



BIULETYN

Nr 82 (1058), 9 sierpnia 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Bezrobocie wśród młodych? Czas na reindustrializację!

Patryk Toporowski

Stopa bezrobocia wśród młodych ludzi w UE w 2012 r. osiągnęła rekordowy poziom. W 2013 r. utrzymywała się na zbliżonej wysokości i jest mało prawdopodobne, aby spadła w najbliższym czasie. Przywódcy UE zapowiedzieli przedsięwzięcie środków zaradczych na poziomie zarówno krajowym, jak i unijnym, na przykład włączenie tego tematu do rozmów na czerwcowym szczycie Rady Europejskiej i przygotowanie lipcowego posiedzenia przywódców 20 państw członkowskich w Berlinie. Problemem jednak jest nie bezrobocie jako takie, lecz jego przyczyna – niewystarczająca industrializacja gospodarki UE. To powinno stać się przedmiotem dyskusji podczas szczytów, a Polska mogłaby przejść inicjatywę.

W maju 2013 r. 23,1% aktywnych zawodowo osób poniżej 25 roku życia w UE było bezrobotnych, nie licząc zatrudnionych na niepełny etat. Wobec 22,8% w maju 2012 r. nie można mówić o realnej poprawie, a w strefie euro nastąpiło pogorszenie. Biorąc pod uwagę, że przed kryzysem stopa bezrobocia wśród młodzieży wynosiła ok. 15%, wzrost był znaczący. Polska, w której stopa bezrobocia młodych ludzi od początku XXI w. przekroczyła 25%, nie jest już niczym niezwykłym. Sytuacja ma polityczne, społeczne i ekonomiczne konsekwencje. Politycy obawiają się widma straconego pokolenia i utraty tempa w globalnym wyścigu gospodarczym. W najbliższym czasie związane z tym napięcia społeczne mogą wpływać na wyniki wyborcze.

Kontekst społeczny. Od początku kryzysu sytuacja na rynku pracy dramatycznie się pogorszyła, a znaczny odsetek osób poniżej 25 roku życia został z niego wyłączony. Ze wzrostem liczby NEET-ów (nieuczących się, niezatrudnionych, nieprzygotowujących się do zawodu) w okresie spowolnienia gospodarczego łączą się koszty polityczne. Na przykład w Hiszpanii w 2011 r. powstał Ruch Oburzonych, protestujący przeciwko m.in. cięciom wydatków rządowych i pakietom ratunkowym dla banków, ale także przeciwko ponurej perspektywie dla młodych Hiszpanów na rynku pracy.

Przedkryzysowe założenie, że dobra edukacja i praktyki znacznie zwiększają szanse na zdobycie zatrudnienia, zostało obalone. Obecne pokolenie młodych ludzi w UE, z doskonałym wykształceniem, znających języki obce, ma większe problemy ze znalezieniem jakiegokolwiek pracy niż jego rodzice dwie lub trzy dekady wcześniej. Zgodnie ze statystykami może liczyć co najwyżej na – niepłatny lub źle płatny – odnawialny staż bądź na umowę śmieciową.

Dlatego w 2011 r. w różnych krajach dochodziło do protestów młodzieży, choć nie były tak powszechne jak w Hiszpanii. W połowie lipca młodzi ludzie w Brukseli – mieście zazwyczaj kojarzonym z dobrą ofertą dla osób rozpoczynających karierę – przed Parlamentem Europejskim zorganizowali tzw. protest sandwichowy przeciwko warunkom staży. Grupa demonstrantów składała się ze stażystów z instytucji UE, brukselskich think tanków i korporacji. Akcja ta, wspierana przez wielu posłów, była – jak potwierdzili organizatorzy – dopiero początkiem dłuższej kampanii.

Dotychczasowe działania unijne. Od początku kryzysu UE proponuje instrumenty mające pomóc nowej generacji w wejściu na rynek pracy – od Programu na rzecz Nowych Umiejętności i Zatrudnienia (2010) do Ram Działań na rzecz Zatrudnienia Młodzieży (2013) – przygotowane przez takie organizacje, jak Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC) czy BusinessEurope, według najlepszych praktyk rządów i instytucji lokalnych. Oprócz działań w celu zwiększenia mobilności wewnątrz UE, jest też inicjatywa „Szanse dla młodzieży” (2010), która

zachęca do szkoleń w trakcie pracy, staży oraz wolontariatu. Ponadto na samym końcu negocjacji Wieloletnich Ram Finansowych 2014–2020 (WRF) przewodniczący Herman Van Rompuy przeznaczył ok. 6 mld euro z niezwykle napiętego budżetu UE na instrument Inicjatywa na rzecz zatrudnienia młodzieży (Youth Employment Initiative – YEI), przeznaczony do walki z bezrobociem.

Bezrobocie wśród młodzieży, jako kwestia polityczna, znajduje także odzwierciedlenie w kolejnych konkluzjach szczytów Rady Europejskiej od marca 2012 r. (wówczas jako poboczny wątek w dyskusji o wzroście gospodarczym i zatrudnieniu) – wyłączając jeden dodatkowy, tematyczny (na temat walki z rajami podatkowymi). Ostatnio, w konkluzjach z czerwca 2013 r., zagadnieniu temu poświęcono odrębny trzypięciowy fragment. Liderzy polityczni stwierdzili, że należy łączyć działania na szczeblu krajowym i unijnym, podkreślali skuteczność funduszy strukturalnych, potwierdzili determinację w uruchomieniu YEI w styczniu 2014 r., we wdrożeniu systemu gwarancji dla młodzieży, rekomendowali zwiększenie środków w inicjatywie „Praca na rzecz młodzieży” oraz w programie „Inwestycje w umiejętności” Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), wzmocnienie mobilności transgranicznej, roli praktyk zawodowych i kształcenia opartego na pracy.

Wzrost zainteresowania zwalczaniem bezrobocia wśród młodzieży widać również w innych formach współpracy międzyrządowej. Na spotkaniu w Berlinie 3 lipca 20 szefów rządów uzgodniło plan działań, zobowiązując ministrów pracy do wprowadzenia zmian strukturalnych w prawie krajowym, takich jak poprawa systemu kształcenia połączonego z pracą. Państwa członkowskie są namawiane do skuteczniejszego korzystania z funduszy unijnych, jeśli to konieczne – nawet w formie dotacji wypłacanej bezpośrednio pracodawcom lub w formie dodatku do wynagrodzenia. Zarekomendowano EBI, by uruchomił większą liczbę mikrokredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw jako zachętę do zatrudniania i szkolenia młodych pracowników. Przegląd realizacji programu planowany jest na listopad 2013 r.

Czy bezrobocie młodych to temat zastępczy? Wobec integracji strefy euro wymagającej obecnie długoterminowych i wielopokoleniowych zobowiązań rządów, młodzi wyborcy są w centrum uwagi. Wysiłki na rzecz zwalczania bezrobocia wśród młodzieży mogą zatem zwiększyć zaufanie do UE. Dla państw członkowskich tzw. Południa UE, mocno dotkniętych brakiem pracy, utworzenie nowego instrumentu WRF jest bardzo korzystne. W Niemczech jest to natomiast dobry temat zastępujący drażliwą przedwyborczą dyskusję o dokończeniu UGW. Kanclerz Angela Merkel, organizując spotkanie w lipcu, pokazała solidarność z zagrożonymi krajami w bezpieczniejszy politycznie sposób niż proponowanie im dalszych pakietów ratunkowych.

Nie zaskakuje jednak, że intensywne podnoszenie problemu nie może ukryć braku realnych pomysłów na uratowanie prawie „straconego pokolenia”. Ekspert z Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) obawiają się, że zaniebano reformy istniejących instrumentów wsparcia walki z bezrobociem. Środki z Europejskiego Funduszu Społecznego, jak twierdzą, w znaczącej części trafiają do pośredników. Co gorsza – nowe programy nie wpisują się w szerszy kontekst, nie uwzględniają chociażby słabych wyników gospodarki UE. Ma to znaczenie, ponieważ bezrobocie wśród młodzieży jest w istocie silnie skorelowane z ogólnym poziomem bezrobocia i walka z nim nie będzie skuteczna bez rozwiązania problemu braku wzrostu gospodarczego.

Oczywistą przesadą jest jednak stwierdzenie, że proponowane programy są stratą pieniędzy. Mogą przynieść pozytywne rezultaty, szczególnie jeśli chodzi o finansowanie MŚP lub stymulowanie przedsiębiorczości. Programy łączące edukację z pracą są również ważne, choć nie od razu jest to widoczne.

Niemniej związek między stopą bezrobocia wśród młodych ludzi i wśród całej ludności – zarówno przed załamaniem gospodarczym, jak i później – jest aktualny, a młodzi zostali dotknięci przez kryzys proporcjonalnie do innych grup wiekowych. Należy zatem skupić się na podstawowych przyczynach tego zjawiska.

Wnioski i rekomendacje. Głównym celem decydentów w UE, próbujących rozwiązać problem bezrobocia, powinno być zapewnienie stabilnego wzrostu. Mówiąc prościej, proponowane programy będą nieskuteczne, jeśli korporacje nie okażą zainteresowania zatrudnianiem pracowników. Można to jednak osiągnąć przez położenie nacisku na reindustrializację i modernizację gospodarki UE. Oczywiście, usługi mają również duże znaczenie w pobudzaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii, ale lekcja z zagranicy – zwłaszcza stały poziom wzrostu w Chinach dzięki statusowi „fabryki świata” – jest taka, że to produkcja przemysłowa stanowi klucz do poprawy sytuacji gospodarczej, także do innowacyjności.

Zmniejszenie obciążeń – między innymi administracyjnych – jest najprostszym sposobem na zapewnienie ekspansji przemysłu, czego dowodzi funkcjonowanie kilku specjalnych stref ekonomicznych w Polsce. Ich istnienie często decyduje o lokalizacji działalności gospodarczej, wzmacniając gospodarkę całego regionu. W konkluzjach Rady Europejskiej, prócz ustępów poświęconych bezrobociu wśród młodzieży, powinny znaleźć się też odpowiednie paragrafy dotyczące ponownego uprzemysłowienia UE. Ta ogólna zmiana może być korzystna dla Polski i dla państw Europy Środkowo-Wschodniej, mających już sukcesy w przyciąganiu nowych zakładów produkcyjnych. W polskim interesie jest zwiększenie obszaru i wydłużenie czasu działania stref ekonomicznych. Dlatego Polska powinna wykorzystać zainteresowanie UE bezrobociem młodych ludzi, by zainspirować ją do usunięcia podstawowych przyczyn problemu.