

## Spis treści

Od Redakcji .....	5
<b>Polityka społeczna i rynek pracy w Europie – dylematy</b>	
Globalizacja i reforma europejskich modeli społecznych	
– <i>André Sapir</i> .....	7
Europejski model socjalny: reforma czy dalsze doskonalenie?	
– <i>Jerzy Ciechański</i> .....	38
Starzenie się ludności i jego wpływ na rynek pracy w Unii Europejskiej	
– <i>Izabela Grabowska</i> .....	67
Zintegrowane Wytyczne na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia	
– <i>Ewelina Szczech-Pietkiewicz</i> .....	88
Restrukturyzacja na rzecz poprawy zatrudnienia – rola Unii Europejskiej	
– <i>Bartłomiej Piotrowski</i> .....	101
Polityka społeczna w obszarze rynku pracy – benchmarking służb zatrudnienia – <i>Krzysztof Kaczmarek</i> .....	110
Z działalności polskiej sieci EURES – <i>Barbara Polańska-Siła</i> .....	131
EUROPASS – równe szanse na europejskim rynku pracy	
– <i>Agnieszka Luck, Kinga Motysia</i> .....	146
Zasiłki dla bezrobotnych w Unii Europejskiej – <i>Małgorzata Wójcik</i> .....	151
Polacy na brytyjskim rynku pracy – <i>Ewa Flaszyńska</i> .....	161



***Drodzy Czytelnicy,***

*Przedstawiamy kolejny numer specjalny „RYNKU PRACY”, poświęcony tym razem europejskiej debacie na temat modeli socjalnych i zmieniającego się państwa opiekuńczego. Rok 2005 był w tej dziedzinie szczególnie istotny. Pierwsze miesiące przyniosły dyskusję nad oceną funkcjonowania i stanu realizacji celów Strategii Lizbońskiej. Jednym z jej efektów było opracowanie i przyjęcie Wspólnych Wytycznych dla Rozwoju Gospodarczego i Wzrostu Zatrudnienia, dokumentu istotnego, gdyż zarysowane w nim zostały ramy działań w sferze strategii rynku pracy. Druga połowa roku przyniosła analizy i dyskusje dotyczące warunków restrukturyzacji gospodarki i przedsiębiorstw, a także spory o charakter nie tyle jednego, ale kilku funkcjonujących w Europie modeli socjalnych. Ważny i inspirujący tekst André Sapira stał się punktem odniesienia dla wielu wywodów i analiz. W tym też kontekście warto uświadomić sobie, jak rozwija się polska obecność na europejskich rynkach pracy, albo – jak wyglądają w różnych krajach instrumenty wspierania bezrobotnych, w tym i w sferze zasiłków.*

*Zawartość numeru chyba w pełni oddaje bieg wydarzeń oraz temperaturę dyskusji europejskich, toczących się w 2005 roku wokół spraw rynku pracy i polityki społecznej. Może to być ważnym elementem debat, które i u nas zaczynają się w tych obszarach toczyć.*

*Dobrej lektury!*

***Redakcja***



# Polityka społeczna i rynek pracy w Europie – dylematy

André Sapir<sup>1</sup>

## Globalizacja i reforma europejskich modeli społecznych\*

### Wprowadzenie

System ekonomiczny UE jest w coraz mniejszym stopniu w stanie zapewnić satysfakcjonujący wzrost gospodarczy, niezależnie od wszelkich istotnych osiągnięć, jakie ze sobą niesie. Zgodnie z tym, co razem z innymi autorami napisałem w raporcie z 2003 roku pt. *An Agenda for a Growing Europe*, problem wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej to symptom gospodarki uwięzionej w systemie masowej produkcji, dużych przedsiębiorstw, wzorców technologicznych oraz wzorców w zakresie długoterminowego zatrudnienia, które nie przystają już do dzisiejszego świata charakteryzującego się szybkimi przemianami technologicznymi oraz silną globalną konkurencją. Raport ten akcentuje konieczność podjęcia w Europie szeroko zakrojonych reform ekonomicznych i społecznych w celu budowy gospodarki opartej na innowacjach, skoncentrowanej na badaniach rozwojowych, technologii i kapitale ludzkim. Zawiera on konkluzję, że najważniejszym priorytetem gospodarczym Europy musi być wzrost, jednak

---

<sup>1</sup> André Sapir jest starszym pracownikiem naukowym w zespole Bruegel oraz profesorem ekonomii na Université Libre w Brukseli.

\* Redakcja „Rynku Pracy” wyraża podziękowanie dla prof. André Sapira za udostępnienie tekstu do publikacji na łamach niniejszego pisma. Dokument przygotowano na potrzeby prezentacji dla ministrów finansów oraz szefów banków centralnych krajów Unii Europejskiej podczas nieformalnego posiedzenia ECOFIN 9 września 2005 roku w Manchesterze w trakcie brytyjskiej prezydencji w UE. Będzie on stanowić podstawę dla publikacji dotyczącej strategii grupy Bruegel, która powinna ukazać się w październiku 2005 roku.

nie może się on sprowadzać wyłącznie do deklaracji europejskich przywódców, ale przede wszystkim znaleźć swój wyraz w ich działaniach. Raport zawiera również ostrzeżenie, że porażka w zakresie zapewnienia wzrostu gospodarczego może zagrozić nie tylko trwałości europejskiego modelu, ale również samemu procesowi europejskiej integracji, który opiera się na dopełniających się wzajemnie fundamentach, jakimi są pokój i dobrobyt.<sup>2</sup>

Przesłanie to odbija się dzisiaj głośnym echem po negatywnych wynikach referendum we Francji i Holandii, które w dużej mierze przypisano właśnie kiepskiej kondycji ekonomicznej Europy. Faktycznie, istnieje szeroka zgoda co do tego, że głosujący wyrazili nie tylko swoją frustrację z powodu nieadekwatnej odpowiedzi Europy na stojące przed nią wyzwania gospodarcze, ale przede wszystkim z powodu poczucia braku bezpieczeństwa ekonomicznego wynikającego z owych nierozwiązanych problemów.

W niniejszym dokumencie postaram się omówić trzy sprawy.

**Po pierwsze**, globalna gospodarka dwudziestego pierwszego wieku charakteryzuje się gwałtownymi przemianami, które niosą ze sobą zarówno zagrożenia, jak i nowe możliwości. Największym wyzwaniem dla europejskiej gospodarki jest uzyskanie odpowiedniej elastyczności tak, aby wykorzystać możliwości i przezwyciężyć zagrożenia. Wymaga to przede wszystkim reformy rynku pracy oraz polityk społecznych. Brak takich reform nie tylko uniemożliwi Europie korzystanie z dobrodziejstw globalizacji, ale może nawet zagrozić dwóm kluczowym europejskim politykom – jednolitemu rynkowi oraz unii walutowej – które w gruncie rzeczy mogłyby Europie ułatwić sprostanie wyzwaniom globalizacji, jednak jedynie pod warunkiem, że zarówno rynek pracy, jak i polityki społeczne UE zostaną odpowiednio zreformowane.

**Po drugie**, pojęcie „europejskiego modelu społecznego” jest mylące. W rzeczywistości istnieją różne europejskie modele społeczne, posiadające różne cechy charakterystyczne oraz różną efektywność rozpatrywaną w kategoriach wydajności i sprawiedliwości. Modele nieefektywne nie są trwałe i muszą zostać zreformowane. Połączony PKB krajów posiadających takie nieefektywne modele stanowi dwie trzecie PKB całej Unii Europejskiej i 90 procent PKB strefy euro.

---

<sup>2</sup> Sapir i in. (2003).

**Po trzecie**, w systemie zarządzania ekonomicznego UE decyzje w sferze niektórych polityk podejmowane są na szczeblu krajowym, a inne na szczeblu unijnym. Rynek pracy oraz reformy społeczne należą do wyłącznej gestii państw członkowskich, a nie Unii Europejskiej. Tym niemniej skoordynowanie tych reform z innymi, równie niezbędnymi, zwłaszcza w krajach strefy euro, które posiadają tę samą walutę, może przynieść pewne korzyści. Najlepsza byłaby dwutorowa strategia łącząca reformy na szczeblu krajowym i unijnym. Próbowano dokonać tego przy pomocy agendy lizbońskiej, jednak próba ta szybko skończy się porażką. Unia Europejska powinna w chwili obecnej skoncentrować wszystkie swoje wysiłki na zakończeniu procesu budowy Jednolitego Rynku w 27+ krajach członkowskich UE. Z kolei państwa członkowskie powinny ze swojej strony skoncentrować się na reformie rynku pracy oraz polityk społecznych.

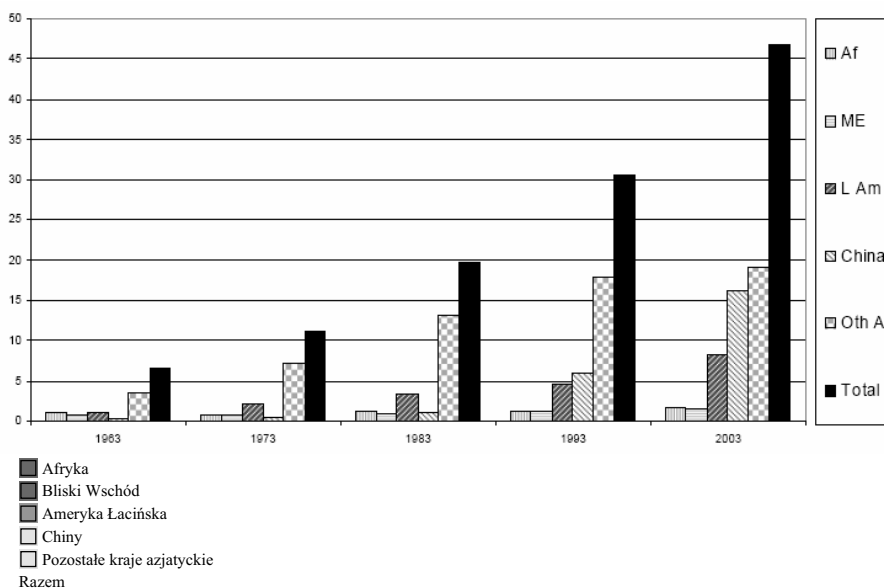
## Wyzwania

W ciągu ostatnich 25 lat światowa gospodarka przeżyła gwałtowne zmiany technologiczne. Proces ten, w połączeniu ze zmianami politycznymi, dzięki którym Chiny, Indie oraz kraje byłego bloku sowieckiego wprowadziły u siebie rynkowy kapitalizm, doprowadził do powstania „jednolitego świata” charakteryzującego się silną globalną konkurencją. Jego wynikiem jest globalna transformacja ekonomiczna, której prędkość i zakres nie mają precedensów w historii.

Jednym ze wskaźników zmian w globalnych wzorcach handlowych jest rosnący udział nowych gospodarek na rynkach wyrobów przemysłowych, od dawna zdominowanych przez dostawców z krajów zaawansowanych. Jeszcze w 1970 roku udział krajów rozwijających się w imporcie produktów przemysłowych do krajów rozwiniętych wynosił zaledwie 10 procent. Dzisiaj udział ten przekracza 45 procent (zob. rys. 1). Źródłem owego fantastycznego wzrostu są w większości kraje Azji wschodniej, przy czym w procesie tym Chiny pojawiły się stosunkowo późno, jednak ich zaangażowanie rosło niezwykle szybko – ich udział w imporcie wyrobów przemysłowych

słowych do krajów rozwiniętych wzrósł z zaledwie 2 procent w 1985 roku (na początku transformacji ekonomicznej w tym kraju) do ponad 15 procent w dniu dzisiejszym. Jeżeli chodzi o Unię Europejską, to Chiny w 2004 roku stały się drugim co do wielkości dostawcą towarów przemysłowych i wyrobów w ogóle, wyprzedzając Japonię.

Rysunek 1. Udział krajów rozwijających się w imporcie wyrobów przemysłowych do krajów rozwiniętych (z wyłączeniem handlu wewnątrzwspólnotowego), 1963–2003 (udziały w procentach)



Uwaga: od lewej do prawej: Afryka, Bliski Wschód, Ameryka Łacińska, Chiny, pozostałe kraje azjatyckie oraz udział łączny.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Światowej Organizacji Handlu.

Kraje rozwijające się dopiero zaczynają odgrywać rolę głównego dostawcy wyrobów i usług konkurujących z europejskimi producentami. W najbliższych dziesięcioleciach trend ten będzie nabierać rozpędu w miarę



włączania się do walki nowych dostawców. Oczekuje się w szczególności, że rozwijające się kraje azjatyckie (w tym Chiny i Indie), na które przypada ponad 50 procent światowej populacji, ale tylko 25 procent światowego PKB (liczonego według parytetu zdolności nabywczej), będą równomiernie rozwijać się w tempie 6 procent rocznie przez okres co najmniej jednego pokolenia, korzystając z ogromnych zasobów siły roboczej połączonych z coraz bardziej skomplikowanymi możliwościami technologicznymi. Perspektywa taka jest nie tylko nieuchronna, ale również pożądana z punktu widzenia aktualnej dystrybucji światowego dochodu, w ramach której na kraje G-7 przypada prawie 45 procent światowego PKB (liczonego według parytetu zdolności nabywczej) i zaledwie 11 procent ludności świata [cyfry te wynoszą odpowiednio 21 i 7 dla UE-25 oraz 21 i 5 dla USA]. Jednak nowe gospodarki to nie tylko producenci i eksporterzy. To także konsumenci oraz importerzy. Faktycznie, ta sama szóstka nowych gospodarek, która w chwili obecnej zalicza się do dziesięciu czołowych eksporterów na świecie (Chiny, Hong Kong, Korea, Meksyk, Tajwan oraz Singapur), należy równocześnie do czołowej dziesiątki importerów.

Ta szybka zmiana w światowej gospodarce niesie ze sobą zarówno możliwości, jak i zagrożenia. Oferuje ona możliwości tym, którzy są w stanie szybko reagować i którzy posiadają odpowiednie technologie i umiejętności, zagraża jednak tym, którzy dostosowują się powoli i dysponują przestarzałymi technologiami i umiejętnościami. Co więcej, korzyści płynące z nowych możliwości materializują się dopiero po pewnym czasie, ponieważ wymagają one nowych inwestycji, podczas gdy koszty związane z zagrożeniami ponoszone są znacznie szybciej, jako że wynikają z inwestycji już istniejących. Jednak odkładanie w czasie nieuchronnych zmian nie jest pożądanym rozwiązaniem, ponieważ opóźni jedynie korzyści i podniesie koszty. Wyzwanie dla polityki gospodarczej polega zatem na jak najszybszym opracowaniu i realizacji reform ekonomicznych i społecznych mających na celu zwiększenie elastyczności gospodarczej oraz poprawę zabezpieczenia społecznego. Celem musi być stworzenie elastycznego środowiska będącego w stanie najlepiej wykorzystywać możliwości, jakie niesie ze sobą nowa ekonomia, a tym samym, efektywnie reagować na zagrożenia.

Niezbędne reformy gospodarcze i społeczne w Europie dotyczą przede wszystkim rynku pracy oraz polityk społecznych, które zainicjowano w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, kiedy otoczenie gospodarcze było relatywnie stabilne i przewidywalne. Polityki te zaczęły być coraz bardziej dysfunkcjonalne w bardziej zróżnicowanym środowisku pod koniec dwudziestego i na początku dwudziestego pierwszego wieku. Zamiast wspierać niezbędne dostosowania i elastyczne reakcje na coraz szybsze zmiany, współczesne opiekuńcze państwa europejskie, które przyczyniły się do gospodarczego i społecznego postępu w czasie *'trente glorieuses'* (30 lat między rokiem 1945 i 1975, kiedy to Europa przeżyła bezprecedensowy okres wzrostu, stabilizacji i społecznej spójności), w chwili obecnej częstokroć bronią status quo. I zgodnie z tym, co James Heckman (zdobywca Nagrody Nobla) słusznie stwierdza w swojej dogłębnej analizie Europy, „alternatywne koszty bezpieczeństwa i zachowania status quo – niezależnie od tego, czy chodzi o status quo technologiczne, status quo partnera handlowego czy też status quo miejsc pracy – ostatnimi czasy znacząco wzrosły” (Heckman, 2002).

Przez ostatnie 25 lat Europa nie pozostawała beczynna. W gruncie rzeczy na przestrzeni ostatnich dwóch dziesięcioleci motorem polityki ekonomicznej Unii Europejskiej była świadomość konieczności poprawy gospodarczej efektywności Europy w świetle globalizacji. W połowie lat osiemdziesiątych opracowano koncepcję Jednolitego Rynku jako sposobu na wstrzyknięcie nowej porcji energii w europejską gospodarkę oraz dostosowanie się do nowego otoczenia gospodarczego. Równocześnie Unia Europejska stała się ważnym sponsorem działań w dziedzinie badań i rozwoju, mających na celu sprostanie wyzwaniom globalizacji i przemian technologicznych, najpierw w ramach programu ESPRIT (uruchomionego w 1983 roku), a następnie Ramowego programu w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego (uruchomionego w 1984 roku). Również unię walutową można postrzegać jako część europejskiej odpowiedzi na wyzwania globalizacji, ponieważ przyczynia się ona, zarówno do makroekonomicznej stabilności, jak i rozwoju Jednolitego Rynku (jeden rynek, jedna waluta).

Jednak wydaje się, że te ważne osiągnięcia instytucjonalne nie przyczyniają się do zwiększenia dynamiki gospodarki. Wręcz przeciwnie, ekonomiczna efektywność Europy wciąż maleje. W ciągu ostatnich dwudziestu pięciu lat jej potencjał wzrostowy zmniejszył się o prawie cały punkt procentowy. Według większości szacunków w chwili obecnej wynosi on jedynie 2 procent w skali roku, podczas gdy w przypadku Stanów Zjednoczonych jest to prawie 3,5 procenta oraz ponad 4 procent dla reszty świata.

Jedna z przyczyn kiepskiej efektywności gospodarczej Europy polega na tym, że prędkość oraz intensywność zmian instytucjonalnych okazały się niewystarczające w porównaniu z prędkością oraz intensywnością zmian wywołanych przez globalizację i przemiany technologiczne. Zakończenie procesu budowy Jednolitego Rynku przebiega zbyt wolno. Budżet UE jest reliktem przeszłości, ponieważ przeznaczają się w nim zbyt wiele środków na rolnictwo, a stanowczo za mało na badania i innowacje, natomiast ramy fiskalne unii walutowej nie przyczyniły się do wystarczającej poprawy jakości finansów publicznych w kategoriach wzrostu i stabilizacji.

Jednak najprawdopodobniej główna przyczyna owej słabej kondycji wynika z tego, że zmianom na szczęblu UE nie towarzyszą niezbędne zmiany na poziomie poszczególnych krajów. Z powodu anachronicznego rynku pracy i polityk społecznych Jednolity Rynek, wydatki na badania i rozwój oraz unia walutowa nie są po prostu w stanie ujawnić całego swojego potencjału wobec wyzwań globalizacji i przemian technologicznych.

Dzisiaj europejscy decydenci stoją przed prostym, aczkolwiek trudnym wyborem. Mogą zreformować krajowe rynki pracy i polityki społeczne, a wówczas okaże się, że globalizacja niesie ze sobą nowe możliwości, między innymi dlatego, że Jednolity Rynek stanie się bardziej dynamiczny, publiczne wydatki na badania i rozwój zwiększą innowacyjność, a unia walutowa stanie się bardziej elastyczna. Może się też okazać, że krajowe rynki pracy i polityki społeczne będą nadal hamować przemiany, a wówczas zagrożeniem stanie się nie tylko globalizacja, ale również Jednolity Rynek i unia walutowa.

Przyjrzyjmy się najpierw Jednolitemu Rynkowi. Przekształcenie rozszerzonej Unii Europejskiej złożonej z 27+ członków w prawdziwy Jednolity

Rynek, na którym towary, usługi, kapitał i praca mogą swobodnie przepływać, dałoby zarówno starym, jak i nowym państwom członkowskim wspaniałe, nowe możliwości. Zapewnienie krajom sposobności pełnego wykorzystania ich przewagi komparatywnej, a przedsiębiorstwom szansy restrukturyzacji aktywności w paneuropejskiej skali znacząco poprawiłoby atrakcyjność Europy jako miejsca, w którym tworzy się dobrobyt i powstają miejsca pracy.

Jednak ów różowy scenariusz, głoszony przez europejskie elity, które postrzegają rozszerzenie jako grę o dodatnim wyniku dla starych i nowych państw członkowskich oraz szansę na sprostanie wyzwaniom globalizacji, może się sprawdzić jedynie jeżeli krajowe rynki pracy oraz polityki społeczne będą bardziej sprzyjać zmianom w specjalizacji, zwłaszcza w „starej Europie”, gdzie osoby tracące pracę w starych zawodach mają niewielkie szanse na znalezienie zatrudnienia w innych branżach. Tam właśnie obywatele mają skłonność do postrzegania rozszerzenia jako gry o zerowym wyniku, w ramach której nowe państwa członkowskie uzyskują korzyści kosztem dotychczasowych członków UE. Paneuropejska reorganizacja industrialna nie jest więc uważana za szansę w obliczu globalizacji, ale za obciążenie, które pojawia się obok globalnej konkurencji i które nie tylko zwiększa zagrożenie konkurencją importową oraz delokalizacją, lecz również rozszerza spektrum imigracji.

A ponieważ rozszerzenie nie jest już pewną opcją, lecz stało się rzeczywistością, sprzeciw przyjmuje formę oporu wobec samego Jednolitego Rynku. Jak pokazała debata na temat dyrektywy w sprawie usług, zwiększając poważnie różnice gospodarcze i społeczne oraz presję restrukturyzacji wewnątrz Unii Europejskiej rozszerzenie w oczywisty sposób skomplikowało cel, jakim jest zakończenie procesu budowy Jednolitego Rynku. Tym niemniej Jednolity Rynek nie tylko stanowi podstawę europejskiej integracji, ale jest także najmocniejszym europejskim instrumentem, przy pomocy którego można sprostać wyzwaniom globalizacji. Jeżeli Europa będzie postrzegać utworzenie poszerzonego Jednolitego Rynku jako zagrożenie, wówczas jej szanse na wykorzystanie możliwości, jakie niesie ze sobą globalizacja, zmaleją. Jeszcze raz należy podkreślić, że kluczem

do wykorzystania możliwości, jakie daje Jednolity Rynek i globalizacja, jest zdolność odpowiedniego zreformowania rynku pracy i polityk społecznych. Brak takich reform jedynie pogorszy obawy przed „polskim hydraulikiem” i delokalizacją.

Dysfunkcyjny rynek pracy i polityki społeczne stanowią nie tylko zagrożenie dla globalizacji i Jednolitego Rynku, ale również dla unii walutowej. Każdy europejski kraj będzie cierpiał z powodu zmian strukturalnych, czy to spowodowanych rozszerzeniem, globalizacją, czy też postępem technologicznym, jeżeli jego rynki będą nieelastyczne i nie będą umożliwiać niezbędnego przepływu zasobów między przedsiębiorstwami, branżami bądź regionami. Dla członków strefy euro rynkowa elastyczność jest nawet ważniejsza, ponieważ prowadzą one wspólną politykę monetarną, która wyklucza możliwość stosowania kursu wymiany jako instrumentu zapewnienia elastyczności – jakkolwiek bardzo nieadekwatnego jako odpowiedź na zmiany strukturalne. Brak odpowiednich mechanizmów rynkowych prowadzi do prób wykorzystywania polityki fiskalnej jako tymczasowego środka zaradczego. Jednak próby takie nie tylko stoją w sprzeczności z zasadami fiskalnymi unii walutowej (Pakt na rzecz stabilizacji i rozwoju), ale mogą nawet zagrozić jego istnieniu, jeżeli doprowadzą do nietrwałych pozycji fiskalnych (naruszających Pakt) lub jeżeli przestrzeganie postanowień Paktu doprowadzi do publicznego niezadowolenia z samej unii walutowej, co ostatnio dało się zauważyć w kilku krajach strefy euro.

Kilka dni po francuskim i holenderskim „nie” w referendum Martin Wolf (2005) napisał artykuł w Financial Times pod tytułem: „Miażdżąc rzeczywistość strefy euro”, który kończył się następującym stwierdzeniem: „Bitwa o traktat konstytucyjny została zakończona. Przed nami bitwa o sukces unii walutowej.” Chodziło mu o to, że niska efektywność ekonomiczna strefy euro jest jedną z przyczyn negatywnych wyników referendów oraz że unia walutowa może nie przetrwać przedłużającego się okresu trudności gospodarczych. Chociaż koniec strefy euro czy też wyjście z niej niektórych członków z pewnością nie są tak bliskie, jak twierdzą niektórzy, faktem jest, że dyskusja o możliwym rozpadzie unii walutowej będzie od czasu do czasu wpływać na powierzchnię tak długo, jak jej członkowie

będą cierpieć z powodu nieelastyczności rynków, w szczególności rynku pracy, uniemożliwiającej im przeprowadzenie niezbędnych zmian ekonomicznych.

## Cztery europejskie modele społeczne

Między systemami opieki społecznej istnieje tak wiele różnic, że same pojęcia „europejskiego modelu” bądź też „Europy społecznej” są raczej wątpliwe. Wolę zamiast tego zastosować podział systemów krajowych na cztery różne modele polityki społecznej w celu przeanalizowania relatywnej efektywności każdego z tych modeli w szeregu aspektów. Owe cztery modele reprezentują cztery różne obszary geograficzne.

*Kraje nordyckie* (Dania, Finlandia i Szwecja plus Holandia) posiadają najwyższy poziom wydatków na zabezpieczenie społeczne oraz powszechną opiekę społeczną. Rynki pracy podlegają ekstensywnej interwencji fiskalnej opartej na szeregu instrumentów „aktywnej” polityki. Silne związki zawodowe zapewniają wysoce spłaszczoną strukturę płac. *Kraje anglosaskie* (Irlandia i Zjednoczone Królestwo) charakteryzują się stosunkowo szeroką opieką społeczną zapewnianą jako środek ostateczny. Transfery pieniężne są zorientowane przede wszystkim na osoby w wieku produkcyjnym. Środki aktywizacji są równie ważne jak programy emerytalne uzależniające wypłatę świadczeń od regularności zatrudnienia. Jeżeli chodzi o rynek pracy, to model ten odznacza się mieszkanką słabych związków zawodowych, stosunkowo szerokim i rosnącym zróżnicowaniem płac oraz relatywnie dużym występowaniem nisko opłacanych miejsc pracy. *Kraje kontynentalne* (Austria, Belgia, Francja, Niemcy oraz Luksemburg) szeroko bazują na niezwiązanych z zatrudnieniem zasiłkach z ubezpieczenia oraz emeryturach. Jakkolwiek liczba członków związków zawodowych maleje, to ich pozycja wciąż jest silna, ponieważ przepisy rozciągają zakres obowiązywania umów zbiorowych na przypadki, w których związki nie występują. I wreszcie mamy *kraje śródziemnomorskie* (Grecja, Włochy, Portugalia i Hiszpania), które koncentrują swoje wydatki socjalne na emeryturach i umożliwiają dużą segmentację uprawnień i statusów. Ich systemy zabezpieczenia społecznego

bazują zazwyczaj na ochronie zatrudnienia oraz przepisach dotyczących wcześniejszych emerytur w celu zwolnienia całych segmentów populacji w wieku produkcyjnym z udziału w rynku pracy. Struktura płac, przynajmniej w sektorze formalnym jest objęta układami zbiorowymi i mocno spłaszczona<sup>3</sup>.

Powinienem na samym początku powiedzieć, że oczywiście mam świadomość głębokich różnic nie tylko między tymi czterema modelami, ale również wewnątrz nich. Dogłębna analiza Goulda wymaga oczywiście zwrócenia uwagi również i na te różnice. W niniejszym dokumencie jednak jest to niemożliwe z uwagi na jego zwięzłość. Dlatego też powstrzymam się od komentarzy dotyczących poszczególnych krajów, czasami być może kosztem nadmiernych uproszczeń.

Boeri (2002) porównuje wydajność tych czterech modeli z punktu widzenia trzech celów polityk społecznych: (1) *zmniejszenia nierówności w dochodach i likwidacji ubóstwa*; (2) *ochrony przed niepodlegającym ubezpieczeniu ryzykiem na rynku pracy*; oraz (3) *nagrody z tytułu udziału w rynku pracy*.

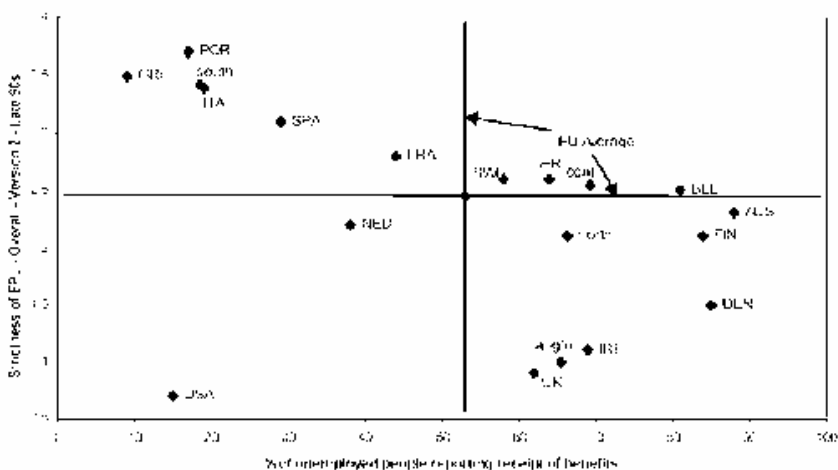
Jeżeli chodzi o *zmniejszenie nierówności w dochodach i likwidację ubóstwa*, to stwierdza on, że zakres redystrybucji dokonywany za pośrednictwem podatków i transferów jest najwyższy w krajach nordyckich (42% redukcja nierówności), a najniższy w krajach śródziemnomorskich (redukcja na poziomie 35%), natomiast kraje anglosaskie i państwa kontynentalne plasują się po środku (redukcja na poziomie 39%). Jednak ranking tych czterech grup wygląda nieco inaczej, jeżeli spojrzymy na zasięg ubóstwa po opodatkowaniu i transferach (liczonego jako udział osób dysponujących rozporządzalnym dochodem poniżej progu ryzyka ubóstwa wynoszącego 60% średniego krajowego rozporządzalnego dochodu). Kraje nordyckie wciąż znajdują się na pierwszym miejscu (zasięg występowania na poziomie jedynie 12%), a kraje śródziemnomorskie na ostatnim (20%), jednak tym razem kraje kontynentalne radzą sobie na równi z najlepszymi, a państwa anglosaskie na równi z najgorszymi.

---

<sup>3</sup> Podział ten, stosowany obecnie przez wielu ekonomistów, bazuje na wcześniejszej pracy socjologicznej Espinga-Andersona (1990), w której podzielono systemy zabezpieczenia społecznego na trzy reżimy: reżim liberalny (obejmujący kraje anglosaskie), reżim konserwatywny (obejmujący kraje kontynentalne oraz państwa śródziemnomorskie) oraz reżim socjalno-demokratyczny (obejmujący kraje nordyckie).

*Ochrona przed niepodlegającym ubezpieczeniu ryzyku na rynku pracy* może zostać zapewniona bądź to poprzez ustawodawstwo chroniące miejsca pracy (UCMP), broniące pracowników przed zwolnieniami lub też poprzez zasiłki dla bezrobotnych (ZB). Różnice między tymi dwoma systemami są oczywiste: UCMP chroni tych, którzy mają już pracę i nie nakłada żadnych ciężarów podatkowych, podczas gdy ZB stanowią formę ubezpieczenia dla niepracujących i są zazwyczaj finansowane z podatków płaconych przez tych, którzy pracują. Dlatego też osoby posiadające stabilną i regularną pracę zazwyczaj preferują UCMP, a nie ZB. Ponieważ UCMP i ZB są dwoma instrumentami, których zadaniem jest osiągnięcie podobnego celu, istnieje między nimi oczywisty kompromis. Szczodry system ubezpieczeń od bezrobocia zmniejsza konieczność posiadania ograniczeń w zakresie zwalniania pracowników i odwrotnie. Państwa członkowskie UE wybrały bardzo różne punkty kompromisu między tymi dwoma głównymi instrumentami ochrony jednostek przed bezrobociem.

Rysunek 2. Kompromis między ustawodawstwem chroniącym zatrudnienie a zasiłkami dla bezrobotnych



Źródło: Boeri (2002)



Cztery europejskie modele polityki społecznej zachowują się w bardzo różny sposób. Model śródziemnomorski charakteryzuje się bardzo rygorystycznymi przepisami chroniącymi miejsca pracy i raczej małym zakresem zasiłków dla bezrobotnych. Z drugiej strony znajduje się model nordycki, w którym zasiłki dla bezrobotnych są wysokie i szeroko stosowane, jednak UCMP znajduje się na niskim poziomie. Model kontynentalny również charakteryzuje się szczodrymi zasiłkami dla bezrobotnych, jednak występujące w nim UCMP jest bardziej rygorystyczne. I wreszcie model anglosaski zapewnia stosunkowo słabszą ochronę, aniżeli pozostałe, UCMP jest w nim o wiele mniej rygorystyczne, natomiast zasiłki dla bezrobotnych podobne, jak w modelu kontynentalnym i nordyckim. Tym niemniej europejski model anglosaski wciąż jest bardzo różny od jego amerykańskiej odmiany. Obydwa charakteryzują się wyjątkowo niskim poziomem UCMP, jednak unikalność modelu amerykańskiego polega na tym, że zapewnia on także bardzo niewielkie zasiłki dla bezrobotnych. Dlatego też wskazane jest przeciwstawienie „modelu amerykańskiego”, oferującego niewielką ochronę przed ryzykiem związanym z rynkiem pracy, „modelowi europejskiemu”, który zapewnia znacznie większą ochronę.

Należy być jednak ostrożnym w próbach klasyfikowania poszczególnych modeli w zależności od rozmiarów ochrony, jaką zapewniają. Zwłaszcza rzekoma wyższość „modelu europejskiego” nad „modelem amerykańskim” jedynie częściowo odzwierciedla mieszankę ochrony socjalnej i rynkowej po obydwu stronach Atlantyku (lub po obydwu stronach Kanału La Manche, jeżeli porównywać model anglosaski z pozostałymi modelami europejskimi). „Model europejski” z jego ściślejszym UCMP oraz bardziej szczodrym systemem ZB generalnie zapewnia większe *zabezpieczenie socjalne*, aniżeli jego amerykański odpowiednik. Z drugiej strony, model amerykański i europejski model anglosaski zapewniają lepszą *ochronę rynku pracy*, aniżeli pozostałe modele europejskie, co widać na podstawie mniejszego bezrobocia długoterminowego.

*Nagrody z tytułu udziału w rynku pracy* różnią się znacząco w zależności od modelu. Stopa zatrudnienia jest o wiele wyższa w krajach nordyckich i anglosaskich (odpowiednio 72% i 69% w 2004 roku), aniżeli

w krajach kontynentalnych i śródziemnomorskich (odpowiednio 63% oraz 62%), przy czym w dużym stopniu różnicę tę można przypisać różnicom występującym na dwóch końcach przekroju wiekowego. W przypadku pracowników w wielu 55–64 lata stopa zatrudnienia jest znacząco wyższa w krajach nordyckich (56%) i anglosaskich (53%), aniżeli w krajach kontynentalnych (34%) i śródziemnomorskich (40%). W przypadku pracowników w wieku 15–24 lata stopa bezrobocia jest znacząco niższa w krajach nordyckich (13%) i anglosaskich (10%), niż w krajach kontynentalnych (17%) i śródziemnomorskich (22%).

Tę analizę porównawczą czterech modeli można podsumować przy użyciu typologii bazującej na dwóch kryteriach: efektywności i sprawiedliwości. Dany model można uznać za efektywny, jeżeli zapewnia wystarczające bodźce do pracy, a tym samym jeżeli generuje stosunkowo wysoką stopę zatrudnienia. Zostanie ponadto uznany za sprawiedliwy, jeżeli będzie utrzymywać na stosunkowo niskim poziomie ryzyko ubóstwa.

Rysunek 3 pokazuje prawdopodobieństwo uniknięcia ubóstwa w kontekście stopy zatrudnienia dla czterech grup krajów oraz każdego z piętnastu państw członkowskich starej UE-15.

Wszystkie kraje nordyckie i anglosaskie zajmują wyższe pozycje w kategorii ogólnej stopy zatrudnienia, podczas gdy większość krajów kontynentalnych (z wyjątkiem Austrii) i śródziemnomorskich (z wyjątkiem Portugalii) plasuje się w tym rankingu poniżej średniej. Porównanie rysunków 2 i 3 wskazuje na silne powiązanie między stopą zatrudnienia generowaną przez system społeczny a instrumentem stosowanym w tym systemie do ochrony pracowników przed kaprysami rynku pracy. Im bardziej rygorystyczne ustawodawstwo chroniące miejsca pracy, tym niższa stopa zatrudnienia<sup>4</sup>. Z kolei wysokość zasiłku dla bezrobotnych odgrywa jedynie drugorzędną rolę<sup>5</sup>. Oznacza to, że ochrona miejsc pracy przy pomo-

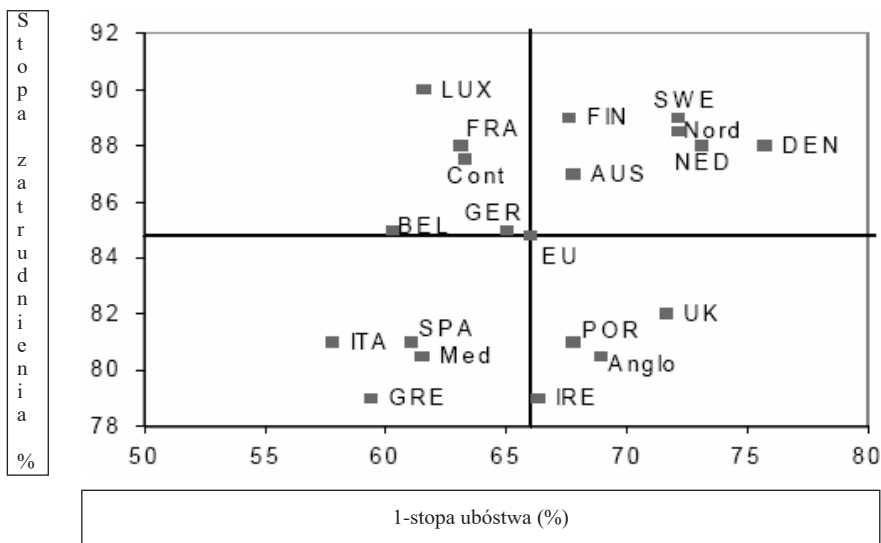
---

<sup>4</sup> Współczynnik korelacji między ogólną stopą zatrudnienia a indeksem UCMP dla 14 krajów UE oraz USA wynosi – 0.63.

<sup>5</sup> Jeżeli wziąć pod uwagę rygoryzm UCMP, to dodanie ZB nie ma wpływu na zmiany ogólnej stopy zatrudnienia dla poszczególnych modeli, a nawet krajów. Spadek ogólnej stopy zatrudnienia w zależności od UCMP i ZB dla 14 krajów UE oraz USA daje znacząco ujemny współczynnik dla UCMP, a w przypadku ZB współczynnik bliski zeru. Sugeruje to, że UCMP stanowi klucz do wyjaśnienia wysokości stóp zatrudnienia.

cy ustawodawstwa przynosi im zdecydowaną szkodę, podczas gdy ochrona pracowników za pośrednictwem ubezpieczenia od bezrobocia jest dla nich potencjalnie korzystna.

Rysunek 3. Stopy zatrudnienia i prawdopodobieństwo uniknięcia ubóstwa w europejskich systemach społecznych



Wszystkie nordyckie i kontynentalne kraje klasyfikują się powyżej średniej w kategorii prawdopodobieństwa uniknięcia ubóstwa, podczas gdy wszystkie kraje anglosaskie i śródziemnomorskie zajmują miejsca poniżej średniej. Co jest przyczyną tej różnicy? Za główne wyjaśnienie nie może służyć stopień redystrybucji (za pośrednictwem podatków i transferów), ponieważ jest on stosunkowo wysoki w większości krajów, z wyjątkiem państw śródziemnomorskich. Lepszym wyjaśnieniem jest różnica w dystrybucji ludzkiego kapitału, jaki pracownicy wnoszą na rynek. Odsetek ludności w wieku 25–64 lata posiadającej co najmniej wykształcenie średnie jest najwyższy w krajach nordyckich (75%) i kontynentalnych (67%), natomiast najniższy w krajach anglosaskich (60%) i śródziemnomorskich

(39%). Ranking ten doskonale odzwierciedla pozycję grup krajów w kategorii ryzyka popadnięcia w ubóstwo. Im niższy poziom wykształcenia średniego, tym wyższe ryzyko ubóstwa<sup>6</sup>. Odwrotnie, zakres redystrybucji odgrywa jedynie drugorzędną rolę<sup>7</sup>.

Wykres poniżej przedstawia rezultaty analizy typologicznej dla czterech grup krajów, przeprowadzonej w kategoriach efektywności i sprawiedliwości<sup>8</sup>.

Tabela 1. Cztery modele europejskie: Typologia

		EFEKTYWNOŚĆ	
		<i>Niska</i>	<i>Wysoka</i>
SPRAWIEDLIWOŚĆ	<i>Wysoka</i>	Kraje kontynentalne	Kraje nordyckie
	<i>Niska</i>	Kraje śródziemnomorskie	Kraje anglosaskie

Tabelę 1 można analizować w kategorii *kompromisu* między efektywnością i sprawiedliwością. W krajach nordyckich i śródziemnomorskich kompromis taki najwyraźniej nie występuje. Państwa nordyckie posiadają godną pozazdroszczenia sytuację, w której model społeczny zapewnia

<sup>6</sup> Współczynnik korelacji między indeksem ubóstwa a miarą wykształcenia dla 14 krajów UE wynosi – 0.76.

<sup>7</sup> Jeżeli wziąć pod uwagę wykształcenie, to redystrybucja dochodu nie ma wpływu na zmiany ryzyka popadnięcia w ubóstwo w zależności od poszczególnych modeli, a nawet krajów. Spadek indeksu ryzyka ubóstwa w zależności od wykształcenia i redystrybucji dochodu dla 14 krajów UE daje znacząco ujemny współczynnik w przypadku wykształcenia oraz współczynnik bliski zeru w przypadku redystrybucji. Sugeruje to, że wykształcenie ma kluczowe znaczenie determinujące ryzyko ubóstwa w UE.

<sup>8</sup> Rysunek 3 wskazuje, że owe cztery grupy krajów są dalekie od homogeniczności. W szczególności wydaje się, że Austria posiada więcej cech nordyckich, aniżeli kontynentalnych, natomiast Portugalia jest bardziej anglosaska, niż śródziemnomorska. Tym niemniej będę trzymać się tak zdefiniowanego podziału krajów na dotychczasowe grupy.

zarówno efektywność, jak i sprawiedliwość, natomiast kraje obszaru śródziemnomorskiego charakteryzują się systemem nie zapewniającym ani efektywności, ani sprawiedliwości<sup>9</sup>. Z drugiej strony, wydaje się, że w krajach anglosaskich i kontynentalnych istnieje kompromis między efektywnością i sprawiedliwością. Anglosasi posiadają efektywny, ale niesprawiedliwy model społeczny, podczas gdy model kontynentalny odznacza się znacznie większą sprawiedliwością, okupioną mniejszą efektywnością<sup>10</sup>.

Inna interpretacja Tabeli 1 podkreśla *trwałość* modeli społecznych. Modele nieefektywne są po prostu nietrwałe w świetle rosnących obciążeń finansów publicznych wynikających z globalizacji, przemian technologicznych oraz starzenia się populacji. Istnieje kilka sygnałów świadczących o tym, że mniej wydajne modele kontynentalny i śródziemnomorski stoją w obliczu poważnych ograniczeń. Jednym z nich jest wielkość długu publicznego liczonego jako procent PKB, który jest o wiele wyższy w krajach kontynentalnych (73%) i śródziemnomorskich (81%), aniżeli w krajach anglosaskich (36%) i nordyckich (49%). Kolejny sygnał to publiczne postrzeganie globalizacji. Ostatnie badania Eurobarometru pokazują, że odsetek osób uważających, iż globalizacja stanowi zagrożenie dla miejsc pracy lub ma raczej negatywny wpływ na zatrudnienie, jest o wiele wyższy w krajach kontynentalnych (52%) i śródziemnomorskich (45%), niż w krajach anglosaskich (36%) i nordyckich (37%). Z drugiej strony, modele niesprawiedliwe mogą być bardzo trwałe, pod warunkiem, że będą efektywne. Przyczyną dla tego stanu rzeczy jest, przynajmniej w Europie (choć prawdopodobnie również i w Ameryce), fakt, że stopień sprawiedliwości modelu społecznego odzwierciedla żywotność wyboru politycznego.

---

<sup>9</sup> Dania jest najlepszym przykładem nordyckiego kraju mającego efektywny i sprawiedliwy model. Posiada ona najwyższą stopę zatrudnienia (75%) oraz jeden z najniższych wskaźników ubóstwa (12%) w krajach UE-15. W przeciwieństwie do nadożni znajdują się Włochy będące dobrym przykładem kraju śródziemnomorskiego posiadającego nieefektywny i niesprawiedliwy model. Włochy mają najniższą stopę zatrudnienia (58%) oraz jeden z najgorszych wskaźników ubóstwa (19%).

<sup>10</sup> Zjednoczone Królestwo stanowi epitomię modelu anglosaskiego. Posiada wysoką stopę zatrudnienia (72%) oraz wysoki wskaźnik ubóstwa (18%). Francja i Niemcy to dwa reprezentatywne przykłady modelu kontynentalnego w którym występuje niska stopa zatrudnienia (odpowiednio 63 i 65%) oraz niski wskaźnik ubóstwa (odpowiednio 12 i 15%).

Prowadzi to do sugestii, że modele nordycki i anglosaski są trwałe, podczas gdy kontynentalny i śródziemnomorski nie i muszą zostać zreformowane pod kątem większej efektywności poprzez redukcję środków zniechęcających do pracy i rozwoju. Z drugiej strony nie ma powodu, aby a priori zakładać, że tego rodzaju reforma musi być przeprowadzana równoległe ze zmianami w kategorii sprawiedliwości. Jest najzupełniej możliwe, aby model kontynentalny zaczął przypominać bardziej model nordycki, natomiast model śródziemnomorski – anglosaski. Tym niemniej nie można odrzucić możliwości, że reforma zmierzająca do zapewnienia większej efektywności wywoła także zmiany skutkujące zmianą poziomu sprawiedliwości jeżeli dotychczasowa równowaga polityczna zostałaby naruszona wskutek tendencji ku większej efektywności.

Konkludując, europejski rynek pracy i europejskie polityki społeczne wymagają gruntownej reformy, zwłaszcza w przypadku krajów kontynentalnych i śródziemnomorskich. Istnieją dwa powody, dla których należy się skupić na tych dwóch grupach krajów. Po pierwsze, w wielu z nich system państwa opiekuńczego stał się wysoce nieefektywny. System ten, opierając się na rygorystycznych przepisach chroniących miejsca pracy w czasach gwałtownych przemian, kiedy nie ma już gwarancji utrzymania starych zawodów i praktyk, utrudnia adaptację do nowych warunków i petryfikuje status quo. Dlatego też prowadzi do zmniejszenia ogólnej stopy zatrudnienia i wzrostu bezrobocia. Przez długi czas „przeciętni wyborcy” byli w znacznej mierze chronieni przed rosnącym bezrobociem, ponieważ problem ten dotyczył głównie młodzieży oraz imigrantów<sup>11</sup>, podczas gdy starsi wiekowo pracownicy opuszczali rynek pracy dzięki szczodrym systemom wcześniejszych emerytur. Obecnie jednak równowaga polityczna uległa zmianie. Przeciętni wyborcy nie są już odizolowani od wciąż rosnącej presji globalizacji i zdają sobie sprawę z faktu, że starzenie się populacji

---

<sup>11</sup> Sapir (2001) udowadnia, że stopa bezrobocia wśród imigrantów jest mniej więcej dwukrotnie wyższa od ogólnej stopy bezrobocia w wielu krajach Europy. W państwach kontynentalnych, w których bezrobocie wśród młodzieży wynosi około 20 procent, stopa bezrobocia wśród młodych pracowników pochodzących z rodzin imigrantów przekracza 30 procent.

w połączeniu z niską stopą zatrudnienia zagraża ich przyszłym świadczeniom emerytalnym. Drugi powód skupienia uwagi na krajach kontynentalnych i śródziemnomorskich ma charakter arytmetyczny. Połączony PKB dziewięciu państw kontynentalnych i śródziemnomorskich stanowi dwie trzecie całego PKB UE-25 i 90 procent PKB 12 krajów strefy euro. Dlatego też ekonomiczny i społeczny stan tych krajów ma kapitalne znaczenie dla płynnego funkcjonowania całej Unii Europejskiej oraz strefy euro.

## **Polityki**

Argumentowałem, że Europa musi lepiej reagować na stojące przed nią wyzwania gospodarcze oraz że wymaga to zreformowania rynków pracy i polityk społecznych, które okazały się anachroniczne. Pisałem również o tym, że zarówno rynek pracy, jak i polityki społeczne daleko nie są jednolite w krajach Unii Europejskiej, a różne modele polityki socjalnej charakteryzują się różną efektywnością i stopniem sprawiedliwości. Stwierdziłem wreszcie, że przede wszystkim należy zreformować nieefektywne modele wraz z ich wszystkimi błędnymi bodźcami mającymi zachęcać do pracy.

W świetle faktu, że na kraje posiadające nieodpowiedni rynek pracy oraz politykę społeczną przypada dwie trzecie PKB Unii Europejskiej oraz 90 procent PKB w strefie euro, powstaje pytanie, co może i powinna zrobić „Europa” (czy to Unia Europejska, czy też strefa euro) w celu wsparcia i promocji koniecznych reform.

### ***Jaka rola koordynacyjna?***

Zanim spróbujemy odpowiedzieć na to pytanie wskazane jest przypomnienie podziału zadań ekonomicznych w ramach unijnego systemu wielopoziomowego zarządzania. Wykres zapożyczony z pracy Pisani-Ferry’ego oraz von Hagen (2002), jednak pierwotnie zasugerowany przez Tommaso Padoa-Schioppa, przedstawia bardzo schematyczny, ale czytelny obraz zarządzania gospodarką w UE (Tab. 2). W sferze mikroekonomii regulacje dotyczące rynku pracy są przyjmowane na szczeblu krajowym,

podczas gdy na szczeblu unijnym zapadają decyzje odnośnie regulacji rynków produktowych i kapitałowych. W sferze makroekonomicznej państwa członkowskie odpowiadają za politykę fiskalną, jednak w przypadku krajów należących do strefy euro polityka monetarna należy do kompetencji Europejskiego Banku Centralnego (EBC).

Tabela 2. Podział polityk ekonomicznych w systemie UE

		POZIOM	
		<i>Krajowy</i>	<i>Unijny</i>
POLITYKA	<i>Mikro</i>	Regulacje dotyczące rynku pracy	Regulacje dotyczące rynków produktowych i kapitałowych
	<i>Makro</i>	Polityka fiskalna	Polityka monetarna

To schematyczne przedstawienie podziału polityk gospodarczych w ramach unijnego systemu sugeruje, że kwestia potencjalnej roli Europy w procesie reformy krajowych rynków pracy i polityk społecznych prowadzi przede wszystkim do kilku pytań dotyczących koordynacji: (1) czy istnieje możliwość koordynacji reform rynku pracy między krajami UE?; (2) czy istnieje możliwość skoordynowania reform rynku pracy z reformami przepisów dotyczących rynków produktowych i kapitałowych na szczeblu UE?; oraz (3) w przypadku krajów należących do strefy euro, czy istnieje możliwość koordynacji reform strukturalnych i polityki makroekonomicznej?

### ***Koordynacja reform rynku pracy?***

W Traktacie Amsterdamskim państwa członkowskie zobowiązały się do koordynacji na szczeblu UE swoich polityk w dziedzinie zatrudnienia, w której zachowały wyłączne kompetencje. Opierając się na zbliżającym się traktacie UE przyjęła na szczycie w Luksemburgu w 1997 roku Europejską Strategię Zatrudnienia (ESZ), zestaw niewiążących wytycznych



w zakresie zatrudnienia mających na celu zapewnienie wskazań odnośnie reformy krajowych przepisów, polityk i instytucji tak, aby stały się one bardziej nastawione na tworzenie nowych miejsc pracy. ESZ obejmuje złożony system okresowych raportów, wskaźników oraz wielostronnego nadzoru, jak również mechanizmy pomiaru wskaźników, wzajemnej oceny i wymiany informacji o najlepszych praktykach. Jako klasyczny przykład nowego sposobu zarządzania, ESZ została uznana za wzór dla podobnych systemów, które w chwili obecnej określa się wspólnym mianem „otwartej metody koordynacji” (OMK). ESZ to koordynacja miękka, ponieważ jej wytyczne nie mają wiążącego charakteru. Została ona niedawno udoskonalona w celu lepszego dostosowania jej do Strategii Lizbońskiej.

Podobnie jak otwarta metoda koordynacji, Europejska Strategia Zatrudnienia cierpi na szereg niedostatków. Nie jest ona ani przekonującym mierzniakiem, ani mechanizmem wzajemnej oceny, nie stanowi także efektywnej metody zmiany postępowania rządów poszczególnych krajów. Wydaje się, że z kilku powodów zdecydowanie lepszym narzędziem pomiarów i wzajemnej oceny jest Strategia Zatrudnienia OECD, zainicjowana w 1994 roku. Po pierwsze, strategia OECD opiera się na znacznie czytelniejszym aparacie analitycznym, aniżeli ESZ. Dzieje się tak, ponieważ ta pierwsza koncentruje się na efektywności, podczas gdy ESZ miesza ze sobą kryteria efektywności i sprawiedliwości. Po drugie, dokumenty OECD wyraźnie oddzielają analitykę od polityki tak, jak to powinno mieć miejsce w przypadku badania i wzajemnej oceny, natomiast w raportach UE obydwie te elementy mieszają się ze sobą i są bardziej zbiurokratyzowane i upolitycznione. Nic w tym dziwnego, ponieważ te pierwsze dokumenty są opracowywane przez Sekretariat OECD, natomiast Wspólne raporty w sprawie zatrudnienia przygotowują wspólnie Komisja (recenzent) i Rada (ocenie). Po trzecie, jeżeli celem jest po prostu pomiar wyników oraz wzajemna ocena, to OECD jest prawdopodobnie lepszym forum, ponieważ jego członkami są nie tylko Państwa Członkowskie UE, ale także inne kraje, które mogą się okazać przydatne w procesie porównań.

Jedynym uzasadnieniem Europejskiej Strategii Zatrudnienia byłoby wyjście poza proces porównań i wzajemne oceny *a la* OECD i zawarcie

w niej „kija i marchewki” umożliwiających wpływ na postępowanie rządów poszczególnych krajów. Nie jest to jednak ani wykonalne, ani wskazane. Reformy rynku pracy i polityk społecznych powinny być opracowywane przez każde państwo członkowskie stosownie do jego własnej rzeczywistości gospodarczej, społecznej i politycznej. Koordynacja może się okazać przydatna, o ile wyraźnie będzie się koncentrować wyłącznie na pomiarach wyników oraz wymianie informacji o najlepszych praktykach, jakkolwiek nie jest wcale jasne, czy unijna procedura wnosi wiele nowego ponad to, co przewidziano w procedurach OECD. Poza tym koordynacja rynków pracy i polityk społecznych stanowi prawdopodobnie przeszkodę, a nie katalizator reform, ponieważ zamazuje podział odpowiedzialności między władzami narodowymi i unijnymi. Tego rodzaju niebezpieczeństwo nie musi mieć znaczenia dla samych władz, jednak z pewnością będzie ważne dla opinii publicznej, która całkowicie straci orientację odnośnie tego, kto odpowiada za co w zakresie rynku pracy i polityki społecznej.

Równoczesne twierdzenie, że państwa członkowskie posiadają wyłączne kompetencje w zakresie polityki zatrudnienia oraz że Europa posiada strategię zatrudnienia obejmującą „reformę rynku pracy” oraz dążącą do „zapewnienia pełnego zatrudnienia”, zgodnie z oficjalnymi dokumentami UE, jest z całą pewnością receptą na wywołanie u wyborców niezadowolenia z Unii Europejskiej. Jak słusznie zauważył Andrew Moravcsik (2005), negatywne wyniki głosowań w referendach francuskim i holenderskim były przede wszystkim reakcją osób bojących się bezrobocia, reformy rynku pracy, globalizacji, prywatyzacji oraz konsolidacji państwa opiekuńczego. „Ten rodzaj niezadowolenia jest w chwili obecnej głównym politycznym problemem europejskich rządów ponieważ ostrze tego niezadowolenia kieruje się, zarówno przeciwko słabym wynikom gospodarczym, jak i reformom, które mają te wyniki poprawić.” Pokonanie tego skomplikowanego problemu wymaga jasnego i silnego przywództwa politycznego ze strony rządów krajów członkowskich UE. Alokacja odpowiedzialności w ośrodkach władzy ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania unijnego systemu.

### ***Koordinacja reform rynku pracy i rynków produktowych?***

Jak dotąd koncentrowałem się wyłącznie na reformach rynku pracy. Jednak dobrze wiadomo, że struktura rynków produktowych i kapitałowych wpływa na funkcjonowanie rynku pracy i odwrotnie – że struktura rynków pracy wpływa na funkcjonowanie rynków produktowych i kapitałowych. Reformy tych ostatnich zwiększają popyt na siłę roboczą, a tym samym ułatwiają reformy rynku pracy. Podobnie reformy rynku pracy ułatwiają zakładanie nowych przedsiębiorstw, a tym samym wspierają reformy rynków produktowych i kapitałowych. I odwrotnie, brak reform jednego z rynków utrudnia reformy na pozostałych.

W związku z powyższym zdecydowanie rysuje się możliwość koordynacji reform rynków produktowych i kapitałowych z jednej strony oraz rynku pracy z drugiej, *przez każde Państwo Członkowskie UE*. Co jednak z koordynacją reform rynków produktowych i kapitałowych *na szczeblu UE* z reformami rynku pracy na szczeblu krajowym, co oznaczałoby koordynację reform rynku pracy *między Państwami Członkowskimi UE*?

W zasadzie w przypadku reformy rynku pracy (oraz krajowych regulacji dotyczących rynków produktowych) między poszczególnymi krajami nie powinno się obserwować przemieszczania efektów. Każdy kraj wyciągnie najwięcej korzyści z własnej reformy. Jednakże w Unii Europejskiej sytuacja powinna wyglądać inaczej, ponieważ jej członkowie dzielą wspólne dobro, jakim jest Jednolity Rynek, który (podobnie jak krajowe regulacje dotyczące rynków produktowych) również wchodzi w interakcję z krajowymi rynkami pracy. Im lepiej funkcjonują narodowe rynki pracy, tym łatwiej zreformować Jednolity Rynek i odwrotnie.

Istnieją dwa sposoby rozwiązania problemu jaja i kury dotyczącego reform rynku produktowego i kapitałowego na szczeblu UE z jednej strony oraz reform krajowych rynków pracy z drugiej. Jeden polega na skoncentrowaniu całej energii na szczeblu UE, zapewnieniu liberalizacji rynków produktowych i kapitałowych oraz nadziei, że działania te ostatecznie uruchomią reformy rynku pracy dzięki tzw. procesowi NMIW („nie ma innego wyjścia”). Drugi sposób polega na równoczesnych działaniach na szczeblu UE, obejmujących reformy rynków produktowych i kapitałowych, oraz

działaniach na szczeblu krajowym, obejmujących reformę rynków pracy. Drugie rozwiązanie ma tę zaletę, że w zasadzie jest ono efektywniejsze i mniej bolesne, ponieważ reformy rynków pracy będą korzystać z dobrodziejstw reformy rynków produktowych i kapitałowych i odwrotnie.

Za środek mający na celu rozwiązanie owego „problemu koordynacyjnego” między reformami na szczeblu unijnym i krajowym można uznać Agendę Lizbońską. Jej głównym celem jest przyspieszenie wzrostu produktywności poprzez zniesienie barier na rynkach produktowych i kapitałowych (głównie na szczeblu UE dzięki Jednolitemu Rynekowi) oraz zapewnienie efektywniejszego wykorzystania siły roboczej dzięki reformie rynków pracy i polityk społecznych (na szczeblu narodowym). Kluczowe znaczenie dla procesu lizbońskiego mają bliźniacze ścieżki działań na szczeblu unijnym i krajowym.

Niestety, strategia lizbońska się nie sprawdziła.

### ***Koordinacja reform strukturalnych i polityki makroekonomicznej?***

Przejawiany przez kraje UE brak zainteresowania reformami strukturalnymi w ramach procesu lizbońskiego może wynikać z niepewności co do stopnia, w jakim przemieszczać się będą efekty wywołane przez Jednolity Rynek. Istnieje jednak pewna grupa państw członkowskich UE, w przypadku których efekt ten jest nieuchronny, a tym samym konieczność koordynacji.

Kraje należące do strefy euro dzielą między sobą nie tylko Jednolity Rynek. Dzielą również wspólną walutę, a tym samym wspólne stopy procentowe ustalane przez Europejski Bank Centralny na podstawie średniej stopy inflacji w strefie euro. W związku z powyższym istnieje możliwość koordynacji reform strukturalnych w stopniu w jakim wpływają one na średnią stopę inflacji w strefie, ponieważ oddziałują one na średnią stopę procentową.

Jak twierdzi Jean Pisani-Ferry (2005), możliwość koordynacji jest szczególnie istotna jeżeli chodzi o realizację reform, które w krótkim przedziale czasowym dużo kosztują. Reformy rynku pracy mogą wpłynąć na wzrost bezrobocia, zanim ostatecznie je zmniejszą, ponieważ wywołują niepokój

i skłaniają przedsiębiorstwa do pozbywania się zbędnej siły roboczej szybciej, niż są w stanie tworzyć nowe miejsca pracy. Również reformy rynków produktowych mogą spowalniać wzrost ponieważ decydenci niezwłocznie reagują na utratę dochodów podczas gdy możliwość wejścia na rynek zajmuje czas. Dlatego właśnie reforma jest łatwiejsza, jeżeli towarzyszy jej ekspansja walutowa (w celu zrównoważenia jej wpływu na łączny popyt) oraz złagodzenie polityki fiskalnej (również w celu zapewnienia rekompensaty dla tych, którzy ponieśli straty).

Ze zrozumiałych powodów Europejski Bank Centralny nie przejawia chęci do angażowania się w formalną koordynację z rządami krajów strefy euro oraz obniżania stóp procentowych przed reformami strukturalnymi. Członkowie strefy euro muszą w związku z tym zadziałać wcześniej i znaleźć sposób na przekonanie EBC, że mają poważne zamiary co do reformy gospodarczej. Im bardziej będzie ona wiarygodna, tym większe prawdopodobieństwo ruchu ze strony EBC. Potężnym sygnałem dla Banku byłaby skoordynowana reforma strukturalna podjęta przez głównych graczy strefy euro. Ma ona również kluczowe znaczenie dla tych członków strefy euro, w których przemiany strukturalne następują niezwykle powoli.

### ***Jaka rola dla polityk UE?***

Europa nie może i nie powinna posiadać strategii w zakresie reformowania krajowych rynków pracy i polityk społecznych. Rząd każdego państwa członkowskiego powinien samodzielnie opracować i wdrożyć swoją własną strategię.

Tym niemniej *dwutorowa strategia* łącząca reformę rynków produktowych i kapitałowych na szczeblu UE z reformą rynku pracy i polityki społecznej na szczeblu narodowym byłaby lepsza od strategii mającej na celu jedynie reformę narodowych rynków pracy i polityk społecznych, zwłaszcza w przypadku krajów strefy euro.

Strategia Lizbońska była próbą realizacji tego rodzaju dwutorowego podejścia, jednak okazała się zbyt słaba, aby przynieść pożądane rezultaty. Pięć lat po jej zainicjowaniu w 2000 roku nie dała ona ani zasadniczego bodźca w kierunku zakończenia prac nad budową Jednolitego Rynku, ani nie przy-

niosła znaczących reform rynku pracy. Nie da się zaprzeczyć, że w Europie przeprowadzono reformy tego rynku, jednak nie ma dowodów na więcej w okresie ostatnich dziesięciu lat między początkowymi warunkami a późniejszymi reformami. Niektóre państwa podjęły jedynie skromne działania pomimo złego punktu wyjścia, w jakim się znajdowały, podczas gdy inne realizowały ambitne programy chociaż ich początkowa sytuacja była stosunkowo korzystna<sup>12</sup>. Co więcej, nie ma dowodów na przyspieszenie reform w drugiej połowie tego okresu, po zainicjowaniu Strategii Lizbońskiej.

Luksemburska prezydencja na początku tego roku była znakomitą okazją, aby spróbować nadać nowy impet Strategii Lizbońskiej dzięki połączeniu trzech wzajemnie powiązanych ze sobą procesów: średnioterminowego przeglądu strategii, reformy Paktu na rzecz Stabilizacji i Rozwoju oraz negocjacji dotyczących przyszłego budżetu Unii Europejskiej. W warunkach idealnych owe trzy procesy uległyby konwergencji i przełożyły się na jasną wizję europejskich celów i instrumentów gospodarczych. Celem powinno być wykorzystanie zreformowanego Paktu na rzecz Stabilizacji i Wzrostu oraz nowego budżetu UE jako *bodźców* dla uproszczonej Strategii Lizbońskiej koncentrującej się na Jednolitym Rynku oraz zwiększonym finansowaniu badań i rozwoju technologicznego na szczeblu UE wraz z reformami rynku pracy i polityk społecznych realizowanymi na szczeblu narodowym. W zakresie Paktu odnotowano pewien postęp, jednak wobec braku postępów w pożądanym kierunku (tzn. więcej środków na badania i innowacje, a mniej na rolnictwo) w przypadku rozmów w sprawie budżetu UE oraz wciąż niedostatecznego nacisku na Strategię Lizbońską trudno uznać to za nową metodę będącą w stanie zapewnić realizację koniecznych reform zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym.

Brak istotnej poprawy lizbońskiej metody nie wróży dobrze Lizbońskiej Agendzie. Jednak jej dwutorowe podejście oraz racjonalne uzasadnienie – pilna potrzeba zreformowania polityk społecznych i gospodarczych w celu sprostania wyzwaniom globalizacji i przemian technologicznych – pozostają dzisiaj równie aktualne, jak pięć lat temu, kiedy zgłoszono ich potrzebę.

---

<sup>12</sup> Brandt, Burniaux and Duval (2005).

### ***Co należy zrobić?***

Na obecnym etapie najlepszą strategią byłby powrót do podstaw i skoncentrowanie na szczeblu unijnym wszystkich wysiłków na *zakończeniu budowy Jednolitego Rynku*.

Jednolity Rynek i aktywna polityka konkurencji stanowią kamień węgielny unijnych wysiłków mających na celu poprawę funkcjonowania rynków, a tym samym zwiększenie zdolności Europy do reakcji na wyzwania globalizacji i przemian technologicznych. Reformy rynków produktowych i kapitałowych nie tylko sprzyjają wzrostowi produktywności, lecz również ułatwiają reformy rynków pracy, ponieważ prowadzą do wzrostu popytu na siłę roboczą i zwiększenia liczby miejsc pracy.

Usuwanie bariery w zakresie przepływu towarów i kapitału oraz wspierając konkurencję, program Jednolitego Rynku (PJR) miał za zadanie zwiększyć produktywność i wzrost w Unii Europejskiej. Jednak wzrost okazał się mierny, a europejska wydajność zaczęła maleć – zarówno w ujęciu absolutnym, jak i na tle Stanów Zjednoczonych – w trakcie ostatnich 20 lat od momentu zainicjowania PJR. Istnieją trzy główne przyczyny tego zjawiska, oprócz procesu zjednoczenia Niemiec i innych zjawisk szokowych.

**Po pierwsze**, PJR nie został nigdy do końca zrealizowany. Od 1993 roku Jednolity Rynek stał się rzeczywistością wyłącznie w przypadku towarów. Z drugiej strony, rynek usług, w tym rynki finansowe, wciąż pozostaje w dużym stopniu rozczłonkowany. A przecież skuteczne świadczenie usług, spośród których wiele ma żywotne znaczenie dla producentów prawie we wszystkich branżach, jest kluczowym elementem wzrostu nowoczesnej gospodarki.

**Po drugie**, koncepcja i realizacja PJR mają swoje korzenie w staromodnym sposobie myślenia. Bazują one na założeniu, że fundamentalnym problemem Europy jest brak dużego wewnętrznego rynku, który pozwoliłby europejskim przedsiębiorstwom osiągnąć efekt ekonomii skali. W chwili obecnej stało się jasne, że problem leży gdzie indziej. We współczesnym świecie, charakteryzującym się gwałtownymi przemianami technologicznymi oraz silną globalną konkurencją, europejska gospodarka potrzebuje więcej możliwości wchodzenia przedsiębiorstw na nowe rynki, więcej

przeszkolonej siły roboczej, większego finansowania działalności firm przez rynek oraz większych inwestycji zarówno w badania i rozwój, a także rozwoju szkolnictwa wyższego.

**Po trzecie**, PJR w naturalny sposób wykluczał liberalizację rynków pracy ponieważ ta należy do kompetencji państw członkowskich. Jednak bez takiej reformy oraz bez większej mobilności siły roboczej w ramach przedsiębiorstw i między nimi liberalizacja rynków produktowych prawdopodobnie nie przyczyniłaby się do realokacji zasobów niezbędnych dla zwiększenia wzrostu.

Główną wadą PJR jest to, że nie zdołał on doprowadzić do otwarcia rynków usług, które stanowią około 70 procent europejskiej gospodarki i oferują największe możliwości w zakresie zwiększania zatrudnienia. Dlatego też jak dotąd Jednolity Rynek nie dostarczył wystarczających bodźców do przeprowadzenia reformy rynków pracy. Równocześnie brak tych reform w oczywisty sposób opóźnia proces tworzenia nowych firm w sferze usług i nie tylko.

W chwili obecnej utworzenie jednolitego rynku usług, będącego kluczowym komponentem Agendy Lizbońskiej, stoi co najmniej pod znakiem zapytania. Odrzucenie przez Radę Europejską w marcu 2005 roku dyrektywy w sprawie usług, przedłożonej przez Komisję w styczniu 2004 roku, skłoniło nawet niektórych obserwatorów do wniosku, że „Lizbońskiej Agendzie zadano poważny, a być może nawet decydujący cios” (Gros, 2005).

Brak postępu w pracach nad dyrektywą w sprawie usług to zła wiadomość z dwóch powodów. Po pierwsze, odsuwa on znowu w czasie i tak opóźnione zakończenie prac nad utworzeniem jednolitego rynku usług, który jest niezmiernie obiecujący nie tylko z punktu widzenia tworzenia tak potrzebnych miejsc pracy w sektorze usług, lecz jest równie ważny z punktu widzenia konkurencyjności europejskiego przemysłu, który w coraz większym stopniu jest uzależniony od nowoczesnych i elastycznych usług. Co więcej, utrzymywanie ograniczeń w sektorze usług może zniechęcać do bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ponieważ efektywność usług dla biznesu ma kluczowe znaczenie dla lokalizacji wielonarodowych przedsiębiorstw<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Faini i in. (2004).



Po drugie, jak pokazuje dyskusja na temat „polskiego hydraulika”, trudności związane z dyrektywą w sprawie usług wskazują na zasadnicze tarcia między celem, jakim jest utworzenie prawdziwego Jednolitego Rynku między 27+ krajami odznaczającymi się istotnymi różnicami gospodarczymi i społecznymi, a zachowaniem „europejskiego modelu społecznego. Ci, którzy sprzeciwiają się dyrektywie usługowej nie tylko występują przeciwko „swobodzie świadczenia usług na terytorium Wspólnoty”, zapisanej w artykule 49 Traktatu o WE, oraz efektywności gospodarczej, ale przeciwko rzeczywistości w ogóle. To nie Jednolity Rynek zagraża „europejskiemu modelowi społecznemu”, ale niezdolność zreformowania tego modelu, a ściślej mówiąc niektórych jego wcieleń, w świetle gwałtownych globalnych przemian. Bez dyrektywy usługowej, czy też razem z nią, wzrost produkcji w Chinach oraz przenoszenie usług i zaplecza biurowego do Indii to zjawiska nieuchronne. Z dyrektywą czy bez niej, rozszerzenie Unii o 12 nowych państw członkowskich z niskimi dochodami i leżących w bezpośrednim sąsiedztwie krajów o wysokich dochodach musi wpłynąć na europejski rynek usług, czy to jawnie, czy też w zawołowany sposób. Jednolity Rynek natomiast niesie ze sobą obietnicę przyspieszenia wzrostu europejskiej gospodarki, a tym samym stworzenia rzeczywistych warunków dla trwałego i efektywniejszego modelu społecznego.

Odmowa przekształcenia rozszerzonej Unii Europejskiej w prawdziwy Jednolity Rynek jest ciosem zarówno dla starych, jak i nowych państw członkowskich. Uniemożliwia ona krajom w pełni wykorzystać ich przewagi komparatywne, a firmom odbiera szansę paneuropejskiej restrukturyzacji, która prawdopodobnie jest najlepszą sposobnością, aby poprawić konkurencyjność Europy na tle światowej gospodarki.

Dwadzieścia lat temu Biała Księga Komisji dotycząca *zakończenia budowy Jednolitego Rynku*, przedstawiona na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 1985 roku, kończyła się takim oto wnioskiem:

„Europa znajduje się na rozdrożu. Albo pójdziemy naprzód – zdecydowani i zdeteminowani – albo popadniemy w marazm. Możemy teraz zdecydować o zakończeniu procesu integracji europejskich gospodarek, albo wskutek braku politycznej woli stanąć w obliczu ogromnych problemów.

Możemy po prostu pozwolić Europie przekształcić się w coś więcej, aniżeli strefa wolnego handlu.

Różnica ma zasadnicze znaczenie. Dobrze rozwinięta strefa wolnego handlu oferuje istotne korzyści: jest czymś znacznie lepszym, aniżeli twór istniejący przed podpisaniem Traktatu Rzymskiego, lepszym nawet od tego, co mamy w chwili obecnej. Jednak jest skazana na porażkę i nie zdoła uwolnić energii narodów Europy, nie zdoła maksymalnie wykorzystać ogromnych europejskich zasobów ekonomicznych, a także nie zdoła zaspokoić aspiracji europejskich narodów.”

Wniosek ten jest dzisiaj tak samo aktualny, jak dwadzieścia lat temu. Zakończenie integracji 27+ gospodarek Unii Europejskiej musi stanowić najwyższy priorytet wysiłków podejmowanych na unijnym szczeblu, mających na celu ożywienie europejskiej ekonomii. Jednakże państwa członkowskie muszą równocześnie realizować krajowe reformy rynku pracy i swoich polityk społecznych, których celem musi być poprawa efektywności ich gospodarek oraz umożliwienie ich obywatelom pełnego wykorzystania możliwości oferowanych przez zmiany, jakie niesie ze sobą globalizacja. Unia Europejska będzie w stanie w pełni skorzystać z dobrodziejstw Jednolitego Rynku oraz unii walutowej, a także wykorzystać możliwości, jakie niesie ze sobą globalizacja i zmiany technologiczne jedynie wówczas, jeżeli przeprowadzone zostaną reformy, zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym.

*Niniejszy dokument dostępny jest w formacie PDF na stronie [www.bruegel.org](http://www.bruegel.org).*

## **Bibliografia**

Boeri, Tito (2002), “Let Social Policy Models Compete and Europe Will Win”, dokument przedstawiony na konferencji w Kennedy School of Government, Harvard University, 11–12 kwietnia.

Brandt, Nicola, Jean-Marc Burniaux i Romain Duval (2005), “Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms”, Economics Department Working Paper Nr 429, OECD, Paryż.

Esping-Anderson Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press: New Jersey.

Faini Ricardo i in. (2004), “Contrasting Europe’s Decline: Do Product Market Reform Help?”, dokument przedstawiony na konferencji zorganizowanej przez Fondazione Rodolfo De Benedetti, Lecce, 19 czerwca.

Gros Daniel (2005), “Prospects for the Lisbon Strategy: How to Increase the Competitiveness of the European Economy?”, CEPS Working Document Nr 224, Centre for Economic Policy Studies, Bruksela.

Heckman James J. (2002), “Flexibility, Job Creation and Globalization: The Case of Italy”, dokument przedstawiony podczas Kolokwium Trzeciego Tysiąclecia zorganizowanych przez Istituto di Studi Economici et per l’Occupazione, Wenecja, 2–3 grudnia 2002.

Moravcsik Andrew (2005), “Europe without Illusions”, *Prospect*, czerwiec 2005.

Pisani-Ferry Jean (2005), “Only Teamwork Can Put the Eurozone on a Steady Course”, *Financial Times*, 31 sierpnia.

Pisani-Ferry Jean i Jürgen von Hagen (2002), “Why is Europe Different from What Economists Would Like?”, dokument przedstawiony podczas LI Kongresu Francuskiego Towarzystwa Ekonomicznego (AFSE), Paryż, 19–20 września.

Sapir André (2001), “Who’s Afraid of Globalization? Domestic Adjustment in Europe and America”, w Roger B. Porter, Pierre Sauvé, Arvind Subramanian i Americo Beviglia Zampetti (red.), *Efficiency, Equity and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*, Brookings Institution: Waszyngton D.C.

Sapir André, Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, José Viñals i Helen Wallace, wraz z Marco Buti, Mario Nava i Peter M. Smith (2003), *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU System Deliver*, raport Niezależnej Grupy Badawczej Wysokiego Szczębla powołanej z inicjatywy Przewodniczącego Komisji Europejskiej Romano Prodiego. Raport został opublikowany przez Oxford University Press w 2004 roku pod tytułem *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*.

*Jerzy Ciechański*

Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz  
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

## **Europejski model socjalny: reforma czy dalsze doskonalenie?**

Impuls do podjęcia zasadniczych reform europejskiego modelu socjalnego dała prezydencja brytyjska. W efekcie, od czasu Rady Europejskiej w Barcelonie w 2002 r., ten najważniejszy organ polityczny UE nie wypowiedział się w sprawach polityki społecznej i zatrudnienia bardziej zdecydowanie, niż zrobiła to podobno nieformalna Rada Europejska w Hampton Court, 27 października 2005 r. Podobno – gdyż nie jest jasne jaki był zakres osiągniętej przez przywódców zgody co do tez, przygotowanego na tę okazję przez Komisję Europejską, dokumentu programowego o europejskich wartościach w zglobalizowanym świecie.<sup>1</sup> Komisja stwierdza w nim wprost, że bez uruchomienia wzrostu gospodarczego Europa nie poradzi sobie z trapiącymi ją i narastającymi problemami społecznymi oraz wzywa państwa członkowskie by odważyły się na konieczne reformy wewnętrzne, zarówno w całej UE, jak i w poszczególnych krajach oraz by solidarnie działały na zewnątrz. Europa ma bowiem atuty, które możnaby wykorzystać do kształtowania globalizacji i wyciągania z niej korzyści dla siebie.

---

<sup>1</sup> „European values in the globalised world: Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government”, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* [Commission of the European Communities: Brussels, 20.10.2005, COM(2005) 525 final].

Wybór Hampton Court na miejsce obrad był nieprzypadkowy. Nieprzypadkowa była też nieformalna formuła Rady. Wspaniałe wnętrza pałacu Henryka VIII miały podzielać kojąco na nerwy szefów państw i rządów. Po zablokowaniu na Radzie w Brukseli w czerwcu 2005 przez Wielką Brytanię kompromisu budżetowego na lata 2007–2013 wypracowanego mozolnie przez Luksemburg, atmosfera między przywódcami była napięta.<sup>2</sup> Nie wiadomo, czy i w jakim zakresie ulegli oni *genius loci*, zwłaszcza że, jak podają przewodniki, w Hampton Court straszą duchy Jane Seymour – trzeciej żony Henryka VIII, która zmarła w nim na zakażenie poporodowe, oraz Catherine Howard – żony piątej, którą król kazał tam aresztować, jak się dowiedział że miała kochanka. W każdym razie, na podsumowującej Radę konferencji prasowej brytyjski premier Tony Blair powiedział, że „uważa, iż może jasno stwierdzić, że szeroko zgodzono się, że dokument [Komisji] wskazuje właściwe kierunki europejskiej polityki gospodarczej i społecznej na przyszłość”.<sup>3</sup> Ponieważ, wbrew słowom premiera, sens jego wypowiedzi wcale nie był jasny, pojawiła się wątpliwość czy przypadkiem osiągnięta zgoda była na tyle „szeroka”, że aż obejmująca jej brak. Wątpliwość ta jest zasadna, bo prezydencja brytyjska dobiega końca i może już nie być okazji do wyjaśnień. 1 stycznia 2006 r. ster UE przejmie prezydencja austriacka, a ta będzie raczej chciała europejski model socjalny dalej doskonalić niż reformować.

---

<sup>2</sup> Po niepowodzeniu negocjacji nad Perspektywą Finansową na Radzie w Brukseli, premier Luksemburga Jean-Claude Juncker wprost oskarżył premiera Wielkiej Brytanii Tony’ego Blaira o celowe stordowanie kompromisu, który był bliski. Powiedział on wówczas, że „ci, którzy domagali się [kompletnej restrukturyzacji budżetu] chcieli doprowadzić do klęski”. Zob. „No agreement on financial perspectives at European Council”, The Luxembourg Presidency of the Council of the European Union 2005, *Press Release* 18-06-2005. <http://www.eu2005.lu/en/actualites/communiqués/2005/06/17jcl-pf/index.html>.

<sup>3</sup> „European leaders conclude talks at Hampton Court: PM welcomes constructive EU summit tasks”, Opening statement, Press conference at EU informal summit Hampton Court, 27 October 2005, <http://www.number-10.gov.uk/output/Page8393.asp>. Podobnie: „Follow up to Hampton Court”, *Note from Presidency to Council*, Council of the European Union (Brussels, 4 November 2005, 13991/05 POLGEN 36), §1.

## Strategia Lizbońska strategią złudzeń?

Zaprezentowany w Hampton Court osobiście przez przewodniczącego Komisji José Manuela Barroso dokument o europejskich wartościach w zglobalizowanym świecie jest bowiem zaskakująco wyrazisty. W kwestii polityki społecznej i zatrudnienia, nawet bardziej wyrazisty niż podobny dokument o wspólnym działaniu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, który posłużył wiosennej Radzie w Brukseli (marzec 2005) do odnowienia Strategii Lizbońskiej.<sup>4</sup> Wyraźnie identyfikuje on wyzwania i problemy stojące przed Unią Europejską i wyraźnie wskazuje jakie przyjemne, ale też i mniej przyjemne reformy powinny zostać przeprowadzone przez UE i jej państwa członkowskie, aby problemy przezwyciężyć a wyzwaniom sprostać. No i nareszcie po raz pierwszy, choć tylko implícite, wskazuje się, że aby obronić rzeczywiste europejskie wartości zrezygnować trzeba z europejskich pseudowartości. Przywodzi to na myśl wciąż powtarzaną w Europie fałszywą dychotomię, że „Amerykanie żyją po to by pracować, natomiast Europejczycy pracują po to żeby żyć”. Usiłuje ona rozgrzeszać indywidualną bierność i nieudacznictwo, oraz połowiczność i ślamazarność reform gospodarczych i społecznych.

Taka też, tj. połowiczna i ślamazarna, w swym wymiarze społecznym była od początku Strategia Lizbońska. Rozpoczęto ją od istotnego zafałszowania rzeczywistości. Zamiast ogłosić w 2000 r. w Lizbonie bankructwo tzw. europejskiego modelu socjalnego, czyli tradycyjnego „państwa opiekuńczego”, użyto eufemizmu o konieczności jego „modernizacji”. Przy takim postawieniu sprawy, opinia publiczna mogła się łudzić, że model ten wymaga tylko tu i ówdzie usprawnień i poprawek. Jakże się wobec tego można dziwić, że wprowadzane konsekwentnie w błąd społeczeństwa odmawiały akceptacji koniecznych zasadniczych reform systemów eme-

---

<sup>4</sup> „Working together for growth and jobs: A new start for the Lisbon Strategy”, *Communication to the Spring European Council*, [Commission of the European Communities, Brussels, 02.02.2005, COM(2005) 24]. Zob. na ten temat: Jerzy Ciechański, „Strategia Lizbońska na półmetku i na rozdrożu – reorientacja na wzrost i zatrudnienie”, *Rynek Pracy*, nr 4, (lipiec–sierpień 2005), s. 11–49.

rytalnych, rynków pracy, czy systemów zasiłków? W Niemczech do dziś związki zawodowe organizują demonstracje pod hasłami skrócenia czasu pracy, mimo, iż zarówno teoria ekonomii jak i doświadczenie empiryczne Niemiec jak i Francji przekonują, że jest to prosta droga do jeszcze większego bezrobocia.<sup>5</sup>

Tymczasem Strategia Lizbońska oraz uzupełniająca jej wymiar socjalny – Europejska Agenda Społeczna oparte były na złudzeniu, że większość problemów „państwa opiekuńczego” rozwiąże się niemal sama pod warunkiem odpowiedniego zwiększenia inwestycji w kapitał ludzki, tj. podniesienia zarówno ogólnego poziomu wykształcenia społeczeństw, jak i indywidualnych kwalifikacji zawodowych jego poszczególnych członków. Uzbrojenie w nowe, aktualne i rozszerzone kwalifikacje miało zapewnić sukces na rynku pracy w gospodarce opartej na wiedzy, czyli zmniejszyć bezrobocie, zwiększyć poziom zatrudnienia i utrzymać wysokie płace. Nie zwiększyło. Już w 2002 r. Rada i Komisja stwierdziły, że po „5 latach realizacji Europejskiej Strategia Zatrudnienia znalazła się na rozdrożu”.<sup>6</sup>

## **Barcelona 2002 i Bruksela 2005: pierwsze i drugie zderzenie z rzeczywistością?**

Dopiero, kiedy zdano sobie sprawę, że aktywizacja przy pomocy samych, politycznie niekontrowersyjnych, zachęt nie jest wystarczająco skuteczna by osiągnąć ambitne cele zatrudnieniowe Strategii Lizbońskiej, zaczęto bardzo nieśmiało napomyskać także o potrzebie szerszego stosowania bodźców ekonomicznych. Po raz pierwszy uczyniła to Rada Europejska w Barcelonie (marzec 2002), w której konkluzjach znalazły się tak „rewolucyjne” zalecenia, jak to żeby krajowe systemy podatkowe i świadczeń

---

<sup>5</sup> Zob. np. Jennifer Hunt, „Has Work-Sharing Worked in Germany?”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, issue 1 (February 1999), s. 117–148.

<sup>6</sup> *Joint Employment Report 2002*, s. 5. Europejska Strategia Zatrudnienia datuje się od Rady Europejskiej w Luksemburgu (listopad 1997); jest ona najstarszą ze strategii szczegółowych, objętych następnie Strategią Lizbońską.

sprawiły, by opłacało się pracować (make work pay), żeby zastanowić się nad „warunkowością świadczeń”, kryteriami przyznawania, czasem na który są przyznawane oraz nad ich „rygorystycznym administrowaniem”. Rada w Barcelonie zaleciła ponadto, iż aby zapewnić konkurencyjność UE oraz podnieść zatrudnienie osób o zróżnicowanych kwalifikacjach oraz mieszkających w różnych regionach, jest absolutnie konieczne, aby krajowe instytucje rynku pracy oraz systemy rokowań zbiorowych, szanując autonomię partnerów społecznych, uwzględniały relację pomiędzy kształtowaniem się płac a sytuacją na rynku pracy i, w związku z tym, dopuszczały aby płace ewoluowały w zależności od produktywności oraz zróżnicowanych kwalifikacji [pracowników]<sup>7</sup>.

Nigdy wcześniej, Rada Europejska nie wyraziła się z podobną bezpośredniością o tym, że należy zwrócić uwagę na możliwe antymotywacyjne skutki zasiłków, na problem ich nadużywania oraz na konieczność różnicowania zarobków w zależności od kwalifikacji, produktywności oraz regionu. Sformułowania te godne są przypomnienia, ponieważ stanowiły one jednocześnie pierwszy wyłom w dotychczasowej ideologii europejskiego modelu socjalnego, który ze zrozumiałej skądinąd aspiracji do coraz wyższego poziomu życia uczynił niemal prawo społeczne. Następnie, Rada Europejska w Brukseli (marzec 2003) zdecydowała wzmocnić Europejską Strategię Zatrudnienia; przyjęła ją Rada Europejska w Salonikach (czerwiec 2003). Z tym, że ta wzmocniona strategia nie wracała już do zacytowanych wyżej sformułowań z Barcelony, powracając do właściwego tego rodzaju dokumentom języka uspokajających eufemizmów.

Półmetkowa ocena realizacji Strategii Lizbońskiej wykazała, że najprawdopodobniej nie uda się do 2010 r. osiągnąć wytyczonych celów. Dlatego Rada Europejska w Brukseli (marzec 2005) zdecydowała postawić na wzrost gospodarczy i zatrudnienie, jako na cele najważniejsze dla Unii Europejskiej, którym należy podporządkować cele pozostałe, tak aby w dłuższym okresie Unia mogła utrzymać pozycję jednego z głównych centrów rozwojowych gospodarki światowej<sup>8</sup>. W tym kon-

---

<sup>7</sup> *Presidency Conclusions: Barcelona European Council, 15 and 16 March 2002*, §32.

<sup>8</sup> *Presidency Conclusions: European Council Brussels, 22 and 23 March 2005*, §§4–8.



tekście podjęto też poważniejszą dyskusję nad europejskim modelem socjalnym. Bezpośrednią inspirację stanowił zamówiony przez Komisję raport niezależnego ekonomisty André Sapira, pt. „Globalizacja a reforma europejskich modeli socjalnych”<sup>9</sup>. Raport ten sugerował, że te kraje UE (np. Francja, Niemcy, Włochy, Belgia, Grecja), które najbardziej ociągają się w reformowaniu swych modeli socjalnych, hamują wzrost gospodarczy i zatrudnienia w całej UE. Pośrednio zatem wynikało z tego raportu, że to niezreformowane modele socjalne są w istocie hamulcem wzrostu i zatrudnienia w Europie. Raport postulował zresztą konieczność zdecydowanego zreformowania modeli socjalnych głównych państw UE, gdyż są one zbyt drogie (model kontynentalny) albo i zbyt drogie i nieefektywne (model śródziemnomorski).

Raport Sapira wpisywał się też w cele zaczynającej się w połowie 2005 r. prezydencji brytyjskiej. Prezentując program prezydencji w Parlamencie Europejskim, premier Blair wymienił modernizację europejskiego modelu socjalnego jako pierwszy priorytet polityki europejskiej. Europa nie może już dłużej „ludzić się, że przeczeka globalizację, uniknie zmierznienia się z zachodzącymi wokół zmianami, uciekając w kontynuację dotychczasowej polityki...,” gdyż grozi jej to „[k]łęską na wielką, strategiczną skalę”. Odrzucił też oskarżenia, że żądanie reform modelu socjalnego jest zdradą europejskich wartości:

„Powiedzcie mi, cóż warty jest model socjalny, w którym 20 milionów ludzi w Europie nie ma pracy, a wskaźniki wydajności pracy spadają poniżej amerykańskich, który dopuszcza do tego by w Indiach było więcej absolwentów kierunków technicznych niż w Europie, oraz w którym każdy porównawczy wskaźnik współczesnej gospodarki – umiejętności, badania i rozwój, patenty, technologie informatyczne, spada a nie rośnie. (...) Z najlepszych 20 uniwersytetów świata tylko dwa są w Europie.

---

<sup>9</sup> André Sapir, *Globalisation and the Reform of European Social Models*, (Brussels: Breugel, 2005). Szerzej o tym raporcie w: Jerzy Ciechański, „Europejski model socjalny hamulcem rozwoju gospodarczego i wzrostu zatrudnienia”, *Ubezpieczenia Społeczne*, nr 10 (31), (październik 2005), s. 12–17.

Celem naszego modelu socjalnego powinno być to by poprawiał naszą konkurencyjność, pomagał ludziom w radzeniu sobie z globalizacją, tak by umieli wykorzystywać szanse, które ona przynosi oraz unikać zagrożeń. Oczywiście potrzebujemy Europy socjalnej. Ale musi to być Europa socjalna, która działa”<sup>10</sup>.

Nie dość, że eurodeputowani dobrze wiedzieli, iż te dwa dobre europejskie uniwersytety znajdują się właśnie w Wielkiej Brytanii, to jeszcze Tony Blair zarekomendował im brytyjski model socjalny. Poradził, by zerwali z mitami, że jest to model, który „depcze biednych i upośledzonych”. Naprawdę to model brytyjski jest właściwie dostosowany do potrzeb współczesności: chroni rzeczywiście potrzebujących a jednocześnie sprzyja wzrostowi i konkurencyjności gospodarki brytyjskiej. Skoro modernizację europejskiego modelu socjalnego Blair uznał za pierwsze zadanie UE, można się było domyślić, że modele socjalne wielu państw UE nie służą zatrudnieniu, konkurencyjności i wzrostowi. Dał też do zrozumienia, że kolejne Rady Europejskie kończą się bez podjęcia właściwych decyzji: „Nadszedł już czas by spojrzeć prawdzie w oczy. Trzeba się wreszcie obudzić”<sup>11</sup>.

## **Hampton Court 2005: diagnoza i recepta**

Pierwsza obudziła się Komisja. Jej raport pt. „Europejskie wartości w zglobalizowanym świecie”, jak zwykle, najlepszy okazał się w warstwie diagnostycznej. Komisja alarmuje i apeluje:

[W]zrost coraz bardziej zwalnia, bezrobocie strukturalne utrzymuje się na wysokim poziomie, rosną nierówności. Jeśli nie zdołamy się zreformować, konkurencja globalna, wpływ nowych technologii oraz nasze starzejące się społeczeństwa powiększą jeszcze już istniejący dystans między dwoma Europami [Europą dynamizmu oraz Europą bezrobocia,

---

<sup>10</sup> Tony Blair, „Speech to the European Parliament”, 23 June 2005 <<http://www.number-10.gov.uk/output/Page7714.asp>>.

<sup>11</sup> Ibidem.

wykluczenia i stagnacji] oraz między Europą a światem. .... *Status quo* nie jest żadną opcją. Wzrost oraz więcej coraz bardziej efektywnych miejsc pracy pozwolą na realizację oczekiwań i wartości Europejczyków. (...) Wzrost i zatrudnienie to prawdziwy program dla Europy. (...) Europa nie może sobie pozwolić na dalszą zwłokę<sup>12</sup>.

Komisja wyróżniła **wspólne „specyficznie europejskie” cechy modeli socjalnych** stosowanych przez państwa członkowskie:

- (1) Polityka gospodarcza i społeczna państw członkowskich, składająca się na tzw. „społeczną gospodarkę rynkową” opiera się na pewnym **kanonie wspólnych wartości**, do których należą solidarność i spójność, równe szanse i zwalczanie wszelkich form dyskryminacji, właściwe standardy bezpieczeństwa i zdrowia w pracy, zrównoważony wzrost oraz zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego;
- (2) Europejczycy mają **większe oczekiwania wobec państwa** niż Azjaci czy Amerykanie. Sektor publiczny zwykle pełni dużą rolę, czy to poprzez regulację czy finansowanie przez rząd, w organizowaniu i opłacaniu krajowych systemów ochrony socjalnej oraz w świadczeniu usług interesu ogólnego. Średnio w UE na ochronę socjalną przeznaczają się 27% PKB, przy 15% w USA i 17% w Japonii;
- (3) Państwa członkowskie UE korzystają ze **wsparcia ze strony całej wspólnoty** czy to w zakresie stabilności makroekonomicznej, potencjału rozwojowego wynikającego z istnienia jednolitego rynku „i agendy społecznej” oraz spójności społecznej i gospodarczej, dzięki funduszom strukturalnym;
- (4) **Tradycja dialogu społecznego i partnerstwa** między rządami, pracodawcami i związkami zawodowymi.

Mimo to, sugeruje Komisja, dotychczasowa polityka społeczna i gospodarcza może nie zadowalać. W szczególności, wcale nie zapewnia sprawiedliwości społecznej. **Dziewiętnaście milionów ludzi w UE nie ma pracy.** Niski poziom zatrudnienia a wysoki uporczywego bezrobocia, to główne

---

<sup>12</sup> „European values in the globalised world...”, op. cit., s. 3.

problemy społeczne Europy. Najboleśniej dotyczą one ludzi młodych, kobiet, imigrantów oraz pracowników starszych. W 2003 r. w UE pracowało tylko 40,2% osób w wieku 55–64 lata (60% w USA i 62% w Japonii). **Słabość edukacji, badań, innowacyjności oraz niedostateczna wydajność** utrudniają wzrost zatrudnienia oraz wzrost gospodarczy w szeregu państw członkowskich. Absolwenci kierunków technicznych europejskich wyższych uczelni często przenoszą się do USA. Niższa produktywność odpowiada w dwóch trzecich za niższy poziom życia w UE w porównaniu z USA. **Regulacje oraz organizacja rynku pracy utrudniają zarówno wchodzenie na rynek pracy jak i opuszczanie go.** Szczególnie utrudniają one zatrudnianie osób młodych. **Rośnie w UE rozwarstwienie dochodowe pomiędzy bogatymi a biednymi;** dotyczy to, zarówno zróżnicowań wewnątrz społeczeństw, jak i między państwami członkowskimi.

**Globalizacja niesie ze sobą potencjalne korzyści, zarówno dla konsumentów, jak i przedsiębiorstw, jednak państwa UE nie potrafią ich właściwie wykorzystać.** Tymczasem, Chiny i Indie skracają dystans do UE. Jednocześnie, UE coraz bardziej pozostaje w tyle za USA. Dynamicznie rozwija się handel międzynarodowy. Chiny razem z Indiami mają już w nim udział wyższy niż Japonia. Kraje te przyciągają też gwałtownie inwestycje rozwojowe i szybko unowocześniają swe produkty. Choć w 2000 r. w Strategii Lizbońskiej zakładano, że w ciągu 10 lat UE stanie się najbardziej konkurencyjną opartą na wiedzy gospodarką świata, UE nie skraca dystansu do USA w żadnej z kategorii, w której dałoby się to zmierzyć: poziomowi życia, tempa wzrostu gospodarczego, poziomowi zatrudnienia, nakładów na badania i rozwój, ilości uzyskiwanych patentów, udziału ludności z wykształceniem wyższym, a także we wdrażaniu nowych technologii. Udział zagranicznych inwestycji bezpośrednich (FDI) w światowym produkcie brutto wzrósł z 5% w 1985 r. do 15% pod koniec ostatniej dekady XX w. W 2003 r. największymi odbiorcami FDI były Chiny, Francja i USA. Miarą globalizacji rynków pracy jest to, że 100 największych koncernów wielonarodowych zatrudnia prawie 50% pracowników poza krajem macierzystym. Nowe technologie informatyczne oraz otwieranie rynków przyczyniły się do szybkiego rozwoju handlu międzynarodowego, w tym również handlu usługami. Otwiera to

nowe możliwości przed firmami z państw UE, ale też wystawia je na silną presję konkurencyjną powodując przesuwanie wielu miejsc pracy do państw o niższych kosztach. Niższe koszty pracy są ważnym czynnikiem sukcesu krajów szybko rozwijających się. Jednak w dużym stopniu zróżnicowanie kosztów pracy odpowiada jej wydajności<sup>13</sup>. Oznacza to, że Europa powinna zwiększać wydajność pracy, poprawiać jakość swych produktów i ich technologiczne zaawansowanie. Udaje się to m. in. Stanom Zjednoczonym, Wielkiej Brytanii, Szwecji, gdzie średnie wynagrodzenie godzinowe należy do najwyższych w świecie.<sup>14</sup> Szybki wzrost gospodarczy Chin i Indii powoduje wzrost popytu na energię, w tym wzrost cen ropy i gazu. Wzrost cen oraz uzależnienie od importu nośników energii grożą UE dalszym spowolnieniem wzrostu gospodarczego w przyszłości.

**Komisja przyjmuje** następnie iście amerykańską, tj. **optymistyczną interpretację globalizacji**<sup>15</sup>. Spanikowanym nią europejskim sklerotykom przypomina, że to nie globalizacja winna jest wysokiemu bezrobociu w ich krajach, tylko oni sami, bowiem „**większość miejsc pracy tworzy się oraz likwiduje w wyniku procesów zachodzących wewnątrz danej gospodarki; wcale nie dlatego, że produkcja przenoszona jest do innych części świata**”<sup>16</sup>. Globalizację „napędza dążenie miliardów ludzi na świecie do lepszego życia dla nich i ich rodzin”. Globalizacja stwarza szanse podniesienia dobrobytu wszystkich. Zaś obszarom już sytym, stąd reformom strukturalnym niechętnym, takim jak UE, uświadamia ich konieczność. Dlatego jest tu często niepopularna<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Choć Komisja tego wprost nie napisała, uwaga ta dotyczy przecież także tych „nowych” państw UE, jak Polska, które często oskarżane są przez polityków ze sklerotycznych państw UE o tzw. „dumping socjalny”.

<sup>14</sup> Średnie wynagrodzenie w 2002 r. w wybranych krajach za godz. pracy przeliczone wg. parytetu siły nabywczej w 2002: Norwegia – ponad \$27 (najwyższe), Niemcy – \$24, USA – ponad \$21, Szwecja – ponad \$20, W. Brytania – \$18, Francja – \$17, Hiszpania – \$13, Portugalia – \$5, Czechy – \$4, Meksyk – \$2,5, Chiny/Indie – ok. \$1. Zob. „European values in the globalised world...”, s. 8. „European values in the globalised world...”, op. cit., s. 9.

<sup>15</sup> Zob. np. Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree* (New York, Anchor Books, 2000).

<sup>16</sup> Podkreślenia w cytatach w całym tekście moje – J.C.

<sup>17</sup> „European values in the globalised world...”, op. cit., s. 9.

Jeśli obecne trendy nie ulegną zmianie, **starzenie się społeczeństw** państw UE będzie mieć (oprócz pozytywnego, jakim jest wydłużenie przeciętnego życia do 81 lat dla mężczyzn i 86 lat dla kobiet w 2050) negatywne skutki gospodarcze i społeczne. W 2050 na jedną osobę w wieku 65+ przypadają będą tylko dwie osoby w wieku 15–64. Potencjalna stopa wzrostu UE spadnie z 2%–2,5% w 2005 do 1,25% w 2040 (w „nowych” państwach członkowskich nawet bardziej). Spadek tempa wzrostu gospodarek UE przypadnie akurat na okres szczytu populacji osób starszych. Bez przeprowadzenia koniecznych reform modelu socjalnego, wydatki na emerytury, ochronę zdrowia oraz usługi opiekuńcze wzrosną od 4% do 8% PKB, co oznaczałoby albo konieczność zwiększenia długu publicznego w państwach UE poza możliwości finansowe gospodarki, albo podniesienie podatków (do nieakceptowalnego poziomu), ewentualnie cięcia świadczeń. Niektóre państwa członkowskie UE już podjęły reformy swych systemów emerytalnych i świadczeń. Jednak w całej UE ich zasięg jest dotąd niewystarczający<sup>18</sup>.

Wobec tego konieczne są wzajemnie sprzężone reformy zwiększające efektywność gospodarek państw UE oraz ich systemów socjalnych. **Regulując na starzenie się społeczeństw**, konieczne jest podniesienie poziomu zatrudnienia oraz wydłużenie okresów pracy w ciągu życia (ponieważ struktury demograficznej społeczeństw europejskich nie da się poprawić imigracją). Żeby to jednak mogło nastąpić trzeba nie tylko tworzyć miejsca pracy, ale także umożliwiać ludziom aktualizację ich kwalifikacji, dostęp do opieki nad dziećmi oraz sprawić by systemy podatków i świadczeń motywowały do podejmowania zatrudnienia. **By ludzie akceptowali globalizację** i zmiany jakie ona wymusza, osoby tracące pracę muszą mieć realistyczną szansę szybkiego znalezienia innej. To zaś wymaga systemów podnoszenia i uzupełniania kwalifikacji szczególnie dostosowanych do potrzeb osób o niskich kwalifikacjach. Zwiększenie mobilności, zarówno wewnątrz państw członkowskich, jak i między nimi poprawi szanse na znalezienie pracy oraz nabywanie i stosowanie nowych umiejętności.

---

<sup>18</sup> Ibidem, s. 9–10.

Dotyczy to również pracowników spoza UE. Zdaje się, że Komisja chciała tu m.in. powiedzieć niektórym „starym” państwom członkowskim by w swym własnym interesie odstąpiły od bezsensownej polityki utrudniania pracownikom z „nowych” państw członkowskich dostępu do swych rynków pracy.

Generalnie, **państwa UE tylko wówczas poradzą sobie z wyzwaniami globalizacji i starzenia się społeczeństw, jeśli „ludzie nabiorą nowego podejścia do pracy, zaś systemy ochrony socjalnej zmienią swój stosunek do ludzi”**<sup>19</sup>. Reformom gospodarczym towarzyszyć musi modernizacja modeli socjalnych – stwierdziła Komisja. By nie tylko ton był stanowczy, ale i treść jaśniejsza, należałoby zapewne powiedzieć, że liberalizacji rynków, w tym rynku pracy, towarzyszyć musi taka reforma modeli socjalnych, by z jednej strony wspomagały one ludzi w ich wysiłkach dostosowania się do zmian, a z drugiej – utrudniała im „chodzenie na skrót”, np. w postaci wycofywania się na zasiłki i dorabiania w szarej strefie.

Na polecenie Rady, Komisja zajęła się też **warunkami utrzymania stabilności finansowej systemów ochrony socjalnej** w dłuższej perspektywie. Komisja zwróciła uwagę, że przez ostatnie 30 lat XX w., państwa członkowskie podnosiły opodatkowanie pracy, utrzymując jednocześnie stabilne podatki od konsumpcji i kapitału. „Wygłada na to” – ostrożnie formułuje swą ocenę Komisja – że taka struktura podatków „przeciwdziałała tworzeniu nowych miejsc pracy, szczególnie dla osób o niskich kwalifikacjach”. I znowu Komisja proponuje prawie amerykańskie rozwiązanie: „[R]ozszerzenie bazy podatkowej poprzez podniesienie poziomu zatrudnienia, jest najskuteczniejszym sposobem, w jaki państwa mogą podnieść przychody z podatków, bez podnoszenia stawek podatkowych. **Przesunięcie ciężaru opodatkowania z pracy na konsumpcję i/lub korzystanie ze środowiska naturalnego mogłoby być elementem szerszej strategii podnoszenia poziomu zatrudnienia**”<sup>20</sup>. Chodzi zatem o to, by – dopowiedzmy – obniżyć pozapłacowe koszty pracy, co już samo w sobie

---

<sup>19</sup> Ibidem, s. 11 (ten fragment został podkreślony w oryginale).

<sup>20</sup> Ibidem, s. 11.

powinno podwyższyć przychody z podatków, a gdyby tak się nie stało, ewentualnie skompensować ubytek dochodów podatkowych, podniesieniem podatków konsumpcyjnych i ekologicznych.

Brawo! Już niedługo Komisja pewnie będzie w stanie pełnym głosem stwierdzić oczywistość, że bez obniżenia podatków od pracy nie będzie zwiększenia jej podaży. Samo inwestowanie w kapitał ludzki, na czym początkowo opierała się Europejska Strategia Zatrudnienia oraz Strategia Lizbońska, nie rozwiążą bowiem problemu bezrobocia, które w Europie ma w dużej mierze postać strukturalną. Szkolenia i podnoszenie kwalifikacji miejsc pracy bowiem nie tworzą. Natomiast mogą się przydać wówczas, kiedy miejsce pracy zostało najpierw przez pracodawcę stworzone.

Komisja proponuje też uproszczenie podatków od firm, by nie unikały one płacenia CIT w Europie, co poniekąd zmusza państwa do większego opodatkowania pracy, której trudniej jest przed fiskusem uciec: „[r]ozpoczęto już z państwami członkowskimi prace nad wspólnym określeniem podstaw opodatkowania przedsiębiorstw, uproszczeniem i ujednoliceniem przepisów podatkowych dotyczących transgranicznej aktywności gospodarczej oraz nad usprawnieniem przepływu informacji podatkowej”<sup>21</sup>.

Następnie Komisja zaproponowała co należy robić, aby tak określone problemy stojące przed UE i jej państwami członkowskimi przezwyciężyć. I wskazała kto powinien to robić.

**Unia Europejska.** Przede wszystkim, **w wymiarze międzynarodowym**, Unia Europejska 25 państw oparta na wspólnych wartościach i wyposażona w silne instytucje może zdziałać o wiele więcej niż każde państwo z osobna, wpływając na kształt globalizacji w takich obszarach jak handel międzynarodowy, międzynarodowe standardy pracy, czy globalne zagrożenia zdrowia i bezpieczeństwa. Jako największy obszar handlowy świata oraz największy dawca pomocy międzynarodowej, Europa ma dobrą pozycję przetargową, która może być wykorzystana do wspierania standardów socjalnych oraz praw człowieka na całym świecie. Może też ona użyć swych wpływów do promowania multilateralnych rozwiązań problemu zatrucia

---

<sup>21</sup> Ibidem, s. 11.



środowiska naturalnego oraz zagrożeń dla zrównoważonego rozwoju. Gdyby UE rzeczywiście udało się odnieść na tych polach sukcesy, mogłaby modyfikować przebieg procesów globalizacji w sposób maksymalizujący korzyści. Komisja słusznie zauważa, że w starciu z wielkimi państwami narodowymi jak Chiny i Indie oraz do pewnego stopnia z USA, UE może coś wygrać tylko pod warunkiem działania jako podmiot zbiorowy<sup>22</sup>. Jeśli chodzi o działania **wewnątrz UE**, Komisja zaleciła:

- (1) **Dokończenie jednolitego rynku, włączając w to usługi** (w tym rynek usług telekomunikacyjnych, energii oraz usług finansowych). Głównym zadaniem pozostaje rozciągnięcie zasad jednolitego rynku na sektor usług, aby wzrosła na nim konkurencja i by spadły ceny oraz aby można było utrzymać dostępność wysokiej jakości usług interesu ogólnego;
- (2) **Dbłość o przestrzeganie zasad wolnej konkurencji oraz ograniczeń pomocy publicznej;**
- (3) **Pobudzanie przedsiębiorczości** poprzez różnego rodzaju ułatwienia w zakładaniu i funkcjonowaniu szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw;
- (4) **Poprawa regulacji unijnych oraz krajowych**, by „uwolnić przedsiębiorstwa i obywateli od niepotrzebnych kosztów oraz od ciężaru biurokracji”;
- (5) **Doprowadzenie do otwarcia rynków państw trzecich** na produkty europejskie, szczególnie poprzez osiągnięcie porozumienia liberalizującego handel międzynarodowy w ramach tzw. rundy Doha WTO<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> W USA UE nie jest w zasadzie postrzegana jako rywal, który by mógł stanowić poważniejsze zagrożenie dla ekonomicznych interesów Ameryki, natomiast Chiny i Indie są w ten sposób postrzegane. Amerykanie uważają bowiem, że brak dynamiki UE ma charakter strukturalny. Otwiera to możliwości współdziałania UE z USA. Chyba najlepiej wyraził to Charles Krauthammer, „The Unipolar Moment”, *Foreign Affairs*, (America and the World 1990/91) oraz idem, “The Unipolar Moment Revisited”, *The National Interest*, (Winter 2002/03). Zob. też Marta Fita-Czuchnowska, „Dwadzieścia lat imperium: rozmowa z Charlesem Krauthammerem, doradcą prezydenta USA ds. etyki”, *Wprost*, nr 1203, 26 grudnia 2005.

<sup>23</sup> Porozumienie to udało się w zasadzie osiągnąć w podczas Sesji Ministerialnej WTO w Hong Kongu 18 grudnia 2005.

- (6) **Uzgodnienie, do końca 2005 r., budżetu UE na lata 2007–2013**, który by zapewnił stabilne finansowanie m. in. wieloletnich programów spójności społeczno-gospodarczej, rozwoju terenów wiejskich, edukacji, badań i innowacji, jak również utworzenie nowego **Funduszu Dostosowania do Globalizacji** (*Globalization Adjustment Fund*), który szybko reagowałby na szczególnie poważne społeczne konsekwencje tego procesu;
- (7) **Zapewnienie właściwego funkcjonowania Europejskiej Unii Walutowej** (*European Monetary Union – EMU*), bez czego wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy nie będą możliwe;
- (8) **Poprawa zarządzania gospodarką na poziomie unijnym oraz wzmocnienie koordynacji polityki społecznej i gospodarczej**, np. „poprzez wzmocnienie ... zintegrowanych wytycznych UE w sprawie wzrostu i zatrudnienia oraz ich ściślejsze zazębianie z bardziej efektywną unijną koordynacją w zakresie ochrony socjalnej”<sup>24</sup>.

**Państwa członkowskie powinny:**

- (1) **Wprowadzić uzgodnione reformy strukturalne oraz podjąć działania przewidziane w odnowionej Strategii Lizbońskiej pobudzające wzrost i zatrudnienie;**
- (2) **Podnieść poziom zatrudnienia i zmniejszyć bezrobocie**, „szczególnie poprzez aktywne środki rynku pracy oraz popieranie elastyczności i zdolności dostosowawczych w taki sposób by **chronić ludzi raczej niż konkretne miejsca pracy**”;
- (3) **Dostosować systemy emerytur, ochrony zdrowia oraz długotrwałej opieki do nowych potrzeb**, „zapewniając adekwatną ochronę i powszechny dostęp do świadczeń odpowiedniej jakości oraz **odpowiednio zmieniając zasady rozkładu ryzyka i odpowiedzialności pomiędzy państwo i obywateli**”. Oprócz uwzględniania sytuacji rodzin niepełnych, zreformowane systemy powinny być generalnie przyjazne rodzinie i rozrodczości, szczególnie poprzez rozwijanie systemów dostępnej opieki nad dziećmi;

---

<sup>24</sup> „European values in the globalised world...”, op. cit., s. 13–14.

- (4) **Stworzyć nowatorskie zachęty dla osób o niskich dochodach**, np. uzupełniając zarobki tych osób do wysokości pozwalającej na przeżycie, „podnosząc potencjalną produktywność pracowników, by mogli zarabiać lepiej”, co oznacza zwiększenie odpowiedzialności państwa za zmniejszenie bezrobocia długotrwałego oraz bezrobocia młodzieży<sup>25</sup>.

**Partnerstwo UE i państw członkowskich.** Zalecenia co do lepszej koordynacji działań krajowych i ponadnarodowych obejmowały:

- (1) **Stworzenie środowiska sprzyjającego innowacjom**, np. wychodząc z nowymi projektami współpracy europejskiej wspierającymi rozwój technologii, podobnymi do samolotów Airbus czy programu kosmicznego Galileo, oraz wspierając najwyższy poziom uniwersytetów oraz ich lepszą współpracę z biznesem;
- (2) **Sformułowanie długofalowej polityki energetycznej**, zapewniającej wystarczające dostawy nośników energii oraz ich dywersyfikację, oraz rozwój technologii oszczędnościowych i substytucyjnych;
- (3) **Skierowanie szerszego strumienia środków (publicznych i prywatnych) na edukację, kształcenie i rozwój umiejętności**; nowe rozumienie bezpieczeństwa zatrudnienia powinno „skupiać się na wyposażeniu ludzi w umiejętności poszukiwane na rynku pracy, aby w ciągu całego życia zawodowego mogli dostosowywać się do potrzeb w tym zakresie, raczej niż chronić konkretne miejsca pracy”;
- (4) **Odnowę dialogu społecznego** na wszystkich poziomach, aby uzyskać przyzwolenie społeczne na konieczne reformy;
- (5) **Działania łagodzące społeczne konsekwencje restrukturyzacji** – wyzwaniom globalizacji można stawić czoła oraz wspierać wzrost gospodarczy i zatrudnienia pod warunkiem pełnego urzeczywistnienia jednolitego rynku, modernizacji rynku pracy oraz dostosowania systemów zabezpieczeń socjalnych; programy i działania unijne powinny wspierać państwa członkowskie w uzyskaniu społecznego poparcia dla reform, np. poprzez dialog społeczny;

---

<sup>25</sup> Ibidem, s. 14.

- (6) **Poprawę współpracy między państwami członkowskimi** wzmacniającą skuteczność i stabilność systemów podatkowych by pozwoliły one zwiększyć wpływy budżetowe, ułatwiły życie podatnikom oraz poprawiły wyniki gospodarki; oznacza to konieczność modernizacji i uproszczenia istniejących systemów podatkowych<sup>26</sup>.

Wszystkie te reformy powinny być przeprowadzone „**przy zachowaniu zdrowej polityki makroekonomicznej, zapewniającej stabilność, zdrowie finansów publicznych oraz niską inflację**”. Są to warunki konieczne do pobudzenia wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy oraz inwestowania. Niska inflacja sprzyja spójności społecznej, natomiast obniżenie z czasem ogólnego poziomu długu publicznego umożliwi państwom sfinansowanie w przyszłości rosnących kosztów starzenia się społeczeństw<sup>27</sup>.

Nie ma alternatywy dla modernizacji. Wszystkie państwa członkowskie będą musiały uporać się ze zwiększeniem popytu na usługi socjalne i ze znalezieniem sposobów ich sfinansowania. Bez modernizacji, państwa członkowskie nie będą mogły skorzystać z globalizacji. Nie ma też alternatywy dla współpracy w ramach UE w osiąganiu tych celów. Komisja chce tym wysiłkom modernizacyjnym przewodzić, ukazując tym samym unikalną wartość Unii Europejskiej. „Dzięki modernizacji będziemy mogli ochronić swoje wartości” – konkludowała Komisja.

## **Hampton Court: nowe otwarcie czy stare dreptanie w miejscu?**

Streszczony powyżej dokument Komisji zdaje się nie dość radykalny jak na potrzeby chwili, jest natomiast bardzo radykalny, jak na możliwości Unii Europejskiej. Szczególnie uderzająca jest w nim deklaracja Komisji odgrywania roli awangardy koniecznych przemian. Jednak zadanie to może Komisję przerosnąć. Jest to bowiem naturalna funkcja Rady Europejskiej – najwyższego organu politycznego i prawodawczego Unii. Tyle, że

---

<sup>26</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 15.

Rada była dotąd zbyt podzielona by tę rolę wypełnić. Z natury rzeczy bowiem, Rada zachowuje się jak konwój statków – porusza się z prędkością najwolniejszego z nich. Reformowanie zaś procedur podejmowania decyzji Rady wcale nie jest tu oczywistym remedium, ponieważ – pozostając przy porównaniu z konwojem – tymi najwolniejszymi bywają najczęściej statki największe. Komisja w ostatnich latach, dzięki przywództwu liberała José Manuela Barroso, stała się raczej intelektualnym wyzwaniem dla Rady niż przewodnikiem Unii. Raport o „Europejskich wartościach w zglobalizowanym świecie” jest tego charakterystycznym przykładem. Charakterystyczny, bo niejasny, jest tu również stosunek Rady do tego dokumentu.

Jednak dokument Komisji o europejskich wartościach w zglobalizowanym świecie jest rzeczywiście nowatorski, np. w porównaniu z cytowanym wyżej podobnym dokumentem programowym, który przygotował odnowę Strategii Lizbońskiej w 2005 r.<sup>28</sup> **Nadal posługuje się on bowiem tradycyjnym socjalno-opiekuńczym słownictwem, ale stare pojęcia próbuje wypełniać nowymi treściami.** Wprawdzie Komisja jeszcze nie odważa się apelować o deregulację, tylko mówi o „poprawie otoczenia regulacyjnego”, ale definicja tej poprawy („aby uwolnić przedsiębiorstwa i obywateli od niepotrzebnych kosztów i biurokracji”), nie pozostawia wątpliwości, że chodzi przynajmniej o zmniejszenie regulacji. Szczególnie, że bezpośrednio wcześniej Komisja wskazała na potrzebę ułatwień w zakładaniu i działaniu firm. Komisja wskazuje też wyraźnie na potrzebę zmiany akcentów w polityce społecznej i zatrudnienia. Samo podnoszenie kwalifikacji pracowników jest bowiem niewystarczające, jeśli nie będzie skojarzone ze zmianami regulacyjnymi ułatwiającymi przedsiębiorcom elastyczne kształtowanie zatrudnienia oraz uniemożliwiającymi uciekanie na zasiłki. Dlatego Komisja powtarza sakramentalne już zakłęcia o zwiększaniu elastyczności i zdolności adaptacyjnych, ale w taki sposób, by „chronić ludzi raczej niż konkretne miejsca pracy”. Stwierdzenie tej oczywistości jest zupełną nowością w dokumencie tego typu. Wszak modele socjalne większości państw UE (kontynentalny i śródziemnomorski)

---

<sup>28</sup> „Working together for growth and jobs...” op. cit. (zob. przypis 4 powyżej).

dotąd chronią konkretne, już istniejące miejsca pracy raczej niż poziom zatrudnienia. Komisja zauważa też po raz pierwszy tak wyraźnie problem osób o niskich zarobkach. Otóż stanowią one odrębną kategorię gdyż ich zarobki są niskie nieprzypadkowo i nieprzejęciowo, lecz dlatego, że mają niskie kwalifikacje. Są to też ludzie, którym z różnych względów, trudno jest swe kwalifikacje podwyższyć. Dlatego oferta podwyższenia czy odnowienia kwalifikacji może w ich przypadku nie być skutecznie aktywizująca bez odwołania się do bodźców ekonomicznych, które utrudnią im życie z zasiłków. Komisja wprawdzie bardzo ogólnie wskazuje, potrzebę takiego dwutorowego oddziaływania, ale ważne jest to, że ją w ogóle wskazuje. Innym podobnym przykładem jest stwierdzenie o konieczności nowego rozłożenia odpowiedzialności między państwem a obywatelami w odniesieniu do finansowania systemów emerytalnych i opieki długotrwałej. Komisja wprawdzie powtarza dotychczasowe stwierdzenia o adekwatności świadczeń oraz powszechnej dostępności, ale dość wyraźnie sugeruje, że trzeba będzie za to więcej płacić. Naturalnym wnioskiem byłoby stworzenie systemów pozwalających na doubezpieczenie się od tych ryzyk.

Ponadto, **Komisja nie rezygnuje z przypominania państwom członkowskim o konieczności przestrzegania zasad**, nawet jeśli może się im tym narazić. Jest tak, kiedy Komisja nalega na uwolnienie rynków usług, przekonując, że przyda to dynamizmu całej gospodarce UE, gdy nalega na „właściwe funkcjonowanie” Europejskiej Unii Walutowej (EMU) oraz na to by państwa wprowadziły nareszcie uzgodnione reformy strukturalne, bez których nie będzie ani wzrostu gospodarczego ani nowych miejsc pracy.

Można się zżymać, że wszystkie te przypomnienia sformułowane są albo zbyt lakonicznie, albo zbyt ogólnie, tak że nadal dają się one interpretować na różny sposób. Na przykład, nie wiadomo czy rynki usług powinny zostać otwarte generalnie tak jak zakładał wzbudzający kontrowersje w „państwach socjalistycznych” UE projekt dyrektywy usługowej Bolkesteina, czy sektorami, co oznaczać będzie w istocie otwarcie selektywne

i rozłożone w czasie<sup>29</sup>. Nie wiadomo czy „właściwe funkcjonowanie EMU”, oznacza konieczność przestrzegania ustalonych reguł odpowiedzialności finansowej przez państwa członkowskie, które je notorycznie naruszają (np. Niemcy, Francja), czy też kreatywne rozluźnienie tych reguł wedle zasady, że jeśli duże państwa naruszają prawo, tym gorzej dla prawa. Zaś apel o przeprowadzenie reform strukturalnych jest na tyle ogólny, że ani nie wiadomo o jakie reformy ani o jakie państwa chodzi.

Oprócz tego są jeszcze w dokumencie **inne niejasności i niedomówienia**. Na przykład, w zaleceniu o lepszej koordynacji polityki gospodarczej i społecznej mówi się o wzmocnieniu zintegrowanych wytycznych polityki gospodarczej i zatrudnienia by stymulować szybszy wzrost gospodarczy i zatrudnienia, ale też mówi się w tym samym zdaniu o ich ściślejszym zazębieniu z bardziej efektywną unijną koordynacją w zakresie ochrony socjalnej. W dyskusjach choćby w Komitecie Ochrony Socjalnej Rady (*Social Protection Committee*) po wiosennej Radzie Europejskiej 2005, która wytyczyła wzrost i zatrudnienie jako naczelne cele odnowionej Strategii Lizbońskiej, przedstawiciele „państw socjalistycznych” w UE wyrażali zawód i rozczarowanie rzekomym porzuceniem przez Radę celów socjalnych. Czy zatem w zaleceniu tym chodzi o to, że polityka społeczna powinna aktywizować ludzi do zatrudnienia oraz eliminować bariery wzrostu, czy też o to że powinno się przywrócić „zachwianą” rzekomo równowagę pomiędzy celami rozwojowymi i zatrudnieniowymi a celami socjalnymi? Nie wiadomo też co dokładnie oznacza zalecenie lepszej współpracy między państwami członkowskimi w sprawie poprawy efektywności ich systemów podatkowych. Dokument wspomina o tym aż dwukrotnie sugerując, że taka współpraca poprzez uproszczenie systemów podatkowych

---

<sup>29</sup> Frits Bolkestein był komisarzem ds. rynku wewnętrznego w Komisji pod przewodnictwem Romano Prodiego (1999–2004). Odpowiadał on za przygotowanie projektu dyrektywy wprowadzającej „prawdziwy wewnętrzny rynek usług”, aby UE mogła zgodnie ze Strategią Lizbońską, rzeczywiście stać się najbardziej konkurencyjną gospodarką świata. „Proposal for a directive of the European Parliament and the Council on services in the internal market (presented by the Commission)”, *Commission of the European Communities* [Brussels, 5.3.2004, COM(2004) 2 final/3], s. 3–4. By można go było łatwiej atakować, ten zniechędzony przez „siły socjalistyczne” w UE projekt spersonalizowano nazywając go „dyrektywą Bolkesteina”.

przyczyni się do szybszego wzrostu gospodarczego, oraz powstrzyma decyzje o wyprowadzaniu kapitału i przedsiębiorstw poza UE. Nie odnosi się natomiast do istoty toczącego się w UE sporu odnośnie koordynacji krajowych systemów podatkowych między „państwami socjalistycznymi”, które widzą w tym instrument „wyrównania” obciążeń podatkowych do poziomu państw o najwyższych podatkach takich jak one, oraz państwami bardziej liberalnymi, które się takiej koordynacji sprzeciwiają gdyż uważają, że pewna konkurencja podatkowa wewnątrz UE służy koniecznym dostosowaniom strukturalnym. Nie zaleca się też w dokumencie Komisji wyraźnie obniżenia podatków w UE, szczególnie opodatkowania pracy.

W sumie jednak dokument Komisji o europejskich wartościach w zglobalizowanym świecie jest wyjątkowo dobitny. Ta wcześniej rzadko spotykana dobitność staje się chyba cechą dokumentów Komisji pod rządami José Manuela Barroso. Należy to docenić. Oby przewodniczący Barroso nie zszedł z obranego kursu i nadal prowokował Radę do odważnego myślenia i działania. Jeśli nawet z jego rad nie zechce skorzystać Rada, to mogą się na nie przynajmniej powoływać te państwa członkowskie, które zechcą przeprowadzić potrzebne reformy.

## Stanowisko Polski

Wobec Rady Europejskiej w Barcelonie, Polska nie wypracowała stanowiska, ponieważ w marcu 2002 r. nie była wówczas jeszcze członkiem UE. W tym czasie Unia co najwyżej informowała państwa kandydujące o swych decyzjach ale nie konsultowała ich z nimi. Ale w 2005 r. podczas oceny półmetkowej Strategii Lizbońskiej, Polska wyraźnie zaangażowała się by Strategia wyraźnie postawiła na wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Dla kraju na dorobku, który chce możliwie szybko skracać dystans dzielący go od najwyżej rozwiniętych państw członkowskich, wzrost i zatrudnienie są w istocie podstawowymi celami społecznymi<sup>30</sup>. W Hampton Court Pol-

---

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat zob. np. Jerzy Ciechański, „Strategia Lizbońska: Na półmetku i na rozdrożu”, op. cit., szczeg. s. 31.



ska odniosła się do dokumentu Komisji. Trzeba jednak pamiętać, że w tym czasie, priorytetem rządu było osiągnięcie porozumienia w sprawie budżetu UE na lata 2007–2013 a mniej polityczne debaty nt. modelu socjalnego, które mogły podgrzać emocje i przez to utrudnić kompromis budżetowy. Poza tym, nieformalna Rada odbywała się w ostatnich dniach rządu premiera Marka Belki.

Mimo to, stanowisko Polski odnośnie spraw poruszonych w dokumencie Komisji o europejskich wartościach w zglobalizowanym świecie przygotowanym na nieformalną Radę w Hampton Court było dość szczegółowe<sup>31</sup>. Polska stwierdziła, że dokument ten wprowadzie „trafnie definiuje problemy, na które musi obecnie odpowiedzieć UE, aby sprostać wyzwaniom związanym z globalizacją i podnoszeniem swojej pozycji konkurencyjnej”, ale jego „wymowa ... jest zbyt ogólna”; nie proponuje on „bardziej jednoznacznych pomysłów...”. Tę ogólnikowość dokumentu Polska wytknęła raz jeszcze stwierdzając, że „konieczne jest przełożenie ogólnych idei na konkretne działania, które pozwoliłyby poprawić obecną sytuację w zakresie konkurencyjności UE. Kluczowa jest tu rola Komisji Europejskiej”. Pośrednio polemizując z Komisją, która – podobnie jak raport Sapira<sup>32</sup> – nie dostrzegła w swym tekście specyfiki modeli socjalnych wielu nowych państw członkowskich, Polska wskazała, że „w ramach UE mamy do czynienia z co najmniej pięcioma istotnie różniącymi się modelami...”. Ich ujednolicanie byłoby „niewłaściwe”. Natomiast, Polska opowiada się za modernizacją modeli społecznych w kierunku mobilizowania obywateli do podejmowania zatrudnienia. Korzystanie z systemu zabezpieczenia społecznego nie powinno być substytutem zatrudnienia. ...[P]raca jest najlepszym sposobem na poprawę jakości życia i integrację społeczną. W tym kontekście ... Polska popiera skoncentrowanie działań na wzroście gospodarczym i tworzeniu nowych miejsc pracy.

---

<sup>31</sup> „Stanowisko Polski na nieformalne spotkanie Rady Europejskiej w dniu 27 października 2005 r. w Hampton Court”, *Ministerstwo Spraw Zagranicznych*, (Warszawa, 26 października 2005 r.).

<sup>32</sup> Raport Sapira *Globalisation and the Reform of European Social Models*, op. cit., analizuje tylko cztery modele socjalne występujące wśród „starych” państw członkowskich UE: anglosaski, nordycki, kontynentalny i śródziemnomorski.

Konstatując nieuchronność procesów globalizacji, Polska stwierdziła, że nie należy z nimi walczyć, „lecz odpowiednio się przygotować w celu sprostania ich wyzwaniom i wykorzystania ich do wzrostu konkurencyjności”. Polska odrzuciła też „[z]amykanie się na globalizację”. UE powinna w pełni wykorzystać potencjalnie dynamizujący efekt ostatniego rozszerzenia. Pomógłby jej to lepiej dostosować się do wymogów globalizacji. „Dlatego ... stosowanie okresów przejściowych, czy też działań zmniejszających konkurencję w ramach UE są [sic] niepożądane... Administracyjne opóźnianie koniecznych dostosowań miałyby negatywne skutki w przyszłości, kiedy UE będzie musiała sprostać jeszcze większej konkurencji państw z innych regionów świata – szczególnie azjatyckich”.

Pierwszym konkretnym krokiem dostosowawczym powinna być liberalizacja usług na rynku wewnętrznym UE. Inaczej nie powstaną miejsca pracy, które mogliby zająć ci, którzy tracą pracę w wyniku delokalizacji pracochłonnych przemysłów do krajów o niskich kosztach pracy. Ponadto urzeczywistnienie jednolitego wewnętrznego rynku usług podniesie konkurencyjność całej gospodarki UE. Temu samemu celowi służyłoby też zniesienie ograniczeń w swobodnym przepływie pracowników między „starymi” a „nowymi” państwami członkowskimi. Polska skrytykowała Komisję, że mimo ogólnego wezwania do liberalizacji rynku usług, nie dość energicznie domaga się ona jak najszybszego zakończenia prac nad projektem dyrektywy tę liberalizację wymuszającej.

Polska podkreśliła trafność dokonanej przez Komisję analizy procesów delokalizacji miejsc pracy, która obala panujący stereotyp stanowiący, że w większości przypadków utrata miejsc pracy w państwach członkowskich jest związana z przenoszeniem produkcji do innych części świata. Powodem utraty miejsc pracy w wielu państwach członkowskich jest zaniechanie reform gospodarki oraz systemów zabezpieczenia społecznego, jak również brak wprowadzenia rozwiązań uelastyczniających relacje na rynku pracy. W tym kontekście Polska popiera zaproponowane podejście polegające na wezwaniu państw członkowskich do modernizacji systemów zabezpieczenia społecznego w kierunku skutecznego motywowania obywateli do podejmowania zatrudnienia.

Stanowisko polskie stwierdzało też, że system ochron socjalnych powinien być skonstruowany tak by nie opłacało się nie pracować.

Polska zareagowała też na niezupełnie jasne sugestie dokumentu Komisji odnośnie współpracy podatkowej w UE. Przypomniała, „iż sprzeciwia się działaniom, które mogłyby prowadzić do harmonizacji stawek podatkowych w zakresie podatków bezpośrednich w ramach UE”. Dyskutować można natomiast ewentualnie „na temat jednolitej bazy podatkowej od przedsiębiorstw”.

Nowy rząd RP, premiera Kazimierza Marcinkiewicza, pierwszy raz miał okazję przedstawić swe stanowisko w omawianych tu kwestiach podczas Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Spraw Konsumenckich (EPSCO), 8–9 grudnia 2005 r. w Brukseli. Polska przedstawiła tam swą odpowiedź na postawione przez prezydencję brytyjską państwom członkowskim pytania dotyczące kluczowych kierunków polityki społecznej w obliczu kryzysu demograficznego Europy<sup>33</sup>. Komisja przygotowała w tej sprawie w marcu 2005 r. Zieloną Księgę<sup>34</sup>. Kwestia starzenia się społeczeństw była także wskazana jako jedno z głównych wyzwań stojących przed UE w dyskutowanym w Hampton Court dokumencie Komisji o europejskich wartościach w zglobalizowanym świecie. W swojej odpowiedzi na pytania prezydencji, Polska odniosła się jednocześnie do głównych punktów dokumentu Komisji. Było to jedno z pierwszych oficjalnych oświadczeń nowego rządu polskiego (rozpoczął urzędowanie 31 października 2005 r.), odnoszących się do zasadniczych kwestii debaty na temat kształtu polityki społecznej i zatrudnienia w UE i w Polsce<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> „Demographic Ageing and Human Capital”, Note from the Presidency to the Council (Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs), (Council of the European Union: Brussels, 1 December 2005, 15189/05 SOC 483).

<sup>34</sup> „Zielona Księga nt. Zmian Demograficznych: nowa solidarność między pokoleniami”, Komunikat Komisji, [Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 16.03.2005, COM (2005) 94 final]. Nt. szczegółowej odpowiedzi Polski na pytania zawarte w Zielonej Księdze, zob.: Jerzy Ciechański, „Polska odpowiada na Zieloną Księgę Komisji Europejskiej w sprawie kryzysu demograficznego w Europie”, *Ubezpieczenia Społeczne*, (styczeń 2006).

<sup>35</sup> Instrukcja dla przedstawiciela Polski na posiedzenie Rady UE ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Spraw Konsumenckich w dniach 8–9 grudnia 2005 r.

Prezydencja brytyjska zadała państwom członkowskim dwa pytania. Jedno – dotyczące sposobów podniesienia poziomu zatrudnienia i wspomagających inwestycji w kapitał ludzki, drugie – dotyczące sposobów zatrudnienia osób młodych, starszych oraz należących do grup ryzyka i wskazania dotyczących ich barier w dostępie do zatrudnienia. W przedstawionym na Radzie EPSCO stanowisku, rząd polski podkreślił, że ze wskaźnikiem 1,22 dziecka przypadającego na jedną kobietę w 2004 r., Polska znajduje się wśród krajów o najniższej dzietności w Europie. Ostrożne szacunki wskazują, że do 2050 roku populacja Polski zmniejszy się z obecnych 38 milionów do jedynie 31,3 milionów. Dlatego Polska z zadowoleniem przyjęła Zieloną Księgę Komisji dotyczącą wyzwań demograficznych oraz dokument Komisji na nieformalną Radę w Hampton Court w sprawie wartości europejskich w zglobalizowanym świecie.

Odnosnie pierwszego pytania tj., **jak doprowadzić do podniesienia wskaźnika zatrudnienia** osób w wieku produkcyjnym i jak poprawa kapitału ludzkiego powinna się do tego przyczynić, Polska stwierdziła, że jeśli chodzi o działania na poziomie UE, należało najpierw osiągnąć **sprawiedliwe porozumienia w sprawie budżetu UE 2007–2013**<sup>36</sup>. Zapewnienie stałego i adekwatnego finansowania potrzeb rozwoju infrastrukturalnego nowych państw członkowskich i ich reform strukturalnych, zwłaszcza w rolnictwie, powinno wzmocnić zaufanie w możliwości szybkiego wzrostu gospodarczego tej części UE. Byłoby to też impulsem wzrostu dla całej gospodarki europejskiej. Wszak niepewność perspektyw ekonomicznych ma znaczący wpływ na podejmowane przez ludzi decyzje reprodukcyjne. Przyjęcie wieloletniego budżetu UE mogłoby tę niepewność zredukować.

Polska konsekwentnie podkreśla **potrzebę dokończenia reform rynku wewnętrznego, zwłaszcza w obszarze usług**. Rynek usług ma duży, ciągle niewykorzystany, potencjał tworzenia nowych miejsc pracy w całej Euro-

---

<sup>36</sup> Jak wiadomo, kompromis budżetowy udało się osiągnąć podczas Rady Europejskiej w Brukseli, 15–16 grudnia 2005r.

pie. Istniejące nadal bariery pomiędzy krajowymi rynkami usług oraz ich przeregulowanie utrudniają wzrost zatrudnienia w tym sektorze<sup>37</sup>.

Rozwój przedsiębiorczości, zwłaszcza poprzez **obniżenie barier biurokratycznych**, jest ważnym zadaniem zarówno na poziomie UE, jak i krajowym. Na poziomie UE, likwidacja restrykcji odnoszących się do swobodnego przepływu pracowników UE z państw członkowskich w ramach europejskiego rynku pracy powinna, zgodnie z Traktatem, służyć racjonalnej dystrybucji siły roboczej na jednolitym rynku. Na poziomie krajowym, ważnym priorytetem powinno być też zreformowanie rynków pracy, polityki finansowej i gospodarczej, aby wyeliminować przeszkody dla biznesu w tworzeniu nowych miejsc pracy. Równolegle muszą istnieć efektywne i dostępne systemy podnoszenia kwalifikacji i ich uaktualnienia.

**System emerytalny powinien być nastawiony na opóźnianie przechodzenia na emeryturę.** Jednakże istnieją przypadki, gdzie w wyniku uprzedniej pracy w bardzo ciężkich warunkach, duże grupy starszych ludzi, będących w wieku produkcyjnym, mogą nie być w stanie nadal pracować. Do pewnego stopnia jest to przypadek Polski, gdzie w wielu sektorach przemysłu ludzie często pracowali przy wykorzystaniu przestarzałych technologii i bez odpowiednich zabezpieczeń przed czynnikami szkodliwymi dla ich zdrowia.

**Rozszerzenie dostępu do niedrogiej opieki nad dziećmi** będzie jednym z priorytetów polityki społecznej Polski. Dostępność tej opieki nie tylko pozwala kobietom na wcześniejszy powrót do pracy, ale także sprzyja decyzjom o posiadaniu większej liczby dzieci.

---

<sup>37</sup> Bardziej szczegółowe stanowisko w tej kwestii Polska przedstawiła podczas Rady Europejskiej w Brukseli, 15–16 grudnia 2005r. Zakres dyrektywy o usługach powinien być jak najszerszy, obejmujący także usługi interesu ogólnego o charakterze ekonomicznym oraz usługi budowlane (wyłączenia ograniczone do najbardziej wrażliwych sektorów). Należy zachować zasadę stosowania prawa państwa pochodzenia, gdyż jest to rozwiązanie najbardziej praktyczne. Kwestia swobody świadczenia usług nie powinna być łączona ze swobodą przepływu pracowników, gdyż szkodzi to postępowi prac nad projektem. Zob. „Stanowisko Polski na spotkanie Rady Europejskiej w dniach 15–16 grudnia 2005 r. w Brukseli”, *Ministerstwo Spraw Zagranicznych* (Warszawa, 15 grudnia 2005 r.)

Polska wielokrotnie podnosiła kwestię **pracowników o niskich dochodach**. Nie wszystkie miejsca pracy tworzone na nowym rynku pracy są dobrze opłacane. Nie wszyscy pracownicy są w stanie podnieść swoje kwalifikacje na tyle, aby zdobyć „dobrą pracę”. Jednak zatrudnienie powinno być preferowane w stosunku do życia z zasiłku. Dlatego powinny być tworzone systemy podnoszenia kwalifikacji nakierowanych na potrzeby tej kategorii ludzi. Jednocześnie systemy świadczeń powinny mieć taką strukturę, by silnie motywowały każdego do zatrudnienia.

Polska zamierza **poprawić jakość i dostępność systemu edukacji**. Do 2013 r. 70% spośród osób w wieku 25–45 lat powinno posiadać co najmniej wykształcenie średnie. Wiek szkolny zostanie obniżony o jeden rok – do 6 lat; wprowadzona zostanie obowiązkowa edukacja przedszkolna dla pięcioletków. Zwiększy się też dostępność i podniesie jakość kształcenia ustawicznego. Współpraca z Europejskim Funduszem Społecznym już znacząco poprawiła możliwości szkoleniowe w Polsce. Kluczowym wyzwaniem jest teraz lepsze dostosowanie programów szkoleniowych do potrzeb pracodawców. Chociaż niezmiernie ważna, poprawa kapitału ludzkiego musi iść w parze z usuwaniem barier utrudniających pracodawcom tworzenie miejsc pracy a pracownikom dostęp do rynku pracy.

Odnosnie drugiego pytania tj., **jak zwiększyć możliwości zatrudnienia ludzi młodych, starszych pracowników i osób należących do grup szczególnego ryzyka** oraz jakie występują w tym zakresie przeszkody, Polska wskazała, że głównymi przeszkodami w zdobyciu pracy przez ludzi młodych są zbyt wysokie koszty pracy, niedostateczne umiejętności i kwalifikacje, brak doświadczenia oraz niewystarczające wsparcie ze strony służb doradztwa zawodowego. Jeśli chodzi o pracowników starszych, głównymi przeszkodami są nieaktualnione kwalifikacje oraz negatywne stereotypy, zarówno ze strony pracodawców, jak i samych pracowników. Wczesna emerytura jest ciągle postrzegana, przez znaczną część osób w wieku produkcyjnym, jako sposób na zapewnienie im i ich rodzinom minimum finansowej stabilności, a jednocześnie uzyskanie możliwości pracy, często w szarej strefie, aby uzupełnić dochody z emerytur lub zasiłków przedemerytalnych. Odnosząc się do grup szczególnego ryzyka, obok osób niepełnosprawnych, szczególna uwaga powinna być skierowana na

ludzi mieszkających na obszarach wiejskich, gdzie głównymi barierami w dostępie do rynku pracy (poza ogólnie wysokim wskaźnikiem bezrobocia) są słabo rozwinięta komunikacja i niższy niż w miastach poziom edukacji oraz niższa jakość wsparcia ze strony administracji.

Jeśli chodzi o środki zaradcze, najodpowiedniejszymi dla ludzi młodych wydają się staże zawodowe oraz wolontariat, jako że ułatwiają pokonanie bariery braku doświadczenia. Należy też poprawić finansowanie i organizację służb zatrudnienia i doradztwa zawodowego. Dla ludzi powyżej 50 roku życia, Polska wprowadziła, wspomagane przez EFS, programy zmiany i uzupełnienia kwalifikacji. Pozwalają one pracodawcom utrzymać starszych pracowników mimo zmian profilu produkcji. Jednakże, należy poprawić skuteczność tych programów. Po uzupełnieniu kwalifikacji lub umiejętności, starsi pracownicy przedstawiają dużą wartość dla pracodawców, dzięki ich doświadczeniu i niezawodności. Pomaga to zmienić negatywne stereotypy, o których wspomniano wyżej. W dłuższej perspektywie, do przedłużania zatrudnienia starszych pracowników przyczyni się nowy polski system emerytalny, dzięki wbudowanym weni silnym zachętom finansowym do późniejszego przechodzenia na emeryturę. Co do najbardziej licznej grupy szczególnego ryzyka, tj. ludności zamieszkującej obszary wiejskie, bariery wymienione powyżej implikują odpowiednie środki zaradcze, stwierdza stanowisko polskie na grudniową 2005 Radę EPSCO.

## **Dalsze doskonalenie pod przewodem Austrii?**

Dyskusję o przyszłości europejskiego modelu socjalnego kontynuować się będzie już podczas prezydencji austriackiej. Program tej prezydencji nie wróży jednak, że duch Barcelony i Hampton Court przetrwa<sup>38</sup>. Austria podkreśla w nim wprowadzenie swoje przywiązanie do tworzenia miejsc pracy i dbania o wzrost gospodarczy Europy, ale też do „ochrony oraz rozwoju specyficznego europejskiego modelu socjalnego”.

---

<sup>38</sup> „The Austrian EU Presidency 2006”, *Federal Ministry of Foreign Affairs*, 23 November 2005. Dalsze cytaty pochodzą z tego dokumentu.

Austria zapowiada konieczność „dokładnego przeanalizowania” ekonomicznych skutków dyrektywy usługowej, obiecując jednocześnie, że „że nie powinno się tracić z oczu jej skutków społecznych oraz wpływu na ochronę interesów konsumentów”. Deklaruje, że „szczególnie zadba o to, by dyrektywa nie prowadziła do dumpingu płacowego i dumpingu społecznego”. Oznacza to, że nie będzie szybkiego postępu w liberalizacji rynków usług. Podobnie Austria nie zamierza otworzyć dostępu pracowników „nowych” państw członkowskich do swego rynku pracy oraz rynku usług, jeśli wiąże się to z przepływem pracowników.

Program prezydencji zapowiada przyjęcie podczas marcowej Rady 2006 r. wspólnych celów dotyczących ochrony socjalnej. Wskazuje także na konieczność utrzymania procesu koordynacji w zakresie ochrony socjalnej, „jako niezależnego procesu towarzyszącego Strategii Lizbońskiej, by podkreślić wagę spraw społecznych i nadać im większego znaczenia”. Zawiera okrągłe słowa, że modernizacji systemów ochrony socjalnej służyć ma uproszczenie procesu unijnej koordynacji w tym obszarze oraz o potrzebie podniesienia efektywności systemów ochrony socjalnej i ich lepszej koordynacji z polityką gospodarczą i zatrudnienia.

Ale ważniejsze jest być może to, jakie idee w programie prezydencji austriackiej pojawiają się rzadko lub wcale. „Przedsiębiorczość” pojawia się raz tylko, w opisie celów Strategii Lizbońskiej. Zaś „elastyczność”, „wydłużenie okresów pracy w ciągu życia”, „opłacalność podejmowania pracy” („*make work pay*”), „obniżenie kosztów pracy” nie pojawiają się w ogóle. Austria zatem czyni z zatrudnienia i wzrostu priorytety swojej prezydencji, nie przewidując jednocześnie stosowania jakichkolwiek strukturalnych instrumentów, które realizacji tych celów mogą służyć. Czyżby miejsca pracy będą się tworzyć a wzrost gospodarczy przyspieszać tylko w wyniku politycznej perswazji? Czy globalizacja sobie tymczasem poczeka? Być może. Jednak do końca Strategii Lizbońskiej zostało już tylko 4 lata. Można się zacząć niecierpliwić. Chyba, że oczekujemy, iż pod koniec tego okresu, tempo realizacji jej ambitnych celów przyspieszy tak bardzo, że zbliży się do prędkości światła. Wówczas, jak uczy Einstein, czas ulegnie spowolnieniu...



*Izabela Grabowska*

Departament Programów

Pomocowych i Pomocy Technicznej

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

## **Starzenie się ludności i jego wpływ na rynek pracy w Unii Europejskiej**

### **1. Proces starzenia się ludności w Europie i jego skutki dla rynku pracy**

Polityczne, ekonomiczne, społeczne i naukowe aspekty starzenia się ludności, czyli wzrostu liczby i udziału osób w starszych grupach wieku, przyciągają uwagę w wielu rozwiniętych krajach od dwóch dekad. Na przełomie XX i XXI wieku starzenie się ludności stało się dominującym procesem demograficznym w tych krajach. Istotne zmiany w strukturze wieku ludności i bezprecedensowy wzrost liczby osób w starszych grupach wieku stworzyły wyzwania, które wcześniej nie istniały. W Europie w 2000 roku 112 mln ludzi było w wieku 65 lat i więcej, co stanowi 14% całości populacji Europy, która jest najstarszym wśród głównych, najbardziej rozwiniętych regionów świata. W Ameryce Północnej udział ten wynosił 12,3%, a w Australii i Nowej Zelandii – 9,9%. Zatem to właśnie Europa stoi przed koniecznością głębokich reform społeczno-gospodarczych dostosowujących gospodarkę do nowego otoczenia demograficznego<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Maskova, **Demography of ageing: similarities and differences between countries** [w:] D. Avramov, M. Maskova, **Active ageing in Europe**, Council of Europe Publishing, Population Studies, No. 41, Volume 1, September 2003, s. 32–33.

Starzejące się społeczeństwa szukają dróg optymalnego rozwoju w warunkach zmieniającej się struktury wieku ludności. Intensywne polityczne debaty dotyczą dostosowania opieki medycznej oraz systemu zabezpieczenia społecznego, a także ekonomicznych skutków starzenia się ludności oraz roli i pozycji osób starszych w społeczeństwie. W odpowiedzi na proces progresywnego starzenia się ludności w przyszłych dekadach stworzone zostały liczne koncepcje aktywnego starzenia się ludności, które podkreślają istotny wkład wnoszony przez osoby starsze do społeczeństwa. Sprostanie wyzwaniom związanym z procesem starzenia się ludności stało się jednym z podstawowych celów polityki społeczno-gospodarczej w wielu krajach.

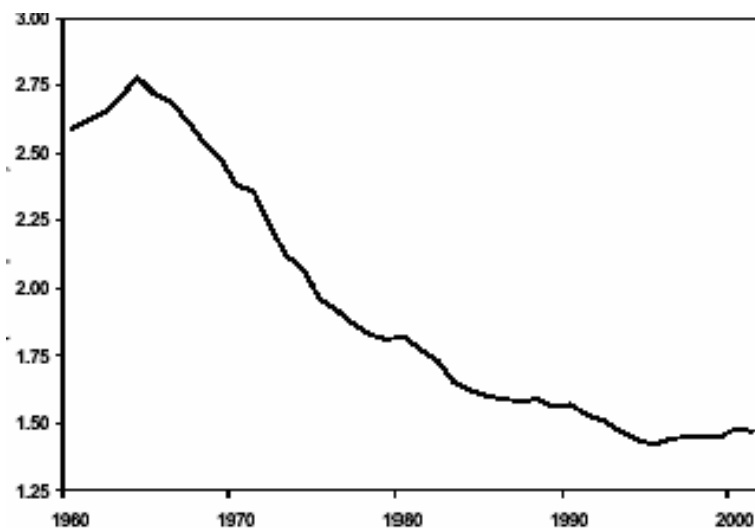
### **1.1. Rodzaje i przyczyny procesu starzenia się ludności**

Struktura ludności według wieku zależy od przeszłych i bieżących trendów dotyczących umieralności, dzietności, a także migracji (gdzie jest ona znacząca). Starzenie się ludności przejawiające się wzrostem liczby i udziału osób starszych w całej populacji może być konsekwencją spowolnienia wzrostu udziału osób młodych lub przyspieszeniem wzrostu udziału osób starszych w całej populacji. Relatywne spowolnienie wzrostu udziału osób młodych jest zwykle rezultatem spadku w poziomach wskaźników dzietności i liczbie urodzeń (por. Rysunek 1.). Ta forma starzenia nosi nazwę starzenia się od podstawy piramidy wieku.

Od lat sześćdziesiątych do początków lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia współczynnik dzietności ogólnej (*total fertility rate*) wykazywał silną tendencję spadkową od 2,75 do około 1,4 dziecka na kobietę. Od połowy lat dziewięćdziesiątych zaobserwować można stabilizację tej miary na poziomie około 1,4 dziecka na kobietę. Tak gwałtowny spadek dzietności w ciągu ostatnich dekad jest rezultatem przemian w świadomości społecznej, szczególnie u kobiet. Coraz bardziej rozpowszechnione stały się różne metody antykoncepcji. Obecnie następuje przejście od antykoncepcji do świadomej prokreacji. Kobiety coraz częściej najpierw pragną osiągnąć pewną pozycję zawodową odraczając decyzję o dziecku, co może prowadzić do przymusowej bezdzietności. W niektórych krajach europejskich, np. w Szwecji podjęto próby podniesienia dzietności jako sposobu na neu-

tralizowanie negatywnych skutków starzenia się ludności. Wprowadzono rozbudowany system ochrony socjalnej dla młodych matek, aby mogły realizować się także zawodowo. W pierwszym okresie realizacji reformy rezultaty były pozytywne, a mianowicie dzietność wzrosła. Jednakże po pewnym czasie wróciła ona do pierwotnego poziomu. Spadek dzietności rozpatrywać należy także w kontekście przemian społeczno-kulturowych, których odwrócenie jest niemalże niemożliwe do osiągnięcia.

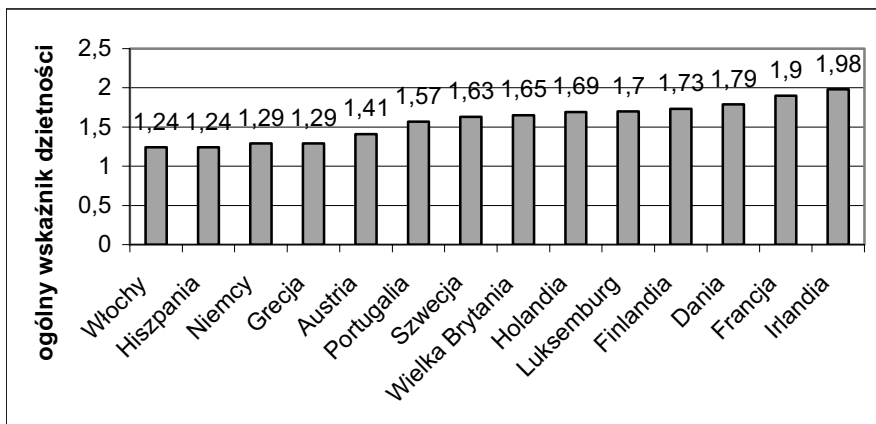
Rysunek 1. Współczynnik dzietności ogólnej dla krajów UE-15 w latach 1960–2000



Źródło: *European Social Statistics, Demography*, Office for Official Publications of the European Communities, Luksemburg 2002, s. 85.

Współczynnik dzietności ogólnej jest zróżnicowany zarówno w „starych”, jak i „nowych” krajach członkowskich Unii Europejskiej. Najczęściej odchylenia te wynikają z różnic kulturowych, stopnia zamożności poszczególnych społeczeństw, modelu polityki społecznej, w tym polityk rynku pracy wspierających pracę kobiet.

Rysunek 2. Współczynnik dzietności ogólnej dla krajów członkowskich UE w 2002 r. (UE-15)



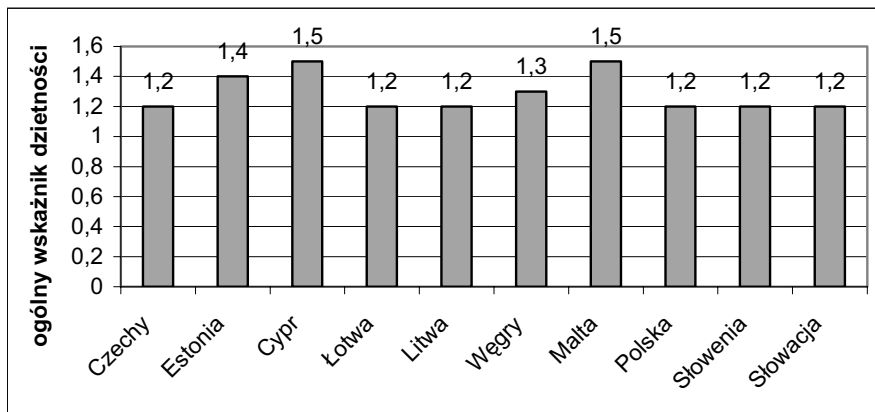
Źródło: *European Social Statistics...*, op.cit., s.86.

We wszystkich „starych” krajach członkowskich Unii Europejskiej dzietność pozostaje poniżej poziomu prostej zastępowalności pokoleń, tj. 2,1 dziecka na kobietę w 2002 r. W krajach Europy Południowej – Włochy, Grecja, Hiszpania – dzietność jest najniższa (ok. 1,3). Natomiast w krajach Europy Północnej dzietność utrzymuje się już od kilku lat na nieco wyższym poziomie, a mianowicie około 1,8 dziecka na kobietę.

W niemalże wszystkich „nowych” krajach członkowskich Unii Europejskiej dzietność pozostaje na podobnym poziomie, a mianowicie około 1,2 dziecka na kobietę w 2002 r. (por. Rysunek 3). Jest to poziom wyraźnie niższy niż w pozostałych krajach członkowskich, z wyjątkiem Cypru i Malty. Jest to wynikiem gwałtownego spadku w latach dziewięćdziesiątych związanego z transformacją.

Kolejną przyczyną wzrostu udziału osób starszych jest wzrost dalszego oczekiwanego trwania życia (por. Rysunek 4). Tego typu proces nazywa się starzeniem od szczytu piramidy wieku.

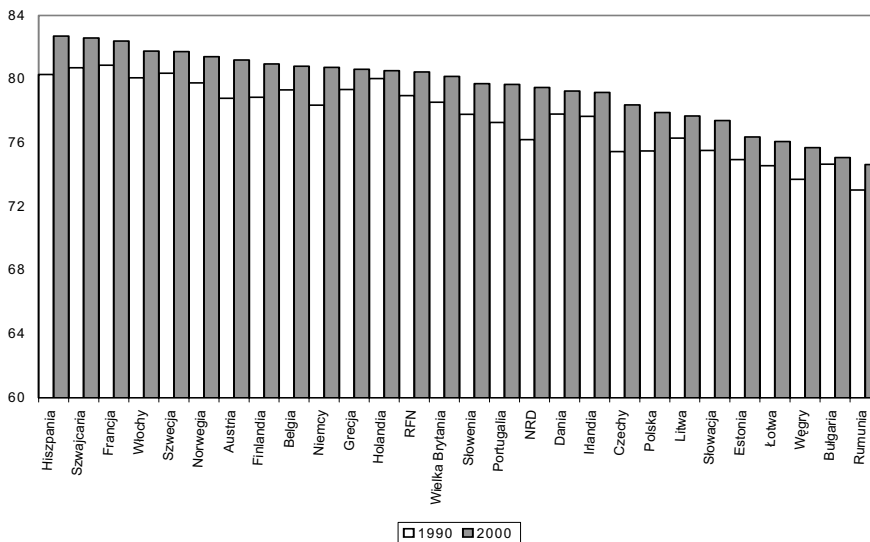
Rysunek 3. Współczynnik dzietności ogólnej dla „nowych” krajów członkowskich UE w 2002 r.



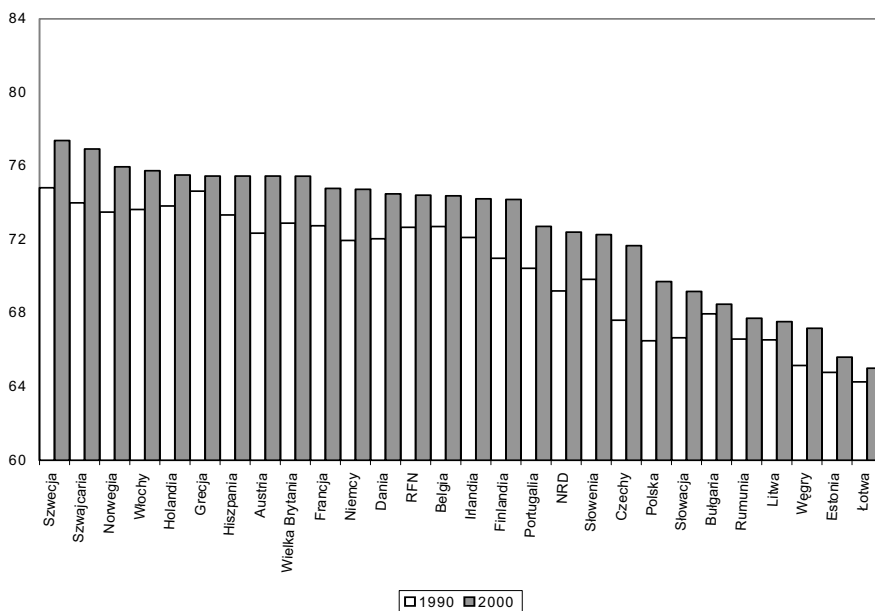
Źródło: *The new EU of 25 compared to EU15*, Eurostat News release, marzec 2004, s.1.

Rysunek 4. Dalsze oczekiwane trwanie życia noworodka według płci, lata 1990 oraz 2000

#### Kobiety



Mężczyźni



Źródło: *Recent Demographic Developments in Europe*, 2001, Rada Europy, 2001.

Dalsze oczekiwane trwanie życia noworodka we wszystkich wymienionych w zestawieniu krajach europejskich uległo zwiększeniu dla obu płci o około 3 lata. W krajach Europy Środkowej i Wschodniej wzrost następował od niższych wartości niż w krajach Europy Zachodniej. Zaznaczyć warto, iż większy postęp zanotowano dla mężczyzn, jednakże mimo to w 2000 r. dalsze oczekiwane trwanie życia kobiet było o kilka lat dłuższe.

Najbardziej znaczące zmiany w strukturze wieku związane były z omówionym wyżej procesem demograficznych przemian, tj. stopniowych zmian wysokich wskaźników dzietności i umieralności do relatywnie niskich. Podczas, a w szczególności po zakończeniu demograficznych przemian więcej ludzi dożywało sędziwego wieku ze względu na spadek umieralności w całym okresie życia. Udział osób starszych w całej popula-

cji wzrastał, co jest także spowodowane spadkiem liczby dzieci. Piramida wieku zmieniała swój kształt. Udział dzieci (0–14 lat) spadł, podczas gdy udział osób w wieku produkcyjnym (15–64 lata) oraz w wieku poprodukcyjnym (65 i więcej) wzrósł. Po zakończeniu tych przemian oczekiwana długość życia dalej rosła ponad poziom 70 lat. Ten wzrost spowodowany jest głównie polepszeniem się wskaźników umieralności w starszych grupach wieku, gdyż możliwości dalszego spadku umieralności w młodszych grupach wieku zostały stopniowo wyczerpane. Dla populacji, w której dzietność pozostaje dla długich okresów na poziomie zastępowalności lub poniżej a oczekiwana długość życia rośnie, poprawa wskaźników umieralności, a więc także wydłużanie się dalszego oczekiwanego trwania życia staje się główną siłą sprawczą starzenia się ludności. Cała piramida wieku nabiera kształtu odwróconej gruszki. Ostatnie trendy stabilizują dzietność poniżej poziomu zastępowalności w prawie wszystkich krajach europejskich, natomiast przewidywana jest kontynuacja spadku wskaźników umieralności w starszych grupach wieku. Przewiduje się, że w wielu krajach przyszły proces starzenia się ludności będzie przebiegał według wzorca od szczytu<sup>2</sup>.

Wyżej opisane wzorce są oczywiście pewnym uproszczeniem. Starzenie się konkretnej populacji lub całego regionu w rzeczywistości może być rezultatem wcześniejszych fluktuacji wszystkich głównych determinantów struktury wieku (dzietność, śmiertelność, migracje). Ważne są także czynniki zewnętrzne mające wpływ na strukturę wieku np. wyże urodzeń. Ze względu na długotrwały charakter rozwoju ludności zjawiska te mają wpływ na strukturę wieku także w przyszłości. Szczególnie ważne okazać się może przechodzenie wyżu powojennego w wiek poprodukcyjny, co silnie będzie wpływało na wzrost udziału osób starszych oraz na ogólną liczbę ludności. Straty wojenne podczas II wojny światowej widoczne są w strukturze według płci w starszych grupach wieku<sup>3</sup>.

---

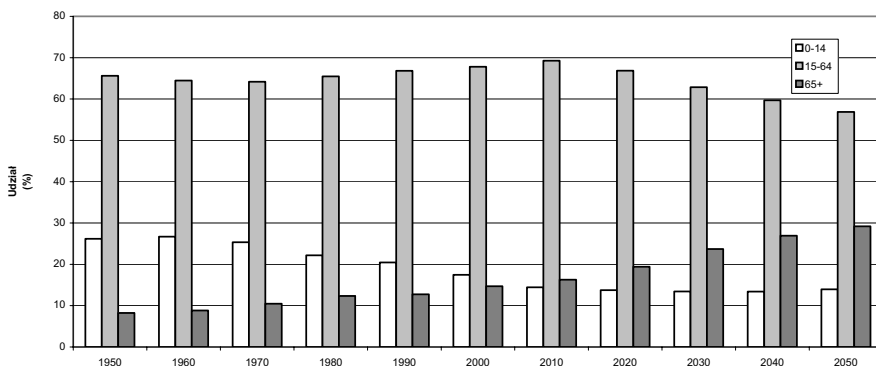
<sup>2</sup> M. Maskova, Demography of ageing: similarities and differences between countries [w:] D. Avramov, M. Maskova, Active ageing in Europe, Council of Europe Publishing, Population Studies, No. 41, Volume 1, September 2003, s. 32–33.

<sup>3</sup> Ibidem.

## 1.2. Struktura wieku ludności Europy – stan obecny i przewidywane zmiany

Prognozy i projekcje demograficzne<sup>4</sup> bardzo wyraźnie pokazują, że w ciągu najbliższych dekad XXI wieku dojdzie do istotnych zmian w strukturze demograficznej ludności Europy (por. Rysunek 5.)

Rysunek 5. Struktura wieku ludności Europy w latach 1950–2050



Źródło: M. Maskova, *The socio-demographic...*, op.cit., s.5, przyszła struktura ludności na podstawie projekcji ONZ z 2002 r.

Wzrośnie przede wszystkim udział osób starszych (65+), w 1950 r. wynosił on zaledwie około 8%, natomiast w 2050 r. wyniesie już niemalże 30%.

---

<sup>4</sup> Prognoza demograficzna obejmuje konstrukcję modelu badanego zjawiska ludnościowego, zawierającego między innymi opis mechanizmu owego zjawiska ludnościowego, a także hipotezy dotyczące zmian tego mechanizmu i reguły weryfikacji poprawności tych założeń. Natomiast dla projekcji ludnościowej założenia ustalane są z pewną dowolnością, na ogół w celu wskazania, do jakich konsekwencji demograficznych mogą prowadzić określone zmiany. Projekcje ukazują przyszły przebieg procesów ludnościowych przy pewnych założeniach dotyczących zmian składowych dynamiki ludności. Są one stwierdzeniami warunkowymi i wskazują na skutki przyjętych założeń dla przebiegu procesów demograficznych. Prognoza demograficzna jest projekcją, której założenia zostały uznane za najbardziej prawdopodobne. Wymaga to jednak oceny wiarygodności tych założeń, niejednokrotnie subiektywnej. (N.W. Keilman, *Uncertainty in National Population Forecasting: Issues, Backgrounds, Analyses, Recommendations*, Swets & Zetlinger B.V., Amsterdam/Lisse 1990, s.6–7, na podstawie I.E.Kotowska, R. Serek, *Modele i prognozy demograficzne*, materiały do wykładu, Instytut Statystyki i Demografii Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2003).



Udział osób w wieku produkcyjnym (15–64 lata) będzie maleć dopiero od 70% w 2010 r. do 55% w 2050 r. Spadek udziału osób w wieku produkcyjnym rozpocznie się w momencie rozpoczęcia przejścia w wiek poprodukcyjny roczników wyżu powojennego. Zatem spadkowi liczby i udziału ludności w wieku produkcyjnym, czyli potencjalnych zasobów pracy, towarzyszyć będzie wzrost liczby i udziału osób w wieku poprodukcyjnym. Udział ludności w najmłodszej grupie wieku, tj. 0–14 lat od lat pięćdziesiątych XX wieku ulegał największym zmianom. Do roku 1970 udział ten rósł osiągając niemalże 28%, następnie stopniowo zaczął maleć osiągając w 2010 r. jedynie około 15%. Od tego czasu nastąpi stabilizacja tego wskaźnika. Należy wziąć pod uwagę fakt, iż jest to zestawienie zbiorcze, w różnych częściach Europy procesy starzenia się ludności mają inną dynamikę.

Wzrost liczby osób w starszych grupach wieku opuszczających rynek pracy oraz spadek liczby osób młodych, którzy potencjalnie wejdą na ten rynek zmniejsza rozmiar grupy w wieku produkcyjnym (15–64 lata) w Unii Europejskiej. Nasilenie tego procesu związane jest z występowaniem po sobie wyżów i niżów demograficznych. Z chwilą, gdy wyż powojenny wchodzić będzie w wiek poprodukcyjny, w wieku produkcyjnym znajdzie się niż demograficzny po nim występujący. Do roku 2050 udział osób w wieku produkcyjnym w całości populacji, wynoszący w 2000 roku 55% spadnie do 46%. Wszystkie kraje europejskie będą dotknięte tym trendem, chociaż w różnym czasie i z różną siłą. Najwcześniej spadek ten dotknął Włochy (1999), a następnie Niemcy (2001), Danię (2003). Przewiduje się, że dotknie Austrię (2004), Finlandię (2006), Hiszpanię (2007). Spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym nie może być bezpośrednio interpretowany jako spadek w zasobach pracy. W przypadku utrzymywania się aktywności zawodowej ludności na stałym poziomie, szczególnie dla osób w wieku 55–64 lata, nie ma wątpliwości, że ograniczy to w przyszłości podaż zasobów pracy. W przypadku braku interwencji i założenia kontynuacji tych trendów, podaż pracy w takich krajach jak Włochy, Hiszpania czy Niemcy spadnie do 85% obecnego poziomu w 2025 roku i do 65% w 2050 roku<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> I.E. Kotowska, *Older workers in the labour market and retirement policies*, [w:] R. Palomba, I.E. Kotowska, *The economically active population in Europe*, Population Studies no. 40, Council of Europe Publications, 2003, s. 58–62.

Proces starzenia się ludności zaobserwować można w zmianach wskaźnika obciążenia ludności w wieku produkcyjnym, tj. 15–64 lata, ludnością w wieku poprodukcyjnym, tj. powyżej 65 lat. Szacuje się, że do 2050 r. wartość współczynnika obciążenia ludności w wieku produkcyjnym ludnością w wieku poprodukcyjnym<sup>6</sup> (old-age dependency ratio) w Europie zwiększy się przeciętnie z obecnych ok. 20–25 do ponad 50 osób, a w przypadku niektórych krajów (Włochy, Hiszpania) nawet powyżej 60<sup>7</sup>. W tym samym okresie w grupie osób starszych (65+) zwiększy się obciążenie osobami osób powyżej 80 roku życia (z 23 do 36 osób)<sup>8</sup>. Do głównych przyczyn powyższych zjawisk należą, jak wspomniano wyżej: powojenny wyż urodzeń, obserwowany od końca lat sześćdziesiątych spadek dzietności kobiet oraz wynikające z lepszej opieki medycznej systematyczne wydłużanie się średniej długości życia. Należy pamiętać, że jest to jedynie obciążenie ludnością w wieku poprodukcyjnym, jeżeli uwzględnimy także obciążenie ludnością w wieku przedprodukcyjnym, całkowite obciążenie zwiększy się o kilkanaście punktów procentowych. Tak wysokie wskaźniki całkowitego obciążenia, sięgające niemalże 80 osób stanowią ogromne zagrożenie stabilności finansów każdego państwa. Z tego względu konieczne jest podjęcie odpowiednio wcześniej niezbędnych reform dostosowujących gospodarkę do nowej sytuacji demograficznej.

Z punktu widzenia rynku pracy istotne jest przeanalizowanie trendów zmian udziału osób w wieku 55–64 lata w całości populacji w wieku produkcyjnym, tj. 15–64 lata. Zwiększający się udział osób w najstarszych grupach wieku produkcyjnego jest przejawem starzenia się zasobów pracy. Zjawisko to ma szerokie konsekwencje dla wszystkich działów gospodarki (zagadnienie to omówione jest w następnym podrozdziale). Sytuacja w tym względzie jest dość zróżnicowana w poszczególnych krajach europejskich (por. Rysunek 6.).

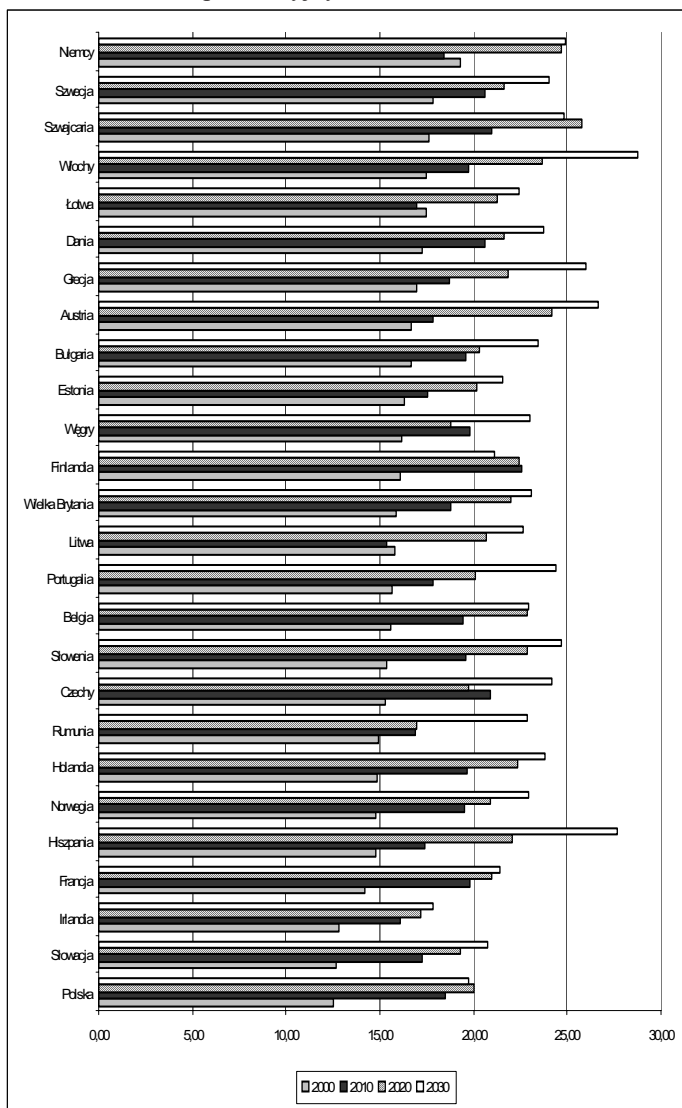
---

<sup>6</sup> Wyrażony jako liczba osób w wieku poprodukcyjnym (powyżej 65 roku życia) przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym (15–64 lata).

<sup>7</sup> T. Dang i in., *Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-related Spending*, OECD Economics Department Working Paper No. 305., 2001, s. 30.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 23.

Rysunek 6. Udział osób w wieku 55–64 lata w populacji ludności w wieku produkcyjnym w latach 2000–2030



Źródło: World Population Prospects..., op.cit.

Tendencja zmian udziału osób w wieku 55–64 lata w całości ludności w wieku produkcyjnym dla wszystkich krajów objętych poniższym zestawieniem jest wzrostowa. Inna natomiast jest intensywność tych przemian. W krajach Europy Północnej udział ten rośnie od około 15–17% w 2000 r., do około 22–24% w 2030 r., natomiast dla krajów Europy Południowej (np. Hiszpania, Włochy) od 15–17% w 2000 r. do niemalże 30% w 2030 r. Silniejszy wzrost udziału osób starszych w populacji w wieku produkcyjnym w krajach Europy Południowej łączyć należy z wyjątkowo niską dzietnością w tych regionach. Dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej udział ten rośnie od około 12% w 2000 r. do około 22–24% w 2030 r. Proces starzenia się ludności w wieku produkcyjnym w krajach Europy Środkowej i Wschodniej rozpoczął się później niż w krajach Europy Zachodniej, ale jego intensywność jest większa.

### **1.3. Implikacje procesu starzenia się ludności dla rynku pracy**

Słabnący wzrost liczby ludności, starzenie się ludności oraz starzenie się zasobów pracy mają szerokie skutki we wszystkich sektorach gospodarki. Do najbardziej znaczących możliwych skutków tych zmian należą:<sup>9</sup>

#### **1. *Spowolnienie postępu technologicznego***

Konsekwencją spadku liczby ludzi młodych wchodzących na rynek pracy, który współwystępuje wraz ze wzrostem liczby starszych pracowników, będzie znacznie mniejsza odnawialność zasobów pracy. Według Eurostatu średnia wieku w grupach produkcyjnych w Unii Europejskiej po 20-letnim okresie stabilizacji na poziomie 40 lat wzrośnie o 2,5 roku w 2015 roku. Ta ograniczona odnawialność zasobów pracy jak i ich starzenie się może doprowadzić do spadku kapitału ludzkiego, gdyż zwykle ludzie młodzi służą jako źródło nowych możliwości oraz są postrzegani jako najbardziej pomysłowi i kreatywni.

---

<sup>9</sup> E. Orzechowska, Replacement Migration as a Policy Response to Ageing and Declining Labour Markets of the European Union, United Nations Population Fund, 2002, s. 2–3, por. także E. Orzechowska, Migracja zastępcza – sposób przeciwdziałania starzeniu się i ubytkowi zasobów pracy w Unii Europejskiej? *Studia Demograficzne* 2/142, 2002, s. 73–92.

## **2. *Ograniczona mobilność i elastyczność***

Starzejące się zasoby pracy są mniej podatne na dostosowanie się do szybko zmieniających się warunków. Istnieje negatywna korelacja pomiędzy wiekiem a mobilnością i elastycznością. Mobilność spada wraz z wiekiem, co redukuje znacznie możliwość adaptacji zasobów pracy do istotnych zmian zachodzących w strukturze rynku pracy. Duży udział w zasobach pracy osób starszych może zwiększyć mobilność poziomą młodszych pracowników, bo szanse na awans spadają. To może prowadzić do napięć społecznych.

## **3. *Dodatni wpływ na wydajność pracy***

Starzenie się zasobów pracy może pozytywnie wpłynąć na wydajność zasobów pracy pod warunkiem, że zmniejszony wzrost ludności w wieku produkcyjnym będzie przyczyniał się do wzrostu kapitału przypadającego na pracownika, co przyczynić się może do wzrostu ogólnego wykształcenia. To podniosłoby poziom umiejętności pracownika, a wraz z tym jego wydajność. Jednakże zależec będzie to od zdolności i chęci osób starszych do zwiększenia umiejętności i od adaptacji do nowych technik produkcji i procedur. Oprócz inwestycji w kapitał ludzki, jakość pracy może się zmienić jako rezultat fizycznego starzenia się ludności i akumulacji doświadczenia. Badania pokazują, że dla większości pracowników wydajność osiąga szczyt po 50-tym roku życia, a czasami nawet po 60-tym, a potem bardzo wolno spada.

## **4. *Presja wywierana na stabilność finansową systemów emerytalnych***

Według szacunków OECD wydatki emerytalne krajów członkowskich w pierwszej połowie XXI wieku wzrosną średnio o prawie 4% ich PKB, a w niektórych przypadkach (Hiszpania) nawet o 8% PKB<sup>10</sup>. Istnieje ryzyko, że osoby obecnie pracujące i opłacające składki na ubezpieczenie emerytalne mogą w przyszłości otrzymać świadczenia dużo mniejsze od przewidywanych.

Obok presji demograficznej dodatkowym obciążeniem i zagrożeniem dla istniejących systemów emerytalnych są także rozpowszechnione

---

<sup>10</sup> Ibidem, s.25.

w wielu krajach od początku lat siedemdziesiątych rozmaite programy wcześniejszych emerytur i innych form pomocy materialnej umożliwiające, a czasami wręcz zachęcające do wcześniejszego przechodzenia w stan bierności zawodowej. Osiągane w ten sposób zmniejszanie podaży pracy osób w wieku przedemerytalnym (55–64) służyć miało przede wszystkim redukowaniu bezrobocia. Ze względu na mniejszy stopień adaptacji do zmieniającego się popytu na pracę, głównie pod względem kwalifikacyjnym, osoby te były i nadal są szczególnie podatne na utratę pracy i zasiłenie szeregu bezrobotnych. W efekcie, od początku lat siedemdziesiątych faktyczny wiek emerytalny, a więc taki, w którym rzeczywiście dochodzi do opuszczenia rynku pracy, ulegał ciągłemu obniżaniu. To powodowało skracanie czasu poświęcanego na pracę i jednocześnie wydłużanie okresu pobierania świadczeń.

#### **1.4. Reformy zwiększające zatrudnienie osób starszych**

Mając na uwadze przedstawione powyżej zagrożenia dla systemów emerytalnych wiele państw OECD zainicjowało w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych kompleksowe reformy mające na celu odwrócenie tendencji zmniejszania aktywności zawodowej osób starszych (55+). Główną drogą do realizacji powyższego celu było takie przekształcenie istniejących systemów emerytalno-rentowych, podatkowych oraz pozostałych systemów pomocy socjalnej, ażeby wyeliminować z nich wszelkie zachęty finansowe skłaniające do wcześniejszego odchodzenia z rynku pracy. Docelowo systemy te powinny zawierać jak najwięcej mechanizmów motywujących osoby starsze do przedłużania swojej aktywności zawodowej. Spodziewanym efektem tych reform jest wydłużenie okresu opłacania składek oraz zmniejszenie zobowiązań finansowych z tytułu wypłacanych świadczeń<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> W. Wojciechowski, *Starzenie się społeczeństw i aktywność zawodowa osób powyżej 55 roku życia w krajach OECD. Analiza czynników kształtujących podaż i popyt na pracę osób starszych. Przykłady udanych reform zwiększających zatrudnienie*, Materiały Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, s. 3.

W 1998 r. OECD przygotowała listę szczegółowych działań nakierowanych na zwiększenie aktywności zawodowej osób starszych:<sup>12</sup>

- zwiększenie długości opłacania składek niezbędnych do uzyskania prawa do otrzymywania emerytury w pełnej wysokości;
- ściśle powiązanie całkowitej wysokości składek odprowadzonych w czasie aktywności zawodowej z wysokością przyszłych świadczeń;
- zwiększanie wysokości przyszłej emerytury z każdym przepracowanym rokiem;
- zniesienie konieczności całkowitej rezygnacji z pracy w momencie rozpoczęcia pobierania emerytury;
- jednorazowe lub sukcesywne podwyższenie standardowego wieku emerytalnego oraz minimalnego wieku uprawniającego do skorzystania z wcześniejszej emerytury;
- zapewnienie tzw. neutralności aktuarialnej systemów emerytalnych, polegającej na zmniejszeniu lub podwyższeniu wysokości wypłacanych świadczeń emerytalnych w zależności od odpowiednio wcześniejszego lub późniejszego przejścia na emeryturę;
- zrównanie preferencyjnych, niższych limitów wieku emerytalnego (charakterystycznych dla pewnych grup zawodowych) ze standardowym wiekiem emerytalnym;
- wyeliminowanie programów, które zachęcają do wcześniejszych emerytur podyktowanych względami rynkowymi (np. niedopasowanie kwalifikacyjne);
- uniemożliwienie wykorzystania świadczeń rentowych, zasiłków dla bezrobotnych oraz innych świadczeń socjalnych jako alternatywnych form dezaktywizacji zawodowej.

Powyższe zalecenia sugerują, że niezbędnym, choć niekoniecznie wystarczającym, warunkiem osiągnięcia sukcesu w wydłużaniu aktywności zawodowej jest przeprowadzenie kompleksowych reform obejmujących

---

<sup>12</sup> *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, OECD 1998.

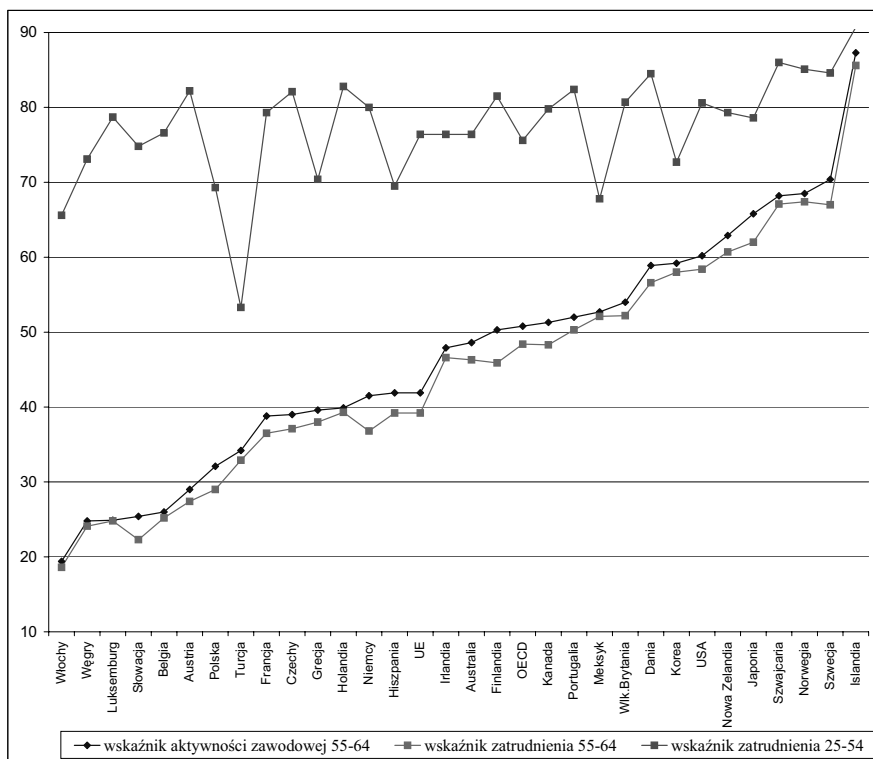
wszystkie aspekty i motywy odchodzenia oraz pozostawiania na rynku pracy. Trudno wskazać, które z wymienionych obszarów są najważniejsze, ponieważ zależy to od sytuacji panującej w konkretnym kraju, a w szczególności od tego, gdzie występują nadużycia. Samo zwiększenie aktywności zawodowej osób starszych nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów związanych ze starzeniem się ludności, zwłaszcza związanych z zapewnieniem stabilności finansowej państwowych systemów emerytalnych. Z tego względu niezwykle istotną sprawą jest stworzenie, a następnie rozwinięcie prywatnych funduszy emerytalnych, które stanowiłyby dodatkowe źródło dochodów przyszłych emerytów. To pozwoliłoby ograniczyć wydatki publicznych systemów emerytalnych na przykład jedynie do poziomu gwarantującego minimum socjalne. Sukcesywne zwiększanie roli prywatnych funduszy ma dodatkowo tę zaletę, że każdy ubezpieczony może sam ocenić czy posiada wystarczające zabezpieczenie finansowe, ażeby zrezygnować z dalszej pracy zawodowej. Taki system jest bardziej motywujący i jednocześnie wymaga większej odpowiedzialności. Wydłużanie aktywności zawodowej stanowi sposób na zwiększenie potencjalnej podaży pracy. Nie można jednak zapominać o głównych motywach dezaktywacji zawodowej, czyli eliminacji z rynku pracy osób, które w przeciwnym razie stałyby się najprawdopodobniej bezrobotne. Z tego względu planowane reformy powinny z identyczną siłą koncentrować się na zwiększaniu podaży jak i popytu na pracę, którą są w stanie zaoferować osoby starsze.

W krajach OECD poziom zatrudnienia wśród osób w wieku od 55–64 lat właściwie ściśle pokrywa się z poziomem aktywności zawodowej (por. Rysunek 9.). Powyższe zjawisko można próbować tłumaczyć na dwa sposoby. Z jednej strony można przypuszczać, że poziom zatrudnienia jest zmienną, do której następnie dopasowuje się poziom aktywności zawodowej w taki sposób, ażeby wyeliminować wysoką stopę bezrobocia. W tym przypadku głównym czynnikiem określającym poziom zatrudnienia osób starszych byłoby ich dopasowanie kwalifikacyjne do istniejącego popytu. W sytuacji nie spełniania niezbędnych wymagań, osoby te decydowałyby się na całkowite odejście z rynku pracy, a nie na pozostawanie na zasiłku dla bezrobotnych. Z drugiej strony można domniemywać, że to poziom aktyw-



ności zawodowej jest determinantą, od której zależy poziom zatrudnienia. Zakładając prawdziwość tej hipotezy, podstawową rolę w kształtowaniu się poziomu zatrudnienia odgrywają wszelkie uwarunkowania instytucjonalne motywujące do wydłużonej aktywności zawodowej<sup>13</sup>.

Rysunek 7. Aktywność zawodowa i wskaźnik zatrudnienia osób w wieku od 55–64 lat oraz wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 25–54 lata w krajach OECD w 2001 r.



Źródło: Employment Outlook 2002, OECD, s. 32.

<sup>13</sup> W. Wojciechowski, *Starzenie się społeczeństw...*, op.cit, s.5-7.

Wśród krajów OECD można wskazać przykłady państw, w których wskaźnik zatrudnienia osób w wieku od 55–64 lat jest bardzo wysoki (Rysunek 7). Do takich należą przede wszystkim Islandia (85,6%) i kraje skandynawskie: Norwegia (67,4%), Szwecja (67%) oraz kraje nie będące członkami UE: Szwajcaria (67,1%), Japonia (62%), Nowa Zelandia (60,7%), USA (58,4%). Wśród państw o najniższym poziomie wskaźnika zatrudnienia pierwsze miejsca zajmują Włochy (18,6%), a następnie Słowacja (22,3%), Węgry (24,1%) i Luksemburg (24,8%).

W połowie lat dziewięćdziesiątych zeszłego stulecia wiele państw OECD podjęło wysiłek reform mających na celu podwyższenie wskaźnika zatrudnienia osób starszych, które wielokrotnie były jednocześnie częścią szerszych programów służących generalnej poprawie sytuacji na rynku pracy. Zwiększenie ogólnego popytu na pracę oznacza zazwyczaj wzrost zatrudnienia we wszystkich grupach wieku, w tym także wśród osób starszych. Aby dokonać oceny efektów polityki prozatrudnieniowej skierowanej w szczególności do osób powyżej 55 roku życia i wskazać przykłady państw, w których przedsięwzięte w ostatnich latach działania okazały się najbardziej efektywne, możemy posłużyć się następującymi kryteriami:

- wybrać kraje, w których nastąpił największy wzrost poziomu wskaźnika zatrudnienia osób starszych;
- porównać zmiany w poziomie wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55–64 oraz 25–54, a następnie wybrać te kraje, w których różnica pomiędzy nimi jest największa.

Ograniczając się jedynie do pierwszego kryterium możemy wskazać kraje, którym w latach 1995–2001 udało się najbardziej podwyższyć wskaźnik zatrudnienia osób w wieku od 55–64 lat: Finlandię (+12,2%), Nową Zelandię (+10,3%), Holandię (+9,9%), Irlandię (+7,4%) oraz Hiszpanię (+7,1%). Trzeba mieć jednak świadomość, że przyczyny zaobserwowanych wzrostów nie są w tych krajach identyczne. W Hiszpanii i Irlandii wzrost poziomu zatrudnienia osób starszych wynikał głównie z ogólnej

poprawy zatrudnienia, natomiast w pozostałych z wymienionych państw wzrost ten znacznie przewyższał poprawę zaobserwowaną wśród osób w wieku od 25–54 lat.

Aby dokonać oceny wpływu reform, które koncentrują się wyłącznie na wzroście zatrudnienia osób starszych musimy posłużyć się drugim z wymienionych kryteriów. W ten sposób jesteśmy w stanie wyłonić kraje, w których wzrost zatrudnienia osób starszych był ponadproporcjonalny w stosunku do wzrostu zatrudnienia osób młodszych. Nowa Zelandia (+8,5%) i Finlandia (+5,8%) stanowią przykłady krajów, w których różnica pomiędzy zmianami w poziomie analizowanych wskaźników jest największa, co pozwala stwierdzić, że wprowadzone tam reformy były szczególnie efektywne. W grupie tych państw są także Węgry (+4,6%), Dania (+4,5%) oraz Australia (+4,4%)<sup>14</sup>.

Analizując doświadczenia krajów, które charakteryzują się najwyższym wskaźnikiem zatrudnienia osób w wieku od 55–64 lat oraz tych, którym w ciągu ostatnich lat najbardziej udało się podwyższyć ten wskaźnik nasuwają się następujące wnioski<sup>15</sup>:

- poziom zatrudnienia osób starszych zależy przede wszystkim od uwarunkowań instytucjonalnych, które mogą umożliwiać i zachęcać do wcześniejszego odchodzenia z rynku pracy albo wręcz odwrotnie – motywować do jak najdłuższego okresu aktywności zawodowej;
- w wielu przypadkach główną przyczyną niskiego poziomu zatrudnienia osób starszych jest nadużywanie przez nie systemu zasiłków dla bezrobotnych, wcześniejszych emerytur oraz rent chorobowych; zaostrenie

---

<sup>14</sup> Choć wielkość różnicy jest największa w Czechach, to wynika ona przede wszystkim z dużego spadku wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 25–64, a nie ze wzrostu wśród osób w wieku 55–64 i dlatego Czechy nie mogą być traktowane jako przykład efektywnej polityki prozatrudnieniowej osób starszych. Z drugiej strony, poprawa wskaźnika zatrudnienia osób starszych przy tak dużym spadku zatrudnienia osób młodych świadczy o dużej stabilności miejsc pracy tych pierwszych.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 20–21.

warunków korzystania z powyższych form pomocy społecznej prowadzi do ograniczenia liczby beneficjentów i zwiększenia zatrudnienia;

- w krajach o najwyższym poziomie zatrudnienia osób starszych opłaca się pracować nawet po przekroczeniu wieku emerytalnego, a także podejmować ryzyko znalezienia pracy. Koszt zachęt finansowych, motywujących do wydłużania aktywności zawodowej jest z pewnością niższy od kosztów związanych z utrzymywaniem bierności zawodowej;
- najlepszą motywacją do poszukiwania i podejmowania pracy przez osoby starsze (i nie tylko) jest system, w którym każdy jest sam odpowiedzialny za zgromadzenie odpowiednich oszczędności, niezbędnych do życia na emeryturze. Rola państwa jest w takim przypadku ograniczona jedynie do zapewnienia pełnego minimum socjalnego;
- system emerytalny oraz prawo pracy powinny umożliwiać łączenie pracy, także w niepełnym wymiarze czasu, z chociażby częściowym pobieraniem świadczeń emerytalnych. W ten sposób proces dezaktywizacji zawodowej staje się bardziej elastyczny i może być kształtowany indywidualnie;
- dużą rolę w zwiększaniu zatrudnienia osób starszych odgrywają szkolenia zawodowe dla dorosłych, dzięki którym mogą oni dostosować swoje umiejętności i kwalifikacje do zmieniającego się popytu na pracę.

### **Bibliografia:**

1. Dang T. in., *Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-related Spending*, OECD Economics Department Working Paper No. 305., 2001.
2. *Employment Outlook 2002*, OECD.
3. *European Social Statistics, Demography*, Office for Official Publications of the European Communities, Luksemburg 2002.
4. Kotowska I.E., *Older workers in the labour market and retirement policies*, [w:] R. Palomba, I.E. Kotowska, *The economically active population in Europe*, Population Studies no. 40, Council of Europe Publications, 2003.
5. *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, OECD 1998.
6. Maskova M., *Demography of ageing: similarities and differences between countries* [w:] D. Avramov, M. Maskova, *Active ageing in Europe*, Council of Europe Publishing, Population Studies, No. 41, Volume 1, September 2003, s. 32–33.
7. Orzechowska E., Migracja zastępcza – sposób przeciwdziałania starzeniu się i ubytkowi zasobów pracy w Unii Europejskiej? *Studia Demograficzne* 2/142, 2002.
8. Orzechowska E., Replacement Migration as a Policy Response to Ageing and Declining Labour Markets of the European Union, United Nations Population Fund, 2002.
9. *Recent Demographic Developments in Europe*, 2001, Rada Europy, 2001.
10. *The new EU of 25 compared to EU15*, Eurostat News release, marzec 2004.
11. Wojciechowski W., *Starzenie się społeczeństw i aktywność zawodowa osób powyżej 55 roku życia w krajach OECD. Analiza czynników kształtujących podaż i popyt na pracę osób starszych. Przykłady udanych reform zwiększających zatrudnienie*, Materiały Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.

*Ewelina Szczech-Pietkiewicz*

Departament Rynku Pracy

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

## **Zintegrowane Wytyczne na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia**

### **1. Czym jest Strategia Lizbońska?**

Strategia Lizbońska została przyjęta przez Radę Europejską obradującą 23–24 marca 2000 r. w Lizbonie. Strategia stawia za cel stworzenie z Unii Europejskiej do roku 2010 „najbardziej konkurencyjnej opartej na wiedzy gospodarki w świecie, zdolnej do utrzymania stabilnego wzrostu gospodarczego, stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz zachowania spójności społecznej”<sup>1</sup>.

Działania zaplanowane w Strategii Lizbońskiej w obszarze zatrudnienia są kontynuacją rozpoczętego w 1997 roku procesu luksemburskiego, którego celem była koordynacja narodowych polityk zatrudnienia i wypracowanie europejskiej strategii zatrudnienia. Zarówno Strategia Lizbońska, jak i proces luksemburski były efektem obserwacji europejskiego rynku pracy i panujących na nim tendencji. Obserwacja ta wskazała na stale pogłębiający się problem wysokiej stopy bezrobocia w Unii Europejskiej oraz prawdopodobieństwo negatywnych zmian w tej dziedzinie w związku z planowanym rozszerzeniem UE o kolejne 10 państw, zachodzącymi procesami demograficznymi oraz procesem globalizacji gospodarki.

---

<sup>1</sup> Posiedzenie Rady Europejskiej w Lizbonie. Wnioski Prezydencji, Lizbona 23 i 24 marca 2000.

Unia Europejska zanotowała w okresie 1997–2000 pewne sukcesy w poprawianiu sytuacji na rynku pracy, głównie poprzez zwiększenie zaangażowania instytucji wspólnotowych w politykę rynku pracy. W zakresie zmniejszania liczby bezrobotnych, działania podjęte w ramach procesu luksemburskiego przyniosły jednak ograniczony skutek. Wynikiem tej sytuacji był wyższy priorytet polityki zatrudnienia, którą uznano za jedną z najważniejszych polityk Unii Europejskiej. W związku z tym, reformy związane z rynkiem pracy zajęły w Strategii Lizbońskiej eksponowane miejsce.

Działania zaprojektowane w Strategii Lizbońskiej w ramach reformy rynku pracy zostały podzielone na dwie grupy: pierwsza, zatytułowana „Edukacja i kształcenie – aby żyć i pracować w społeczeństwie opartym na wiedzy”, druga – „Więcej lepszych miejsc pracy w Europie: rozwój aktywnej polityki zatrudnienia”. Rada Europejska w Strategii Lizbońskiej wskazała cel działań podejmowanych w ramach reformy rynków pracy, jakim jest uzyskanie wzrostu wskaźnika zatrudnienia z 61% (średnio dla UE-15 w roku 2000), do 70% w roku 2010 oraz dla kobiet z 51% do 60%. Rada Europejska obradująca w Sztokholmie w 2001 r. ustanowiła przejściowe cele dotyczące stopy zatrudnienia w Unii Europejskiej. Zgodnie z nimi w styczniu 2005 r. ogólny wskaźnik zatrudnienia powinien wynieść 67%, a w przypadku kobiet 57%. Docelowy poziom zatrudnienia dla osób w wieku 55–64 lata powinien wynieść 50% w roku 2010<sup>2</sup>.

## 2. Przegląd śródkresowy Strategii Lizbońskiej

Po upływie połowy okresu realizacji Strategii Lizbońskiej, Rada Europejska na szczycie 22 i 23 marca 2005 r. w Brukseli dokonała śródkresowego przeglądu, podsumowując wyniki reform wprowadzanych przez kraje członkowskie. Dokonując analizy Strategii Lizbońskiej, przywódcy krajów członkowskich UE wezwali do skoncentrowania się na dwóch priorytetach: zwiększaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Za podstawowe środki w celu podniesienia międzynarodowej konkurencyjności regionu uznali

---

<sup>2</sup> *Presidency Conclusions. Stockholm European Council, 23–24 marca 2001 r.*

innowacyjność i prace badawczo-rozwojowe oraz zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej Unii Europejskiej. Rada Europejska przypominała też o ważnej roli, jaką w procesie realizacji Strategii Lizbońskiej mają ogrywać partnerzy społeczni oraz małe i średnie przedsiębiorstwa. Zaproponowano też reformę metody implementacji Strategii oraz możliwość wyznaczenia przez rządy krajów członkowskich koordynatora ds. Strategii Lizbońskiej.

Nowy start Strategii Lizbońskiej wskazał na wzrost i zatrudnienie, jako najważniejsze z priorytetów przyjętych wcześniej przez Radę Europejską. Aby tę zmianę nacisków w agendzie uczynić możliwie najbardziej efektywną, Rada zdecydowała, iż należy zwiększyć spójność istniejących już mechanizmów i zaproponowała nową formę zarządzania Strategią. Komisja, zgodnie ze wskazówkami Rady, przygotowała nowe Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej (*Broad Economic Policy Guidelines*) oraz wytyczne w zakresie zatrudnienia (*Employment Guidelines*). Dwa dokumenty zostały połączone w jeden, aby umożliwić przejrzystą prezentację strategii rozwoju UE i wyzwń natury mikroekonomicznej, makroekonomicznej i w dziedzinie zatrudnienia oraz uzyskać możliwie największe efekty synergii przy ich wdrażaniu.

Po przyjęciu przez Radę Europejską w średniookresowym przeglądzie Strategii Lizbońskiej nowego spojrzenia na dalszy rozwój gospodarczy obszaru Unii Europejskiej, Komisja Europejska przedstawiła w kwietniu 2005 r. „Zintegrowane wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia (2005–2008)”, przyjęte ostatecznie przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 16–17 czerwca 2005 r. w Brukseli (10255/05)<sup>3</sup>. Wytyczne te są rekomendacjami Komisji na temat polityk ekonomicznych krajów członkowskich Unii Europejskiej, zgodnych z Art. 99 Traktatu WE oraz propozycją wytycznych w dziedzinie strategii zatrudnienia w myśl Art. 128 TWE. Za główny problem wewnętrzny rynku Unii Europejskiej w świetle realizacji Strategii Lizbońskiej, Komisja Europejska uznała starzenie się społeczeństwa europejskiego, zaś kwestię, która wymaga szczególnego zainteresowania w kontekście międzynarodowym – integrację nowych regionów do globalnej gospodarki (m.in. raptowny i szybki rozwój gospodarczy Azji Południowo-Wschodniej).

---

<sup>3</sup> *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005–2008)*, Komisja Europejska, COM(2005) 141 final, Bruksela 12.04.2005.



W wytycznych Komisja Europejska kładzie duży nacisk na wykorzystanie wszystkich możliwości wzrostu produktywności pracy i tempa wzrostu gospodarczego, co jest zgodne z przyjętymi po przeglądzie średniookresowym priorytetami realizacji Strategii Lizbońskiej. Źródłami wzrostu gospodarczego powinny być: dokończenie procesu tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego, promocja uczciwej konkurencji, budowa klimatu sprzyjającego przedsiębiorczości, rozwój infrastruktury i elastyczny rynek pracy.

Wytyczne Komisji Europejskiej przewidują również tworzenie krajowych programów reform. Mają one zawierać plan działań, które kraj członkowski zamierza przedsięwziąć w celu wspierania wzrostu i zatrudniania. Jest to również, obok priorytetów agendy lizbońskiej, nowy element strategii wprowadzony po przeglądzie śródkresowym.

Narodowy wymiar strategii ma sprzyjać lepszemu dopasowaniu działań do problemów i możliwości poszczególnych gospodarek. Programy narodowe mają być efektem debaty przeprowadzonej na poziomie każdego kraju, z udziałem parlamentów i partnerów społecznych. Krajowe programy reform obejmą okres trzech lat, aby zapewnić stabilność i spójność działań. Komisja Europejska stwierdziła, iż plany te powinny integrować wszystkie istniejące dotychczas narodowe raporty i plany odnoszące się do Strategii Lizbońskiej. Dotyczy to także raportów o zatrudnieniu, tzw. raportów „Cardiff” oraz raportów o realizacji reform sektorowych (objętych metodą koordynacji) i innych planów gospodarczych. Programy winny zawierać również plany wydatkowania środków z funduszy strukturalnych i spójności. Corocznie jesienią, kraje członkowskie będą zdawać raporty z implementacji krajowych programów reform.

### **3. Charakterystyka Zintegrowanych Wytycznych na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia**

Zintegrowany Pakiet Wytycznych na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia zawiera następujące zapisy:

***Wytyczne makroekonomiczne:***

1. Zapewnianie stabilności gospodarczej dla trwałego wzrostu.
2. Ochrona równowagi gospodarczej i fiskalnej, zasadniczego warunku do stworzenia większej liczby miejsc pracy.
3. Promowanie efektywnej alokacji zasobów zorientowanej na wzrost i zatrudnienie.
4. Zapewnienie, aby wzrost płac stał się czynnikiem równowagi makroekonomicznej i wzrostu.
5. Zwiększanie spójności między politykami makroekonomicznymi, strukturalnymi i politykami dotyczącymi zatrudnienia.
6. Przyczynianie się do dynamicznego i prawidłowego funkcjonowania UGW.

***Wytyczne mikroekonomiczne:***

7. Zwiększanie i poprawa inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju, w szczególności w sektorze prywatnym, mając na uwadze utworzenie europejskiej przestrzeni wiedzy.
8. Ułatwianie innowacji pod każdą postacią.
9. Ułatwianie rozpowszechniania i efektywnego użytkowania technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) i budowa w pełni globalnego społeczeństwa informacyjnego.
10. Wzmacnianie przewagi konkurencyjnej bazy przemysłowej.
11. Wspieranie zrównoważonego wykorzystania zasobów i wzmocnienie efektu synergii pomiędzy ochroną środowiska i wzrostem.
12. Rozwój i pogłębienie rynku wewnętrznego.
13. Zapewnienie otwarcia i konkurencyjności rynków w Europie i poza nią, zbieranie owoców globalizacji.
14. Stworzenie bardziej konkurencyjnego otoczenia dla przedsiębiorstw i promowanie prywatnej inicjatywy poprzez poprawę przepisów.
15. Promowane kultury pracy w większym stopniu opartej na przedsiębiorczości i stworzenie korzystniejszych warunków dla MŚP.
16. Rozbudowywanie, ulepszanie i łączenie infrastruktury w Europie oraz realizacja priorytetowych projektów transgranicznych.

***Wytyczne w sprawie zatrudnienia:***

17. Wdrażanie polityk zatrudnienia ukierunkowanych na osiągnięcie pełnego zatrudnienia, poprawę jakości i wydajności pracy, a także wzmacnianie spójności społecznej i terytorialnej.
18. Promowanie zatrudnienia zgodnego z cyklem życia człowieka.
19. Tworzenie rynków pracy sprzyjających integracji, zwiększanie atrakcyjności pracy oraz zwiększanie finansowej atrakcyjności pracy dla osób poszukujących zatrudnienia, w tym dla osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i biernych zawodowo.
20. Lepsze dopasowywanie się do potrzeb rynku pracy.
21. Promowanie elastyczności przy równoczesnym zapewnianiu bezpieczeństwa zatrudnienia oraz redukcja segmentacji rynku pracy, z należytym uwzględnieniem roli partnerów społecznych.
22. Zapewnienie rozwoju mechanizmów ustalania płac i kosztów pracy sprzyjającego zatrudnieniu.
23. Zwiększanie i podnoszenie poziomu inwestycji w kapitał ludzki.
24. Dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do nowych potrzeb w zakresie umiejętności.

Wytyczne w zakresie zatrudnienia zostały podzielone na trzy części:

**I. Przyciąganie i utrzymanie większej liczby osób w zatrudnieniu oraz zreformowanie systemu opieki społecznej**

Wytyczna (17) *Wdrażanie polityk zatrudnienia ukierunkowanych na osiągnięcie pełnego zatrudnienia, poprawę jakości i wydajności pracy, a także wzmacnianie spójności społecznej i terytorialnej.*

Polityki zatrudnienia powinny doprowadzić do uzyskania ogólnej stopy zatrudnienia na poziomie 70% oraz dla kobiet – 60% i 50% dla pracowników w wieku 55–64 lata. Zwiększanie zarówno popytu, jak i podaży pracy wpisuje się w cel uatrakcyjnienia rynku pracy dla jego uczestników, zwiększenia wydajności i jakości pracy oraz zmniejszenia liczby ubogich pracujących. Polityki powinny dążyć do zwiększenia inkluzji społecznej,

zmniejszenia rozbieżności w regionalnych stopach zatrudniania, bezrobocia i wydajności pracy, przestrzegać zasad równych szans i przeciwdziałania dyskryminacji. Oprócz wskaźników ilościowych, wytyczne wskazują również na czynniki jakościowe, jak podnoszenie wydajności i jakości pracy, które są konieczne przy budowaniu gospodarki opartej na wiedzy.

Wytyczna (18) ***Promowanie zatrudnienia zgodnego z cyklem życia człowieka.***

Wraz ze spodziewanym spadkiem wielkości populacji w wieku produkcyjnym, niezwykle ważne staje się zagadnienie zatrudnienia w aspekcie cyklu życia człowieka. Na szczególną uwagę zasługują problemy różnic w zatrudnieniu między kobietami i mężczyznami oraz niskie stopy zatrudnienia wśród najstarszych i najmłodszych pracowników. W zakresie problemu bezrobocia osób z grupy wiekowej 19–24 lata, znaczącym wkładem w promowanie kształcenia ustawicznego będzie realizacja Europejskiego Paktu ws. Młodzieży (*European Youth Pact*). Zaleca się również promowanie aktywnego starzenia się oraz reformowanie systemów zabezpieczeń społecznych. Ważną kwestią jest też godzenie życia zawodowego z prywatnym, w czym pomóc może organizacja opieki nad dziećmi i innymi osobami zależnymi od pracownika.

Wytyczna (18) jest związana z wytyczną (2) – ***Ochrona równowagi gospodarczej i fiskalnej, zasadniczego warunku do stworzenia większej liczby miejsc pracy.***

Wytyczna (19) ***Tworzenie rynków pracy sprzyjających integracji, zwiększanie atrakcyjności pracy oraz zwiększanie finansowej atrakcyjności pracy dla osób poszukujących zatrudnienia, w tym dla osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i biernych zawodowo.***

Kluczowe dla walki z wykluczeniem społecznym jest zagwarantowanie dostępności do zatrudnienia osobom poszukującym pracy, zapobieganie bezrobociu oraz zapewnienie kontaktu z rynkiem pracy osobom bezrobotnym. Wymaga to wprowadzenia form pomocy w efektywnym poszukiwaniu pracy, łatwego dostępu do szkoleń, jak również motywacji do pracy poprzez zagwarantowanie płac na poziomie likwidującym z jednej strony ubóstwo, z drugiej – pułapkę bierności. Ze szczególną uwagą należy podchodzić do

problemu promocji inkluzji wśród osób znajdujących się w niekorzystnym położeniu oraz nisko wykwalifikowanych, walki z dyskryminacją niepełnosprawnych, imigrantów i innych mniejszości na rynku pracy.

Aktywne formy rynku pracy powinny zawierać środki umożliwiające wczesną identyfikację potrzeb, pomoc w poszukiwaniu pracy i zindywidualizowane plany działania. Celowi zwiększania atrakcyjności pracy służyć ma także przeprowadzanie okresowych przeglądów systemów podatkowych pod kątem bodźców i barier dla rynku pracy, szczególnie redukcja wysokich krańcowych efektywnych stóp podatkowych.

Takie zdefiniowanie zadań niesie za sobą znaczące skutki w zakresie systemu instytucjonalnej obsługi rynku pracy w Polsce. Działania publicznych służb zatrudnienia powinny być, zgodnie z wytyczną, skierowane na zapewnienie zindywidualizowanej pomocy w poszukiwaniu pracy poprzez zapewnienie skutecznego pośrednictwa pracy, poradnictwa oraz pomocy w podejmowaniu szkoleń.

Wytyczna (20) *Lepsze dopasowywanie się do potrzeb rynku pracy.*

Zwiększanie jakości i ilości pracy wiąże się z podnoszeniem poziomu infrastruktury rynku pracy na poziomie narodowym i unijnym, w tym sieci EURES, w celu wczesnego przewidywania i szybkiego odpowiadania na pojawiające się niedopasowanie po stronie popytowej i podażowej rynku. Instytucje rynku pracy, zwłaszcza służby zatrudnienia, powinny być wzmocnione i zreformowane, w tym także w aspekcie zapewnienia dostępu do informacji o możliwościach zatrudnienia i szkoleniach na poziomie narodowym i UE. Lepsze dopasowanie do zmian na rynku pracy musi być również wsparte zniesieniem barier w geograficznej mobilności pracowników. W tym kontekście, kraje członkowskie powinny również zwrócić uwagę na imigrację z krajów trzecich.

Wytyczna ta kładzie duży nacisk na poprawę jakości publicznych służb zatrudnienia w takim kierunku, aby były one zdolne do szybkiego i elastycznego reagowania na zmiany zachodzące na rynku pracy. Ponadto zgodnie z wytyczną, kraje członkowskie UE powinny także zwrócić uwagę na odpowiednie wzmocnienie instytucji rynku pracy, umożliwiając im tym samym wywiązywanie się z nakładanych ambitnych zadań.

Wytyczna ta jest również związana z wytyczną (12) – *Rozwój i pogłębienie rynku wewnętrznego*.

## **II. Zwiększenie zdolności przystosowywania się pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy**

Wytyczna (21) *Promowanie elastyczności przy równoczesnym zapewnianiu bezpieczeństwa zatrudnienia oraz redukcjonowanie segmentacji rynku pracy, z należyтым uwzględnieniem roli partnerów społecznych*.

Zmiany strukturalne na rynku pracy, związane z procesem globalizacji – otwieranie się rynków i wprowadzanie nowych technologii, jakkolwiek korzystne z punktu widzenia osiągania celów wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, wymuszają potrzebę szybkiej adaptacji zarówno na pracownikach, jak i na przedsiębiorstwach. Główne czynniki podlegające zmianom, dotyczą – oprócz technologii – popytu na usługi i dobra, podwyższania jakości pracy oraz zmian demograficznych oddziałujących na podaż pracy. Z kolei pracownicy muszą być przygotowani na zróżnicowanie form i organizacji pracy, ustawiczne kształcenie, wykorzystanie nowoczesnych technologii i mobilność.

Elastyczność pracy powinna być promowana poprzez: ustawodawstwo zaadaptowane do zmian na rynku pracy; wspieranie zmian statusu zatrudnionego (szkolenia, samozatrudnienie, mobilność); promocję innowacyjnych form organizacji pracy (zwiększenie bezpieczeństwa pracy, elastyczne podejście do czasu pracy), przy jednoczesnym zwiększaniu jakości i produktywności pracy, lepsze wykorzystanie nowoczesnych technologii; działania mające na celu przekształcenie pracy w szarej strefie na legalne zatrudnienie.

Pojawianie się i wprowadzanie nowoczesnych technologii, jest jednym z wyzwań stojących przed gospodarką europejską. W efektywnym wykorzystaniu technologii i przełożenia ich na realny wzrost gospodarczy, niezbędna jest odpowiednia jakość zasobów pracy. Dla polityki zatrudnienia istotna jest więc nie tylko liczebność pracującej populacji, ale także poziom jej kwalifikacji, mobilności i elastyczności, co jest gwarantem właściwego wykorzystania bodźca w postaci nowoczesnych technologii.

Wytyczna (21) ma również swoje odzwierciedlenie w wytycznej (5) – ***Zwiększanie spójności między politykami makroekonomicznymi, strukturalnymi i politykami dotyczącymi zatrudnienia.***

Wytyczna (22) ***Zapewnienie sprzyjającego zatrudnieniu rozwoju kosztów pracy i mechanizmów ustalania płac.***

Tworzenie miejsc pracy wiąże się również z odpowiednim rozwojem systemu płac – dostosowanym do zmian produktywności pracy, cyklu gospodarczego oraz sytuacji na rynku pracy. Nacisk powinien być kładziony na redukcję pozapłacowych kosztów pracy oraz klina podatkowego, zwłaszcza w stosunku do pracy nisko płatnej.

Wytyczna (22) jest powiązana z wytyczną (4) – ***Zapewnienie, aby wzrost płac stał się czynnikiem równowagi makroekonomicznej i wzrostu.***

### **III. Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i umiejętności**

Wytyczna (23) ***Zwiększanie i podnoszenie poziomu inwestycji w kapitał ludzki.***

W sytuacji dużego niedopasowania kwalifikacji do potrzeb rynku pracy, problemów wejścia na rynek pracy lub utrzymania się na nim, inwestycje w kapitał ludzki są niezwykle istotne. Zarówno inwestycje w kapitał ludzki, jak i nacisk na kształcenie ustawiczne przyczynią się do zwiększenia produktywności pracy i lepszego dostępu do rynku pracy. Kraje członkowskie UE są zobowiązane do przygotowania strategii kształcenia ustawicznego do roku 2006.

Znaczný wzrost inwestycji prywatnych i publicznych w kapitał ludzki może być osiągnięty jedynie przy sprawiedliwym podziale kosztów pomiędzy wszystkie strony. Kraje członkowskie powinny lepiej wykorzystać też środki z funduszy strukturalnych oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Zalecane działania w dziedzinie inwestycji w kapitał ludzki to: stworzenie strategii kształcenia ustawicznego, łączenie ich z odpowiednimi bodźcami i mechanizmami podziału kosztów pomiędzy przedsiębiorstwa, instytucje państwowe i osoby prywatne, ze szczególnym uwzględnieniem

zmniejszenia liczby uczniów przedwcześnie opuszczających szkoły; zwiększenie dostępności do kształcenia zawodowego, średniego i wyższego, włącznie ze szkoleniem z zakresu przedsiębiorczości; nacisk na uczestnictwo w szkoleniach i doksztalcanie przez całe życie, zwłaszcza dla nisko wykwalifikowanych i starszych pracowników.

Wytyczna (23) jest również związana z wytyczną (7) – ***Zwiększanie i poprawa inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju, w szczególności w sektorze prywatnym, mając na uwadze utworzenie europejskiej przestrzeni wiedzy.***

Wytyczna (24) ***Dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do nowych potrzeb w zakresie umiejętności.***

Stawianie ambitnych celów i zwiększanie inwestycji w stosunku do uczestników rynku pracy nie jest działaniem wystarczającym. W celu zapewnienia dopasowania podaży na rynku pracy do popytu, system kształcenia powinien mieć zdolność szybkiego dostosowywania się do gospodarki opartej na wiedzy. W tym celu można wykorzystać technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT) oraz zwiększyć mobilność pracowników. W związku z tym należy znieść istniejące bariery swobodnego przemieszczania się, zwłaszcza te związane z uznawalnością wykształcenia i kwalifikacji zawodowych.

Dostosowywanie systemów edukacji i szkoleń do nowych wymagań kompetencyjnych wymaga: lepszej identyfikacji potrzeb w zakresie kompetencji oraz prognozowania przyszłych wymagań; zwiększania podaży instrumentów edukacji i szkoleń; rozwijania systemów wzajemnej uznawalności kwalifikacji; zapewniania atrakcyjności, otwarcia i wysokich standardów systemów edukacji i szkoleń.

#### **4. Krajowy program reform na lata 2005–2008**

Krajowe programy reform na lata 2005–2008 są narodowymi planami implementacji zintegrowanych wytycznych oraz osiągnięcia celów Strategii Lizbońskiej. Tworzone są według określonego wzoru, w celu zapewnienia ich spójności i porównywalności. Powinny też one odwzorowywać, zarów-



no merytoryczną treść wytycznych, jak i wskazówki dotyczące struktury i zawartości programów<sup>4</sup>. Dokumenty te mają rozpoczynać się wstępem, gdzie znajdzie się ogólny kontekst polityczny i społeczno-ekonomiczny. W tej części dokumentu, kraje członkowskie – na podstawie analizy zintegrowanych wytycznych – powinny wskazać priorytety działań na poziomie narodowym. Wybór priorytetów należy także oprzeć o analizę rekomendacji Komisji dla danego kraju (w przypadku obszaru polityki rynku pracy są to rekomendacje w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia). Kraje członkowskie są również zobligowane do wskazania partnerów społecznych biorących udział w realizacji krajowego programu reform. Zasadnicza część raportu ma zawierać konkretne polityki i działania przewidziane dla każdego obszaru, zdefiniowanego jako priorytetowy. Dla zachowania spójności, działania te mają zachować strukturę zintegrowanych wytycznych, to znaczy, że będą podzielone na część makroekonomiczną, mikroekonomiczną oraz dotyczącą zatrudnienia. Każda część będzie zawierała następujące elementy:

- krótką charakterystykę sytuacji oraz największe wyzwania;
- działania planowane lub podjęte odnośnie do zdefiniowanych wyżej wyzwań, ich cele oraz oczekiwane skutki, zakres czasowy oddziaływania i podział zadań między poszczególne szczeble administracji państwowej;
- charakterystykę źródeł finansowania, z uwzględnieniem funduszy strukturalnych i spójności.

Mimo pozostawienia krajom członkowskim swobody w wyborze priorytetów działania, odstępstwa od wytycznych wspólnotowych w krajowych programach reform powinny być uzasadnione obiektywnymi zjawiskami społeczno-ekonomicznymi występującymi na poziomie narodowym.

Obecnie w Polsce przygotowywany jest, na podstawie Zintegrowanego Pakietu Wytycznych na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia, krajowy program reform na lata 2005–2008, który ma być przedstawiony Komisji Europejskiej razem z podobnymi dokumentami innych krajów członkowskich UE.

---

<sup>4</sup> *Working together for growth and jobs. Next steps in implementing the revised Lisbon strategy*, Commission Staff Working Paper, SEC(2005) 622/2, Bruksela 29.04.2005, s. 3–5.

Działania przedstawione w tym programie finansowane będą ze środków krajowych (publicznych i prywatnych) oraz współfinansowane z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Z uwagi na ramy czasowe dokumentu (lata 2005–2008) współfinansowanie działań odbywać się będzie odpowiednio w ramach realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 oraz Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013.

Duży nacisk w procesie implementacji zintegrowanych wytycznych poprzez programy reform na szczeblu narodowym, Unia Europejska kładzie na zaangażowanie partnerów społecznych. W związku z tym, kolejne projekty polskiego programu reform na lata 2005–2008 są szeroko konsultowane w otwartej debacie publicznej z partnerami społecznymi, środowiskiem naukowym, organizacjami pozarządowymi i in.

*Bartłomiej Piotrowski*

Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych S.A.

## **Restrukturyzacja na rzecz poprawy zatrudnienia – rola Unii Europejskiej**

Komisja Europejska podjęła w 2005 roku niezwykle istotny i palący, nie tylko w skali Polski, ale także skali wspólnotowej, problem. Problem procesów restrukturyzacyjnych zachodzących wewnątrz przedsiębiorstw i sektorów całej Wspólnoty i wszystkich jej państw członkowskich.

Jak ważne jest to zagadnienie pokazują choćby tylko skrótowo przytoczone tutaj dane, i tak we wszystkich krajach członkowskich:

- pomiędzy 5 000 a 15 000 miejsc pracy powstaje (i jest tracone) każdego dnia,
- 10% europejskich przedsiębiorstw powstaje (i upada) każdego roku,
- co trzeci europejski pracownik pracuje w firmie mającej mniej niż 10 lat<sup>1</sup>.

Efektem tego zainteresowania stał się dokument „Restrukturyzacja i zatrudnienie – Antycypacja i towarzyszenie restrukturyzacji na

---

<sup>1</sup> “Restructuring and Employment Forum , Background Document” 23.06.2005 Brussels – [www.europa.eu.int/employment\\_social/events/2005/restructuringforum/background\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/employment_social/events/2005/restructuringforum/background_en.pdf)

<sup>2</sup> “Restructuring and employment. Anticipating and accompanying restructuring in order to develop employment: the role of the European Union” Communication from The Commission 31.03.2005 Brussels – [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2005/apr/com\\_restruct\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2005/apr/com_restruct_en.pdf)

rzecz poprawy zatrudnienia: rola Unii Europejskiej”<sup>3</sup> przygotowany przez Komisję a poświęcony temu zagadnieniu. Powstanie tego dokumentu (i dalsze kroki podejmowane przez Komisję) są elementem polityki „*no-wego startu*” Strategii Lizbońskiej. W ramach tej nowej, zdynamizowanej polityki, Komisja zamierza spowodować podjęcie, zarówno przez agendy Komisji jak i przez poszczególne państwa członkowskie, działań zdecydowanie bardziej energicznych, zmierzających do zrealizowania przewidzianych w Strategii Lizbońskiej celów związanych ze wzrostem zatrudnienia oraz powstawaniem nowych i lepszych miejsc pracy.

W dzisiejszej Europie restrukturyzacja przedsiębiorstw jawi się często jako zagrożenie, zagrożenie dla poziomu zatrudnienia i warunków pracy. Nastawienie takie może powodować (i nader często w praktyce powoduje) rezygnację i opór przed niezbędnymi zmianami i innowacjami. Tymczasem dynamicznie rozwijająca się gospodarka, (jaką pragnie być gospodarka europejska) znajduje się w ciągłym procesie restrukturyzacji. Przedsiębiorcy muszą stale optymalizować swoje inwestycje i strategie rozwoju produkcji, co w tym samym czasie skutkuje zmianami w zarządzaniu i alokacji zasobów ludzkich. Pracownicy powinni móc uczestniczyć w tym procesie zyskując poprzez adaptację do zmian – nowe szanse rozwoju indywidualnego.

Restrukturyzacja w Europie nie jest zjawiskiem nowym, procesy restrukturyzacyjne w gospodarce europejskiej trwają od wielu lat. W ciągu 25 lat (1977–2002) w ramach procesu „deindustrializacji” zniknęło 7 milionów miejsc pracy w przemyśle (równocześnie jednak produkcja przemysłowa wzrosła o 40%), proces zmian w rolnictwie spowodował zmniejszenie zatrudnienia o kolejne 7,5 miliona miejsc pracy. Tylko to, iż w tym samym czasie powstało ponad 44 miliony miejsc pracy w usługach spowodowało jednak, iż efektem netto było powstanie w krajach członkowskich 30 milionów nowych miejsc pracy<sup>3</sup>.

Kolejnym związanym z procesami restrukturyzacji, obok procesu „de-industrializacji” i zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie, zjawiskiem na

---

<sup>3</sup> „Employment in Europe 2004” – [www.europa.eu.int/comm/employment\\_analysis/employ\\_2004.en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_analysis/employ_2004.en.htm)

Europejskim rynku pracy jest jego „tertiaryzacja” tj. wzrost zatrudnienia osób wyżej wykształconych (na poziomie wyższym – „tertiary level”) – jakkolwiek udział osób z wyższym wykształceniem na rynku pracy w UE na poziomie poniżej jednego na czterech zatrudnionych wobec 40% w Japonii i 38% w USA jest nadal niezadowalający<sup>4</sup>.

Interesującym uzupełnieniem powyższych informacji jest porównanie sytuacji na europejskim rynku pracy z sytuacją w USA. Niestety nie jest to porównanie optymistyczne, pokazuje ono utrzymującą się słabość strukturalną europejskich rynków pracy, co najlepiej widać na przykładzie sytuacji panującej w sektorze usług – 41,2% zatrudnionych w UE wobec 54% w USA. Przy czym różnica ta jest najwyższa w przypadku zatrudnienia kobiet i osób starszych, co wskazuje na istnienie dużego potencjału tworzenia nowych miejsc pracy w tym sektorze. Biorąc pod uwagę sektory, różnica w zatrudnieniu pomiędzy UE a USA jest największa w skrajnych przypadkach tj. w sektorach zatrudniających osoby niżej wykwalifikowane i słabo płatne (handel hurtowy i detaliczny, hotele i restauracje oraz catering) i w sektorach zatrudniających osoby o najwyższych kwalifikacjach (i zarobkach) – obsługa biznesu, sektor nieruchomości, służba zdrowia, menadżerowie i prawnicy<sup>5</sup>.

Podjmując próbę bliższego przyjrzenia się zjawiskom będącym motorem zmian we współczesnej gospodarce Komisja zauważa<sup>6</sup>, iż konieczność wdrożenia procesów restrukturyzacyjnych spowodowana jest całym zespołem różnorodnych czynników obejmujących m.in. następujące zjawiska:

- Rozwój jednolitego rynku europejskiego i otwarcie na międzynarodową konkurencję stwarza nowe szanse dla dynamicznego rozwoju przedsiębiorczości stawiając jednak równocześnie nowe wyzwania wymagające kolejnych dostosowań.
- Podobnie innowacje technologiczne również skutkują wzmożeniem procesów restrukturyzacyjnych szczególnie w dziedzinie zmian w zapotrzebowaniu na kwalifikacje pracowników.

---

<sup>4</sup> “OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2005” – <http://oberon.sourceoecd.org/vl=4136127/cl=11/nw=1/rpsv/scoreboard/b04.htm>

<sup>5</sup> „Employment in Europe 2004” op.cit.

<sup>6</sup> “Restructuring and employment ...” op.cit.

- Wdrażanie w zglobalizowanej gospodarce nowych elastycznych form organizacji i zatrudnienia również nie pozostaje bez wpływu na kształtowanie się stosunków pracy i sytuacji pracowników w europejskich przedsiębiorstwach.

Wszystkie te opisane powyżej zjawiska zachodzące we współczesnej gospodarce, obserwowane także z naszej polskiej perspektywy, powodują, iż od procesu ciągłych restrukturyzacji i zmian w niemal wszystkich branżach i przedsiębiorstwach nie ma odwrotu.

Jak zostało już powiedziane powyżej restrukturyzacja przedsiębiorstw jest często równocześnie postrzegana jako zjawisko zdecydowanie negatywne powodujące, jako bezpośredni i szybki efekt, utratę pracy i pogorszenie jej warunków. Jednak restrukturyzacja jest często jedynym możliwym rozwiązaniem stwarzającym realne szanse na przetrwanie i rozwój danego przedsiębiorstwa czy nawet całej branży. Dlatego też proces ten wymaga zaangażowania partnerów zewnętrznych tak, aby negatywne efekty zatrudnieniowe były ograniczone zarówno, co do rozmiarów jak i czasu.

Trzeba jasno stwierdzić, iż pracownicy z restrukturyzowanych przedsiębiorstw nie mają większych szans na automatyczne przeniesienie się z jednego miejsca pracy do drugiego – stwierdzają autorzy opracowania. Spowodowane jest to, zarówno niedopasowaniami kwalifikacyjnymi, jak i problemami związanymi z dyslokacją przedsiębiorstw. Problemy te dotyczą dodatkowo najbardziej zagrożone grupy – pracowników o najniższych kwalifikacjach (często starszych, niemobilnych z przyczyn rodzinnych, kobiet).

Zdolność Unii Europejskiej do przezwyciężenia tych trudności staje się jednym z głównych wyzwań na drodze do realizacji zasad spójności społecznej i równego dostępu do nowych i lepszych miejsc pracy. W Europie nowe miejsca pracy powstają codziennie, ale aby zyskać pewność, że dotyczyć to będzie w równym stopniu krajów (w tym nowych krajów członkowskich), rejonów i branż najbardziej tego potrzebujących potrzebna jest nowa skoordynowana polityka wobec restrukturyzacji.

Oczywiście podstawowe wyzwania i zadania stoją tutaj przed poszczególnymi krajami członkowskimi, niemniej Wspólnota Europejska ma także swoją rolę do odegrania w tym zakresie. I tak Komisja Europejska proponuje<sup>7</sup> m.in., aby:

- Dokonać przeglądu Europejskiej Strategii Zatrudnienia, koncentrując się na trzech priorytetach: zwiększeniu stopy zatrudnienia, wspomaganiu zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz wzrostu inwestycji w kapitał ludzki.
- Zreformować zasady skoordynowanego wykorzystywania funduszy strukturalnych w tym Europejskiego Funduszy Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych.
- Utworzyć zarówno na szczeblu Komisji jak i budżetów państw członkowskich rezerwy finansowe na finansowanie nieprzewidywalnych wydatków związanych z restrukturyzacją.
- Wdrożyć ściślejsze monitorowanie procesów restrukturyzacyjnych.
- Podjąć działania w celu zwiększenia mobilności pracowników w wymiarze wewnątrzunijnym.
- Przygotować propozycje zmian – „Zieloną Księgę” w zakresie uelastycznienia prawa pracy.
- Powołać wewnątrz Komisji Grupę Zadaniową ds. Restrukturyzacji.
- Utworzyć „Forum Restrukturyzacyjne”.

Jako jedno z kluczowych rozwiązań ułatwiających procesy restrukturyzacyjne Komisja zaleca jak największe zaangażowanie do tych procesów partnerów społecznych. Przykładem odpowiedzi na to wezwanie jest pozytywna opinia odnośnie większości proponowanych działań wyrażona w stanowisku Krajowej Izby Gospodarczej<sup>8</sup>. KIG proponuje jednocześnie konsekwentne realizowanie polityk przyczyniających się do inwestowania w wyniki badań oraz tworzenia firm w nowo powstających sektorach gospodarki.

---

<sup>7</sup> “Restructuring and employment ...” op.cit.

<sup>8</sup> Stanowisko KIG w sprawie Komunikatu Komisji Europejskiej – [http://www.kig.pl/aktualnosci\\_resizat.htm](http://www.kig.pl/aktualnosci_resizat.htm)

Zwraca jednak równocześnie uwagę na zbyt małe szanse firm z nowych krajów członkowskich (w tym Polski) na uczestniczenie w 7 programie ramowym UE. Zdaniem KIG należałoby zrewidować plany finansowania rozwoju centrów badawczych, lokalizowanych obecnie głównie na terenach „starej” UE. Brak jest natomiast na razie oficjalnego stanowiska partnerów społecznych na szczeblu europejskim. Pierwsze opinie jednak, wyrażone przez Europejską Konfederację Związków Zawodowych wskazywały na pozytywne przyjęcie przez związki zawodowe już samego faktu podjęcia przez Komisję problematyki usprawnienia procesu restrukturyzacji<sup>9</sup>. Równocześnie jednak wypowiedzi europejskich związkowców, analogicznie do opinii wyrażanych przez polskie związki zawodowe, wskazują na twarde stawianie przez nich kwestii obrony istniejących miejsc pracy. Komisja oczekuje, iż do rozmów na temat restrukturyzacji powinno dojść podczas planowanego na 2006 rok Szczytu „trójstronnego”.

Na podkreślenie zasługuje też zwrócenie szczególnej uwagi na rolę zwiększenia wewnątrzunijnej mobilności pracowniczej jako jednego ze środków łagodzących skutki przeprowadzanych procesów restrukturyzacyjnych. Nadchodzący rok 2006 został ogłoszony w UE rokiem mobilności pracowniczej<sup>10</sup>. Komisja zwraca przy tym uwagę na oba klasyczne elementy mobilności pracowniczej: zmianę zawodu i zatrudnienia oraz mobilność przestrzenną w poszukiwaniu pracy obejmującą, zarówno zmianę miejsca zamieszkania wewnątrz swojego kraju macierzystego, jak i mobilność na całym wewnętrznym unijnym rynku pracy. Zwłaszcza mobilność przestrzenna staje się w dzisiejszej Unii elementem niezwykle istotnym – unijny rynek pracy charakteryzuje się bowiem ciągłym utrzymywaniem się lokalnych rejonów zwiększonego poziomu bezrobocia<sup>11</sup>. Równocześnie w innych rejonach Europy występuje brak, szczególnie wysoko kwalifikowanych, zasobów siły roboczej. Zwiększona mobilność pracownicza staje

---

<sup>9</sup> *“Europe needs stronger worker consultation and better tools for managing restructuring”* – <http://www.etuc.org/a/1120>

<sup>10</sup> *European Year of Workers' Mobility* – [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/workersmobility2006/about\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/workersmobility2006/about_en.htm)

<sup>11</sup> „Employment in Europe 2004” op.cit.



się w tych warunkach jedną z głównych dróg do zapewniania wzrostu zatrudnienia i poprawy warunków pracy. Tym samym jednym z kluczowych wyzwań stojących przed unijną polityką wspierania mobilności pracowniczey staje się usunięcie występujących dziś barier prawnych, organizacyjnych i kulturowo-cywilizacyjnych utrudniających proces mobilności geograficznej. Aby wyzwaniu temu jak najlepiej sprostać ogłoszony został właśnie przez Komisję „*Rok mobilności pracowniczey*”.

Odnosząc się do możliwości bardziej efektywnego zaangażowania EFS w procesy restrukturyzacyjne, Komisja (w ramach propozycji nowych regulaminów wykorzystania EFS) proponuje zwiększenie zaangażowania środków z EFS w:

- Inwestowanie w kapitał ludzki;

Jako przykład tzw. „*dobrej praktyki*” wymienia się tutaj<sup>12</sup> pomoc z EFS w proces łagodzenia skutków restrukturyzacji w zakładach samochodowych Rover w Wielkiej Brytanii oraz zaangażowanie środków z EFS w Polsce w program „*Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacji*”.

- Pomoc w zawiązywaniu paktów zatrudnieniowych na szczeblu narodowym, regionalnym i lokalnym;
- Wspieranie partnerstwa pomiędzy instytucjami edukacyjnymi i rozwoju lokalnego;
- Wzmacnianie zdolności instytucjonalnej i efektywności firm np. poprzez finansowanie szkoleń dla specjalnych „*menadżerów zmian*”.

Zdaniem Komisji<sup>13</sup> istotną rolę we wspieraniu procesów restrukturyzacji powinna odegrać nowa unijna polityka przemysłowa, a także polityka wspierania konkurencyjności. Proponowane są zmiany w sto-

---

<sup>12</sup> Forum on restructuring – Examples of the EU Structural Funds helping people and regions across Europe through the restructuring process. – [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/emplweb/news/news\\_en.cfm?id=53](http://europa.eu.int/comm/employment_social/emplweb/news/news_en.cfm?id=53)

<sup>13</sup> “Restructuring and employment ...” op.cit.

sownych regulacjach, krajowych i unijnych, ułatwiające inwestowanie w rozwój nowych technologii oraz uproszczenie przepisów odnośnie łączenia przedsiębiorstw. Istotną rolę mogą tutaj odegrać także polityki rozwoju nowych technologii takich jak program rozwoju ekotechnologii czy technologii informatycznych – kreując tak potrzebne nowe, lepsze miejsca pracy.

Jednym ze zrealizowanych już elementów powyższych propozycji stało się Forum Restrukturyzacyjne. Misją nowo powstałego Forum jest zapewnienie regularnego kontaktu wszystkim zaangażowanym partnerom (Komisji Europejskiej, rządów krajów członkowskich, partnerom socjalnym, władzom regionalnym i lokalnym) w celu wymiany informacji i koordynacji wspólnych działań. Forum będzie spotykało się dwa razy w roku. Pierwsze spotkanie tegoż Forum odbyło się w Brukseli (z udziałem przedstawicieli Ministerstwa) w czerwcu 2005 roku. Otwierając obrady Forum Włodzimierz Szpidla, Członek Komisji Europejskiej odpowiedzialny za Zatrudnienie i Sprawy Socjalne postawił pytanie<sup>14</sup>:

„Gdzie byłaby dziś Europa bez podjętych w przeszłości procesów restrukturyzacji górnictwa i przemysłu stalowego?”

To, oczywiście całkowicie retoryczne pytanie, pokazuje jednak dobrze bardzo istotny aspekt zagadnienia restrukturyzacji – jego podstawową rolę w zapewnieniu całej Europie i jej poszczególnym krajom członkowskim, zgodnego z jej ambicjami i potencjalnymi możliwościami, udziału w globalnej, konkurencyjnej gospodarce. Jest przy tym niezwykle istotne, że wyzwanie to, jak w wielu miejscach w omawianym dokumencie zostało powiedziane, dotyczy w pierwszym rzędzie gospodarek nowych członków Unii – czyli także Polski. Wydaje się, iż proponowana nowa polityka wobec restrukturyzacji jest szczególną szansą dla Polski i niezwykle ważne jest aby z nowych możliwości polskie przedsiębiorstwa mogły i były gotowe jak najszerzej skorzystać.

W dalszej części swego wystąpienia podkreślił on rolę wyzwań związanych z „Gospodarką Opartą o Wiedzę” (przypominając przy okazji iż

---

<sup>14</sup> Opening of the „Restructuring” Forum, Address by V.Spidla, Brussels 23.06.2005.

światowa sieć WWW jest wynalazkiem europejskim!). Podsumowując Mr Szpidla postawił kluczowe, moim zdaniem dla wszystkich zaangażowanych partnerów pytanie:

*„Jak zmodernizować europejską ekonomię i system zabezpieczenia społecznego tak, aby zjawiska globalizacji i postępu technologicznego dały w efekcie wzrost zatrudnienia i spójności społecznej?”*

Można tylko mieć nadzieję, iż uruchomiony z inicjatywy Komisji proces antycypacji i towarzyszenia restrukturyzacji na rzecz poprawy zatrudnienia przyczyni się do urzeczywistnienia tych założeń.

*Krzysztof Kaczmarek*

Departament Rynku Pracy

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

## **Polityka społeczna w obszarze rynku pracy – benchmarking służb zatrudnienia**

### **1. Otoczenie**

Polityka i działania podejmowane na rynku pracy koncentrują się wokół dwóch decydujących zagadnień: zmniejszania poziomu bezrobocia i zwiększania poziomu zatrudnienia. Obydwa, wbrew obiegowemu myśleniu, nie tworzą ze sobą układu przyczynowo-skutkowego, tworzą całkowicie odrębne problemy, wymagające odrębnego traktowania i, w konsekwencji, także różnych instrumentów do ich rozwiązywania.

Dobrze jest sobie uzmysłowić, że wzrost poziomu zatrudnienia dokonuje się w wyniku oddziaływania innych czynników niż te, które powodują spadek poziomu bezrobocia. W każdym razie, wzrost jednego nie oznacza wcale spadku drugiego. Dodajmy do tego oddziaływanie czynników zewnętrznych, takich jak globalizacja, czy szybkość przemian technologicznych i szybko dojdziemy do wniosku, że bezpośrednie, liniowe związki pomiędzy bezrobociem i zatrudnieniem należą do mitów, wypromowanych jeszcze w dziewiętnastym wieku i ciągle pokutujących.

Bezrobocie jest wynikiem splotu wielu różnych czynników: przepisów prawa, bardziej lub mniej sprawnej instytucjonalnej obsługi rynku pracy, efektywności systemu oświatowego, systemów emerytalnych i rentowych

konserwujących bezczynność zawodową, różnic pomiędzy poziomami życia w Polsce i poza granicami oraz mnóstwa jeszcze innych. Nasilenie oddziaływania każdej z przytoczonych przyczyn ma swoje podstawy w systemie wyznawanych wartości, w ogólnym poziomie rozwoju społeczeństwa, polityce społecznej i w naszej mentalności.<sup>1</sup>

Zatrudnienie natomiast jest uzależnione od czynników czysto ekonomicznych: ceny kredytu, ceny i kosztów pracy, dostępności technologii wytwarzania, poziomu regulacji w poszczególnych sektorach i w całej gospodarce - oraz od postaw przedsiębiorców, poziomu zorganizowania społeczności lokalnych i operatywności lokalnych władz samorządowych.

Przyjęło się uważać, że na rynku pracy występują – w sposób ciągły i zgodny z ogólnymi zasadami ekonomii – popyt na pracę i podaż pracy. Wydaje się jednak, że można spojrzeć na tę sprawę także z nieco odmiennego punktu widzenia: na rynku okresowo (i punktowo) pojawia się oferta nowych, precyzyjnie określonych jakościowo miejsc pracy i jednocześnie występuje jakieś nieokreślone prawdopodobieństwo zrównoważenia tej podaży przez dostępne kwalifikacje, występujące w dużej masie ale jedynie ilościowo oznaczonej.

Inaczej mówiąc, poziom z jakim podaż zostaje określona co do jakości jest tak wysoki, że dawne terminy już do niej nie pasują, a zaspokojenie potrzeb dokonuje się na poziomie szczegółu. Nigdy już zapewne nie będziemy mogli powiedzieć: „na naszym rynku pracy pojawiło się XL wolnych miejsc” bowiem nigdy już nie będą to miejsca, które będziemy sobie oglądali i obsadzali w nieskończoność. Zmiana perspektywy jest radykalna: nikt na nikogo nie czeka, jak to bywało dawniej, a zaspokojenie potrzeb zgłoszonych przez pracodawcę musi nastąpić w najkrótszym możliwym czasie. W przeciwnym przypadku albo inwestycja zostanie cofnięta albo pracownicy przybędą z zewnątrz i nikt tego procesu nie będzie mógł zatrzymać.

---

<sup>1</sup> Społeczeństwa, w których funkcjonuje tak zwany purytański etos pracy lub społeczeństwa Dalekiego Wschodu, są znacznie aktywniejsze w poszukiwaniu pracy i bardziej radykalne w swoim stosunku do bezczynności, obojętne z czego wynikającej: z bezrobocia, czy ze zwykłego nieróbstwa.

W ten sposób także nas dotknęło życie w nowoczesnym świecie, w którym oczekiwania przedsiębiorców w stopniu znacznie wyższym (żeby nie powiedzieć – nieograniczonym) niż przed piętnastu laty rządzą rynkiem pracy. Nic przy tym nie wskazuje na to, że te warunki ulegną zmianie i, że możliwe będzie dokonywanie regulacji rynku pracy przy pomocy dekrétów, jak w Anglii czy Francji w XIV wieku.

Należy raczej spodziewać się, że współczesne próby cywilizowania stosunków pracy i dialog społeczny w żadnym razie nie doprowadzą do niczego więcej niż jedynie do ustalenia zasady w postaci taktownego wzajemnego tolerowania swoich zachowań przez pracodawców i pracowników. W każdym razie nic już nie jest w stanie odebrać przewagi oferującym miejsca pracy nad tymi którzy miejsc poszukują. Powinniśmy jak najszybciej zapomnieć o czasach, w których kandydaci na pracowników wypoczywali na trawnikach przed biurami zatrudnienia, a na podszewkach wypisywali dopuszczalne wynagrodzenie i zabraniali się budzić przy niższych ofertach.

Każde społeczeństwo ma przed sobą bardzo szczególny wybór: dominować albo zniknąć jako podmiot gospodarczy i polityczny. Aby wygrać konkurencję z innymi społeczeństwami na dowolnym polu, trzeba inwestować w swój rozwój wszystkie posiadane zasoby. Jeżeli je roztrwonimy, prędko wpadniemy w uzależnienie. Ale całkowity obraz nie jest tak prosty. Społeczeństwo przecież to amalgamat: stop cennego metalu z nieco mniej cennym. Jak wyznaczyć wartość tego stopu skoro proporcje zmieniają się i często, i bardzo radykalnie?

Najlepszą metodą wydaje się być zastosowanie reguły łańcucha: całość jest tak silna, jak jej najsłabsze ogniwo. Innymi słowy: społeczeństwo jest tak biedne, jak jego najbiedniejszy obywatel i tak bogate, jak ... jego najbiedniejszy obywatel. Z tej perspektywy, kwalifikacje zawodowe i umiejętności, którymi dysponujemy, stanowią najcenniejsze dobro, a głównym zadaniem, gdybyśmy zechcieli je sformułować, staje się przenoszenie tych kwalifikacji i umiejętności z obszaru niebytu i bezczynności zawodowej do obszaru zatrudnienia.<sup>2</sup> Poszukajmy wyjścia z tego dyktatu.

---

<sup>2</sup> Obszar bezczynności rozumiemy tutaj jako destabilizujące pozycję społeczną poszczególnego indywiduum połączenie pasywności zawodowej, bezrobocia i dorywczej pracy na czarno – bez różnicy i określania proporcji.

Wiemy już, że przedsiębiorcy nie zatrzymają w pogoni za sukcesem gospodarczym. Wiemy także, że nie uzyskamy łatwego zaspokojenia potrzeb gospodarki w zakresie kwalifikacji. Naturalnym rozwiązaniem jest skłanianie przedsiębiorcy do niezbyt długiego, ale cierpliwego oczekiwania na spełnienie jego potrzeb, z jednoczesnym nakłanianiem przyszłych pracowników do podjęcia wysiłku kształcenia i podnoszenia kwalifikacji do należytego poziomu. Vilfredo Pareto i marginaliści powinni pomóc nam w określeniu punktu równowagi pomiędzy korzyściami płynącymi z czekania (lub przykrościami z kształcenia) i przykrościami z płacenia za wysokie kwalifikacje (lub korzyściami z godziwego zarobku).

## **2. Zamysł**

Połączone wyżej w jednym zdaniu przeciwności ilustrują wymienioną na wstępie tezę o braku prostego związku pomiędzy światem zatrudnienia i światem poszukiwania pracy. Pokazują także skalę potrzeb rynku pracy w zakresie instrumentalnym: ktoś musi nakłaniać oraz negocjować, szkolić, regulować, obsługiwać i oferować usługi. A ponieważ świat interesów łoży na utrzymanie obszaru życia społecznego, opisywany obraz pokazuje także i to, że pieniądze muszą być wydawane z zachowaniem niezbędnego minimum przyzwoitości.

W pojęciu tego minimum łączy się zasada „nic za darmo” odniesiona do wymagań zgłaszanych przez pracowników, z zasadą „nic za darmo” – w stosunku do wymagań zgłaszanych przez pracodawców – jakkolwiek odległe wydawałoby się życie gospodarcze od moralności. Wiemy od zawsze, że człowiek jest zwierzęciem chciwym ponad miarę, i że nie ma co odwoływać się do innego jego rozumu niż ekonomiczny. Odwołanie to nie będzie jednak miało żadnego wpływu na rzeczywistość – nie zostanie zaakceptowane – jeżeli nie będzie ustanawiało lub zachowywało równowagi zysków osiąganych przez obie strony transakcji realizowanych na rynku pracy.

Większość krajów świata (a wszystkie europejskie) zdecydowało się na powierzenie publicznym służbom zatrudnienia roli regulatora, negocjatora i usługodawcy. Niektóre poszły już znacznie dalej, tworząc wolny rynek usług świadczonych przedsiębiorcom oraz ich pracownikom. Wszystkie jednak zabiegają o to, by usługi te były jak najtańsze, bo ich cena także wpływa na koszty pracy, osłabiając lub wzmacniając konkurencyjność gospodarki narodowej. Jednocześnie postulatem jest maksymalna w danych warunkach jakość tych usług.

Innymi słowy: skoro już wiemy, że interesy pracodawców i pracowników są aż tak rozbieżne,<sup>3</sup> musimy się zdecydować po której stronie, tej mocniejszej, czy tej przegrywającej, jesteśmy jako publiczne służby zatrudnienia? Jeszcze inaczej: kto ma pierwszeństwo w uzyskaniu naszego wsparcia?

Odpowiedź na to pytanie nie była dotychczas ani w sposób oczywisty, ani jednoznacznie udzielana. Publiczne służby zatrudnienia przechodziły równie często, jak płynnie, z jednej strony barykady na drugą – od wspomagania przede wszystkim bezrobotnych do wspomagania przede wszystkim pracodawców. I bardzo zdziwiły się na koniec, że obie strony źle się o nich wyrażają, winiąc za swoje własne niepowodzenia.

Tymczasem rozwiązanie tkwi – żartem mówiąc – w złym tłumaczeniu słowa „service”, które nie oznacza „służby” ale „usługę”. Nie czujmy się jednak jakoś specjalnie winni, ponieważ ten błąd był powszechnie popełniany w całej Europie.

Dopiero w ostatnim okresie Unia Europejska stara się połączyć myślenie o misji publicznych służb zatrudnienia z myśleniem o ekonomiczności tej misji. Sformułowanie celu nastąpiło w Strategii Lizbońskiej – jest to „pełne zatrudnienie” – razem z podaniem warunków w postaci „spójności społecznej” i metody wymagającej realizacji celu w „spójności z gospodarką”. Od tej chwili nie ma już ucieczki od stwierdzenia, że gospodarka ma przewagę, bezrobocie jest biednym kuzynem z powin-

---

<sup>3</sup> Starajmy się przy tym zaakceptować prawdziwe znaczenie słowa „rozbieżność”, oznaczającego przecież, że nie ma żadnej szansy na połączenie ścieżek.



cji, a obsługa rynku pracy polega na oferowaniu najwyższej klasy usług, albo odejściu w niebyt i zrobieniu miejsca organizacjom tańszym oraz sprawniejszym.

Usługi, jak wiadomo, wykonuje się za wynagrodzeniem. Publicznym służbom zatrudnienia płaci państwo, co – z grubsza – oznacza nas samych. Ponieważ to my, obywatele, zapewniając obsługę rynku pracy dajemy pieniądze i pracodawcom, i pracownikom, to coś z tego powinniśmy mieć. Zyski z wzrastającego zatrudnienia zostały już opisane, więc tą częścią rachunku nie będziemy się zajmowali. Należy natomiast wrócić do części rynku pracy, która jest zajmowana przez bezrobotnych z ciężkimi i lżejszymi problemami. Jeżeli będziemy chcieli świadczyć im usługi bez końca i bez zwracania uwagi na koszty, wprędce dojdziemy do bankructwa, nikt przy tym nie zadowolając. Jeżeli natomiast podejmiemy do problemu zbyt ekonomicznie, szybko zabraknie nam klientów, poziom zadowolenia też będzie jak wyżej, a do tego narazimy się na zarzut nietrzymania się zasady spójności.

Strategia Lizbońska, starając się rozwiązać problem osiągnięcia zwycięstwa w wyścigu o przetrwanie i rozwój Europy, stawia jednocześnie przed samą sobą piętrowe wyzwania w obszarze organizacji i zarządzania rynkiem pracy. Rozważając możliwości monitorowania sytuacji, Unia Europejska zaakceptowała i wprowadziła szereg wskaźników opisujących rynek pracy. Wskaźniki te dotyczą wielu zakresów działania politycznego oraz organizacyjnego i dają dość kompleksowy obraz sytuacji. Na ile jest on wszakże spójny wewnętrznie i umożliwia podejmowanie decyzji to druga sprawa i problem poszczególnych krajów oraz ich systemów informatycznych. W kolejnym kroku opracowano zasady tzw. benchmarkingu służb zatrudnienia – czyli ustalania poziomu jakości pracy poszczególnych urzędów pracy i pozostałych organizacji zajmujących się instytucjonalną obsługą rynku pracy.

Benchmarking według najprostszej definicji to stałe poszukiwanie, pomiar i wdrażanie najlepszych praktyk, pomysłów i procedur, prowadzących do osiągania lepszych wyników. Według Amerykańskiego

Centrum Produktywności i Jakości (APQC), benchmarking jest procesem porównywania swojej organizacji z praktyką funkcjonowania i wynikami działania najlepszej organizacji w skali światowej, a następnie adaptowania zasadniczych cech tej wzorcowej praktyki do procesów realizowanych we własnej organizacji. Liczba definicji i zakres samego pojęcia jest znacznie szerszy,<sup>4</sup> ale dla naszego celu powyższe opisy są w pełni wystarczające.

Zatem, zdając sobie sprawę z wagi problemu i stawiając publiczne służby zatrudnienia w centrum logistycznym, wymaga się od nich jednocześnie efektywności ekonomicznej.

Nie jest to łatwe do ustanowienia w świetle prawa i do osiągnięcia z punktu widzenia organizacji. A zwłaszcza stanowi problem dla tzw. „starej Europy”, która korzystała w pełni z bardzo dobrej koniunktury gospodarczej i zdążyła rozbudować system wspomagania socjalnego do granic wytrzymałości. Chociaż, prawdę mówiąc, „nowa Europa” nie pozostaje w tym względzie daleko w tyle.

Badający problemy efektywności przedsięwzięć podejmowanych na rynku pracy prof. dr Franz Egle z Fachhochschule des Bundesagentur fuer Arbeit w Mannheim, przeprowadził<sup>5</sup> interesujące porównania pomiędzy przyrostami poziomu PKB, zatrudnienia i bezrobocia w Wielkiej Brytanii, Niemczech i Portugalii. W wyniku uzyskał bardzo niepokojącą informację, że pomimo systematycznego wzrostu PKB, Niemcy w okresie od 1991 do 2004 roku uzyskiwały bardzo niskie przyrosty zatrudnienia, ale za to blisko 3-procentowy wzrost bezrobocia. Jednocześnie, na 1% przyrostu zatrudnienia wskaźnik nakładu PKB wynosił 1,55 w Niemczech, przy 0,77 w Wielkiej Brytanii i tylko 0,13 w Stanach Zjednoczonych. Przypomnienie

---

<sup>4</sup> Ciekawych poszerzenia sobie punktu widzenia o inne definicje i możliwości zapraszam na stronę internetową gazety „Innowacje” (<http://imik.wip.pw.edu.pl/innowacje21/strona22.htm>), za którą cytuję definicję APOC, a gdzie można znaleźć nieco więcej wskazówek.

<sup>5</sup> Materiał prezentowany w trakcie wizyty studyjnej w Niemczech, realizowanej w dniach 13–20 lutego 2005 przez IMC Consulting w ramach tematu „Monitoring rynku pracy” w Projekcie PHARE 2002/000-196.01.03.

przy tym o tzw. reformie Harza<sup>6</sup> – żeby trzymać się tego samego kręgu problemów – nie jest od rzeczy, bowiem jej przeprowadzenie ilustruje tezę o trudnościach z odejściem od zbyt daleko posuniętego i obciążającego budżet państwa systemu zasiłkowego na rzecz stworzenia prostej metody uzyskiwania pożądanej efektywności w obszarze zatrudnienia.

W każdym razie, postulat taniałości i efektywności jest podstawą myślenia o obsłudze rynku pracy w świetle Strategii Lizbońskiej oraz o osiąganiu dalszych celów strategicznych przez Unię Europejską. Zdaniem cytowanego profesora Egle, wprowadzenie benchmarkingu jako metody oceny działania systemu może poprawić: opłacalność w 1/3, efektywność w 1/2, a jakość w 1/4.

Zanim jednak przejdziemy do opisu narzędzi, trzeba podać na początku kilka szczegółów dotyczących warunków, w jakich funkcjonują publiczne służby zatrudnienia w – przede wszystkim – „starych” krajach Unii Europejskiej. W nowych dziesięciu krajach, w tym w Polsce, warunki te są odmienne i zależą przede wszystkim od poziomu zamożności oraz od woli politycznej, w dużo niższym stopniu od merytorycznej wartości pracy wykonywanej przez niezbyt liczne na ogół służby. Pomińmy tutaj na razie całkowicie przykład polskiego systemu obsługi rynku pracy ponieważ jego organizacja, chociaż osobiłwa, nie ma żadnego wpływu na ogólny kierunek w jakim zmierza Unia Europejska; wrócimy do niego dalej, zastanawiając się jakie implikacje może mieć dla nas akceptacja zasad oceny działania.

---

<sup>6</sup> Dr Harz, Prezydent Volkswagena, przeprowadzał na zlecenie jeszcze Kanclerza Kohla badania i analizy systemu wspierania osób bezrobotnych oraz zaproponował kilka działań usprawniających, które miały składać się zarówno ze zmian organizacyjnych na rynku pracy, jak i z usprawnień w systemie zasiłków. Rezultaty kolejnych, czterech etapów reformy oceniane są jako udane ale raczej niezbyt efektywne. Ostatni z nich polega na połączeniu dwóch z czterech zasiłków w jeden i przeniesienie ciężaru płatności do samorządu – za bardzo przypomina to naszą reformę z 1999 roku aby nie starać się być ostrożnym w ocenach. W każdym razie nadal system zasiłków obejmuje niemal wszystkich obywateli, którzy nie pracują. Nasze rodzime metody omijania niepokojów społecznych przy pomocy różnego typu zasiłków lub innych świadczeń nie odbiegają niestety od tego wzorca i należy obawiać się podobnych rezultatów w zakresie poziomu długotrwałego bezrobocia.

Na ogół, w mniejszym lub większym stopniu, wszystkie publiczne służby zatrudnienia pracują w systemach hierarchicznych. Nie oznacza to, że są to systemy scentralizowane, bowiem samorządy lokalne i inni partnerzy mają wiele do powiedzenia przy ustalaniu planów działania, jednak publiczne służby zatrudnienia zawsze stoją w centrum zdarzeń i to na nich spoczywa główny ciężar odpowiedzialności za realizację polityki rynku pracy.

Drugą bardzo istotną cechą jest organizacja urzędów pracy, dostosowywanych w wieloletnim procesie modernizowania organizacji, usług i wyposażenia przede wszystkim do indywidualnej pracy z klientem oraz do szerokiego wykorzystania technik komputerowych (choć organizacja urzędów jest nie mniej zróżnicowana pomiędzy poszczególnymi krajami niż same służby).

Kolejnym, trzecim, uwarunkowaniem jest wysoki stopień sparametryzowania obsługi programów rynku pracy i bardzo bogate bazy danych, pozwalające nie tylko na śledzenie przebiegu zdarzeń na rynku pracy, ale także na badanie indywidualnych losów poszczególnych podopiecznych.

Wszystko to kosztuje olbrzymie kwoty pieniędzy, wydawane na utrzymanie w ruchu bardzo dużych zespołów pracowników i całego mnóstwa wyposażenia, wymagającego skomplikowanej logistyki i kosztownego zaopatrzenia.

Ostatnie lata przyniosły wiele niekorzystnych zmian w obszarze przeciwdziałania skutkom bezrobocia. Wobec niskiej skuteczności pośrednictwa, systemy zabezpieczenia społecznego stają się coraz droższe i zagrażają budżetom krajowym (a przez to także unijnemu), klient staje się coraz trudniejszy, a aktywizacja bezrobotnych wymaga coraz wyższych nakładów. Jednocześnie gospodarka domaga się pracowników, a starzejące się społeczeństwa nie potrafią ich dostarczyć.

Rekapitulując: coraz większa organizacja, w coraz kosztowniejszy sposób zajmuje się coraz mniejszą liczbą podopiecznych zdolnych do podjęcia pracy. Ponieważ nikt, oczywiście, nie neguje ani celu, ani potrzeby wspomagania członków społeczeństwa, którzy tego wymagają, jednocześnie z programowaniem coraz bardziej wyrafinowanych działań, poszukuje się rozwiązań politycznych i organizacyjnych, wpływających na potaniecie całego procesu.

W żadnym z krajów Unii nie ma autonomicznego systemu finansowania rynku pracy, wolnego od kontroli poziomu wydatków i szczegółowych analiz efektywności. Niezależnie od naszego przekonania co do wysokości nakładów, które należy niezbędnie ponieść na realizację polityki społecznej, racjonalizacja postępowania oraz optymalizacja wydatków są obecnie tym, czego nie można przecenić. Należy przy tym pamiętać, że owa racjonalizacja wydatków odbywa się także w interesie samych publicznych służb zatrudnienia, które – aby utrzymać konkurencyjność wobec prywatnych instytucji – muszą w pełni zaakceptować to, że już nie mają monopolu na usługi rynku pracy i muszą działać szybciej, lepiej i taniej.

Modernizacja służb zatrudnienia dokonuje się w całej Unii Europejskiej, chociaż nie ma jednego wzorca ani jednej metody. Misja publicznych służb zatrudnienia, aczkolwiek ostatnio także modernizowana, w głównym zarysie nie ulega jednak zmianie: wyznacza ją interes klienta – pracodawcy lub bezrobotnego – który powinien uzyskać pomoc w możliwie najkrótszym czasie.

### **3. Realizacja**

Komisja Europejska od wielu lat poszukuje narzędzi pozwalających na monitorowanie i obiektywną ocenę wyników podejmowanych działań. Problemy obiektywizacji znacznie wzrosły w ostatnim czasie: raz, z powodu podjęcia przez kraje członkowskie realizacji Strategii Lizbońskiej, dwa – z powodu poszerzenia Unii.

Rozwiązań poszukuje się przede wszystkim w obszarze statystyki, analizując bezpośrednie oraz pośrednie dane i ich wzajemne relacje. Wykorzystuje się do tego krajowe systemy statystyczne, które dostarczają danych do Eurostatu – głównego urzędu statystycznego Unii. Łatwiej jest jednak powiedzieć niż zrealizować: różnice metodologiczne oraz stosunek krajów członkowskich do potrzeby ujawniania czasem wstydliwych danych są tak znaczne, że harmonizowanie lub budowanie wspólnych definicji przedłuża się w czasie. To między innymi spowodowało, że chociaż o benchmarkingu służb zatrudnienia mówi się już bardzo długo, pewna wola do wprowadze-

nia tego narzędzia pojawiła się dopiero po dokonaniu przeglądu realizacji Strategii Lizbońskiej w ubiegłym roku.

Benchmarking urzędów pracy – niestety, nie ma dobrego i równie krótkiego określenia polskiego – opiera się na jednym założeniu: należy dążyć do maksymalizowania satysfakcji klientów przy możliwie najniższych kosztach. Ma to służyć określaniu słabych i mocnych punktów organizacji i stopniowemu doprowadzaniu całości systemu do najwyższej efektywności. Benchmarking, co warto wielokrotnie podkreślić, nie służy karaniu lub nagradzaniu kogokolwiek z ocenianych – celem pozostaje wyłącznie optymalizacja działania systemu.

Do oceny oraz porównań używa się wskaźników ilościowych i jakościowych opisujących:

- Liczbę ofert, którymi dysponuje urząd pracy w danym okresie
- Czas, w jakim oferty są wypełniane
- Koszty jakie ponosi się na utrzymanie urzędu w ruchu
- Liczbę pracowników zaangażowanych w procedury pośrednictwa i aktywizacji
- Liczbę obsługiwanych klientów
- Liczbę klientów, którzy są poddawani skutecznym procedurom aktywizującym etc.

Oprócz tego, z rejestrów statystycznych można wydobyć mnóstwo informacji odnoszących się pośrednio do efektywności organizacji i „kosztowności” prac prowadzonych na polu doprowadzenia do zatrudnienia osób z grup ryzyka. Te pośrednie dane (lub ich brak) dają tak samo dobry obraz wydolności organizacyjnej, jak wskaźniki i relacje bezpośrednio opisujące badane zjawiska.

Niestety, analiza uzyskanych informacji jest nie mniej pracochłonna niż późniejsze zastosowanie wyników. Przede wszystkim mają na to wpływ okoliczności w jakich funkcjonują urzędy, ogólna i szczegółowa sytuacja na rynku pracy regionu, poziom kwalifikacji personelu, stopień zabezpieczenia technicznego prowadzonych działań i wszystkie inne okoliczności, jakie zdołamy ustalić.

Opracowanie metody porównywania danych w sposób zapewniający maksymalne możliwe zbliżenie warunków działania poszczególnych ocenianych urzędów jest zadaniem karkołomnym i wymagającym zgody na wiele uproszczeń, nawet kosztem dokładności. Wszystko to w skali kraju – a co, gdy uwzględnimy całą Europę? Wydaje się, że w sytuacji, w której każdy błąd na tym polu kosztuje wiele milionów euro, nie ma innej ścieżki poza doprowadzeniem do ujednolicenia procedur i do porównywalności wyników.

#### 4. Cele

Cele, którymi kierują się służby zatrudnienia określa ich misja. Pomimo tego, że tak znaczne uproszczenie jej tekstu, na jakie pozwoliliśmy sobie nieco wcześniej, tutaj już jest niedopuszczalne, spróbujmy przyjąć – dla uniknięcia zbytniego zagłębiania się w drobiazgowo analizy i opisy – że wszystkie priorytety dają się ująć w trzy ogólne cele (pełna zawartość propozycji Komisji Europejskiej w *Dodatku*):

##### 1. Unikanie bezrobocia za wszelką cenę

Pierwszy cel oznacza, że należy dokładać wszelkich starań aby odsunąć od naszego podopiecznego moment i samo przejście na bezrobocie, a jeżeli się to nie udaje – aby zapobiec wejściu w bezrobocie długotrwałe. Kiedy i to nie zostanie osiągnięte, należy dążyć do maksymalnego skrócenia tego ostatniego okresu.

##### 2. Zatrudnienie przed długoterminowym bezrobociem

Celowi drugiemu służą wszystkie działania doprowadzające przede wszystkim do zatrudnienia, bez względu na to, czy będzie to preferowane zatrudnienie trwałe, czy praca krótkoterminowa lub sezonowa.

##### 3. Satysfakcja klienta

Trzeci cel jest bodaj najłatwiejszy do sformułowania ale najtrudniejszy do opisania. Klient, pracodawca lub bezrobotny jest żywym człowiekiem, uwarunkowanym i posiadającym własne preferencje. W konsekwencji jego ocena, chociaż dla nas wiążąca, będzie zawsze odbiegała w jakimś stopniu od oceny dokonanej na podstawie danych statystycz-

nych. Jednak nie da się jej uniknąć, a nawet należy ją uważać za jedyną obiektywną. Wobec tego, opracowanie metody badawczej satysfakcjonującej obie strony należy w tym przypadku do przedsięwzięć najtrudniejszych.

W ten sposób doszliśmy do miejsca, w którym załamują się najmądrzejsi. Wiemy już, że benchmarking jest konieczny, wiemy czemu ma służyć i jakie ma przynieść korzyści w przyszłości. Niestety, teraz trzeba opracować metodę oraz wskaźniki oceny i technikę dokonywania porównań. Wysoce intelektualne do tej chwili zajęcie przeradza się w serię żmudnych dociekań związków pomiędzy poszczególnymi danymi, informacjami i opisami warunków.

## **5. Relacje i wskaźniki**

Uzyskanie zakładanych, wymiernych efektów służby zatrudnienia mogą uzyskać na różne sposoby – nie ma żadnych stałych reguł (gdyby były, cały ten artykuł zostałby w jednej chwili pozbawiony sensu). Zanim przejdziemy do uznania, które wskaźniki i jaką opisują sytuację, dobrze będzie zastanowić się, jak stworzyć warunki do porównywalności dla szeregu obiektów odmiennie uwarunkowanych. W Polsce dotyczy to blisko 350 urzędów pracy, wśród których znalezienie dwóch podobnych będzie raczej przypadkiem niż regułą.

Wydaje się, że możliwe są dwie ścieżki: redukcyjna – poprzez maksymalne ograniczenie systemu oceny i uproszczenie wskaźników tak, by objąć nim wszystkie przypadki na względnie podstawowym i osiągalnym dla wszystkich poziomie oraz korekcyjna – poprzez opracowanie mnożników oczyszczających wyniki z wpływu nieporównywalnych warunków lokalnych czy regionalnych. Obie metody mają wady i zalety oraz w zasadzie jedną cechę wspólną: wysoki stopień niedokładności.

W innych krajach Unii sytuacja na ogół nie jest tak złożona jak w Polsce, aczkolwiek naprawdę dobra nie jest w żadnym, może poza Anglią, Francją



i Niemcami. Niemniej każdy z nich będzie miał łatwiejszą ścieżkę od naszej, bowiem porównywane urzędy pozostają częścią składową *jednolitego* systemu, w którym rozpoczęcie, czy zakończenie procesu modernizacji w dowolnym zakresie oraz miejscu nie stanowi problemu logistycznego i formalno-prawnego.

Przechodząc do wyliczania możliwych do uwzględnienia wskaźników spróbujmy, jak dokonaliśmy tego wyżej, zredukować problem do możliwie najbardziej podstawowej postaci i odpowiedzmy sobie na pytanie o to, co jest w stanie najlepiej zobrazować skuteczność naszej organizacji.

Już na pierwszy rzut oka widać, że będą to koszty funkcjonowania urzędu w określonym czasie. Niestety, zarówno funkcjonowanie, jak czas są wartościami określonymi zbyt enigmatycznie na to, byśmy potrafili je zoptymalizować bez poznania bliższych szczegółów realizacji – w tej sytuacji jednak musimy zestawzić listę dodatkowych pytań, które pomogą w dokonaniu oceny. Pytania te (w odniesieniu do pojedynczego urzędu) mogą brzmieć, na przykład tak:

1. *Jaka jest procentowa relacja pomiędzy rejestrowanym napływem i odpływem z bezrobocia? Odpowiedź informuje między innymi o:*
  - Poziomie kontroli gotowości do podjęcia pracy przez osoby bezrobotne,
  - Poziomie aktywności pośrednictwa w zdobywaniu i obsadzaniu ofert pracy.

Zgodzimy się, że nie możemy na tym poprzestać i, że musimy poznać nieco więcej szczegółów. Na przykład:

2. *Jaka liczba ofert wpłynęła do urzędu, jaka część z nich została zdobyta przez urząd?*
3. *Jaka część zarejestrowanych bezrobotnych została objęta kontrolą gotowości do podjęcia pracy, a jaka została wyrejestrowana z przyczyn nie mających związku z działaniem służb zatrudnienia?*
4. *Jaka część spośród wpływających, w tym zdobytych przez urząd, ofert pracy dotyczy zatrudnienia trwałego, a jaka – krótkoterminowego i sezonowego?*

5. *Jaka jest relacja pomiędzy liczbą ofert wpływających do urzędu, w tym zdobytych przez urząd, a liczbą ofert rzeczywiście obsadzonych w wyniku działania urzędu?*
6. *Jaka część odpływu jest rezultatem trwałego zatrudnienia? Jaka część odpływu, w tym w wyniku trwałego zatrudnienia, jest rezultatem działań podjętych przez służby zatrudnienia? Jaka jest relacja pomiędzy zatrudnieniem trwałym i okresowym (krótkoterminowym i sezonowym)?*

Dysponując powyższymi informacjami możemy zacząć oceniać efektywność:

7. *Jaka część aktywizowanych bezrobotnych (w tym zatrudnionych trwale lub okresowo) pochodziła z grup najwyższego ryzyka (kobiety, młodzież, osoby w wieku powyżej 50 roku życia, długotrwale bezrobotni)?*
8. *Jakiej części noworejestrowanych bezrobotnych zaoferowano jakąkolwiek formę aktywizacji zawodowej w okresie pierwszych 6 (12) miesięcy od rejestracji? (Modyfikacja tego pytania polega na odwróceniu wartości: jakiej części nie zaproponowano żadnej z form aktywizacji?)*
9. *Jaka część bezrobotnych w okresie ostatnich 6 (12) miesięcy przekroczyła granicę bezrobocia długotrwałego (według obowiązującej definicji) i/lub wieku (młodzież przestała być młodzieżą, a część bezrobotnych przeszła do grupy powyżej 50 roku życia).*
10. *Jaki jest średni czas obsadzenia oferty pracy?*

Teraz możemy wrząc do naszych rozważań także kwestie finansowe:

11. *Jaka kwota środków przeznaczonych na aktywizację przypadła w roku średnio na jednego zarejestrowanego bezrobotnego? Jaka była rzeczywiście wydatkowana w przeliczeniu na trwale zatrudnionych?*
12. *Jaka była liczba personelu zatrudnionego w urzędzie w przeliczeniu na pełne etaty średnio w roku? Jaka była struktura zatrudnionych*

*w urzędzie w podziale pracowników „pierwszego stołu”, służby wspomagające, służby administracyjne?*

*13. Jakimi środkami dysponował urząd na prowadzenie działalności?  
W jakim stopniu obciążały one trwałe zatrudnienie jednego bezrobotnego?*

Na koniec pozostawiliśmy najtrudniejsze, chociaż – zdaje się – najsmaczniejsze, czyli badanie satysfakcji klienta.

Łatwo to sobie wyobrazić, znacznie trudniej wykonać. Dlaczego? Odpowiedź może być albo bardzo prosta, albo bardzo złożona. Wybieram tę pierwszą nie tylko z braku czasu, ale także aby podkreślić poziom błędu, który popełniamy w organizacji i projektowaniu działań na rynku pracy. Odpowiedź brzmi tak: polityka rynku pracy i urząd pracy nie są celami samymi w sobie, ale mają służyć klientowi.

Jeżeli za cel obieramy jak największy poziom zatrudnienia, za jak najniższą cenę, to nie czynimy tego dlatego, by się wykazać przed głównym księgowym i innymi urzędami, ale po to, by określona liczba osób rzeczywiście uzyskała i utrzymała miejsce pracy, a przedsiębiorcy z terenu naszego działania przynosili wszystkie możliwe oferty, odnosząc się do nas z pełnym zaufaniem, że nie podsunie im propozycji zatrudnienia osób, których u siebie nie oczekują.

Oczywiście: nasz teatr ogromny, a oceny bezrobotnych i pracodawców – pojedyncze i subiektywne. Wyniki tych ocen mogą nas wybronić z potknięć w jednych miejscach, ale i pogrążyć w innych, pomimo uzyskania świetnych efektów zatrudnieniowych i kosztowych. Trzeba zatem opracować projekt działań marketingowych (nie manipulatorskich, jak się to niekiedy kojarzy z telewizyjnych reklam), które przybliżą służby zatrudnienia do rynku nieco bardziej, niż przez ustawę tylko i rozporządzenia. Marketing musi być wsparty przez rzeczywiste praktyki i rzetelny system oceny – no i, niestety, musi być prowadzony bez przerwy oraz stale modernizowany i wzmacniany, a wszystko to dlatego, że rotacja wśród naszych klientów jest tak wielka, że nigdy nie dotrzemy do wszystkich w tym samym czasie.

## 6. Zakończenie

Poruszyliśmy powyżej tylko kilka możliwych skojarzeń i relacji. Opracowanie baterii wskaźników, które pozwalają na dokonanie w miarę obiektywnej oceny postępów we wszystkich urzędach pracy na terenie kraju to już odmienne zadanie, które powinno być podjęte z należytą starannością. Unia Europejska przyjmuje pewien zestaw wartości, według których zamierza oceniać poziom realizacji polityki rynku pracy i jej zgodności ze Strategią Lizbońską i musimy być przygotowani także na konieczność pogodzenia naszych nieprzystających do niczego warunków z tymi wymaganiami.

Trudno o aż proszącą się przecież w tym miejscu receptę. W sytuacji tak daleko posuniętej samodzielności i zróżnicowania organizacji oraz przy takich, jak obecne brakach kadrowych nie ma łatwych rozwiązań. Wygląda na to, że jesteśmy – jako publiczne służby zatrudnienia, a nie pojedyncze urzędy! – znowu na początku ścieżki pod górę, a ostatnie pięć lat musimy niestety odpracować w dwójnasób.

Oto z czym musimy sobie poradzić w najbliższym czasie, niezależnie od pomiaru pozostałych efektów:

### 1. *„One-stop shop” i usługi „pierwszego stołu” – organizacja zorientowana na klienta*

Pierwsze z określeń ma pochodzenie z lekka transportowe, drugie – farmaceutyczne. Ale jakoś do siebie w tym miejscu pasują. Chodzi o to, aby klient<sup>7</sup> nie był zmuszany do poszukiwania pomocy w kilku miejscach, a w żadnym przypadku w kilku instytucjach. „One-stop shop” to urząd, do którego wchodzimy ze wszystkimi problemami i nie zabieramy z powrotem żadnego. Mamy stałego doradcę i pośrednika (czasem w jednej i tej samej osobie), urzędnik ma dostęp do wszystkich potrzebnych baz danych, wszystkie niezbędne usługi są świadczone tu, gdzie jesteśmy i nie musimy wystawać w kilku kolejkach.

---

<sup>7</sup> Klient to cały czas albo bezrobotny, albo pracodawca – bez różnicy.

Idea jest znana od kilku lat, ale – jak to u nas – nie potrafi wyjść poza stadium eksperymentu. W każdym razie jakieś wytłumaczenie zawsze się znajdzie. Niestety, świat nie czeka i w obecnej chwili jesteśmy już w ogniu, także za tymi, którzy uczyli się kiedyś od nas.

## **2. *Przepływ CV i ofert pracy na stronach internetowych***

Tutaj postęp jest żywszy i znajdujemy się częściowo w czołówce europejskiej. Częściowo, bo głównie w wyniku bardzo dobrej pracy w sieci *EURES*.

Tymczasem jednak już teraz w dużych sieciach krajowych można składać CV i oferty pracy za pomocą internetu, bardzo zaawansowane są próby automatycznego łączenia ofert i kwalifikacji i staje się normą komunikowanie się z urzędem za pomocą sieci.

Nasze obecne kłopoty na tym poziomie można wytłumaczyć nagłym przeskoczeniem do epoki komputerów z pominięciem epoki automatyzacji prac biurowych, nad czym możemy ubolewać, ale z czym musimy dać sobie w pełni radę najdalej w ciągu najbliższych dwóch lat, bowiem sposób traktowania klienta i oferowane mu ułatwienia nie mogą zbyt długo odbiegać od siebie u nas i w świecie, gdyż zagrozi to naszej konkurencyjności.<sup>8</sup>

## **3. *Projektowanie działania i system oceny***

Z dawna stwierdzono, że konkurencję wygrywają organizacje interaktywne, tworzące same dla siebie – w odróżnieniu od organizacji pasywnych i reaktywnych – przestrzeń rynkową i wypełniające ją opracowanymi w tym celu usługami. W konsekwencji takiego postępowania Bill Gates ma cały czas co robić i nie musi poszukiwać okazji, a goniące go firmy mogą tylko naśladować albo, co najwyżej, współpracować.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Już zagraża, jeżeli weźmiemy pod uwagę przegrane batalie o różne inwestycje. I nie robi się cieplej na duchu ze świadomością, że w centrum Philipsa w Polsce mogą np. być zatrudniani pracownicy z Czech, bo są łatwiej dostępni niż polscy. To perspektywa na razie bajkowa, ale co zrobimy, gdy kilka urzędów nie będzie w stanie dogadać się ze sobą na temat wspólnego działania na rzecz jednego pracodawcy?

<sup>9</sup> Nie chodzi tu o apoteozę Microsoftu, którego szczerze nie cierpię, ale o ilustrację idei „utwórz (nie „znajdź”!) lukę, przekonaj innych do jej istnienia i zaoferuj usługę wypełnienia – nikt Cię nie wyprzedzi”.

W ciągu ostatnich lat uznano, że najlepiej rokują zespoły i organizacje projektowe oraz dopracowano się wielu systemów organizacyjnych opartych na tej wiedzy. Do podstawowych należy lansowany przez Unię Europejską najprostszy schemat projektowy nazywany „matrycą logiczną” (*log-frame matrix*). Ma ona tę cechę, że preferuje projekty proste, krótkoterminowe, nie uwzględniające zbyt wielu uwarunkowań zewnętrznych, ale za to bardzo precyzyjnie rozpisane na konsekwentnie po sobie następujące zadania. Inne schematy projektowe (np. „spirala projektowa”) nie są już tak łaskawe, a przede wszystkim wymagają bardzo wysoko wyspecjalizowanej kadry, dobrze przygotowanych zespołów i kompletnej organizacji projektowej.

Czego by nie powiedzieć o matrycy logicznej, w sytuacji w jakiej się obecnie znajdujemy stanowi ona podstawowe narzędzie budowania jakości na rynku pracy oraz stanowi dobry punkt wyjścia do budowania i wykorzystywania systemów ocen – w tym benchmarkingu właśnie. Nie wymaga wielkiego wysiłku, jest względnie tania w użyciu i daje szybkie, porównywalne efekty. Niemniej jej powszechne użycie wymaga wprowadzenia jako zasady. Zresztą, ostatnie lata spędzone na pisaniu projektów do Europejskiego Funduszu Społecznego wiele nas nauczyły, więc i problemy jakby mniejsze.

#### **4. Podział czasu w urzędzie pracy**

Generalnie zmierzamy do ustalenia ile minut poświęcamy jednemu klientowi w roku i do stałego powiększania tej liczby, ale ... Nie tyle jest ważne ustalenie ile minut, jak to, jaka jest struktura tego czasu. W końcu służby pomocnicze i administracyjne też pracują na rzecz klientów, więc zaraz ktoś udowodni, że nie ma co liczyć. I będzie miał dużo racji pod warunkiem, że nie ustalimy ostrych kryteriów oceny. Jeżeli ustawimy poprzeczkę na wysokości „każdy rodzaj aktywizacji” i „obsadzamy oferty tylko z zakresu trwałego zatrudnienia”, możemy uzyskać niegorszy wynik. Jeżeli jednak powiemy sobie „tylko zatrudnienie” (nawet niekoniecznie „tylko trwałe zatrudnienie”) i „obsadzamy wszystkie oferty”, będziemy mieli pełne ręce roboty. Niestety, tylko ta

druga opcja jest do przyjęcia i przez najbliższe lata będzie stanowiła znaczny problem.

Niestety mam obawy, że na tych kilku stronach wzniosłem jakąś szklaną górę, której zdobycie wymaga nie tylko rysich diamentowych szponów ale też i niezwyklej wręcz wytrwałości. Zaczniemy jednak od tego, że nie ma odwrotu – kto spada, nie wraca.

## **7. Dodatek – cele i wskaźniki**

Komisja Europejska zaproponowała aby w ramach benchmarkingu publicznych służb zatrudnienia sformułować poniższe cele i wskaźniki służące do pomiaru realizacji tych celów:

- Z bezrobocia do zatrudnienia: wskaźnik zmiany statusu.
- Zatrudnienie przed długotrwałym bezrobociem: liczba ofert pracy krótkoterminowej.
- Przeciwdziałanie bezrobociu: liczba ofert w relacji do podjęć pracy.
- Otwarty dostęp do wolnych miejsc pracy: widoczne wszystkie oferty (otwarty rynek ofert publicznych służb zatrudnienia): liczba ofert.
- Zapełnianie wolnych miejsc pracy: liczba zrealizowanych ofert pracy w relacji do liczby ofert w ogóle.
- Szybkie zapełnianie wolnych miejsc pracy: liczba ofert pracy zrealizowanych w ciągu miesiąca.
- Uzyskiwanie satysfakcji przez klienta: liczba klientów usatysfakcjonowanych.
- Zastosowanie technik informacyjnych w obszarze wprowadzania dobrych praktyk: liczba CV oraz ofert pracy wprowadzanych przez internetowe strony domowe publicznych służb zatrudnienia.
- Projektowanie organizacji zorientowanej na usługę (lub na klienta, jeśli wola): liczba usług realizowanych bez zwłoki, w chwili pojawienia się klienta.
- Wprowadzanie odpowiedniego czasu obsługi: liczba minut na klienta w roku.

System benchmarkingu jest punktem stałej uwagi Komisji, chociaż na razie tylko towarzyszy ogólnym wytycznym do realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Jednak raczej szybciej niż później, w miarę doprowadzania poszczególnych wskaźników do porównywalności w skali europejskiej, stanie się jednym z najważniejszych narzędzi polityki rynku pracy definiowanej dla całego obszaru Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej i będzie decydował także o przyszłości publicznych służb zatrudnienia.

W badaniach niektórych wskaźników przeprowadzonych w 2003 roku wśród publicznych służb zatrudnienia krajów członkowskich (AMS – Austria, AMS – Szwecja, BA – Niemcy, CWI – Holandia, Seco – Szwajcaria i VDB – Belgia) uzyskano następujące rezultaty:

- wskaźnik zmiany statusu: 6,4 do 13,4%,
- wskaźnik otwartego rynku ofert: 22,6 do 37,6%,
- wskaźniki satysfakcji:
  - osób poszukujących pracy: 57,8 do 75,8%;
  - pracodawców: 63 do 91,4%.

Wielkości wskaźników, o których mowa, nie są (i nie będą – niestety) jednorodne, a to z uwagi na odmienne warunki organizacyjne i zaawansowanie techniczne funkcjonowania służb. Oznacza to w konsekwencji, że uzyskanie spójnego obrazu w całej Unii Europejskiej będzie dość trudne.

I co, na przykład, zrobić z Maltą, która ma nie tylko w pełni automatyczny system rejestracji osób poszukujących pracy (poprzez odcisk kciuka w specjalnym automacie poza urzędem pracy), ale także automatyczny dobór ofert? Nawet jeżeli system ten nie jest doskonały, to i tak jest dostatecznie różny od innych.

Niemniej, benchmarking jest możliwy, wskazany i w pełni efektywny, jeżeli stosujemy go w ramach jednego kraju, a najlepiej – regionu. Prace trwają.



*Barbara Polańska-Siła*

Departament Rynku Pracy

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

## **Z działalności polskiej sieci EURES**

Swobodny przepływ osób na terenie UE opiera się na mobilności jej obywateli. Mobilność geograficzna w dziedzinie zatrudnienia daje szansę, zarówno rozwoju zawodowego, jak i poprawy sytuacji finansowej obywateli. Decyzje o podjęciu zatrudnienia za granicą i przeprowadzki do innego kraju nie są proste a w przypadku obywateli Polski podyktowane są w większości potrzebą poprawy sytuacji materialnej. Osoby, które podjęły decyzje o wykorzystaniu istniejących w chwili obecnej szans na unijnym rynku pracy, mogą liczyć na wsparcie ze strony sieci EURES – Europejskich Służb Zatrudnienia, w tym polskiej kadry doradców EURES i asystentów EURES z wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy.

### **Trochę statystyki**

Działalność EURES w Polsce jest stosunkowo nowa, gdyż rozpoczęła się z dniem wejścia naszego kraju do UE. Rezultaty jakie zostały do tej pory osiągnięte dowodzą przydatności tej nowej usługi rynku pracy dla klientów polskich publicznych służb zatrudnienia.

Wdrożony kwartalny monitoring usług EURES pozwala w chwili obecnej spojrzeć na rozwój tej usługi oraz jej efekty z perspektywy całego kraju.

Poniżej przedstawione zostaną dane dotyczące działalności 22 polskich doradców EURES oraz ponad 300 asystentów EURES z wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy w okresie od stycznia do września 2005 r.

Jednym z zadań EURES jest informowanie i szkolenie pracowników publicznych służb zatrudnienia i instytucji partnerskich. W badanym okresie przeprowadzono **69 szkoleń**, seminariów, warsztatów i innych form szkolenia na tematy związane z EURES dla pracowników wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy. Przeszkolono **113 pracowników wojewódzkich urzędów pracy oraz 877 pracowników powiatowych urzędów pracy**.

Istotnym elementem działań jest informowanie o usługach EURES tych instytucji, w których występuje duży przepływ potencjalnych klientów EURES, dlatego też w ubiegłym roku miało miejsce ponad **24 tys. kontaktów informacyjnych** na temat EURES z instytucjami zewnętrznymi takimi jak gminne centra informacji (35%), akademickie biura karier (4%), Ochotnicze Hufce Pracy (6%), związki zawodowe (1%), agencje zatrudnienia (18%) i inne instytucje (36%).

W ramach usług EURES klienci są informowani o warunkach życia i pracy w krajach EOG, dlatego też w badanym okresie miało miejsce ponad **25 tys. kontaktów z polskimi bezrobotnymi i poszukującymi pracy**, którzy byli zainteresowani tą dziedziną.

Z informacjami o usługach EURES doradcy i asystenci EURES dotarli do ponad **9 tys. polskich pracodawców oraz do 260 organizacji pracodawców**. W obecnej sytuacji na krajowym rynku pracy zainteresowanie usługami EURES ze strony polskich pracodawców jest niewielkie. Niemniej jednak usługami EURES było zainteresowanych **1200 polskich pracodawców**, o czym świadczą kontakty z ich strony.

W związku z tym, że EURES świadczy usługi, zarówno dla pracodawców krajowych, jak i zagranicznych mamy możliwość zaprezentowania efektów w obu przypadkach. Podane niżej dane z zakresu rekrutacji, dotyczą rekrutacji prowadzonych **na bazie zamkniętych ofert pracy**. Ogólna liczba rekrutacji dla pracodawców polskich zainteresowanych zatrudnieniem cudzoziemców jest znikoma. Jednakże w odpowiedzi na przeprowadzonych **7 rekrutacji** otrzymano z zagranicy ponad **7 tys. podań o pracę**.

Ogólna liczba rekrutacji dla pracodawców zagranicznych zainteresowanych zatrudnieniem polskich obywateli jest znacznie większa i wynosi **prawie 1500 rekrutacji**. W odpowiedzi na te rekrutacje otrzymano od polskich bezrobotnych i poszukujących pracy **19 tys. podań o pracę**, które zostały przekazane za granicę.

Do prowadzonych przez wojewódzkie urzędy pracy rejestrów ofert pracy EURES wprowadzono **1800 ofert pracy** z czego 43% ofert otwartych i 57% ofert zamkniętych. Ogólna liczba wakatów w ramach powyższych ofert pracy wyniosła **19 tys.**

W badanym okresie kadra EURES z wojewódzkich urzędów pracy brała udział w **304 targach pracy**.

Z uwagi na wysoki poziom bezrobocia w Polsce, dominującym elementem usług EURES są kontakty z bezrobotnymi i poszukującymi pracy. W badanym okresie miało miejsce około **260 tys. kontaktów** z czego 90% stanowiły kontakty indywidualne a 10% spotkania grupowe. Na wykresie przedstawiono sytuację w podziale na województwa.

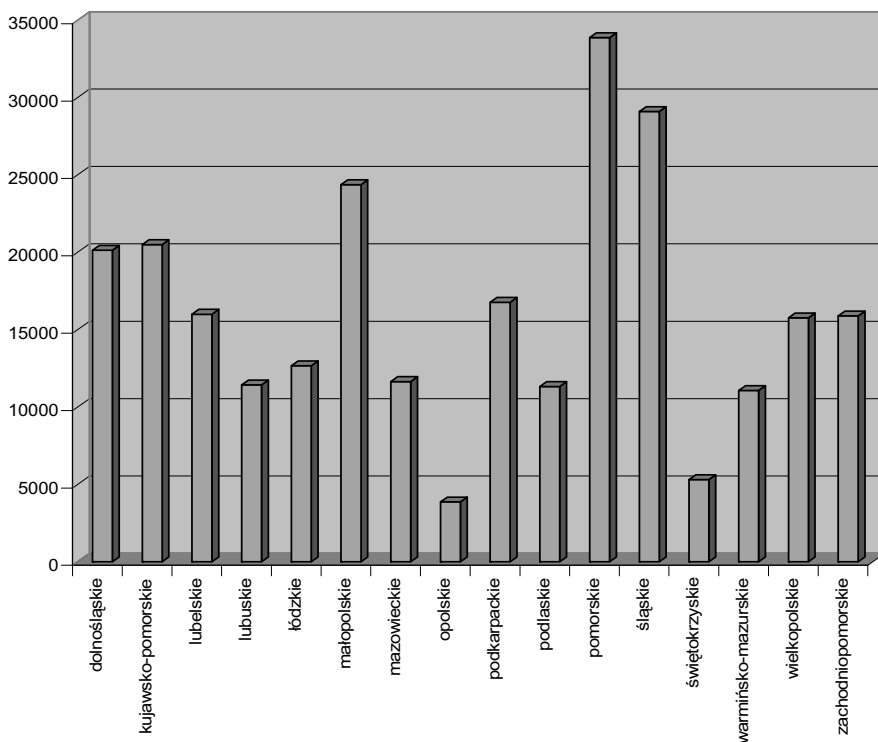
Większość kontaktów z bezrobotnymi i poszukującymi pracy dotyczyła uzyskania informacji na temat **poszukiwania pracy za granicą – 59%**. Informacje ogólne natomiast stanowiły 27% ogółu kontaktów.

Pojawiają się również cudzoziemcy zainteresowani pracą w Polsce, jednak stanowili oni niewielki odsetek. Jednakże obserwuje się pewien wzrost zainteresowania pracą w Polsce. Ogółem w całym kraju do polskiej kadry EURES zwróciło się **887 cudzoziemców** z krajów EOG.

Analizując regiony przygraniczne Polski z krajami UE, można zauważyć pewne zainteresowanie mobilnością transgraniczną w szczególności na pograniczu polsko-czeskim, polsko-słowackim i polsko-niemieckim. W badanym okresie miało miejsce około **3 tys. kontaktów** z polskimi bezrobotnymi i poszukującymi pracy zamieszkałymi w regionach przygranicznych i zainteresowanymi pracą za granicą w regionie przygranicznym. Również pracodawcy z sąsiednich krajów UE z siedzibą w regionie przygranicznym byli zainteresowani zatrudnieniem Polaków, o czym świadczy **88 kontaktów** z ich strony. Także polscy pracodawcy

z regionów przygranicznych byli zainteresowani zatrudnieniem cudzoziemców z tego regionu – w badanym okresie miało miejsce **58 kontaktów** z ich strony.

Rys. Liczba kontaktów z bezrobotnymi i poszukującymi pracy według województw w okresie styczeń–wrzesień 2005 r.



Źródło: Opracowanie własne.

Mieszkańcy regionów przygranicznych byli zainteresowani informacjami o warunkach życia i pracy u swoich zagranicznych sąsiadów. Przemawia za tym fakt około **1200 kontaktów** na ten temat.

## Polska strona internetowa EURES

Krajowa strona internetowa EURES [www.eures.praca.gov.pl](http://www.eures.praca.gov.pl) zawiera m.in.: informacje dotyczące unijnych i krajowych przepisów prawnych z zakresu EURES, organizacji EURES w Polsce, danych teleadresowych doradców i asystentów EURES z wojewódzkich urzędów pracy. Z tej strony internetowej można bezpośrednio wejść do bazy ofert pracy pracodawców z krajów EOG i bazy informacyjnej o warunkach życia i pracy w tych krajach znajdującej się na Europejskim Portalu Mobilności Zawodowej Komisji Europejskiej. Można tu również uzyskać informacje o okresach przejściowych w dostępie do europejskich rynków pracy a także informacji o Europejskim Roku Mobilności Pracowników.

Należy podkreślić, że na unijnej stronie internetowej EURES informacje na temat warunków życia i pracy we wszystkich krajach EOG zostały zmieszczone w języku angielskim, niemieckim i francuskim oraz w języku narodowym danego kraju. Dlatego też wspólnymi siłami kadry EURES z wojewódzkich urzędów pracy zostały przygotowane odpowiednie **polskie opracowania** na ten temat. Można je znaleźć na krajowej stronie internetowej EURES w części „*Warunki życia i pracy w krajach EOG*”.

W okresie od stycznia do października 2005 r. miało miejsce około **534 tys. odwiedzin** na stronie, co daje średnio 53 tys. odwiedzin miesięcznie. Najwięcej odwiedzin miało miejsce w maju i czerwcu 2005 r.

Trwają prace nad przebudową strony w celu uatrakcyjnienia jej dla poszukujących pracy i pracodawców. Nowa odsłona strony planowana jest w I kwartale 2006 r.

## Przykłady dobrych polskich praktyk EURES

Biuro Koordynacji EURES w Komisji Europejskiej zleciło w tym roku firmie Hill & Knowlton przygotowanie raportu na temat strategii informacyjnej i komunikacyjnej EURES w krajach EOG oraz rekomendacji co do wspólnej strategii komunikacyjnej dla EURES, zarówno na poziomie UE,

jak i krajowym i regionalnym. W 2006 r. zostanie opracowana odpowiednia strategia komunikacyjna, która po akceptacji przez Grupę Strategiczną EURES Wysokiego Szczebla, w której skład wchodzi szefowie publicznych służb zatrudnienia krajów EOG, zostanie wdrożona we wszystkich krajach Wspólnoty.

Z opracowanego raportu wynika m.in., że istnieje wiele dobrych i wartościowych przykładów działalności sieci EURES jednakże bardzo często nie są one odpowiednio nagłaśniane. Dlatego też warto jest ukazać przykłady dobrych praktyk EURES w Polsce, w celu wymiany doświadczeń i inspiracji na przyszłość.

Poniżej przedstawiono kilka przykładów działań EURES, które zasługują na rozpowszechnienie. Należy jednak podkreślić, że są to jedynie wybrane przykłady. Istnieje bowiem o wiele więcej działań, które również okazały się sukcesem i należałoby je przedstawić. Będą one sukcesywnie opisywane w kolejnych artykułach i prezentowane na krajowej stronie internetowej EURES.

### **Projekt rekrutacji do pracy w Irlandii dla firmy RETRONIX/INTEL**

W marcu 2005 r. kadra EURES z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie rozpoczęła realizację dużego projektu rekrutacyjnego do pracy w Irlandii w fabryce firmy INTEL – głównego światowego producenta mikroprocesorów komputerowych. Projekt realizowany był wspólnie przez doradców EURES z polskich i irlandzkich służb zatrudnienia.

Zaoferowano możliwość zatrudnienia 190 osób przy obsłudze procesu produkcyjnego mikroprocesorów komputerowych. Pracodawca – firma RETRONIX (podwykonawca dla firmy INTEL) – poszukiwał techników produkcji (160 miejsc pracy), techników utrzymania sprzętu (20 miejsc) oraz inżynierów produkcji (10 miejsc).

W celu uzgodnienia szczegółów rekrutacji, poznania warunków i specyfiki pracy w fabryce INTEL oraz ustalenia harmonogramu działań rekrutacyjnych zorganizowano spotkanie w Irlandii w fabryce INTEL pod

Dublinem. Uczestnikami spotkania byli: polski doradca EURES odpowiedzialny za koordynację rekrutacji, irlandzki doradca EURES z FAS (Urząd ds. Szkoleń i Zatrudnienia) oraz przedstawiciele pracodawcy.

Firma RETRONIX zaproponowała bardzo korzystne warunki:

- atrakcyjne wynagrodzenie,
- przeszkolenie w miejscu pracy,
- opłacenie biletu lotniczego,
- zorganizowanie zakwaterowania oraz deklaracja pokrycia kosztów wynajmu mieszkania przez pierwszy miesiąc, przy czym kwota ta była następnie zwracana pracodawcy przez pracownika z wynagrodzenia.

Wymagania wobec kandydatów z Polski były następujące, w przypadku:

- a) techników produkcji – dobra znajomość języka angielskiego w mowie i piśmie, znajomość obsługi komputera, minimum średnie wykształcenie,
- b) techników utrzymania sprzętu – bardzo dobra znajomość języka angielskiego, wykształcenie wyższe oraz minimum 3 lata doświadczenia zawodowego w podobnym środowisku,
- c) inżynierów produkcji – bardzo dobra znajomość języka angielskiego, wykształcenie wyższe oraz minimum 5 lat doświadczenia zawodowego w podobnym środowisku (mechanika lub elektronika).

Rekrutacją objęta została cała Polska. Oferta spotkała się z ogromnym zainteresowaniem. Niewątpliwie fakt ten związany był z rangą firmy INTEL oraz z korzystnymi warunkami pracy jak również niewysokimi wymaganiami pracodawcy. W ciągu 3 tygodni zgłosiło się około 1000 kandydatów wstępnie spełniających wymagania pracodawcy. Pracodawca podkreślił, iż bardzo ważnym kryterium jest znajomość języka angielskiego. Dlatego też w trakcie przyjmowania dokumentów kadra EURES sprawdzała na bieżąco poziom języka angielskiego w przypadku osób, które nie przedstawiły dokumentu potwierdzającego znajomość języka angielskiego lub też nie pracowały wcześniej za granicą.

Z uwagi na dużą ilość miejsc i ogromną liczbę kandydatów proces rekrutacyjny został rozplanowany w czasie. W dniach 18–21 kwietnia

2005 r. odbyła się w Szczecinie pierwsza tura rozmów kwalifikacyjnych z przedstawicielami firmy RETRONIX. Wzięło w niej udział 120 kandydatów. Kolejna tura rozmów dla 120 osób miała miejsce w dniach 5–7 lipca 2005 r. Po odbytych rozmowach do pracy zakwalifikowano 125 osób. Wyjazdy do pracy w fabryce INTEL zostały również rozłożone w czasie. Osoby zakwalifikowane wyjeżdżały w zorganizowanych 12-sto osobowych grupach w odstępach 2–4 tygodniowych. Pierwsza grupa podjęła pracę 26 maja 2005 r. Do tej pory pracę rozpoczęło 77 osób. Wyjazdy pozostałych kandydatów (40 osób) planowane są z początkiem 2006 r.

Należy podkreślić, że zarówno kadra EURES z Irlandii, jak i pracodawca byli zadowoleni z efektów projektu i obsługi przez polski EURES. Dlatego też firma INTEL przedstawiła ostatnio kolejną propozycję rekrutacji do pracy w Irlandii. Rozmowy nad kolejnym projektem rozpoczną się w połowie grudnia 2005 r.

W opisanym przypadku profesjonalna obsługa ze strony EURES przyciągnęła do współpracy, zarówno z irlandzkimi, jak i z polskimi publicznymi służbami zatrudnienia, prestiżowego pracodawcę, co zaowocowało propozycjami dalszej współpracy. Dzięki temu pojawiają się możliwości zatrudnienia w Irlandii dla polskich bezrobotnych i poszukujących pracy.

## **Projekt rekrutacji do pracy na Islandii dla firmy BECHTEL**

Projekt rekrutacyjny do pracy na Islandii przy budowie huty aluminium w ramach projektu „Fjardal – ALCOA’s Aluminium Factory” został zainicjowany podczas wizyty doradcy EURES z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie w Islandii w październiku 2004 r.

Projekt ten jest bezpośrednio związany z „The Karahnjúkar Hydro-electric Project” - dotyczącym przedsięwzięcia budowy jednej z największych na świecie elektrowni wodnych z najwyższą w Europie tamą ziemną oraz huty aluminium.

Projekt realizowany był wspólnie przez doradców EURES z polskich i islandzkich służb zatrudnienia oraz przedstawicieli pracodawcy.



W grudniu 2004 r. odbyło się spotkanie z przedstawicielami Wojewódzkiego Urzędu Pracy oraz Urzędu Marszałkowskiego w Krakowie. Od tego momentu rozpoczęło się przygotowanie projektu rekrutacyjnego. Rekrutacja objęła teren województwa małopolskiego i dotyczyła zawodów z branży budowlanej – inżynierów budownictwa, brygadzystów, murarzy, spawaczy, cieśli, stolarzy budowlanych, elektryków, zbrojarzy, betoniarzy, robotników budowlanych, magazynierów, operatorów sprzętu budowlanego, mechaników, kierowców ciężarówek, monterów, elektromonterów a także doradców ds. pracowniczych, koordynatorów ds. szkoleń, specjalistów ds. BHP i ochrony środowiska, specjalistów ds. kontroli pomiaru i odbioru systemów rurowych oraz specjalistów ds. systemu zasilania.

Projekt rekrutacyjny realizowany był przez kadrę EURES, zarówno z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie, jak i z powiatowych urzędów pracy województwa małopolskiego. Na podstawie właściwych dokumentów potwierdzających kwalifikacje zawodowe (świadectw ukończenia szkoły, kursów zawodowych, zaświadczeń, posiadanych uprawnień oraz świadectw pracy) asystenci EURES kwalifikowali osoby spełniające kryteria ofert pracy i wprowadzali dane do bazy kandydatów zainteresowanych pracą na Islandii. We wrześniu 2005 r. w bazie kandydatów znajdowało się ponad 2 tys. kandydatów spełniających wymagania pracodawcy. Oferty pracy cieszyły się zainteresowaniem z uwagi na fakt, iż pracodawca w wielu przypadkach nie wymagał znajomości języka obcego, ponieważ pracownicy z Polski mieli pracować w grupach i wystarczyło aby jedynie kilka osób znało język angielski, żeby móc komunikować się z przełożonymi w sprawie pracy.

Na podstawie informacji przekazywanych przez firmę BECHTEL dotyczących zapotrzebowania na kadrę do poszczególnych etapów prac budowlanych na Islandii – kandydaci z baz wybrani przez pracodawcę byli powiadamiani o terminie rozmów kwalifikacyjnych. Kandydaci zaproszeni na rozmowy przechodzili w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie egzaminy techniczne sprawdzające ich umiejętności. Egzaminy te przeprowadzane były przez przedstawiciela pracodawcy. Pełna dokumentacja kandydatów zakwalifikowanych do pracy na egzaminach technicznych

była przekazywana pracodawcy. Według stanu z września 2005 r. do pracy w firmie BECHTEL zakwalifikowano 215 osób.

Od pracowników z Polski, którzy wyjechali za pośrednictwem EURES do pracy na Islandię dochodzą pozytywne wiadomości. Są oni zadowoleni z pracy.

Praca na Islandii będzie miała charakter sezonowy – do zakończenia budowy huty aluminium. Jednakże z uwagi na kolejne zapotrzebowania kadrowe pracodawca planuje kolejne rekrutacje z Polski w 2006 r. w miarę postępów prac budowlanych.

## **Projekt rekrutacji do pracy w Irlandii dla firmy GROUP4 SECURICOR**

Rekrutacja dla irlandzkiego pracodawcy z branży ochrony osób i mienia była wynikiem współpracy doradcy EURES z FAS i kadry EURES z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku i Warszawie.

Dwukrotnie, bo w dniach 23–25 maja i 18–20 lipca 2005 r. odbyły się rozmowy kwalifikacyjne kandydatów do pracy. Rekrutacja dotyczyła pracowników ochrony oraz konwojentów i była nią objęta cała Polska.

Przygotowanie całego procesu rekrutacji leżało po stronie kadry EURES z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku. Organizacja rozmów kwalifikacyjnych natomiast została przeprowadzona w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Warszawie przy udziale kadry EURES z obu urzędów.

W wyniku rekrutacji przesłano do pracodawcy łącznie 292 podania o pracę z różnych regionów Polski, z czego 201 osób zostało zaproszonych na rozmowy kwalifikacyjne. Poszukiwani byli kandydaci z bardzo dobrą znajomością języka angielskiego. Doświadczenie i specjalistyczne kwalifikacje nie były wymagane.

Firma GROUP4 SECURICOR zapewniała bezpłatne szkolenie, umundurowanie, bezpłatne zakwaterowanie przez 4 tygodnie, oraz zwrot połowy kosztów podróży. Na spotkanie z pracodawcą zgłosiły się 152 osoby. W wyniku rekrutacji 34 osoby otrzymały propozycje zatrudnienia.

Przed rozmowami kwalifikacyjnymi przedstawiono prezentacje na temat warunków życia i pracy w Irlandii oraz informacje o firmie GRO-UP4 SECURICOR i warunkach pracy oferowanych polskim kandydatom. Każdy z uczestników spotkania otrzymał powyższe informacje w formie opracowania w języku polskim. Należy podkreślić, że kandydaci do pracy bardzo cenili sobie informacje w ten sposób uzyskane.

Po zakończonej rekrutacji przedstawiciele pracodawcy wyrazili głębokie zainteresowanie dalszą współpracą z Polską, jak również bardzo wysoko ocenili umiejętności językowe i kompetencje zakwalifikowanych kandydatów.

## **Międzynarodowe Targi Pracy w Wielkopolsce – Poznań 2005**

W dniu 8 września 2005 r. na terenie Międzynarodowych Targów Poznańskich odbyły się Międzynarodowe Targi Pracy w ramach EURES. Organizatorem targów był Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu oraz Departament Rynku Pracy Ministerstwa Gospodarki i Pracy.

Celem targów była aktywizacja zawodowa bezrobotnych i poszukujących pracy poprzez umożliwienie im bezpośredniego kontaktu z pracodawcami zagranicznymi i krajowymi. Możliwość bezpośredniego kontaktu z kandydatami do pracy była niezwykle istotna również dla pracodawców z zagranicy, gdyż pomogła im w znalezieniu odpowiednich kandydatów do pracy. Celem targów była również promocja europejskiego rynku pracy, w tym promocja mobilności w dziedzinie zatrudnienia, w której czynnie brali udział zaproszeni doradcy EURES z 9 krajów EOG, krajowa kadra EURES z Poznania, Białegostoku, Olsztyna, Lublina, Rzeszowa i Zielonej Góry, pracownicy WUP w Poznaniu i powiatowych urzędów pracy z Wielkopolski.

W targach wzięli udział pracodawcy z Wielkiej Brytanii (11), Irlandii (1), Litwy (1), Norwegii (1), Szwecji (3), Czech (1) i Danii (1). Zaprezentowano ok. 1 tys. ofert pracy głównie w takich zawodach jak: mechanicy, spawacze, brukarze, tynkarze, stolarze budowlani, brygadziści, cieśle, elek-

trycy, glazurnicy, posadzkarze, lakiernicy, tokarze, inżynierowie budowlani, kierowcy ciężarówek, monterzy, operatorzy frezarek i obrabiarek CNC, pomoce dentystryczne, pracownicy produkcji, kierowcy autobusów, technicy, nauczyciele, personel hoteli i restauracji, pracownicy ochrony, programiści systemów IT, administratorzy serwerów, specjaliści ds. finansów i marketingu, modelki, tkacze, specjaliści przetwarzania tkanin, rozbieracze mięsa, pracownicy do przycinania drzewek i inne.

Podczas targów miały miejsce rozmowy kwalifikacyjne z kandydatami do pracy z Polski. Przed rozpoczęciem targów na rozmowy zaproszono ok. 400 osób. Dodatkowo w czasie targów ok. 200 osób skorzystało bezpośrednio z zaproszeń pracodawców do rozmów. Z informacji uzyskanych od pracodawców wynika, że ok. 500 osób zostawiło swoje CV, widząc w tym szansę na zatrudnienie.

Targi cieszyły się dużym zainteresowaniem. Szacuje się, że wzięło w nich udział ok. 6 tys. osób z całego kraju. Duże zainteresowanie targami, to wynik interesujących ofert pracy, ciekawych prezentacji zagranicznych doradców EURES na temat warunków życia i pracy w krajach ich pochodzenia oraz skutecznej kampanii informacyjnej, w której uczestniczyły lokalne oraz krajowe media.

Największym zainteresowaniem cieszyły się prezentacje doradców EURES z Wielkiej Brytanii, Irlandii oraz krajów skandynawskich. Łącznie w prezentacjach uczestniczyło ok. 600 osób.

Na targach można było uzyskać informacje na temat zasad funkcjonowania sieci EURES w Polsce i za granicą, których bezpośrednio udzielała kadra EURES z wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy oraz kadra EURES z zagranicy.

Z przeprowadzonej przez brytyjskiego doradcę EURES ankiety wśród pracodawców biorących udział w targach i rekrutacjach wynika, że targi zostały ogólnie ocenione wysoko. Szczególnie ceniona była organizacja, logistyka i pomoc przy tłumaczeniu rozmów kwalifikacyjnych. Pracodawcy sugerowali aby w przyszłości przeznaczyć na rozmowy rekrutacyjne więcej dni, co będzie dla nich dodatkowym argumentem przyjazdu do Polski. Należy podkreślić, że warto jest przeprowadzać wśród uczestników

targów ankiety badające ich satysfakcję, ponieważ dzięki uwagom w nich zawartym można się wiele nauczyć i wykorzystać w przyszłości.

## **„Irish Day” – „Dzień Irlandzki” w Warszawie**

Inicjatywa organizacji „Dnia Irlandzkiego” w Polsce została przedstawiona przez EURES z FAS z Irlandii. „Dzień Irlandzki” został zorganizowany przez kadrę EURES z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie we współpracy z kadrą EURES z Irlandii. Patronat honorowy objął Marszałek Województwa Mazowieckiego oraz Ambasador Irlandii.

Celem przedsięwzięcia było udzielenie szerokiej informacji o życiu i pracy w Irlandii osobom zainteresowanym podjęciem zatrudnienia w tym kraju, umożliwienie osobom poszukującym pracy bezpośredniego kontaktu z pracodawcami, pracownikami urzędów pracy oraz innych instytucji i organizacji w Irlandii, zapoznanie potencjalnych pracowników z wymaganiami pracodawców, przeprowadzenie rozmów kwalifikacyjnych z irlandzkimi pracodawcami, przybliżenie zasad działania sieci EURES osobom poszukującym pracy za granicą.

W „Dniu Irlandzkim” wzięło udział 9 pracodawców z Irlandii. Prezentowali oni oferty pracy w takich zawodach jak: kierowcy ciężarówek, operatorzy produkcji, pracownicy magazynu, analitycy serwisu technicznego, analitycy kontroli jakości, pakowacze, wykwalifikowani mechanicy samochodowi, hydraulicy, kelnerzy, barmani, technicy instalacji telefonicznych, pracownicy kawiarni, kucharze, kierownicy sklepu, sprzedawcy, menedżerowie i asystenci w branży spożywczej.

Ponadto w „Dniu Irlandzkim” wzięli udział przedstawiciele FAS, urzędów podatkowych, instytucji ds. opieki społecznej i świadczeń zdrowotnych oraz Polskiego Centrum Informacyjnego i Kulturalnego z Dublina.

Podczas „Dnia Irlandzkiego” można było wysłuchać prezentacji nt.:

- warunków życia i pracy w Irlandii,
- indywidualnego opodatkowania w Irlandii,
- opieki społecznej i świadczeń zdrowotnych w Irlandii,
- pozytywnych i negatywnych stron życia w Irlandii.

Przedstawiciele kadry EURES z Irlandii podkreślali, że niezmiernie istotnym jest aby przed wyjazdem do pracy za granicą uzbroić się we wszelką możliwą wiedzę niezbędną do życia i pracy na miejscu, zgodnie z hasłem – „*Do not go, before you know*” czyli „*Nie jedź, zanim się nie dowiesz*”.

W trakcie „Dnia Irlandzkiego” i dzień później prowadzone były rozmowy kwalifikacyjne – co było jednym z istotnych argumentów zachęcających przedstawicieli irlandzkich firm do przyjazdu do Polski. Rekrutacja prowadzona była na terenie całego kraju. Spośród wszystkich zgłoszeń polskich poszukujących pracy, pracodawcy wybrali i zaprosili na rozmowy około 235 osób.

Według szacunków z możliwości jakie niósł ze sobą „Dzień Irlandzki” skorzystało ok. 1 tys. osób. Z informacji uzyskanych od kadry EURES z Irlandii wynika, że pracodawcy byli zadowoleni z udziału w tej imprezie w Polsce. Zaowocuje to z pewnością w przyszłości kolejnymi propozycjami współpracy, w tym projektami rekrutacyjnymi.

\* \* \*

Efekty działań polskiego EURES przynoszą korzyści przede wszystkim polskiem bezrobotnym i poszukującym pracy, którzy rozważają możliwość wyjazdu do pracy za granicą. Jest to istotne nie tylko z uwagi na wysoki poziom bezrobocia w Polsce, ale również z uwagi na konieczność zapewnienia obywatelom naszego kraju odpowiedniej informacji niezbędnej do przygotowania się do wyjazdu do pracy za granicą.

Przedstawione przykłady działań międzynarodowych ukazują zakres możliwości jakie dają usługi EURES oraz charakter wsparcia jakiego mogą oczekiwać mobilni pracownicy oraz pracodawcy zainteresowani zatrudnieniem cudzoziemca z terenu EOG.

Bez odpowiedniej promocji EURES na poziomie, zarówno krajowym jak i unijnym, wielu pracodawców i poszukujących pracy korzystających z różnych źródeł poszukiwania pracowników i pracy, nie dowiedziałoby się

o potencjale i możliwościach jakie może im przynieść korzystanie z usług EURES. Dzięki EURES mogą oni rozszerzyć horyzont swoich poszukiwań, bo:

- „What if your Job/Employee is waiting for you abroad...?”  
– „A jeśli Twoja Praca/Pracownik czeka na Ciebie zagranicą...?”

*Agnieszka Luck, Kinga Motysia*

Krajowe Centrum Europass

Biuro Koordynacji Kształcenia Kadr

Fundacja „Fundusz Współpracy”

## **EUROPASS – równe szanse na europejskim rynku pracy**

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej stworzyło nowe perspektywy dla obywateli naszego kraju. Zjednoczona Europa dąży bowiem do umożliwienia obywatelom państw członkowskich swobodnego dostępu do rynku pracy i edukacji. Kluczowym zatem staje się stworzenie obywatelom wszystkich państw UE równych szans w prezentacji swoich kwalifikacji i doświadczenia zawodowego. Dlatego też w Deklaracji Kopenhaskiej<sup>1</sup> – dokumencie podkreślającym zasadniczą rolę współpracy europejskiej w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego – zaapelowano o podjęcie działań nad utworzeniem wspólnego europejskiego dokumentu umożliwiającego zaprezentowanie spójnej i wyczerpującej informacji o nabytych umiejętnościach i kwalifikacjach zawodowych. W efekcie tych postulatów został stworzony i ustanowiony decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 15 grudnia 2004 pakiet dokumentów o nazwie Europass. W skład Europass wchodzi: Europass-CV, Europass-Paszport Językowy, Europass-Suplement do Dyplomu, Europass-Suplement do Dyplomu Potwierdzającego Kwalifikacje Zawodowe oraz Europass-Mobilność.

---

<sup>1</sup> Deklaracja Europejskich Ministrów ds. Kształcenia Zawodowego i Szkoleń oraz Komisji Europejskiej, uzgodniona w Kopenhadze w dniach 29–30 listopada 2002 roku.



Korzystanie z Europass otwarte jest również dla państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, nie będących członkami wspólnoty tj. Islandii, Liechtensteinu i Norwegii oraz dla krajów kandydujących do UE zgodnie z ich odpowiednimi Układami Europejskimi.

**Europass – CV** to standardowy formularz życiorysu, o strukturze ułatwiającej przejrzystą prezentację danych osobowych oraz informacji o posiadanych kwalifikacjach i doświadczeniu zawodowym. Dokument umożliwia pracodawcy porównanie kwalifikacji kandydatów pochodzących z różnych krajów UE. Europass – CV wypełniany jest samodzielnie przez zainteresowane osoby. Formularz dokumentu wraz ze szczegółową instrukcją wypełnienia dostępny jest na stronie <http://europass.cedefop.eu.int> we wszystkich językach UE.

**Europass – Paszport Językowy** to dokument umożliwiający prezentację stopnia znajomości języków obcych zgodnie z jednolitymi kryteriami przyjętymi na obszarze całej UE. Istotną zaletą *Paszportu Językowego* jest to, iż stwarza możliwość udokumentowania umiejętności językowych zdobytych nie tylko poprzez edukację formalną, ale także kształcenie nieformalne i własne doświadczenia. Podobnie jak Europass – CV, *Paszport Językowy* wypełniany jest samodzielnie i wraz ze szczegółową instrukcją wypełnienia dostępny jest na stronie <http://europas.cedefop.eu.int> we wszystkich językach UE.

**Europass – Suplement do Dyplomu** to dokument opisujący zdobytą wiedzę i kompetencje uzyskane przez posiadacza dyplomu w toku studiów. Określa on poziom, treść i status ukończonych studiów, prezentuje szczególne osiągnięcia właściciela dyplomu, a także informuje o jego uprawnieniach zawodowych. Europass – *Suplement do Dyplomu* wydawany jest od dnia 01.01.2005 r. przez szkoły wyższe razem z dyplomem ukończenia studiów. *Suplement do Dyplomu* opracowany został na podstawie modelu przygotowanego przez Komisję Europejską, Radę Europy oraz UNESCO i stanowi załącznik nr 5 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej

i Sportu z dnia 23 lipca 2004 r. w sprawie rodzajów dyplomów i tytułów zawodowych oraz wzorów dyplomów wydawanych przez uczelnie (Dz.U. Nr 182, poz.1881 z późn. zm.). Wzór Suplementu (dostępny także w pięciu językach obcych) wraz z przykładami jego wypełnienia oraz dodatkowymi informacjami znajduje się na stronach internetowych Ministerstwa Edukacji i Nauki (<http://www.men.gov.pl>).

**Europass – Suplement do Dyplomu Potwierdzającego Kwalifikacje Zawodowe** to dokument określający zakres kompetencji i umiejętności zawodowych absolwenta ponadgimnazjalnej szkoły zawodowej, który zda zewnętrzny egzamin potwierdzający kwalifikacje zawodowe. W dokumencie tym wskazane będą także zawody, do wykonywania których uprawniony będzie posiadacz dyplomu. Suplement służyć będzie zwiększaniu przejrzystości kwalifikacji objaśniając znaczenie dyplomu zawodowego. Dokument wydawany będzie bezpłatnie (również w języku angielskim) przez Okręgowe Komisje Egzaminacyjne. W chwili obecnej w Ministerstwie Edukacji i Nauki dobiegają końca prace legislacyjne związane z przygotowaniem stosownego rozporządzenia wprowadzającego Suplement i regulującego zasady jego funkcjonowania.

**Europass – Mobilność** to dokument prezentujący umiejętności i kwalifikacje zawodowe zdobyte podczas nauki, szkoleń, praktyk i staży zagranicznych, realizowanych po 1 stycznia 2005. Europass – Mobilność dostępny jest dla każdej osoby podejmującej naukę za granicą, niezależnie od wieku, poziomu wykształcenia czy statusu zawodowego, o ile pobyt za granicą ma miejsce w ramach wspólnotowego programu w dziedzinie edukacji i szkoleń (takich jak Leonardo da Vinci czy Sokrates) lub innych inicjatyw edukacyjnych, gdy spełnione są kryteria jakości określone w Decyzji ustanawiającej Europass. Europass – *Mobilność* ma za zadanie ułatwić przyszłemu pracodawcy ocenę umiejętności, kwalifikacji czy poziomu wiedzy zdobytej za granicą przez posiadacza dokumentu. Dokument wydawany jest bezpłatnie przez Krajowe Centrum Europass – w języku polskim i dodatkowo na życzenie w języku obcym – na wniosek organi-

zacji wysyłającej beneficjenta. Wzór dokumentu dostępny jest na stronie **<http://www.europass.org.pl>**

Propozycja Europass-u przygotowana przez Komisję Europejską akcentuje kluczowe dla społeczeństwa wiedzy zdobywanie przez całe życie umiejętności i kompetencji. Zapewnia możliwość dokumentowania i prezentowania częściowych kompetencji niezależnie od sposobu w jaki są nabywane. To portfolio dokumentów odpowiada również na potrzebę ciągłego podnoszenia kwalifikacji. W Europass – *CV* można przedstawić wszelkie doświadczenia i umiejętności zdobyte nie tylko poprzez edukację formalną, ale i nieformalną oraz kształcenie incydentalne, dodatkowo precyzując gdzie i w jaki sposób były one wykorzystywane. Twórcy formularza wyszli z założenia, że oficjalne dyplomy i certyfikaty nie dostarczają informacji o rzeczywistym zakresie umiejętności ich posiadacza i dlatego w Europass – *CV* przeznaczyli wiele miejsca na prezentację całego wachlarza nabytych w trakcie całego życia i kariery zawodowej umiejętności i kompetencji językowych, społecznych, organizacyjnych, komputerowych, technicznych i artystycznych. Europass – *CV* w znacznym stopniu eksponuje mocne strony jego posiadacza i ułatwia zrozumienie specyfiki posiadanego przez niego wykształcenia, kwalifikacji i doświadczenia zawodowego.

Europass – *Paszport Językowy* nie tylko w precyzyjny sposób określa poziom znajomości języka obcego, ale umożliwia również prezentację umiejętności nabytych poprzez własne doświadczenie czy samokształcenie. Jest to dokument szczególnie ważny i przydatny dla osób nie mogących potwierdzić swojej znajomości języka obcego zdanymi egzaminami czy odpowiednimi certyfikatami. Z punktu widzenia roli edukacji ustawicznej szczególnego znaczenia nabiera dokument Europass – *Mobilność*. Umożliwia on potwierdzanie wyjazdów realizowanych nie tylko w ramach wspomnianych już wspólnotowych programów edukacyjnych, ale także w ramach innych inicjatyw edukacyjnych, w tym dwustronnych umów zawieranych pomiędzy instytucjami z różnych krajów. Oznacza to na przykład, że firma czy zakład pracy kierujący swoich pracowników na specjalistyczne szkolenie lub staż za granicą może wystąpić do Krajowego Centrum Europass o wydanie dokumentu potwierdzającego udział

w szkoleniu lub stażu poszczególnych uczestników. Dotychczas tego rodzaju inicjatywy edukacyjne kończyły się jedynie wydaniem zaświadczenia o odbyciu praktyki czy szkolenia, nie zawsze dokładnie określającym zakres czynności i zadań wykonywanych przez osobę szkoloną. Europass – *Mobilność* jasno i dokładnie określa zakres czynności i zadań osoby odbywającej szkolenie, staż czy praktykę, a także wyczerpująco opisuje umiejętności i kwalifikacje przez nią nabyte.

Dokumenty wchodzące w skład Europass obejmują wszystkie elementy i poziomy kształcenia oraz obszary zdobywania kwalifikacji. Obejmują także kluczowe kompetencje zawodowe, jak również kwalifikacje ogólne, których posiadanie jest niezbędne, bez względu na wykonywany zawód. Odrębnym zagadnieniem jest formalne uznanie kwalifikacji zawodowych i takiej roli dokumenty, wchodzące w skład Europass, z założenia nie spełniają. Zwiększając jednakże przejrzystość kwalifikacji rozszerzają w znaczący sposób możliwości poszukiwania pracy w kraju i za granicą albowiem brak przejrzystości kwalifikacji stanowi istotną przeszkodę rozwoju mobilności.

*Małgorzata Wójcik*

Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie

Filia w Chełmie

## **Zasiłek dla bezrobotnych w Unii Europejskiej**

W artykule przedstawiam procedury związane z ubieganiem się o świadczenia społeczne z tytułu bezrobocia obowiązujące po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej oraz zasady przyznawania zasiłków dla bezrobotnych w poszczególnych krajach wspólnoty.

Jedną z fundamentalnych zasad na których opiera się Unia Europejskiej jest zasada swobodnego przepływu osób, która służy ułatwieniu przemieszczania się pomiędzy poszczególnymi krajami wspólnoty, podejmowania pracy a także zamieszkania w wybranym przez siebie kraju UE. Daje ona także możliwość korzystania z systemów zabezpieczenia społecznego państw unijnych, w tym korzystania ze świadczeń dla bezrobotnych. Godne uwagi jest, iż prawo unijne przewiduje możliwość sumowania okresów stażu pracowniczego uzyskanego w różnych państwach członkowskich, po to, aby w razie utraty pracy można było otrzymać odpowiednie świadczenia z tytułu bezrobocia. Warto również podkreślić, iż w sytuacji poszukiwania pracy w innym kraju unijnym, niż kraj ostatniego zatrudnienia, istnieje możliwość kontynuacji pobierania zasiłku. W praktyce oznacza to, że obywatel Polski może mieszkać i pracować w każdym innym państwie UE oraz pobierać świadczenie z tytułu bezrobocia w kraju ostatniego zatrudnienia. Może także, szukając pracy, transferować wypłatę zasiłku dla bezrobotnych do innego kraju UE w którym aktualnie poszukuje pracy.

Należy podkreślić, że wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej zdecydowanie wzrosło zainteresowanie wyjazdami do pracy za granicę<sup>1</sup>. Konsekwencją wzmoczonych migracji zarobkowych Polaków jest korzystanie z zabezpieczenia społecznego dostępnego w krajach unijnych. Polacy przede wszystkim interesują się możliwością pobierania zasiłku dla bezrobotnych w kraju ostatniego zatrudnienia. Zachętą do ubiegania się o to świadczenie za granicą przez obywateli polskich jest fakt, iż wysokość zasiłku dla bezrobotnych w krajach Unii, w przeliczeniu na PLN, jest z reguły wielokrotnością zasiłku pobieranego w Polsce.

W poszczególnych krajach UE, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii, dostępność i wysokość zasiłku dla bezrobotnych jest bardzo różnicowana. Szczegółowe dane dotyczące wymaganego stażu pracy, długości pobierania oraz wysokości zasiłku w poszczególnych krajach UE, EOG i Szwajcarii przedstawia poniższa tabela.

Dostępność i wysokość zasiłków dla bezrobotnych w krajach Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii

Kraj	Wymagana długość stażu pracy lub opłacania składek – do nabycia prawa do zasiłku	Długość okresu wypłacania zasiłku	Wysokość zasiłku
<b>Islandia</b>	10 tygodni w ciągu ostatnich 12 miesięcy	5 lat	Różna w zależności od okresu zatrudnienia. Max 42 euro za dzień, min 10 euro za dzień
<b>Austria</b>	52 tygodnie w ostatnich 24 miesiącach oraz 26 tygodni w ostatnich 12 miesiącach – dla osób poniżej 25 roku życia	od 20 do 53 tygodni – zależy od wieku i stażu	55% wynagrodzenia netto stanowiącego podstawę wymiaru składki
<b>Portugalia</b>	Przynajmniej 365 dni kalendarzowych w ciągu 18 miesięcy poprzedzających dzień rejestracji	6, 12 lub 18 miesięcy w zależności od poziomu bezrobocia w danym regionie	65% wynagrodzenia pracownika

<sup>1</sup> Po 1 maja 2004 r. trzy kraje unijne: Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja otworzyły swój rynek pracy dla naszych obywateli.

## Polityka społeczna i rynek pracy w Europie – dylematy

<b>Szwajcaria</b>	12 miesięcy w przeciągu 2 lat poprzedzających okres bezrobocia	Od 400 do 520 dziennych stawek zasiłku	70 lub 80% wynagrodzenia pracownika
<b>Słowenia</b>	Przynajmniej 12 miesięcy w ciągu ostatnich 18 miesięcy poprzedzających okres bezrobocia	Zależne od okresu składki: – 1–5 lat – 3 mies. – 5–15 lat – 6 mies. – pow. 25 – 12 mies. Osoby pow. 55 roku życia 18 bądź 24 mies.	Przez pierwsze 3 miesiące – 70% wynagrodzenia pracownika i 60% w następnych miesiącach
<b>Słowacja</b>	Przynajmniej 3 lata w przeciągu ostatnich 4 lat	6 miesięcy	50% podstawy naliczenia składki. W 2004 roku około 20 % podstawy naliczenia składki
<b>Finlandia</b>	Pierwszy raz – 43 tygodnie – w ciągu ostatnich 28 miesięcy i 18 godzinach pracy tygodniowo. Każde następne 34 tygodnie w ciągu 24 miesięcy poprzedzających bezrobocie i przynajmniej 18 godzin pracy tygodniowo	500 dni kalendarzowych. Pow. 57 roku życia zasiłek może być wypłacany do 60 roku życia	Składka podstawowa w ramach ubezpieczenia od bezrobocia + 45% różnicy między zasiłkiem kwotowym i wynagrodzeniem
<b>Szwecja</b>	6 miesięcy i przynajmniej 70 godzin pracy miesięcznie	300 dni i może być przedłużony do 500 dni	80% wynagrodzenia pracownika
<b>W. Brytania</b>	Nie ma okresu, ale składki muszą być płacone przez 1 rok w ciągu dwóch lat podatkowych i przekraczać 25 razy minimalną składkę na dany rok	Ograniczony do 182 dni	kwotowy – zróżnicowany (od wieku)
<b>Polska – wg stanu na 31.12.2004 r.</b>	365 dni w okresie 18 miesięcy przed zarejestrowaniem w urzędzie pracy	od 6 do 18 miesięcy w zależności od stopy bezrobocia, stażu i wieku	jednolity kwotowy 504,20 zł

---

Polityka społeczna i rynek pracy w Europie – dylematy

---

<b>Norwegia</b>	Odprowadzone składki od poziomu co najmniej półtora podstawowej kwoty tj. 10738 Euro (88167 Koron Norweskich) w ostatnim roku kalendarzowym, lub w przypadku niższej grupy od 7159 Euro w okresie 3 ostatnich lat	104 tygodnie, 52 tygodnie w przypadku gdy zarobki w ostatnim roku były niższe niż 14318 Euro	świadczenie powinno wynosić w normalnych warunkach średnio około 62,4% wynagrodzenia
<b>Holandia</b>	Podczas ostatnich 39 tygodni co najmniej 26 składkowych	Krótkookresowe świadczenie 6 miesięcy	70% ustawowego minimalnego wynagrodzenia
<b>Malta</b>	Co najmniej 50 tygodni składkowych, przy czym 20 powinno przypadać na dwa ostatnie lata przed bezrobociem	Maksymalnie 156 dni	Żonaci 9,01 Euro za dzień (małżonka nie może pracować w pełnym wymiarze), samotni – 5,87 Euro
<b>Węgry</b>	Co najmniej 200 dni składkowych w ciągu ostatnich 4 lat	Za każde 5 dni składkowych jest jeden dzień zasiłku w sumie maksymalnie może wynosić 270 dni	65% przeciętnego wynagrodzenia
<b>Luxembourg</b>	Zatrudnienie przez co najmniej 26 tygodni w ostatnim roku	365 dni, dodatkowe 182 dni w przypadku osób szczególnie trudnych do pośrednictwa	80% wynagrodzenia
<b>Litwa</b>	Generalnie co najmniej 24 miesiące ubezpieczeniowe w ostatnich trzech latach przed bezrobociem	180 dni w roku kalendarzowym	Miesięczne świadczenie jest uzależnione indywidualnie od okresu bezrobocia i jego przyczyn



## Polityka społeczna i rynek pracy w Europie – dylematy

<b>Liechtenstein</b>	6 miesięcy ubezpieczenia w ciągu ostatnich 2 lat	Uzależnione od wieku; 250 dni do 49 lat, 400 dni 50–59 lat, 500 dni do momentu nabycia uprawnień do emerytury	80% wynagrodzenia brutto lub 70% w przypadku gdy nie ma zobowiązań związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego, zarabiał 84 Euro na dzień lub nie jest inwalidą
<b>Łotwa</b>	Co najmniej jeden rok członkostwa w ubezpieczeniu społecznym	9 miesięcy	Uzależnione od długości okresu ubezpieczeniowego, procentowa część wynagrodzenia
<b>Cypr</b>	Co najmniej 26 miesięcy ubezpieczeniowych do dnia bezrobocia	156 dni	60% przeciętnego tygodniowego wynagrodzenia od którego były odprowadzane składki
<b>Włochy</b>	52 tygodnie składowe w ciągu ostatnich 2 lat	180 dni (270 dni dla bezrobotnych w wieku powyżej 50 lat)	40% przeciętnego wynagrodzenia z ostatnich 3 miesięcy
<b>Estonia</b>	12 miesięcy w ciągu ostatnich 24 miesięcy	Od 180 dni do 360 dni w zależności od stażu pracy	50% wynagrodzenia pracownika przez 100 pierwszych dni, później 40%
<b>Czechy</b>	12 miesięcy w ciągu ostatnich 3 lat	6 miesięcy	50% wynagrodzenia pracownika w ciągu pierwszych 3 miesięcy, później 40%
<b>Belgia</b>	312 dni – w ostatnich 18 miesiącach lub 624 dni w ostatnich 36 miesiącach	w zasadzie bez ograniczeń	55–60% wynagrodzenia pracownika
<b>Dania</b>	52 tygodnie – w ciągu ostatnich 3 lat	4 lata	90% wynagrodzenia pracownika
<b>Francja</b>	6 miesięcy – w ciągu ostatnich 22 miesięcy	od 7 miesięcy do 42 miesięcy (w zależności od wieku i stażu pracy)	od 57 do 75% wynagrodzenia brutto pracownika

---

## Polityka społeczna i rynek pracy w Europie – dylematy

---

<b>Grecja</b>	125 dni – w ciągu ostatnich 14 miesięcy lub 200 dni w ciągu 2 ostatnich lat	od 5 do 12 miesięcy – w zależności od stażu pracy	40–50% wynagrodzenia pracownika
<b>Hiszpania</b>	360 dni – w ciągu ostatnich 6 lat	od 6 do 18 miesięcy	70% wynagrodzenia pracownika przez pierwsze 180 dni, później 60%
<b>Irlandia</b>	39 tygodni (ustalane przez instytucję ubezpiecz.)	390 dni ale ograniczone do 312 dni jeśli okres odprowadzania składki jest krótszy niż 260 tygodni	w jednakowej wysokości 134.80 euro na tydzień
<b>Niemcy</b>	12 miesięcy w ciągu ostatnich 3 lat	od 6 do 32 miesięcy (uzależniony od wieku i okresu opłacania składki na ubezpieczenie od bezrobocia)	60–67% dochodu netto pracownika

stan na 01.05.2004 r.

Źródło: MISSOC – Gegenseitiges Informationssystem zur sozialen Sicherheit „Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, im Europäischen Wirtschaftsraum und in der Schweiz – Stand am 1.Mai 2004, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, Referat E.4.

Realizacja zadań z zakresu poszukiwania pracy i bezrobocia, wynikających z koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw UE, EOG (Liechtenstein, Islandia, Norwegia) i Szwajcarii, opiera się na następujących aktach prawnych:

- wyciąg z rozporządzenia nr 1408/71/EWG z dnia 14 czerwca 1971 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie,
- Rozporządzenie Rady EWG z dnia 21 marca 1972 dotyczące wykonywania rozporządzenia EWG nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie.

**Rozporządzenie nr 1408/71/EWG** z dnia 14 czerwca 1971 r. dotyczy m.in. **sumowania okresów ubezpieczenia lub zatrudnienia**, warunków i zakresu zachowania prawa do zasiłku oraz ustalania wysokości świadczeń.

**Prawo do świadczenia z tytułu bezrobocia (zasiłku) ustala państwo ostatniego zatrudnienia.** To państwo ponosi ciężar wypłaty świadczenia (zasiłku) i na podstawie ustawodawstwa państwa ostatniego zatrudnienia określana jest wysokość oraz okres przez który będzie wypłacany. Jeżeli dla danego rodzaju świadczenia wymagany jest dłuższy staż pracy – to należy do dokumentów dołączyć zaświadczenie stwierdzające okresy ubezpieczenia lub okresy zatrudnienia nabyte w innych krajach (**druk 301**). Takie zaświadczenie w Polsce wystawia wojewódzki urząd pracy. Niektóre kraje mogą żądać dodatkowych informacji lub dokumentów.

Jednocześnie należy podkreślić, iż to państwo jest zobowiązane do transferu zasiłku do innego kraju o ile osoba bezrobotna wyjedzie w celu poszukiwania pracy.

W przypadku gdy obywatel Polski po zakończeniu pracy w kraju UE sumuje okresy zatrudnienia za granicą oraz chce w Polsce uzyskać prawo do zasiłku należy rozpocząć następującą procedurę:

1. **Właściwa instytucja państwa członkowskiego wydaje druk E 301.**
2. Następnie z drukiem E 301 osoba przyjeżdża do Polski i **rejestruje się w powiatowym urzędzie pracy**. Dokumenty potrzebne do rejestracji to m.in. świadectwa szkolne, świadectwa pracy z Polski i z zagranicy, NIP, PESEL.
3. **W okresie 7 dni od daty rejestracji w PUP osoba zgłasza się do wojewódzkiego urzędu pracy z ww. dokumentami oraz drukiem E 301 i wnioskiem o przyznanie prawa do zasiłku w którym uzasadnia dlaczego chce pobierać zasiłek w Polsce.**
4. **Decyzję o przyznaniu zasiłku dla bezrobotnych wydaje marszałek województwa**, natomiast w przypadku odwołania wyższą instancją jest **Ministerstwo Gospodarki i Pracy**<sup>2</sup>.
5. Wypłata przyznanego zasiłku następuje w powiatowym urzędzie pracy.

---

<sup>2</sup> Od 31 października 2005 r. komórki organizacyjne obsługujące działy administracji rządowej „praca” i „zabezpieczenie społeczne” wchodziły w skład Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Zasada sumowania okresów zatrudnienia i ubezpieczenia w UE dotyczy sytuacji, gdy:

- **pracownik występuje o świadczenie z tytułu bezrobocia;**
- **naależy poświadczyć okresy zatrudnienia za granicą,**
- **okresy zatrudnienia sumuje się pod warunkiem, iż nie przebiegają one jednocześnie,**

## **Transfer zasiłku do wybranego kraju UE**

Transfer zasiłku następuje w sytuacji gdy:

- 1) **obywatel Polski** wyjeżdża za granicę i chce, aby dokonano **transferu zasiłku do kraju UE,**
- 2) **obywatel UE i EOG,** który przyjeżdża do Polski szukać pracy, **chce pobierać zasiłek.**

W sytuacji 1) – gdy obywatel Polski chce wyjechać za granicę oraz pobierać zasiłek dla bezrobotnych w kraju UE powinien spełnić kilka warunków:

- być zarejestrowanym w urzędzie pracy minimum 4 tygodnie,
- wyjazd w celu poszukiwania pracy,
- zgłosić się do powiatowego urzędu pracy o wydanie zaświadczenia potwierdzającego fakt pobierania zasiłku dla bezrobotnych,
- skompletować dokumenty (świadczenia pracy, szkolne),
- zgłosić się do wojewódzkiego urzędu pracy po druk E 303.

Wojewódzki urząd pracy w ciągu 7 dni wydaje formularz E 303 (w praktyce formularz wydawany jest w dniu zgłoszenia się osoby bezrobotnej do urzędu).

**Osoba bezrobotna wyjeżdżająca do krajów UE ma prawo do zasiłku maksymalnie trzy miesiące. Z takiego rozwiązania można skorzystać tylko jeden raz pomiędzy dwoma okresami zatrudnienia uprawniającymi do zasiłku. Oznacza to, że po przyjeździe z zagranicy należy przeprowadzić minimum rok, nabyć prawo od nowego zasiłku i dopiero wtedy powtórnie można wyjechać za granicę w celu poszukiwania pracy.**

**Osoba, która wyjechała ma obowiązek w ciągu 7 dni zgłosić się w instytucji właściwej do poszukiwania pracy.** Instytucja ta ma z kolei obowiązek powiadomić polską stronę (wup) o tym, że polski obywatel zgłosił się i jaka jest jego sytuacja: czy pracuje, czy pobiera zasiłek, czy jest aktywizowany. Wojewódzki urząd pracy wysyła informację do powiatowego urzędu pracy o sytuacji osoby za granicą (np. zasiłek został podjęty lub że nie ma żadnej informacji o osobie). Po wyjeździe osoby za granicę powiatowy urząd pracy czeka 30 dni na informację od tej osoby. Jeśli osoba bezrobotna zgłosi się po upływie 7 dni – zasiłek przysługuje począwszy od dnia zgłoszenia się przez okres 3 miesięcy. Nie jest możliwe przedłużenie pierwotnie wyliczonego okresu 3 miesięcy. Jeśli bezrobotny zarejestrował się w służbach zatrudnienia w kraju poszukiwania pracy po upływie 30 dni od daty wyjazdu określonej w formularzu E 303 wojewódzki urząd pracy powiadamia o tym fakcie urząd powiatowy. Starosta pozbawia taką osobę statusu bezrobotnego. Taką procedurę stosuje się także w przypadku gdy bezrobotny, któremu wydano formularz E 303 nie rejestruje się w kraju poszukiwania pracy i powraca do Polski po upływie 30 dni od daty określonej w formularzu E 303.

W przypadku gdy **bezrobotny zamierza poszukiwać pracy w kilku krajach UE/EOG wojewódzki urząd pracy wydaje formularze E 303 odrębne dla każdego wskazanego kraju**, zgodnie z datami pobytu określonymi przez bezrobotnego we wniosku.

W okresie poszukiwania pracy za granicą bezrobotny nadal podlega polskim przepisom (tzn. ma obowiązek powiadomienia o podjęciu pracy wup, pup) oraz ma obowiązek przestrzegania zasad obowiązujących osoby poszukujące pracy w kraju poszukiwania pracy (aktywizacja, powiadomienie instytucji właściwej do poszukiwania pracy o podjęciu pracy).

Zasiłek transferowany jest za granicę w kwocie netto. Zaliczki na po-datek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne są uiszczane w Polsce. Zasiłek w trakcie 3 miesięcy pobytu za granicą wypłaca kraj poszukiwania pracy, następnie Polska zwraca wypłaconą kwotę do kraju poszukiwania pracy.

W przypadku 2) – gdy obywatel UE przyjeżdża do Polski w celu poszukiwania pracy ma obowiązek:

- zarejestrować się w powiatowym urzędzie pracy zgodnie z zameldowaniem w ciągu 7 dni od daty zapisanej w druku E 303 (wszystkie dokumenty powinny być przetłumaczone na j. polski),
- poinformować swój kraj o rejestracji w polskim urzędzie pracy,
- aktywizacji (np. potwierdzanie gotowości).

Następnie po rejestracji w powiatowym urzędzie pracy cudzoziemiec kierowany jest do wojewódzkiego urzędu pracy a marszałek podejmuje decyzję o przyznaniu zasiłku.

\* \* \*

Jak widać z powyższego artykułu przystąpienie naszego kraju do Unii Europejskiej oprócz dostępu do rynku pracy państw należących do Unii dało naszym obywatelom dostęp do tamtejszego systemu zabezpieczenia społecznego, co jest szczególnie istotne z uwagi na znaczny strumień migracji zarobkowej płynący z Polski w tamtym kierunku. Ponadto możliwość korzystania z unijnego zabezpieczenia społecznego zdecydowanie wpływa na poprawę sytuacji materialnej osób podejmujących zatrudnienie w krajach należących do UE i jednocześnie stanowi ważny krok na drodze do pełnej integracji.

*Ewa Flaszyńska*

Departament Rynku Pracy

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

## **Polacy na brytyjskim rynku pracy**

Kiedy wpisujemy w wyszukiwarkę internetową hasła „praca za granicą”, „wyjazdy do pracy”, to pojawia się tysiące linków z ofertami pracy, przy czym głównie do Wielkiej Brytanii. Internet pełen jest informacji typu: „Legalna praca w Anglii”, „Praca tymczasowa w Anglii”, „Anglia szybkie wyjazdy” lub wręcz zachęca „Praca w Anglii jest alternatywnym rozwiązaniem problemu znalezienia pracy w Polsce – kliknij”. Czy praca w Wielkiej Brytanii naprawdę jest aż tak atrakcyjna? Jakie są zasady zatrudnienia obcokrajowców? Czy Polacy wyjeżdżają?

### **Rynek pracy po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej**

1 maja 2004 roku swoje rynki pracy dla Polaków otworzyły nowe, przystępujące do Unii Europejskiej wraz z Polską państwa członkowskie oraz Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja. Oznacza to, że Polacy poszukujący pracy mogą korzystać ze służb zatrudnienia i podejmować pracę w tych krajach bez wcześniejszego ubiegania się o zezwolenie. Pozostałe kraje należące do Unii Europejskiej przed jej rozszerzeniem zdecydowały się na wprowadzenie ochrony swojego rynku pracy z obawy przed niekontrolowanym napływem naszych obywateli na tamtejszy rynek pracy i jego destabilizacją. Podejmowanie legalnego zatrudnienia w tych państwach członkowskich jest

więc możliwe na podstawie obowiązujących w tych państwach krajowych przepisów dotyczących zatrudniania cudzoziemców i przy zastosowaniu zasady pierwszeństwa zatrudniania, w przypadku braku chętnych z państw UE. Zniesienie wszelkich ograniczeń dotyczących zatrudnienia Polaków powinno nastąpić przed 2011 rokiem, w większości krajów nawet przed 2009. Należy zaznaczyć, że we wszystkich państwach członkowskich Polacy są traktowani preferencyjnie przy wydawaniu zezwoleń na pracę w stosunku do obywateli państw nie należących do Unii Europejskiej. Zatrudnieni legalnie pracownicy z Polski mają takie same prawa, jak pracownicy miejscowi. Korzystają też z przepisów europejskich dotyczących uznawania kwalifikacji oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Informacje dotyczące wyjazdów Polaków po 1 maja 2004 do innych krajów są w dużej mierze szacunkowe, jednak z całą pewnością można stwierdzić, że nie zaobserwowano gwałtownego wzrostu liczby wyjazdów z Polski po tym terminie. Najbardziej popularne wśród Polaków są czasowe wyjazdy w celu podjęcia pracy. Pracownik sezonowy ma szansę zdobycia nowych doświadczeń zawodowych, nauki języka, poznania ludzi, kultury, obyczajów. Najpopularniejszym kierunkiem migracji zarobkowych polskich obywateli pozostają Niemcy, gdzie w 2004 r. pracowało ok. 324 tys. pracowników sezonowych z Polski (więcej o 22 proc. w porównaniu do roku 2003). W Wielkiej Brytanii w okresie maj-grudzień 2004 r. zatrudnienie podjęło 73 500 Polaków. Władze brytyjskie oceniają, że 40 proc. to osoby, które przebywały już w Wielkiej Brytanii przed 1 maja 2004 r. i zdecydowały się na zalegalizowanie pracy. Ponad 32 tys. obywateli naszego kraju znalazło pracę w Irlandii (do lutego 2005 r.), około 37 tys. osób we Włoszech (w 2004 r.), 20 tys. osób w Holandii, a 17 tys. osób w Hiszpanii (do lutego 2005 r.).

## **Praca w Wielkiej Brytanii**

Sytuacja na brytyjskim rynku pracy jest dobra. Bezrobocie w tym kraju oscyluje wokół 4,7% i jest ponad trzykrotnie niższe niż w Polsce. Formalnie nie istnieją żadne ograniczenia odnośnie swobodnego przepły-



wu pracowników z nowych państw członkowskich UE przybywających do Wielkiej Brytanii. Wprowadzono jednak system rejestracji w celu śledzenia wpływu rozszerzenia Unii Europejskiej na rynek pracy w tym kraju. Ponadto, zmieniono prawo dotyczące ubezpieczeń społecznych, w celu ograniczenia dostępu do niektórych świadczeń uzależnionych od wysokości dochodów. Poza tym wprowadzono poprawki do prawa o zapobieganiu nielegalnemu zatrudnieniu, zmieniające rodzaje dokumentów, jakie podlegają weryfikacji przez pracodawców w Wielkiej Brytanii, w celu uniknięcia zatrudniania nielegalnych pracowników. Rząd brytyjski zaznaczył również, że pozwolenie gwarantujące swobodny przepływ pracowników może zostać wycofane w każdym momencie, jeśli okaże się, że pozwolenie to jest nadużywane lub ma negatywny wpływ na rynek pracy w jakimkolwiek regionie lub sektorze. Aby pracować w Wielkiej Brytanii należy posiadać paszport Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego, bądź też dowód tożsamości kraju członkowskiego Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Szwajcarii.

W Wielkiej Brytanii pracodawcy poszukują przede wszystkim kucharzy, personel hotelowy, hydraulików, spawaczy, elektryków. Znajdą zajęcie kierowcy autobusów i ciężarówek (szczególnie z uprawnieniami do przewozu niebezpiecznych materiałów). Na pracę mają szanse przedszkolanki, opiekunki domowe i opiekunki do dzieci. Pojawiają się też propozycje dla osób z wyższym wykształceniem: informatyków, nauczycieli, lekarzy, pielęgniarki, dentystów, specjalistów od zarządzania i logistyki. Bardzo popularne wśród obcokrajowców są prace sezonowe, podczas miesięcy letnich i zwykle występują w miejscach takich jak hotele, fabryki, farmy, ośrodki wypoczynkowe.

## **Program rejestracji pracowników**

Polacy chcący legalnie pracować w Wielkiej Brytanii powinni zarejestrować się w UK Home Office (Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Wielkiej Brytanii) w terminie jednego miesiąca od podjęcia pracy. Wymóg

ten dotyczy pracowników pochodzących ze wszystkich nowych państw członkowskich, za wyjątkiem Malty i Cypru, którzy są z tego obowiązku zwolnieni. Wpis do Worker Registration Scheme (Systemu Rejestracji Pracowników) wiąże się z opłatą w wysokości 50 funtów szterlingów. Systemem Rejestracji Pracowników objęci są pracownicy, którzy: rozpoczęli nową pracę dnia 1 maja 2004 r. lub później, pracowali w Wielkiej Brytanii przed dniem 1 maja 2004 r. bez zezwolenia, są zatrudnieni na krótki okres czasu lub tymczasowo, studiują i jednocześnie pracują. Pracownicy nie muszą rejestrować się w systemie, jeśli są obywatelami Wielkiej Brytanii, Szwajcarii lub kraju, który należał do Europejskiego Obszaru Gospodarczego przed dniem 1 maja 2004 r.

Rejestracja leży w interesie pracownika, bowiem jej dokonanie umożliwia rozpoczęcie naliczania okresu 12 miesięcy nieprzerwanego zatrudnienia oraz umożliwia uzyskanie po upływie tych miesięcy pełnego prawa do swobodnego przemieszczania się.

## **Pracowity jak Polak**

293 tys. obywateli nowych krajów Unii Europejskiej, w tym prawie 170 tys. Polaków, zgłosiło się od 1 maja 2004 roku do września 2005 roku do brytyjskiego systemu rejestracji pracowników (Workers Registration Scheme). Dane te zostały opublikowane w październiku 2005 r. przez Home Office. Osoby, które przebywały wcześniej w Wielkiej Brytanii stanowiły niemal połowę wszystkich rejestrujących się w pierwszych miesiącach po akcesji, potem ich udział stopniowo się zmniejszał. Według tych danych aż 59 tys. pracowników z nowych krajów UE z Europy Środkowej i Wschodniej przyjechało na Wyspy latem – od lipca do końca września 2005 roku. Polacy stanowią 58 proc. (169.675) pracowników z nowych państw UE. Licznie do Wielkiej Brytanii przyjeżdżają też Litwini (14 proc. – 39.690) oraz Słowacy (11 proc. – 30.735). Najmniej jest Estończyków (1 proc. – 4.105) oraz Słoweńców – (ok. 0,5 proc. – 285 osób). 47,9 tysięcy (17 proc.) przyjezdnych z nowych krajów UE pracuje w samym Londynie.

Imigranci z nowych państw UE pracują głównie w sektorze administracyjnym (29 proc.), w branży hotelarskiej i cateringu (23 proc.), rolnictwie (13 proc.), przemyśle wytwórczym (8 proc.) oraz przetwórstwie żywności (5 proc.). Wykonują prace nie wymagające wysokich kwalifikacji. Wiele osób pracuje także jako pomoce kuchenne, sprzątacze, kelnerzy, magazynierzy. Pozycja zawodowa imigrantów z krajów akcesyjnych jest relatywnie gorsza niż rodzimych pracowników. Zdecydowana większość (80 proc.) pracuje za minimalną stawkę od 4,5 do 5,99 funta za godzinę, co stanowi od 45 do 60% przeciętnych stawek dla pracowników brytyjskich.

Paweł Kaczmarczyk i Marek Okólski z Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego w ekspertyzie pod tytułem „Podejmowanie przez Polaków, szczególnie specjalistów wysokiej klasy, pracy za granicą w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej” dodają, że wśród osób wyjeżdżających do Wielkiej Brytanii za pracą dominują ludzie młodzi – 82% spośród nowo zarejestrowanych pracowników było w wieku między 18 a 34 rokiem życia. W przypadku Polaków udziały w zatrudnieniu w najważniejszych sektorach były następujące: administracja i zarządzanie 26%, hotelarstwo i gastronomia 27%, rolnictwo 11%, przemysł 8%, przetwórstwo żywności 5%, sektor opieki zdrowotnej 5%. Największy odsetek (22%) zajmowały stanowiska robotnicze.

Polacy cieszą się bardzo dobrą opinią solidnych i umiejących się przystosować pracowników i w związku z tym są coraz chętniej zatrudniani przez brytyjskich pracodawców. Mają też przewagę nad przybyszami z innych krajów – najczęściej są osobami wykształconymi, wiedzą, czego chcą i w Londynie mają przewagę nad Azjatami czy Afrykanami, którzy tak naprawdę mają zamiar się osiedlić, a więc nie tylko szukają pracy, ale także mieszkania lub domu. Najważniejsza jest jednak znajomość języka. Wiele ofert pracy jest niedostępnych dla Polaków ze względu na ich słabą znajomość języka. Szczególnie trudno znaleźć pracę osobą starszym, dla których choćby podstawowe porozumiewanie się w języku angielskim stanowi duży problem. O wiele łatwiej jest ludziom młodszym, którzy nie tylko mówią po angielsku, ale też posiadają inne umiejętności takie jak np. obsługa komputera. Zdecydowanie większe szanse mają ci, którzy szu-

kają zajęć fizycznych, np. sprzątaczkę lub barmankę w pubie. Polacy często są poszukiwani do wykonywania kompleksowych napraw i remontów w bogatszych rodzinach brytyjskich. Jak przyznają Anglicy fenomenem polskiego pracownika jest nie tylko pracowitość i rzetelność w wykonywaniu obowiązków, ale przede wszystkim fakt wykonywania przez Polaków prac, których obywatele Wielkiej Brytanii nie chcą wykonywać (np. fizyczna praca w hipermarketach TESCO).

Jak podają Kaczmarczyk i Okólski napływ Polaków do Wielkiej Brytanii jest postrzegany w bardzo pozytywny sposób. Zgodnie z oceną brytyjskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych imigranci przyczyniają się do rozwoju gospodarki brytyjskiej i nie zagrażają systemowi zabezpieczenia socjalnego. Napływ imigrantów pozwala wypełniać luki na rynku pracy, zwłaszcza w takich sektorach jak administracja, biznes i zarządzanie, hotelarstwo i gastronomia.

Polacy szukający pracy w Wielkiej Brytanii mają swobodny dostęp do usług brytyjskich publicznych służb zatrudnienia Jobcentre Plus. Jobcentre Plus posiada sieć urzędów rozsianych po Wielkiej Brytanii, w których personel służy pomocą w znalezieniu pracy na poziomie lokalnym, krajowym lub międzynarodowym. W załatwianiu pracy – zarówno w Polsce, jak i w Wielkiej Brytanii – pośredniczą również prywatne, upoważnione do tego firmy. W obu krajach pośrednictwo pracy jest bezpłatne. W Wielkiej Brytanii nie wolno pobierać opłat od poszukujących pracy za znalezienie pracy, jednakże są przypadki, kiedy agencje pobierają opłaty za szkolenie, koszty administracyjne lub badania lekarskie. Zwykle powyższe opłaty powinny być uiszczane przez pracodawcę będącego klientem agencji. Agencje rekrutacyjne stanowią istotne źródło ofert pracy w Wielkiej Brytanii w większości miast. Dobrym źródłem ofert pracy są główne codzienne angielskie gazety, takie jak: The Guardian, The Independent, The Times, The Daily Telegraph.

Trzeba dodać, że dużym problemem w Londynie są, niestety, koszty utrzymania – trzeba pracować 10 godzin dziennie, żeby udało się coś odłożyć i za te pieniądze żyć. Droga jest komunikacja miejska, żywność, kino, kawiarnia. Wielu Polaków niestety pracuje na czarno. Pracownicy, którzy

zostaną złapani na pracy „na czarno” nie ponoszą żadnych sankcji. Karani są natomiast pracodawcy, którzy nielegalnie zatrudniają – do 5 tys. funtów za każdego nielegalnie zatrudnionego pracownika. Ale nielegalna praca oznacza brak jakichkolwiek zabezpieczeń socjalnych, pracownik nie ma ubezpieczenia, a to oznacza, że w przypadku choroby za wszystko trzeba zapłacić z własnej kieszeni. Ponadto pracując na czarno trudno też wyegzekwować swoje pieniądze, jeśli pracodawca zalega z wypłatą.

Niestety Polacy stanowią również wysoki odsetek wśród bezdomnych w Londynie. Często padają ofiarami gangów działających w centralnym Londynie. Są to głównie osoby, które nie znają języka angielskiego i pojechały tam bez żadnego zabezpieczenia finansowego.

Po 1 maja 2004 roku obserwujemy wzrost skali mobilności mieszkańców Polski, z wyraźną przewagą wyjazdów do Wielkiej Brytanii. Wpływ na to ma nie tylko otwarcie brytyjskiego rynku pracy, ale również stale zwiększająca się liczba Polaków znających język angielski i otwartość społeczeństwa brytyjskiego na polskich pracowników. Warto jednak podkreślić, że migracje te nie mają charakteru masowego, natomiast są to wyjazdy czysto zarobkowej i czasowej natury.

