

MAGDALENA KACPERSKA

Poznań

## **Ewolucja oraz determinanty kształtujące wspólnotowy rynek pracy przed wschodnim rozszerzeniem Unii Europejskiej w 2004 r.**

Podejmowana w niniejszym artykule problematyka rynku pracy w Unii Europejskiej jest szczególnie złożoną i specyficzną kategorią. Spowodowane jest to przede wszystkim tym, że Unia Europejska nie jest jednolitą strukturą, co uniemożliwia przeprowadzenie analizy w sposób, w jaki można dokonać jej w odniesieniu do poszczególnych państw. Uwzględnić należy bowiem w tym przypadku nie tylko politykę prowadzoną na szczeblu wspólnotowym, ale także polityki będące w gestii poszczególnych państw członkowskich. Analizując zatem poszczególne wskaźniki dla Wspólnoty należy w nich uwzględnić analogiczne wielkości w krajach członkowskich, a także wziąć pod uwagę stopień samodzielności państw w kształtowaniu wewnętrznych polityk.

Po powstaniu Wspólnot Europejskich i w wyniku kolejnych poszerzeń o nowe kraje, stopniowo podejmowano decyzje o pogłębianiu integracji. Założycielska „szóstka” stworzyła unię celną, a przystąpienie kolejnych państw w 1973 r. (Wielkiej Brytanii, Danii i Irlandii) wiązało się już ze wspólnym rynkiem i wspólną polityką rolną. Przystępując do struktur Wspólnoty, Grecja (1981), Hiszpania i Portugalia (1986), zobowiązały się dostosować do zasady jednolitego rynku, zaś kraje EFTA zaakceptowały *acquis communautaire* wraz z obowiązkiem utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW) wynikającym z postanowień Traktatu z Maastricht.

Kryzys gospodarczy, który wybuchł w 1973 r. ujawnił słabość państw w uzgadnianiu wspólnej strategii oraz wyposażeniu w skuteczne instrumenty pozwalające przeciwdziałać negatywnym tendencjom makroekonomicznym. Sukcesem okazały się zaś działania zmierzające do uzupełnienia Wspólnego Rynku o skoordynowaną politykę handlową wobec państw trzecich, politykę regionalną i współpracę w zakresie polityki walutowej, które w pewnym stopniu wzmocniły także koordynację polityki gospodarczej w ramach Wspólnoty. Fakt, iż poszczególne państwa w latach 70. i 80. prowadziły zbliżone polityki ekonomiczne, wynikał w dużej mierze z ówczesnej sytuacji i tendencji w gospodarce światowej, a rola Wspólnoty była w tym zakresie drugorzędna<sup>1</sup>. Spowolnienie tempa integracji oraz niekorzystne zjawiska gospodarcze wpłynęły na podjęcie decyzji o zdynamizowaniu i pogłębieniu procesów integracyjnych, co doprowadziło do przyjęcia, a następnie wprowadzenia w życie w 1987 r., programu utworzenia jednolitego rynku wewnętrznego (na podstawie Jednolitego Aktu Europejskiego).

---

<sup>1</sup> E. Kryńska, *Dylematy polskiego rynku pracy*, Warszawa 2001, s. 14.

Rozszerzenie i pogłębienie integracji w zakresie polityki gospodarczej nastąpiło w wyniku podpisania w Maastricht 7 lutego 1992 r., Traktatu o Unii Europejskiej. Po-stanowienia dotyczyły w szczególności: polityki pieniężnej i polityki kursów waluto-wych (które stały się politykami wspólnymi); rozszerzenia zakresu wspólnej polityki w ramach spójności ekonomicznej i społecznej, edukacji i kultury, ochrony środowi-ska, badań i rozwoju, wzmacniania konkurencyjności przemysłu oraz rozwoju sieci transeuropejskich. Choć Traktat nie przewidywał prowadzenia przez Wspólnotę jedno-litej polityki gospodarczej, to w obliczu wprowadzenia UGiW, kraje członkowskie zo-bowiązały się do ich koordynowania i uczynienia z nich przedmiotu wspólnego zainteresowania. By to umożliwić i ułatwić, narodowe polityki gospodarcze stanowią przedmiot stałego nadzoru Komisji Europejskiej<sup>2</sup>.

Funkcjonująca od 1999 r. Unia Gospodarcza i Walutowa stanowiła końcowy efekt integracji gospodarczej UE, łącząc, zgodnie z treścią Raportu J. Delorsa, opublikowa-nego w kwietniu 1989 r., dwie integralne części jednej całości. Pierwszą z nich jest unia gospodarcza, której istnienie warunkuje wprowadzenie drugiej – unii walutowej. Funkcjonowanie unii gospodarczej oznacza zapewnienie realizowania: jednolitego rynku, polityki konkurencji na szczeblu unijnym, w celu zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz koordynacji polityki makroekonomicznej wraz z zastosowaniem określonych reguł, zobowiązujących kraje Unii do unikania nadmiernego deficytu budżetowego tak, aby możliwa była realizacja skutecznej polityki antyinflacyjnej. Unia walutowa oznaczała pełną i nieodwracalną wymienialność walut; całkowitą liberalizację transakcji kapitałowych i pełną integrację rynku finansowego oraz eliminację wahań kursów walut i nieodwołalne usztywnienie tych kursów<sup>3</sup>. Jej finałem jest zastąpienie walut narodowych wspólną walutą, wprowadzoną do obiegu powszechnego 1 stycznia 2002 r.<sup>4</sup>

Podkreślenia wymaga fakt, iż, głównie w wyniku tych ustaleń, państwa członkow-skie UE nie mogą i nie traktują swojej polityki makroekonomicznej wyłącznie jako do-meny krajowej, ale koordynują ją, przede wszystkim ze względu na współzależność i efekty zewnętrzne, towarzyszące handlowi zagranicznemu oraz przepływowi kapi-tału. Dla wzmocnienia skuteczności tej koordynacji po wprowadzeniu jednolitej waluty zarówno państwa tworzące UGiW, jak i pozostali członkowie UE opracowują i realizują programy stabilizacji oraz programy konwergencji, które mają zapewnić sta-bilność cen oraz silny i trwały wzrost zatrudnienia<sup>5</sup>.

Pod wpływem nacisków francuskiego rządu L. Jospina do Traktatu z Maastricht do-pisany został rozdział poświęcony kwestii bezrobocia, w którym podkreślono, że po-ziom zatrudnienia jest dla Unii celem tak samo ważnym, jak stabilność cen. Jednak w wyniku istniejącej w tym zakresie sprzeczności stanowi to źródło potencjalnych kon-fliktów między krajami unii walutowej, gdyż chcąc spełnić kryteria konwergencji pań-stwa niejednokrotnie wykorzystują instrumenty polityki monetarnej dla ograniczenia

<sup>2</sup> L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichmann, *Unia Euro-pejska*, Warszawa 1998, s. 65.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 264–265.

<sup>4</sup> K. Zabielski, *Finanse międzynarodowe*, Warszawa 2001, s. 133.

<sup>5</sup> E. Kryńska, *Dylematy...*, op. cit., s. 16.

bezrobocia, co oznacza niekorzystne konsekwencje dla pozostałych wielkości ekonomicznych<sup>6</sup>.

Polityki prowadzone na szczeblu wspólnotowym podporządkowane są powyższemu celom, a zatem mają istotny wpływ na kształtowanie się sytuacji na rynku pracy. Na różnych etapach integracji, w zależności od stopnia jej zaawansowania oraz dynamiki, a także w wyniku międzynarodowych tendencji i najważniejszych wskaźników makroekonomicznych sytuacja w zakresie zatrudnienia i bezrobocia kształtowała się odmiennie. Konieczną jest zatem prezentacja rozwoju sytuacji na rynku pracy we Wspólnotach oraz w późniejszej Unii Europejskiej.

Przedstawienie sytuacji na wspólnotowym rynku pracy należy poprzedzić istotną dla poniższych rozważań tezą, w myśl której nie istnieje wspólny rynek pracy w Unii Europejskiej. Uzasadnieniem tego stwierdzenia jest zróżnicowane tempo liberalizacji poszczególnych rynków czynników produkcji w procesie integracji (swobodny przepływ: pracowników, kapitału, dóbr i usług), wśród których stosunkowo najwolniej przebiegała ona właśnie w zakresie rynku pracy.

Zapis dotyczący swobody przepływu osób znalazł się już w Traktacie Rzymskim (Art. 3 (c))<sup>7</sup>, jako element niezbędny dla utworzenia wspólnego rynku (obok zniesienia przeszkód w swobodnym przepływie usług i kapitałów), a postanowień w nim zawartych nie zmienił ani Jednolity Akt Europejski, ani Traktat z Maastricht. Ustanawianie swobody w tym obszarze przebiegało etapami, począwszy od 1961 r., zaś w pełni zasada ta urzeczywistniona została w 1968 r. Nieograniczona możliwość podejmowania pracy we wszystkich krajach członkowskich zainspirowała Komisję Europejską do powołania w 1972 r. Europejskiego Systemu Clearingu Wolnych Miejsc Pracy i Wniošków o Przyjęcie do Pracy (SEDOC), który miał usprawnić obieg informacji o wolnych miejscach pracy na terenie państw członkowskich.

Należy podkreślić, że dla stworzenia jednolitego rynku wewnętrznego zapewnienie swobody przepływu pracowników okazało się niewystarczające, a reakcja rynku na jej ustanowienie była niewielka. W 1960 r. ogólna liczba migrantów wewnątrz Wspólnoty (z 6 krajów członkowskich) wyniosła ok. 500 tys. i wzrosła nieznacznie do ponad 800 tys. w 1968 r. Do początku lat 80. liczba ta pozostawała prawie bez zmian, a następnie zmniejszyła się do 650 tys.<sup>8</sup> W obliczu powyższego okazuje się zatem, że procesy rozszerzania i pogłębiania integracji nie zwiększyły zasadniczo mobilności czynnika pracy. Konieczne jednak należy zaznaczyć, iż celem integracji w przypadku rynku pracy, w odróżnieniu od rynku kapitału, dóbr czy usług, nie jest wywołanie znacznych ruchów migracyjnych, zaś zasadą w UE jest, że każdy powinien znaleźć odpowiednią pracę dla siebie w swoim własnym kraju i nikt nie może być zmuszany do socjokulturowych oraz prawnych dostosowań, związanych z międzynarodową migracją w obrębie UE<sup>9</sup>. Głównie z tych względów integracja rynku pracy nigdy nie będzie mogła osiągnąć

<sup>6</sup> Z. Wiśniewski (red.), *Polityka rynku pracy wobec integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2001, s. 36.

<sup>7</sup> Szczegółowo zasady przepływu pracowników na terenie Wspólnoty określają art. 48–51 Traktatu o EWG.

<sup>8</sup> J. Witkowska, *Wpływ swobody przepływu kapitału na polski rynek pracy*, Warszawa 2001, s. 20.

<sup>9</sup> W. Molle, *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Gdańsk 1995, s. 211.

nąć takiego stopnia zaawansowania, co pozostałe rynki, których postępująca integracja dodatkowo ogranicza mobilność zasobów pracy. Można więc mówić o substytucyjności handlu i przepływów siły roboczej, czego potwierdzenie stanowi liberalizacja i wzrost znaczenia handlu, upodobnienie się struktur gospodarczych oraz zbliżenie poziomów rozwoju między krajami członkowskimi. Procesy integracyjne, prowadząc do znaczącej poprawy sytuacji gospodarczej w objętych nimi państwach, sprawiły, że w bilansie korzyści i kosztów związanych z migracją przeważać zaczęły te drugie<sup>10</sup>.

Dla zapewnienia większego stopnia integracji rynku pracy koniecznym jest wdrożenie szeregu przedsięwzięć, wśród których najważniejszymi są: zbliżenie narodowych regulacji w tej sferze; wzajemne uznawanie dyplomów i kwalifikacji; zapewnienie dostępu do ubezpieczeń społecznych w obrębie całej Unii oraz tzw. przedsięwzięcia wspierające, dotyczące przede wszystkim: ułatwień w dostępie do tanich mieszkań i ubezpieczeń zdrowotnych<sup>11</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, niezbędnym jest sprecyzowanie znaczenia pojęcia, którym się tu posłużono oraz zasadności przeprowadzonej analizy. Przedmiotem opracowania jest rozwój „wspólnotowego (unijnego) rynku pracy”, gdzie „wspólnotowy” oznaczać ma; wyrażający tendencje oraz prezentujący dane pochodzące ze wszystkich krajów członkowskich w sposób uśredniony (ale uwzględniający różnice między poszczególnymi państwami) dla całego ugrupowania. Istotą dokonanej analizy jest bowiem wskazanie wpływu procesów integracyjnych oraz prowadzonych na szczeblu wspólnotowym polityk na kształtowanie się sytuacji na rynku pracy na całym obszarze Wspólnoty.

Ważnym czynnikiem kształtującym sytuację społeczno-gospodarczą w Europie po II wojnie światowej były ustalenia konferencji jałtańskiej, w wyniku której kontynent podzielono na dwie strefy wpływów. Europa Środkowo-Wschodnia znalazła się pod wpływem radzieckim, z systemem gospodarczym opartym na własności „społecznej”, zaś Europa Zachodnia pod wpływami amerykańskimi, z gospodarką opartą na własności prywatnej. Gospodarczej integracji tego regionu sprzyjała ponadto pomoc w ramach Planu Marshalla (1947 r.), która w dużym stopniu przyczyniła się do tzw. „cudu gospodarczego” z lat 1949–1954, czyli; postępu technologicznego, wzrostu potencjału przemysłowego, modernizacji i odnowienia przemysłu (chemia i elektronika) oraz postępu agrotechnicznego. Koniunktura gospodarcza przyczyniła się do poprawy warunków życia ludności, w wyniku czego zanikały drastyczne nierówności społeczne, zaś polityki państw ukierunkowane były na pełne zatrudnienie i rozszerzenie rynków na artykuły konsumpcyjne. Nie bez znaczenia pozostawały także zmiany demograficzne, polegające na szybkim, znaczącym wzroście liczby ludności (siły roboczej) w ciągu pierwszych 10 lat po wojnie.

W latach 50. i 60. nastąpiła stabilizacja gospodarcza w EWG, powiązana ze wzrostem standardu życia mieszkańców, którego kryterium stała się praca i dochód z niej. Sytuacja na rynkach pracy poszczególnych państw była zróżnicowana: bezrobocie nie występowało w Luksemburgu, we Francji i Holandii było bardzo niskie, zaś w Niemczech i Belgii wynosiło 2–3%. Najgorzej sytuacja kształtowała się we Włoszech, gdzie bezrobocie na poziomie 8,3% stanowiło 64% ogółu bezrobotnych dla 6 członków

<sup>10</sup> J. Witkowska, *Wpływ swobody przepływu...*, op. cit., s. 18–21.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 18–20.

Wspólnoty<sup>12</sup>. Dużym problemem było także wysokie zatrudnienie w rolnictwie, sięgające 24,5% wszystkich pracujących. Przejściowy wzrost bezrobocia zaobserwowano w latach 1967 i 1968, szczególnie w Niemczech Zachodnich (o 300%!) i Holandii, co było wynikiem pierwszych symptomów zmian technologicznych, prowadzących do zmian strukturalnych i branżowych oraz zmniejszania się zatrudnienia w rolnictwie. Choć w kolejnych latach sytuacja uległa poprawie, to już w 1969 r., Komisja Europejska zidentyfikowała potencjalne bezrobocie jako możliwe niebezpieczeństwo i główny problem socjalny Wspólnoty<sup>13</sup>. Należy podkreślić, iż zmiana sposobu myślenia o źródłach bezrobocia i środkach jego zwalczania miała niezwykle istotny wpływ na politykę gospodarczą w okresie powojennym, czego wynikiem było osiągnięcie przez kraje rozwinięte stanu pełnego zatrudnienia<sup>14</sup> w okresie 1950–1974, określanego, jako *złote ćwierćwiecze* w rozwoju gospodarczym krajów Europy Zachodniej<sup>15</sup>.

Druga połowa lat 70. oraz wczesne lata 80. przyniosły zmianę dotychczasowych tendencji, co było rezultatem recesji w światowej gospodarce, związanej z kryzysami naftowymi lat 1973 i 1979/80. Obniżenie wspólnotowego tempa wzrostu gospodarczego w latach 1974–85 do poziomu 2% (w porównaniu z 4,7% w latach 1961–1973) przyczyniło się do redukcji zatrudnienia, a tym samym do zawężenia sfery tworzenia dochodu narodowego oraz wzrostu stopy bezrobocia, która w latach 1975–1979 kształtowała się na poziomie 4,8%, w kolejnych pięciu latach wzrosła do 8,1%, a w 1985 r. osiągnęła najwyższą wartość – 9,4%.

Wzrost stopy bezrobocia powiązany był ze wzrostem poziomu bezrobocia równowagi, czyli bezrobocia nieprzypisującego inflacji (NAIRU) i znaczącym spadkiem stopy zatrudnienia. Uporczywie wysokie bezrobocie nie powodowało spadku inflacji, którego należałoby się spodziewać przy wystąpieniu przejściowego negatywnego szoku. Sugeruje to, iż wzrost bezrobocia był odbiciem czynników o charakterze strukturalnym w większym stopniu, aniżeli cykliczną reakcją na tymczasowe spowolnienie gospodarki<sup>16</sup>. Warto także zauważyć, iż w okresie tym stopa bezrobocia rosła nawet wówczas, gdy ustąpiły skutki szoków i recesji. Europejski rynek pracy lat 70. i 80. charakteryzował się dużą odpornością stóp bezrobocia na poprawę sytuacji gospodarczej, a tymczasowy ich wzrost w wielu krajach przerodził się w bezrobocie utrzymujące się stale na wysokim poziomie. Różnice w sytuacji na rynkach pracy między poszczególnymi państwami były częściowo wynikiem odmiennie realizowanej przez nie wewnętrznej polityki ekonomicznej, stanowiącej reakcję i odpowiedź na skutki recesji<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> K. Głębicka, *Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne*, Warszawa 2001, s. 92–97.

<sup>13</sup> M. Grewiński, *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 62–70.

<sup>14</sup> Pełne zatrudnienie definiuje się jako stan rynku pracy, gdy stopa bezrobocia nie przekracza 5% czynnych zawodowo (World Employment 1995. An ILO Report, Kopenhaga 1995, s. 160).

<sup>15</sup> M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2004, s. 14 i 20.

<sup>16</sup> *Impact evaluation of the EES. Structural changes of the European Labour Market*, Background paper, Extract from an early draft of employment in Europe 2002, Employment Committee, 2002, s. 5.

<sup>17</sup> *Employment in Europe 2002. Recent Trends and Prospects*, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, lipiec 2002, s. 47–48.



Konsekwencją rosnącego bezrobocia była konieczność ponoszenia coraz większych wydatków na rozmaite formy pomocy socjalnej dla bezrobotnych, co oznaczało wzrost obligatoryjnych obciążeń przedsiębiorców (składki na ubezpieczenia społeczne i podatki) oraz znaczący wzrost pośrednich kosztów pracy (obowiązkowe ubezpieczenia społeczne oraz podatki osobiste). Obniżyło to konkurencyjność firm, zniechęciło do zwiększania zatrudnienia, stanowiło bodziec do zastępowania pracy przez kapitał oraz do uciekania w szarą strefę. Zaistniała więc sytuacja o charakterze błędnego koła: pracodawcy, chcąc obniżyć koszty produkcji, blokowali przyjęcia do pracy bądź też zwalniali pracowników; to zaś przyczyniało się do dalszego wzrostu bezrobocia; i w efekcie do kolejnego wzrostu wydatków socjalnych, czyli zwiększenia obciążeń pośrednich<sup>18</sup>.

Niepokoje i niezadowolenie społeczne wywołane powyższą sytuacją oraz fala strajków i wystąpień robotniczych, doprowadziły do uruchomienia spirali inflacyjnej, co przy jednoczesnym niskim wroście gospodarczym przyczyniło się do wystąpienia zjawiska stagflacji<sup>19</sup>. Niepokojące były ponadto; nadmiar robotników i pracowników fizycznych przy niedostatku kadry kierowniczej, technicznej i inżynieryjnej; alarmujący wzrost bezrobocia wśród młodzieży i kobiet oraz dalszy spadek zatrudnienia w rolnictwie. Sytuację w początku lat 80. dodatkowo pogorszyło rozszerzenie Wspólnoty o Grecję, Hiszpanię i Portugalię, w których poziom rozwoju w znaczący sposób odbiegał od przeciętnego poziomu w EWG, i których przyjęcie wiązało się ze znacznymi wydatkami na wspieranie rozwoju gospodarczego.

Wychodzenie z kryzysu gospodarczego pierwszej połowy lat 80. związane było m.in. z prowadzoną przez administrację R. Reagana w USA oraz przez konserwatywny rząd M. Thatcher w Wielkiej Brytanii zdecydowaną walką ze stagflacją za pomocą restrykcyjnej polityki monetarnej i fiskalnej<sup>20</sup>. W okresie 1986–1990 obserwowano wzrost PKB Wspólnoty (średnio 3,2% rocznie) oraz poprawę sytuacji na rynku pracy. Wzrósł poziom zatrudnienia i spadło bezrobocie, osiągając w 1990 r. najniższą wartość – 7,3%<sup>21</sup>. Redukcja bezrobocia wywarła silną presję na ceny i płace (inflacja), a tendencja spadkowa okazała się jedynie przejściowa. Ponadto wciąż na wysokim poziomie utrzymywało się bezrobocie strukturalne<sup>22</sup>. Pozytywne tendencje zahamowane zostały po roku 1990. Recesja z 1993 r. przyniosła wzrost stopy bezrobocia w 1994 r. do, niespotykanego do tej pory, poziomu 10,5% oraz spadek tempa wzrostu gospodarczego, który w latach 1991–1995 wyniósł zaledwie 1,5%.

Fakt, iż wzrost gospodarczy nie pociągał za sobą dostatecznego wzrostu zatrudnienia wskazuje, że rozwój Europy od lat 70. miał charakter tzw. bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego (*jobless growth*). Potwierdzeniem jest sytuacja lat 1970 i 1992, kiedy w UE wzrost realnego PKB o 81% przełożył się na wzrost zatrudnienia o 9%, zaś

<sup>18</sup> M. Kabaj, *Strategie i programy...*, op. cit., s. 46–51.

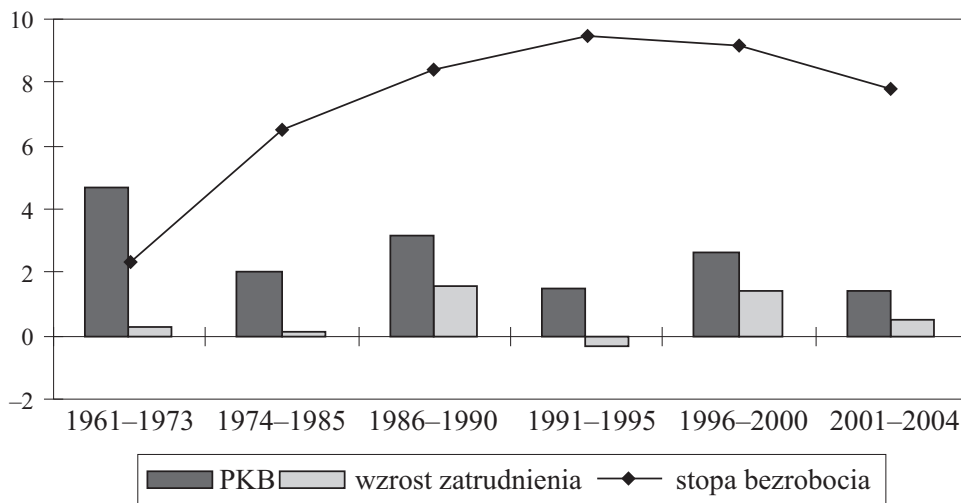
<sup>19</sup> K. Głębicka, *Polityka społeczna...*, op. cit., s. 94.

<sup>20</sup> Działania koncentrowały się głównie na ograniczeniu stopy wzrostu nominalnej podaży pieniądza do poziomu zbliżonego do stopy wzrostu PKB oraz znaczącym ograniczeniu, rozbudowanych w latach 60. i 70., m.in. w wyniku rosnącego bezrobocia, świadczeń socjalnych.

<sup>21</sup> Statistical Annex of „European Economy” 2004, no. 2, *Economic forecasts. Spring 2004*, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, s. 34.

<sup>22</sup> *Impact evaluation of the EES...*, op. cit., s. 5.

Wykres 1. Poziom wzrost PKB i zatrudnienia oraz stopa bezrobocia w UE w latach 1961–2004



Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Employment in Europe* z lat 2000, 2001, 2002, 2003, 2004.

w USA wzrost PKB o 70% oznaczał wzrost o 49%<sup>23</sup>. W odróżnieniu od bezzatrudnieniowego wzrostu z lat 1991–1995, okres, obejmujący lata 1996–2000, oznaczał już wzrost prozatrudnieniowy. Wyższe tempo wzrostu PKB, sięgające średnio 2,6% rocznie, przyczyniło się do wzrostu zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia do najniższego od ponad 10 lat poziomu 7,4% w 2001 r. Przejście do prozatrudnieniowego wzrostu możliwe było głównie dzięki zmianom, zapoczątkowanym w II połowie lat 90., które przyczyniły się do ukształtowania mechanizmu łączącego zatrudnienie z cyklem gospodarczym. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim; wzrost udziału kobiet na rynku pracy, rosnący poziom kwalifikacji i udziału młodych (w wieku 15–24 lat) oraz zwiększający się zakres wykorzystania nowych form zatrudniania<sup>24 25</sup>.

Wzrost aktywności zawodowej kobiet w latach 1995–2001 o 3,6 pkt. proc.<sup>26</sup> wynikał głównie z rosnącego udziału zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy (w 2001 r. 33% ogółu zatrudnionych kobiet stanowiły kobiety pracujące w niepełnym wymiarze)<sup>27</sup>, co ułatwiło łączenie życia rodzinnego z zawodowym. Wykorzystanie tej formy zatrudnienia w stosunku do ludzi młodych przyczyniło się do wzrostu poziomu zatrudnienia w tej grupie z 37,5% w 1995 r. do 40,8% w 2001 r. Niezwykle istotna w obliczu współczesnych wyzwań rynku pracy jest tutaj możliwość łączenia pracy z nauką i szkoleniami, pozwalająca na stałe podnoszenie kwalifikacji oraz wykonywanie pracy. O tym, jak ważną rolę pełni zatrudnienie w niepełnym wymiarze świadczą

<sup>23</sup> M. Kabaj, *Strategie i programy...*, op. cit., s. 30 i 46–48.

<sup>24</sup> *Fixed term contracts* – umowy na czas określony, *part-time job* – praca w niepełnym wymiarze.

<sup>25</sup> *Employment in Europe 2003. Recent Trends and Prospects*, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, wrzesień 2003, s. 19–20.

<sup>26</sup> W tym okresie udział mężczyzn wzrósł zaledwie o 0,4 pkt. proc. – z 77,8 do 78,3%.

<sup>27</sup> *The social situation in the European Union 2003*, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, 2003, s. 159.

dane, z których wynika, iż ponad 40% wszystkich stworzonych w okresie 1995–2001 miejsc pracy było jego udziałem. Powstawanie nowych miejsc pracy wiązało się w tym okresie również z rosnącym udziałem zatrudnienia na podstawie umów na czas określony. Udział tego typu zatrudnienia to ok. 30% ogólnego poziomu przyrostu miejsc pracy<sup>28</sup>.

Zmiany strukturalne z drugiej połowy lat 90., oznaczające wzrost znaczenia sektora usług oraz sektorów gospodarki bazujących na nowoczesnych technologiach i wysoko-kwalifikowanej sile roboczej sprawiły, że konieczne stało się podnoszenie kwalifikacji. Efektem był spadek udziału siły roboczej o niskich kwalifikacjach z 46% w 1995 r. do 39% w 2001 r. oraz wzrost liczby osób ze średnimi i wysokimi kwalifikacjami, odpowiednio z 38% do 42% i z 15% do 19%. Nie bez znaczenia dla sytuacji na rynku pracy było także wypracowanie przez partnerów społecznych bardziej przyjaznych zatrudnieniu systemów płacowych i cięcia w pozapłacowych kosztach pracy<sup>29</sup>.

Wśród innych czynników, pozwalających w badanym okresie osiągnąć, dzięki dobrej koniunkturze, wzrost zatrudnienia, wymienić należy m.in.: wyższe, aniżeli w poprzednim okresie, tempo wzrostu gospodarczego; nową unijną strategię zatrudnienia, której priorytetem uczyniono tworzenie nowych miejsc pracy<sup>30</sup> oraz większe otwarcie rynków krajów Europy Środkowo-Wschodniej i politykę kursu euro, sprzyjającą wzrostowi eksportu. Dynamiczny wzrost dodatniego salda bilansu handlowego z krajami aspirującymi do członkostwa (w 2001 r. blisko 20 mld USD) pozwolił Unii „wyeksportować” do tych państw ok. 600–800 tys. bezrobotnych rocznie<sup>31</sup>.

Niezwykle ważną rolę w kształtowaniu sytuacji gospodarczej na świecie i w Europie w latach 1996–2000 odegrał handel międzynarodowy<sup>32</sup>. Zmiany zachodzące w gospodarce światowej, szczególnie w ostatnich dwóch dekadach, charakteryzujące się wciąż postępującą liberalizacją handlu, przyczyniły się do dalszego wzrostu jego znaczenia w tym zakresie<sup>33</sup>. W kontekście prowadzonych rozważań podkreślenia wymaga niezwykle silna pozycja Stanów Zjednoczonych Ameryki, których udział w przyroście PŚB w latach 1995–2000 wyniósł aż 40%<sup>34</sup>, co oznacza ogromne uzależnienie gospodarki światowej od kondycji ekonomicznej tego kraju. Wzrostowe tendencje gospodarki amerykańskiej w latach 1996–2000 nie pozostały także bez znaczenia dla rozwoju sytuacji w UE, co obrazuje tabela 1.

Jak wynika z tabeli, wzrost gospodarczy w USA w latach 1996–2000 kształtował się na poziomie wyższym, aniżeli w latach 1991–1995, co wiązało się głównie ze wzrostem popytu inwestycyjnego oraz konsumpcyjnego i przyczyniło się do zwiększenia rozmiarów eksportu i importu. Konsekwencją był wzrost zatrudnienia oraz znaczny

<sup>28</sup> *Employment in Europe 2003...*, op. cit., s. 20.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 19–20.

<sup>30</sup> *Biała Księga* – 1994 r. i Europejska Strategia Zatrudnienia – Traktat Amsterdamski – 1997 r.

<sup>31</sup> M. Kabaj, *Strategie i programy...*, op. cit., s. 72.

<sup>32</sup> W 2000 r. stanowił on 24% Produktu Światowego Brutto, za: S. Szafarz, *Recesja w gospodarce światowej*, „Dziś” nr 5, Warszawa, maj 2002, s. 75.

<sup>33</sup> Szerzej o tym zob. Z. W. Puślecki, *Światowa Organizacja Handlu (WTO) a dalsza redukcja międzynarodowych barier handlowych w warunkach zmian w procesie globalizacji*, w: W. Malendowski (red.), *Świat u progu XXI. Wybrane problemy*, Poznań 2003, od s. 45.

<sup>34</sup> S. Szafarz, *Recesja...*, op. cit., s. 76.



spadek stopy bezrobocia. Wzrost popytu konsumpcyjnego w USA pozwolił w tym okresie na wyraźne zwiększenie eksportu z krajów europejskich, co pozytywnie wpłynęło na kształtowanie się tempa wzrostu gospodarczego w Unii, który w 2000 r. osiągnął maksymalną wartość 3,6%. Dynamiczny wzrost popytu inwestycyjnego oraz konsumpcyjnego w krajach UE przyczynił się zaś do wzrostu zatrudnienia i spadku stopy bezrobocia. Sytuacja na rynku pracy daleka była jednak od tej w USA, gdzie w roku 2000 stopa bezrobocia wynosiła 4%, wobec 7,8% w Unii<sup>35</sup>. Podsumowując należy stwierdzić, że znaczącą rolę w kreowaniu prozatrudnieniowego wzrostu gospodarczego w UE w latach 1996–2000 odegrała koniunktura gospodarcza w Stanach Zjednoczonych.

Tabela 1

**Zmiany najważniejszych wielkości makroekonomicznych (w %) w UE i w USA w okresach 1991–1995 i 1996–2000 oraz w latach 2000, 2001 i 2002**

Wyszczególnienie	1991–1995		1996–2000		2000		2002	2001
	UE	USA	UE	USA	UE	USA	UE	USA
PKB	1,5	2,5	2,7	4,1	3,6	3,7	1,1	0,5
Popyt inwestycyjny (zmiany)	-0,3	4,2	4,3	8,2	4,9	6,2	-1,7	-2,4
Popyt konsumpcyjny (zmiany)	1,3	2,6	2,8	4,4	3,1	4,7	1,1	2,5
Wzrost zatrudnienia	-0,4	1,1	1,4	2,0	2,0	1,9	1,3	-0,3
Stopa bezrobocia	9,5	6,5	9,2	4,6	7,8	4,0	7,7	4,8

**Źródło:** „European Economy” 2004, no. 2, *Economic forecasts. Spring 2004*, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, s. 113–136.

Załamanie światowej koniunktury ekonomicznej w 2001 r. wynikało przede wszystkim ze spadku tempa przyrostu wolumenu obrotów handlowych (z 12,4% w 2000 r. do zaledwie 1% w roku 2001) oraz sytuacji geopolitycznej, jaka ukształtowała się po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 r. w USA. Główny wpływ na światową koniunkturę miała w tym okresie właśnie sytuacja w tym kraju, gdzie w wyniku rosnącej niepewności i konieczności ponoszenia wydatków na bezpieczeństwo, firmy istotnie zredukowały realizowane inwestycje, a konsumenci ograniczyli popyt na dobra krajowe i zagraniczne. Eksport amerykański obniżył się z 11,2% w 2000 r. do -6,1% w roku 2001, zaś import zmalał odpowiednio z 13,5% do -3,2%, co przy wzroście PKB na poziomie zaledwie 0,5%, przyczyniło się do spadku zatrudnienia oraz wzrostu poziomu bezrobocia (do 5,8% w 2002 r.)<sup>36</sup>.

Dane z tabeli 2 wskazują także na ujawnienie się w efekcie powyższego, negatywnych tendencji w Unii, w postaci spowolnienia tempa wzrostu PKB do 1,1% w 2002 r. oraz 0,8% w roku 2003. Należy podkreślić, iż zmiany wskaźników w Europie następowały z niewielkim opóźnieniem w stosunku do zmian w USA<sup>37</sup>, osiągając najgorsze

<sup>35</sup> „European Economy”, no 2/2004, *Economic forecasts. Spring 2004*, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, s. 113 – 136.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 113–136.

<sup>37</sup> Co uzasadnia przedstawienie danych w tabeli dla UE 2002 r., zaś dla USA rok 2001.

poziomy głównie w roku 2002 i 2003. Pomimo obniżającego się poziomu inwestycji i konsumpcji, oznaczającego spadek eksportu (z 12,2% w 2000 r. do 0,5% w 2003 r.) i importu (z 10,9% do 0,7% w 2002 r.), sytuacja na rynku pracy pozostawała stabilna, a bezrobocie osiągnęło w 2001 r. najniższą od początku lat 90. wartość 7,4%. Jednak systematycznie zmniejszające się tempo wzrostu zatrudnienia osłabiło odporność stopy bezrobocia na spadek koniunktury i od 2002 r. zaczęła ona umiarkowanie rosnąć, osiągając poziom 8,1% w 2003 r.<sup>38</sup>

Pierwsze oznaki ożywienia w gospodarce amerykańskiej pojawiły się już w 2002 r. (wzrost PKB na poziomie 2,4%), głównie w efekcie realizowanej przez administrację G. Busha polityki makroekonomicznej, a szczególnie polityki ulg podatkowych oraz bardzo niskich stóp procentowych. Wzrostowi popytu konsumpcyjnego (z 0,4% w 2001 r. do 3% w 2002 r.) towarzyszyły wciąż zmniejszające się nakłady na inwestycje oraz gwałtowne załamanie się napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Tendencje wzrostowe nie przełożyły się jednak na wzrost zatrudnienia, co było wynikiem realizowanych do roku 2000 inwestycji w najnowocześniejsze technologie oraz niski poziom nowych inwestycji. Przewidywany radykalny zwrot w koniunkturze, który nastąpić miał w 2004 r., z powodu utrzymującej się wciąż niepewnej sytuacji geopolitycznej i dalszych wzrostów cen ropy naftowej oraz aktualnego kryzysu gospodarczego w Stanach, związanego głównie z kredytami hipotecznymi, zdaje się coraz bardziej oddalać.

Należy podkreślić, iż zakres i charakter reakcji gospodarek państw członkowskich UE (także nowych) na obserwowany od 2003 r. wzrost wskaźników w gospodarce amerykańskiej, odgrywa niezwykle istotną rolę w kształtowaniu aktualnej i przyszłej sytuacji gospodarczej w tym obszarze. Obecnie można już dostrzec w unijnych wskaźnikach makroekonomicznych pozytywne efekty poprawy koniunktury w USA, np. w postaci wzrostu PKB w 2004 r. na poziomie 2%.

Analiza dotychczasowego rozwoju sytuacji na rynku pracy w Unii pozwala na wskazanie pewnych tendencji w zakresie zatrudnienia, aktywności ekonomicznej, wydajności pracy oraz bezrobocia. Zmiany widoczne są szczególnie w kolejnych okresach spadków i wzrostów gospodarczych. Porównanie rozwoju sytuacji makroekonomicznej oraz na rynku pracy w latach 80., 90. i od roku 2000 daje obraz kierunku i charakteru zmian, a także pozwala prognozować dalszy ich przebieg.

Fakt, iż wzrost bezrobocia w latach 80. nie wywarł znaczącego wpływu na zmniejszenie inflacji pozwala dostrzec i sugeruje, że wzrost ten był w głównej mierze odbiciem czynników o charakterze strukturalnym. Potwierdza to także brak szybkiej i wyraźnej reakcji poziomu zatrudnienia na notowany od 1984 r. wysoki wzrost PKB. Wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia następuje dopiero po 1988 r. wywołując silną presję na ceny i płace<sup>39</sup>. Główną przyczyną bezrobocia strukturalnego były zmiany, jakie zaszły w gospodarkach państw członkowskich, wiążące się z ogromną redukcją zatrudnienia w rolnictwie oraz znacznym ograniczeniem zatrudnienia w przemyśle, których nie był w stanie zrównoważyć nieznaczny wzrost zatrudnienia w sektorze

<sup>38</sup> *Koniunktura gospodarcza na świecie 2002–2004*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2003, s. 17–20.

<sup>39</sup> *Impact evaluation of the EES...*, op. cit., s. 5.

usług. Związane z kryzysem spadkowi zatrudnienia (wskaźnik na poziomie ok. 61%) towarzyszyło zniechęcenie siły roboczej do poszukiwania pracy (m.in. wynik braku odpowiednich kwalifikacji), które znalazło odbicie w stosunkowo niskim wskaźniku aktywności zawodowej (ok. 65%). Zatrudnieni osiągnęli natomiast w latach 80. wysoką, najwyższą w analizowanych okresach, wydajność pracy (ok. 1,8%). Pozytywny wpływ na zatrudnienie wywarły natomiast zachodzące zmiany demograficzne (inaczej niż w kolejnych latach).

Spadek zatrudnienia w latach 90. powiązany jest już głównie ze spadkiem tempa rozwoju gospodarczego, choć nie bez znaczenia pozostają również zmiany strukturalne, w kierunku dalszego zmniejszenia udziału rolnictwa i przemysłu. Istotną różnicą jest jednak znaczący wzrost udziału sektora usług, który reagując pozytywnie na wzrost gospodarczy, tworzył znacznie więcej nowych miejsc pracy, aniżeli w poprzednim okresie.

Zmiany zachodzące w połowie lat 90. wpłynęły na ukształtowanie się długoterminowego trendu na rynku pracy, który wskazuje, iż obecnie reakcja stopy bezrobocia na dekonjunkturę jest znacznie mniejsza zarówno w wymiarze ilościowym, jak i czasowym. Kluczowym okazał się wzrost elastyczności zatrudnienia w krajach EWG, który oznaczając szersze wykorzystanie nowych form zatrudnienia; w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz na czas określony, przyczynił się do zwiększenia aktywności ekonomicznej (ok. 68,6%). W szczególności dotyczyło to kobiet, pozwalając im bowiem łączyć pracę z życiem rodzinnym oraz młodzieży, która podejmując pracę nie musiała rezygnować z kształcenia. Przemiany zapoczątkowane w poprzedniej dekadzie przyczyniły się do rozwoju szkolnictwa oraz zmiany struktury kwalifikacyjnej siły roboczej, polegającej na zmniejszeniu udziału osób niskokwalifikowanych oraz wzroście udziału osób o średnich i wysokich kwalifikacjach. Wskazane czynniki sprawiły, iż mimo słabszego, aniżeli w latach 80., tempa wzrostu gospodarczego oraz niekorzystnych zmian demograficznych, związanych głównie ze starzeniem się społeczeństw, nastąpił wzrost zatrudnienia (wskaźnik na poziomie pow. 62%) i spadek bezrobocia do najniższego od 1990 r. poziomu 7,4% w 2001 r.

Obecne zmiany na rynku pracy zgodne są z ukształtowanym w późnych latach 90. trendem, a dowodem może być odporność stopy bezrobocia (w ciągu 3 lat nastąpił jedynie nieznaczny wzrost jej poziomu z 7,4% do 8,2%), na obserwowane od 2001 r. zwolnienie tempa wzrostu PKB. Należy to wiązać m.in. z wysokim wskaźnikiem aktywności zawodowej (ok. 71%), który stanowi zarówno efekt rosnącego wciąż udziału i odmian elastycznych form zatrudnienia, jak i kształtu realizowanej w zakresie zatrudnienia polityki, która polega na znacznym zwiększaniu nakładów na pracę, czemu towarzyszy również istotna redukcja wydatków na wydajność (nakładów kapitałowych). W latach 90. nastąpił spadek wydajności pracy w porównaniu z latami 80. (z 1,8% do 0,9%), zaś szczególnie niski poziom, zaledwie 0,5%, wydajność osiągnęła w 2001 r. Dalsza analiza wskazuje jednak, iż następuje stopniowy wzrost wydajności pracy, która w 2004 r. osiągnęła poziom 1,6%. Istotne zmiany w strukturze zatrudnienia wiążące się z dynamicznym rozwojem sektora nauki i wysokorozwiniętych technologii oznaczają dla osób chcących pozostać na rynku oraz otrzymać atrakcyjne miejsce pracy konieczność ciągłego podnoszenia kwalifikacji i doskonalenia wiedzy, który to proces przyczynia się do dalszego wzrostu udziału wysokokwalifikowanej kadry. Należy pod-

kreślić, iż stałemu rozwojowi sektora usług nie towarzyszy już tak znacząca redukcja zatrudnienia w sektorach rolnym i przemysłowym, co wpływa na zdolność utrzymywania się względnie stałego poziomu zatrudnienia.

Nie ulega wątpliwości, iż w dłuższej perspektywie, podobnie jak w przeszłości międzynarodową sytuację gospodarczą oraz sytuację na rynku pracy kształtowały i kształtować będą czynniki związane z globalizacją<sup>40</sup>. Szczególną rolę odgrywają w tym aspekcie procesy związane z liberalizacją międzynarodowych stosunków handlowych<sup>41</sup> oraz dynamicznym postępem technologicznym<sup>42</sup>. Wpływ na sytuację na rynku pracy w Unii Europejskiej mają również; kształt i charakter polityki gospodarczej, sytuacja demograficzna, zakres, jakość i charakter edukacji oraz kierunki polityki w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych.

Polityka gospodarcza jest czynnikiem zdecydowanie najbardziej złożonym, gdyż obejmuje działania podejmowane zarówno na szczeblu unijnym, wynikające z procesów integracyjnych, jak i decyzje leżące w gestii poszczególnych państw.

Na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht kraje członkowskie zobowiązały się do traktowania realizowanej przez siebie polityki gospodarczej jako przedmiotu wspólnego zainteresowania i do jej koordynacji, zgodnie z przewidzianą w Traktacie procedurą. Duże znaczenie przywiązuje się do prawidłowego funkcjonowania polityki fiskalnej (budżetowej) i handlowej oraz rolnej, regionalnej, rozwoju przedsiębiorczości i zatrudnienia.

Jak wspomniano integracja rynków pracy w ramach Unii Europejskiej nie jest zaawansowana w takim stopniu, w jakim zaawansowana jest integracja rynków pozostałych czynników produkcji, w wyniku czego brak również wspólnej polityki rynku pracy w rozumieniu takim, w jakim poszczególne państwa prowadzą swoje polityki narodowe. Na szczeblu unijnym prowadzona jest polityka w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych, która jest jedną z najnowszych form wspólnej polityki UE. Wyrosła ona na gruncie polityki społecznej i do niedawna traktowana była jako jej część składowa, a podejmowanym w jej ramach działaniom nie nadawano rangi priorytetowej. Zmianę podejścia zapoczątkował Traktat Amsterdamski (1997), który po raz pierwszy uczynił zatrudnienie przedmiotem regulacji prawa wspólnotowego. Wprowadzono w nim specjalny rozdział (tytuł VIII, art. 125–130) poświęcony zatrudnieniu, które zaliczono do celów wspólnotowych, będących „przedmiotem wspólnej troski”<sup>43</sup>. Wysoki poziom zatrudnienia został zatem podniesiony do rangi kluczowego celu krajów UE, równoważnego z takimi makroekonomicznymi celami, jak wzrost gospodarczy i stabilizacja<sup>44</sup>. Problematyka zatrudnienia musi być więc brana pod uwagę przy definiowaniu i wdrażaniu innych polityk i działań Wspólnoty<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> Zob. szerzej: T. Wallas, *Globalizacja. Charakter i podstawowe czynniki rozwoju*, w: T. Wallas (red.), *Integracja europejska a globalizacja*, Słubice 2003, s. 27–28.

<sup>41</sup> Zob. szerzej: J. Róg, *Niektóre społeczno-ekonomiczne aspekty procesu globalizacji i integracji*, w: T. Wallas (red.), *Integracja europejska...*, op. cit. s. 75.

<sup>42</sup> Zob. szerzej: M. Walkowski, *Problem globalizacji ekonomicznej świata. Istota pojęcia oraz cechy charakterystyczne procesu*, w: T. Wallas (red.), *Integracja europejska...*, op. cit., s. 143.

<sup>43</sup> Art. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

<sup>44</sup> E. Kryńska, H. Sobocka-Szczapa, A. B. Czyżewski, *Wpływ wewnętrznych...*, op. cit., s. 18.

<sup>45</sup> *Polityka zatrudnienia w Unii Europejskiej*, „ABC Unii Europejskiej”, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa 2003.

Głównym celem polityki zatrudnienia jest realizacja wysokiego poziomu zatrudnienia poprzez koordynację i uzupełnianie polityk zatrudnienia państw członkowskich, prowadzone w ramach wspólnej – państw członkowskich i Wspólnoty – strategii zatrudnienia. Zaś celem polityki w dziedzinie spraw społecznych jest promocja zatrudnienia, poprawa warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, zapewnić odpowiednią ochronę socjalną, dialog między partnerami społecznymi, rozwój zasobów ludzkich, pozwalający podnosić i utrzymać wysoki poziom zatrudnienia oraz przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu.

Przedstawione powyżej polityki mają istotny wpływ na kształtowanie sytuacji na rynku pracy, a podkreślenia wymaga fakt istnienia wyraźnego wzajemnego ich powiązania i koordynowania, a także konieczność uwzględniania w trakcie ich definiowania i wdrażania, realizacji celu, jakim jest wysoki poziom zatrudnienia.

Czynnikiem o istotnym znaczeniu dla sytuacji na rynku pracy w Unii Europejskiej są zmiany demograficzne. Wzrost liczby ludności w UE jest przede wszystkim wynikiem procesów integracyjnych, które mają charakter permanentny i wyrażają się w stopniowym poszerzaniu granic Wspólnoty. Liczba ludności systematycznie wzrasta, lecz tempo wzrostu jest coraz mniejsze. Według danych Eurostat w roku 1993 liczba ta wynosiła 363 426 tys., 10 lat później, w 2003 r. 379 483 tys., zaś w 2004 r. 380 759 tys.<sup>46</sup>

Analiza tendencji demograficznych wskazuje, że w nadchodzących latach dochody narodowe państw członkowskich tworzone będą przez coraz mniejsze i starsze zbiorowości pracujących, na co wpływ ma malejące tempo wzrostu ludnościowego i rosnące tempo starzenia się społeczeństw<sup>47</sup>. Analizy przeszłości wskazują, że występujące obecnie trendy doprowadzą w kolejnych dziesięcioleciach do wzrostu liczby ludności w wieku 65 lat i więcej. W jeszcze większym stopniu wzrośnie udział starszych pracowników (55–64) w populacji w wieku produkcyjnym. W 2002 r. wyniósł on 25% i będzie się zwiększał do 27% w 2010 r., 30% w 2015 r., 32% w 2020 r., 40% w 2030 r. i 48% w 2050 r.<sup>48</sup> Zmiany w piramidzie wieku ludności będą miały ogromne znaczenie w sferze opieki społecznej, głównie zaś zabezpieczenia emerytalnego i w ochronie zdrowia.

Nie bez znaczenia pozostaje także wiek przechodzenia na emeryturę. Niski wiek w momencie wycyfywania się z rynku pracy to istotny problem większości krajów europejskich, które zgodnie z wytycznymi Strategii Lizbońskiej podejmują wszelkie możliwe działania w celu zwiększenia wskaźnika zatrudnienia i aktywności zawodowej wśród najstarszych grup siły roboczej. Dane statystyczne wskazują na skuteczność tych działań, jednak nadal są one zbyt niskie, by zrekompensować efekty związane ze starzeniem się społeczeństwa. Wskaźnik zatrudnienia wśród ludności w wieku 55–64 lata wzrósł bowiem w ostatnim dziesięcioleciu o niespełna 6 pkt. proc. (1993 r. – 35,8% i 2003 r. – 41,7%), podobnie jak współczynnik aktywności zawodowej (1993 r. – 38,7%

<sup>46</sup> Dane: Eurostat i *Employment in Europe 2003* i *Employment in Europe 2004*. Po rozszerzeniu liczba ta zwiększyła się do ponad 490 mln (dane dla 27 państw: Eurostat stan z 1 stycznia 2006 r.).

<sup>47</sup> Z. Kaźmierczak, *Rynek Pracy w Unii Europejskiej w perspektywie XXI w.*, w: L. Frąckiewicz, A. Frąckiewicz-Wronka, *Współczesna polityka społeczna Polski na tle Unii Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 153.

<sup>48</sup> *Employment in Europe 2003*, s. 157–158 i *Report of the High Level Group...*, s. 19.



i 2003 r. – 44,6%). Należy zaznaczyć, iż wzrost ten w głównej mierze zawdzięcza się większej aktywności kobiet w wieku 55–64<sup>49</sup>.

Wczesna dezaktywizacja zawodowa oznacza zwiększenie wydatków socjalnych oraz utratę dochodów; dochodu narodowego, dochodów rodzin oraz dochodów państwa z tytułu podatków i składek płaconych przez pracujących<sup>50</sup>. Ich utrata oznacza problem znalezienia odpowiednich środków na pokrycie wydatków związanych z opieką socjalną, zabezpieczeniem emerytalnym czy utrzymaniem opieki zdrowotnej. Rodzi to niebezpieczeństwo wzrostu obciążeń dla przedsiębiorstw, czyli pośrednich kosztów pracy, co negatywnie oddziałuje na gospodarkę i rynek pracy.

Starzenie się społeczeństwa znajduje także wyraz w prognozach demograficznych dotyczących populacji do 54 roku życia. Dane wskazują, że w latach 2000–2015 liczba ludności w wieku 0–14 lat zmniejszy się o 11% i będzie nadal ulegała zmniejszeniu o ok. 6% w okresie 2015–2030. W zbliżony sposób przewiduje się kształtowanie liczby ludności w wieku 15–29, która zmniejszy się w okresie 2000–2015 o 12% i w latach 2015–2030 o kolejne 11%<sup>51</sup>. Liczba ludności w wieku 20–59 lat może natomiast spaść o 6%<sup>52</sup>. Tendencja ta znajduje obecnie wyraz w rosnącym udziale zatrudnienia osób w wieku 25–54 oraz pozostającym od dłuższego czasu prawie bez zmian wskaźniku dla młodych pracowników (15–24). Wskaźnik zatrudnienia w grupie 25–54 wzrósł w ostatnich 10 latach o ponad 4 pkt. proc. (z 73% do 77,2%), a współczynnik aktywności zawodowej z 80,1% do 83,2%. Wśród najmłodszej siły roboczej wartości te ulegały w tym czasie jedynie niewielkim wahaniom, pozostając na stosunkowo stabilnym poziomie (wskaźnik zatrudnienia – 39,4% i 39,7%, aktywność zawodowa 49,6% i 47,2%)<sup>53</sup>.

Przyczyn powyższych tendencji należy upatrywać z jednej strony w stale wydłużającym się przeciętnym czasie trwania życia, z drugiej zaś w mniejszej liczbie i później zawieranych związków małżeńskich. Obecna sytuacja społeczno-gospodarcza powoduje, iż osoby młode chcąc znaleźć i utrzymać zatrudnienie odkładają decyzję o założeniu rodziny, a dążąc do zapewnienia jej jak najlepszych warunków ekonomicznych decydują się na jedno bądź dwójkę dzieci, co sprawia, że udział liczby osób młodych w całej populacji ulega ciągłemu zmniejszeniu<sup>54</sup>.

Tendencje w zakresie przemian demograficznych nie pozostają bez znaczenia dla sytuacji na rynku pracy nie tylko ze względu na strukturę wiekową siły roboczej, ale także ze względu na kształtowanie się poziomu kosztów pracy oraz jakości i zakresu edukacji, przede wszystkim zaś kształcenia ustawicznego. Obecnie, przez najbliższe dziesięciolecie ubytek siły roboczej w starej UE będzie częściowo rekompensowany przez napływ względnie młodszych pracowników z nowych państw, ale już w 2030 r. może się okazać, że również one borykają się z tym problemem.

<sup>49</sup> *Employment in Europe 2004, Statistical annex*, s. 238.

<sup>50</sup> I. Wóycicka, *Europa się starzeje*, „Businessman” z 19 stycznia 2004 r.

<sup>51</sup> *Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union*, European Commission, maj 2004, s. 19.

<sup>52</sup> Z. Kaźmierczak, *Rynek Pracy w Unii...*, op. cit., s. 153; *The Social Situation in the European Union 2003*, European Commission, s. 178.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 178.

<sup>54</sup> *The social situation...*, op. cit., s. 114–119.



Istotą europejskiego podejścia do kształcenia jest traktowanie go jako doskonałej inwestycji, która przyczyni się do podniesienia konkurencyjności gospodarki i tym samym przyspieszy tempo rozwoju gospodarczego. Potencjał intelektualny danego państwa jest bowiem źródłem jego strategicznej przewagi, zwłaszcza, gdy bogatsze państwa stwarzają warunki rozwoju ludziom z krajów biedniejszych. Należy podkreślić, iż istnieje wyraźny związek między zamożnością danego kraju a poziomem wykształcenia jego obywateli<sup>55</sup>.

Podstawą budowy gospodarki opartej na wiedzy jest jednak nie tylko inwestowanie w kapitał ludzki, w nabywanie umiejętności i kwalifikacji, ale także ich ciągłe odnawianie i uzupełnianie. W obliczu dynamicznych przemian technologicznych koniecznym staje się ciągle dostosowywanie wszelkich nabywanych kwalifikacji do aktualnych potrzeb gospodarki, co ułatwia utrzymanie jej konkurencyjnej pozycji oraz elastyczne dostosowanie się do nowych wyzwań<sup>56</sup>. By temu sprostać należy zatem rozpocząć kształcenie bardzo wcześnie (od poziomu przedszkolnego), umożliwić dostęp do edukacji bez względu na wiek, zaś na poziomie szkolnictwa ponadpodstawowego i wyższego prowadzić ciągłą identyfikację i monitoring zapotrzebowania na określone rodzaje kwalifikacji we współpracy z instytucjami i przedsiębiorstwami<sup>57</sup>.

Przez wiele dziesięcioleci w państwach członkowskich UE funkcjonują różnorodne systemy edukacyjne, będące wynikiem ich odrębności i odmienności kulturowej i historycznej. By różnice te nie stały się przeszkodą w tworzeniu i realizowaniu jednolitego rynku i swobód unijnych koniecznym było stworzenie sprawnego systemu informacji o funkcjonowaniu i strukturze poszczególnych systemów edukacyjnych. Intensywną współpracę w dziedzinie edukacji zapoczątkowano w latach 70., kluczowe znaczenie odegrał natomiast TUE, w którym zawarte zostały postanowienia o rozwoju i wymianie informacji oraz doświadczeń na temat edukacji (rozdz. 3, art. 126)<sup>58</sup>.

We wszystkich państwach istnieją ściśle określone standardy edukacyjne, które ułatwiają swobodny przepływ siły roboczej oraz porównywalność dyplomów na terenie UE. Polega to przede wszystkim na tym, iż egzaminy kończące etap kształcenia średniego i wyższego są jednolite i porównywalne<sup>59</sup>.

Nietrudno zauważyć, iż kształt systemu edukacji warunkowany jest określonymi wymogami gospodarki. W strategii ich rozwoju ważne jest zatem określenie struktur, które powinny być adekwatne do celów długookresowych i struktury popytu na różne kwalifikacje. Na poziomie kształcenia średniego istotne jest ustalenie proporcji między kształceniem ogólnym a kształceniem zawodowym i technicznym. W większości państw starej UE dominuje kształcenie zawodowe, które odpowiednio prowadzone, gwarantuje dostarczenie na rynek pracy siły roboczej o kwalifikacjach, na które jest obecnie popyt. Najwyższy udział tego rodzaju kształcenia występuje w Austrii – 77%, Niemczech – 77%, Włoszech – 72%, Holandii – 70% i Belgii – 68%. Nacisk na

<sup>55</sup> K. Głębicka (red.), *Spoleczne skutki integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 1999, s. 67–68.

<sup>56</sup> *Spoleczne skutki...*, op. cit., s. 74.

<sup>57</sup> *Report of the...*, op. cit., s. 26–27.

<sup>58</sup> L. Frąckiewicz, A. Frąckiewicz-Wronka (red.), *Współczesna polityka społeczna Polski na tle Unii Europejskiej*, Katowice 2000, s. 171–172.

<sup>59</sup> Szerzej: *Współczesna polityka społeczna...*, op. cit., s. 173–174.

kształcenie ogólne kładą natomiast nieliczne państwa, takie jak; Portugalia – 76% i Hiszpania – 60%. Średnio w Unii udział kształcenia ogólnego to 40%, zaś kształcenia zawodowego 60%<sup>60</sup>. Kształcenie ogólne jest dobrym przygotowaniem do rozpoczęcia studiów wyższych, ale jeśli edukacja kończy się na tym poziomie, to absolwenci wkraczający na rynek pracy nie mają praktycznie żadnych kwalifikacji i doświadczenia, co sprawia, że powiększają oni liczbę młodych bezrobotnych. Znacznie większe szanse na zatrudnienie mają natomiast absolwenci szkół zawodowych, ale głównie tych, które prowadzą kształcenie w systemie dualnym (w powiązaniu z przedsiębiorstwem), pozwalającym uzyskać zarówno wiedzę, jak i umiejętności praktyczne<sup>61</sup>. Choć określony system kształcenia nie jest jedyną determinantą rozmiarów bezrobocia wśród młodzieży, należy poświęcić mu znaczącą uwagę w zwalczaniu tego zjawiska.

Utrzymanie oraz zwiększanie przewagi konkurencyjnej możliwe jest także dzięki prowadzeniu kształcenia ustawicznego, dostępnego dla każdego i w każdym wieku. Koncepcja uczenia się przez całe życie pozwala utrzymać i dostosować swoje kwalifikacje do zmieniającej się sytuacji gospodarczej, a tym samym zwiększyć swoje szanse na rynku pracy. Dezaktualizacja kwalifikacji występuje głównie w grupach o niskich kwalifikacjach, gdyż są one mniej mobilne i w mniejszym stopniu skłonne do doskonalenia dotychczasowych umiejętności oraz zmiany zawodu, niż te o wyższych kwalifikacjach. Strategie, które mogłyby zwiększyć zdolność do zatrudnienia oraz przystosowania się niskokwalifikowanej siły roboczej do wymogów rynku, powinny obejmować przede wszystkim koncepcję kształcenia ustawicznego, a także środki skierowane na obniżanie obciążeń podatkowych dla tych grup<sup>62</sup>.

Wspomniane determinanty kształtują się w sposób zróżnicowany w państwach członkowskich, a przez to ich wpływ na rynek pracy może mieć charakter pozytywny lub negatywny. Należy jednak stwierdzić, iż jedynie działania kompleksowe, obejmujące zarówno politykę gospodarczą (w tym politykę rynku pracy), jak i demografię oraz edukację mogą się przyczynić do poprawy sytuacji i spełnienia zamierzonych w Strategii Lizbońskiej celów. Ewolucja wspólnotowego rynku pracy w znacznej mierze jest wynikiem zmieniających się uwarunkowań w gospodarce światowej oraz przedstawionych czynników, których oddziaływanie skłania do podjęcia określonych działań mających na celu niedopuszczenie do powstawania bądź nasilania się negatywnych zjawisk na rynku pracy.

---

<sup>60</sup> M. Kabaj, *Efektywność kształcenia zawodowego w wybranych krajach. Przewaga systemu dualnego*, w: U. Jeruszka (red.), *Efektywność kształcenia zawodowego. Kształcenie zawodowe a rynek pracy*, Warszawa 2000, s. 180–181.

<sup>61</sup> S. M. Kwiatkowski (red.), *Edukacja zawodowa wobec rynku pracy i integracji europejskiej*, Warszawa 2002, s. 17–18; M. Kabaj, *Efektywność...*, op. cit., s. 180–181; *Employment in Europe 2004*, op. cit., s. 23–24 i *Statistical annex*.

<sup>62</sup> *Impact evaluation of the EES*, op. cit., s. 33.