Magdalena Knapińska*

SYTUACJA NA RYNKACH PRACY KRAJÓW KANDYDUJĄCYCH[1] DO UNII EUROPEJSKIEJ PRZED JEJ ROZSZERZENIEM W ROKU 2004

1. Uwagi wstępne

Przedmiotem opracowania jest prezentacja i analiza sytuacji na rynkach pracy krajów kandydujących do Unii Europejskiej przed rokiem 2004. Przede wszystkim zwrócono uwagę na elementy rynku pracy występujące w poszczególnych krajach. Zaprezentowano podaż zasobów pracy, popyt na pracę, poziom płac oraz zjawiska bezrobocia. Ponadto ważnym fragmentem opracowania jest też prezentacja i ocena polityki rynku pracy prowadzonej na szczeblach krajowych w państwach kandydujących. Wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz zamieszczono w podsumowaniu na końcu artykułu.

2. Podaż zasobów pracy w krajach kandydujących do Unii Europejskiej

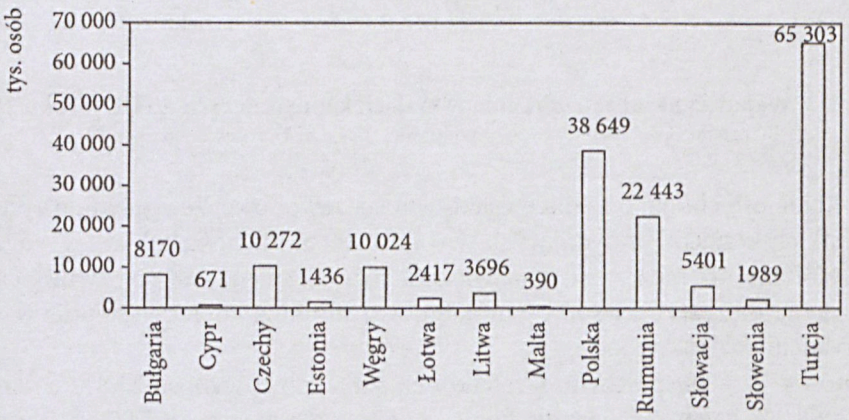
Analizując wielkość zasobów pracy poszczególnych państw kandydujących do Unii Europejskiej, warto najpierw spojrzeć na kształtowanie się w tych krajach liczby ludności. Jak obrazują to dane rys. 1, w roku 2000 najliczniejszą populację tworzy-

* Dr M. Knapińska, adiunkt, Katedra Makroekonomii i Badań nad Gospodarką Narodową, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.

[1] Państwa kandydujące to 13 państw, które ubiegają się o członkostwo w Unii Europejskiej. Dzieli się je na dwie grupy: grupę luksemburską, w skład której wchodzi Polska, Czechy, Estonia, Słowenia, Węgry i Cypr oraz grupę helsińską, w skład której wchodzi Bułgaria, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Malta. Odrębny status państwa – kandydata do negocjacji o członkostwo – przyznała Rada Europejska Turcji na szczycie w Helsinkach w grudniu 1999 r. Por.: *Negocjacje członkowskie. Polska na drodze do Unii Europejskiej*, Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej, Kancelaria Rady Ministrów, Warszawa 2000, s. 122. W dniu 1.05.2004 r. do Unii Europejskiej przystąpiły ww. państwa kandydujące za wyjątkiem Bułgarii, Rumunii i Turcji.

ła ludność zamieszkała w Turcji, a na drugim miejscu – Polski. Na trzecim miejscu znalazła się Rumunia, która liczy sobie o prawie połowę mniej mieszkańców niż Polska. Najmniej liczne są natomiast takie kraje, jak: Malta i Cypr. Po około 10 mln osób zamieszkuje zaś w Czechach i na Węgrzech.

Na pytanie, czy i w jakim zakresie zasoby ludności państw aspirujących do członkostwa były w stanie zasilić rynek pracy państw wspólnoty, pozwala po części odpowiedzieć analiza aktywności zawodowej ludności zamieszkującej poszczególne państwa z omawianej grupy.



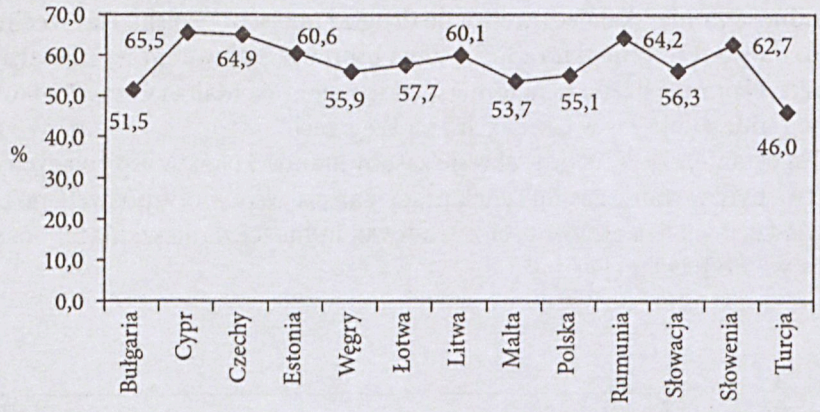
Rys. 1. Liczba ludności krajów kandydujących do Unii Europejskiej w roku 2000 (w tys.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Eurostat yearbook 2002*, The Statistical Guide to Europe. Data 1990–2000, Eurostat, Luksemburg 2002, s. 399

Otóż, jak wskazują dane rys. 2, najwyższą aktywnością zawodową – mierzoną tu współczynnikami zatrudnienia[2] – odznacza się Cypr, Czechy i Rumunia. Tak było również we wcześniejszych latach. Tendencją widoczną w grupie krajów kandydujących do Unii Europejskiej było obniżanie się aktywności zawodowej, za wyjątkiem jednak takich krajów, jak Cypr, Węgry, Malta i Słowenia, w których – od roku 1996 – współczynniki zatrudnienia wzrastały z roku na rok o 1–2 punkty procentowe. Najniższą aktywność zawodową w roku 2000 zanotowano natomiast w Turcji, gdzie – od roku 1996 – charakteryzuje się ona tendencją malejącą[3].

[2] Współczynnik zatrudnienia to udział osób zatrudnionych w populacji osób w wieku produkcyjnym. Por.: *Statistical Yearbook on Candidates and South-east European Countries. Data 1996–2000*, Eurostat, Luksemburg 2002, s. 53. Porównywalny współczynnik aktywności zawodowej stosowany w Polsce to udział osób aktywnych zawodowo w liczbie osób w wieku powyżej 15 roku życia.

[3] Por. dane: *Statistical Yearbook...*, op.cit., s. 53.



Rys. 2. Współczynniki zatrudnienia w krajach kandydujących do UE w roku 2000
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Statistical Yearbook...*, op.cit., s. 53

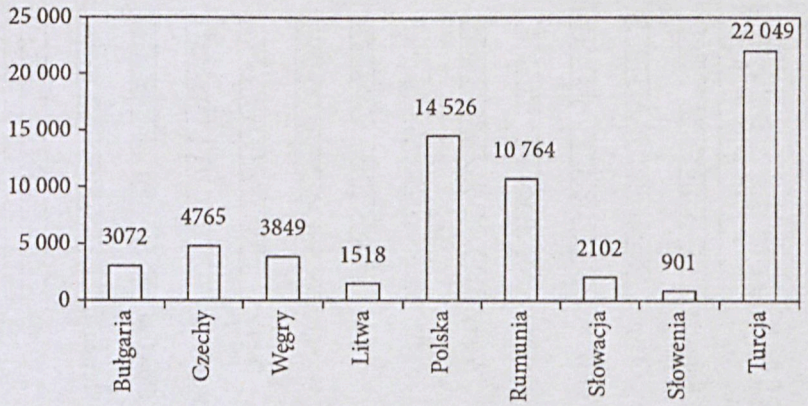
Z kolei jeśli chodzi o różnice w aktywności zawodowej ze względu na płeć, we wszystkich krajach kandydujących w roku 2000 aktywność kobiet jest zdecydowanie niższa niż mężczyzn, a największa różnica między współczynnikiem zatrudnienia mężczyzn i współczynnikiem zatrudnienia kobiet występuje w Turcji i na Malcie.

Otóż w Turcji współczynnik zatrudnienia dla kobiet wynosił 23,8%, a dla mężczyzn 68,2%, zaś na Malcie: dla kobiet 32,6%, a dla mężczyzn 74,7%[4]. Wyraża to zapewne – m.in. – także wpływ uwarunkowań kulturowych i religijnych właściwych tym krajom i przesądzających o określonej roli społecznej kobiet i mężczyzn w tych krajach.

3. Popyt na pracę i jego struktura w krajach kandydujących do Unii Europejskiej

Liczba osób pracujących w danej gospodarce narodowej zależy przede wszystkim od ogólnej liczby ludności danego kraju oraz od jej aktywności zawodowej. Biorąc te dwie wielkości pod uwagę, można też wnioskować, że na najwięcej osób pracujących liczyć „powinna" gospodarka turecka, polska i rumuńska. Porównując to stwierdzenie z danymi rys. 3, okazuje się, że tak jest i w rzeczywistości. Z kolei najmniej liczna populacja osób pracujących została zaobserwowana w Słowenii i na Litwie.

[4] Ibidem, s. 54.



Dane o liczbie pracujących w Bułgarii i Turcji dotyczą roku 1999.

Rys. 3. Liczba pracujących w krajach kandydujących w roku 2000 (w tys.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, GUS, Warszawa 2002, tabl. 22(599), s. 643

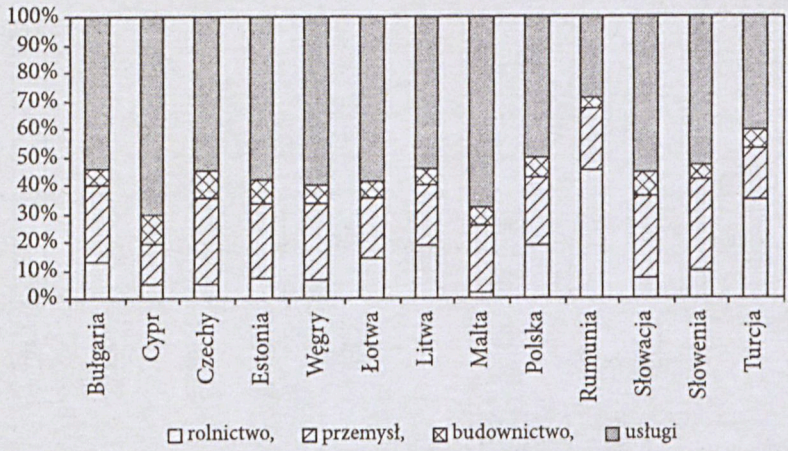
Warto ponadto zwrócić uwagę na sektorową strukturę zatrudnienia[5] w państwach kandydujących. Jak wskazują dane rys. 4, w większości krajów ponad połowa pracujących była zatrudniona w usługach, przy czym pod pojęciem usług ukrywają się bardzo różne oraz liczne sekcje i stąd tak duży jest udział liczebny pracowników tego sektora gospodarki.

Bardzo dużym zróżnicowaniem charakteryzuje się również zatrudnienie w rolnictwie w poszczególnych krajach. Największy udział zatrudnionych w tym sektorze w roku 2000 zaobserwowano w Rumunii i Turcji. Natomiast Polska, Litwa i Łotwa charakteryzowały się średnim udziałem zatrudnienia w rolnictwie, zaś najmniejszy jego udział był w tymże roku na Malcie.

Powyższe obserwacje pozwalają m.in. sądzić, że aby gospodarki krajów kandydujących mogły zintegrować się i „upodobnić" do gospodarek państw członkowskich (jak tego można oczekiwać po wstąpieniu do Unii Europejskiej), w niektórych z nich „powinno" ulec zmniejszeniu zatrudnienie w rolnictwie. Chodzi tu w szczególności o Turcję i Rumunię, ale również o Polskę, Litwę i Łotwę. Jak wiadomo bowiem, udział zatrudnionych w tym sektorze w Unii Europejskiej wynosi zaledwie kilka procent ogółu pracujących[6]. Wynika stąd także m.in. to, że popyt na pracę

[5] Na temat zmian sektorowej struktury zatrudnienia w krajach Europy Środkowo-Wschodniej patrz m.in.: S. Borkowska, *Główne problemy pracy w Polsce na przełomie wieków*, „Polityka Społeczna" 1998, nr 5–6, s. 2.

[6] Mianowicie w krajach Unii Europejskiej udział pracujących w rolnictwie w ogólnej liczbie pracujących maleje: w roku 1991 wynosił on 6,3%, w 1995 – 5,3%, zaś w 2000 – 4,3%. Por. *Employment in Europe 2000, Employment and Social Affairs*, European Commission, Luksemburg 2000, s. 85, *Eurostat Yearbook 2002...*, op.cit., s. 98.



Sektor rolniczy reprezentują sekcje takie, jak: rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo; rybołówstwo. Z kolei przemysł to: górnictwo i kopalnictwo; działalność produkcyjna; zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę. Natomiast usługi to sekcje: handel i naprawy; hotele i restauracje, transport, składowanie i łączność; pośrednictwo finansowe; obsługa nieruchomości i firm; administracja publiczna i obrona narodowa; edukacja; ochrona zdrowia i opieka socjalna; pozostałe sekcje oraz gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników.

Rys. 4. Zatrudnienie według sektorów gospodarki w państwach kandydujących w roku 2000

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Statistical Yearbook...*, op.cit., s. 58–59

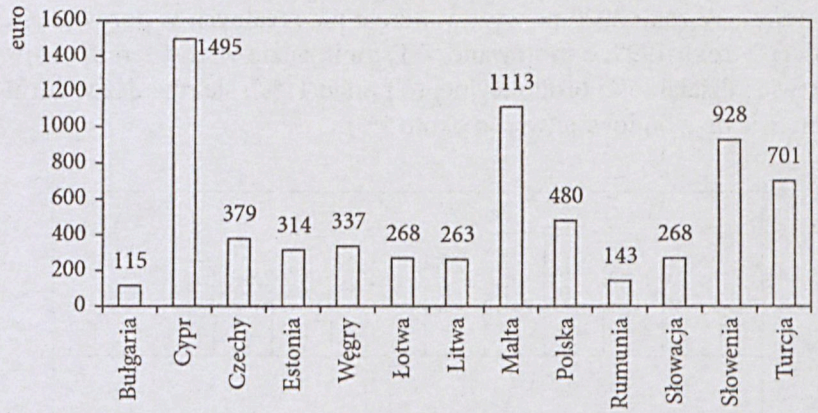
w rolnictwie będzie prawdopodobnie spadał i ludność utrzymująca się z rolnictwa będzie przechodzić do innych, rozwijających się sektorów gospodarki.

Wskazując na powyższe „stany" sytuacyjne w zakresie popytu i podaży w obliczu akcesji, zauważmy tu zarazem, iż transformacja gospodarek Europy Środkowej i Wschodniej przyniosła już duże zmiany na rynkach pracy państw kandydujących. Procesy transformacyjne na rynku pracy objawiły się m.in. w spadku zatrudnienia oraz pojawieniu się bezrobocia jawnego, jak również w pojawieniu się popytu na nowoczesne zawody i jednocześnie spadku popytu na zawody związane z tradycyjnymi dziedzinami przemysłu. Ponadto pojawiła się realokacja zasobów pracy polegająca na przejściu pracowników z sektora rolniczego i przemysłowego do sektora usług[7].

4. Płace w krajach kandydujących do Unii Europejskiej

Kraje kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej zdecydowanie odbiegały od krajów członkowskich pod względem wysokości wynagrodzeń. Jak wskazują dane

[7] P. Havlik, *EU Enlargement: Economic Impacts on Austria and Five Acceding Central European Countries*, The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW), „Research Report" 2002, nr 290, s. 13.



Dane dotyczą wynagrodzeń w przemyśle i usługach. Zastosowano kurs wymiany walut przyjęty przez Eurostat.

Rys. 5. Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w krajach kandydujących do UE w roku 2000 (w euro)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Statistical Yearbook...*, op.cit., s. 44

rys. 5, najwyższe płace w roku 1999 otrzymywali pracujący na Cyprze, przy czym średnie wynagrodzenie w przemyśle i usługach było niższe od płac w krajach Unii Europejskiej o połowę. Jednak niektóre kraje członkowskie, jak np. Hiszpania, czy Portugalia, też osiągały „średni" poziom płac nieprzekraczający 1500 euro.

Z kolei biorąc pod uwagę państwa Europy Środkowej i Wschodniej, okazuje się, że wśród nich najwyższe płace otrzymywali pracujący w usługach i przemyśle słoweńskim. Płace w tych sektorach w Słowenii były prawie dwa razy wyższe niż w Polsce, która znajduje się na drugim miejscu pośród państw byłego bloku wschodniego pod względem wysokości przeciętnych wynagrodzeń.

Natomiast najniższe płace odnotowano w Bułgarii i Rumunii, gdzie pracownikom przemysłu i usług płacono ponad 10 razy mniej niż na Cyprze czy w Hiszpanii i 4 razy mniej niż w Polsce.

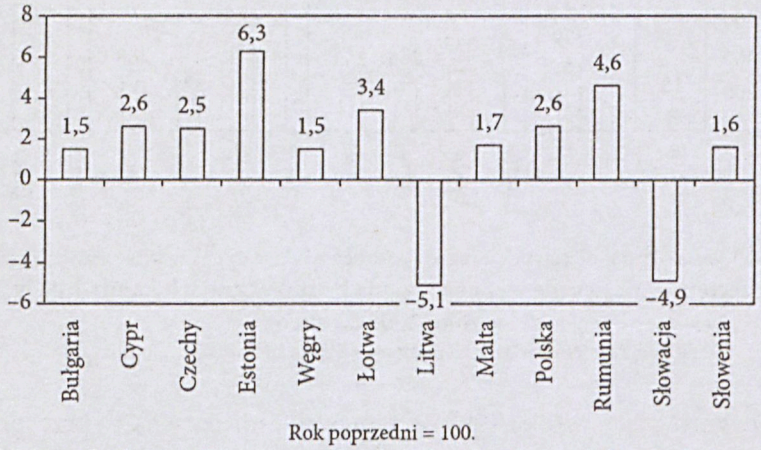
Jednocześnie można zauważyć, że w pewnym sensie zbliżona sytuacja pod względem poziomu płac była również już wcześniej wśród państw kandydujących do Unii Europejskiej. W roku 1995 najwyższe płace były na Cyprze, Malcie i w Słowenii, a dalej w Polsce, Czechach i na Węgrzech.

Dla krajów kandydujących typowe było także to, że płaca minimalna wynosi z reguły od 20% do 30% płacy przeciętnej, a pewnym tylko wyjątkiem jest Litwa i Polska, gdzie płaca minimalna została ustalona, przynajmniej ostatnio, na poziomie 40% płacy przeciętnej[8].

Interesujące informacje zawierają też dane rys. 6. Jak z nich wynika, w większości krajów (prócz Litwy i Słowacji) wzrastają realne wynagrodzenia brutto. Świadczy to o pozytywnych przemianach gospodarczych i poprawie wydajności pracy w tej

[8] *Employment in Europe 2000, Employment and Social Affairs*, European Commission, Luksemburg 2000, s. 72.

grupie krajów. W roku 2000 najwyższy wzrost płac realnych w porównaniu z ich wysokością w roku 1999, odnotowano w Estonii, gdzie wzrost ten był najwyższy w rolnictwie i działalności produkcyjnej (o ponad 11%), ale również w górnictwie i kopalnictwie oraz budownictwie (o około 9%)[9].



Rok poprzedni = 100.

Rys. 6. Wskaźniki dynamiki wynagrodzeń realnych w krajach kandydujących do UE w 2000 r. (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Statistical Yearbook...*, op.cit., s. 46

Z kolei jeśli chodzi o stosunek wysokości płac kobiet do wysokości płac mężczyzn, to najniższy jego poziom odnotowano w roku 1999 na Cyprze, a wynosił on 69,34%. Natomiast nieco tylko więcej, bo około 75%, wynosił w Bułgarii, Czechach, na Łotwie, Malcie i w Słowacji. W pozostałych państwach[10] kobiety zarabiały w roku 1999 średnio 80% i więcej (aż do 90,30%[11] w Słowenii) tego, co zarabiają mężczyźni. Niestety, porównując wielkość tego wskaźnika w latach 1999 i 2000, okazuje się, że w większości krajów wskaźnik ten uległ jeszcze obniżeniu, co oznacza dalsze pogorszenie się sytuacji płacowej kobiet na rynkach pracy w państwach kandydujących.

5. Bezrobocie w krajach kandydujących do Unii Europejskiej

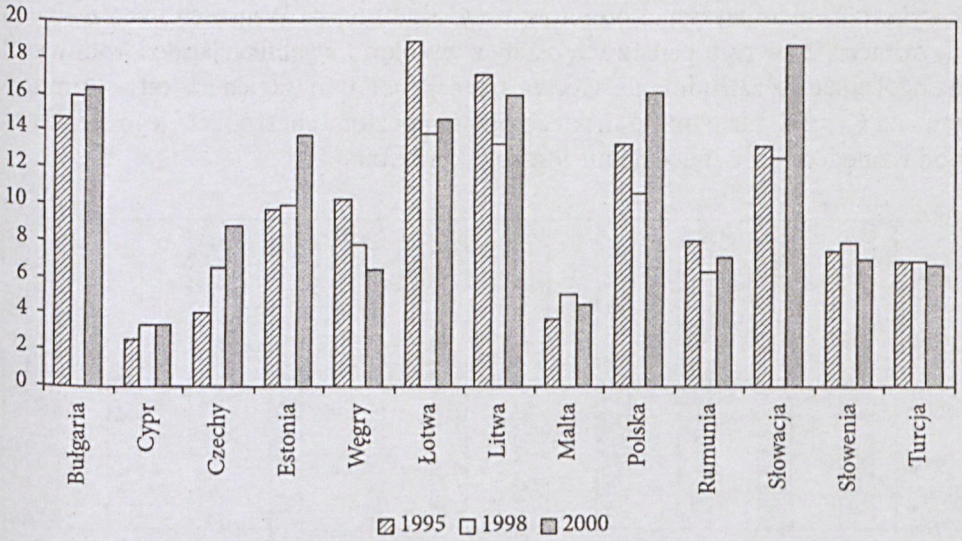
Porównując kraje kandydujące do Unii Europejskiej pod względem stóp bezrobocia, okazuje się, że najniższe bezrobocie w drugiej połowie lat dziewięćdziesią-

[9] Dane liczbowe za: *Statistical Yearbook...*, op.cit., s. 46–48.

[10] Za wyjątkiem Estonii i Turcji, dla których stosownych danych nie zamieszczono.

[11] Dane dotyczące stosunku płac kobiet do płac mężczyzn, za: *Statistical Yearbook...*, op.cit., s. 49.

tych odnotowano na Cyprze i na Malcie. Natomiast najwyższe – na Litwie, Łotwie, w Bułgarii i Polsce. Jak wskazują dane rys. 7, tendencje zmian poziomu bezrobocia były różne.



Rys. 7. Stopy bezrobocia w krajach kandydujących do Unii Europejskiej w latach 1995–2000 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Eurostat yearbook 2002...*, op.cit., s. 415

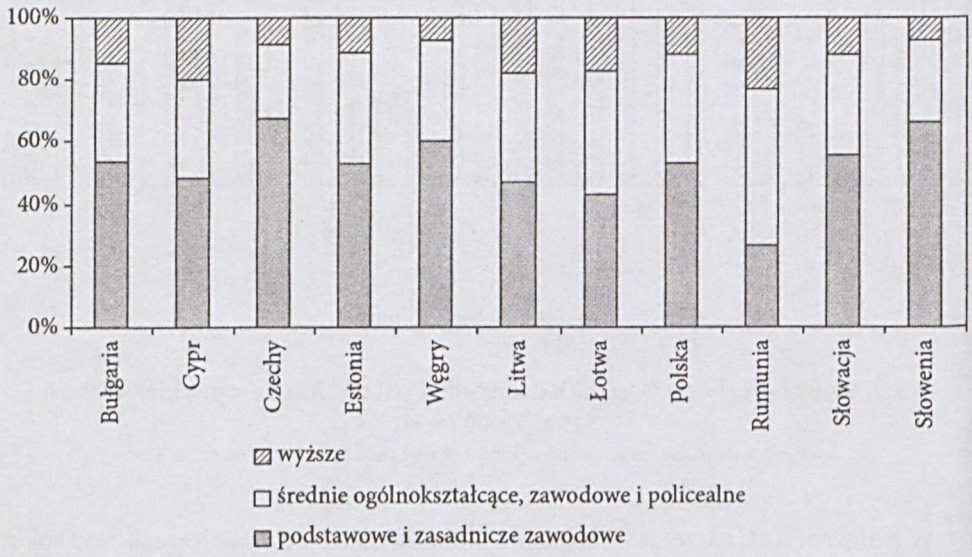
W Bułgarii, na Cyprze, w Czechach, Estonii i Polsce oraz na Słowacji[12] od roku 1995 do roku 2000 odnotowano wzrost poziomu bezrobocia, natomiast jego spadek wystąpił w gospodarce węgierskiej, na Litwie, Łotwie, w Rumunii, Słowenii i Turcji. Jednakże w roku 2000 w porównaniu z rokiem 1998 bezrobocie wzrosło ponownie na Litwie i Łotwie. Jak z tego wynika, trudno jest jednoznacznie stwierdzić, że problem bezrobocia został wśród krajów kandydujących problemem „względnie" efektywnie rozwiązywanym.

Analizując bezrobocie, warto jeszcze przyjrzeć się danym rys. 8, które obrazują strukturę osób bezrobotnych pod względem poziomu wykształcenia[13] w roku 2000.

[12] Na temat bezrobocia w Słowacji w latach 1990–1996 patrz: V. Stanek, *Bezrobocie w Republice Słowackiej a rozwój zasobów ludzkich*, w: *Polityka ekonomiczna w okresie zmian systemowych. Teoria, badania i interpretacje*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica 154, UŁ, Łódź 2001, s. 163–173.

[13] W statystyce europejskiej wykształcenie klasyfikuje się według nomenklatury opracowanej w roku 1976 przez UNESCO, która nosi nazwę Międzynarodowej Standardowej Klasyfikacji Edukacji (International Standard Classification of Education ISCED). Dane na rys. 8 odnoszą się do poziomu: 0–2 – wykształcenie niepełne podstawowe, podstawowe i zasadnicze zawodowe, 3–4 – wykształcenie średnie ogólnokształcące i zawodowe oraz policealne, 5–6 – wykształcenie wyższe. Por.: *Eurostat Yearbook 2002*, op.cit, s. 439.

Jak z nich wynika, w większości państw największy odsetek wśród bezrobotnych stanowią osoby z wykształceniem podstawowym, niepełnym podstawowym i zasadniczym zawodowym. Wyjątek stanowi jedynie Rumunia, gdzie przeważają bezrobotni z wykształceniem średnim. Natomiast stosunkowo najmniej bezrobotnych z wykształceniem wyższym odnotowano w Słowenii, na Węgrzech i w Czechach, co oznacza, że w tych państwach osoby z wysokimi kwalifikacjami zawodowymi na ogół znajdują zatrudnienie. Gorsza sytuacja pod tym względem jest w Rumunii oraz na Cyprze, gdzie mimo niskiego ogólnie poziomu bezrobocia jego struktura pod względem wykształcenia nie jest zbyt korzystna.



Dane dotyczą bezrobotnych w wieku 25–64 lata.

Rys. 8. Bezrobotni według poziomu wykształcenia w krajach kandydujących do Unii Europejskiej w roku 2000

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Eurostat Yearbook...*, op.cit., s. 403

Interesująca jest ponadto struktura bezrobotnych pod względem płci. Otóż w takich państwach, jak Estonia, Węgry, Litwa, Łotwa i Rumunia, bezrobocie wśród mężczyzn w wieku 25–64 lat jest wyższe niż wśród kobiet w tej grupie wiekowej[14]. Można to tłumaczyć tym, że kobiety „celowo" niejako „nie wchodzą" tu do zasobu siły roboczej, gdyż z uwagi na wysoki poziom bezrobocia, prawdopodobnie i tak nie znalazłyby pracy, stąd też i w tym przypadku bezrobocie kobiet jest większe[15].

[14] Por. *Eurostat Yearbook 2002*, op. cit., s. 403.

[15] W literaturze zjawisko to jest często określane mianem „efektu zniechęconego pracownika". Por. m.in.: D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia. Makroekonomia*, PWE, Warszawa 1999, s. 246.

W pozostałych natomiast państwach[16] bezrobocie wśród kobiet charakteryzuje się nawet dwukrotnie wyższą jego stopą, na przykład na Cyprze i w Czechach, lub też jest na tym samym poziomie jak wśród mężczyzn – na Słowacji i w Słowenii[17].

6. Polityka rynku pracy w krajach kandydujących do Unii Europejskiej

Państwa kandydujące do Unii Europejskiej nie są tworem jednorodnym i polityki gospodarcze w nich prowadzone są także różnorodne. Nie można tu również nawet mówić o dążeniu do „jednorodności", jak to jest w państwach członkowskich UE. Dlatego też zagadnienia polityki rynku pracy należy tu rozpatrywać oddzielnie dla każdego kraju.

Na początek warto się przyjrzeć skali wydatków (względem PKB) ponoszonych na politykę rynku pracy w danym kraju. Jak wskazują dane tabeli 1, stosunkowo

Tab. 1. Wydatki na politykę rynku pracy w krajach kandydujących do UE (% PKB) w latach 90.

Państwo	Wydatki na politykę rynku pracy jako % PKB		Wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu jako % PKB	
	1992	1996	1992	1996
Bułgaria	0,60	–	0,01	–
Czechy	0,39	0,50[c]	0,21	0,19[c]
Estonia	–	0,16[d]	–	0,08[d]
Węgry	2,01[a]	0,96[e]	0,38[a]	0,40[e]
Polska	1,99[b]	2,20	0,31[b]	0,49
Rumunia	1,61	–	0,21	–
Słowacja	0,87[b]	1,10	0,32[b]	0,56
Słowenia	1,79	1,72[d]	0,94	0,83[d]

[a] 1994; [b] 1993; [c] 1999; [d] 1998; [e] 1997

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Employment Policies and Programmes in Central and Eastern Europe*, red. M. Godfrey, P. Richards, ILO, Genewa 1997, s. 11; M. Riboud, C. Silva-Jauregui, C. Sanchez-Paramo, *Czy „eurosklerozа" oddziałuje? Reformy instytucjonalne a sytuacja rynków pracy w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 90-tych*, „Rynek Pracy" 2001, nr 9, s. 24.

[16] Na temat struktury bezrobocia pod względem płci w Polsce pisze m.in.: B. Kalinowska-Nawrotek, *Bezrobocie wśród kobiet polskich w okresie transformacji*, w: *Trzy wymiary transformacji*, red. S. Jankiewicz, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2002, a także: B. Kalinowska-Nawrotek, *Unemployment among Polish Women in the ninetieths*, w: *Research on Contemporary Economic Issues by Young Economists*, Proceedings of Lubniewice 2001, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2002.

[17] Por. *Eurostat Yearbook 2002*, op.cit., s. 403.

najwięcej na ten cel przeznaczono w Polsce[18] oraz w Słowenii, przy czym w Polsce bezrobocie było w tym czasie wysokie, a w Słowenii – na dość niskim poziomie w porównaniu z innymi krajami kandydującymi[19]. Natomiast najmniejszy odsetek PKB na politykę rynku pracy przeznaczano w Estonii.

Biorąc z kolei pod uwagę relację wydatków na aktywne i pasywne formy przeciwdziałania bezrobociu, okazuje się, że państwa kandydujące do Unii Europejskiej można było podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich to te kraje, w których około połowę środków na politykę rynku pracy przeznacza się na aktywne jej programy. W tej grupie znalazły się Czechy, Estonia, Słowacja i Słowenia. Natomiast w drugiej grupie krajów zdecydowanie więcej środków na politykę rynku pracy przeznacza się na pasywne formy przeciwdziałania bezrobociu. W tej grupie znalazły się Bułgaria, Węgry, Polska i Rumunia.

W rzeczywistości „unijnej" zaś, wśród większości krajów Unii Europejskiej, a także OECD, przeznacza się więcej zasobów na środki pasywne niż na środki aktywne polityki rynku pracy. Wyjątki to: Włochy, Norwegia[20] i Szwecja[21]. Dlatego też nie dziwi również taka sytuacja w krajach kandydujących do Unii Europejskiej tym bardziej, że ich polityka rynku pracy zaczęła się dopiero „tworzyć" w latach dziewięćdziesiątych, gdyż wcześniej problem „jawnego bezrobocia" po prostu nie istniał.

Ponadto warto także przyjrzeć się strukturze wydatków na politykę rynku pracy w ujęciu bardziej jeszcze szczegółowym, a mianowicie z wyróżnieniem przeznaczenia środków. Jak wskazują dane tabeli 2, na początku lat dziewięćdziesiątych stosunkowo niskie wydatki w porównaniu z krajami Unii Europejskiej oraz OECD ponoszono na szkolenia. Jedynym krajem, gdzie systematycznie rozwijano programy szkoleniowe, były Węgry. Szkolenia koncentrują się tam jednak zarazem na tych bezrobotnych, którzy ich potrzebują najmniej w celu ulokowania się na rynku pracy (tj. głównie na młodych, wykształconych i poszukujących pracy po raz pierwszy absolwentach[22]).

Natomiast w Czechach szkolenia w większości przypadków koncentrowały się wokół osób odpowiadających specyficznym wymaganiom przedsiębiorstw. Bezrobotny musiał przedstawić pracodawcy pisemne wyjaśnienie, jakiego rodzaju kurs

[18] Szerzej na temat polityki rynku pracy prowadzonej w Polsce patrz m.in.: M. Twarowska, *Polityka rynku pracy w regionie warmińsko-mazurskim. Studium przypadku*, w: *Rynek pracy w warunkach zmian ustrojowych*, red. W. Jarmołowicz, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2003, s. 217–224 oraz W. Jarmołowicz, B. Woźniak, *Państwo jako podmiot polityki gospodarczej na rynku pracy. Elementy oceny*, w: *Rynek pracy...*, op.cit., s. 278–287.

[19] Por. dane rys. 7.

[20] Norwegia, w wyniku negatywnej opinii społeczeństwa wyrażonej w referendum unijnym, nie przystąpiła do Unii Europejskiej i nie jest jej członkiem, choć jest członkiem Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

[21] M. Riboud, C. Silva-Jauregui, C. Sanchez-Paramo, *Czy „euroskleroza" oddziałuje?* op.cit., s. 27.

[22] *Employment Policies and Programmes in Central and Eastern Europe*, red. M. Godfrey, P. Richards, ILO, Geneva 1997, s. 11.

ukończył, by podjąć tam zatrudnienie po przeszkoleniu. Ponadto organizowane były ogólne kursy szkoleniowe mające na celu sprostanie pożądanym przez rynek pracy umiejętnościom (np. kursy księgowości czy obsługi komputera). Kursy te trwały od kilku tygodni do kilku miesięcy, a ich uczestnicy otrzymywali – jako bezrobotni – od urzędów pracy 70% poprzedniego wynagrodzenia netto. Skuteczność szkoleń dla bezrobotnych w Czechach można wyrazić wskaźnikiem, który informuje, że 75% uczestników szkoleń znalazło pracę w ciągu 3 miesięcy od ukończenia szkolenia[23].

Tab. 2. Wydatki na pasywne i aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu jako % PKB w krajach kandydujących do UE w 1992 r.

Państwo	Zasiłki dla bezrobotnych	Programy dla młodzieży i szkolenia bezrobotnych	Subwencje na tworzenie nowych miejsc pracy i subwencje płacowe
Bułgaria	0,59	0,01	–
Czechy	0,18	0,01	0,20
Węgry[a]	1,63	0,12	0,26
Polska[b]	1,68	0,12	0,19
Rumunia	1,40	0,02	0,19
Słowacja[b]	0,55	0,05	0,27
Słowenia	0,85	0,26	0,68

[a] 1994 r. [b] 1993 r.

Źródło: *Employment Policies...*, op.cit., s. 11.

Ciekawa była również organizacja szkoleń w Bułgarii. Z jednej strony zapisy prawne gwarantowały bezpłatne szkolenia bezrobotnym, a z drugiej – odbierały to prawo grupom bezrobotnych takich, jak młodzież bez kwalifikacji oraz długookresowo bezrobotni, którzy musieli za szkolenia zapłacić. Dlatego też szkolenia nie trafiały tu do tych, którzy ich najbardziej potrzebowali[24].

W Słowenii istniały natomiast dwa typy szkoleń: regularne, które były uruchamianie dla wszystkich bezrobotnych, oraz szkolenia specyficzne, które obejmowały raczej naukę umiejętności praktycznych i miały postać praktyk zawodowych. Przeznaczone były one dla bezrobotnych absolwentów szkół zawodowych, średnich i wyższych i miały ich przygotować do pierwszej pracy. Kończący praktykę zdobywał pewne kwalifikacje i umiejętności praktyczne, ale też miał szansę otrzymać pracę w firmie, w której tę praktykę odbywał[25].

[23] H. Feldmann, *Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozess: Eine Evaluation aus Sicht der Osterreichischen Schule*, „Osteuropa-Wirtschaft" 2002, nr 1, s. 13–14.

[24] *Employment Policies...*, op.cit., s. 38.

[25] Ibidem, s. 171.

Natomiast na Litwie szkoleniem bezrobotnych zajmują się szkoły zawodowe utrzymywane z budżetu państwa oraz z Funduszu Pracy pozostającego w gestii Ministerstwa Ochrony Socjalnej i Pracy. Rozróżnia się tam szkolenia dla zdobycia pierwszego zawodu (38% wszystkich szkoleń), zmiany kwalifikacji zawodowych (30%), podniesienia kwalifikacji (14%), szkolenia w ramach programu zakładania własnego biznesu (12%), szkolenia zapobiegawcze, prewencyjne (6%). Według innego podziału wyróżnić można na Litwie szkolenia dla bezrobotnych posiadających zawód, na które brak popytu w danym regionie (50% wszystkich szkoleń), dla niekwalifikowanej młodzieży (25%), dla długookresowo bezrobotnych oraz osób niepełnosprawnych (2%), a także dla osób, które mają pisemne zawiadomienie o zapowiadającym się zwolnieniu (3%)[26].

Innym instrumentem aktywnej polityki rynku pracy jest subwencjonowanie miejsc pracy, zwane też subwencjami płacowymi czy pracami interwencyjnymi[27]. Na Węgrzech subwencjonowanie to jest skierowane do osób pozostających bezrobotnymi dłużej niż 6 miesięcy lub w przypadku absolwentów – dłużej niż 3 miesiące. W przypadku zatrudnienia takich osób pracodawca otrzymuje przez okres jednego roku subwencję w wysokości do 50% kosztów pracy ponoszonych na to miejsce pracy. Ocenia się jednak ten program dość negatywnie, gdyż po zakończeniu subwencjonowania pracodawcy często szukali nowych bezrobotnych, do zatrudnienia których urząd pracy im dopłaci. Natomiast bezrobotni znajdowali stałą pracę w sposób tradycyjny, bez subwencji[28].

Subsydiowanie miejsc pracy odbywało się również w Słowenii. Zwrócono tam jednak uwagę i na to, aby miejsca pracy były tworzone na stałe, a subwencje były przeznaczone dla nowoczesnych przedsiębiorstw o konkurencyjnych programach produkcyjnych oraz rokujących produktywne zatrudnienie w przyszłości. Środki były przyznawane danym pracodawcom w drodze przetargu, co dodatkowo motywowało przedsiębiorców[29].

Ważny aspekt aktywnej polityki rynku pracy stanowi pomoc dla bezrobotnej młodzieży. Potrzeba organizowania programów dla młodych bezrobotnych została dostrzeżona w Bułgarii, gdzie pracodawcy, ze względu na niższe koszty pracy, chętniej zatrudniają emerytów i rencistów[30].

Natomiast na Węgrzech zorganizowano program „Daj Szansę!" (Give a Chance!). Młodzi ludzie, jeszcze ucząc się w szkole, byli informowani o ofertach pracy i możliwościach szkoleń. Przedmiotem tego programu było subsydiowanie płac młodych pracowników, które zachęcało pracodawców do zatrudniania bezrobotnej

[26] B. Grużewski, *Szkolenie bezrobotnych na Litwie*, „Polityka Społeczna" 1996, nr 9, s. 15.

[27] H. Feldmann, op.cit., s. 14.

[28] Ibidem, s. 15–16.

[29] *Employment Policies...*, op.cit., s. 172.

[30] Szerzej na ten temat patrz: ibidem, s. 36–38.

młodzieży. Dzięki tym staraniom rejestrowane bezrobocie absolwentów zaczęło się zmniejszać[31].

W krajach kandydujących wykorzystywano też inne instrumenty aktywnej polityki rynku pracy, do których należą – prócz wyżej wymienionych – takie inicjatywy, jak: pożyczki dla bezrobotnych i dla pracodawców (m.in.: stosowane na Węgrzech, w Bułgarii i w Słowenii, jak również w Polsce), roboty publiczne (m.in. stosowane na Węgrzech, w Bułgarii i Polsce), pomoc dla bezrobotnych osób niepełnosprawnych (m.in. w Słowenii i Bułgarii) oraz promowanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw (m.in. w Czechach)[32].

W większości państw kandydujących funkcjonował system zasiłków dla bezrobotnych jako element pasywnej polityki rynku pracy. Jednak sposób przyznawania tych zasiłków i jego wysokość ulegały licznym zmianom w dokonujących się procesach transformacji gospodarek tych państw.

Przykładowo na Węgrzech w latach 1991–1992 zasiłek dla bezrobotnych wynosił 70% ostatniej „pensji" przez pierwszy rok pozostawania bezrobotnym i 50% – podczas drugiego roku. W roku 1993 zmieniono wysokość zasiłku na 75% poprzedniego wynagrodzenia przez pierwszy kwartał bezrobocia i 60% przez dalszy okres uprawniający do pobierania zasiłku. Jednocześnie w latach 1991–1992 okres ten wynosił łącznie 2 lata, zaś od roku 1993 – 1 rok. Od roku 1996 zasiłek dla bezrobotnych był już kalkulowany przy użyciu średniej płacy w kraju[33].

Z kolei w Bułgarii od roku 1989 zasiłek dla bezrobotnych wynosił 60% średniego miesięcznego wynagrodzenia bezrobotnego osiąganego przez ostatnie 6 miesięcy zatrudnienia. Od połowy roku 1992 wprowadzono natomiast granice minimalnej i maksymalnej wysokości zasiłku. Minimum zasiłku wyznaczono na 90% minimalnej płacy, a maksymalny zasiłek mógł wynosić 140% tej płacy. Okres uprawniający do pobierania zasiłku wynosił od 6 do 24 miesięcy w zależności od stażu pracy[34].

Z kolei w Czechach bezrobotnym przysługuje zasiłek przez okres 6 miesięcy i zależy od poprzedniego średniego wynagrodzenia netto, które otrzymywał dany bezrobotny. Przez pierwsze 3 miesiące bezrobocia zasiłek wynosi 60% tej średniej, a przez następne 3–50% tejże średniej. Jeśli osoba bezrobotna podejmie szkolenie, zasiłek zwiększa się do 70% jej płacy średniej[35].

W Słowenii wysokość zasiłku również zależy od poprzednich zarobków osiąganych przez daną osobę bezrobotną. Przez pierwsze 3 miesiące zasiłek wynosi tam 70% średniej miesięcznej płacy bezrobotnego, jaką uzyskiwał on przez ostanie 3 miesiące zatrudnienia, później zasiłek ten wynosi 60% tej płacy. Wysokość zasiłku ma również na Słowenii swoje granice – zasiłek nie może być wyższy niż cztery

[31] Ibidem, s. 99.
[32] Szerzej na temat tych programów patrz: ibidem, różne strony.
[33] H. Feldmann, op.cit., s. 6.
[34] *Employment Policies...*, op.cit., s. 33.
[35] Ibidem, s. 63.

płace minimalne i nie może być niższy niż 80% płacy minimalnej. Okres uprawniający do pobierania zasiłku dla bezrobotnych waha się od 3 do 24 miesięcy i zależy od stażu pracy[36].

Do pasywnych środków zalicza się również systemy zasiłków przedemerytalnych czy tzw. wcześniejszych emerytur, które są stosowane w takich państwach kandydujących do UE, jak Czechy, Węgry i Słowenia[37].

Na regionalny aspekt polityki zatrudnienia zwrócono uwagę w Bułgarii, gdzie organizuje się regionalne programy, do których należą szkolenia, preferencyjne kredyty i stymulowanie przedsiębiorczości. Obok programów finansowanych ze środków unijnych (np. PHARE) przygotowano tam również 4 programy rozwoju regionalnego mające na celu restrukturyzację zatrudnienia w regionach, gdzie zamknięto kopalnie i w rezultacie pojawiło się wysokie bezrobocie[38].

Politykę rynku pracy na szczeblu regionalnym prowadzą w Czechach wspólnie władze regionalne i gminne, związki zawodowe, pracodawcy i inne instytucje regionalne. Podmioty te wspólnie koncentrują się na tym, jak zaadaptować krajową politykę rynku pracy do ich regionu. Jednakże odpowiedzialność za politykę rynku pracy w regionie leży wyłącznie po stronie regionalnych urzędów pracy[39].

Natomiast na Słowacji regionalny aspekt polityki rynku pracy reprezentują urzędy pracy funkcjonujące w regionie, które są odpowiedzialne za wykorzystanie środków finansowych na politykę rynku pracy oraz za określanie celów czy przeznaczenia środków w ramach tej polityki w regionie[40].

W Słowenii z kolei organizacja biur pracy jest trzypoziomowa i obejmuje poziom krajowy, regionalny i lokalny. Na szczeblu lokalnym czy gminnym urzędy zbierają informacje o wolnych miejscach pracy oraz poszukujących pracy, administrują zasiłkami dla bezrobotnych i informują bezrobotnych o programach dla nich organizowanych. Natomiast na szczeblu regionalnym funkcjonuje w Słowenii 10 regionalnych centrów zatrudnienia, które analizują przepływy siły roboczej w regionie oraz organizują programy rynku pracy. Ponadto centra te odgrywają istotną rolę w doradztwie zawodowym dla młodych osób poszukujących pracy, nadzorują i szkolą pracowników lokalnych urzędów pracy, organizują usługi informacyjne i poradnictwo prawne dla bezrobotnych na szczeblu regionalnym. Koordynacją działań regionalnych centrów zatrudnienia i lokalnych biur pracy zajmuje się narodowe Biuro Zatrudnienia Słowenii (Employment Office of Slovenia). Biuro to zajmuje się ponadto opracowywaniem wytycznych polityki zatrudnienia, przygotowywaniem i wdrażaniem aktywnych programów przeciwdziałania bezrobociu[41].

---

[36] Ibidem, s. 169.

[37] Ibidem, s. 64, 99, 173.

[38] *Employment Policies...*, op.cit., s. 39.

[39] Ibidem, s .62.

[40] Ibidem, s. 154.

[41] Ibidem, s. 167.

7. Podsumowanie

Jak wynika z przedstawionych w opracowaniu analiz, polityka rynku pracy w krajach kandydujących do Unii Europejskiej była stosunkowo zróżnicowana. Różnorodność dotyczy zarówno wydatkowania środków na politykę rynku pracy, w tym ich wysokości i przeznaczenia, ale również samej organizacji instytucjonalnej obsługi rynku pracy. Wiele rozwiązań zmieniało się w procesie transformacji gospodarek tych krajów, przez co trudno jest jednoznacznie ocenić efektywność stosowanej w nich polityki rynku pracy.

Próbę takiej oceny podejmuje H. Feldmann, zdaniem którego w początkowych latach transformacji w Polsce, Czechach i na Węgrzech system zasiłków dla bezrobotnych był zbyt liberalny i przyznawał pieniądze osobom, które później rzadko wracały na rynek pracy, stając się obciążeniem dla funduszów pracy i funduszów socjalnych.

Autor ten negatywnie ocenia również organizowanie szkoleń dla bezrobotnych zwłaszcza dlatego, że trudno jest ocenić, jakie kwalifikacje są naprawdę pożądane na rynku i tym samym organizowanie szkoleń nie jest w stanie sprostać temu popytowi na określone umiejętności.

H. Feldmann negatywnie ocenia też ingerencję państwa w mechanizm rynkowy, który funkcjonuje na rynku pracy. Stąd też krytykuje on programy polityki rynku pracy i widzi ich uzasadnienie w tzw. „względach społecznych". Oprócz tego autor twierdzi, że polityka rynku pracy i ingerencja w ten rynek jest kosztem dla wszystkich pracowników i pracodawców, obciążającym ich podatkami czy składkami na fundusz pracy czy fundusze socjalne, a są oni też członkami społeczeństwa i tu już owe „względy społeczne" nie mają zastosowania[42].

Stanowisko H. Feldmanna można kojarzyć też z bardziej uniwersalnymi poglądami na politykę rynku pracy, a nie tylko z ową polityką stosowaną w latach dziewięćdziesiątych w krajach kandydujących do UE.

Jednakże trafne wydaje się być stwierdzenie o zbyt liberalnych przepisach przyznających zasiłki dla bezrobotnych w krajach kandydujących na początku ich funkcjonowania w tych gospodarkach. Niestety, błąd ten popełniono w większości badanych państw. Spowodowało to w efekcie bardzo niekorzystne dla postępowania transformacji niezadowolenie społeczne związane z odebraniem po pewnym czasie uprawnień do tych zasiłków szerokim masom osób bezrobotnych. Jakkolwiek przyznawanie przywilejów wiąże się z poparciem społecznym, ich likwidowanie jest procesem trudnym i niepopularnym, kosztującym nierzadko utratę władzy.

Ponadto niska efektywność szkoleń dla bezrobotnych, jako programów aktywnej polityki rynku pracy, funkcjonuje na zasadzie pewnego „błędnego koła". Mianowicie organizowanie tego rodzaju programów nie jest popularne, bo są one mało

[42] H. Feldman, op.cit., s. 22–23.

skuteczne. Natomiast są one mało skuteczne, bo nieumiejętnie dobiera się potencjalnych uczestników oraz tematykę szkoleń, która nie zawsze odpowiada wymaganiom zmieniającego się rynku pracy. Dlatego niechętnie przeznacza się środki finansowe na ten rodzaj aktywizacji bezrobotnych w politykach rynku pracy prowadzonych w krajach kandydujących do UE. Aby z kolei zwiększyć udział wydatków na szkolenia do poziomu porównywalnego z poziomem wydatków na szkolenia w krajach członkowskich UE, należałoby zmienić tematykę szkoleń, dobrać odpowiednio osoby, dla których udział w szkoleniu stałby się rzeczywiście szansą na znalezienie stałej pracy, a także przemyśleć sam program i sposób szkolenia tej specyficznej, bo często niejednorodnej grupy słuchaczy.

Z kolei specjaliści z Banku Światowego uznali, że w tym okresie kraje kandydujące do Unii Europejskiej już „przestawiły się" na instytucje rynku pracy zbliżone do tych które mają swoje odpowiedniki w krajach członkowskich Unii. W procesie tym kraje kandydujące nie poszły jednak w kierunku ani najbardziej, ani najmniej elastycznych modeli, decydując się raczej na stosunkowo umiarkowany zestaw rozwiązań instytucjonalnych, co plasuje je w środku skali elastyczności[43].

Można zatem skonstatować, że przemiany, jakie się dokonały w państwach byłego „bloku wschodniego", poszły we właściwym kierunku. Stworzono już podstawowe podmioty odpowiedzialne za prowadzenie polityki rynku pracy na szczeblu krajowym i regionalnym. Jest to niewątpliwie korzystne, zwłaszcza że po 1 maja 2004 r. instytucje te zajmują się przygotowywaniem nowych członków do wykorzystania unijnych funduszy strukturalnych związanych z przeciwdziałaniem bezrobociu czy wyrównywaniem szans na rynku pracy. Dodatkową korzyść stanowi również i to, że przez kilka lat funkcjonowania nierównowagi podażowej na rynkach pracy krajów kandydujących zdobyto niezbędne doświadczenie w radzeniu sobie z problemem bezrobocia i finansowaniem programów, które mają służyć jego ograniczaniu.

Literatura

Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Ekonomia. Makroekonomia*, PWE, Warszawa 1999.

Borkowska S., *Główne problemy pracy w Polsce na przełomie wieków*, „Polityka Społeczna" 1998, nr 5–6.

Employment in Europe 2000, Employment and Social Affairs, European Commission, Luksemburg 2000.

Employment Policies and Programmes in Central and Eastern Europe, red. M. Godfrey, P. Richards, ILO, Geneva 1997.

Eurostat Yearbook 2002, The Statistical Guide to Europe. Data 1990–2000, Eurostat, Luksemburg 2002.

[43] M. Riboud, C. Silva-Jauregui, C. Sanchez-Paramo, op.cit., s. 31.

Feldmann H., *Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprocess: Eine Evaluation aus der Osterreichischen Schule*, „Osteuropa-Wirstschaft" 2002, nr 1.

Grużewski B., *Szkolenie bezrobotnych na Litwie*, „Polityka Społeczna" 1996, nr 9.

Havlik P., *EU Enlargement: Economic Impacts on Austria and Five Acceding Central European Countries*, The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW), „Research Report" 2002, nr 290.

Negocjacje członkowskie. Polska na drodze do Unii Europejskiej, Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej, Kancelaria Rady Ministrów, Warszawa 2000.

Polityka ekonomiczna w okresie zmian systemowych. Teoria, badania i interpretacje, Acta Universitatis Lodziensis, „Folia Oeconomica" 154, UŁ, Łódź 2001.

Research on Contemporary Economic Issues by Young Economists, Proceedings of Lubniewice 2001, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2002.

Riboud M., Silva-Jauregui C., Sanchez-Paramo C., *Czy „euroskleroza" oddziałuje? Reformy instytucjonalne a sytuacja rynków pracy w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 90-tych*, „Rynek Pracy" 2001, nr 9.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, GUS, Warszawa 2002.

Rynek pracy w warunkach zmian ustrojowych, red. W. Jarmołowicz, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2003.

Statistical Yearbook on Candidate and South-east European Countries. Data 1996–2000, Eurostat, Luksemburg 2002.

Trzy wymiary transformacji, red. S. Jankiewicz, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2002.

Magdalena Knapińska

THE SITUATION ON LABOUR MARKETS OF COUNTRIES ACCESSING EUROPEAN UNION

Summary

The goal of the elaboration is to present and analyse the situation on labour market in countries accessing the European Union. The subject of the consideration are such elements of labour market as labour supply, labour demand, wages and level and structure of unemployment. Moreover, the important part of the elaboration is the presentation and estimation of state labour market policies implemented in particular candidate countries. The results of the research are presented in the final part of the article. The main sources are statistical publications of the European Commission, especially these particularly connected with labour relations in candidate countries, along with articles on labour market published in Poland and abroad.