

Polityka zwiększania efektywności rynku pracy w Unii Europejskiej: lekcje dla Polski

Anita Szymańska



Centrum Europejskie Natolin
Warszawa • 2004

Spis treści

Wstęp	3
Europejska Strategia Zatrudnienia.....	4
Panorama europejskich rynków pracy	9
Skuteczna polityka zatrudnienia: studia przypadku Irlandii i Hiszpanii	15
Jak zwiększyć zatrudnienie i produktywność pracy w Polsce?	20
Wnioski.....	25
O autorce	52

Table of contents:

Introduction	28
European Employment Strategy	29
Panorama of the European labour markets.....	34
Successful employment policy: case study of Ireland and Spain	40
How to expand employment and raise productivity in Poland?	45
Conclusions	50
About the Autor	52

Wstęp

Wysokie bezrobocie jest najpoważniejszym problemem gospodarczym i społecznym dla większości państw członkowskich Unii Europejskiej. Jednakże wraz przystąpieniem do Unii nowych państw, perspektywy dla rynku pracy stały się jeszcze mniej pomyślne. Pośród tych państw najtrudniejsza sytuacja występuje w Polsce, gdzie na koniec 2003 r. stopa bezrobocia wynosiła 20%, a ponad 50% bezrobotnych pozostawało bez pracy dłużej niż 12 miesięcy. Bezrobocie w Polsce ma głównie podłoże strukturalne. Ludzie mający trudności ze znalezieniem pracy są zwykle słabo wykształceni i dysponują nieodpowiednimi (niepotrzebnymi na rynku pracy) kwalifikacjami zawodowymi.

Walka z bezrobociem w UE staje się najpoważniejszym wyzwaniem dla polityki gospodarczej w ciągu nadchodzących lat, a wspólne działania w tej dziedzinie są niezbędne. Idea ta znalazła wyraz w Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Ponieważ Polska jest nowym państwem członkowskim Unii Europejskiej, uwzględnienie zaleceń zawartych w Europejskiej Strategii Zatrudnienia ma podstawowe znaczenie.

Celem niniejszego opracowania jest rozważenie głównych zagadnień Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz wskazanie, na czym polega sukces niektórych państw europejskich w zakresie zatrudnienia. W ostatniej części artykułu przedstawiono rekomendacje dla polityki rynku pracy w Polsce.

Europejska Strategia Zatrudnienia

Na początku lat 90. XX w. stało się oczywiste, że sam wzrost gospodarczy nie umożliwi rozwiązania problemów strukturalnych dotyczących rynku pracy UE. Koncepcja Unii Gospodarczej i Walutowej sprawdziła się w tworzeniu stabilności ekonomicznej i wspólnej polityki walutowej, ale nie zapobiegła przeksztalceniu się bezrobocia w zjawisko o charakterze strukturalnym. Politycy i członkowie Komisji Europejskiej doszli zatem do przekonania, że politykę makroekonomiczną należy uzupełnić o politykę społeczną. Podwaliny pod Europejską Strategię Zatrudnienia (ESZ) zostały położone w 1994 r., gdy Przewodniczący Komisji, Jacques Delors, sformułował Białą Księgę zatytułowaną *Wzrost, konkurencyjność i zatrudnienie*. Dokument ten wywołał toczące się od 1993 r. dyskusje o tym, w jaki sposób UE może zapewnić trwałe miejsca pracy i lepsze możliwości osobom poszukującym zatrudnienia. Głównym przedmiotem troski była silnie podkreślana kwestia odniesienia obliczonych na stabilizację ram makroekonomicznych do rosnącego bezrobocia. Wskazywano nie tylko na polityczną potrzebę zareagowania na rosnące bezrobocie, lecz także formułowano imperatyw przebudowania polityki europejskiej jako rozwiązanie problemów rynku pracy. Z dyskusji tej zrodził się Tytuł *Zatrudnienie* w Traktacie Amsterdamskim, w którym stwierdza się, że zatrudnienie jest przedmiotem wspólnej troski, oraz wzywa się państwa członkowskie do koordynowania ich polityk w tym zakresie na podstawie wspólnych wytycznych. Traktat stworzył podstawę prawną dla większego zaangażowania UE w politykę zatrudnienia, a polityczna decyzja o podjęciu dalszych działań, przed ratyfikacją Traktatu, została podjęta podczas Szczytu w Luksemburgu.

Na Szczycie w Luksemburgu w 1997 r. szefowie rządów państw europejskich zainicjowali Europejską Strategię Zatrudnienia, znaną także jako „proces luksemburski”, oraz przyjęli pierwszy zbiór wytycznych w sprawie zatrudnienia, stawiając cel, jakim miało być wypracowanie bardziej aktywnej niż dotąd polityki rynku pracy. Zamiast koncentrować się na zasiłkach dla bezrobotnych, skupiono się na działaniach zapobiegawczych, z naciskiem na cztery filary: zatrudnialność osób poszukujących pracy, przedsiębiorczość, zdolność firm i pracowników do adaptacji do zmieniających się uwarunkowań gospodarczych i technologicznych, a także równe szanse dla kobiet i mężczyzn oraz osób niepełnosprawnych.

Zatrudnialność

Wymogi w tym zakresie dotyczą umiejętności osób poszukujących zatrudnienia. Cele są następujące:

- wszystkim młodym ludziom należy zaoferować szkolenie, przekwalifikowanie, zatrudnienie lub staż przed upływem sześciu miesięcy pozostawania przez nich bez pracy;
- dorosłym bezrobotnym należy stworzyć możliwość podjęcia na nowo zatrudnienia, z wykorzystaniem szczególnie doskonalenia i poradnictwa zawodowego przed upływem 12-miesięcznego okresu ich bezrobocia;
- co najmniej jeden na pięciu bezrobotnych powinien mieć możliwość przekwalifikowania lub szkolenia;
- należy dążyć do zmniejszenia procentu uczniów opuszczających szkołę przed ukończeniem nauki, stworzyć system staży zawodowych lub usprawnić system aktualnie stosowany.

Rządy państw członkowskich mogą osiągnąć te cele tylko wtedy, gdy pracodawcy i organizacje pracownicze zawrą porozumienia zakładające zwiększenie możliwości odbywania szkoleń, staży oraz innych sposobów nabywania umiejętności.

Przedsiębiorczość

Jeżeli mają powstać nowe miejsca pracy, ważne są ułatwienia dla firm. Intencją krajów członkowskich UE jest zatem ułatwianie zakładania nowych firm i podejmowania samodzielnej działalności gospodarczej poprzez:

- wskazywanie istniejących przeszkód dla tworzenia małych i średnich przedsiębiorstw i dokonywanie niezbędnych zmian;
- obniżanie obciążeń podatkowych i kosztów pozapłacowych pracy, szczególnie w odniesieniu do słabo opłacanych miejsc pracy;
- poszukiwanie możliwości tworzenia większej liczby miejsc pracy w sferze socjalnej, np. w ramach wolontariatu i spółdzielczości socjalnej.

Zdolności adaptacyjne

Firmy i pracownicy znajdują się pod presją dostosowywania się do nowych warunków. Stykają się z nowymi technologiami i zmieniającymi się warunkami na rynku. Adaptację tę należy ułatwiać poprzez:

- opracowywanie strategii dla nowoczesnej i elastycznej organizacji pracy wraz z partnerami społecznymi;
- rozważenie, czy obecne niezwykle zróżnicowane formy zatrudnienia wymuszają nowe rodzaje umów o pracę;
- wprowadzanie tam, gdzie to możliwe, zachęt do podejmowania dalszego szkolenia przez jednostki oraz firmy.

Równe szanse

Państwa członkowskie UE przywiązują szczególną wagę do zapewnienia jednokowych szans rozwoju zawodowego kobietom i mężczyznom oraz do zwiększania integracji osób niepełnosprawnych na rynku pracy. Postanowiły one zatem:

- podjąć działania służące zapewnieniu większej liczbie kobiet zatrudnienia oraz dostępu do branż i zawodów wcześniej zdominowanych przez mężczyzn;
- zwiększyć dostępność placówek opieki nad dziećmi oraz usług opieki nad osobami starszymi, aby ułatwić kobietom podjęcie lub utrzymanie zatrudnienia;
- stopniowo usuwać przeszkody utrudniające kobietom i mężczyznom powrót do pracy po przerwie w zatrudnieniu;
- zwrócić szczególną uwagę na trudności, które napotykają osoby niepełnosprawne w znalezieniu pracy.¹

ESZ: kluczowy element strategii lizbońskiej

Następny zasadniczy krok w kierunku bardziej skoordynowanej polityki i wspólnej strategii na rzecz większego zatrudnienia został dokonany, gdy Rada Europejska na posiedzeniu w Lizbonie poświęconemu zatrudnieniu, reformom gospodarczym i spójności społecznej, które odbyło się w marcu 2000 r., rozpoczęła nową fazę polityki europejskiej. Po wprowadzeniu jednolitego rynku i Europejskiej Unii Walutowej (EMU) Europa musi traktować jako priorytet cel, jakim jest pełne zatrudnienie, w oparciu o silniejszy i trwały wzrost gospodarczy, spójność społeczną, a także budowanie społeczeństwa opartego na wiedzy. Celem strategicznym na kolejną dekadę jest to, aby stać się najbardziej konkurencyjną, dynamiczną i opartą na wiedzy gospodarką światową, zdolną do stałego wzrostu gospodarczego, z większą liczbą lepszych miejsc pracy i większą spójnością społeczną. Strategia ta została nakreślona, aby umożliwić Unii tworzenie warunków do pełnego zatrudnienia oraz wzmocnić spójność do roku 2010. Rada uznała także, iż celem nadrzędnym tych działań powinno być podwyższenie ogólnej stopy zatrudnienia w UE do 70% oraz zwiększenie stopy zatrudnienia wśród kobiet do ponad 60% do roku 2010.²

Koordynacja polityk zatrudnienia na szczeblu UE

Koordynacja krajowych polityk zatrudnienia na szczeblu unijnym skupia się wokół kilku składowych:

- cele (Wytyczne w sprawie Zatrudnienia) – na wniosek Komisji Rada Europejska uzgadnia corocznie szereg wytycznych nakreślających wspólne priorytety dla polityk zatrudnienia państw członkowskich;
- wdrażanie (Narodowe Plany Działań) – każde państwo członkowskie sporządza Narodowy Plan Działań, w którym opisuje się praktyczne zastosowanie tych wytycznych w skali krajowej;

¹ Komisja Europejska, *European employment and social policy: a policy for people*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2000, s. 9–11.

² *Europejska Strategia Zatrudnienia*, <http://europa.eu.int>, 09.11.2004. *Labor, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process*, ed. B. Funck, L. Pizzati, Bank Światowy, Waszyngton, 2002, s. 315.

- monitorowanie (Wspólny Raport o Zatrudnieniu, z uwzględnieniem wskaźników oraz skuteczności działania) – Komisja przedstawia nowy wniosek dotyczący zmiany Wytycznych w sprawie Zatrudnienia na kolejny rok;
- zalecenia – na wniosek Komisji Rada może zdecydować o wydaniu zaleceń z uwzględnieniem specyfiki danego kraju.³

Każdego roku Rada Europejska uzgadnia szereg wytycznych nakreślających wspólne priorytety oraz indywidualne cele dla polityk zatrudnienia poszczególnych państw członkowskich. Do celów ogólnych należy tworzenie miejsc pracy, poprawa ich jakości, ułatwianie ludziom godzenia pracy zawodowej z życiem prywatnym, promowanie aktywnego starzenia się oraz zapewnianie jednakowych szans na legalne zatrudnienie wszystkim – niezależnie od rasy czy płci oraz stopnia niepełnosprawności w wypadku osób niepełnosprawnych.

Rząd każdego państwa UE opracowuje swój własny roczny plan działań opisujący praktyczne zastosowanie tych wytycznych. Postępy mierzy się na podstawie około 100 wskaźników, od podstawowych wielkości ekonomicznych (np. produkt narodowy brutto, wzrost i poziom bezrobocia) do możliwości korzystania z przerw w zatrudnieniu i opieki nad dziećmi.

Europejski Fundusz Społeczny

Środki na działania służące osiągnięciu tych celów pochodzą z Europejskiego Funduszu Społecznego, a wydatki w ramach tego funduszu w okresie 2000–2006 wynoszą 60 mld EUR. Z funduszu tego finansuje się programy służące rozwijaniu umiejętności zawodowych i społecznych. Osoby dysponujące umiejętnościami społecznymi mają większą wiarę w siebie i wykazują się większymi zdolnościami adaptacyjnymi, w efekcie czego łatwiej znajdują pracę lub podejmują samodzielną działalność gospodarczą. Szczególną uwagę zwraca się na finansowanie tych działań na obszarach UE, na których występuje wyjątkowo wysokie bezrobocie lub niska średnia dochodów. Kwotę 3 mld EUR zarezerwowano na program EQUAL, w ramach którego wypróbować się nowe sposoby rozwiązywania zagadnień dyskryminacji i nierówności.⁴

W strategii luksemburskiej głównym celem jest nie tyle osiągnięcie niskiego bezrobocia, ile uzyskanie wysokiego zatrudnienia. Zasadniczym celem stało się zwiększenie partycypacji siły roboczej, a uwaga skupia się przede wszystkim na zwiększaniu i doskonaleniu podaży siły roboczej. A zatem filar strategii dotyczący zatrudnialności zajął najważniejsze miejsce. Nacisk na zatrudnialność stanowi odzwierciedlenie przekonania o istotnym braku dopasowania kwalifikacji pracowników do wymagań rynku pracy oraz o tym, że problem ten będzie coraz bardziej dotkliwy ze względu na kombinację czynników, jakimi są proces rozwoju technologicznego i starzenia się siły roboczej. Odpowiedzią na to zagadnienie jest nacisk na inwestowanie w zasoby ludzkie oraz promowanie strategii uczenia się. Drugim kluczowym elementem

³ *Ibidem.*

⁴ *Activities of the European Union – Employment and Social Affairs, www.europa.eu.int, 28.11.2004.*

filaru zatrudnienia jest aktywizacja. Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu mają na celu raczej ponowne włączanie bezrobotnych do pracy niż finansowanie zasiłków. Zapobieganie to kolejne kluczowe pojęcie składające się na strategię luksemburską, w której wskazano na konieczność zapobiegania napływowi dużej liczby osób zasilających szeregi długotrwale bezrobotnych. Uwagę skupiono na strategiach zapobiegawczych mających na celu podjęcie działań w zakresie polityki, zanim osoby bezrobotne zaczną się zaliczać do kategorii osób pozostających bez pracy przez długi czas.

Do innych pojęć, które odegrały ważną rolę w strategii luksemburskiej, należy dynamizm, znajdujący swój wyraz w filarze dotyczącym przedsiębiorczości oraz skupiający się na MŚP i zatrudnieniu na własny rachunek. Potrzebę wypracowania rozwiązań, które łączą w sobie elastyczność pożądaną przez pracodawców z pewnością, że zmiany nie pozostawią jednostek bez jakiegokolwiek formy gwarancji socjalnej, postrzegana jest jako główna siła napędowa wyższego zatrudnienia. Wymiar społeczny staje się w dużej mierze kwestią zatrudnialności i wyższego poziomu zatrudnienia, a zatrudnienie za wynagrodzeniem jest postrzegane jako droga do integracji społecznej.

W procesie luksemburskim dążono od początku do tego, aby państwa członkowskie i instytucje unijne pracowały wspólnie. Powszechnie powiela się główne elementy tego, co stało się znane jako otwarta metoda koordynacji (OMC). W dziedzinie polityki rynku pracy za bardziej odpowiednie niż samo ustawodawstwo uznaje się wytyczne, Narodowe Plany Działań, monitorowanie oraz zalecenia.⁵

⁵ *Five years' experience of the Luxembourg employment strategy*, wyd. D. Foden, L. Magnusson, European Trade Union Institute, Bruksela, 2003, s. 1.

Panorama europejskich rynków pracy

Ocena sytuacji rynku pracy wymaga dokonania przeglądu najważniejszych danych dotyczących rynku pracy w krajach Unii Europejskiej. W tabeli 1 przedstawiono ujednoczoną stopę bezrobocia dla państw UE.

Stopa bezrobocia jest najważniejszym wskaźnikiem wykorzystywanym przy omawianiu problemów rynku pracy. Średni poziom bezrobocia w końcu 2003 r. wynosił w UE-15 7,8% w porównaniu z 10,7% w 1997 r. Spadek poziomu bezrobocia nastąpił we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Danii i Luksemburga. Pomimo postępów w ograniczaniu poziomu bezrobocia pozostaje ono wysokie w Hiszpanii, Niemczech, Francji, Grecji i Finlandii. Stopa bezrobocia łącznie w krajach przystępujących do Unii była znacząco wyższa niż w UE, a średnia dla EU-25 wyniosła 9,1%. Najtrudniejsza sytuacja na rynku pracy pośród nowych państw członkowskich była (i w dalszym ciągu utrzymuje się) w Polsce, gdzie poziom bezrobocia wynosił 20,0% w 2003 r.

W obrębie UE rozbieżności średniej wielkości bezrobocia w rozbiu na płcie są znaczne. Wyższa stopa bezrobocia pośród kobiet występuje we wszystkich państwach członkowskich poza Finlandią, Niemcami, Irlandią, Szwecją i Wielką Brytanią.

Bezrobocie wśród młodzieży w UE pozostaje na poziomie około dwukrotnie wyższym niż stopa bezrobocia ogółem i jest szczególnie wysokie w Polsce, Republice Słowackiej, Finlandii, Francji, Grecji, Włoszech i Hiszpanii.⁶

⁶ Komisja Europejska, *Zatrudnienie w Europie 2003, ostatnie tendencje i prognozy*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2003, s. 24–25.

Tabela 1. Ujednolicona stopa bezrobocia w krajach UE (osoby w wieku od 15 do 64 lat, procentowo)

	1990	1997	2003
EU-15	8,4	10,7	7,8
EU- 25 ^{a)}	–	–	9,1
Austria	–	5,2	4,7
Belgia	7,3	9,0	7,7
Cypr	–	–	4,4
Dania	8,5	5,4	5,5
Estonia	–	9,6	10,0
Finlandia	3,2	12,8	9,1
Francja	9,2	12,3	9,3
Grecja	7,2	9,8	9,1
Hiszpania	16,1	20,7	1,4
Holandia	7,7	5,6	3,6
Irlandia	13,3	10,5	4,5
Litwa	–	–	12,7
Luksemburg	1,6	2,5	3,7
Łotwa	–	–	10,5
Malta	–	–	7,8
Niemcy ^{b)}	4,9	9,9	9,4
Polska	6,3	11,5	20,0
Portugalia	4,9	7,2	6,8
Republika Czeska	–	–	7,8
Republika Słowacka	–	–	17,6
Słowenia	–	6,9	6,5
Szwecja	1,8	10,2	5,8
Węgry	–	8,7	5,9
Wielka Brytania	6,8	7,1	4,9
Włochy	11,5	11,8	8,7

^{a)} dane za czerwiec 2004 r.

^{b)} dane do 1990 r. tylko dla Niemiec Zachodnich

– brak danych

Źródło: *OECD Employment Outlook 2004*, Narodowy Bank Polski, urzędy (biura) statystyczne Estonii, Łotwy i Litwy, I. Kuhnert: *An Overview of the Economics of the New Members States*, Eurostat: www.europa.eu.int

Wielkości zawarte w tabeli 2 przedstawiają częstotliwość występowania długotrwałego bezrobocia w krajach UE. Zaznaczają się duże rozbieżności stóp długotrwałego bezrobocia między poszczególnymi krajami UE. Najwyższe wielkości (ponad 50% bezrobocia ogółem) odnotowano na Słowacji, we Włoszech, w Grecji, Polsce i Niemczech. Tylko w dwóch krajach – Szwecji i Danii – bezrobocie długotrwałe wynosi poniżej 20%. Bezrobocie długotrwałe można także obliczać jako procent siły roboczej. W tym wypadku dane wskazują, że długotrwałe bezrobocie dotyczyło około 3% siły roboczej UE w 2002 r. i 8,1% w krajach przystępujących do Unii, czyli trzykrotnie więcej niż w EU15.⁷ Tak wysokie stopy bezrobocia długotrwałego

⁷ *Ibidem.*

w krajach UE mogą świadczyć o silnym bezrobociu strukturalnym i poważnych problemach makroekonomicznych.

Tabela 2. Stopa bezrobocia długotrwałego w krajach UE (jako procent bezrobocia ogółem)

	2003
EU-15	43,4
EU-19 ^{a)}	45,3
Austria	24,5
Belgia	46,3
Dania	19,9
Finlandia	24,7
Francja	33,8
Grecja	56,5
Hiszpania	39,8
Holandia	29,2
Irlandia	35,4
Luksemburg	27,4
Niemcy	50,0
Polska	52,5
Portugalia	32,0
Republika Czeska	49,9
Republika Słowacka	61,1
Szwecja	17,8
Węgry	42,2
Wielka Brytania	23,0
Włochy	58,2

^{a)} tylko dla powyższych krajów, w odniesieniu do pozostałych krajów brak danych

Źródło: *OECD Employment Outlook 2004*, Eurostat: www.europa.eu.int

Według danych zawartych w tabeli 3 za rok 2003 stopa zatrudnienia w UE-15 wynosiła 64,8%. Wielkość ta zmieniła się znacząco od 1997 r., wzrastając o około 4,1 punktów procentowych, co wskazuje na poważny krok w kierunku osiągnięcia celu lizbońskiego. Jednakże nadal w większości krajów UE stopa zatrudnienia wynosi poniżej 70%, a tylko w czterech krajach kształtuje się na poziomie powyżej 70% populacji osób w wieku produkcyjnym. Są to: Wielka Brytania i Dania, gdzie wskaźnik ten jest bardzo stabilny co najmniej od 1990 r., Szwecja, gdzie wskaźnik spadł o około 9% w latach 1990 i 2003, oraz Holandia, gdzie od 1990 r. populacja zatrudnionych zwiększyła się o 12,5%. Znaczny wzrost zatrudnienia można także zaobserwować w Irlandii i Hiszpanii, odpowiednio do 65% i 60,7%. W Finlandii natomiast zatrudnienie spadło o około 7%, do 67,4% populacji tego kraju w 2003 r.

W statystykach międzynarodowych nie są dostępne dane dotyczące stopy zatrudnienia w 1990 r. w krajach będących obecnie nowymi członkami UE. W ośmiu z tych krajów, wyzwolonych z reżimu komunistycznego, przed 1990 r. formalnie każdy był objęty obowiązkiem zatrudnienia. Nie było to oczywiście „pełne zatrudnienie”, ale

„zatrudnienie w miejscu pracy”.⁸ Po 14 latach od rozpoczęcia transformacji gospodarczej stosunek zatrudnienia do populacji był najkorzystniejszy w Republice Czeskiej i wynosił 67,4%, a najmniej korzystnie spośród państw UE wielkość ta przedstawiała się w Polsce: 51,2%. Dla UE-25 jako całości średnia stopa zatrudnienia wynosiła 63,6% w 2003 r. i była o 1,2 punktów procentowych niższa niż w UE-15.

Tabela 3. Stopa zatrudnienia w krajach UE (liczba osób pracujących w stosunku do liczby osób w wieku od 15 do 64 lat, procentowo)

	1990	1997	2003	Zmiana 1997–2003	Wielkość poniżej celu na rok 2010
EU-15	61,4	60,7	64,8	4,1	5,2
EU-25	–	–	63,6	–	6,4
Austria	–	67,2	68,2	1,0	1,8
Belgia	54,4	57,0	59,3	2,3	10,7
Cypr	–	–	69,2	–	0,8
Dania	75,4	75,4	75,1	–0,3	–
Estonia	–	–	62,9	–	7,1
Finlandia	74,1	62,8	67,4	4,6	2,6
Francja	59,9	58,9	61,9	3,0	8,1
Grecja	54,8	54,8	58,0	3,2	12,0
Hiszpania ^{a)}	51,8	50,7	60,7	10,0	9,3
Holandia	61,1	67,5	73,6	6,1	–
Irlandia	52,1	56,3	65,0	8,7	5,0
Litwa	–	–	61,1	–	8,9
Luksemburg	59,2	59,9	63,6	3,7	6,4
Łotwa	–	–	61,8	–	8,2
Malta	–	–	54,5	–	15,5
Niemcy ^{a)}	64,1	63,8	64,6	0,8	5,4
Polska	–	58,8	51,2	–7,6	18,8
Portugalia	67,4	64,7	67,1	2,4	2,9
Republika Czeska	–	–	64,7	–	5,3
Republika Słowacka	–	61,1	57,7	–3,4	12,3
Słowenia	–	62,6	62,6	0	7,4
Szwecja	83,1	70,7	74,3	3,6	–
Węgry	–	52,7	57,0	4,3	13,0
Wielka Brytania	72,5	70,8	72,9	2,1	–
Włochy	52,6	51,6	56,2	4,6	13,8

^{a)} dane do 1990 r. tylko dla Niemiec Zachodnich

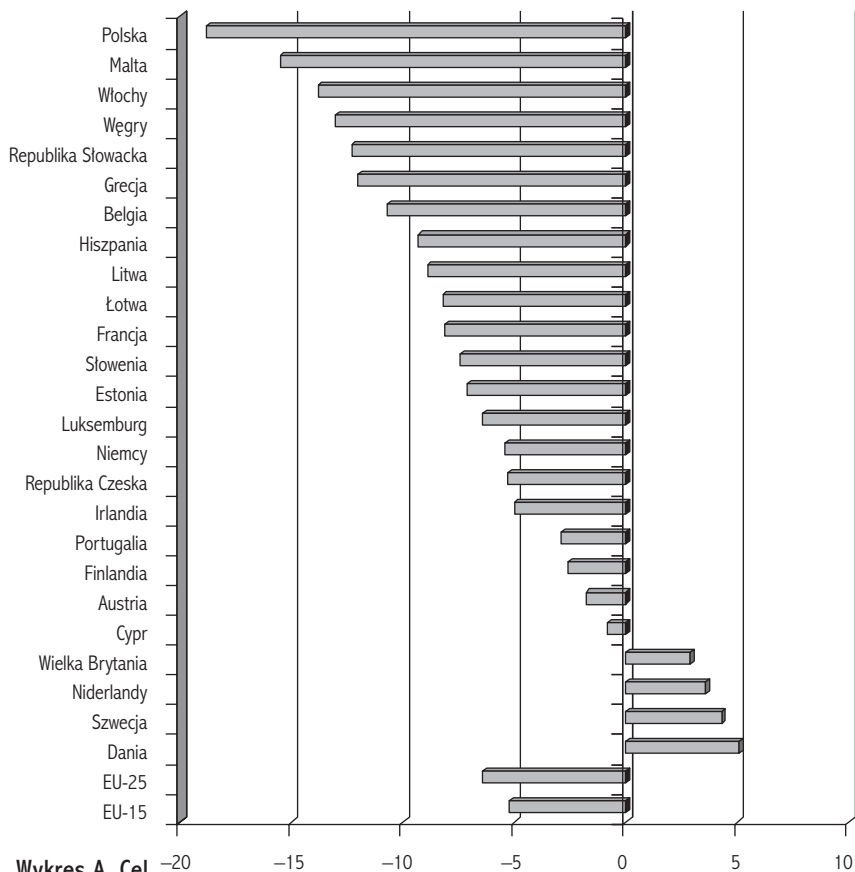
^{b)} dotyczy osób w wieku od 16 do 64 lat

– brak danych

Źródło: *OECD Employment Outlook 2004*, Eurostat: www.europa.eu.int

⁸ J. Kornai, *Economics of Shortage*, North-Holland Publishing Co., Amsterdam–New York–Oxford, 1980.

Wykres A wskazuje nakreślony w Lizbonie cel w zakresie stopy zatrudnienia dla każdego kraju UE na koniec 2003 r. Kraje, w których wskaźnik ten ma wartość ujemną, w zakresie stopy zatrudnienia w dalszym ciągu pozostają poniżej celu lizbońskiego. Oznacza to, że kraje te nie osiągnęły jeszcze stopy zatrudnienia na poziomie 70%.



Wykres A. Cel lizboński w zakresie zatrudnienia w krajach UE w 2003 r.

Źródło: *OECD mploymnt Outlook 2004*, Eurostat: www.europa.eu.int

Badanie ewolucji tworzenia miejsc pracy między 1997 r. (rokiem wprowadzenia Europejskiej Strategii Zatrudnienia) a rokiem 2002, w odniesieniu do osób w wieku od 15 do 64 lat (tabela 4) wskazuje, że w UE jako całości zatrudnienie wzrosło o 7,6%. Jednakże rozbieżności w zakresie wzrostu zatrudnienia w okresie 1997–2002 w obrębie Unii są znaczące. W dwóch krajach nastąpił niewiarygodny wzrost liczby

miejsc pracy. Była to Irlandia i Hiszpania, gdzie liczba osób pracujących zwiększyła się odpowiednio o 25,9% i 22,7%. W krajach tych wzrost był zdecydowanie wyższy w okresie 1990–2002: odpowiednio 56,6% i 30%. Kraje, w których proces tworzenia miejsc pracy raczej się nie powiódł w latach 1997–2002, to Dania, Grecja i Niemcy.

Tabela 4. Przyrost nowych miejsc pracy w krajach UE w latach 1990–2002 (osoby w wieku od 15 do 64 lat, zatrudnienie w pełnym i niepełnym wymiarze godzin, procentowo)

	1990–2002	1997–2002
EU-15	7,0	7,6
Austria	4,6 ^{a)}	4,9
Belgia	11,9	6,3
Dania	4,0	1,9
Finlandia	-5,1	9,0
Francja	9,4	8,5
Grecja	6,8	2,1
Hiszpania	30,0	22,7
Holandia	29,7	11,6
Irlandia	56,6	25,9
Luksemburg	19,8	11,9
Niemcy	-2,2 ^{b)}	2,4
Portugalia	10,2	6,1
Szwecja	-3,4	8,2
Wielka Brytania	6,5	5,9
Włochy	1,2	8,3

^{a)} za okres 1994–2002

^{b)} za okres 1991–2002

Źródło: Komisja Europejska, *Zatrudnienie w Europie 2003, ostatnie tendencje i prognozy*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2003.

Obraz tworzenia miejsc pracy netto między dwoma latami referencyjnymi 1997 i 2002, w kategoriach zatrudnienia stałego i na czas określony, wskazuje, że stałych miejsc pracy powstało prawie czterokrotnie więcej niż w wypadku zatrudnienia na czas określony, a w obu formach zatrudnienia więcej miejsc pracy utworzono dla kobiet niż dla mężczyzn. Wzrost stałego zatrudnienia wynikał w dużej mierze ze znacznych wzrostów tej formy pracy we Francji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii, w których to krajach utworzono łącznie około 6 mln nowych miejsc pracy tego rodzaju.⁹

⁹ Komisja Europejska, *Zatrudnienie w Europie 2003*, s. 34.

Skuteczna polityka zatrudnienia: studia przypadku Irlandii i Hiszpanii

W ciągu minionych 10 lat Irlandii i Hiszpanii udało się dokonać znaczącej poprawy sytuacji w zakresie zatrudnienia. Analiza źródeł ich sukcesu może stanowić inspirację dla innych krajów europejskich, a szczególnie dla Polski.

Irlandia

W ostatnich latach nastąpił ogromny wzrost zatrudnienia wynikający z bezprecedensowego wzrostu gospodarczego i rozwoju w latach 90. XX w. Zatrudnienie ogółem w Irlandii zwiększyło się o znaczącą liczbę 534 000 osób (46%) w ciągu ośmiu lat, czyli w okresie od 1993 do 2001 r. W ostatnich latach tempo wzrostu spadło nieco, z 7% w latach 1997–1998 do około 4% w latach 2000–2001. Szybki wzrost gospodarczy i wzrost liczby miejsc pracy po 1993 r. doprowadził do stałego spadku bezrobocia z 220 000 w 1993 r. do 65 000 osób w roku 2001. Stopa bezrobocia spadła z 15,7% siły roboczej w 1993 r. do 3,7% w drugim kwartale 2001 r., a następnie, w 2003 r., podniosła się do 4,5%.

Szczególnie wyraźny był spadek poziomu bezrobocia długotrwałego: z 128 000 w 1994 r. do 20 500 osób w drugim kwartale 2001 r. Stopa bezrobocia długotrwałego obniżyła się z 9% siły roboczej w 1993 r. do 1,2% w roku 2001. A zatem w okresie między 1993 a 2000 r. bezrobocie ogółem spadło o 70%, bezrobocie długotrwałe o 84%, a bezrobocie krótkotrwałe o 47%. Dane te wskazują, że spadek bezrobocia długotrwałego następujący od 1995 r. wynikał zarówno ze zmniejszenia napływu osób długotrwałe bezrobotnych, jak i ze wzrostu tempa ich odchodzenia z tej grupy.¹⁰

Podstawy wzrostu w Irlandii mają swoje początki w wydarzeniach z lat 50., 60. i 70. XX w. Następował wtedy stopniowy proces, który umożliwił dokonanie restrukturyzacji zatrudnienia. Konkurencja wynikająca z liberalizacji handlu wywołała pożądane zmiany. Zmiany strukturalne pozwoliły na osiągnięcie trwałego wzrostu gospodarczego jednakże kosztem spowolnienia tempa przyrostu miejsc pracy i wysokiego poziomu bezrobocia strukturalnego.

Na podstawy wzrostu składało się kilka elementów. Po pierwsze, w Irlandii występowały nadwyżki siły roboczej przez cały okres dochodzenia przez ten kraj do unijnego poziomu stopy życiowej, a bezpłatny dostęp do nauki w szkołach średnich uznano w tym kraju za inwestycję w kapitał ludzki. Po drugie, przyjęto zasadę równouprawnienia dla mężczyzn i kobiet w zakresie poziomu wynagrodzeń, szans

¹⁰ *Impact Evaluation of the European Employment Strategy in Ireland*, 2002, www.knoweurope.com, 12.07.2004.

pozyskania pracy oraz uprawnień do ubezpieczenia od bezrobocia. Należało podjąć działania mające na celu zachęcanie kobiet do włączania się do pracy. Po trzecie, zmniejszono skalę działalności rolnej oraz przeprowadzono reformę rolnictwa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Ponadto inwestycje kapitałowe, szczególnie w energetyce, spowodowały przyspieszenie wzrostu gospodarczego. Wreszcie, pod koniec lat 50. w Irlandii realizowano niezwykle politykę przemysłową, w ramach której Industrial Development Authority (IDA) wyszła z ideą zachęcania wielonarodowych firm do zakładania swoich placówek w tym kraju.

Pośród aspektów negatywnych, należy wymienić stosowanie przez Irlandię w okresie od 1966 do 1979 r. ekspansywnej polityki fiskalnej, szczególnie w związku z gwałtownym wzrostem cen. Następował wzrost wydatków, opodatkowania, deficytu budżetowego oraz długu publicznego w stosunku do PKB. Innym niekorzystnym czynnikiem było występowanie nieelastycznego rynku pracy. Płace realne były zbyt wysokie, a związki zawodowe miały zbyt wiele uprawnień.

Do 1987 r. rynek produktowy nie mógł tworzyć miejsc pracy ze względu na nieelastyczną siłę roboczą i bardzo złe zarządzanie makroekonomiczne. Po 1987 r. wprowadzono radykalne działania na rzecz stabilizacji budżetowej oraz reformy na rynku pracy, dzięki którym rynek ten stał się bardziej elastyczny. Najważniejsze jednak były zmiany strukturalne w zatrudnieniu. Zostało ograniczone zatrudnienie w sektorze rolnictwa przy jednoczesnym wzroście sektora usług, szczególnie usług finansowych. Obserwowano przy tym dosyć znaczną ekspansję produkcji przemysłowej. Następował bardzo powolny eksport. Pomimo umowy w sprawie wolnego handlu z Wielką Brytanią z 1966 r., przystąpienia do EWG w 1973 r. oraz przystąpienia do Mechanizmu Kursów Walutowych (ERM) w 1979 r., czyli wyraźnych przemian instytucjonalnych, zmiany w strukturze produkcji, jakkolwiek trwałe, następowały bardzo powoli i dopiero w 1998 r. osiągnięto 80% wskaźnik eksportu w stosunku do wartości produkcji całkowitej.¹¹

Następowały istotne zmiany charakteru miejsc pracy, zarówno międzysektorowe, jak i w obrębie poszczególnych branż. Nowe miejsca pracy wymagały młodych, wykształconych i wykwalifikowanych pracowników obu płci, natomiast zatrudnienie traciło głównie pracownicy starsi o kwalifikacjach nie przystających do aktualnych wymagań rynku.

W podsumowaniu można wskazać najważniejsze czynniki, które przesądziły o sukcesie polityki zatrudnienia w Irlandii, do których należą m. in.:

- polityka makroekonomiczna zorientowana na stabilizację, wraz z zaostrzoną polityką budżetową, konsolidacją podatkową i ograniczaniem wzrostu płac;
- znaczący napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich (głównie z USA);
- reformy rynku pracy – wzrost znaczenia wydatków na działania pro-aktywne (do 30–40% łącznych wydatków na programy rynku pracy);
- inwestowanie w edukację;

¹¹ P. P. Walsh – Trinity College Dublin, wystąpienie na konferencji *Kierunki polityki gospodarczej. Analiza doświadczeń państw OECD i krajów rozwijających się*, NBP, Warszawa 2002, www.nbp.pl, 15.09.2004.

- otwarcie rynku pracy w kierunku większego w nim udziału kobiet;
- elastyczny rynek pracy;
- strukturalna reforma zatrudnienia;
- efektywne wykorzystanie funduszy strukturalnych UE.

Fakt, że Irlandia jest krajem niewielkim, stanowi dodatkowy czynnik jej sukcesu. Dla tego typu krajów ogromne znaczenie ma otwarcie gospodarcze. Zarówno uzależnienie od importu, jak i konieczność dokonywania eksportu wymagają, aby gospodarki małych krajów europejskich były bardziej otwarte i wyspecjalizowane niż gospodarki krajów dużych. Pośród innych elementów należy wskazać na to, że w niewielkim społeczeństwie łatwiej jest zbudować partnerstwo społeczne, a siła robocza może być bardziej jednorodna.¹²

Hiszpania

W 1997 r. w Hiszpanii odnotowano trwały wzrost PKB, wynoszący około 3,9% rocznie, podyktowany głównie silnym wzrostem popytu wewnętrznego. Jednakże pod koniec 2001 r., wraz z gospodarczym załamaniem w skali ogólnoświatowej, gospodarka hiszpańska utraciła dynamikę. Dostosowywanie się Hiszpanii do gospodarki europejskiej dało pozytywne rezultaty. W odniesieniu do rynku pracy poziom zatrudnienia zmienił się na korzyść przy spadku stopy bezrobocia o ponad 7 punktów procentowych, z 20,8% w 1997 r. do 13,2% w 2001 r. Procent długotrwale bezrobotnych obniżył się z 55% do 43,7% w stosunku do wszystkich bezrobotnych. W tym okresie na hiszpańskim rynku pracy poziom aktywności zawodowej wzrósł o 1,5 punktu a stopa zatrudnienia zwiększyła się o 5 punktów (5,3 dla kobiet), przy średniej stopie tworzenia miejsc pracy na poziomie 4,3%. Liczba utworzonych miejsc pracy netto wyniosła 1,9 mln (wzrost o 14,8%), z czego 12% stanowiły stanowiska pracy zajmowane przez ludzi młodych a 53% przez kobiety.¹³

Poziom bezrobocia w Hiszpanii wzrastał dramatycznie od połowy lat 70. XX w. i w połowie lat 90. osiągnął 24%. Główną przyczyną masowego bezrobocia w Hiszpanii była przestarzała struktura rynku produktowego i ram instytucjonalnych rynku pracy z przestarzalami przepisami prawa pracy. Na początku lat 70. rynki produktowe w Hiszpanii charakteryzowały się występowaniem w licznych dziedzinach quasi-monopoli. Wielu producentów było chronionych przez wysokie bariery importowe czy dopłaty do eksportu. Niektóre ustawy i uregulowania dotyczące rynku pracy zostały przyjęte w latach 40. i 50., a wynikały z filozofii korporatyzmu, która dominowała wówczas w Hiszpanii. Swoboda zrzeszania się była bardzo ograniczona, zarówno na poziomie przedsiębiorstw, jak i w skali ogólnokrajowej. Jednocześnie rząd czynił ustępstwa na rzecz pracowników w formie wysokiej ochrony zatrudnienia. Model ten utrzymywał się do początku lat 70.

¹² *Successful employment and labour market policies in Europe and Asia and the Pacific*, ed. C. Harasty, Employment Strategy Department, Employment Strategy Papers, MOP, Genewa, 2004/4, s. 1–8.

¹³ *Assesment of the European Employment Strategy*, Spain, 2002, www.knoweurope.com, 12.07.2004.

Wraz ze zmianami o charakterze politycznym przyznano prawo do wolności zrzeszania się i prawa dla związków zawodowych, ale nie nastąpiła reforma przepisów prawa pracy. Ochrona zatrudnienia była jedną z najsilniejszych w krajach OECD. Bardzo trudno było zwolnić pracownika zatrudnionego na stałe. Place były nieelastyczne, ustalane według bardzo złożonego systemu kształtowanego zgodnie z rozporządzeniami dotyczącymi pracy. Trudno było różnicować płace zarówno między zawodami, jaki i sektorami. Istotną przyczyną bezrobocia w Hiszpanii był niski poziom wykształcenia w owym czasie. W 1977 r., 80% siły roboczej miało wykształcenie na poziomie szkoły średniej lub niższe.

Hiszpańską strategię zatrudnienia zaczęto wprowadzać na początku lat 80. XX w. Pierwszym jej elementem było nakreślenie ram makroekonomicznych. W dążeniu do akcesji do UE (wówczas EWG), w 1986 r. rząd podjął poważny program liberalizacji handlu: bardzo znacząco zmniejszono bariery importowe, zniesiono dotacje do eksportu i przeszkody dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz generalnie zliberalizowano rynki produktowe. Efekty dały reformy podatków i zasiłków dla bezrobotnych. Obniżenie krańcowych stawek podatku od dochodów osobistych było szczególnie korzystne z punktu widzenia zatrudnienia kobiet, a ewolucja polityki opodatkowania pracy przyczyniła się do tworzenia miejsc pracy. Jednocześnie obniżenie stawek podatku od dochodów osobistych i składek na ubezpieczenie społeczne wpłacanych przez pracodawców wywarło skutek w zakresie legalizacji dotychczasowego zatrudnienia w szarej strefie.¹⁴ Podniesienie poziomu wykształcenia było kolejnym elementem strategii. Liczba pracowników o wykształceniu niższym niż pomaturalne zmniejszyła się do 60%. Podjęto także działania w zakresie rynku pracy. Kraj poddano szeregowi reform polityki rynku pracy, które zwiększyły elastyczność tego rynku. Pierwszą poważną reformą była liberalizacja stałych umów o zatrudnienie. Dzięki reformie możliwe stało się zatrudnienie pracownika na czas określony i przedłużanie umowy na kolejne okresy sześciu miesięcy maksymalnie przez trzy lata. Rezultaty były spektakularne: umowy na czas określony stanowią o całości wzrostu zatrudnienia w okresie między połową lat 80. a połową lat 90. W całej UE najwyższy wskaźnik zatrudnienia tymczasowego notuje się w Hiszpanii. Drugi kierunek działania był związany z ustawodawstwem dotyczącym ochrony zatrudnienia. Od 1994 r. koszt zwolnienia zmniejszono z równowartości 45 dni do równowartości 33 dni, a wysokość maksymalnej odprawy zmniejszono prawie o połowę (z 42 do 24 miesięcy). Inne elementy reformy to obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne, wyeliminowanie przeszkód dla zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin oraz pewne ograniczenie wzrostu płac na podstawie krajowych porozumień płacowych.¹⁵ Ważną rolę odegrała wreszcie aktywna polityka rynku pracy. Od czasu zainicjowania ESZ w 1997 r. Hiszpania znacząco zwiększyła swoje wydatki na aktywną politykę rynku pracy, co spowodowało skuteczne ożywienie programów obejmujących aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Łączne wydatki

¹⁴ *Successful employment*, s. 8–9.

¹⁵ R. Torres, *The fight against unemployment in Spain: lessons from recent experience and remaining challenges*, wystąpienie na konferencji: *Kierunki polityki gospodarczej. Analiza doświadczeń państw OECD i krajów rozwijających się*, NBP, Warszawa 2002, www.nbp.pl 15.09.2004.

na politykę rynku pracy zwiększyły się 1,5 razy w okresie między 1997 a 2001 r.; w roku 2000 wynosiły one 2,1% PKB, przy czym ponad 42% tej wielkości przeznaczono na działania pro-aktywne (w porównaniu z 13% w 1993 r.). Do sukcesu Hiszpanii przyczyniło się także wprowadzenie od 1998 r. narodowego planu działań, koncentrującego się na promowaniu zatrudnialności oraz stabilnego zatrudnienia i ułatwianiu tworzenia przedsiębiorstw.¹⁶

Niektóre programy szkoleniowe dla młodzieży realizowane w Hiszpanii okazały się dosyć udane. Generalnie, w polityce zatrudnienia przewidziano odchodzenie od elementów pasywnych na rzecz aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu.

W Hiszpanii potrzebne są dalsze reformy rynku pracy. Do najważniejszych należą:

- zwiększenie elastyczności płac przez poszerzenie zakresu klauzul przewidujących możliwość wycofania się firm z umów zbiorowych;
- dalsza reforma publicznych służb zatrudnienia w celu zwiększenia ich zdolności do aktywizacji bezrobotnych;
- zmniejszanie przechodzenia na wcześniejsze emerytury jako mechanizmu zmniejszania bezrobocia;
- redukcja braków mieszkaniowych jako przeszkody dla mobilności geograficznej.

¹⁶ *Successful employment*, s. 8–9.

Jak zwiększyć zatrudnienie i produktywność pracy w Polsce?

Przemiany polityczne i gospodarcze w Polsce rozpoczęły się w 1989 r., a nowa oparta na zasadach rynkowych gospodarka ujawniła problemy na rynku pracy, zwłaszcza wysokie bezrobocie. Pojawienie się pierwszej gwałtownej fali wzrostu bezrobocia (prawie 3 mln bezrobotnych na koniec 1993 r.) ukazało potrzebę podjęcia wielu inicjatyw politycznych. W celu uregulowania kwestii bezrobocia wraz z szerszymi ramami polityki gospodarczej zdefiniowano obowiązki państwa wobec bezrobotnych oraz w zakresie ich uprawnień do świadczeń. Ze składek pracodawców oraz z dotacji z budżetu państwa został utworzony Fundusz Pracy. Jego celem było finansowanie zasiłków dla bezrobotnych i polityki aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu.

Związki zawodowe, pracodawcy i samorządy lokalne zyskały status nowych uczestników i partnerów na polskim rynku pracy. Współpraca między nimi zyskała na znaczeniu. Kształtował się nowy sposób myślenia z uwzględnieniem potrzeby współodpowiedzialności poszczególnych partnerów.

Oceniając polskie osiągnięcia w dziedzinie polityki rynku pracy, należy wziąć pod uwagę trzy ważne, charakteryzujące je etapy. Faza pierwsza, trwająca od początku transformacji do końca 1992 r., była okresem identyfikacji problemów związanych z rosnącym bezrobociem, budowania podstaw zarządzania rynkiem pracy i poszukiwania partnerów do wdrażania strategii zapobiegania bezrobociu.

Etap drugi (lata 1993–1998) to czas rozwoju usług w zakresie zatrudnienia, budowania pierwszego zbioru złożonych programów zapobiegania bezrobociu oraz rosnących wydatków na aktywną politykę rynku pracy. Ponadto, coraz wyższe aspiracje edukacyjne młodszych pokoleń skłoniły kształtujących politykę do przyspieszenia wejścia na rynek około 600 000 osób w ramach aktywnej polityki zatrudnienia. Był to także okres szybkiego wzrostu gospodarczego (wzrost PKB na poziomie około 4–5% rocznie w ciągu 4–5 lat) osiągniętego dzięki działalności gospodarczej małych i średnich przedsiębiorstw. To z kolei spowodowało wysoką absorpcję siły roboczej oraz zmniejszenie bezrobocia do około 10% (była to wówczas średnia dla UE). Co więcej, restrukturyzacja gospodarcza była także, i jest nadal, jednym z najważniejszych zagadnień. Poziom wydatków na aktywną politykę rynku pracy był relatywnie wysoki, podnosząc się z 11% łącznych wydatków z Funduszu Pracy w 1993 r. do prawie 24% w 1998 r.

Trzeci okres rozpoczął się w 1999 r. i trwa do chwili obecnej. Charakteryzuje się on niższym wzrostem gospodarczym, przy spadku PKB do 1% w 2001 r., większą liczbą osób wchodzących na rynek pracy (a zatem wyższymi wydatkami z Funduszu Pracy na pomoc absolwentom w znajdowaniu zatrudnienia). Nastąpił także drastycz-

ny spadek wysokości środków z Funduszu Pracy przeznaczanych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, szczególnie w latach 2001 i 2002 (odpowiednio do 7% i 5,4%), słaby wzrost małych i średnich przedsiębiorstw, trwa załamanie służb zatrudnienia z powodu nieodpowiedniego rozłożenia w czasie i źle przygotowanej koncepcji zintegrowanych rozwiązań w zakresie decentralizacji polityki rynku pracy. Jednakże nowe obiecujące programy rynku pracy, takie jak Sektorowy Program Operacyjny – Rozwój Zasobów Ludzkich, który ma być finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2004–2006, powinny przynieść Polsce korzyści wynikające z jej przystąpienia do Unii Europejskiej.¹⁷

Rekomendacje dla polityki rynku pracy

Zachodzi istotne pytanie dla kształtujących politykę rynku pracy – w jaki sposób i w którym kierunku prowadzić aktualną politykę gospodarczą, politykę zatrudnienia oraz politykę społeczną, aby lepiej stymulować wzrost zatrudnienia i zmniejszać utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia. Pewne idee dotyczące możliwej zmiany kierunku polityki można czerpać z działań innych krajów europejskich, które osiągnęły sukces w dziedzinie rynku pracy, jak również z zaleceń Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Po pierwsze, bardzo istotne znaczenie ma umieszczenie celów związanych z zatrudnieniem w centrum polityki gospodarczej i społecznej oraz uczynienie z pełnego, produktywnego zatrudnienia celu nadrzędnego narodowej strategii makroekonomicznej sprzyjającym tworzeniu nowych miejsc pracy oraz podwyższaniu wynagrodzeń i dochodów – ale nie jest to warunek wystarczający. Europa zna zjawisko zwane wzrostem bezzatrudnieniowym. W Polsce w latach 90. XX w. poziom zatrudnienia wzrastał tylko w tych latach, w których wzrost gospodarczy osiągał poziom 6–7%.¹⁸ Polityka makroekonomiczna powinna zatem promować wzrost gospodarczy, który generuje dostatecznie dużo miejsc pracy dla wszystkich tych, którzy chcą pracować. Dalszy płynący z tego wniosek jest taki, że w celu zwiększenia efektywnego popytu na pracę konieczne jest przywrócenie równowagi między polityką pieniężną a budżetową (ta pierwsza jest doskonała od co najmniej 1998 r.). Jeżeli tak, to konieczne jest przyspieszenie prywatyzacji i naprawa finansów publicznych.

Ponieważ główną siłą napędową wzrostu gospodarczego są inwestycje, rząd musi wspomagać budowanie przychylnego otoczenia dla inwestycji prywatnych, zapewniając przejrzystość i dostateczną stabilność przepisów prawnych i instytucji rynkowych oraz należytą ochronę praw. Jednocześnie rząd powinien inwestować bezpośrednio w infrastrukturę społeczną i techniczną, która najlepiej promuje wzrost produktywności, sprzyja rentowności inwestycji prywatnych, przyciągając nowych inwestorów, zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Nowe miejsca pracy są obecnie tworzone głównie dzięki bezpośrednim inwestycjom zagranicznym, w wyniku prywaty-

¹⁷ M. Boni: *Polska: Opportunities, Mistakes and Challenges of Decentralisation, in: Managing Decentralisation. A New Role for Labour Market Policy*, OECD, Paryż 2003, s. 117–122.

¹⁸ Obliczenia autorki na podstawie danych GUS.

zacji istniejących przedsiębiorstw albo zakładania nowych firm (przedsiębiorstw niezależnych lub filii spółek zagranicznych).

Drugim ważnym sposobem tworzenia nowych miejsc pracy jest drobna przedsiębiorczość. Wiele małych firm i osób prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek tkwi jednak w działalności o niskiej produktywności, ponieważ brak umiejętności i kapitału uniemożliwia im rozwój oraz korzystanie z nowych technologii. Mali przedsiębiorcy odczuwają także niewspółmierne bardziej niż firmy dużą dotkliwość biurokratyzowanych przepisów i wysokich podatków. Kwestię przezwycięzania tych przeszkód należy podejmować w nowych działaniach promujących rozwój małej przedsiębiorczości. Obniżenie kosztów pracy byłoby najlepszym sposobem poprawy warunków na rynku pracy. Dobrym rozwiązaniem byłoby zmniejszenie klina podatkowego przez obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne.¹⁹ Poza tworzeniem sprzyjających warunków w otoczeniu biznesu rząd musi uprościć przepisy administracyjne oraz opodatkowanie dla małych firm.²⁰ Musi ułatwiać małym przedsiębiorcom dostęp do kapitału, korzystanie przez nich z nowych technologii oraz wspierać doskonalenie umiejętności menedżerskich i technicznych przedsiębiorców i pracowników.

Formułowania i wdrażania polityki gospodarczej w dziedzinie zatrudnienia i polityki społecznej nie można pozostawić jedynie rządowi. Sukces wymaga ścisłej współpracy wszystkich zainteresowanych stron, w tym partnerów społecznych, w celu pogodzenia różnych interesów i sprawiedliwego dzielenia się korzyściami. Zmiany technologiczne oraz innowacje w zakresie produktów wymagają szybkiego dostosowywania się do nich przez producentów w celu utrzymania lub powiększenia udziału w rynku w obliczu silnej i w coraz większym stopniu globalnej konkurencji. Dotyczy to zarówno majątku trwałego, jak i kapitału ludzkiego – to jest wielkości siły roboczej, jej umiejętności, produktywności i kosztów. Pracodawcy wymagają większej elastyczności pracy, mobilności i produktywności. Kluczowe zadanie rządu w tym zakresie polega na wprowadzeniu reform w oświacie i szkoleniu tak młodzieży, jak i osób dorosłych, które to reformy pozwolą zaspokoić popyt na siłę roboczą oraz umożliwią pracownikom utrzymanie i zwiększenie zatrudnialności poprzez kształcenie ustawiczne. Przedsiębiorstwa należy zachęcać do inwestowania w edukację i szkolenie swoich kadr.

Osobom, które straciły zatrudnienie, potrzebny jest dostęp do nowych miejsc pracy, a w razie potrzeby pomoc ze strony organów publicznych. W procesie tym, publiczne służby zatrudnienia są instytucją, która wymaga dalszego wzmocnienia. Jej właściwą funkcją jest prawidłowe analizowanie potrzeb rynku pracy oraz pomaganie osobom bezrobotnym w jak najszybszym powrocie do pracy, w ramach pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, szkolenia zgodnego z potrzebami rynku oraz in-

¹⁹ Klin podatkowy to różnica między tym, co pracodawcy płacą w postaci wynagrodzenia i składek na ubezpieczenie społeczne, a tym, co otrzymują pracownicy po odliczeniu podatku i składek na ubezpieczenie społeczne. Duży klin podatkowy, mierzony jako procent łącznych kosztów dla pracodawcy, może stanowić poważną przeszkodę w tworzeniu miejsc pracy i w skłonności do podejmowania pracy.

²⁰ Rządy dokonały pewnych postępów w zakresie reformowania finansów publicznych przez obniżenie stawki podatku dochodowego od przedsiębiorstw (CIT) do 19% w 2004 r.

nych aktywnych programów rynku pracy. Szczególną uwagę należy poświęcić mniej konkurencyjnym grupom społecznym w celu eliminowania dyskryminacji oraz pomagania im w pokonywaniu ograniczeń i podejmowaniu zatrudnienia. Skuteczne zasilki w okresie bezrobocia chronią tych, którzy stracili pracę, i ich rodziny przed ubóstwem. Powinny one jednocześnie aktywizować te osoby w poszukiwaniu zatrudnienia, zachęcać do udziału w programach rynku pracy (w razie potrzeby) oraz do jak najwcześniejszego podejmowania pracy, przyczyniając się tym samym do mobilności siły roboczej. Krajowe systemy ubezpieczeń społecznych muszą być pomyślane w ten sposób, aby promować zatrudnienie tych, którzy mogą pracować, zapewniając jednocześnie przyzwoite zasilki tym, którzy nie mogą podjąć stałego (czy tymczasowego) zatrudnienia. Oczywiście jest także, iż długofalowy postęp będzie możliwy, jeżeli działania te będą miały charakter trwały.²¹

Ponieważ Polska jest nowym państwem członkowskim Unii Europejskiej, uwzględnienie zaleceń Europejskiej Strategii Zatrudnienia ma zasadnicze znaczenie. Z chwilą przystąpienia do UE nowe państwa członkowskie biorą udział w procesie koordynacji polityki zatrudnienia. Oznaczało to w praktyce przedstawienie przez Polskę Narodowego Planu Działań w drugiej połowie 2004 r. Najważniejsze zadania wskazane w nowych Wytycznych w sprawie Zatrudnienia w 2003 r., które powinny zostać uwzględnione w nowej polskiej polityce zatrudnienia, są następujące:

- zapobieganie długotrwałemu bezrobociu oraz pomaganie osobom bezrobotnym i nieaktywnym w znalezieniu pracy. Państwa członkowskie muszą zadbać o to, aby bezrobotni otrzymywali potrzebną im pomoc oraz zdobywali umiejętności niezbędne do znalezienia sobie pracy;
- tworzenie większej liczby miejsc pracy i sprzyjanie przedsiębiorczości. Tworzenie miejsc pracy zależy od rozpoczynania działalności przez nowe firmy i rozwoju firm już działających, szczególnie MŚP. Władze powinny zatem tworzyć sprzyjające warunki dla przedsiębiorczości;
- podejmowanie zagadnienia zmian oraz promowania zdolności adaptacyjnych i mobilności. Występowanie braków i „wąskich gardeł” w zakresie siły roboczej może wynikać ze sztywności rynku pracy, którą można pokonać przez mobilność zawodową i geograficzną;
- promowanie rozwoju kapitału ludzkiego i kształcenia ustawicznego. Zależy o potrzebie realizacji kompleksowych strategii dających każdemu szansę na systematyczną aktualizację umiejętności. W Wytycznych wzywa się państwa członkowskie do oferowania właściwych zachęt dla pracodawców i osób indywidualnych, a także dokonywania zmian kierunku wydatkowania środków publicznych w stronę bardziej efektywnych inwestycji w zasoby ludzkie. Wytyczne nakreślają odnośne cele w zakresie podnoszenia jakości systemu edukacji oraz udziału pracowników w kształceniu ustawicznym;

²¹ A. Nesporova, *Why unemployment remains so high in Central and Eastern Europe*, Employment Paper 43, MOP, Genewa 2002, 36–37.

- zapewnienie odpowiedniej podaży siły roboczej oraz promowanie aktywności pracowników w starszym wieku. W obliczu wyzwań demograficznych w Europie szczególnie niepokoi niska stopa zatrudnienia starszych pracowników (w wieku 55 lat i więcej) kształtująca się na poziomie zaledwie 40% w 2003 r. (EU-15). Ważne jest zatem, aby istniały odpowiednie warunki zachęcające starszych pracowników do dłuższego pozostawania w szeregach siły roboczej;
- „uczynienie pracy opłacalną” – w dążeniu do uczynienia pracy atrakcyjną i sprzyjania tworzeniu miejsc pracy oraz spójności społecznej w Wytocznych wskazuje się na programy dotyczące zagadnień podatkowych, ubezpieczeń społecznych i zasiłków. Ludzie nie powinni tkwić w bezrobociu, braku aktywności lub ubóstwie, dlatego że podjęcie pracy się nie opłaca, a pracodawców nie należy hamować obciążeniami fiskalnymi i socjalnymi przy zatrudnianiu pracowników i podejmowaniu decyzji inwestycyjnych;
- zmniejszanie regionalnych różnicowań w poziomie zatrudnienia i bezrobocia. Różnice w zakresie zatrudnienia między regionami w Unii Europejskiej są w dalszym ciągu duże, a po jej rozszerzeniu jeszcze się zwiększyły. Zagadnienie to należy podejmować, przyjmując szerokie podejście do wspierania spójności gospodarczej i społecznej, z udziałem zainteresowanych stron na wszystkich szczeblach, a także z wykorzystaniem wspólnotowych funduszy strukturalnych.²²

Wyzwania wspólne dla nowych państw członkowskich obejmują podjęcie kwestii bezrobocia wśród młodzieży oraz bezrobocia długotrwałego, w tym reformę publicznych służb zatrudnienia, wdrażanie strategii kształcenia ustawicznego, a także budowanie partnerstwa społecznego w związku z restrukturyzacją.

²² Komisja Europejska, *More and better jobs for all – The European Employment Strategy*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2004, s. 8–10.

Wnioski

Celem niniejszego opracowania było przedstawienie możliwej do wykorzystania przez Polskę nauki płynącej z polityki na rzecz zwiększania efektywności rynku pracy w UE. Kwestia ta ma zasadnicze znaczenie w okresie, gdy poziom bezrobocia w Polsce jest tak wysoki, iż nie sposób go zaakceptować.

Odpowiedź na tę kwestię nie jest prosta ze względu na zróżnicowanie czynników oddziałujących na rynek pracy. W podsumowaniu można jednak wskazać najważniejsze zagadnienia polityki gospodarczej, które dotyczą poprawy sytuacji na rynku pracy:

- stabilny wzrost gospodarczy;
- sprzyjające warunki dla biznesu oraz inwestycji;
- zwiększenie elastyczności, mobilności i produktywności siły roboczej;
- doskonalenie aktywnych programów rynku pracy;
- współpraca partnerów społecznych;
- rozwijanie kapitału ludzkiego przez inwestowanie w edukację.

Właściwa odpowiedź w postaci polityki krajowej powinna uwzględniać kombinację czynników charakterystycznych dla polskiego rynku pracy i wpływających na ten rynek oraz dobrej praktyki europejskiej w zakresie stymulacji zatrudnienia, jak również zalecenia wynikające z Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

**Policy
of improvements
in the labour
market performance
in the European
Union:
lessons for Poland**

Introduction

High unemployment is the most serious economic and social problem for nearly all the Member States of the EU. But the labour market prospects are even worse when the new members join the EU. The most difficult situation, among the New Member States, on the labour market is in Poland. The unemployment rate in Poland was 20,0% in the end of 2003, more than 50% of the unemployed had been more than 12 months without a job. Unemployment in Poland has mainly structural sources. People who have difficulties in finding a job usually have poor education and inappropriate job qualifications (not needed on the labour market).

The struggle with unemployment in the EU is becoming the most important challenge for economic policy in next years and the common policy in this field is essential. This idea is express in the European Employment Strategy. As a Poland is a new Member State of European Union it is vital to take into consideration recommendations of European Employment Strategy.

The aim of the paper is to examine main issues of European Employment Strategy and identify sources of employment success in some european countries. The last part of the paper shows the possible lessons for Poland.

European Employment Strategy

In the early 1990s it became clear that economic growth alone was not enough to solve the structural problems affecting EU labour markets. The Economic and Monetary Union was well designed for creating economic stability and a common monetary policy, but not for preventing unemployment turning into structural unemployment. At that moment politicians and members of the European Commission concluded that macro-economic policy should be supplemented with social policy. The foundation for the European Employment Strategy was laid in 1994, when the President of the Commission, Jacques Delors, formulated White Paper on Growth, Competitiveness and Employment. The White Paper provoked discussion from 1993 onwards on how the EU could ensure sustainable jobs and better opportunities for jobseekers. The central concern was the strong identification the stability-oriented macroeconomic framework with rising unemployment. There was not only a policy-need to react to rising unemployment, but also a political imperative to recast European policy as the solution of labour market problems. Out of this discussion emerged the Title on Employment in The Amsterdam Treaty, which states that employment is a matter of common concern and calls on member states to coordinate their employment policies on the basis of common guidelines. The Treaty provided the legal basis for greater EU involvement in employment policy, and the political decision to proceed, before Treaty ratification, was taken at the Luxemburg Summit.

At the 1997 Luxemburg Summit, the European Heads of State or Government initiated the European Employment Strategy (EES), also known as “Luxemburg process” and adopted the first ever set of employment guidelines, with the aim of developing a more active labour market policy than in the past. Instead of concentrating on income support for the unemployed, preventive measures were to be the order of day, with emphasis on four pillars: employability of jobseekers, entrepreneurship, the adaptability of businesses and employees to economic and technological change, and equal opportunities for woman and man and for people with disabilities.

Employability

This requirements refers to the skills of jobseekers. The targets are that:

- all young people should be offered training, retraining, employment or a practical traineeship before they have been unemployed for six months;

- unemployed adults should be offered a new start, more specifically through further training and career guidance, before they have been unemployed for 12 months;
- at least one in five unemployed people should have an opportunity to undertake retraining or further training;
- the school drop-out rate should be reduced, and an apprenticeship system should be created or the existing system improved.

Member State governments can achieve these goals only if employers` and employees` organisations enter into agreements to increase the number of traineeship, apprenticeship and other possibilities for acquiring skills.

Entrepreneurship

If new jobs are to be created, it is important to make life simpler for businesses. The intention of the EU countries is therefore to make it easier to set up a new business and become self-employed by:

- identifying existing obstacles to the creation of small and medium sized business, and making any necessary changes;
- reducing the tax and contributions burden on labour, especially with regard to low-paid jobs;
- looking at how more jobs can be created in the social sphere, e. g. in the voluntary and cooperative sector.

Adaptability

Businesses and employees are under pressure to adapt. They are faced with new technologies and changing market conditions. This adaptation should be facilitated by:

- developing strategies for modern and flexible work organisation together with the social partners;
- looking at whether today`s extremely diverse forms of employment necessitate new types of employment contract;
- introducing, where possible, incentives for individual and incompany further training.

Equal opportunities

The EU Member States attach particular importance to ensuring that woman and man have equal career opportunities and to improving the integration of people with disabilities into the labour market. They have therefore decided to:

- adopt measures to ensure that more woman can take up employment and gain access to branches and occupations previously dominated by man;
- improve the availability of childcare facilities and nursing services for the elderly to make it easier for woman to take up or remain in employment;

- progressively remove obstacles which make it difficult for woman and man to return to work after a break;
- devote special attention to the difficulties experienced by disabled people in finding a job.¹

The EES: a Key Component of the Lisbon Strategy

A next crucial step towards a more co-ordinated policy and common strategy for increased employment was adopted when the Lisbon Council on Employment, Economic Reform and Social Cohesion, held in March 2000, set a new phase in the European policy. After the single market and EMU, Europe must give priority to the objective of full employment, based on stronger and sustainable growth, social cohesion, and the creation of a knowledge-based society. The strategic goal for the next decade is: to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion. The strategy was designed to enable the Union to regain the conditions for full employment and to strengthen cohesion by 2010. The Council also considered that the overall aim of these measures should be to raise the overall EU employment rate to 70% and to increase the number of woman in employment from an average to more than 60% by 2010.²

The Co-ordination of Employment Policies at EU Level

Co-ordination of national employment policies at EU level was built around several components:

- targets (Employment Guidelines) – following a proposal from the Commission, the European Council shall agree every year on a series of guidelines setting out common priorities for Member States` employment policies;
- implementation (National Action Plans) – every Member State shall draw up an annual National Action Plan which describes how these guidelines are put into practice nationally;
- monitoring (Joint Employment Report on employment, including indicators and effectiveness), the Commission shall present a new proposal to revise the Employment Guidelines accordingly for the following year;
- recommendations – the Council may decide to issue country-specific recommendations upon a proposal by the Commission.³

¹ European Commission, *European employment and social policy: a policy for people*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2000, p. 9-11.

² *European employment strategy*, <http://europa.eu.int>, 09.11.2004. *Labor, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process*, ed. B. Funck, L. Pizzati, The World Bank, Washington D.C., 2002, p. 315.

³ *Ibidem*.

Each year, the European Council agrees on a series of guidelines setting out common priorities and individual objectives for member states` employment policies. The overall aims include creating jobs, improving job quality, making it easier for people to balance the demands of work with their personal life, promoting active ageing and ensuring that everyone has an equal chance of employment in the formal economy – irrespective of race or gender, and including people with disabilities.

Each EU government produces its own annual action plan describing how it is putting the guidelines into practice. Progress is measured against some 100 indicators, ranging from basic economic figures (e.g. gross domestic product, growth and unemployment levels) to the availability of career breaks and of child care.

The European Social Fund

Funding to help achieve these objectives comes from the European Social Fund, which is spending €60 billion between 2000 and 2006. The Fund finances programmes to develop work skills and social skills. People with good social skills have greater self-confidence and are more adaptable. That makes it easier for them to find jobs or to set up businesses of their own. Special attention is paid to funding for areas of the EU with particularly high levels of unemployment or low average incomes. €3 billion is reserved for the EQUAL programme. This tests new ways of tackling discrimination and inequality.⁴

In the Luxemburg strategy the main goal was less to achieve low unemployment than to achieve high employment. The goal of increasing labour force participation became central, and attention focused primarily on increasing and improving labour supply. Thus the employability pillar of the strategy came to occupy the most significant place. The stress on employability reflects the belief that there is significant labour market mismatching, and that this problem will become more acute through a combination of the process of technological development and the ageing of the workforce. The stress on investment in human resources and promoting of learning strategies, responds to this concern. The second key element of the employability pillar is activation. Active measures are aimed rather at reintegrating the unemployed into work, than for financing replacement incomes. Prevention is another key concept which has informed the Luxemburg strategy. The strategy identified the necessity of preventing large-scale inflows to stock of long-term unemployment. Attention was devoted to preventive strategies designed to ensure that a policy response was forthcoming before unemployed people fell into the category of long-term unemployment.

Other notions which played a major part in the Luxemburg strategy include dynamism, and expressed in the entrepreneurship pillar and its focus on SMEs and self-employment. The need to find arrangements which combine the flexibility sought by employers with reassurance that change will not leave individuals without

⁴ *Activities of the European Union – Employment and Social Affairs*, www.europa.eu.int, 28.11.2004.

some form of social guarantee is seen as central to the drive for higher employment. The social dimension becomes in large part a matter of employability and higher employment, where paid employment is seen as the route to inclusion.

The Luxemburg process was market from the start by a determination that member states and EU institutions should work together. The core elements of what has come to be known as the Open Method of Coordination (OMC) have been widely imitated. Guidelines, National Action Plans, monitoring and recommendations have been seen as more appropriate than legislation for the area of labour market policy.⁵

⁵ *Five years` experience of the Luxemburg employment strategy*, ed. D. Foden, L. Magnusson, European Trade Union Istitute, Brussels, 2003, s. p.1.

Panorama of the European labour markets

In order to assess the situation of labour market it is necessary to review some of the most important data concerning labour markets in European Union countries. The table 1 shows standardized unemployment rate in EU countries.

The unemployment rate is the most important indicator used when discussing labour market problems. The average rate of unemployment in EU-15 was 7,8% in the end of 2003 compared to 10,7% in 1997. An decrease in the unemployment rate occurred in all Member States except Denmark and Luxemburg. Despite the progress in limitation of rate of unemployment it remains high in: Spain, Germany, France, Greece and Finland. Unemployment levels in the acceding countries as a whole were noticeably higher than for the EU. The average rate for EU-25 amounted to 9,1%. The most difficult situation, among the New Member States, on the labour market was (and still is) in Poland. The rate of unemployment was 20,0% it means had the highest level among EU countries.

Within the EU, the disparity in the average unemployment rate according to gender is significant. A higher unemployment rate for women is found in all Member States except Finland, Germany, Ireland, Sweden and UK.

Youth unemployment in the EU remains around twice as high as the overall unemployment rate and is particularly high in Poland, Slovak Republic, Finland, France, Greece, Italy and Spain.⁶

⁶ European Commission, *Employment in Europe 2003. Recent Trends and Prospects.*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 2003, p. 24-25.

Table 1. Standardized unemployment rate in EU countries (persons aged 15-64 years percentages)

	1990	1997	2003
EU-15	8,4	10,7	7,8
EU- 25 ^{a)}	–	–	9,1
Austria	–	5,2	4,7
Belgium	7,3	9,0	7,7
Cyprus	–	–	4,4
Czech Republic	–	–	7,8
Denmark	8,5	5,4	5,5
Estonia	–	9,6	10,0
Finland	3,2	12,8	9,1
France	9,2	12,3	9,3
Germany ^{b)}	4,9	9,9	9,4
Greece	7,2	9,8	9,1
Hungary	–	8,7	5,9
Ireland	13,3	10,5	4,5
Italy	11,5	11,8	8,7
Latvia	–	–	10,5
Lithuania	–	–	12,7
Luxemburg	1,6	2,5	3,7
Malta	–	–	7,8
Netherlands	7,7	5,6	3,6
Poland	6,3	11,5	20,0
Portugal	4,9	7,2	6,8
Slovak Republic	–	–	17,6
Slovenia	–	6,9	6,5
Spain	16,1	20,7	1,4
Sweden	1,8	10,2	5,8
United Kingdom	6,8	7,1	4,9

^{a)} data for June 2004

^{b)} data up to 1990 are for Western Germany only

– data not available

Source: *OECD Employment Outlook 2004*, National Bank of Poland, Statistical Offices (Bureaus) of Estonia, Latvia and Lithuania, I. Kuhnert: *An Overview of the Economics of the New Members States*, Eurostat: www.europa.eu.int

Figures from the table 2 show incidence of long-term unemployment in EU countries as a percentage of total unemployment. There is a great disparity in the long-term rate of unemployment between the EU countries. The highest rates (over 50% of total unemployment) are found in Slovakia, Italy, Greece, Poland and Germany. Only in two countries: Sweden and Denmark long-term unemployment is lower than 20%. Long-term unemployment can be counted as well as a percentage of the labour force. In these case data shows that long-term unemployment affected around 3% of the EU labour force in 2002, and 8,1% within acceding countries what is almost three times the level in the EU15.⁷

⁷ European Commission, *Employment in Europe 2003. Recent Trends and Prospects.*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 2003, p. 24-25.

So high rates of long-term unemployment among EU countries can be an evidence of strong structural unemployment and/or serious macroeconomic problems.

Table 2. Incidence of long-term unemployment in EU countries (as a percentage of total unemployment)

	2003
EU-15	43,4
EU-19 ^{a)}	45,3
Austria	24,5
Belgium	46,3
Czech Republic	49,9
Denmark	19,9
Finland	24,7
France	33,8
Germany	50,0
Greece	56,5
Hungary	42,2
Ireland	35,4
Italy	58,2
Luxemburg	27,4
Netherlands	29,2
Poland	52,5
Portugal	32,0
Slovak Republic	61,1
Spain	39,8
Sweden	17,8
United Kingdom	23,0

^{a)} for above countries only, for remaining countries there is no data available

Source: Eurostat: www.europa.eu.int; *Employment Outlook 2004*.

As is shown in table 3 for 2003 as a whole the employment rate in the EU15 reached a level of 64,8%. The employment rate has changed significantly from the 1997, rising by some 4,1 percentage points and indicating a substantial towards achieving the Lisbon target. But still most of the EU countries have the employment rate below 70%. There are only four countries with the indicator higher then 70% of employed population. These are the United Kingdom and Denmark where the indicator has been very stable since at least 1990, Sweden where the indicator declined by about 9% between 1990 and 2003 and the Netherlands where there has been an acceleration of employed population by 12,5% since 1990. A considerable employment growth could also be observed in Ireland and Spain to 65% and 60.7% respectively. By contrast, in Finland employment declined by about 7%, to 67.4% of its population in 2003.

The employment/population ratios of 1990 for the new members of the EU can't be found in international statistics. In the 8 of them, liberated from the communist regime, formally everyone had been even obliged to be employed before

1990. Of course, it hadn't been "full employment" but "unemployment on job".⁸ 14 years after the beginning of the economic transition, the best employment/population ratio was 67.4% in the Czech Republic and the worst one was in Poland: 51.2%. It was the worst indicator among 25 members of the EU. For EU 25 as a whole the average employment rate amounted 63,6% in 2003 and was 1,2 percentage points lower than for EU15.

Table 3. Employment/population ratios in the UE countries (persons aged 15-64 years percentages)

	1990	1997	2003	Change 1997-2003	Gap below 2010 target
EU-15	61,4	60,7	64,8	4,1	5,2
EU-25	–	–	63,6	–	6,4
Austria	–	67,2	68,2	1,0	1,8
Belgium	54,4	57,0	59,3	2,3	10,7
Cyprus	–	–	69,2	–	0,8
Czech Republic	–	–	64,7	–	5,3
Denmark	75,4	75,4	75,1	-0,3	–
Estonia	–	–	62,9	–	7,1
Finland	74,1	62,8	67,4	4,6	2,6
France	59,9	58,9	61,9	3,0	8,1
Germany ^{a)}	64,1	63,8	64,6	0,8	5,4
Greece	54,8	54,8	58,0	3,2	12,0
Hungary	–	52,7	57,0	4,3	13,0
Ireland	52,1	56,3	65,0	8,7	5,0
Italy	52,6	51,6	56,2	4,6	13,8
Latvia	–	–	61,8	–	8,2
Lithuania	–	–	61,1	–	8,9
Luxemburg	59,2	59,9	63,6	3,7	6,4
Malta	–	–	54,5	–	15,5
Netherlands	61,1	67,5	73,6	6,1	–
Poland	–	58,8	51,2	-7,6	18,8
Portugal	67,4	64,7	67,1	2,4	2,9
Slovak Republic	–	61,1	57,7	-3,4	12,3
Slovenia	–	62,6	62,6	0	7,4
Spain ^{b)}	51,8	50,7	60,7	10,0	9,3
Sweden	83,1	70,7	74,3	3,6	–
United Kingdom	72,5	70,8	72,9	2,1	–

a) data up to 1990 are for Western Germany only

b) refers to persons aged 16 to 64

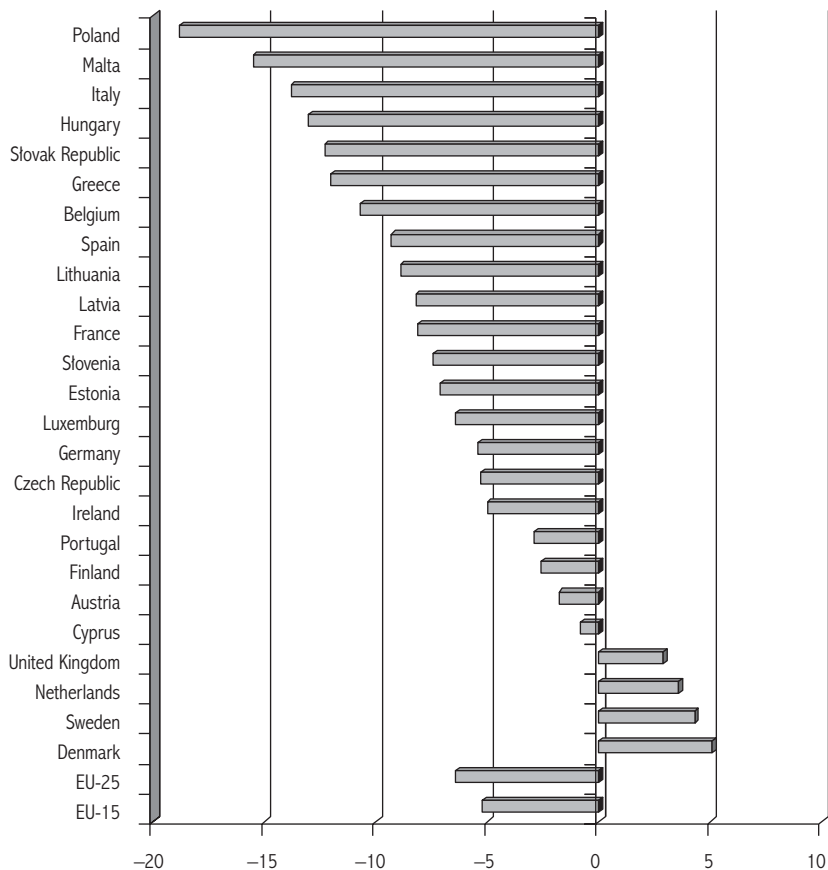
– data not available

Source: *OECD Employment Outlook*, 2004; Eurostat: www.europa.eu.int

⁸ J. Kornai, *Economics of Shortage*, North-Holland Publishing Co., Amsterdam-New York-Oxford, 1980.

Chart A shows Lisbon employment rate target for every country of EU in the end of 2003. These countries where the indicator has negative value are still below Lisbon target with reference to rate of employment. This means that the countries have not yet achieved employment rate on the level of 70%.

Chart A Lisbon employment rate target among EU countries in 2003



Source: *OECD Employment Outlook 2004*; Eurostat: www.europa.eu.int

Examining the evolution in net employment creation between the years 1997 (the year the European Employment Strategy was launched) and 2002 for those aged 15-64 (table 4), reveals that for the EU as a whole employment rose by 7,6%. But within the EU, the disparity in the growth of employment between 1997 and 2002 is significant. Two countries reached incredible growth in job creation. There were Ireland and Spain where number of working people rose by 25,9% and 22,7%

respectively. This growth was definitely bigger for the period 1990-2002 in these countries: 56,6% and 30% respectively. Countries which rather were not successful in job creation process in 1997-2002 period there are: Denmark, Greece and Germany.

**Table 4. Net employment creation in the UE countries 1990-2002
(persons aged 15-64 years, full-time and part-time employment, percentages)**

	1990-2002	1997-2002
EU-15	7,0	7,6
Austria	4,6 ^{a)}	4,9
Belgium	11,9	6,3
Denmark	4,0	1,9
Finland	-5,1	9,0
France	9,4	8,5
Germany	-2,2 ^{b)}	2,4
Greece	6,8	2,1
Ireland	56,6	25,9
Italy	1,2	8,3
Luxemburg	19,8	11,9
Netherlands	29,7	11,6
Portugal	10,2	6,1
Spain	30,0	22,7
Sweden	-3,4	8,2
United Kingdom	6,5	5,9

a) or the period 1994-2002

b) for the period 1991-2002

Source: European Commission, *Employment in Europe 2003. Recent Trends and Prospects.*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 2003

Looking at net employment creation between the two reference years 1997 and 2002 in terms of permanent and fixed-term employment reveals that net employment creation involving permanent employment was almost four times that for fixed-term employment, and with net employment creation higher for women than for men in both forms of employment. Much of the rise in permanent employment was due to the large increases in this form of employment in France, Spain and the UK, which together accounted for some 6 million new jobs of this type.⁹

⁹ European Commission, *Employment in Europe 2003. Recent Trends and Prospects.*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 2003, p. 34.

Successful employment policy: case study of Ireland and Spain

Over the last ten years Ireland and Spain have been able to improve their employment situation significantly. The analysis of the sources of their success could be an inspiration for other European countries and especially for Poland.

Ireland

Recent years have seen dramatic growth in employment following unprecedented economic growth and development during the 1990s. Total employment in Ireland grew by a remarkable 534,000, (46%), in the eight years from 1993 to 2001. In very recent years, the rate of growth in employment fallen somewhat, from 7% in 1997-1998 to about 4% in 2000- 2001. The rapid growth in the economy and in employment after 1993 led to a steady decline in unemployment from 220,000 in 1993 to 65,000 in the 2001. The unemployment rate fell from 15.7% of the labour force in 1993 to 3.7% in the 2nd quarter of 2001 next increased to 4,5% in 2003.

The fall in long-term unemployment has been particularly dramatic: from 128,000 in 1994 to 20,500 in the 2nd quarter of 2001. The long-term unemployment rate dropped from 9% of the labour force in 1993 to 1,2% in 2001. Thus, between 1993 and 2000, total unemployment fell by 70%, long-term unemployment by 84% and short-term unemployment by 47%. The data suggest that the decline in long-term unemployment since 1995 has been due both to a reduction in the inflow to long-term unemployment and an increase in the exit rate.¹⁰

The fundamentals for the growth in Ireland go back to events in the 1950s, 1960s and 1970s. It was a very slow gradual process that allowed to restructure the nature of employment. The competition coming from trade liberalisation induced the required changes. Structural change induced long-term growth but at the cost of prolonged periods of small net job growth and high levels of structural unemployment.

These fundamentals consisted of a few elements. First of all, Ireland enjoyed an excess supply of labour over the entire period of convergence to the EU standards of living. Ireland was to have free secondary school education as an investment into human capital. Secondly, there had to be equal pay and opportunity in employment and in terms of eligibility and duration of unemployment insurance for men and

¹⁰ *Impact Evaluation of the European Employment Strategy in Ireland* , 2002, www.knoweurope.com, 12.07.2004

women. Work had to be done to encourage and give incentives for women to come in the labour force. Thirdly, the downsizing and reform of agriculture was underway within the Common Agriculture Policy. Then investment in capital formation, particularly in the energy, gave excess capacity that would feed growth. Finally, in the late 1950s Ireland had an unusual industrial policy, where the Industrial Development Authority (IDA), got the idea to encourage multinationals to start locating in this country.

The negative things emphasised is that Ireland, especially over the oil price shocks, used expansionary fiscal policies during the period 1966 up to 1979. Spending, taxation, fiscal deficits and the debt to GDP ratio were all on an upward spiral. The other negative factor was the presence of an inflexible labour market. Real wages were too high and unions were too powerful.

The product market could not create jobs because of inflexible labour and very bad macroeconomic management up to 1987. After 1987, fiscal stabilisation was very aggressive and reforms in the labour market, which made this market more flexible were introduced. But the most important were structural changes in employment. In agricultural sector employment was limited and services sector has grown, particularly the financially traded services. In the same time quite a big expansion in industrial production was observed. There was a very gradual compositional change towards industrial production being exported. Despite the free trade agreement with UK in 1966, EEC entry in 1973 and ERM entry in 1979, all discrete institutional changes, there was only a very gradual, yet persistent, compositional change in the market orientation of production, with 80 percent being exported by 1998.¹¹

There were clearly important inter-sectoral as well as intra-sectoral changes in the nature of jobs. New jobs created a demand for young, educated and skilled workers of any gender, while job losses started to reflect obsolete human capital.

It can be summed up the most important factors of successful employment policy in Ireland, among these are the following:

- stability oriented macroeconomic policy with tight monetary policy, fiscal consolidation and wage moderation;
- great inflow of foreign direct investment (mainly from US);
- labour market policy reforms – increasing of importance of expenditure for active policies (to 30-40% of total labour market programme spending);
- investing in education;
- opening up the labour force to women;
- flexible labour market;
- structural reform of employment;
- EU structural funds, which were effectively used.

¹¹ P.P. Walsh – Trinity College Dublin, speech delivered on the conference: *Kierunki polityki gospodarczej. Analiza doświadczeń państw OECD I krajów rozwijających się*, NBP, Warszawa 2002, www.nbp.pl 15.09.2004.

The smallness of Ireland is an additional factor in success of this country. The economic openness is of great importance in small countries. Dependence on imports and the necessity to export both require that the economies of small European states be more open and specialized than those of larger countries. Other elements are that it may be easier to attain social partnership in a smaller society and the labour force could be more homogeneous.¹²

Spain

In 1997, the Spanish GDP enjoyed sustained growth, at rate near 3,9% a year, based mainly on strong internal demand. However, at the end of in 2001, the economy lost dynamics, in line with the international economic decline. Spain's convergence with the European economy has had positive results to date, and with regard to its labour market, the activity and employment rates have evolved favourably, with the unemployment rate falling by more than seven percentage points over the period from 20,8 in 1997 to 13,2 in 2001. The percentage of long-term unemployed dropped from 55 to 43,7%, with respect to all unemployed persons. During this period, the Spanish labour market has shown a positive evolution of its principal activity, employment and unemployment indicators. The activity rate increased 1,5 points and the employment rate increased by 5 points (5,3 for women) with an average annual job-creation rate of 4.3 percent. The net employment created was 1.9 million jobs (14,8%), 12 percent of which went to young people and 53 percent to women.¹³

The level of unemployment in Spain increased dramatically since the mid-70s and reached a level of 24 percent in the mid-90s. The basic reason of mass unemployment in Spain was outdated product market structure and labour market institutional framework with outdated labour laws. In the early 1970s the product markets in Spain were characterised by the presence of quasi-monopolistic situations in many markets. Many producers were protected through high important barriers or export subsidies. On the labour market side, certain laws and regulations had been adopted in the 1940s and 1950s as a result of the corporatist philosophy which prevailed in Spain at the time. There was very limited freedom of association, at both the enterprise national levels. At the same time, the government gave concessions to workers in the form of high employment protection. The model lasted until the early 1970s.

With the political transition freedom of association and trade union rights were given out but labour laws were not reformed. Employment protection was one of the strictest among OECD countries. It was very difficult to dismiss a permanent worker. Wages were inflexible, determined through a complex system influenced by labour orders. It was difficult to differentiate wages across both occupations and industries. The important source of unemployment in Spain was the poor education

¹² *Successful employment and labour market policies in Europe and Asia and the Pacific*, ed. C. Harasty, Employment Strategy Papers, ILO, Geneva, 2004/4, p.1-8.

¹³ *Assesment of the European Employment Strategy*, Spain, 2002, www.knoweurope.com, 12.07.2004

at the time. In 1977, 80 percent of the workforce had less than upper secondary education.

The Spanish employment strategy started to be put in motion in the early 1980s. The first element was the macroeconomic framework. In the run to the accession to the EU, in 1986, (EEC at the time) the government undertook a major programme of trade liberalisation: import barriers were reduced quite dramatically, export subsidies were suppressed, obstacles to foreign direct investment were suppressed, and in general, product markets were liberalised. The tax and unemployment benefits reforms have been effective. The lowering of the marginal rates of the personal income tax has been particularly beneficial to women's employment and the evolution of the labour taxation policy has contributed to employment creation. At the same time, the lowering of personal income tax rates and social contributions paid by employers has had an effect on the formalization of the underground economy.¹⁴ The improvement in the educational attainment was another element of the strategy. The figure of the workforce with less than upper secondary education decreased to 60 percent. Labour market measures were also adopted. The country went through a series of reforms of its labour market policies which increased the flexibility of the labour market. The first major one was the liberalisation of fixed-term contracts. Thanks to the reform, it was possible to employ someone with a fixed term contract and to renew the contract for periods of six months with maximum of three years. The result has been spectacular: fixed term contracts account for all the employment gains recorded between the mid-1980s and mid-1990s. Spain has the highest incidence of temporary work in the EU. The second measure was connected with employment protection legislation. Since 1994, cost of dismissal has been reduced from 45 days to 33 days, and maximum severance pay was cut by almost half (from 42 months to 24 months). Other elements of the reform, were the reduction in the social security contributions, the elimination of obstacles to part-time work and some wage moderation in the form of the national wage agreements.¹⁵ Finally, active labour market policies have played a role. Since the initiation of the EES in 1997, Spain has significantly increased its spending on active labour policies, which resulted in a successful activation of labour market programmes. Total expenditure on labour market policies grew by a factor of 1,5 between 1997 and 2001; it was 2,1% of GDP in 2000, with more than 42% of that amount directed to active measures, against only 13% in 1993. The introduction of national action plan since 1998 centred on promoting employability, promoting stable hiring and facilitating enterprise creation also contributed to Spain's success.¹⁶

¹⁴ *Successful employment and labour market policies in Europe and Asia and the Pacific*, ed. C. Harasty, Employment Strategy Department, Employment Strategy Papers, ILO, Geneva 2004/4, p.8-9

¹⁵ R. Torres, *The fight against unemployment in Spain: lessons from recent experience and remaining challenges*, speech delivered on the conference: *Kierunki polityki gospodarczej. Analiza doświadczeń państw OECD i krajów rozwijających się*, NBP, Warszawa 2002, www.nbp.pl 15.09.2004

¹⁶ *Successful employment ...*, op.cit., p. 8-9.

In Spain, some of the training programs for the young people have been relatively successful. In general, the employment policy mix had shifted towards a more active stance away from passive elements.

In Spain further reforms of labour market are needed. The most important there are:

- to increase wage flexibility by extension of the scope of opt-out clauses allowing firms to opt out from collective agreements;
- further reform of public employment services to improve their capacity to “activate” the unemployed;
- to reduce recourse to early retirement as a mechanism for reducing unemployment;
- to reduce housing shortages as an obstacle to geographic mobility.

How to expand employment and raise productivity in Poland?

Political and economic transformation in Poland begun in 1989 and new market-based economy revealed problems in the labour market, especially high unemployment. The first rapid wave of unemployment growth (almost three millions of unemployed people at the end of 1993) highlighted the need for many policy initiatives to be adopted. The responsibilities of the state towards the unemployed and benefit entitlements have been defined together with the broader economic policy framework to regulate unemployment. The Labour Fund was created through contributions made by employers and subsidies from the state budget. Its purpose was to finance unemployment subsidies and active labour market policy.

Indeed, in the Polish labour market, trade unions, employers and local governments were all new actors and partner and co operation between them was significant. New thinking emerged and the necessity for a shared responsibility of the various partners was taken into consideration.

To evaluating Polish achievements in the area of labour market policy, one has to take into account the three important stages that characterised it. The first phase, lasting from the beginning of the transformation until the end of 1992, was the time for identifying the problems related to growing unemployment, for building a basis for labour market management and seeking partners for implementing the strategy of unemployment prevention

The second phase (years 1993-1998) was a period of increased of employment services, for the design of a first set of complex unemployment prevention programmes and growing expenditures for active labour market policy. Moreover, the growing educational aspirations among younger generations led policy-makers to move forward the labour market entry of some 600 000 individuals through active labour market policy. This was also a period of rapid economic growth (some 4-5% yearly GDP growth during the period of 4-5 years) achieved due to the economic activity of small and medium enterprises. This in turn resulted in a high absorption of labour and a reduction of unemployment to around 10% (this was the EU average at the time). Moreover, economic restructuring also was, and still is, one of the most important issues. The level of expenditures for active labour market policy was relatively high, rose from 11% of the total Labour Fund expenditure in 1993 to almost 24% in 1998.

The third period began in 1999 and has lasted until now. It is characterised by lower economic growth with GDP down to 1% in 2001, more people entering the

labour market (and therefore higher expenditures from the Labour Fund to help graduates into employment). There was also a drastic decrease of funding from Labour Fund monies allocated to active measures, particularly in years 2001 and 2002 (to 7% and 5,4% respectively), a weakness in the growth of small and medium enterprises, a collapse of the employment services due to poor timing and ill-prepared concept for integrated solutions in the area of decentralisation of the labour market policy. However, new promising labour market programmes such as the EU Sectoral Operating Programme – Human Resources Development, to be financed by the European Social Fund in the period 2004-2006 should benefit Poland following its entry into the European Union.¹⁷

Suggestions for policy improvement

The important question for the policy makers arises how, in which direction to focus current economic, employment and social policy, to better stimulate employment growth and reduce the persistently high levels of unemployment. Some ideas for a possible policy redirection can come from other European countries policies which have achieved success in the area of labour market as well as from recommendations of European Employment Strategy.

First, it is vital to put employment goals at the centre of economic and social policy and to make full, productive and freely chosen employment an overall objective of national macroeconomic strategies and policies. Undeniably, economic growth is the necessary condition for boosting new job creation and an increase of wages and incomes – but it is not sufficient per se. Europe knows phenomenon called jobless growth. In Poland, during the decade of the 1990s, level of employment rose only in these years when economic growth reached level of 6-7%.¹⁸ Macroeconomic policy should promote an economic growth that generates enough jobs for all those who want to work. The further conclusion is that in order to increase the effective labour demand it is necessary to re-establish an appropriate balance between monetary and fiscal policies (the first one has been perfect since at least 1998). If so, it is necessary to speed up privatization and to restore public finances.

As the primary engine of economic growth is investment, government must foster a stimulating environment for private investment by ensuring that legal rules and market institutions are transparent and sufficiently stabilized and that property rights are safeguarded. Simultaneously, governments should directly invest in social and technical infrastructures that best promote productivity growth, enhance returns to private investment and thus attract new investors, both domestic and foreign. New jobs are now mainly created by foreign direct investment through privatization of existing enterprises or the setting up of new firms (independent, or the subsidiaries of foreign companies).

¹⁷ M. Boni: Poland: *Opportunities, Mistakes and Challenges of Decentralisation*, in: *Managing Decentralisation. A New Role for Labour Market Policy*, OECD, Paris 2003, p. 117-122.

¹⁸ Author's calculations based on data from GUS.

The second important source of new job creation is small enterprise. Many small firms and self-employed persons are locked in low productive activities because the lack of skills and capital forestalls their benefiting from new technologies or expanding. Small entrepreneurs also suffer disproportionately more from bureaucratic regulations and high taxes than larger firms. New policies promoting small enterprise development should address these obstacles. A reduction of labour cost would be the best way to improve labour market conditions. A good solution would be to cut down the tax wedge by reduction in the social security contributions.¹⁹ Besides creating a favourable business environment in general, government must simplify administrative rules and taxation for small firms.²⁰ It must enhance the access of small entrepreneurs to capital, facilitate their capturing of new technologies, and support betterment in the managerial and technical skills of entrepreneurs and employees.

The formulation and implementation of economic, employment and social policies cannot be left solely to government. Success requires the close collaboration of all concerned, involving the social partners to ensure that different interests are conciliated and the benefits fairly shared. Technological changes and product innovations require rapid adjustment on the side of producers in order to retain or extend their market shares against sharp and increasingly global competition. Adjustments concern both tangible assets and human capital – meaning workforce number, skills, productivity and costs. Employers require higher labour flexibility, mobility and productivity. Here, governments have a key responsibility: the introduction of reforms to their provision of education and training, both for youth and adults, which will meet labour demand and enable workers to maintain and improve their employability through lifelong learning. Enterprises should be encouraged to invest in the education and training of their workforce.

Those who are losing their jobs need access to new jobs, with public assistance if necessary. In this process, the public employment service is an institution that requires further strengthening. Its proper function is to analyse labour market needs accurately and help those in unemployment to return to work as soon as possible, through job mediation, vocational counselling, labour market training and other active labour market programmes. Special attention should be devoted to less competitive social groups, to eliminate discrimination and assist them to overcome their disadvantages and enter employment. Effective income support in unemployment does not let job losers and their families fall into poverty; it should simultaneously activate their job search, their participation in active labour market programmes (if necessary), and early job take-up, thus contributing to labour mobility. National social security systems must be designed to advance employment

¹⁹ The tax wedge is the difference between what employers pay out in wages and social security charges and what employees take home after tax and social security deductions. The high tax wedge, measured as a percentage of the overall cost to an employer, can be a major obstacle to job creation and people's willingness to work.

²⁰ The governments have made a little progress on reforming public finance by reduction in the corporate income tax (CIT) rate to 19 percent in 2004.

promotion of those who can work, while providing decent income support for those who cannot work permanently (or temporarily). It goes without saying that policies must also be financially sustainable for long-term progress.²¹

As a Poland is a new Member State of European Union it is essential to take into consideration recommendations of European Employment Strategy. The new Member States take part in the employment policy co-ordination process upon joining the EU. In practical terms, this means that Poland will submit a National Action Plan in the second half of 2004. The most important tasks, identified by new Employment Guidelines in 2003, that Polish employment policy should included, are the following:

- To prevent long-term unemployment, and to help the unemployed and inactives to find a job. Member States must ensure that the unemployed receive the help they need and the skills they require to secure work.
- To create more jobs and encourage entrepreneurship. Job creation depends upon the start-up of new companies and the expansion of existing firms, especially SMEs. Government should creating a favourable environment for entrepreneurship.
- To address change and promote adaptability and mobility. The existence of labour short-ages and bottlenecks may result from rigidities within the labour market that may be overcome through occupational and geographical mobility.
- To promote the development of human capital and lifelong learning. There is a need for comprehensive strategies to give everyone the chance to update their skills regularly. The guidelines call on Member States to offer the right incentives to employers and individuals, and re-direct public finance towards more efficient investment in human resources. The guideline sets relevant targets for improving the quality of the education system and for worker participation in lifelong learning.
- To ensure an adequate labour supply and to promote an active older workforce. In the face of Europe`s demographic challenge, the low employment rate for older workers (aged 55 and over) of just 40% in 2003 (EU-15) is particularly worrying. It is therefore important that the right conditions are in place to encourage older workers to stay in the labour force longer.
- “Making Work Pay” – to make work attractive and foster job creation and social cohesion, the guidelines address the fiscal, social security and benefit schemes. People should not be trapped in unemployment, inactivity or poverty because it does not pay to accept work, and employers should not be hampered by fiscal and social security burdens in hiring or even in investment decisions.

²¹ A. Nesporova, *Why unemployment remains so high in Central and Eastern Europe*, Employment Paper 43, ILO, Geneva 2002, 36-37.

- Reducing regional employment and unemployment disparities. Differences in employment between regions in the European Union remain large, and have increased after enlargement. They should be tackled through a broad approach involving actors at all levels to support economic and social cohesion, and should make use of the Community Structural Funds.²²

Challenges common to new Member States include the approach to manage youth and long-term unemployment, including the reform of public employment services, the implementation of lifelong learning strategies, and the development of social partnership related to restructuring.

²² European Commission, *More and better jobs for all – The European Employment Strategy*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 2004, p. 8-10.

Conclusions

The aim of this paper was to show possible lessons for Poland from policy of improvements in the labour market performance in the EU. This issue is essential in the period when the high level of unemployment in Poland is impossible to accept.

The response to this question is not simple because of diversity factors that affect labour market. But it can be summed up the most important factors of economic policy which main concern is to improve labour market:

- stable economic growth,
- favourable environment for business and investment,
- increase of labour flexibility, mobility and productivity,
- improvement in active labour market programmes,
- collaboration of social partners,
- the development of human capital by investment in education.

The appropriate national policy response should take into account a combination of Polish specific factors affecting labour market and good European practice in employment stimulation as well as recommendation of European Employment Strategy.

O Autorce

Dr Anita Szymańska jest adiunktem w Katedrze Polityki Gospodarczej, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Gdański. Specjalista w dziedzinie rynku pracy. Autor kilkudziesięciu publikacji. Laureat Stypendium Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej dla Młodych Naukowców. Współpracuje jako ekspert z Instytutem Badań nad Gospodarką Rynkową w Gdańsku.

About the Autor

Dr Anita Szymańskais an assistant professor in the Department of Economic Policy at the Gdańsk University. Her main interest focuses on the labour market issues. Author of numerous publications. Her works were appreciated by the Foundation for Polish Science which awarded her The Annual Stipend for Young Scientists. Apart from work at the University of Gdańsk she collaborates with The Gdańsk Institute for Market Economics as an expert.