

Ludwikowski, Michal

Working Paper

Fighting youth unemployment in Germany, Austria and the UK

Institute of Economic Research Working Papers, No. 27/2016

Provided in Cooperation with:

Institute of Economic Research (IER), Toruń (Poland)

Suggested Citation: Ludwikowski, Michal (2016) : Fighting youth unemployment in Germany, Austria and the UK, Institute of Economic Research Working Papers, No. 27/2016, Institute of Economic Research (IER), Toruń

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/219810>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>



Institute of Economic Research Working Papers

No. 27/2016

**Przeciwdziałanie bezrobociu młodzieży
w Niemczech, Austrii i Wielkiej Brytanii**

Michał Ludwikowski

The paper submitted to

**6th NATIONAL STUDENT SCIENTIFIC CONFERENCE
PROBLEMS OF GLOBAL ECONOMY**

April 15, 2016, Toruń, Poland

Toruń, Poland 2016

© Copyright: Creative Commons Attribution 3.0 License

Michał Ludwikowski
michal.ludwikowski@gmail.com
Nicolaus Copernicus University

Przeciwdziałanie bezrobociu młodzieży w Niemczech, Austrii i Wielkiej Brytanii

Klasyfikacja JEL: *J01; J21; J29*

Słowa kluczowe: *bezrobocie; młodzież; rynek pracy; Niemcy; Austria; Wielka Brytania*

Abstrakt: Problem wzrostu stopy bezrobocia wśród młodych osób dotyczy szeregu krajów wysoko rozwiniętych. Celem artykułu jest zaprezentowanie metod przeciwdziałania bezrobociu młodzieży i dotychczasowych rezultatów stosowanych strategii w Niemczech, Austrii i Wielkiej Brytanii. W przypadku Austrii i Niemiec kluczowe znaczenie w zwalczaniu bezrobocia wśród młodych osób było zdobywanie doświadczenia zawodowego już na wczesnym etapie edukacji. W przypadku Wielkiej Brytanii natomiast było stworzenie systemu bodźców finansowych, które miały stanowić zachętę dla pracodawców.

Fighting youth unemployment in Germany, Austria and the UK

JEL Classification: *J01; J21; J29*

Keywords: *unemployment; youth; labour market; Germany; Austria; the UK.*

Abstract: The issue of the rising number of unemployed young people affects numerous developed countries. The article seeks to discuss methods of addressing the problem of youth unemployment as well as the results of strategies applied in Germany, Austria and the United Kingdom. For Austria and Germany the key issue in combating youth unemployment was the emphasis on acquiring practical experience on early stage of education. In case of the UK however, it was a scheme of financial incentives for employers.

Wprowadzenie

Bezrobocie wśród młodzieży wywołuje wiele czynników, a zwłaszcza brak doświadczenia zawodowego. Skutkiem tego jest relatywnie niska produktywność tych osób w początkowym okresie pracy zawodowej. Problem staje się szczególnie widoczny w okresach spowolnienia gospodarczego, kiedy popyt na pracę maleje. Tak też było w okresie kryzysu gospodarczego z lat 2008 – 2013, a także w okresie po nim. W niektórych państwach stopa bezrobocia wśród osób poniżej 25 roku życia wzrosła do 50% (Bankier.pl, 2015). Problem ten zyskał więc charakter międzynarodowy, a tym samym stał się jednym z istotniejszych do rozwiązania.

Celem tego artykułu jest zaprezentowanie metod przeciwdziałania bezrobociu młodzieży i dotychczasowych rezultatów stosowanych strategii w Niemczech, Austrii i Wielkiej Brytanii.

Zasadniczo, można rozróżnić trzy typy polityk skierowane na zmniejszenie bezrobocia: edukacyjna, prawna oraz gospodarcza i społeczna (Kryńska, Wiśniewski, 2012, s. 12). Pierwsza z nich ma na celu dostarczenie wiedzy (lub kwalifikacji) poszukiwanych na rynku pracy. Drugi typ polityk, to polityka prawna, tj. legislacyjna, której celem, z punktu widzenia walki z bezrobociem, powinno być tworzenie takiego otoczenia instytucjonalnego, które będzie sprzyjało kreacji nowych miejsc pracy. Są to np. kwestie związane z prawną ochroną miejsc pracy. Trzecim typem polityki jest natomiast polityka społeczna i gospodarcza. Posiada ona szereg instrumentów oddziałujących na rynek pracy od strony zarówno popytowej, jak i podażowej. Przykładami takich działań jest chociażby kształtowanie chęci podjęcia pracy poprzez wysokość świadczeń społecznych, ale również oddziaływanie na poziom pozapłacowych kosztów pracy, które tworzą bodźce oddziałujące na chęć pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy.

Charakterystyka instrumentów polityki pracy

Aktywna polityka rynku pracy opiera się przede wszystkim na wyspecjalizowanych instrumentach dostosowujących strukturę podaży pracy do popytu na pracę, a także subwencjonowanym zatrudnieniu, wspierającym bezrobotnych w procesie wchodzenia na rynek pracy konkurencyjnej. Ma ona charakter mikroekonomiczny i jest realizowana

przez publiczne służby zatrudnienia w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Zmierza ona do:

- aktywizacji zawodowej bezrobotnych,
- zmniejszenia niedopasowań strukturalnych na rynku pracy,
- podniesienia produktywności siły roboczej,
- weryfikacji gotowości do pracy bezrobotnych.

Tabela 1. Charakterystyka instrumentów polityki rynku pracy

Aktywne formy walki z bezrobociem
<ul style="list-style-type: none"> – Zaoferowanie i dofinansowanie szkoleń mających na celu zdobycie nowych kwalifikacji. – Proinwestycyjne ulgi podatkowe. – Pośrednictwo pracy. – Zmniejszenie (lub zwolnienie z opłacania) składek na ubezpieczenia społeczne. – Prace społecznie użyteczne. – Prace interwencyjne. – Środki na podejmowanie działalności gospodarczej. – Dofinansowanie zatrudnienia i rehabilitacji osób o ograniczonej zdolności do zatrudnienia. – Wyposażenie i doposażenie stanowiska pracy.
Pasywne formy walki z bezrobociem
<ul style="list-style-type: none"> – Zasiłki dla bezrobotnych i zapomogi. – Wczesna emerytura.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Dolny, 2011, s. 45; Pancer-Cybulska, 2014, s. 44).

Metody walki z bezrobociem mogą przybierać dwie formy – aktywne i pasywne. Pierwszą grupę aktywnych polityk rynku pracy stanowią oferowane szkolenia, współfinansowane ze środków budżetu państwa (lub programów Unii Europejskiej) oraz pośrednictwo rynku pracy. Działania te mają na celu dopasowanie oferty podażowej do popytowej na rynku pracy oraz zwiększenie sprawności jego funkcjonowania poprzez usprawnienie przepływu informacji na temat zapotrzebowania na pracowników ze strony pracodawców. Tego typu działania stosowane są w walce z bezrobociem strukturalnym, tj. wynikającym z niedopasowania struktury podaży pracy do popytu na nią (Begg i in., 1993, s. 228).

Szkolenia są formą, która może skutecznie pomóc w znalezieniu pracy, czego przykładem jest grupa polskich górników, którzy odeszli z kopalń pod koniec lat 90. XX w. w związku z reformą sektora górniczego. 34% z nich dzięki szkoleniom uzyskało nowe kwalifikacje, 65% ogółu zwolnionych znalazło zatrudnienie poza górnictwem (dane na 2004 r.) (Turek, Karbownik, 2005, ss. 12–13). Rola szkoleń, jako narzędzia zwalczania

bezrobocia wśród młodzieży, została doceniona przez Radę Europejską w 2013, która przyjęła „Gwarancję dla Młodzieży” jako część „Pakietu na rzecz zatrudnienia młodzieży”. Dokument ten obliguje państwa należące do Unii Europejskiej do zaoferowania szkoleń dla osób bezrobotnych z przedziału wiekowego 15 – 25 lat (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2014).

Drugą grupę aktywnych polityk rynku pracy stanowią proinwestycyjne ulgi podatkowe dla przedsiębiorców wynikające z zatrudniania osób bezrobotnych, a także zmniejszenie (lub całkowite zwolnienie z) płaconych składek na ubezpieczenia społeczne przez określony czas osób będących bezrobotnymi, które zostaną zatrudnione. Instrument ten ma na celu stworzenie bodźca kosztowego dla pracodawców, tj. obniżenia kosztów pracy danej osoby, a przez to zwiększenia opłacalności jej zatrudnienia. W przypadku młodzieży instrument ten ma dodatkowe znaczenie, ponieważ są to zwykle osoby nie posiadające żadnego (lub niewielkie) doświadczenie zawodowe. Skutkiem tego ich produktywność na początku okresu zatrudnienia jest niska. Obniżając koszty pracy czynnik ten jest w znacznym stopniu niwelowany, ponieważ relacja przychodów dla pracodawcy (tj. produktów pracy) pracownika do kosztów jego zatrudnienia zwiększa się.

Kolejną grupę instrumentów mających na celu aktywną walkę z bezrobociem stanowią roboty publiczne lub zwiększenie zatrudnienia w sektorze publicznym. Tego typu działania podejmowane są najczęściej w okresie głębokich kryzysów gospodarczych, kiedy to sektor prywatny redukuje zatrudnienie. W takiej sytuacji zwiększenie popytu na pracę ze strony sektora publicznego ma na celu choć częściowe ograniczenie wzrostu bezrobocia. Dobrym przykładem takich działań jest program robót publicznych w Stanach Zjednoczonych w okresie tzw. Wielkiego Kryzysu gospodarczego z przełomu lat 20. i 30. XX w (Rothbard, 2012, s. 177).

Ostatnią grupę aktywnych instrumentów walki z bezrobociem stanowią dotacje/dofinansowania i doposażenia miejsc pracy. Dzięki takim działaniom maleją koszty początkowe rozpoczęcia działalności gospodarczej (lub stworzenia miejsca pracy), co sprzyja zwiększaniu zatrudnienia, lub założenia własnej działalności gospodarczej zmniejszając w ten sposób stopę bezrobocia.

Ciekawe badania, w odniesieniu do efektywności wspomnianych instrumentów stosowanych na polskim rynku pracy, przeprowadziła M. Maksim. Stwierdziła ona, że największą skuteczność w odniesieniu do tworzenia miejsc pracy mają: dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej, staże i prace interwencyjne. Co ciekawe, negatywny wpływ na poziom zatrudnienia mają szkolenia i uczestnictwo w pracach społecznie

użytecznych. Z kolei roboty publiczne nie miały statystycznie istotnego wpływu na zatrudnienie (Maksim, 2011, s. 148).

Przy okazji omawiania różnych aspektów aktywnej polityki rynku pracy stosowanej przez państwo, warto wspomnieć o jej europejskim kontekście. Dla realizacji Strategii Lizbońskiej niezbędnym okazało się przeprofilowanie filozofii roli państwa w stabilizacji rynku pracy (zapobieganiu nadmiernemu wzrostowi stopy bezrobocia). Fundamentem owego nowego podejścia jest strategia *flexicurity*. Łączy ona w sobie dwa elementy. Po pierwsze, dążenie do zwiększenia elastyczności rynku pracy, tj. jego odporności na negatywne szoki makroekonomiczne. Po drugie, bezpieczeństwa definiowanego „nie jako pewność miejsca pracy lecz jako pewność zatrudnienia” (Wiśniewski, 2011, s. 26).

Do grupy pasywnych instrumentów walki z bezrobociem należy zaliczyć zasiłki dla bezrobotnych. Tego typu wsparcie finansowe jest przeznaczone na zapewnienie środków do życia w okresie aktywnego poszukiwania pracy. Wysokość i warunki otrzymania tego świadczenia są zróżnicowane między państwami. Zazwyczaj jego otrzymywanie uwarunkowane jest udokumentowanym poszukiwaniem pracy np. poprzez uczestnictwo w szkoleniach organizowanych przez urzędy pracy, lub też ograniczonej możliwości odrzucenia ofert pracy przedłożonych przez nie. Instrument ten jest zarazem czynnikiem, który ma zapobiegać (lub ograniczać) ryzyku popadnięcia w ubóstwo w okresie pozostawania bez zatrudnienia¹.

Warto jednak zwrócić uwagę na to, że przyznawanie zasiłków dla bezrobotnych stanowi substytut dochodu z pracy. Jeżeli owe świadczenia są na relatywnie wysokim poziomie względem potencjalnie oferowanych wynagrodzeń na rynku pracy, to zwiększa się ryzyko zniechęcenia osób bezrobotnych do dalszego poszukiwania zatrudnienia. Jak pisze Z. Wiśniewski: „Powinno mieć miejsce ściślejsze łączenie aktywnych programów przeciwdziałania bezrobociu z pomocą pieniężną, ale uwarunkowaną zobowiązaniem do uczestnictwa w tych programach i aktywnym poszukiwaniem pracy. Wymaga to zmiany podejścia państwa do rynku pracy i wypracowaniem nowej strategii, która powszechnie nazywa się filozofią państwa pracy (*workfare state*)” (Wiśniewski, 2010, s. 17).

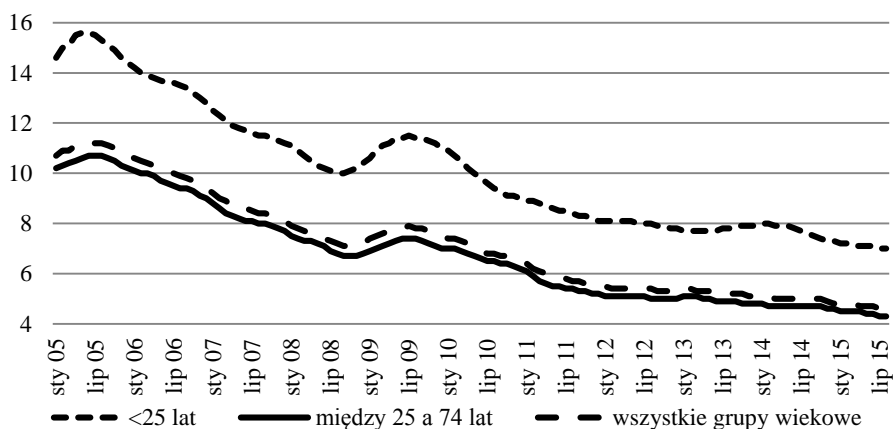
¹ Kwestia skuteczności zapobiegania popadnięciu w ubóstwo wśród osób bezrobotnych otrzymujących zasiłek dla bezrobotnych jest uzależniona od wysokości otrzymywanego świadczenia.

Doświadczenia krajów Unii Europejskiej

Republika Federalna Niemiec

Spośród wspomnianych trzech typów polityk ukierunkowanych na ograniczenie poziomu bezrobocia wśród młodych osób w Niemczech stosowane są przede wszystkim polityka edukacyjna oraz prawna (Kryńska, Wiśniewski, 2012, ss. 28–42). Realizację pierwszej z nich zakłada system tzw. dualnego kształcenia, tj. włączenia w proces edukacji już na wczesnym etapie programów praktyk i szkoleń, umożliwiających w ten sposób stopniowe zdobywanie kwalifikacji zawodowych jeszcze przed ukończeniem szkoły. Druga z kolei polityka prawna jest prowadzona poprzez decentralizację procesu ustalania płacy minimalnej, która nie jest narzucana przez rząd federalny, ale negocjowana w poszczególnych regionach. Skutki prowadzonych polityk zaprezentowano na wykresie 1., który przedstawia stopę bezrobocia wśród młodzieży w ostatniej dekadzie (2005 – 2015)².

Wykres 1. Stopa bezrobocia (w %) według wieku w RFN, styczeń 2005 – sierpień 2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Eurostat, 2016).

² Eurostat definiuje stopę bezrobocia wśród młodzieży jako relację osób bezrobotnych w wieku 15–24 lata do osób bezrobotnych i pracujących w tej grupie wiekowej.

Na podstawie danych zaprezentowanych na wykresie 1. można wysnuć dwa wnioski. Po pierwsze, stopa bezrobocia wykazuje tendencję spadkową w długim okresie. Po drugie, w całym okresie zaprezentowanym na wykresie 1. stopa bezrobocia wśród osób młodych (poniżej 25. roku życia jest o ok. 3 pkt. % niższa niż jest to w przypadku pozostałych grup wiekowych). Niemniej jednak ok. 7% poziom bezrobocia wśród młodzieży należy uznać za poziom niski na tle pozostałych państw Unii Europejskiej (Eurostat, 2016). Jednym z czynników determinujących ten sukces jest tzw. dualny system szkoleń (*dual training system*). Warto podkreślić, że łączy elementy zdobywania doświadczenia zawodowego z procesem kształcenia, ale już na wczesnym jego etapie.

System ten opiera się na sieci szkół, w których elementem nauki jest zdobywanie doświadczenia w pracy w wybranym zawodzie. Zazwyczaj są to profesje oficjalnie certyfikowane przez państwo, do wykonywania, których uprawnienia zdobywa się kończąc odpowiednią szkołę i zdając egzamin. Doświadczenie zdobywa się poprzez pracę w firmie współpracującej ze szkołą. Dobrym przykładem przedsiębiorstwa oferującego tego rodzaju praktyki jest Deutsche Bahn (Kolej Niemiecka) firma ta co roku przyjmuje na staż ok. 3 tys. osób, z czego ofertę stałej pracy po pozytywnej ocenie praktyki otrzymuje ok. 95% osób. Należy również podkreślić, że praktykanci zdobywają praktyczne doświadczenie nie tylko w obszarze swojej profesji, ale również nabywają szereg umiejętności interpersonalnych, które to są niezbędne w dalszym rozwoju zawodowym. Ze względu na wysoki odsetek młodzieży wybierającej tego typu edukację (66%) bezrobocie w tej grupie wiekowej jest relatywnie niskie (European Commission, 2014, ss. 2–3). Faktem potwierdzającym skuteczność niemieckiej polityki w zakresie zatrudnienia młodzieży jest to, że w 2013 r. było ponad 30 tys. wakatów w programach szkoleniowych dla młodych osób (Matlack, 2013).

Warto podkreślić, że współpraca między pracodawcami i ośrodkami edukacji wymusza na tych ostatnich stałą aktualizację treści nauczania, tak by uczniowie szkół mogli bezzwłocznie rozpocząć pracę zawodową. Co więcej, sprawność funkcjonowania systemu dualnego szkolnictwa na bieżąco monitoruje szereg ośrodków badawczych z Federalnym Instytutem Szkolnictwa Zawodowego i Szkoleń na czele (*Bundesinstitut für Berufsbildung* - BIBB) (OECD, 2011, s. 33).

Dodatkowo oprócz dualnego systemu szkolnictwa poszczególne firmy mają odrębne programy skierowane do absolwentów wyższych uczelni. Przykładowo Deutsche Bahn prowadzi program „Szansa plus” (*Chance plus*). Jego uczestnikami stają się co roku 300 młodych osób, które przez 12 miesięcy pracują pod nadzorem doświadczonych pracowników. Ok. 75%

osób kończących ten program otrzymuje ofertę pracy stałej, zaś wszyscy mają szansę zdobycia specjalnych, wysoko cenionych na rynku pracy, certyfikatów wydawanych przez Izbę Handlową (*Industrie- und Handelskammer* – IHK) lub Izbę Rzemieślniczą (*Handwerkskammer* – HWK). (Deutsche Bahn, 2016) Kwalifikacje te połączone z rocznym doświadczeniem znacznie ułatwiają znalezienie pracy w Niemczech.

Skuteczność niemieckiej polityki zatrudnienia młodych osób (przede wszystkim - dualnego programu szkolnictwa) została doceniona przez ekspertów G20. Jedynym ich zaleceniem w tym obszarze, na który decydenci niemieccy powinni zwrócić uwagę, jest kwestia płynnego przejścia osób ze szkół podstawowych do tych objętych programem dualnego kształcenia, lub tych, którzy nie byli uczniami tych ostatnich i nie mogą znaleźć pracy. W tym obszarze problem braku pracy wśród młodzieży mają rozwiązywać programy mentoringowe dla uczniów ostatniego roku szkół średnich, oferowane przez agencje pracy młodych osób. Ponadto, rząd niemiecki uruchomił specjalny program „Młodzi w społeczeństwie” (*Jugend Staerken im Quartier*). Jest to inicjatywa skierowana do młodzieży, która skończyła już edukację, nie pracuje i nie uczestniczy w jakichkolwiek szkoleniach. Bazuje ona na współpracy rządu federalnego oraz rządów regionalnych (landów) natomiast jej celem jest wsparcie tej grupy osób w zdobywaniu nowych kwalifikacji oraz zachęcanie do aktywnego poszukiwania pracy (G20, 2014, s.7).

Niewątpliwie istotnym czynnikiem, który przyczynił się do utrzymania bezrobocia wśród młodych osób w Niemczech na niskim poziomie jest również współpraca między ośrodkami edukacji (szkołami, uniwersytetami) a przedsiębiorstwami zainteresowanymi zatrudnieniem młodych osób. Kraj ten, obok Wielkiej Brytanii, był jedynym w Unii Europejskiej, gdzie pracodawcy stwierdzili, że ośrodki te komunikują się z nimi kilkakrotnie w ciągu roku. Co więcej, Niemieccy uczniowie byli najlepiej poinformowanymi spośród pozostałych młodych osób z Unii Europejskiej na temat kursów doszkalających i perspektyw kariery w swoich profesjach (McKinsey Center for Government, 2014).

Kolejnym czynnikiem stabilizującym rynek pracy dla młodych osób w Niemczech jest polityka minimalnej płacy. Ta nie jest ogólnie ustalana przez rząd federalny, ale jest negocjowana na poziomie poszczególnych grup przemysłowych pomiędzy stroną społeczną a reprezentantami pracodawców (Cahuc i in., 2013, s. 13). Skutkiem tego jest wysoka regionalna elastyczność rynków pracy, co ułatwia znalezienie pracy osobom młodym z ograniczonym doświadczeniem zawodowym (i tym samym – relatywnie niską produktywnością). O koszcie ich zatrudnienia, w drodze negocjacji, decydują bowiem pracodawcy.

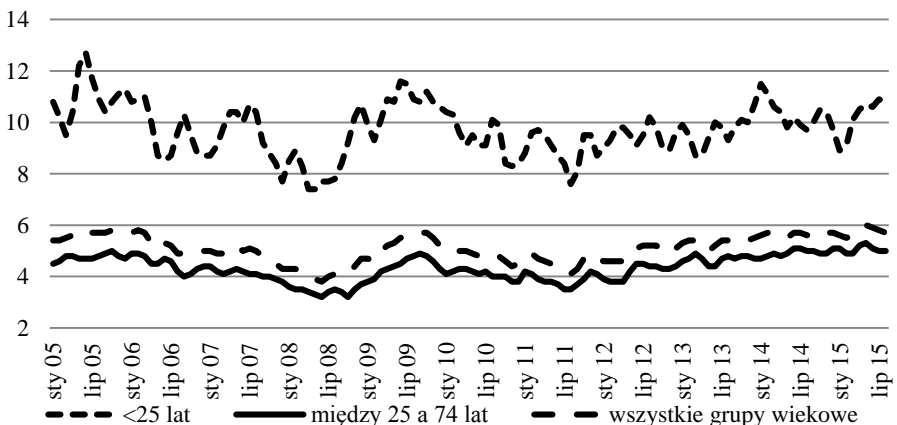
Dodatkowym instrumentem wspierającym młode osoby, choć adresowanym nie tylko do nich, są niskopłatne prace publiczne, czyli tzw. *Ein-Euro-Jobs* oraz preferencyjne niskie składki na ubezpieczenia społeczne przy zarobkach do poziomu 400 EUR miesięcznie. Rosną one systematycznie do drugiego poziomu płacy (800 EUR) (Zawadzki, 2010, s. 165). Dzięki temu pracodawcy otrzymują dodatkowy bodziec kosztowy do zatrudniania młodych osób.

Austria

Austria jest kolejnym przykładem kraju, który szczególny nacisk kładzie na politykę edukacji, wspartą przez politykę gospodarczą (Kryńska, Wiśniewski, 2012, ss. 12–25). Po pierwsze, austriacki system już na wczesnym etapie zakłada połączenie edukacji ogólnej, z profilowaniem zawodowym. Po drugie, państwo poprzez politykę gospodarczą opartą na pośrednictwie koordynując proces zdobywania staży zawodowych, dodatkowo wspiera młode osoby na rynku pracy.

Podobnie jak w przypadku Niemiec, w Austrii bezrobocie wśród młodych osób jest na relatywnie niskim poziomie oscylującym wokół 10% w długim okresie (wykres 2.).

Wykres 2. Stopa bezrobocia (w %) według wieku w Austrii, styczeń 2005–sierpień 2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Eurostat, 2016).

Warto jednak zwrócić uwagę na dwa fakty. Po pierwsze, stopa bezrobocia wśród młodych osób cechuje się znacznie większymi fluktuacjami niż jest to

w przypadku stopy bezrobocia wśród pozostałych grup wiekowych³. Jednym z tego powodów może być niższa elastyczność rynku pracy dla osób młodych. Po drugie, ok. 10% stopa bezrobocia wśród najmłodszych uczestników rynku pracy wskazuje, że rzeczywiste bezrobocie jest powyżej poziomu bezrobocia naturalnego, tj. efektywnie problem ten jednak istnieje, aczkolwiek nie jest on znaczący w porównaniu do innych państw.

W Austrii funkcjonuje rozwiązanie podobne do niemieckiego w zakresie prowadzenia dualnego kształcenia. Liczba szkół oferujących oprócz nauki na poziomie średnim (dla osób między 15 a 19 rokiem życia) obowiązkowe długoterminowe praktyki zawodowe jest trzykrotnie wyższa niż tych, które przygotowują młodzież tylko i wyłącznie do studiów wyższych (Lassnigg, 2013a). W tych szkołach uczą często osoby, które są równolegle zatrudnione w sektorze przemysłowym, co pozwala im na praktyczne podejście w przekazywaniu wiedzy. Ponadto, niektóre szkoły oferują program nauczania pozwalający na uzyskanie tytułu zawodowego licencjata (*Berufsreifprüfung*) (OECD, 2011, s. 21). Mimo niewątpliwych osiągnięć w tym obszarze część osób (ok. 5% absolwentów podstawowych szkół), pochodzących często z ubogich rodzin (lub mających utrudniony dostęp do szkolnictwa średniego z innych przyczyn), nie jest w stanie dostać się do szkół oferujących tego typu staże (Lassnigg, 2013a). W praktyce oznacza to, że posiadając jedynie podstawowe wykształcenie, bez jakiegokolwiek doświadczenia zawodowego, mają bardzo duże problemy ze znalezieniem pracy.

By przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu takich osób, Publiczne Służby Zatrudnienia – PSZ (*Public Employment Service*) koordynują tzw. rynek staży zawodowych, którego celem jest zaspokojenie zapotrzebowania pracodawców na stażystów, którzy nie są słuchaczami szkół zawodowych. Jeśli dany pracodawca zdecyduje się przyjąć na staż osobę za pośrednictwem PSZ, ta ponosi koszty zatrudnienia takiej osoby. Warunkiem korzystania z tej formy odbywania staży jest zobowiązanie jej uczestnika do podjęcia nauki w szkole zawodowej (*Berufsschule*) (Lassnigg, 2013b, s. 189). W ten sposób firma oferująca staż zyskuje pracownika, który nie generuje dla niej kosztów, zaś stażysta zyskuje możliwość zdobycia doświadczenia i wynagrodzenia finansowego.

³ Fluktuacje te mogą być spowodowane relatywnie dużym udziałem sektora budowlanego i turystyki w gospodarce austriackiej, które to cechuje duża zmienność spowodowana czynnikami pogodowymi (por. Hofer, Weber, 2006, s. 157).

Wielka Brytania

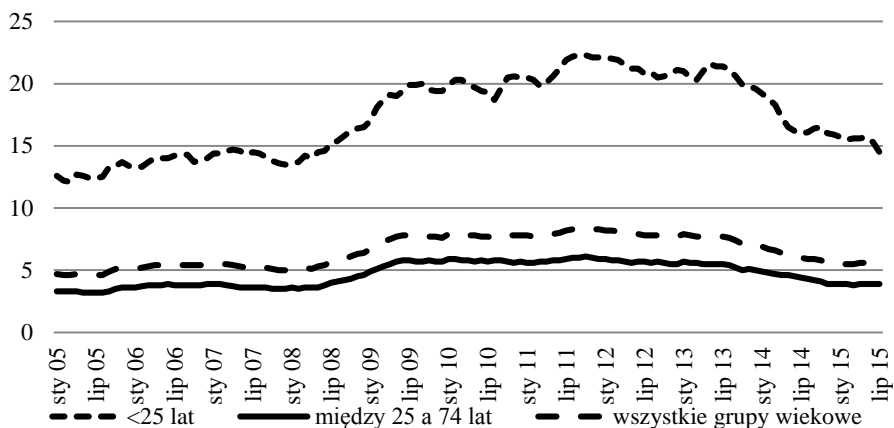
Priorytetową rolę w zwalczaniu bezrobocia wśród młodych osób w Wielkiej Brytanii przypisano polityce gospodarczej i społecznej. Jej elementami są: dążenie do uelastycznienia rynku pracy, stworzenia silnych bodźców do poszukiwania i podejmowania zatrudnienia oraz redukcja pozapłacowych kosztów pracy w przypadku osób pobierających niskie wynagrodzenia (Kryńska, Wiśniewski, 2012, ss. 45–47).

W przypadku Wielkiej Brytanii stopa bezrobocia wśród młodych osób w okresie ostatniej dekady nigdy nie spadła poniżej poziomu 10% (wykres 3.), aczkolwiek do 2008 była względnie stabilna i fluktuowała między poziomami 10 i 15%⁴. W okresie kryzysu finansowego osiągnęła poziom bliski 23% (w 2011 r.), tj. zwiększyła się dwukrotnie względem poziomu sprzed kryzysu finansowego (tj. przed 2007 r.).

By przeciwdziałać temu zjawisku, w obliczu braku zinstytucjonalizowanych form kształcenia połączonego z praktyką zawodową (jak jest to w Austrii i Niemczech) decydenci w Wielkiej Brytanii zdecydowali się na implementację programu walki z bezrobociem wśród młodych osób bazującego na trzech filarach (Gregg, 2015, ss. 69–74). Po pierwsze, podniesiono wiek uczestnictwa w systemie szkolnictwa (*participation age*) do 17 roku życia od 2013 r. i 18 roku życia od 2015 r. poprzez finansowanie z budżetu państwa dodatkowych lat spędzanych w szkole. Programem tym objęto również osoby, którym nie udało się z różnych przyczyn skończyć edukacji, lub też te, które ze względów finansowych nie były w stanie kontynuować edukacji do wspomnianego limitu wieku. Skutkiem tych działań była formalna redukcja liczby młodych osób poszukujących pracy, co jednak nie rozwiązywało w sposób znaczący strukturalnego charakteru bezrobocia w tej grupie wiekowej.

⁴ Warto zauważyć, że ogólna stopa bezrobocia przed kryzysem gospodarczym była na niskim poziomie ok. 5%, bliskim zapewne poziomowi naturalnej stopy bezrobocia. Był to poziom niższy od tego zawartego w Strategii Lizbońskiej (por. M. Wojdyło-Preisner, 2010, s. 143).

Wykres 3. Stopa bezrobocia (w %) według wieku w Wielkiej Brytanii, styczeń 2005–lipiec 2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Eurostat, 2016).

Czynnikiem, który może częściowo tłumaczyć podwyższony poziom bezrobocia wśród młodych osób jest zmiana akcentów w aktywnej polityce rynku pracy w Wielkiej Brytanii w połowie I dekady XXI w. Większy nacisk zaczęto kłaść bowiem na pomoc m.in. samotnym rodzicom (Crowley i in., 2013, s. 9). Skutkiem tego młode bezrobotne osoby stawały się coraz bardziej uzależnione od zasiłków dla bezrobotnych zniechęcających do aktywnego poszukiwania pracy. W rezultacie krótkoterminowe problemy ze znalezieniem pracy zaczęły się przekładać na długoterminowe bezrobocie.

Po drugie, w październiku 2009 r. stworzono Fundusz Przyszłego Zatrudnienia (*The Future Jobs Fund*). W przypadku pierwszej inicjatywy jej celem jest sfinansowanie stworzenia miejsc pracy dla młodych osób zagrożonych długoterminowym bezrobociem. Miejsca pracy mogą być tworzone zarówno w sektorze publicznym, prywatnych przedsiębiorstwach, jak i organizacji pozarządowych. Minimalny okres zatrudnienia ma wynosić 6 miesięcy oraz ma dotyczyć młodych osób, które przez min. pół roku pobierały zasiłek dla bezrobotnych. Program został zawieszony po wyborach wygranych przez konserwatystów w 2010 r. W jego wyniku skrócono o 59 dni średni okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych przez młode osoby oraz wydłużono o średnio 90 dni średni okres zatrudnienia ponad okres pracy subsydiowany z budżetu państwa (Gregg, 2015, s. 72).

W miejsce Funduszu Przyszłego Zatrudnienia w 2011 r. rząd D. Camerona stworzył Program Pracy (*The Work Programme*). Był on skierowany do przedsiębiorstw prywatnych, które w zamian za stworzenie miejsca pracy otrzymywały jednorazową dopłatę (*attachment fee*) w wysokości 2 275 GBP. Ponadto, jeśli miejsce pracy nie było likwidowane

pracodawca dostawał comiesięczną dopłatę przez okres dwóch lat. Szacuje się, że między 22% a 28% osób uczestniczących w programie otrzymało w jego wyniku stałą pracę (Gregg, 2015, s. 73).

Trzecim filarem programu walki z bezrobociem wśród młodych osób było zwiększenie uczestnictwa w stażach i praktykach zawodowych wśród osób w wieku 16 – 19 lat. Był to skutek tego, że w okresie kryzysu finansowego odsetek praktykantów najbardziej wzrósł wśród osób powyżej 25 roku życia.⁵ Rząd zdecydował się na zwiększenie dofinansowania staży osób młodszych kosztem zmniejszenia dopłat do staży dla osób starszych. Dodatkowo, by ułatwić poszukiwanie staży, lokalne samorządy miały stworzyć proste w obsłudze serwisy internetowe z ogłoszeniami o praktykach i stażach (Gregg, 2015, s. 73).

Interesującym z punktu widzenia pasywnych polityk rynku pracy w przypadku osób młodych mieszkających w Anglii są nowe propozycje ministra pracy i polityki emerytalnej I. Smitha. W kontekście dążenia brytyjskiego rządu do redukcji wydatków budżetowych na cele socjalne rozważane jest uwarunkowanie wypłaty zasiłków dla bezrobotnej młodzieży od wykonywania przez nią prac społecznych (np. zbierania śmieci) (Boffey, 2015).

Zakończenie

Jak wskazano w artykule, problem wzrostu stopy bezrobocia wśród młodych osób dotyczył szeregu krajów wysoko rozwiniętych. Na podstawie analizy przykładów Niemiec, Austrii i Wielkiej Brytanii można wysnuć dwa wnioski w odniesieniu do polityki rynku pracy wobec młodych osób.

Po pierwsze, istotnym elementem jest zdobywanie doświadczenia zawodowego już na wczesnym etapie edukacji, tak jak jest to w Niemczech i Austrii. Przykłady tych dwóch państw wskazują również, że proces nauczania powinien być wręcz połączony z praktycznym wykorzystaniem zdobytej wiedzy. Dzięki temu młode osoby po zakończeniu edukacji dysponują doświadczeniem zawodowym, a zatem praktycznym przygotowaniem do pracy w wybranej profesji. Często są wręcz zatrudniani przez pracodawców, u których odbywali praktyki zawodowe.

⁵ Przyczyną wzrostu odsetka stażystów wśród starszych osób i jego spadku wśród młodszych mogło być to, że w okresie kryzysu gospodarczego pracodawcy szczególnie dążyli do maksymalizacji relacji produktywności pracownika do kosztów jego zatrudnienia. W tej sytuacji osoby starsze (bardziej doświadczone a więc i bardziej produktywne) były chętniej zatrudniane.

Po drugie, istotne jest stworzenie systemu bodźców finansowych (przykłady Niemiec, Austrii i Wielkiej Brytanii), które skłonią pracodawców do zatrudniania młodych osób poprzez obniżenie kosztów ich pracy. Strategia taka, oprócz bezpośredniego efektu stworzenia miejsc pracy (a tym samym spadku bezrobocia), wiąże się również z drugim równie istotnym elementem. Jest nim zdobycie doświadczenia zawodowego, które zwiększa produktywność pracy, a tym samym zwiększa szanse na znalezienie nowej pracy.

Literatura

- Bankier.pl (2015), *Hiszpania – bezrobocie wśród młodzieży najwyższe w Europie*, Bankier.pl (22.10.2015).
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R. (1993), *Ekonomia*, PWE, tom 2, Warszawa.
- Boffey D. (2015), *Youth unemployment rate is worst for 20 years, compared with overall figure*, <http://www.theguardian.com/society/2015/feb/22/youth-unemployment-jobless-figure> (28.10.2015).
- Cahuc P., Carcillo S., Rinne U., Zimmermann K.F. (2013), *Youth Employment in Old Europe: The Polar Cases of France and Germany*, „IZA Discussion Paper”, Vol. 2, No. 1.
- Crowley L., Jones, K., Cominetti, N., Gulliford, J., (2013), *International Lessons: Youth unemployment in the global context*, The Work Foundation, London.
- Deutsche Bahn (2016), <https://deutschebahn.com> (22.10.2015).
- Dolny E. (2011), *Aktywne programy rynku pracy w Polsce w latach 2005–2010*, [w:] Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, Wojewódzki Urząd Pracy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.
- European Commission (2012), *Integrating young people into the labour market: apprenticeship training and pre-training courses*, Berlin.
- Eurostat (2015), <http://ec.europa.eu> (24.10.2015).
- G20 (2014), *Employment Plan 2014 – Germany*.
- Gregg P. (2015), *Youth unemployment in the UK: Cyclical fluctuations and the struggle for structural reform*, [w:] J.J. Dolado (ed.), *No country for young people? Youth labour market problems in Europe*, Center for Economic Policy Research Press, London.
- Hofer H., Weber A. (2006), *Active Labor Market Policy in Austria: Practice and Evaluation Results*, “Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung”, Vol. 75, No. 3.
- Kryńska E., Wiśniewski Z. (2012), *Rozwiązania sprzyjające zatrudnianiu osób młodych w Polsce*, ekspertyza wykonana na zlecenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, 2012, maszynopis.
- Lassnigg L. (2013a), *Austria’s success on the youth labour market – not systematic but voluntaristic*, <http://www.elmmagazine.eu/articles/what-are-they-doing-right-3-cases> (24.10.2015).

- Lassnigg L. (2013b), *The 'duality' of VET in Austria: institutional competition between school and apprenticeship*, [w:] A. Fuller, L. Unwin (eds.), *Contemporary Apprenticeship: International Perspective on an Evolving Model of Learning*, Routledge, New York.
- Maksim M. (2011), *Efektywność aktywnej polityki rynku pracy w świetle badań empirycznych*, [w:] Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, Wojewódzki Urząd Pracy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Matlack C. (2013), *Five myths about Europe's youth unemployment crisis*, <http://www.bloomberg.com/bw/articles/2013-05-29/five-myths-about-europes-youth-unemployment-crisis> (22.10.2015).
- McKinsey Center for Government (2014), *Education to employment: Getting Europe's Youth into Work*, <http://www.mckinsey.com/industries/social-sector/our-insights/converting-education-to-employment-in-europe> (25.10.2015).
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2014), <http://www.mpips.gov.pl> (17.10.2015).
- OECD (2011), *OECD reviews of vocational education and training: Learning for jobs. Pointers for policy development*, Paris.
- Pancer-Cybulska E. (2014), *Aktywna polityka rynku pracy w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu*, „Studia Ekonomiczne/Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach”, Nr 166.
- Rothbard M.R. (2012), *Wielki Kryzys w Ameryce*, Instytut Ludwika von Misesa, Warszawa.
- Turek M., Karbownik A. (2005), *Ocena skuteczności Górniczego Pakietu Socjalnego w restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria Organizacja i Zarządzanie”, Nr 27.
- Wiśniewski Z. (2010), *Ewolucja polskiej polityki rynku pracy*, [w:] Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, Pracownia Sztuk Plastycznych, Toruń.
- Wiśniewski Z. (2011), *Podstawy aktywnej polityki rynku pracy*, [w:], Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, Wojewódzki Urząd Pracy Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Wojdyło-Preisner M. (2010), *Wielka Brytania*, [w:] Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce*, Pracownia Sztuk Plastycznych, Toruń.
- Zawadzki K. (2010), *Niemcy*, [w:] Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, Pracownia Sztuk Plastycznych, Toruń.