

Małgorzata Łuszkiewicz
Katedra Ekonomii i Gospodarowania Środowiskiem
Akademia Ekonomiczna Wrocław

NARZĘDZIA ZMNIEJSZAJĄCE BEZROBOCIE W POLSCE I W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie instrumentów pomniejszających zjawisko bezrobocia w Polsce oraz porównanie takowych z narzędziami stosowanymi w wybranych państwach Unii Europejskiej. Wieloletnia praktyka pokazuje, że narzędzia stosowane w państwach unijnych odznaczają się skutecznością w zmniejszaniu bezrobocia.

1. Bezrobocie w Polsce i narzędzia je zmniejszające.

Stopa bezrobocia w Polsce utrzymuje się na wysokim poziomie około 20% i jest najwyższa wśród państw kandydujących do Unii Europejskiej. Stopę bezrobocia w porównaniu z innymi państwami kandydującymi ilustruje tabela 1. Analizując dane z tabeli można zauważyć, iż Polska wykazuje najwyższą i utrzymującą się na stałym poziomie stopę bezrobocia. Kolejnymi państwami-kandydatami ze stopą powyżej 10% w czerwcu 2003r. są odpowiednio: Słowacja, Łotwa, Litwa. Pozostałe państwa odnotowują niższą stopę bezrobocia, a najniższą wykazuje Cypr jedynie 4,3%.

Polska literatura podaje następujące formy przeciwdziałania bądź zmniejszania bezrobocia¹:

- a) aktywne,
- b) pasywne.

Narzędzia określane jako aktywne to przede wszystkim:

- właściwa polityka podatkowa państwa, powinna zawierać system ulg inwestycyjnych dla sektora prywatnego, gdyż właśnie one przyczyniają się do nowych miejsc pracy, a tym samym zmniejszenia bezrobocia;
- przekwalifikowanie zawodowe, najczęściej organizowane i finansowane przez państwo lub władze samorządowe;
- organizowanie prac interwencyjnych, zwanych dawniej robotami publicznymi,
- tworzenie miejsc pracy przez sektor publiczny, np. budowa autostrad;
- zwiększanie zatrudnienia w sektorze publicznym.

Natomiast przez instrumenty określane jako pasywna forma walki z bezrobociem zalicza się zasiłki dla bezrobotnych. Nie likwidują one bezrobocia, lecz mają charakter pomocy społecznej udzielanej osobie bezrobotnej, który dzięki temu ma zapewniony minimum egzystencji.

Według badań przeprowadzonych już w roku 2001 przez PBS wynika, że Polacy potrafią określić sposoby walki z bezrobociem². Najwięcej osób złożyło propozycję zmniejszenia obciążeń płacowych- 37%, następna forma to pomoc finansowa dla firm zwiększających zatrudnienie i obniżenie podatków dla przedsiębiorców-25%, obniżenie

¹ M. Noga „Makroekonomia”, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2000, str.147.

² „Rzeczpospolita” Raport specjalny „Spór o bezrobocie” za PBS ,21.02.2001r., nr 44(5817), str.A7

wieku emerytalnego-23%, finansowanie robót publicznych –12%, sfinansowanie programów podnoszenia kwalifikacji-10%, z kolei najniższy procent odpowiedzi zyskała propozycja zmniejszenia tygodniowego czasu pracy, bo tylko 2%.

Zastanawiające jest, co w takim razie jest przyczyną tak wysokiej stopy bezrobocia w Polsce, utrzymującej się w tak długim okresie czasu. Według badań przeprowadzonych w marcu 2003 przez Centrum Badań Opinii Społecznej³ wynika, że Polacy jako przyczynę obecnego stanu rynku pracy podają brak miejsc pracy 97%, ale również uzyskiwane wykształcenie nieadekwatne do potrzeb potencjalnych pracodawców 68%. 43% ankietowanych wskazało pracę „na czarno” jako opłacalną i przyczynę bezrobocia. Tylko 9% respondentów stwierdziło, że nie ma pracy, gdyż „dobrze radzą sobie finansowo, bez stałej pracy”.

Tabela 1
Bezrobocie wśród kandydatów do Unii Europejskiej

Rozwój bezrobocia w % w okresie grudzień 2002 – czerwiec 2003							
Państwo	XII 2002	I 2003	II 2003	III 2003	IV 2003	V 2003	VI 2003
Czechy	7.2	7.1	7.1	7.1	7.0	7.0	7.0
Estonia	8.6	8.4	8.4	8.4	8.4	8.4	8.4
Cypr	3.9	4.0	4.0	4.1	4.3	4.3	4.3
Łotwa	12.5	12.4	12.4	12.4	12.4	12.3	12.3
Litwa	12.2	12.0	11.8	11.6	11.4	11.2	11.0
Węgry	5.8	5.8	5.8	5.9	5.9	5.9	5.8
Malta	7.5	7.4	7.5	7.4	7.5	7.6	7.7
Polska	20.2	20.2	20.2	20.2	20.2	20.1	20.1
Słowenia	5.9	5.8	5.8	5.8	5.7	5.7	-
Słowacja	17.9	17.6	17.3	17.0	16.8	16.6	16.4

Źródło: Eurostat, sierpień 2003, Infobase, www.ibeeurope.com

W praktyce w Polsce obecnie stosuje się przede wszystkim formę pasywną walki z bezrobociem, tzn. bezrobotni mają zapewniony zasiłek. Przysługuje on osobom spełniającym określone kryteria i wypłacany jest przez określony w przepisach czas. Równolegle wprowadzane są narzędzia form aktywnych mających zmniejszyć bezrobocie. Do takich form można zaliczyć stosowanie ulg w podatkach lokalnych dla prywatnych przedsiębiorców, jednak ta forma nie jest obligatoryjna i zależy wyłącznie od decyzji właściwych samorządów. Inną formą jest tzw. aktywizacja absolwentów szkół średnich ogólnokształcących i zawodowych, która ma na celu bądź zmianę kwalifikacji bądź szkolenie zachęcające do, samozatrudnienia, czyli założenia własnej działalności gospodarczej. Należy podkreślić, iż Powiatowe Urzędy Pracy umożliwiają nie tylko absolwentom założenie działalności gospodarczej, ale również pozostałym osobom bezrobotnym. W takim przypadku możliwe jest uzyskanie pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej, która może zostać umorzona w 50% przy założeniu ciągłości

³ B. Wciórka „Bezrobocie i bezrobotni w świetle wyników badań opinii społecznej z 2003 roku”, CBOS, Warszawa 2003, str.30

prowadzenia działalności. Lokalnie stosuje się również inne formy, takie jak: udostępnienie bezrobotnym lokali zdewastowanych na prowadzenie działalności gospodarczej, organizowanie giełd pracy, powstawanie stowarzyszeń udzielających pomocy psychologicznej, zawodowej bezrobotnym. Dzięki lokalnym działaniom w różnych regionach Polski obserwuje się zmniejszenie, jednak nieznaczne wielkości bezrobocia.

2. Bezrobocie w UE – wybrane państwa.

Stopę bezrobocia w państwach członkowskich Unii Europejskiej ilustruje tabela 2.

Tabela 2
Rozwój bezrobocia w okresie grudzień 2002 – czerwiec 2003 (w %)

Państwo	XII 2002	I 2003	II 2003	III 2003	IV 2003	V 2003	VI 2003
EU15	7.8	7.9	8.0	8.0	8.0	8.0	8.1
Belgia	7.6	7.7	7.7	7.8	7.9	8.0	8.0
Dania	4.8	4.9	5.0	5.0	5.0	5.2	-
Niemcy	8.9	9.0	9.2	9.3	9.4	9.4	9.4
Grecja	9.6	9.4	9.4	9.4	-	-	-
Hiszpania	11.5	11.4	11.4	11.4	11.4	11.4	11.4
Francja	8.9	9.0	9.2	9.2	9.3	9.3	9.4
Irlandia	4.4	4.5	4.5	4.5	4.6	4.6	4.7
Włochy	8.9	8.9	8.9	8.8	8.7	-	-
Luxemburg	3.2	3.3	3.3	3.4	3.5	3.6	3.7
Holandia	3.1	3.4	3.6	3.8	4.0	4.1	-
Austria	4.4	4.3	4.2	4.3	4.3	4.4	4.4
Portugalia	6.3	6.6	6.3	6.5	6.8	7.0	7.3
Finlandia	9.0	9.0	9.1	9.1	9.2	9.2	9.3
Szwecja	5.1	5.4	5.2	5.3	5.3	5.4	5.4
Wielka Brytania	4.9	5.0	5.1	5.0	5.0	-	-

Źródło: Źródło: Eurostat, sierpień 2003, Infobase, www.ibeuropa.com

O państwach Unii Europejskiej mówi się często, że mają spore problemy z rynkiem pracy. Jednak sytuacja jest zróżnicowana, a część państw potrafiła zwiększyć zatrudnienie, czyli zmniejszyła wielkość bezrobocia. Średnia unijna stopy bezrobocia jest niska i wynosiła w czerwcu 2003 roku 8,1%. Analizując poszczególne wielkości stopy bezrobocia w czerwcu br., wśród członków Unii Europejskiej, najwyższą odnotowano w Hiszpanii 11,4%, następnie Francja i Niemcy 9,4%, Finlandia 9,3%. Najniższą stopę wykazuje Luxemburg 3,7%. Większość państw UE wykazuje wzrostową tendencję stopy bezrobocia w analizowanym okresie grudzień 2002-czerwiec 2003.

Polityka UE⁴ opiera się na działaniach na rzecz zasobów ludzkich, finansowanych ze środków funduszy strukturalnych. Dotyczą one przede wszystkim:

- kształceniu na poziomie podstawowym, kształceniu zawodowym, podnoszeniu kwalifikacji zawodowych,
- wspieraniu zatrudnienia oraz prywatnej inicjatywy i działalności gospodarczej,
- społecznych struktur gospodarczych,
- udoskonaleniu struktur kształcenia i polepszenia możliwości wspierania zatrudnienia,
- układach (partnerskich) pomiędzy instytucjami kształcącymi a przedsiębiorstwami,
- zdolnościach pracobiorców do przekwalifikowania się,
- równości szans.

Głównie podkreśla się ustawiczne kształcenie oraz zdobycie wykształcenia, gdyż są najlepszą drogą do znalezienia pracy. Jednocześnie należy udoskonalic systemy kształcenia oraz wzbogacic ofertę edukacyjną. Wyzej wymienione działania są skierowane głównie do bezrobotnej młodzieży, osób dotkniętych długotrwałym bezrobociem, pracowników nisko wykwalifikowanych oraz osób z marginesu społecznego. Te osoby mogą uzyskać pomoc na terenie całej Unii.

W jaki sposób poszczególne państwa radzą sobie ze zwalczaniem bezrobocia zostanie przedstawione na przykładzie kilku państw⁵.

Pierwszym z państw, które zmniejszyło wielkość bezrobocia to Wielka Brytania, w kwietniu br, stopa bezrobocia była równa 5%. Władze Wielkiej Brytanii przeprowadziły gruntowne reformy systemu podatkowego i polityki socjalnej. Przede wszystkim obniżono i uproszczono podatek dochodowy. Zasiłek dla bezrobotnych uniezależniono od dochodów. Jego wysokość zależy jedynie od wieku i sytuacji rodzinnej bezrobotnego. Skrócono o połowę czas jego wypłacania i wynosi pół roku. Równolegle istnieją specjalne programy mające stanowić dodatkowe bodźce do poszukiwania pracy, np. wypłata określonej kwoty w gotówce w momencie znalezienia pracy po długim okresie bezrobocia. Kosztem takich rozwiązań, tzn. zwiększenia się elastyczności rynku pracy jest wzrost niepewności zatrudnienia oraz zwiększenie nierówności zarobków.

Kolejnym z państw jest Holandia, która odnotowała w maju br. stopę bezrobocia w wysokości 4,1%. Jak podają źródła walkę z bezrobociem udało się wygrać przy społecznym przyzwoleniu na rządowe reformy i na zwolnienie tempa wzrostu płac. W wyniku tego bezrobocie spadło. Jest to skutek rozpowszechnienia pracy w niepełnym wymiarze godzin. Reformy dotyczyły obniżenia wydatków państwa i podatków.

W Danii, w maju br. stopa bezrobocia na poziomie 5,2%, na zmniejszenie bezrobocia miały wpływ trzy podstawowe czynniki: zmniejszenie obciążeń podatkowych, reforma polityki zatrudnienia oraz polityka umiarkowanego wzrostu płac. Stworzono programy aktywizacji bezrobotnych, redystrybucji pracy za pomocą programów urlopowych oraz systemu wcześniejszych emerytur.

We Francji⁶ skrócono ustawy tygodnie pracy z 39 do 35 godzin, spodziewając się stworzenia tym samym nowych etatów. Zatrudniono na koszt państwa 350 tysięcy młodych ludzi w sektorze publicznym, a stopa bezrobocia we Francji spadła do 9 %.

⁴ „W służbie regionom” Dokumentacja europejska, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce z Wydawnictwem „Wokół nas”, 2001, str. 26.

⁵ S. Golinowska „Warunki tworzenia miejsc pracy” CASE 1999, oprac. APA, str. 89-120.

3. Podsumowanie

Zwalczanie bezrobocia w UE polega na koordynacji działań wszystkich państw członkowskich w ramach tzw. strategii zatrudnienia, gdzie m.in. dba się o spójność społeczną oraz niwelowanie dysproporcji regionalnych w poziomie życia obywateli UE. Dotyczy to nie tylko samego zatrudnienia, ale również wyrównywania szans edukacyjnych, równości szans i zwalczaniu dyskryminacji na rynku pracy. Każde państwo określa samodzielnie, jakie zastosuje narzędzia, aby np. zmniejszyć bezrobocie. Przede wszystkim są to reformy systemu podatkowego i zatrudnienia. Pozostałe elementy wymienione powyżej również należą do grupy narzędzi aktywnie zwalczających bezrobocie. Jednocześnie w każdym z państw bezrobotny ma zapewnione minimum egzystencji w postaci zasiłku przyznawanego ze względu na różnorodność państw wg innych kryteriów i na różne okresy czasu.

Pomniejszanie bezrobocia w Polsce znamionuje użycie zarówno pasywnych instrumenty jak i aktywnych. Jednak w porównaniu z państwami UE nie przeprowadzono reformy systemu podatkowego w zakresie obniżenia podatków oraz ich uproszczenia. Wnioskować można, że jeśli to nastąpi to w długim okresie czasu można oczekiwać poprawy sytuacji na rynku pracy, przy założeniu właściwej koniunktury.

Bazując na doświadczeniach państw unijnych, ale i nie tylko, można stwierdzić, że w większości państw skutecznym narzędziem zmniejszającym wielkość bezrobocia jest przeprowadzenie strukturalnych reform. Przede wszystkim zmiana systemu podatkowego w sensie uproszczenia procedur niesie za sobą możliwość otrzymania w dłuższym okresie pozytywnych efektów w postaci zwiększenia zatrudnienia, a tym samym zmniejszenia bezrobocia.

⁶ www.nowepaństwo/gospodarka , M.Bagiński