

*Dr Bogusław Ślusarczyk*

Katedra Teorii Ekonomii

Uniwersytetu Rzeszowskiego

## **Bezrobocie w Polsce i UE – najważniejszy element polityki zatrudnienia**

### ZAKRES I CELE POLITYKI

Głównym celem polityki w dziedzinie spraw społecznych jest promocja zatrudnienia, poprawa warunków życia i pracy tak, aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, zapewnić odpowiednią ochronę socjalną, dialog między partnerami społecznymi, rozwój zasobów ludzkich, pozwalający podnosić i utrzymać wysoki poziom zatrudnienia oraz przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu. Realizując te cele Wspólnota Europejska wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich w takich dziedzinach, jak:

- poprawa otoczenia pracy, mająca na celu ochronę zdrowia i bezpieczeństwa pracowników;
- warunki pracy;
- bezpieczeństwo socjalne i ochrona socjalna pracowników;
- ochrona pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę;
- informacja i konsultacja pracownicza;
- reprezentacja i zbiorowa ochrona interesów pracowników i pracodawców, w tym współdecydowania;
- warunki zatrudnienia obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium Wspólnoty;
- integracja osób wyłączonych z rynku pracy;
- równość mężczyzn i kobiet w odniesieniu do ich szans na rynku pracy i traktowania w miejscu pracy;
- zwalczanie wykluczenia społecznego, modernizacja systemów ochrony socjalnej.

Ważnym wydarzeniem w obszarze polityki zatrudnienia oraz dla dalszego rozwoju polityki społecznej na poziomie Wspólnoty był Traktat Amsterdamski z 1997 roku. Do Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej wprowadzono Tytuł VIII „Zatrudnienie”, włączono zapisy protokołu nt. polityki społecznej, będącego do tej pory załącznikiem do traktatu z Maastricht oraz skonsolido-

wano dotychczasowe przepisy dotyczące kwestii społecznych w nowym Tytule XI „Polityka społeczna, edukacja, kształcenie zawodowe i młodzież”. Zgodnie z nowymi zapisami, odpowiedzialność za formułowanie polityki zatrudnienia nadal ciąży na państwach członkowskich, lecz jednocześnie ich rządy zostały zobowiązane do koordynowania polityk narodowych na poziomie całej Wspólnoty. Ponadto uznano, że cel, jakim jest wzrost zatrudnienia, będzie brany pod uwagę przy formułowaniu i wdrażaniu wszystkich polityk i działań UE. Powołano także do życia nowy organ doradczy – Komitet Zatrudnienia (*Employment Committee*), składający się z dwóch przedstawicieli każdego państwa członkowskiego oraz Komisji Europejskiej.

Kolejne zmiany w zakresie polityki społecznej wprowadził traktat z Nicei. Znacznie rozszerzono w nim wykaz dziedzin, w których Wspólnota wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich oraz powołano do życia nowy organ konsultacyjny – Komitet ds. Ochrony Socjalnej (*Social Protection Committee*), w którym każde państwo członkowskie oraz Komisja mają po dwóch członków.

## POLSKA STRATEGIA ZATRUDNIENIA I WALKI Z BEZROBOCIEM

Wskaźnik zatrudnienia w Polsce lokuje nas na ostatnim miejscu w Europie. Powodów jest wiele: od dezaktywujących form zabezpieczenia socjalnego, przez niskie wykształcenie, do wysokich kosztów pracy. Problemem jest brak dobrej jakości pośrednictwa pracy, które jest tanią i najskuteczniejszą formą pomocy publicznej dla osób poszukujących pracy. Prowadzone w Polsce przez urzędy pracy aktywne polityki rynku pracy są mało skuteczne.

Dzieje się tak dlatego, że publiczne służby zatrudnienia są słabe organizacyjnie i personalnie, choć zmiany instytucjonalne zostały zapoczątkowane ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zdecydowanie zbyt dużo środków przeznaczanych na aktywną politykę rynku pracy wydaje się na prace interwencyjne i roboty publiczne, które są w świetle doświadczeń międzynarodowych nieskuteczne. Można też sądzić, że urzędy pracy zbyt często kierują swoje działania do bezrobotnych, którzy poradziliby sobie sami (młodzi i wykształceni), unikając aktywności wobec tych, którym najtrudniej jest pomóc.

Sytuacji na rynku nie pogarsza już prawo pracy. Pracodawcy dysponują szeroką gamą form zatrudnienia i stosują je w zależności od swoich potrzeb. Nie zmienia się natomiast negatywna rola wysokich kosztów pracy.

Instytucjonalnym czynnikiem, który ma decydujące znaczenie dla bardzo wczesnego, w porównaniu z innymi krajami UE, wycofania się z rynku pracy Polaków po 44. roku życia jest kształt systemu zabezpieczenia społecznego.

Najbardziej dezaktywujące oddziaływanie wśród łatwo w Polsce dostępnych świadczeń społecznych mają wcześniejsze emerytury oraz świadczenia przed-emerytalne, które skłaniają do bierności zawodowej osoby po 44. roku życia. W przypadku kobiet ich negatywne oddziaływanie jest wzmocnione przez niski ustawowy wiek emerytalny. Polacy rezygnują z zatrudnienia, bo taką możliwość stwarza im system zabezpieczenia społecznego. Na wcześniejszej emeryturze, rencie lub świadczeniu czują się bezpiecznie, nawet jeśli ich dochody maleją. Nie bez znaczenia jest też fakt, że po prostu, nie muszą wtedy pracować. Spada popyt na pracę. Ludzie pracy nie potrzebują.

Kolejnym czynnikiem instytucjonalnym, który oddziałuje negatywnie na poziom zatrudnienia przede wszystkim osób o najniższych kwalifikacjach oraz tych, które mogą liczyć na alternatywne wobec pracy źródła dochodów (np. świadczenia społeczne) jest klin podatkowy, na który składa się zarówno podatek PIT i składki ubezpieczenia społecznego pracodawcy i pracownika, jak i podatki pośrednie.

Problemem jest też nadal poziom i struktura wykształcenia. Dominują bezrobotni z wykształceniem podstawowym i zawodowym. Za mało osób zdobywa wykształcenie wyższe na kierunkach ścisłych i technicznych.

Zalecane zmiany:

- rozwój nowoczesnych, wysokoproduktywnych gałęzi przemysłowych (sam przemysł nie tworzy dużej liczby miejsc pracy, jednak generuje zyski, które pozwalają na wzrost zatrudnienia w sektorze usług);
- wspieranie strategii kształcenia przez całe życie (objęcie nim jak największej liczby osób), oraz zwiększenie adaptacyjności osób starszych;
- koncentrowanie aktywnej polityki rynku pracy na osobach defaworyzowanych, które najtrudniej zatrudnić, i rezygnacja z form nieefektywnych (prac interwencyjnych, robót publicznych);
- likwidacja możliwości wcześniejszego wycofywania się (ucieczki) z rynku pracy.

## EUROPEJSKA STRATEGIA ZATRUDNIENIA I WALKI Z BEZROBOCIEM

W Unii Europejskiej szuka dziś pracy około 18 mln osób, bezrobocie objęło 10,2% czynnych zawodowo. Oznacza to, że wskaźnik bezrobocia jest w UE dwukrotnie wyższy niż w Stanach Zjednoczonych (4,5%) i trzykrotnie wyższy niż w Japonii (3%). Taka sytuacja powoduje, że w warunkach jednolitego rynku, realizującego zasadę swobodnego przepływu osób (pracowników) i dążącego do coraz to ściślejszych form integracji (unia walutowa), kraje członkowskie UE muszą zacząć poważnie myśleć o tym, jak wspólnie rozwiązać problemy łączące

się z brakiem pracy. Ponadto, wspólne działanie dzięki poprawieniu mobilności przestrzennej, zawodowej i kwalifikacyjnej pracowników uczyni ich lepiej przygotowanymi do wejścia na europejski rynek pracy, tym samym polepszy też konkurencyjność unijnych przedsiębiorstw. Innymi słowy, przy tak daleko posuniętej integracji, bezrobocie przestaje być tylko wewnętrznym problemem kraju, w którym występuje.

Komisja Europejska od dawna próbuje rozwiązać problem bezrobocia. Już po podpisaniu Traktatu Amsterdamskiego (ale przed jego wejściem w życie) odbyło się w Luksemburgu w listopadzie 1997 r. specjalne posiedzenie Rady Europejskiej poświęcone problemowi zwalczania bezrobocia. Od tego też czasu zaczęto stosować – zrewidowane w pierwszej połowie 2003 r. – zasady funkcjonowania europejskiej strategii zatrudnienia. Zgodnie z nimi Rada UE na wniosek Komisji Europejskiej co roku opracowuje wytyczne w dziedzinie zatrudnienia (*Employment Guidelines*) z podziałem na cztery tematyczne filary („Zdolność do uzyskania zatrudnienia”, „Przedsiębiorczość”, „Zdolność adaptacyjna”, „Równość szans”).

W oparciu o te wytyczne kraje członkowskie tworzą swoje narodowe plany działań (*National Action Plans*). Realizacja narodowych planów działań jest podsumowywana przez Radę i Komisję we wspólnym sprawozdaniu rocznym (*Joint Employment Report*). Według Międzynarodowej Organizacji Pracy, bezrobocie w poszczególnych krajach UE na koniec sierpnia 2005 r. kształtuje się następująco:

Tabela 1

Kraj	% bezrobotnych	Kraj	% bezrobotnych
Luksemburg	4,2	Belgia	8,0
Irlandia	4,3	Malta	6,9
Austria	5,2	Estonia	8,3
Cypr	5,5	Finlandia	9,1
Wlk. Brytania	4,6	Grecja	9,9
Holandia	4,8	Francja	9,4
Dania	4,8	Niemcy	9,8
Węgry	6,4	Łotwa	9,6
Szwecja	6,4	Hiszpania	11,1
Słowenia	5,8	Litwa	9,4
Portugalia	6,7	Słowacja	15,2
Włochy	7,7	Polska	17,6
Czechy	7,7		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat (dane uwzględniają korektę sezonową).

Proponowane zmiany w europejskiej strategii zatrudnienia zostały potwierdzone przez Radę Europejską w Brukseli (20–21 marca 2003 r.) Najważniejszymi z nich są: ściślejsze powiązanie i przedstawianie w tym samym czasie wytycznych w dziedzinie zatrudnienia wraz z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej i wiosennymi prognozami ekonomicznymi; rezygnacja z czterech filarów strategii zatrudnienia; przygotowywanie wytycznych w dziedzinie zatrudnienia w perspektywie trzyletniej; określenie nadrzędnych celów strategii (są to: pełne zatrudnienie, poprawa jakości i wydajności pracy, wzmocnienie społecznej spójności i integracji) oraz określanie każdorazowo ograniczonej liczby priorytetowych wytycznych.

Zgodnie z zasadami przyjętymi w marcu 2003 przez Radę Europejską, Komisja przedstawiła w kwietniu 2003 r. projekt wytycznych w dziedzinie zatrudnienia na lata 2003–2005, które zostały zatwierdzone przez Radę 22 lipca 2003 roku (Decyzja Rady nr 578/2003). Wytyczne zostały uproszczone i określały 10 priorytetowych działań:

1. aktywne i prewencyjne działania na rzecz bezrobotnych i biernych zawodowo,
2. tworzenie miejsc pracy i wspieranie przedsiębiorczości,
3. wzmacnianie możliwości adaptacyjnych i mobilności na rynku pracy,
4. wzmacnianie rozwoju kapitału ludzkiego oraz kształcenia ustawicznego,
5. zwiększanie zasobów pracy i promowanie pozostawania na rynku pracy osób starszych,
6. równość płci na rynku pracy,
7. wzmacnianie integracji i zwalczanie dyskryminacji osób będących w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy,
8. rozwijanie finansowych zachęt dla podejmowania zatrudnienia,
9. ograniczanie szarej strefy w zatrudnieniu,
10. zwalczanie regionalnych dysproporcji w zatrudnieniu.

Na wiosennej sesji Rady Europejskiej 26 marca 2004 r., Komisja i Rada przedstawiły wspólny raport dotyczący zatrudnienia, opracowany na podstawie raportu Grupy Zadaniowej ds. Europejskiego Zatrudnienia (*European Employment Taskforce*). Zgodnie z dokumentem, aby zwiększyć produktywność i zatrudnienie, państwa członkowskie i partnerzy społeczni powinni zapewnić priorytetowe traktowanie następujących kwestii: zwiększonej zdolności do dostosowania się pracowników i przedsiębiorstw; przyciągnięcia większej liczby ludzi na rynek pracy; skutecznego inwestowania w kapitał ludzki; zapewnienia sprawnego wprowadzenia w życie reform poprzez lepsze zarządzanie. Obecne zasady europejskiej strategii zatrudnienia zostaną poddane średniookresowej ocenie w 2006 r.

## FINANSOWANIE POLITYKI W DZIEDZINIE ZATRUDNIENIA I SPRAW SPOŁECZNYCH

Polityka zatrudnienia i spraw społecznych jest prowadzona przy wykorzystaniu środków funduszy strukturalnych, w tym przede wszystkim Europejskiego Funduszu Społecznego.

Większość działań znajduje się w programach wspólnotowej polityki regionalnej, a w szczególności w ramach celu 1 (pomoc najsłabiej rozwiniętym regionom), celu 3 (zwalczanie bezrobocia w pozostałych regionach) oraz inicjatywy wspólnotowej EQUAL (likwidacja dyskryminacji i nierówności w dostępie do rynku pracy). W programie na lata 2000–2006 Europejski Fundusz Społeczny dysponuje budżetem ok. 60 miliardów euro, w tym 57 miliardów euro w ramach celów 1 i 3.

Bezrobocie w krajach Unii stanowi ogromne wyzwanie, a strategia jego obniżania wymaga „nowego podejścia” do problemu. Owe nowe podejście oznacza przede wszystkim działania na rzecz koordynacji polityki zatrudnienia w państwach członkowskich. Koordynacja polityki zatrudnienia ma wzorować się na koordynacji polityki gospodarczej i walutowej. Kwestie zatrudnienia są jedną z podstawowych trosk obywateli Europy – należy zatem dołożyć wszelkich starań, aby zwalczać bezrobocie, którego obecny poziom zagraża spójności społeczeństw UE. W związku z tym warto dodać, iż nadzwyczajny szczyt poświęcony zatrudnieniu, reformom gospodarczym i spójności społecznej Unii Europejskiej odbył się w 2000 r. w Lizbonie. Dyskutowano głównie o szansach i zagrożeniach w dziedzinie zatrudnienia, związanych z szybkim rozwojem technologii informatycznych i telekomunikacyjnych. Rada Europejska przyjęła na nim strategiczny cel na nadchodzącą dekadę: wykorzystanie zachodzących zmian technologicznych na rzecz uzyskania przez gospodarkę europejską maksymalnej konkurencyjności i szybkiego tempa wzrostu (co najmniej 3% rocznie), tak aby stworzyć dogodne warunki do pełnego zatrudnienia i zwiększenia stopnia regionalnej spójności w UE. Rada Europejska uznała za możliwe zwiększenie do 2010 r. średniej stopy zatrudnienia w Unii Europejskiej z obecnych 61% do 70%, a wśród kobiet z 51% obecnie do ponad 60%. Kluczem do zapewnienia Europie odpowiedniej pozycji konkurencyjnej w świecie i zdecydowanej poprawy sytuacji w dziedzinie zatrudnienia ma się stać kształcenie ustawiczne wszystkich Europejczyków oraz stworzenie europejskiej strefy badań i nauki.

## SYTUACJA POLSKI PO ROKU UCZESTNICTWA W UNII

Pierwszy okres członkostwa potwierdził, że Polska będzie beneficjentem netto unijnego budżetu – saldo rozliczeń Polska – budżet Unii Europejskiej wyniósł na koniec ubiegłego roku prawie 1,5 mld € (ponad 6,5 mld złotych) netto na korzyść Polski. Blisko dwukrotnie wyższy napływ środków unijnych w 2005 r. powinien skutkować znaczącym zwiększeniem dodatniego salda przepływów finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską. Ujemne było natomiast saldo rozliczeń budżetu państwa (około 725 mln €). Jest to związane z tym, że budżet państwa jest obciążony wpłatami do budżetu Unii, podczas gdy beneficjentami transferów są samorzady oraz podmioty spoza sektora finansów publicznych, głównie rolnicy i przedsiębiorstwa.

Rok 2004 był okresem testowym dla rozwiązań przyjętych w zakresie przyjmowania i rozpatrywania wniosków na przyznanie unijnej pomocy finansowej. Skala migracji zarobkowych do państw, które 1 maja w pełni otworzyły swoje rynki pracy dla obywateli z nowych państw członkowskich (Irlandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii) była w 2004 r. ograniczona i nie wywołała zakłóceń na lokalnych rynkach tych państw. W 2004 r. wzrost legalnego zatrudnienia Polaków wyniósł w Irlandii 30 tys., Szwecji – 2 tys., Wielkiej Brytanii – 70 tys. Wiele z tych osób przebywało w tych państwach przed 1 maja i wykorzystało akcesję do legalizacji swojego pobytu i zatrudnienia. Obawy o „turystykę socjalną” czy „drenaż mózgów” okazały się nieuzasadnione, migracja z Polski pracowników o wysokich kwalifikacjach wprawdzie się zwiększyła, jednak nie można mówić o jakimś masowym exodusie specjalistów. Unia prognozuje w Polsce wzrost inwestycji i zatrudnienia do 2007 roku. Wzrost w inwestycjach i w konsumpcji, poprawa w wykorzystywaniu funduszy unijnych, a także wzrost zatrudnienia – takie przewidywania dla Polski zawarła Komisja Europejska w swojej jesiennej prognozie gospodarczej na lata 2005–2007. Mimo dość optymistycznych prognoz, Komisja Europejska w swoim opracowaniu podkreśla, że polska gospodarka w pierwszej połowie 2005 r. nie ożywiła się w pełni po spowolnieniu w 2004 r. Według ekspertów Komisji, krótkoterminowe wskaźniki gospodarcze także nie wskazują na ożywienie, odzwierciedlając przedwyborczą niepewność. Ich zdaniem, zmieni się to w ostatnim kwartale 2005 roku, choć – jak zaznaczają – realny wzrost PKB w porównaniu z poprzednim rokiem zmniejszy się z 5,3% do 3,5%. Przewidują jednak, że utworzenie nowego rządu „najprawdopodobniej zakończy okres politycznej i ekonomicznej niepewności”, a tym samym skłoni firmy do inwestycji. Mimo to eksperci Komisji przewidują, że bez zmiany polityki polski deficyt powinien zmniejszyć się z 3,6% PKB w 2005 r. do 3,4% w 2007 r.

Komisja prognozuje także utrzymanie się wzrostu zatrudnienia w Polsce – mimo że wskaźnik ten nadal pozostaje najniższy w Europie. Według jej prognoz, bezrobocie w Polsce powinno obniżyć się w tym okresie do 16,4%.

Dla sytuacji na rynku pracy w Polsce jednak w okresie przed- i poakcesyjnym zasadnicze znaczenie mają tempo i zakres przekształceń strukturalnych w gospodarce, realizowana polityka gospodarcza oraz kształt reformy rynku pracy. W okresie poakcesyjnym do czynników tych należy ponadto zaliczyć objęcie (bądź nieobjęcie) obywateli polskich swobodą przepływu pracy.

### PODSUMOWANIE

Najistotniejszym zadaniem polityki zatrudnienia Unii Europejskiej i Polski jest regulacja rynku pracy, a przede wszystkim ograniczenie rozmiaru bezrobocia. Realizacja tego zadania polega na wykorzystaniu środków z funduszy strukturalnych, w tym Europejskiego Funduszu Społecznego. Efektem działania tej polityki w Polsce winno być zmniejszenie bezrobocia do 2010 roku o około 2–3%.

### LITERATURA

Borkowska S., *Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską*, PWE, Warszawa 2002.  
*Europejski Pakt na rzecz Zatrudnienia* (przyjęty 3–4.06.1999 r. na szczycie Rady Europy).  
*Raport Zatrudnienia w Polsce 2005 r.*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005.  
Dane statystyczne Eurostatu, 2005.

## **Unemployment in Poland and EU – the Most Important Element of Employment Policy**

### *Summary*

The most important challenge for European Union and Poland employment policy is regulation of labour market and, above all, limiting the unemployment scale. Fulfilment of the task consists in using structural funds, among others European Social Fund. The policy in Poland should result in limiting unemployment till 2010 year in a scale of about 2–3%.