rynku pracy ze środków EFS.
- Wydatki z EFS na aktywną politykę rynku pracy zostały utrzymane na dotychczasowym poziomie lub uległy zwiększeniu w krajach, w których skutki kryzysu nie miały szczególnie negatywnego wpływu na poziom zatrudnienia.

Należy podkreślić, iż działania z zakresu aktywizacji rynków pracy miały szczególne znaczenie w dobie kryzysu gospodarczego, a efektywne wykorzystanie narzędzi stymulujących zatrudnienie oraz poziom kwalifikacji zawodowych stanowi jeden z kluczowych obszarów polityki społecznej Unii Europejskiej.

THE EUROPEAN SOCIAL FUND AS AN INSTRUMENT OF FINANCING LABOUR MARKET PROJECTS IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES

Summary

The European Social Fund (ESF) is a key element of the the European Union policy targeted at improving the lives of EU citizens by giving them better skills and better job prospects. The ESF is one of the best instruments the EU has at its disposal to help Europeans improve their employability and adaptability, and to reap the benefits of their new commercial activity. This articles shows the role of EFS as an effective instrument of local and regional labour market activity. There are presented examples of project as training, raising of qualification, continuation of education and new jobs creation.

Magdalena Rękas

PODATKI A AKTYWNOŚĆ ZAWODOWA KOBIET – ANALIZA ROZWIĄZAŃ WYBRANYCH KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ

W pierwszej dekadzie XXI w. wiele państw na świecie skupiło swoją uwagę na problemach demograficznych. Starzenie się społeczeństwa i niski lub ujemny przyrost naturalny otwiera drogę dla wielu niekorzystnych zjawisk społecznych, ekonomicznych, politycznych i obyczajowych. Spadek dzietności jest wynikiem m.in.: zmian (modernizacji) współczesnego rynku pracy, który wymaga pełnej dyspozycyjności, stałego podnoszenia kwalifikacji i wykształcenia (inwestycje w kapitał ludzki), wysokiej elastyczności i zaangażowania w sprawy zawodowe. Współczesny rynek pracy utrudnia więc godzenie życia zawodowego i rodzinnego. W efekcie następuje przesunięcie w czasie momentu zakładania rodziny i posiadania dzieci. Można więc mówić o zmianie modelu rodziny wywołanej warunkami rynku pracy w gospodarce XXI w.

Celem artykułu jest przedstawienie obowiązujących w wybranych krajach UE regulacji podatkowych w zakresie opodatkowania dochodów rodziny i próba oceny ich wpływu na aktywność zawodową kobiet. Dla zrealizowania celu zaprezentowano tendencje w zmianie poziomu zatrudnienia i dzietności w krajach UE między rokiem 1998 a 2009. Autorka, oceniając polską politykę podatkową na rzecz rodziny, ukazała jej słabości, dlatego też podjęto próbę wskazania pożądanych kierunków zmian w omawianym obszarze. Do przygotowania artykułu wykorzystano głównie: krytyczną analizę aktów prawnych, a także analizę porównawczą i proste metody statystyczne.

1. Zatrudnienie kobiet a poziom dzietności w krajach UE

Praca zawodowa kobiet w Polsce i wielu innych krajach Unii Europejskiej (UE) ma głębokie korzenie kulturowe. Niemniej jednak w wielu krajach UE, w tym także w Polsce, dopiero zmiany ustrojowe i rozwój gospodarczy po drugiej wojnie światowej zaowocowały znaczącym wzrostem zatrudnienia kobiet, a także zasadniczym przeobrażeniem w strukturze zawodowej i ich kwalifikacjach¹.

¹ M. Szymczak: *Przedsiębiorczość kobiet*, http://www.skolar.umk.pl/pdf/Szymczak_2008.pdf

W latach 90. XX w. oraz pierwszej dekadzie XXI w. nastąpił systematyczny wzrost stopy zatrudnienia kobiet w większości krajów Unii Europejskiej (tabela 1). Średni poziom zatrudnienia kobiet w UE wzrósł z 51,6% w 1998 r. do 59,1% w 2009 r., tym samym trend ma charakter pozytywny i wskazuje na poprawę sytuacji kobiet na rynku pracy. Wyjątek stanowiły trzy kraje, tj. Czechy, Rumunia i Słowacja, gdzie wskaźnik zatrudnienia kobiet w 2009 r. był niższy niż w 1998 r.

Tabela 1

Wskaźnik zatrudnienia kobiet i wskaźnik dzietności w krajach Unii Europejskiej w latach 1998 i 2009

KRAJ	Wskaźnik zatrudnienia kobiet		Zmiana wskaźnika zatrudnienia	Wskaźnik dzietności			Zmiana wskaźnika dzietności 2009 do 1998
	1998	2009		1990	1998	2009	
Austria	58,8	66,4	7,6 (+)	1,46	1,37	1,40	0,03 (-)
Belgia	47,6	56,0	8,4 (+)	1,62	1,6	1,84	0,24 (+)
Bułgaria	46,3*	58,3	12 (+)	1,82	1,11	1,57	0,46 (+)
Cypr	53,5*	62,5	9 (+)	2,41	1,76	1,51	0,25 (-)
Czechy	58,7	56,7	2,0 (-)	1,9	1,16	1,49	0,33 (+)
Dania	70,2	73,1	2,9 (+)	1,67	1,72	1,84	0,12 (+)
Estonia	60,3	63,0	2,7 (+)	2,05	1,28	1,62	0,34 (+)
Finlandia	61,2	67,9	6,7 (+)	1,78	1,70	1,86	0,16 (+)
Francja	53,1	60,0	6,9 (+)	-	1,78	2,00	0,22 (+)
Grecja	40,5	48,9	8,4 (+)	1,4	1,26	1,52	0,26 (+)
Hiszpania	35,8	52,8	17 (+)	1,36	1,16	1,40	0,24 (+)
Holandia	60,1	71,5	11,4 (+)	1,62	1,63	1,79	0,16 (+)
Irlandia	49,0	57,4	8,4 (+)	2,11	1,94	2,07	0,13 (+)
Litwa	58,6	60,7	2,1 (+)	2,03	1,46	1,55	0,09 (+)
Luksemburg	46,2	57,0	10,8 (+)	1,6	1,68	1,60	0,08 (+)
Łotwa	55,1	60,9	5,8 (+)	-	1,23**	1,31	0,08 (+)
Malta	33,1*	37,7	4,6 (+)	2,04	1,88	1,44	0,44 (-)
Niemcy	55,8	66,2	10,4 (+)	-	1,38*	1,36	0,02 (-)
Polska	51,7	52,8	1,1 (+)	2,06	1,44	1,40	0,04 (-)
Portugalia	58,2	61,6	3,4 (+)	1,56	1,48	1,32	0,16 (+)
Rumunia	58,2	52,0	6,2 (-)	1,83	1,32	1,38	0,06 (+)
Słowacja	53,5	52,8	0,7 (-)	2,09	1,37	1,86	0,49 (+)
Słowenia	58,6	63,8	5,2 (+)	1,46	1,23	1,41	0,18 (+)
Szwecja	67,9	70,2	2,3 (+)	2,13	1,50	1,94	0,44 (+)
Węgry	47,2	49,9	2,7 (+)	1,87	1,32	1,32	0
Wielka Brytania	63,6	65,0	1,4 (+)	1,83	1,71	2,00	0,29 (+)
Włochy	37,3	46,4	9,1 (+)	1,33	1,21	1,43	0,22 (+)
Unia Europejska	51,6	59,1	7, 5(+)	-	1,45**	1,6	0,15 (+)

Źródło: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

Warto podkreślić, iż w 14 krajach UE wskaźnik zatrudnienia przewyższa średni poziom wskaźnika zatrudnienia dla całej UE. Najwyższy poziom wskaźnika zatrudnienia w 2009 r. odnotowała Dania – 73,1%, niewiele mniej Holandia (71,5%) i Szwecja (70,2%). Z kolei najniższy poziom zatrudnienia notowany jest na Malcie – zaledwie 37,7% (aż o 21,4% poniżej średniej unijnej). Tak znaczne różnice wynikają z różnic w rozwoju gospodarczym krajów i poszczególnych sektorów gospodarki, wzorców kulturowych wyznaczających, kto i kiedy podejmuje pracę, a także religii, która wskazuje rolę kobiet w życiu rodziny.

W przypadku Polski wskaźnik zatrudnienia kobiet wzrósł w 2009 r. o 1,1% w porównaniu z 1998 r., ale wciąż jest o 6,3% niższy od średniej unijnej.

Wraz ze zwiększeniem aktywności zawodowej kobiet w wielu krajach unijnych odnotowano spadek dzietności kobiet, i to często poniżej prostej zastępowalności pokoleń, która wynosi 2,1-2,3 dziecka na kobietę². Wśród krajów UE żaden kraj nie osiąga tego poziomu. Zbliżony poziom do 2,1 mają jedynie Irlandia (2,07) i Francja oraz Wielka Brytania (2). Wyższe niż średnia unijna wskaźniki dzietności mają także wszystkie kraje skandynawskie. Aż 14 krajów UE (tabela 1) ma wskaźniki dzietności poniżej średniej unijnej (1,6). Najniższy poziom dzietności odnotowano na Łotwie (1,31 dziecka na kobietę), Węgrzech i w Portugalii (1,32), Niemczech (1,36) oraz w Austrii, Hiszpanii i Polsce (1,4). Porównując wskaźniki dzietności z roku 2009 i 1998, spadek wskaźników odnotowano w 5 krajach UE, tj.: w Austrii, na Cyprze i Malcie, w Niemczech i w Polsce.

Analiza danych statystycznych dotyczących poziomu wskaźnika zatrudnienia i wskaźnika dzietności (tabela 1) pozwala więc stwierdzić, iż wraz ze wzrostem zatrudnienia kobiet poziom dzietności znacznie się obniżył. Sytuacja ta, z punktu widzenia czynników rozwojowych gospodarki, stanowi istotne zagrożenie i powinna być podstawą do redefiniowania polityk prorodzinnych.

2. Podatki a aktywność zawodowa kobiet – przegląd rozwiązań i próba oceny

Polityka prorodzinna oraz zasady jej stosowania są w krajach UE różnorakie. Jednym z instrumentów tej polityki są preferencje w systemach podatkowych polegające np. na możliwości wspólnego opodatkowania małżonków, podwyższeniu kwoty wolnej od podatku zależnie od sytuacji rodzinnej, ulgach podatkowych na dzieci, odpisach wydatków na cele edukacyjne i cele związa-

² M. Kocik: *Praca, rodzina, dziecko. Polityki rodzinne w krajach OECD*. Raport 2007 r. www.cpsdialog.pl

ne z wychowaniem dzieci³. Efekty tych polityk są różne i zależą m.in. od spójności działań, sytuacji gospodarczej i czynników kulturowych.

Przegląd europejskich systemów podatkowych wskazuje, że kraje UE stosują różnorakie modele opodatkowania rodzin. Wykorzystywana jest **kumulacja podatkowa**, czyli łączne opodatkowanie dochodu rodziny jako odrębnej jednostki konsumpcyjnej, albo **rozszczipienie podatkowe**, czyli sumowanie dochodów rodziny, a następnie przypisanie połowy dochodu łącznego każdemu z małżonków i odrębne opodatkowanie, lub też **rozdzielność podatkowa**, która oznacza, że dochody każdego z małżonków opodatkowane są oddzielnie⁴.

Bez względu na model opodatkowania rodziny, podkreślić należy, że im wyższa jest krańcowa stopa podatku dochodowego (kobiet), tym wyższa jest bariera powrotu na rynek pracy po wyjściu za mąż czy po urodzeniu dziecka⁵. Podobnie, im wyższy podatek od towarów i usług mogących zastąpić dobra produkowane w domu, tym wyższa skłonność do pozostania w domu⁶. Wyższe podatki dochodowe oraz pośrednie (VAT, akcyza) skutkują zatem niższą skłonnością kobiet do aktywności zawodowej i udziału w sile roboczej.

Przegląd modeli opodatkowania rodziny rozpoczniemy od krajów UE, gdzie opodatkowanie dochodów osobistych rodziny następuje dopiero powyżej określonych kwot wolnych od podatku, tj. kwot niezbędnych do utrzymania dziecka. Takie rozwiązanie obowiązuje np. we Włoszech, na Słowacji, w Niemczech, Austrii, Belgii, Hiszpanii czy Estonii. Dodatkowo rozwiązanie estońskie polega na stosowaniu kwoty wolnej od podatku, ale tylko w przypadku zatrudnienia obojga rodziców⁷. Jest to szczególnie interesujące rozwiązanie, bowiem funkcjonuje w systemie podatku liniowego, pokazując, że także w tym systemie można stworzyć pozytywne bodźce prorodzinne i prozatrudnieniowe. Wielkość kwot wolnych od podatku na poszczególne dzieci zależy od: liczby dzieci oraz kosztów utrzymania w danym kraju. Poziom tych kwot waha się od 350 euro miesięcznie na pierwsze dziecko we Francji do 1 000 euro miesięcznie na pierwsze dziecko w Finlandii i Austrii⁸, przy czym w Niemczech, Austrii, Hiszpanii, Belgii system kwot wolnych od podatku stanowi uzupełnienie do wspólnego opodatkowania się małżonków.

³ B. Balcerzak-Paradowska: *Współczesna polityka rodzinna wobec kryzysu dietności*. Biuro Analiz Sejmowych nr 8(78), Warszawa 2010, s. 2.

⁴ H. Litwińczuk: *Opodatkowanie rodziny*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1989, s. 31 i 37.

⁵ J. Backhaus: *The Economic Taxation of Women and the Tax System*. „Journal of Economic Studies” 1991, No. 18 (5-6), s. 4.

⁶ S. Gustaffson: *Separate Taxation and Married Women's Labour Supply*. „Journal of Population Economics” 1992, No. 5(1), s. 63.

⁷ M. Zubik: *Polityka rodzinna w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*. Biuletyn RPO Zezszyty Naukowe nr 67, Warszawa 2009, s. 141.

⁸ P. Haan, L. Morawski, M. Myck: *Taxes, Benefits and Financial Incentives to Work: The United Kingdom, Germany and Poland Compared*. „Bank i Kredyt” 2008, nr 1, s. 4.

W krajach skandynawskich, w których podatki brutto (czyli bez uwzględnienia transferów socjalnych) są znacznie wyższe niż w Polsce, osiągnięto wysokie stopy zatrudnienia kobiet. Stało się to dzięki wprowadzeniu warunku, iż tylko pracujące kobiety mają prawo do korzystania ze świadczeń socjalnych na dzieci, w tym z bezpłatnej publicznej opieki nad dziećmi⁹.

Kwestią dyskusyjną jest stosowanie specjalnych ulg dla osób samotnie wychowujących dzieci. Rozwiązanie to jest często kosztowne, mało efektywne i sprzyja patologiom, np. w Polsce celowo wiele par nie zawiera związku małżeńskiego, aby skorzystać z ulgi podatkowej. Podobnie dzieje się w Irlandii, Holandii czy Wielkiej Brytanii, gdzie notuje się największy wzrost rodzin niepełnych w ostatniej dekadzie. Preferencje dla samotnych rodziców przyzwyczajają tę grupę osób do zasiłków otrzymywanych od państwa bez wysiłku i konieczności świadczenia pracy.

Najszerzy zakres prorodzinnych podatków wśród krajów UE odnajdujemy we Francji. Najważniejszym instrumentem fiskalnym francuskiej polityki rodzinnej jest „iloraz rodzinny” (*quotient familial*). Umożliwia on redystrybucję horyzontalną, tj. przekazywanie środków w ramach grupy rodzin o takich samych dochodach od rodzin nieposiadających dzieci na utrzymaniu do rodzin z dziećmi. Wysokość ilorazu zależy od „części fiskalnych”, obliczonych według wielkości i składu rodziny. Łączny dochód rodziny do opodatkowania jest wielkością wynikającą z uwzględnienia owego ilorazu, tj. podzielenia rzeczywistego dochodu przez odpowiednią liczbę „części fiskalnych”. W rezultacie iloraz rodzinny pozwala na zapłacenie znacząco niższego podatku w przypadku posiadania licznej rodziny, np. iloraz dla osoby zamężnej z jednym dzieckiem wynosi 2,5, ale z trójką dzieci już 4. Dodatkowo w sytuacji, gdy posiada się dziecko niepełnosprawne, można podwyższyć kwotę ilorazu o „pół części fiskalnej”¹⁰.

Innymi instrumentami polityki fiskalnej są we Francji ulgi związane bezpośrednio z kosztami ponoszonymi przez rodziców na wychowanie i wykształcenie dziecka, np. w roku 2008 można było odliczyć od dochodu opłaty ponoszone za opiekę nad dzieckiem wykonywaną poza własnym domem (opłaty za przedszkola, pobyt w dziennym ośrodku czasowej opieki) lub w domu przez asystenta wychowawczego – w wysokości 50% kosztów do kwoty 2 300 euro rocznie, jak i odliczyć od podatku niewielkie kwoty, mające częściowo pokryć koszty nauki dziecka w gimnazjum (rocznie 61 euro), liceum (153 euro) i szkole wyższej (183 euro)¹¹. Godna uwagi jest też stosowana

⁹ *Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life*. Raport OECD 2007 <http://www.oecd.org>, s. 160.

¹⁰ S. Cazain, M. Nicolas: *Evolution des publics cibles de la politique familiale*. „l’essentiel – publication électronique de la Cnaf” 2006, nr 51, s. 23.

¹¹ Inspector General for Tax, www.impots.gouv.fr

we Francji ulga podatkowa, jaką otrzymują osoby wykonujące pracę zawodową w domu – roczny odpis od podatku do 2003 r. wynosił 3 700 euro, zaś począwszy od 2004 r. – już 5 000 euro. Zdaniem niektórych analityków rynku pracy podwyższenie tej ulgi zaowocowało natychmiastowym wzrostem liczby rodziców, którzy samodzielnie sprawują opiekę nad swymi małymi dziećmi, łącząc ową opiekę z pracą zawodową¹².

Warto także wskazać, że konstrukcja podatkowa może diametralnie zmienić opłacalność zatrudnienia kobiet. W tym miejscu wystarczy porównać regulację niemiecką i szwedzką. W Niemczech małżonkowie mają możliwość wspólnego opodatkowania się według stawek niższych niż osoby wolne i bezdzietne¹³. Z kolei w Szwecji mąż i żona traktowani są odrębnie i ich dochody opodatkowane są osobno. Jednocześnie, niemiecki system podatkowy przewiduje wyższą stopę podatkową dla osoby będącej drugim żywicielem rodziny niż osoba wolna i pracująca, tym samym pracująca żona podnosi stawkę podatku. Taka regulacja podatkowa generuje wyższe koszty udziału w rynku pracy osób zamężnych i posiadających dzieci, co przekłada się na zdecydowanie niższy udział mężatek w rynku pracy w Niemczech niż w Szwecji¹⁴.

Z kolei polski system podatkowy w niewielkim stopniu uwzględnia problemy rodziny. W Polsce od 2007 r. rodzice posiadający dziecko mogą odliczyć od podatku dochodowego określoną kwotę na każde dziecko. Kwota ta wynosiła: w 2007 r. – 1 145,08 zł (290,63 euro) na dziecko, w 2008 r. – 1 173,70 zł (297,89 euro), w 2009, a także w 2010 i 2011 r. po 1 112,04 zł (259,82 euro) – przeliczenie według kursu euro z 8 września 2011 r., tj. 4,28 zł. Podkreślić należy, że w 2007 r. z ulgi na dziecko skorzystało w Polsce 16,4% ogółu podatników, w 2008 r. – 17,2%, a w 2009 r. zaledwie 14% ogółu podatników. Tym samym zmniejszyła się liczba dzieci, dzięki którym skorzystano z ulgi. Dodatkowo z ulgi nie mogą skorzystać w pełnym wymiarze rodziny najbiedniejsze, często wielodzietne, bowiem wymiar podatku należnego jest niższy niż przysługujące odliczenie (dla pełnego odliczenia ulgi na 1 dziecko podatnik w 2011 r. musi zarabiać netto 175% obowiązującej płacy minimalnej)¹⁵. Jednocześnie poza wsparciem są dzieci osób niepłacących podatku od osób fizycznych, a więc rolnicy i osoby utrzymujące się wyłącznie ze świadczeń o charakterze socjalnym zwolnionych z podatku.

¹² P. Szukalski: *Publiczne wsparcie dla rodzin we współczesnej Francji*. Raport 2010 r. www.kobieta.gov.pl

¹³ A. Ostner, M. Reif, H. Turba, Ch. Schmitt: *Family Policies in Germany*. 2010, www.york.ac.uk

¹⁴ A. Dijkstra Geske, J. Plantega: *Ekonomia i płeć. Pozycja zawodowa kobiet w Unii Europejskiej*. Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne 2003, s. 82.

¹⁵ M. Rękas: *Rodzic-pracownik a rynek pracy*. W: *Polityka gospodarcza w Polsce i Unii Europejskiej w początkach XXI wieku*. Red. A. Rączaszek, A. Barteczek, A. Lorek. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej, Katowice 2009, s. 367.

Drugim elementem polskiego systemu podatkowego, który wspiera rodziny, jest po spełnieniu ustawowych warunków tzw. wspólne opodatkowanie małżonków oraz opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci. Rozwiązanie to jest szczególnie korzystne w sytuacji zróżnicowania dochodów małżonków oraz w sytuacji, gdy współmałżonek nie pracuje. Następuje tu bowiem uśrednienie dochodu i każdy ze współmałżonków ma prawo do odliczenia kwoty zmniejszającej podatek, co daje wymierne korzyści podatkowe¹⁶. Podobnie jak w Polsce, także w Belgii istnieje możliwość transferu części dochodów na rzecz małżonka, który zarabia mniej lub w ogóle nie pracuje.

Oceniając polski system podatkowy, należy podkreślić, iż system ten w niewielkim stopniu ma charakter prorodzinny. Ulga na dziecko odliczana od podatku jest w Polsce rozwiązaniem wyjątkowo selektywnym, gdyż aby z niej skorzystać, należy osiągać znaczne dochody i opłacić w stosownej wysokości podatek. Ponadto polski system podatkowy nie uwzględnia założenia neutralności ciężarów podatkowych rodzin z dziećmi, względem osób stanu wolnego i bezdzietnych. Podatnik, który swój dochód przeznacza na utrzymanie dzieci, nie może bowiem bez uszczerbku dla dzieci płacić tyle podatku dochodowego, ile mógłby, gdyby dzieci nie utrzymywał. Przy podobnym poziomie konsumpcji osobistej taki podatnik płaci bowiem znacznie większy podatek VAT (od konsumpcji dziecka) niż osoba, która dzieci nie utrzymuje¹⁷. Pożądane jest więc uwzględnienie kosztu utrzymania i wychowywania dzieci w systemie podatkowym poprzez wprowadzenie kwot wolnych od podatku na każde dziecko, co pozwoli: zneutralizować ekonomiczny ciężar podatku VAT, a ponadto zmniejszy kosztowne transfery socjalne oraz przyczyni się do wzrostu ewidencjonowanych dochodów ludności. Biorąc pod uwagę fakt, że blisko 50% rodzin w Polsce korzysta ze świadczeń społecznych, to w większości tych rodzin jest przynajmniej jeden podatnik, który będzie uprawniony do odliczania od podstawy opodatkowania kwot wolnych na dzieci¹⁸. Zmiana rozliczeń podatkowych – zamiast ulgi na dziecko od podatku, wprowadzenie kwot wolnych od podatku – dzięki swojej powszechności zmniejszy wydatki państwa na zasiłki i świadczenia rodzinne oraz dodatki mieszkaniowe. Wprowadzone zmiany spowodują bowiem, że realne dochody gospodarstw domowych wzrosną, przez co część rodzin nie będzie spełniać kryteriów dochodowych określonych do otrzymania świadczeń rodzinnych i dodatków mieszkaniowych w kolejnych okresach.

Kierując się konstytucyjną zasadą szczególnej ochrony rodzin wielodzietnych, warto także rozważyć progresję kwoty wolnej – im więcej dzieci, tym

¹⁶ J. Kulicki: *Systemy opodatkowania dochodów rodziny w Polsce w latach 1918–2011*. Biuro Analiz Sejmowych nr 4(48), Warszawa 2011, s. 19.

¹⁷ M. Zubik: Op. cit., s. 170.

¹⁸ A. Kurowska: *Matka-Polka pracująca, czyli jak zwiększyć aktywność zawodową młodych kobiet?* Warszawa 2010, www.for.org.pl, s. 38.

większa kwota przypadająca na każde dziecko. W przypadku silnej progresji kwoty wolnej, mechanizm ten mógłby przybrać formę zbliżoną do *negative income tax* (rodzina zamiast płacić podatek, otrzymywałaby środki finansowe od państwa)¹⁹.

Inne rozwiązanie warte rozważenia w Polsce to zmodyfikowanie istniejącej ulgi prorodzinnej w ten sposób, aby jej część lub całość była powiązana z kosztami ponoszonymi przez rodziców na opiekę i edukację ich dzieci, ale jej wykorzystanie należałoby – zdaniem autorki – uzależnić (wzorem np. Estonii) od aktywności zawodowej obojga rodziców. Podobnie wspólne opodatkowanie małżonków powinno być uzależnione od aktywności zawodowej obojga rodziców. Brak warunku zatrudnienia powoduje, że szczególnie kobiety osiągające na rynku pracy niskie dochody rezygnują z zatrudnienia, czerpiąc korzyści ze wspólnego opodatkowania z mężem. Uzależniając wspólne opodatkowanie rodziców od ich aktywności zawodowej, można rozważyć całkowitą likwidację systemu ulg rodzinnych (wzorem krajów skandynawskich) i przeznaczenie środków finansowych z tego tytułu na bezpośrednie dofinansowanie opieki nad dziećmi pracujących rodziców (obojga) w postaci np. bonów opiekuńczo--edukacyjnych.

Podsumowanie

Konkludując, należy stwierdzić, iż pogarszająca się sytuacja demograficzna zmusza do zrewidowania krajowych polityk prorodzinnych, w tym modeli opodatkowania rodziny.

Budując prorodzinny system podatkowy, warto uwzględnić w kwotach wolnych od podatku wyższe koszty ponoszone w rodzinach z dziećmi oraz uzależnić preferencje podatkowe od kryterium nie tylko dochodowego, ale też od zatrudnienia obojga rodziców lub osoby samotnie wychowującej dziecko (wzorem Estonii, krajów skandynawskich czy częściowo Francji – ulga dla rodziców wychowujących dzieci i pracujących w domu), co powinno sprzyjać wzrostowi aktywności zawodowej i ułatwi kobiecie godzenie życia zawodowego z rodzinnym, nie powodując rezygnacji z zakładania rodziny i posiadania dziecka na rzecz rozwoju zawodowego. W przeciwnym razie kobiety wciąż będą musiały wybierać: „kariera czy rodzina”, a taki stan rzeczy niewątpliwie stanowi zagrożenie dla zapewnienia trwałości podstaw rozwoju gospodarczego.

¹⁹ J. Żyżyński: *Budżet i polityka podatkowa – wybrane zagadnienia*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 279.

TAXES A PROFESSIONAL ACTIVITY WOMEN – ANALYSIS OF SOLUTIONS OF SAME STATES OF THE EUROPEAN UNION

Summary

Family commitments frequently become a burden in professional life, especially for women. This results in more women in employment but lower fertility ratios. There are numerous negative long-term effects of that – social, economic and cultural.

The article attempts to assess how, if at all, women's choices between family and professional life are affected by tax regulations in selected UE countries. While discussing the tax aspect of the Polish family policies, the author observes its weaknesses and proposes changes to amend the situation.

Joanna Fila

WYKLUCZENIE FINANSOWE I SPOŁECZNE – WYZWANIA DLA INSTRUMENTÓW POLITYKI RYNKU PRACY W NIEMCZECH

Wprowadzenie

Prowadzenie aktywnej polityki rynku pracy to jeden z ważniejszych obszarów działań mających przeciwdziałać bezrobociu i zwiększać zatrudnienie. Wśród badaczy rynku pracy toczy się dyskusja nad skutecznością takiej polityki i określeniem, czy jest ona w stanie długoterminowo rozwiązać problemy rynku pracy. Prowadzenie skutecznych programów jest trudne, szczególnie w warunkach kryzysu gospodarczego oraz problemów strukturalnych rynku pracy.

Do grupy aktywnych instrumentów polityki rynku pracy należy wspieranie osób bezrobotnych w podejmowaniu samodzielnej działalności gospodarczej. Celem artykułu jest wskazanie, w jaki sposób instrumenty te wspomagają przeciwdziałanie wykluczeniu finansowemu i społecznemu na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec.

1. Mikrofinanse a wykluczenie finansowe i społeczne

Zjawisko wykluczenia finansowego i społecznego to w ostatnich latach bardzo aktualny problem gospodarczy wielu krajów. Metody jego ograniczania wiążą się ściśle z mikrofinansami. Zgodnie z pierwotną misją, instrumenty, którymi operują mikrofinanse, są skierowane przede wszystkim do osób najuboższych i mają pokonać bariery w dostępie do usług finansowych. Istotnym obszarem oddziaływania mikrofinansów jest także sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw – ich instrumenty przyczyniają się do tworzenia tego typu podmiotów. Z drugiej strony, problematyka wykluczenia finansowego i społecznego wiąże się z zagadnieniami polityki rynku pracy, ponieważ osobami dotkniętymi tym zjawiskiem są często osoby bezrobotne.

Ekonomiczne argumenty wsparcia publicznego przedsiębiorstw tworzonych przez bezrobotnych bazują na istniejących niedoskonałościach gospodarki rynkowej, szczególnie nieefektywności rynków finansowych, i ujemnych efektach zewnętrznych¹. Programy wsparcia w tym zakresie mogą pozytywnie

¹ H. Metcalf, R. Benson: *From Unemployment to Self-employment: Developing an Effective Structure of Micro-finance Support*. „Discussion Paper” No. 170, National Institute of Economic and Social Research, October 2000, s. 4.

oddziaływać na gospodarkę w skali mikro i makro. W pierwszym przypadku ich pozytywnym efektem będzie fakt usamodzielnienia się gospodarczego przez osobę bezrobotną. Efekty makroekonomiczne z kolei to pozytywny wpływ na strukturę sektora przedsiębiorstw i pobudzenie konkurencji. Osiągnięta w ten sposób redukcja bezrobocia zmniejszy wydatki państwa na zasiłki dla bezrobotnych, dając z drugiej strony szansę na zwiększenie jego dochodów w postaci podatków.

Założenie własnej firmy jest dla wielu bezrobotnych alternatywą dla utracenego stanu zatrudnienia. Właśnie ta grupa założycieli przedsiębiorstw potrzebuje na start środków finansowych, których wielkość znajduje się w przedziale określanym jako mikrofinansowanie, tzn. do 25 tys. euro.

Wśród instrumentów polityki rynku pracy znajdują się takie, które spełniają jednocześnie następujące warunki:

- wiążą się ze wspieraniem osób bezrobotnych, które chcą się gospodarczo usamodzielnąć,
- realizują politykę przeciwdziałania wykluczeniu finansowemu i społecznemu,
- należą do obszaru mikrofinansów.

Przykładem takiego instrumentu jest dotacja na podjęcie działalności gospodarczej, która stosowana jest od kilku lat w Polsce, ale także w Republice Federalnej Niemiec.

2. Mikrofinansowe instrumenty polityki rynku pracy w Niemczech

Bezrobocie szczególnie dotknęło Republikę Federalną Niemiec po zjednoczeniu z Niemiecką Republiką Demokratyczną w 1990 r. Jego eksplozja na obszarze landów wschodnich była efektem dynamicznej transformacji struktury gospodarczej i uwalniania nadwyżek zatrudnienia przez nierentowne sektory przemysłu. Bezrobocie w Niemczech od kilkunastu lat kształtuje się na relatywnie wysokim poziomie. Od połowy lat 90. oscylowało ono wokół 10%, choć ostatnio obserwuje się tendencję spadkową. W 2010 r. w Niemczech było średnio 3,244 mln bezrobotnych, a stopa bezrobocia spadła z 8,2% w 2009 r. do 7,7% w 2010 r.²

Relatywnie wysoki poziom bezrobocia w Niemczech obciąża budżet federalny przede wszystkim w postaci zasiłków. Poprawa sytuacji na rynku pracy była przedmiotem zainteresowania ze strony władz federalnych od dłuższego czasu. W 2002 r. powołano Komisję ds. Nowoczesnych Usług na Rynku Pracy, która zaproponowała reformę niemieckiego rynku pracy (tzw. koncepcja Har-

² Witryna internetowa Bundesagentur für Arbeit: www.arbeitsagentur.de

tza). Jest ona uważana za najbardziej dalekosiężne przedsięwzięcie w historii niemieckiego państwa opiekuńczego³. Reformy Hartz'a zmieniły funkcjonowanie służb zatrudnienia oraz instrumenty aktywnej polityki rynku pracy. Reforma miała na celu m.in. aktywizację bezrobotnych poprzez wdrożenie zasady „wspierać i wymagać” (*Fördern und Fordern*)⁴. Idea ta koncentruje się na tym, aby osoby bezrobotne zostały objęte aktywną pomocą w postaci doradztwa zawodowego, pośrednictwa pracy, szkoleń i innych instrumentów polityki rynku pracy. Z drugiej zaś strony, bezrobotni zobowiązani są do czynnego poszukiwania pracy i podjęcia niemal każdego oferowanego zajęcia.

Podmiotem polityki rynku pracy w Niemczech jest Federalna Agencja Pracy (*Bundesagentur für Arbeit*, skrót BA) – organizacja prawa publicznego, należąca do instytucji pośredniego zarządu państwa. Prawny nadzór nad tą instytucją sprawuje federalny minister pracy i spraw socjalnych⁵. Polityka rynku pracy realizowana jest przez Agencję przy użyciu instrumentów aktywnych i pasywnych. Do aktywnych instrumentów polityki rynku pracy należą w Niemczech pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, szkolenia zawodowe, przygotowanie zawodowe młodzieży, a także wspieranie finansowe osób bezrobotnych podejmujących działalność gospodarczą. Ostatni z wymienionych jest zatem instrumentem przeciwdziałania bezrobociu poprzez tworzenie mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw i występuje w formie dotacji na założenie przedsiębiorstwa⁶ (*Gründungszuschuss*) lub subwencji pieniężnej⁷ (*Einstiegsgehalt*).

2.1. Dotacja na założenie przedsiębiorstwa (*Gründungszuschuss*)

Zanim pojawiła się dotacja na założenie przedsiębiorstwa, do 31 lipca 2006 r. w Niemczech funkcjonowały dwa instrumenty wsparcia osób bezrobotnych, które podejmowały działalność gospodarczą: środki pomostowe (*Überbrückungsgeld*) i dopłata pieniężna na podjęcie działalności (*Existenzgründungszuschuss*), tzw. Ich-AG. Ich wprowadzenie wywołało swoisty boom przedsiębiorczości. Począwszy od 1 sierpnia 2006 r., zostały one scalone w jeden instrument: dotację na założenie przedsiębiorstwa. Porównanie cech wymienionych instrumentów zawarte zostało w tabeli 1.

³ L. Jacobi, J. Kluge: *Before and after the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany*. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, „Discussion Paper” April 2006, No. 2100, s. 2.

⁴ Ibid., s. 7-8.

⁵ Z. Wiśniewski: *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*. Rozprawy. Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1994, s. 84.

⁶ Dla beneficjentów zasiłku dla bezrobotnych I typu (*Arbeitslosengeld I*, skrót ALG-I).

⁷ Dla beneficjentów zasiłku dla bezrobotnych II typu (*Arbeitslosengeld II*, skrót ALG-II).

Tabela 1

Charakterystyka instrumentów wsparcia osób bezrobotnych
w podejmowaniu samodzielnej działalności w Niemczech

Cechy	do 31.07.2006		po 01.08.2006
	środki pomostowe (<i>Überbrückungsgeld</i>)	dopłaty pieniężne Ich-AG (<i>Existenz-gründungszuschusses</i>)	dotacja na założenie przedsiębiorstwa (<i>Gründungszuschuss</i>)
podstawa prawna	§ 57 Kodeksu socjalnego (SGB III)	§ 421 I Kodeksu socjalnego (SGB II)	§ 57 Kodeksu socjalnego (SGB III)
beneficjenci	pobierający zasiłek dla bezrobotnych I typu (<i>ALG - I</i>)	pobierający zasiłek dla bezrobotnych I typu (<i>ALG - I</i>)	pobierający zasiłek dla bezrobotnych I typu (<i>ALG - I</i>) przez okres co najmniej 3 miesięcy
przeznaczenie	zabezpieczenie ogólnych warunków egzystencji w czasie podejmowania działalności gosp.	zabezpieczenie socjalne (pokrycie składek ubezpieczenia społecznego)	zabezpieczenie ogólnych warunków egzystencji w czasie podejmowania działalności gosp.
okres trwania wsparcia finansowego	6 miesięcy	max. 3 lata	15 miesięcy
wysokość przyznawanych środków	w kwocie zasiłku dla bezrobotnych plus zryczałtowane składki ubezpieczenia społecznego (z reguły 1/3 kwoty zasiłku)	1. rok: 600 euro/miesiąc 2. rok: 360 euro/miesiąc 3. rok: 240 euro/miesiąc	1 faza (9 miesięcy): indywidualnie określona kwota zasiłku plus 300 euro/miesiąc ryczałtu na ubezpieczenia społeczne 2 faza (6 miesięcy): ryczałt na ubezpieczenia społeczne w kwocie 300 euro/miesiąc
ograniczenia i szczególne warunki	możliwość prowadzenia działalności w spółce	– przychody z pracy poniżej 25 tys. euro rocznie – brak możliwości założenia spółki – przedsiębiorstwo jednoosobowe	brak

Źródło: R. Bleiber: *Existenzgründung*. Rudolf Haufe Verlag, Freiburg 2005, s. 138; S. Bergmann, E. Müller: *Existenzgründung*. dtv nomos, München 2005, s. 54; *Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*. GründerZeiten, Nr. 16 Thema: Existenzgründung aus der Arbeitslosigkeit, s. I.

Zarówno środki pomostowe, jak i dopłata na podjęcie działalności w formie Ich-AG były instrumentami pozwalającymi przezwyciężyć trudności finansowe osób bezrobotnych w początkowej fazie istnienia przedsiębiorstwa, bez względu na sektor gospodarki, w którym ono działało. Środki pomostowe nie mogły być udzielone, jeśli wnioskujący otrzymywał równolegle świad-

czenia socjalne (np. zasiłek chorobowy) lub wynagrodzenie za pracę. Równoczesne korzystanie ze środków pomostowych i dopłaty pieniężnej także wykluczało się wzajemnie. Jeśli działalność zakończyła się niepowodzeniem, istniała możliwość ponownego ubiegania się o środki dla zupełnie nowego przedsięwzięcia (pod warunkiem jednak, że upłynęły dwa lata od momentu zakończenia finansowania uprzednio prowadzonej działalności). Zarówno w przypadku środków pomostowych, jak i dopłat pieniężnych, warunkiem ich przyznania było uzyskanie pozytywnej oceny przedsięwzięcia przez specjalistów i zapewnienie, że będzie ono kontynuowane w długim okresie.

Dopłata pieniężna na założenie działalności gospodarczej związana była z samozatrudnieniem osoby bezrobotnej i założeniem przez nią jednoosobowej spółki, określanej jako Ich-AG. Przedsiębiorca nie miał zatem możliwości pozyskania wspólnika i sam odpowiadał za zobowiązania całym swoim majątkiem. Przedmiotem działalności podmiotów działających w formie Ich-AG były z reguły nowoczesne usługi. Ta forma działalności zwolniona była z podatku od prowadzenia działalności gospodarczej (*Gewerbsteuer*).

Bezrobotny zakładający Ich-AG otrzymywał co miesiąc określoną kwotę na pokrycie wydatków związanych z ubezpieczeniem społecznym. W przypadku, gdy dochody przedsiębiorstwa przekroczyły 25 tys. euro, dopłata pieniężna na przyszły rok podlegała wstrzymaniu.

Różnica pomiędzy środkami pomostowymi a dopłatą pieniężną dotyczyła trzech aspektów. Dotacja była przyznawana w przypadku przedsięwzięcia prowadzonego wyłącznie samodzielnie (jednoosobowo), z którego zyski były niższe niż 25 tys. euro. Z kolei środki pomostowe były przyznawane na przedsięwzięcie prowadzone ze wspólnikiem, z możliwością zatrudniania pracowników oraz bez ograniczenia co do wysokości generowanych zysków⁸.

W połowie 2006 r. wprowadzono nowy instrument aktywnej polityki rynku pracy, a mianowicie dotację na założenie przedsiębiorstwa (*Gründungszuschuss*), która połączyła dwie wyżej omawiane formy pomocy: środki pomostowe i dopłatę pieniężną. Wspieranie w formie dotacji obejmuje obecnie okres do 15 miesięcy i podzielone jest na:

- fazę I – przez pierwszych 9 miesięcy po rozpoczęciu działalności przedsiębiorca otrzymuje dotację odpowiadającą wysokości jego indywidualnego miesięcznego zasiłku dla bezrobotnych oraz miesięczny ryczałt w kwocie 300 euro na ubezpieczenie społeczne,
- fazę II – przez kolejne 6 miesięcy przedsiębiorcy wypłacana jest tylko kwota 300 euro na ubezpieczenie społeczne.

⁸ S. Nickel: *Ich-AG. Wege in die berufliche Selbstständigkeit*. Cornelsen, Berlin 2004, s. 55.

Przed rozpoczęciem drugiej fazy przedsiębiorcy muszą udowodnić, że kontynuują działalność gospodarczą i że jest to ich główna aktywność na polu zawodowym. Przedsiębiorstwo zakładane w ten sposób może mieć dowolną formę prawną. Dopuszcza się możliwość założenia przedsiębiorstwa przez osobę bezrobotną ze współnikiem, lecz musi on występować w tej spółce jako równorzędny partner, tzn. posiadać 50% udziałów i współponosić ryzyko danego przedsięwzięcia.

Istotnym warunkiem przyznania dotacji jest to, aby wnioskujący posiadał prawo do zasiłku dla bezrobotnych przez przynajmniej 90 dni bezpośrednio przed podjęciem działalności. Nie jest możliwe bezpośrednie przejście ze stanu zatrudnienia na tę formę wspieranego samozatrudnienia. Osoby zatrudnione pragnące w ten sposób rozpocząć działalność, które bez ważnego powodu wypowiedzą aktualnie obowiązującą umowę o pracę, nie mogą liczyć na wsparcie przez okres 3 pierwszych miesięcy od momentu uruchomienia firmy, lecz dopiero po upływie tego okresu. Dotacja na założenie przedsiębiorstwa nie podlega opodatkowaniu.

Do wniosku o dotację należy dołączyć opinię na temat planowanego przedsięwzięcia, wydaną przez izbę przemysłowo-handlową, izbę handlową, instytucję kredytową, centrum przedsiębiorczości lub doradcę podatkowego. Ponadto wnioskujący musi dowieść w urzędzie pracy swoich osobistych i fachowych kwalifikacji w zakresie planowanej działalności.

2.2. Subwencja pieniężna (*Einstiegsgeld*⁹)

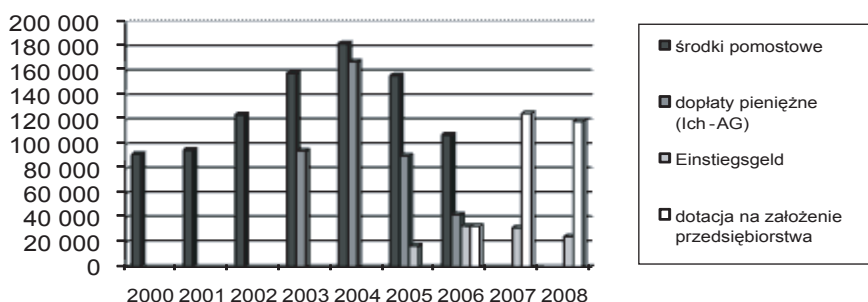
Wszystkie osoby bezrobotne i zdolne do pracy otrzymują w Niemczech zasiłek dla bezrobotnych II rodzaju (*Arbeitslosengeld II*, ALG-II), który jest tylko świadczeniem socjalnym. Beneficjenci tego wsparcia nie mogą ubiegać się o dotację na założenie przedsiębiorstwa (a wcześniej o środki pomostowe lub dopłaty pieniężne). Zamiast tego mogą otrzymać subwencję pieniężną (*Einstiegsgeld*), przeznaczoną również na podjęcie samodzielnej działalności gospodarczej.

Einstiegsgeld mogą być przyznane w formie dodatku do ALG-II w sytuacji, gdy ich odbiorca podejmie zatrudnienie lub samodzielną działalność gospodarczą, lecz jego nowe przychody nie zabezpieczą potrzeb podstawowej egzystencji. Świadczeń tych udziela się w celu „przewycięzenia biedy i niedostatku” (*Hilfsbedürftigkeit*). Decyzję o przyznaniu pomocy i jej wysokości podejmuje pracownik urzędu pracy. Środki te przyznawane są tak długo, jak długo wypłacany jest zasiłek II typu. Do wniosku o przyznanie subwencji pieniężnej należy dołączyć opinię fachowej instytucji na temat planowanego przedsięwzięcia.

⁹ W znaczeniu: „pieniądze na założenie działalności gospodarczej”.

3. Wykorzystanie instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w Niemczech

Liczba osób podejmujących działalność gospodarczą w Niemczech kształtuje się od lat 90. XX w. na relatywnie stabilnym poziomie. Według Federalnej Agencji Pracy w ostatnich latach wzrosła w Niemczech liczba osób bezrobotnych zakładających własne firmy. Głównym narzędziem w tym zakresie były od połowy lat 80. środki pomostowe. Jeszcze w 1986 r. wsparto za ich pomocą zaledwie 5,6 tys. osób bezrobotnych¹⁰, a w 2003 r. liczba ta wzrosła do 159 tys. Dodatkowo w tym samym roku z dopłaty pieniężnej (Ich-AG) skorzystało 95 tys. osób bezrobotnych (por. rys 1).



Rys. 1. Struktura wsparcia finansowego osób bezrobotnych podejmujących samodzielną działalność w Niemczech w latach 2004-2008

Źródło: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. GründerZeiten, Nr. 16 Thema: Existenzgründung aus der Arbeitslosigkeit, s. 7.

Zgodnie z danymi Federalnej Agencji Pracy w 2004 r. blisko 1,5 mln osób założyło nową firmę. Jak wynika z analiz przeprowadzonych przez KfW-Mittelstandsbank, 33% badanych przedsiębiorców posiadało wcześniej status bezrobotnego. Z kolei ponad 60% osób w tej grupie skorzystało z pomocy oferowanej przez Federalną Agencję Pracy (w analizowanym okresie były to środki pomostowe i dopłaty pieniężne)¹¹.

Lata 2003-2004 to okres boomu tworzenia nowych przedsiębiorstw, w tym również korzystania przez bezrobotnych ze wsparcia przy ich zakładaniu. Zjawisko to miało jeszcze duże znaczenie w 2005 r., choć zaczęło już słabnąć.

¹⁰ N. Lehnert: *Gründungen aus der Arbeitslosigkeit gewinnen an Bedeutung. Jährliche Analyse von Struktur und Dynamik des Gründungsgeschehens in Deutschland*, KfW-Gründungsmonitor 2004, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main 2004, s. 23.

¹¹ Ch. Hofmann, P. Tilleßen, V. Zimmermann: *Zahl der Vollerwerbsgründungen stabil – Kleinstgründungen weiter auf dem Vormarsch. Jährliche Analyse von Struktur und Dynamik des Gründungsgeschehens in Deutschland*, KfW-Gründungsmonitor 2005, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main 2005, s. 13.

W 2004 r. ze wsparcia w formie środków pomostowych i dopłaty pieniężnej (Ich-AG) skorzystało łącznie ponad 351 tys. osób bezrobotnych, podczas gdy w 2005 r. – 265 tys. Z dotacji na założenie przedsiębiorstwa, która zastąpiła środki pomostowe i dopłaty pieniężne, skorzystało w latach 2007-2008 ok. 120 tys. osób. Od 2005 r. osoby bezrobotne w Niemczech mogą także otrzymywać subwencję pieniężną (*Einstiegsgeld*), ale jej znaczenie jest mniejsze.

Środki pomostowe przeznaczone były z reguły na zabezpieczenie podstawowej egzystencji, w sytuacji, gdy osoba podejmująca działalność ponosiła nakłady na uruchomienie firmy. Finansowanie w tej formie wybierały zwykle osoby, które otrzymywały relatywnie wysoki zasiłek dla bezrobotnych. Kwota środków pomostowych zależała bowiem od jego miesięcznej wartości, natomiast kwota dopłaty pieniężnej (Ich-AG) była taka sama dla wszystkich beneficjentów. Grupa osób zainteresowanych pomocą w formie dopłaty pieniężnej była bardzo liczna: w połowie 2005 r. świadczenie w tej formie otrzymywało trzy razy więcej osób niż świadczenia pomostowe. Niestety, istnieje ryzyko, że część świadczeniobiorców potraktowała je jako sposób jednorazowego podreperowania budżetu i nie miała zamiaru kontynuować działalności gospodarczej w przyszłości¹².

Podsumowanie

Koncepcja wspierania osób bezrobotnych w podejmowaniu samodzielnej działalności gospodarczej to jedna z bardziej akcentowanych możliwości realizowania aktywnej polityki rynku pracy w Niemczech. Warto jednak pamiętać, że nie każda osoba posiada predyspozycje do założenia własnej firmy i nie każde przedsiębiorstwo założone przez osobę bezrobotną przetrwa i osiągnie sukces. Wynika to m.in. z faktu, że bezrobotnych, którzy chcą założyć własną firmę, obowiązują takie same kryteria, jakie muszą spełnić inni potencjalni przedsiębiorcy: kreatywność, zdolność uczenia się, pasja, identyfikacja z planowanym rodzajem działalności, gotowość do ponoszenia ryzyka czy znajomość branży. Niestety, wielu bezrobotnych zakłada przedsiębiorstwo z potrzeby chwili, co może zmniejszać jego szanse na przeżycie.

Okres boomu tworzenia nowych przedsiębiorstw, w tym również korzystania przez bezrobotnych ze wsparcia przy ich zakładaniu, przypadł w Niemczech na lata 2003-2004. Sprzyjały temu istniejące instrumenty wsparcia: środki pomostowe i dopłata pieniężna. Obecnie w przypadku podejmowania samodzielnej działalności gospodarczej osoby bezrobotne otrzymujące zasiłek dla bezrobotnych I typu (*Arbeitslosengeld I*) mogą otrzymać wsparcie

¹² J. Leschke, G. Schmid, D. Griga: *On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-Reforms in Germany*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, „Discussion Paper” SP I 10, s. 7-9.

finansowe z urzędu pracy w postaci dotacji na założenie przedsiębiorstwa. Z kolei osoby otrzymujące zasiłek dla bezrobotnych II typu (*Arbeitslosengeld II*) mogą liczyć na subwencję pieniężną, która jest również instrumentem wspierającym założenie własnej firmy. Instrumenty stosowane w Niemczech należą z pewnością do obszaru mikrofinansów, z uwagi na wysokość przyznanego wsparcia. Zasadniczą zaletą wymienionych świadczeń finansowych, w porównaniu np. do kredytów, jest ich bezzwrotny charakter.

Według badań Instytutu Badań nad Małymi i Średnimi Przedsiębiorstwami w Bonn głównymi motywami podejmowania działalności gospodarczej przez bezrobotnych są porzucenie statusu bezrobotnego, ekonomiczna niezależność i samorealizacja. Należy jednak podkreślić, że w ten sposób powstają głównie mikro- i małe przedsiębiorstwa, co w małym stopniu przyczynia się do generowania nowych miejsc pracy. Udział przedsiębiorstw jednoosobowych w tej grupie wynosi bowiem blisko 90%¹³.

Efekty restrukturyzacji i reorganizacji niemieckiego rynku pracy trudno jest jednoznacznie oceniać, a i pełna ocena zdolności przetrwania zakładanych firm jest trudna. W wielu przypadkach beneficjenci środków ponownie stawali się bezrobotnymi. Jedną z przyczyn mogła być niewłaściwa weryfikacja projektów pod kątem możliwości ich realizacji. Beneficjenci w niewielkim zakresie korzystali także z doradztwa w zakresie kierowania firmą.

FINANCIAL AND SOCIAL EXCLUSION – CHALLENGES FOR THE LABOUR MARKET INSTRUMENTS IN GERMANY

Summary

The article presents the forms of supporting the unemployed persons, which making efforts in order to become self-employed in Germany. They are a large potential for the growth of the micro, small and mediumsized enterprises sector. Subvention for the own business belongs to the active labour market policy and microfinance area and in addition makes real an idea of counteracting the financial and social exclusion.

¹³ Pressenotiz des IfM-Bonn: Unternehmensfluktuation: Neuere Trends im Gründungsgeschehen. Präsentation von Professor Dr. Uschi Backes-Gellner, Vorstand des IfM Bonn, MittelstandsMonitor 2005.

Sylwia Dyrda-Maciatek, Grażyna Dyrda

ROLA KLASTERINGU W AKTYWIZACJI LOKALNYCH RYNKÓW PRACY NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Klastry definiowane są jako regionalne i terytorialne koncentracje firm produkujących i sprzedających podobne produkty bądź produkty o charakterze komplementarnym. Funkcjonowanie w takich warunkach zmusza je do przewidywania podobnych problemów i wyzwań, co w efekcie może skutkować powstaniem wyspecjalizowanych dostawców surowców i maszyn, rozwojem specjalistycznych umiejętności i kompetencji oraz tworzeniem się sektorów specjalistycznych i zindywidualizowanych usług¹. Zasadniczym celem polityki proklasteringowej jest trwałe podniesienie poziomu konkurencyjności lokalnej, regionalnej i narodowej gospodarki poprzez dążenie do wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw i poprawy ich pozycji konkurencyjnej². Jednocześnie należy pamiętać, iż w stosunku do regionów słabiej rozwiniętych wskazane jest stosowanie strategii ekonomicznej aktywizacji, która służy stymulowaniu przedsiębiorczości w oparciu o wykorzystanie lokalnych zasobów, podnoszeniu poziomu działalności gospodarczej oraz poprawie stanu zagospodarowania przestrzennego³. Kładąc szczególny nacisk na dynamikę relacji oraz zintegrowania całego grona jako systemu, można scharakteryzować klastery jako skupisko firm zlokalizowanych w znacznej bliskości przestrzennej, połączone wertykalnymi i horyzontalnymi zależnościami, związanych lokalną infrastrukturą wsparcia biznesu, dzielących wspólną wizję rozwoju gospodarczego, współpracujących i konkurujących ze sobą na określonym rynku⁴.

Komisja Europejska uznaje klastry za istotny dla konkurencyjności i innowacji mechanizm, zapewniający łączenie zasobów firm, instytucji naukowych i stymulujący tym samym rozwój gospodarek opartych na wiedzy. Polityka

¹ *SME Cluster and Network Development in Developing Countries: The Experience of UNIDO*. UNIDO, Private Sector Development Branch, „Working Paper” 1999, No. 2.

² T. Brodzicki, S. Szultka: *Koncepcja klastrów a konkurencyjność przedsiębiorstw*. „Organizacja i Kierowanie”, nr 4 (110), Warszawa 2002, s. 46-47.

³ *Polityka gospodarcza*. Red. B. Winiarski. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 304-305.

⁴ P. Cooke: *Clusters Key Determinant of Economic Growth: The Example of Biotechnology*. W: *Clusters Policies - Clusters Development*. Red. A. Mariussen. Stockholm 2001, s. 24.

UE w zakresie wspierania klasteringu oparta jest na tzw. oddolnym podejściu do budowania tych struktur. Mają one bowiem opierać się na dominującej roli lokalnych przedsiębiorstw, najbardziej zintegrowanych z gospodarką regionu. Natomiast aktywność państwa w sferze klasteringu powinna ograniczać się jedynie do roli pomocniczej i skoncentrować się na tworzeniu odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej w otoczeniu klastra. Równocześnie działania polityki proklasteringowej mają doprowadzić do powstania systemu ewaluacji inicjatyw klastrowych umożliwiającego kierowanie pomocy ze źródeł publicznych przede wszystkim do najlepszych klastrów, które mają szansę skutecznie konkurować w warunkach gospodarki globalnej i odnieść sukces w dłuższej perspektywie czasowej. Efektem takich działań ma być koncentracja unijnych instrumentów wsparcia na najbardziej konkurencyjnych ośrodkach, co umożliwi racjonalną i najbardziej efektywną alokację wydatków publicznych.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie sytuacji europejskich klastrów przemysłowych ze szczególnym uwzględnieniem charakterystyki, wielkości i struktury zatrudnienia w sieciach na tle ogólnej sytuacji, w wybranych branżach oraz na terytorialnych obszarach funkcjonowania klastrów. Do realizacji celu badawczego posłużono się analizą opisową i porównawczą, przeprowadzoną na podstawie krajowych i międzynarodowych sprawozdań i raportów z zakresu klasteringu oraz publikacji unijnych.

1. Struktura i poziom zatrudnienia w klastrach europejskich

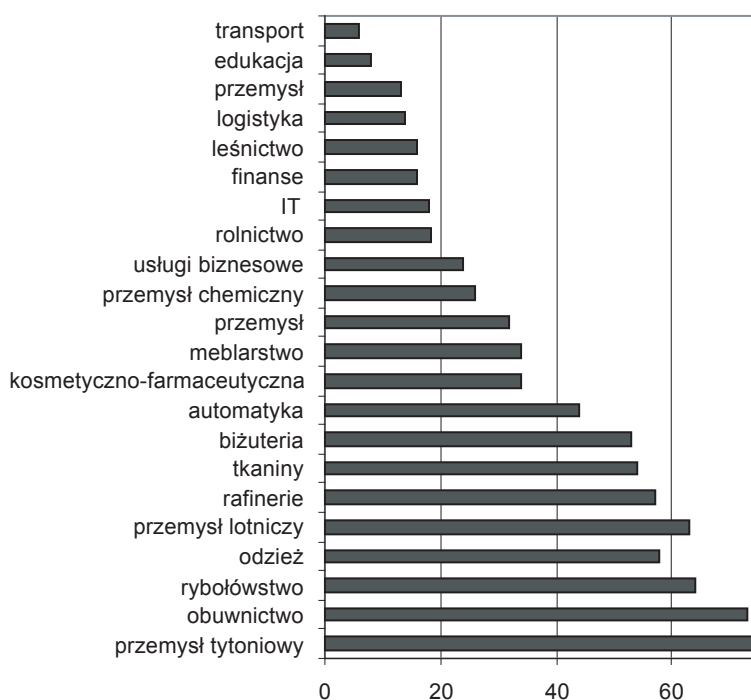
Według raportu Komisji Europejskiej aż 38% Europejczyków zatrudnionych jest w licznych gałęziach przemysłu, skupionych w różnego rodzaju klastrach, zaś poziom zatrudnienia w klastrach wzrósł w stosunku do lat 2008-2009 o 3,48%⁵. Jako główne czynniki stymulujące wzrost zatrudnienia oraz podniesienie konkurencyjności klastrów i efektywności działań podmiotów w nich zrzeszonych uznać należy integrację inicjatyw na rzecz poprawy istotnych warunków ramowych dla prowadzenia działalności gospodarczej w Unii Europejskiej oraz wspieranie budowy zasobów na rzecz stymulowania indywidualizmu i innowacyjności rozwiązań organizacyjnych. Natomiast doskonalenie polityki klastrowej oraz wzrost poziomu zatrudnienia i liczby podmiotów funkcjonujących w klastrach powinno być następstwem takich działań, jak:

- ocena profilu klastrów wspieranych na poziomie UE i państw członkowskich,
- uproszczenie dostępu do funduszy UE za pomocą jednolitego zestawu procedur administracyjnych,
- inicjowanie i udoskonalanie platform współpracy pomiędzy europejskimi

⁵ *Innovation Clusters in Europe. Statistical Analysis and Overview of Current Policy Support*. 2010.

klastrami, angażującymi zarówno koordynatorów klastrów, jak i przedsiębiorstw, ośrodków naukowo-badawczych i innych podmiotów funkcjonujących w klastrach.

Na rys. 1 zaprezentowano udział zatrudnienia w klastrach europejskich według ważniejszych branż. Należy stwierdzić, iż średnia zatrudnienia w firmach funkcjonujących w strukturach klastrowych stanowi 32% całości zatrudnienia w poszczególnych branżach w Europie⁶. Analizując dane zawarte na rys. 1, należy stwierdzić, że aż 3/4 pracowników branży tytoniowej zatrudnionych jest w przedsiębiorstwach działających w klastrach. Podobna sytuacja, dotycząca dwukrotnego przekroczenia średniej wartości zatrudnienia w klastrach, dotyczy również branży obuwniczej, lotniczej oraz rybołówstwa. Można stwierdzić, że szczególnie te branże w ostatnich latach zanotowały dużą tendencję wzrostową pod względem liczby przedsiębiorstw wstępujących do klastrów oraz liczby zatrudnionych.



Rys. 1. Koncentracja zatrudnienia w klastrach europejskich według branż

Źródło: *Innovation Clusters in Europe*. Op. cit.

⁶ Ibid.

Należy również wspomnieć o branży motoryzacyjnej, do której należą koncerny samochodowe, firmy produkujące części oraz akcesoria samochodowe. W tej branży Europa znajduje się wśród czołowych potentatów światowych. Sukces ten w dużym stopniu został zbudowany dzięki sieciom tworzącym 39 klastrów funkcjonujących na terenie 259 regionów europejskich, natomiast poziom zatrudnienia w klastrach tej specjalizacji przekracza 50% ogółu pracowników zatrudnionych w branży na całym kontynencie. Trzeba również zaznaczyć, iż zatrudnienie w klastrach o relatywnie niskiej liczbie pracowników, takich jak sieci branży obuwniczej czy lotniczej, koncentruje się w kilku klastrach, co daje jednak ponad 50% zatrudnionych we wszystkich podmiotach tego sektora działających w Europie. Z drugiej strony, udział zatrudnienia w firmach o dużo większej liczbie pracowników, działających w branżach takich jak edukacja czy transport, jest w klastrach niski w stosunku do ogółu zatrudnionych w przedsiębiorstwach tej specjalizacji na terenie całego kontynentu.

Analizując struktury klastrowe pod względem poziomu zatrudnienia, można zauważyć duże zróżnicowanie, zarówno pod względem liczby pracowników, jak i wielkości zatrudnienia w różnych krajach. W tabeli 1 przedstawiono poziom zatrudnienia w strukturach sieciowych w wybranych regionach Europy, ze szczególnym uwzględnieniem regionów, w których funkcjonują przedsiębiorstwa współpracujące w dwóch lub trzech klastrach o silnej pozycji rynkowej i liczbie zatrudnionych przekraczającej średnią wartość dla klastrów, tj. 32%.

Tabela 1

Udział zatrudnionych w przedsiębiorstwach funkcjonujących w klastrach
w wybranych regionach EU

Państwo	Region	Odsetek zatrudnionych w przedsiębiorstwach funkcjonujących w klastrach	Poziom zatrudnionych w klastrach na tle ogółu zatrudnienia w danej branży w regionie
1	2	3	4
Belgia	Vlaams Gewest	28%	wysoki
Francja	Ile-de-France	30%	wysoki
	Rhône-Alpes	26%	wysoki
Hiszpania	Catalunia	36%	przeciętny
	Valencia	25%	niski
Holandia	West-Nederland	25%	przeciętny
Niemcy	Düsseldorf	26%	przeciętny
	Karlsruhe	26%	wysoki
	Oberbayern	27%	wysoki
	Stuttgart	32%	wysoki
Rumunia	Centru	27%	niski
	Sud-Muntenia	26%	przeciętny

cd. tabeli 1

1	2	3	4
Włochy	Emilia-Romagna	34%	przeciętny
	Lombardia	42%	przeciętny
	Piemonte	30%	przeciętny
	Vento	40%	przeciętny

Źródło: *European Cluster Observatory*. ISC/CSC cluster codes, dataset 20070606, Regional Innovation Scoreboard, 2006.

Zatrudnienie w klastrach o relatywnie małej liczbie pracowników, tj. w branży lotniczej czy obuwniczej, koncentruje się w zaledwie kilku klastrach, co jednak daje odsetek ponad 50% ogółu pracowników tych branż w Europie (tabela 1). Równocześnie poziom zatrudnienia w firmach branży budowlanej czy edukacyjnej funkcjonujących w europejskich klastrach i charakteryzujących się dużo wyższym wskaźnikiem zatrudnienia na tle sytuacji całej branży wynosi jedynie 1/5 ogółu pracowników tych sektorów gospodarki. Należy podkreślić, iż szczególny wpływ na wzrost poziomu zatrudnienia można zauważyć w klastrach działających w branżach o wyższym poziomie innowacyjności, np. lotnictwo, IT (Niemcy, Francja) oraz w sektorach tradycyjnych – odzież, obuwie (Włochy), gdzie dzięki unijnemu wsparciu rozwoju i restrukturyzacji istniejących przedsiębiorstw udało się przekonać lokalnych przedsiębiorców do aktywnego uczestniczenia w strukturach klastrowych i efektywnego wykorzystania efektu synergii, jaki daje kooperacja podmiotów klastra⁷.

Analiza sytuacji klastrów pod względem poziomu zatrudnienia prowadzi do wniosku, iż w Europie można zaobserwować mniejszy o 1/4 odsetek zatrudnienia w silnych klastrach⁸ niż w przypadku takich struktur sieciowych funkcjonujących w USA, na terenach o przeciętnej specjalizacji i silnych powiązaniach przedsiębiorstw. Natomiast odsetek osób zatrudnionych w klastrach zlokalizowanych na obszarach o istotnych tradycjach proklasteringowych oraz wysokim stopniu skupienia podmiotów w klastrach zarówno w Europie, jak i USA jest zbliżony i kształtuje się na poziomie 70-74% (tabela 2).

⁷ *European Cluster Observatory*. Op. cit.

⁸ Za silne klastry uznano te, dla których współczynnik koncentracji LQ jest większy od 2.

Tabela 2

Poziom zatrudnienia w silnych klastrach w USA i Europie

Specyfika regionów	Europa	USA
Odsetek zatrudnienia		
Regiony o najwyższej specjalizacji	70	74
Przeciętny poziom specjalizacji w regionie	28	21
Niski poziom specjalizacji	27	18

Źródło: *European Cluster Observatory*, 2007.

Należy równocześnie podkreślić, iż zatrudnienie w klastrach europejskich charakteryzuje się znacznie większym rozproszeniem geograficznym niż w przypadku amerykańskich struktur sieciowych. Znaczne dysproporcje w poziomie zatrudnienia można zaobserwować w klastrach specjalizujących się w usługach finansowych i transporcie oraz w edukacji i branży teleinformatycznej⁹.

2. Zatrudnienie w strukturach klastrowych funkcjonujących w Polsce

W Polsce realizowanych jest wiele inicjatyw klastrowych. Zauważyć można rosnące zainteresowanie, zarówno przedsiębiorców, jak i lokalnych władz i instytucji wspierania biznesu, możliwością funkcjonowania w strukturach klastrowych. Należy jednak zauważyć, iż klastry w Polsce cechuje duże zróżnicowanie, zarówno pod względem genezy powstania, struktury i celów działania, jak i specjalizacji, zasięgu rynkowego czy pozycji konkurencyjnej. W Europie struktury klasowe (szczególnie te zlokalizowane na obszarach słabiej rozwiniętych gospodarczo) napotykają na liczne bariery o charakterze technicznym, regulacyjno-administracyjnym i legislacyjnym, a także mentalnościowym. W polskich uwarunkowaniach, szczególnie istotne dla funkcjonowania klastrów jest występowanie tzw. barier miękkich, a w szczególności niskiej skłonności do współpracy pomiędzy przedsiębiorcami, jak i kooperacji z instytucjami naukowo-badawczymi. Jest to następstwem braku zaufania pomiędzy partnerami oraz przekonania o braku efektywności kooperacji i współdziałania w rozwiązywaniu problemów zamiast ostrej walki konkurencyjnej.

⁹ *Labour Market Sector Specialisation AT Regional Regions*. Eurostat 2008.

Na terenie Polski funkcjonuje obecnie 70 klastrów, z których 80% działa nie dłużej niż trzy lata. Zatrudniają one łącznie ok. 0,5 mln osób. Pod względem liczby zatrudnionych klastry w Polsce charakteryzują się dużym zróżnicowaniem, co wynika z pierwotnego charakteru tworzących je firm. Łączne zatrudnienie waha się w nich od kilkudziesięciu osób (Regionalny Klaster w Lublinie – Stowarzyszenie Lubelskie Drewno) do ponad 70 tys. (Klaster LifeScience w Krakowie). Łączne zatrudnienie w znacznej części klastrów mieści się w przedziale do 1 tys. osób. Liczba najmniejszych klastrów, w których zatrudnionych jest do 200 osób, wynosi 8, natomiast najliczniejszą grupę (prawie 45%) stanowią klastry zatrudniające od 1 tys. do 10 tys. osób. Więcej niż 10 tys. osób zatrudnionych jest (w przedsiębiorstwach i organizacjach działających w sieci) tylko w 5 klastrach. Do największych w tej kategorii należą Małopolski Klaster Technologii Informacyjnych (ok. 23 tys. zatrudnionych), Neutribiomed – dolnośląski klaster branży kosmetyczno-farmaceutycznej oraz klaster o wysokim poziomie innowacyjności, działający w branży lotniczej – podkarpacka Dolina Lotnicza¹⁰ (tabela 3).

Tabela 3

Zatrudnienie w największych klastrach funkcjonujących w Polsce

Nazwa i lokalizacja klastra	Branża/specjalizacja	Liczba dużych przedsiębiorstw skupionych w klastrze	Liczba zatrudnionych
Dolina Lotnicza, woj. podkarpackie	Komponenty i usługi związane z produkcją samolotów	80	22 000
Neutribiomed, woj. dolnośląskie	Branża kosmetyczno-farmaceutyczna	35	35 000
LifeScience, woj. małopolskie	Branża medyczno-farmaceutyczna	30	77 000
Małopolski Klaster Technologii Informacyjnych, woj. małopolskie	Branża teleinformatyczna	20	23 000

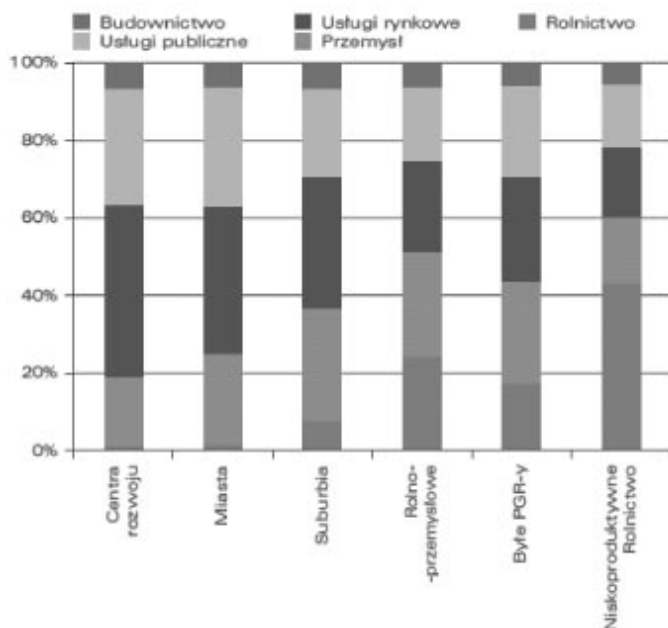
Źródło: *Rozwój klastrów w Polsce*. Raport z badań, Szczecin 2008; *Benchmarking klastrów w Polsce 2010. Raport z badania*. Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Warszawa 2010.

Analizując poziom zatrudnienia w klastrach zlokalizowanych na terenie Polski, należy zauważyć, że największy odsetek zatrudnionych można odnotować w sektorze usług rynkowych na terenie dużych, wysoko rozwiniętych gospodarczo miast – ponad 40% oraz w pozostałych aglomeracjach miejskich – 18%¹¹. Na szczególną uwagę zasługuje również fakt, iż wśród klastrów funk-

¹⁰ *Benchmarking klastrów w Polsce – 2010*. Op. cit.

¹¹ Ibid.

cjonujących w branży rolniczej niskoproduktywne rolnictwo stanowi miejsce pracy dla 70% ogółu zatrudnionych w klastrach tej specjalizacji (rys. 2).



Rys. 2. Struktura zatrudnienia w polskich klastrach rozwojowych

Źródło: Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe. Warszawa 2009.

Klasy funkcjonujące na terenie Polski zrzeszają 1 469 przedsiębiorstw kooperujących w ramach sieci, w których dominuje konkurencja pomiędzy podmiotami gospodarczymi. W roku 2010 odnotowano wzrost zatrudnienia o 1,1% w stosunku do lat 2008-2009, równocześnie w każdym z klastrów przybyło w tym okresie około 12 nowych podmiotów. W polskich strukturach klastrowych odnotowano w tym okresie rejestrację średnio 1 patentu na 2 500 przedsiębiorstw rocznie. Należy także podkreślić duże znaczenie eksportu w strukturze sprzedaży produkcji firm wchodzących w skład klastra – pomimo małej rozpoznawalności za granicą¹².

Dzięki funkcjonowaniu w klastrach wiele firm okazało się bardziej odpornych na następstwa kryzysu gospodarczego, a tym samym na konieczność zmniejszania stanu zatrudnienia. Wspólnym celem większości polskich klastrów jest promocja branży, realizowana w głównej mierze dzięki przyciąganiu nowych utalentowanych pracowników do regionu, transferowi technologii (wdrażany w 26% klastrów, 33% na etapie zaawansowanego planowania) oraz wzrostowi wydatków na badania i rozwój (8,1%)¹³.

¹² Raport Polska 2030. Op. cit.

¹³ Ibid.

Podsumowanie

Klastry są zjawiskiem globalnym, a ich funkcjonowanie zostało zaobserwowane w wielu krajach świata, także w krajach rozwijających się. W słabiej rozwiniętych krajach unijnych struktury klastrowe są jednak płytsze i opierają się zazwyczaj na imporcie technologii z zagranicy. Charakteryzują je mniejsza liczba uczestników, słabsze więzi nieformalne niż w krajach wysoko rozwiniętych i większy sceptycyzm wobec idei współpracy z partnerami w klastrze. Niezależnie jednak od kraju, w którym funkcjonują, specyfiki branży czy pozycji konkurencyjnej, dzięki założeniom efektywnej polityki proklasteringowej UE, stanowią one istotną płaszczyznę działań w ramach aktywizacji lokalnych i regionalnych rynków pracy.

Ocena znaczenia klasteringu w procesie aktywizacji lokalnych i regionalnych rynków pracy pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- Udział silnych klastrów w całej gospodarce poszczególnych regionów charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem: w niektórych regionach udział silnych klastrów w ich gospodarce sięga 70%, podczas gdy dla przeciętnego regionu europejskiego udział ten wynosi ok. 20%.
- Silne klastry cechują się większą dynamiką zatrudnienia, a ich wpływ nie ogranicza się jedynie do wzrostu zatrudnienia w obszarze branżowym samego klastra, ale również pozytywnie oddziałuje na rozwój zatrudnienia w branżach powiązanych.
- Wysoki poziom koncentracji podmiotów działających w klastrach stwarza unikalne środowisko, w którym mogą sprawnie zachodzić przepływy informacji, wiedzy, np. odnośnie rynku, doświadczeń, technologii, a także przepływ pracowników pomiędzy różnymi podmiotami.
- Istnieje silny związek pomiędzy przynależnością do klastra a dynamiką poziomu zatrudnienia w regionie. Przykładem potwierdzającym tę tezę mogą być przypadek francuskiego regionu Grenoble (klastr mikro- i nanotechnologii) oraz wyniki analizy dynamiki poziomu zatrudnienia w przedsiębiorstwach zlokalizowanych we Francji, Niemczech i Szwecji – gdzie indeksy dynamiki były zdecydowanie wyższe wśród struktur sieciowych branż zidentyfikowanych jako klastry.

Należy podkreślić, iż istotnym czynnikiem wpływającym na konkurencyjność klastrów oraz aktywizującym rynki pracy w krajach członkowskich UE jest polityka gospodarcza ukierunkowana na wspieranie klastrów. Jej głównym celem jest bowiem stymulowanie rozwoju gospodarczego i innowacyjności poprzez niwelowanie zagrożeń i barier rozwoju działalności gospodarczej lokalnych przedsiębiorstw bądź potencjalnych niedoskonałości rynku, które mogą spowodować trudności w przepływie wiedzy i technologii pomiędzy uczestnikami sieci. Niedoskonałości te mogą wynikać w głównej mierze z niż-

szego poziomu rozwoju regionów, niedostosowania polityki działania przedsiębiorstw do wyzwań rynkowych czy też niedostosowania kapitału ludzkiego do wymogów lokalnego rynku pracy. Największym wyzwaniem dla polityki proklastrowej UE jest więc uzgodnienie określonych przedsięwzięć i zapewnienie wsparcia finansowego przyczyniającego się do rozwoju struktury klastrów, aktywizacji zatrudnienia i stymulowania lokalnych przedsiębiorstw oraz do podjęcia współpracy z innymi członkami sieci.

THE ROLE OF CLUSTERING IN ACTIVATION LOCAL LABOUR MARKETS ON THE EXAMPLE OF SELECTED EU – MEMBER COUNTRIES

Summary

The most important problem of the European Union member countries is a progressive unemployment and a lack of initiatives that used to stimulate a local enterprise development. The EU makes efforts to activate local labour markets and a rise of employment. An effective way of gaining a financial support is a participation in cluster structures. The EU conception of clustering development is a method of competitiveness rising that ensues by a cooperation in some fields and a rivalry in the others. A market success of cluster is usually caused by cooperation advantages that makes a structure which simplify information flow, technologies exchanging, stimulating an innovation and helps with new job places creating.

INFORMACJA O AUTORACH

Dr Grażyna Dyrda

Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu

Dr Sylwia Dyrda-Maciełek

Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu

Dr Joanna Fila

Uniwersytet Łódzki

Dr Małgorzata Gajda-Kantorowska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Prof. dr hab. Dorota Kotlorz

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Prof. dr hab. Eugeniusz Kwiatkowski

Uniwersytet Łódzki

Mgr Tomasz Macielek

Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu

Mgr Jolanta Maj

Politechnika Opolska

Dr Katarzyna Nagel

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Dr Izabela Ostoj

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Dr Agnieszka Piekutowska

Politechnika Białostocka

Dr Sylwia Pieńkowska-Kamieniecka

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Dr Magdalena Rękas

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Dr Janusz Rosiek

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Dr Anna Skórska

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Dr Katarzyna Tarnawska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Chong-Ko Peter Tzou, Professor of the Graduate Institute of European Studies, Tamkang University, Taipei, TAIWAN. Dr. Phil of Vienna University, Academic Visitor nad Visiting Scholar of University Oxford and University of Cambridge, UK

Dr Jarosław Wąsowicz

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach