

Krzysztof NYKLEWICZ*

FISKALNE KOSZTY BEZROBOCIA A WYDATKI NA AKTYWNAJĄ POLITYKĘ RYNKU PRACY W NIEMCZECH

(Streszczenie)

Fiskalne koszty bezrobocia to z jednej strony ogół wydatków państwa na przeciwdziałanie bezrobociu, a z drugiej utracone dochody, jakie państwo mogłoby mieć z tytułu pracy osób bezrobotnych. Są one ściśle związane z wydatkami na aktywną politykę rynku pracy, ponieważ te ostatnie mogą przyczynić się do zakończenia lub uniknięcia bezrobocia. Koszty aktywnej polityki rynku pracy są z powodów przyjętej systematyki wyłączone z kosztów fiskalnych bezrobocia, po części jednak są refinansowane dzięki oszczędnościom poczynionym w zakresie jego finansowania. Koszty bezrobocia obciążają w Niemczech budżet federalny, budżety krajowe, gmin oraz budżet Federalnej Agencji Pracy.

Słowa kluczowe: bezrobocie; koszty; rynek pracy; Niemcy

Klasyfikacja JEL: E24, E62, G28, H53, J65

1. Wprowadzenie

W przeciągu minionego dziesięciolecia (lata 2004–2013) w Niemczech zmniejszyły się fiskalne koszty bezrobocia więcej niż o połowę, jednakże nadal obciążają w znacznym zakresie system finansów publicznych. Dotyczą one nie tylko kosztów bezpośrednich, jakimi są wypłaty zasiłków, ale również pośrednich obejmujących zmniejszone wpływy do budżetów publicznych, ponieważ bezrobotni z powodu niewielkich dochodów lub ich braku płacą też zmniejszone podatki od konsumpcji. Z tego samego powodu zostają zmniejszone wpływy

* Dr, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Katedra Polityki Społecznej i Ubezpieczeń;
e-mail: krzysztof.nyklewicz@uwm.edu.pl

z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i od bezrobocia, stąd też pojawiają się deficyty u podmiotów odpowiedzialnych za te ubezpieczenia.

Obok fiskalnych kosztów bezrobocia rejestrowanego powstają również koszty związane z realizacją instrumentów i programów aktywnej polityki rynku pracy, dzięki którym zmniejsza się poziom bezrobocia przede wszystkim wśród grup ryzyka i w regionach mających szczególnie trudną sytuację na rynku pracy. Za sprawą tej polityki zostają zaoszczędzone przyszłe świadczenia zastępcze i zwiększone wpływy z podatków i składek na ubezpieczenie.

Celem artykułu jest wykazanie zależności, jakie istnieją między fiskalnymi kosztami bezrobocia a ponoszonymi wydatkami na aktywną politykę rynku pracy w Niemczech. Zakłada się, że wspomniane koszty, a zwłaszcza poziom bezrobocia rejestrowanego, są zależne od tych wydatków. Te ostanie działają antycyklicznie i stabilizująco na poziom zatrudnienia.

2. Ogólnogospodarcze i fiskalne koszty bezrobocia – aspekty teoretyczne

Jednym z zasadniczych celów gospodarowania jest możliwie szybkie i trwałe osiągnięcie pełnego zatrudnienia, ponieważ z powodu niepełnego zatrudnienia powstają znaczne koszty utraconych możliwości w skali całej gospodarki, albowiem duża część zasobów pracy jest niewykorzystana. Dlatego mniejsza jest wówczas wielkość produkcji niż na to pozwalałby istniejący potencjał produkcyjny i w ten sposób tworzy się tzw. luka produkcyjna. Konsekwencją są również straty w dobrobycie społecznym wyrażone ubytkiem dóbr i usług¹.

W sensie ogólnogospodarczym koszty niepełnego wykorzystania czynników produkcji występują jako straty mierzone spadkiem PKB. Stanowi je różnica między realną wartością, jaką uzyskano by przy pełnym wykorzystaniu tych czynników (łącznie z pracą), a rzeczywistą wartością w warunkach niepełnego ich wykorzystania. Kompletny rachunek odzwierciedlający wspomniane straty byłby satysfakcjonujący z punktu widzenia naukowego, gdyby możliwa była dokładna znajomość wysokości cen, wielkości produkcji, poziomu produktywności, czasu pracy i płac w różnych gałęziach gospodarki w sytuacji równowagi przy pełnym zatrudnieniu. Różnica między wielkością PKB przy pełnym i niepełnym

¹ Zwraca się przy tym uwagę i na koszty społeczne, które trudno wyrazić w wielkościach pieniężnych. Do nich zalicza się dekwalfikację i degradację zawodową oraz utratę kapitału ludzkiego. Ponadto powstają koszty związane z obciążeniami psychosocjalnymi i zdrowotnymi. Por. **K.-H. Hausner, H. Engelhard, E. Weber**, *Arbeitsmarkt und öffentliche Haushalte. Kosten der Arbeitslosigkeit noch mal gesunken*, IAB Kurzbericht 2014/2, s. 4.

wykorzystaniu czynników wytwórczych byłaby wówczas wyrazem kosztów ogólnogospodarczych niepełnego zatrudnienia. Należy przy tym wziąć pod uwagę fakt, że część z nich obejmowałaby dobra, które musiałyby być zainwestowane w utrzymanie i odtworzenie istniejącego kapitału rzeczowego².

W odniesieniu do pełnej, jednoznacznej i dającej się empirycznie przedstawić definicji równowagi w warunkach pełnego wykorzystania wspomnianych czynników pojawiają się trudne do rozwiązania problemy metodyczne. Chcąc bowiem oszacować oczekiwaną wielkość produkcji, ustalając dla czynników produkcji wielkości potencjalne, należałoby zniwelować zniekształcenia wynikające z tego, że parametry tych funkcji są zwykle liczone na podstawie danych zastanych z okresów niepełnego ich wykorzystania. Trzeba byłoby przy tym uwzględnić i to, że próba osiągnięcia równowagi przy pełnym ich wykorzystaniu może spowodować dodatkowe koszty, np. przez wyższą inflację³. Są to obliczenia po części fikcyjne, a wyniki szacunku są zbliżone od górnej granicy wartości oczekiwanych.

Niepełne wykorzystanie czynników produkcji, w tym pracy, oznacza w praktyce obniżenie konsumpcji, a zatem i poziomu życia, zmniejszone wpływy i tworzenie się wyraźnych deficytów w budżetach publicznych, a tym samym pojawienie się trudności z ich domknięciem w systemach finansów publicznych i zabezpieczenia społecznego. Sens ekonomiczny owych trudności daje się przedstawić za pomocą fiskalnych kosztów bezrobocia (zwanymi inaczej kosztami niepełnego zatrudnienia), które z jednej strony stanowią ogół wydatków państwa na przeciwdziałanie bezrobociu, a z drugiej utracone dochody, jakie państwo mogłoby mieć z tytułu pracy osób bezrobotnych. Wyrażając to prościej, są one efektem porównania przychodów i wydatków sektora publicznego w sytuacji bezrobocia i zatrudnienia. Obliczenia tych kosztów dotyczą jedynie bezrobocia rejestrowanego.

Przy obliczaniu wydatków i zmniejszonych wpływów bierze się pod uwagę przeciętny dochód z pracy, który bezrobotni mogliby uzyskać w ramach stosunku pracy, gdyby nadal pracowali (wysokość płacy z ostatniego zatrudnienia). Przyjmuje się również, że czas pracy i stawki płac zostają na stałym poziomie. Wysokość i struktura kosztów bezrobocia są zróżnicowane w zależności od tego, czy lub jaki rodzaj świadczeń zastępczych otrzymują bezrobotni. Ich wielkość

² **H.-U. Bach, E. Spitznagel**, *Gesamtfiskalische Modellrechnungen. Was kostet uns die Arbeitslosigkeit?*, IAB Kurzbericht 2003/10, s. 2.

³ **E. Spitznagel, H.-U. Bach**, *Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitspolitischer Maßnahmen*, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2000/3, s. 502.

szacowana jest na podstawie danych pochodzących ze statystyk Federalnej Agencji Pracy (FAP).

W trakcie reformy Hartza przeprowadzono zmiany w finansowaniu bezrobocia, a w 2005 r. dokonano również przekształceń w systemie świadczeń kompensujących utracone dochody. Ci, którym przysługuje świadczenie z ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, otrzymują tak jak przed reformą „zasiłek dla bezrobotnych I” (Arbeitslosengeld I), a jego wysokość zależna jest od uzyskiwanego ostatnio dochodu. W wyniku połączenia pomocy socjalnej (Sozialhilfe) i zapomogi dla bezrobotnych (Arbeitslosenhilfe) utworzono „zasiłek dla bezrobotnych II” (Arbeitslosengeld II), którego wysokość jest niezależna od dochodu, ponieważ jest wypłacany osobom będącym w potrzebie i zapewnia im utrzymanie (socjokulturowe minimum egzystencji). W tej sytuacji pojawia się kwestia dochodu osiąganego przez te osoby. Jego potencjalna wysokość jest niższa od dochodu otrzymywanego jako zasiłek dla bezrobotnych i stanowi ok. 90% jego wysokości, natomiast dla tych, którzy przed reformą otrzymywali pomoc socjalną, przewidywana wysokość dochodu stanowi sumę otrzymywanych świadczeń podstawowych z zabezpieczenia społecznego łącznie z tym, co uzyskają w ramach „zatrudnienia za jedno euro” (1-Euro-Job)⁴. W ten sposób oszacowane dochody stanowią podstawę obliczenia potencjalnych składek na ubezpieczenie społeczne i podatków od osób bezrobotnych, gdyby nadal pracowały.

Zmniejszone wpływy z tytułu składek na ubezpieczenie chorobowe, pielęgnacyjne i na wypadek bezrobocia wynikają jako saldo z potencjalnych składek (gdyby bezrobotny pracował) i odpowiednich płatności FAP i budżetu federalnego (w jego obecnej sytuacji). Podobnie liczone są ubytki w podatkach pośrednich. Ich wielkość stanowi saldo z dochodów będących do dyspozycji, a dochodami przeznaczonymi na konsumpcję, przy czym przyjęta kwota oszczędności w wypadku bezrobotnych wynosi zero. Gdy bezrobotni uzyskują dochód z działalności uregulowanej ustawowo (do 15 godzin), nie są wliczani do powyższego rachunku. Wprawdzie dotyczy to co dziesiątego bezrobotnego, lecz w istocie chodzi o niewielkie kwoty, które są trudne do oszacowania.

Warto przy tym dodać, że sytuację prawną obu grup bezrobotnych regulują odrębne przepisy niemieckiego Kodeksu socjalnego. Jedna z nich (osoby otrzy-

⁴ Jest to rodzaj robót publicznych dla bezrobotnych, którzy pobierają „zasiłek dla bezrobotnych II” i nie podlegają obowiązkowi ubezpieczeniowemu. Wynagrodzenie za wykonywaną pracę wynosi 1–2 euro za godzinę i jest dopłacane do wspomnianego zasiłku. Okres trwania tego programu nie przekracza pół roku. Por. **J. Nadolska**, *Rynek pracy w procesie przekształceń państwa socjalnego we współczesnych Niemczech*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 226.

mujące „zasiłek dla bezrobotnych I”) objęta jest unormowaniami zawartymi w III księdze tego Kodeksu i jest finansowana z ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, druga natomiast (osoby korzystające z „zasiłku dla bezrobotnych II”) podlega rygorowi przepisów zamieszczonych w II księdze i wspierana jest z budżetu FAP⁵.

3. Wielkość i struktura fiskalnych kosztów bezrobocia w Niemczech w latach 2004–2013

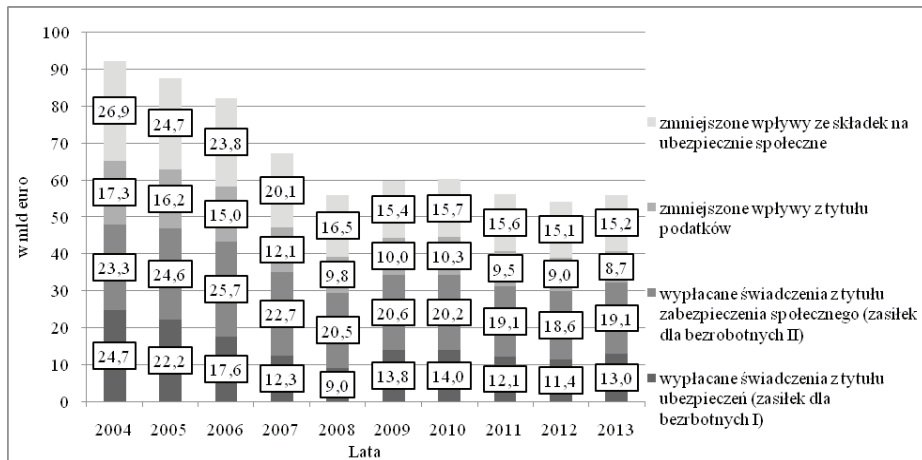
Fiskalne koszty bezrobocia rejestrowanego są wężiej definiowane niż ogólnogospodarcze koszty niepełnego zatrudnienia. Powstają w budżetach publicznych bezpośrednio w formie wydatków i pośrednio jako zmniejszone dochody. Ich rachunek oparty jest na uproszczonym założeniu, że wszyscy zarejestrowani bezrobotni mogliby być zatrudnieni na warunkach określonych w ramach ich ostatniego stosunku pracy. Chodzi więc o wielkości potencjalne, w pewnym sensie fikcyjne⁶.

Bezpośrednie koszty bezrobocia są wydatkami państwa i są realizowane jako świadczenia transferowe dla osób pobierających oba rodzaje zasiłków (I i II). W latach 2004–2013 ich wielkość zmniejszyła się z 48 do 32,1 mld euro, jednak ich udział w ogólnych kosztach fiskalnych bezrobocia zwiększył się z 52,1% w 2004 r. do 57,3% w roku 2013 (wykres 1). Wyraźnie zmniejszyła się liczba wypłacanych „zasiłków dla bezrobotnych I”, co było spowodowane spadkiem bezrobocia. Różnica między początkiem a końcem badanego okresu wyniosła bowiem 11,7 mld euro, ponieważ wydatki te zmniejszyły się o niemal połowę i tym samym odciążły budżet Federalnej Agencji Pracy, podczas gdy w tym samym okresie wydatki z tytułu „zasiłku dla bezrobotnych II” spadły o 4,2 mld euro. Należy przy tym dodać, że od 2006 r. ich udział w ogólnych kosztach fiskalnych bezrobocia był największy, a więc stanowiły „twardy rdzeń” tych kosztów. Trzeba zaznaczyć, że oprócz wypłacanych transferów pieniężnych na wysokość całego świadczenia socjalnego mają również wpływ zarówno dopłaty do czynszu i ogrzewania mieszkań, jak i do innych niezaspokojonych potrzeb gospodarstw domowych o najniższych dochodach.

⁵ H.-U. Bach, E. Spitznagel, *Staatsfinanzen. Kosten der Arbeitslosigkeit sind gesunken*, IAB Kurzbericht 2008/14, s. 10.

⁶ *Ibidem*, s. 3.

WYKRES 1: Fiskalne koszty bezrobocia w Niemczech w latach 2004–2013 (w mld euro)



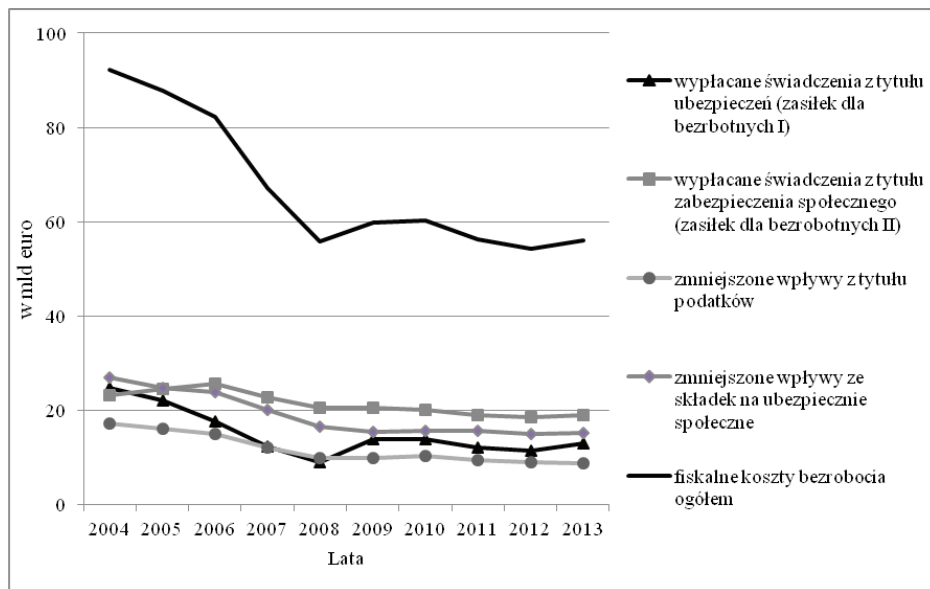
Źródło: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, *Aktuelle Daten und Indikatoren. Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahr 2013 in Deutschland*, Nürnberg 2014, s. 4.

Bezrobocie powoduje nie tylko wyższe wydatki po stronie państwa i ubezpieczenia od bezrobocia, ale również prowadzi do zmniejszonych dochodów budżetu federalnego, budżetów krajów związkowych i gmin z tytułu podatków⁷, a także uszczuplonych wpływów u podmiotów ubezpieczenia społecznego z powodu mniejszej liczby pracobiorców objętych tym ubezpieczeniem. Zmniejszone wpływy państwa i ubezpieczycieli społecznych wynosiły w 2013 r. 23,9 mld euro, w tym zdecydowanie większa część przypadła na ubezpieczenie społeczne (63,6%), i były one mniejsze o 20,3 mld niż w 2004 r., a więc zostały obniżone prawie o połowę. Jest to efektem reform rynku pracy i przemian strukturalnych w gospodarce niemieckiej, polegających na wzroście zatrudnienia w sektorze usług.

Interesujące są nie tylko same wartości poszczególnych rodzajów fiskalnych kosztów bezrobocia, lecz również ich dynamika zmian w badanym okresie (wykres 2).

⁷ Podatek dochodowy jest jednym z najbardziej wydajnych źródeł wpływów budżetowych. Zgodnie z obowiązującym prawem przyjęto następujący klucz ich podziału pomiędzy osoby prawne prawa publicznego: po 42,5% otrzymuje federacja i kraje związkowe, a 15% gminy. Podział podatku obrotowego odbywa się według innego kryterium, a mianowicie jest ono co roku na nowo negocjowane. I tak w 2012 r. 53% otrzymała federacja, 45% landy i 2% gminy. Por. **K.-H. Hausner, H. Engelhard, E. Weber**, *Arbeitsmarkt und öffentliche Haushalte. Kosten der Arbeitslosigkeit noch mal gesunken*, IAB Kurzbericht 2014/2, s. 5.

WYKRES 2: *Dynamika zmian fiskalnych kosztów bezrobocia ogółem i ich komponentów w Niemczech w latach 2004–2013 (w mld euro)*



Źródło: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, *Aktuelle Daten...*, s. 4.

Krzywa odzwierciedlająca zmiany wielkości fiskalnych kosztów bezrobocia ogółem swym kształtem jest podobna do linii reprezentującej wartości wypłaconych świadczeń w ramach ubezpieczenia na wypadek bezrobocia („zasilek dla bezrobotnych I”). Widać wyraźnie, że obie zmienne są wrażliwe na zmiany koniunktury, o czym świadczą wzrosty ich wartości w latach kryzysu gospodarczego 2008/2009.

Niemniej ważną kwestią w badaniu fiskalnych kosztów bezrobocia jest ich podział między budżety publiczne na różnych poziomach (federacja, kraje związkowe, gminy). W roku 2013 przejęły one 76,1% ogółu wspomnianych kosztów, natomiast pozostała część podmioty odpowiedzialne za ubezpieczenia społeczne (tabela 1). Największe koszty fiskalne w badanym dziesięcioleciu ponosiła Federalna Agencja Pracy (w 2004 r. prawie 34%), przy czym w ostatnim roku tego okresu na pierwsze miejsce wysunęła się federacja. Jednak udział kosztów fiskalnych FAP wahał się w przebiegu koniunktury mocniej niż pozostałych

podmiotów. Odzwierciedlają to zwłaszcza fluktuacje wydatków pasywnych, które wyraziściej zaznaczają się pod wpływem wahań aktywności gospodarczej⁸.

TABELA 1: Podział fiskalnych kosztów bezrobocia między budżety publiczne w Niemczech w latach 2004–2013

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	w mld euro									
Federalna Agencja Pracy	31,1	32,1	25,9	16,7	14,3	19,4	20,2	17,8	16,3	14,6
Federacja	25,3	22,4	23,8	21,2	16,4	15,7	14,7	13,9	14,2	17,8
Kraje związkowe	7,7	6,7	6,2	5,0	4,0	4,2	4,3	3,9	3,8	3,6
Gminy	7,6	8,0	8,3	7,2	6,6	6,9	7,0	6,7	6,5	6,6
Ubezpieczenie chorobowe	8,2	7,0	6,8	6,0	4,9	4,6	4,7	4,3	4,4	4,4
Ubezpieczenie emerytalne	11,2	10,7	10,4	10,5	8,9	8,4	8,5	9,1	8,6	8,4
Ubezpieczenie pielęgnacyjne	1,0	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6	0,5	0,6

Źródło: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, *Aktuelle Daten...*, s. 5.

Z kolei wśród ubezpieczeń społecznych największe wydatki poniósł system emerytalny i to w całej analizowanej dekadzie, z tym że ich procentowy udział we wszystkich kosztach wyraźnie wzrósł między 2005 a 2011 r. (o 3,9 p.p.). W okresie 2007–2011 wzrost ten miał charakter skokowy, ponieważ od 2007 r. od bezrobotnych pobierających zasiłki z zabezpieczenia społecznego odprowadzono zdecydowanie mniej składek na ubezpieczenie emerytalne. Od początku 2011 r. nie wpłacono żadnej składki dla tej grupy osób, co odbiło się negatywnie po stronie wpływów.

Udział gmin w fiskalnych kosztach bezrobocia w Niemczech do 2005 r. wyrażał się jednocyfrową liczbą i wynosił ok. 9%, za to od 2006 r. rósł, a od 2011 r. utrzymywał się na poziomie 12%. Spowodowane to było znacznym obciążeniem komun kosztami ponoszonymi na dopłaty do czynszów i do ogrzewania dla bezrobotnych otrzymujących zasiłek z budżetu państwa⁹.

⁸ W fazach osłabienia koniunktury wydatkowane są w większym zakresie środki na aktywną politykę rynku pracy. Wynika to z potrzeby działania w sytuacji wzrostu bezrobocia lub jeśli ma się on pojawić. W ten sposób w czasie recesji w 2009 r., aż do ożywienia gospodarczego w 2010 r., wykorzystano w niespotykanym dotychczas zakresie pracę skróconą, a w jej ramach środki pieniężne stanowiące rekompensację za utracone dochody. Na ten cel w 2009 r. wydano około 3 mld euro, a w 2010 r. prawie połowę mniej – 1,7 mld euro, pracodawcom natomiast zwrócono składki na ubezpieczenie społeczne w wysokości 1,6 mld euro (2009 r.) i 1,4 mld euro (2010 r.). Por. **K.-H. Hausner, H. Engelhard, E. Weber**, *op. cit.*, s. 6; **E. Spitznagel, H.-U. Bach**, *Kosten der Arbeitslosigkeit. Druck auf öffentliche Budgets lässt nach*, IAB Kurzbericht 2012/8, s. 8.

⁹ **K.-H. Hausner, H. Engelhard, E. Weber**, *op. cit.*, s. 6.

4. Fiskalne koszty bezrobocia w kontekście realizowanej w Niemczech aktywnej polityki rynku pracy

Oprócz kosztów bezrobocia rejestrowanego powstają również koszty ponoszone na programy polityki rynku pracy, dzięki którym ogranicza się liczbę osób figurujących w statystykach jako bezrobotne. Na zasadnicze obszary swej aktywnej polityki rynku pracy FAP wydatkuje znaczące sumy, które z jednej strony mają zapobiec bezrobociu, z drugiej zaś zapewnić włączenie jak największej liczby jej beneficjentów do „pierwszego rynku pracy”¹⁰. W ramach tej polityki realizowane są takie formy pomocy, jak: doradztwo zawodowe, wspieranie pośrednictwa pracy, dotowanie pierwszego wykształcenia zawodowego i programów doskonalenia zawodowego, a także działania towarzyszące powstawaniu lub tworzące miejsca pracy.

Koszty aktywnej polityki rynku pracy (APRP) nie są zaliczane do fiskalnych kosztów bezrobocia, ale są częściowo refinansowane z oszczędności poczynionych na tych kosztach. Programy i instrumenty do zwalczania bezrobocia oraz wspierania zatrudnienia nie są bezsporne, dość często nawet kontrowersyjne. Szczególne wątpliwości budzi ich wykorzystanie w zakresie rozwiązania aktualnych problemów rynku pracy. Jeśli jednak środki przeznaczone na realizację programów są wykorzystane skutecznie i efektywnie, mogą przyczynić się do zmniejszenia bezrobocia i obniżenia jego kosztów.

Analizując przebieg wartości danych dotyczących liczby bezrobotnych i wielkości wydatków na aktywną politykę rynku pracy, można stwierdzić, że od 2005 r. pierwsza z tych wielkości systematycznie malała (poza 2009 r., kiedy to dała o sobie znać recesja), o tyle druga wykazywała znaczną niestabilność. Widać, że od 2004 do 2007 r. zmniejszono systematycznie wydatki na aktywną politykę rynku pracy, po czym już w 2008 r. nastąpił ich wzrost będący skutkiem wdrożonych w życie pakietów anty kryzysowych (Konjunkturpaket I i II). Dopiero w 2012 r. finansowanie APRP osiągnęło poziom niższy od tego, który zaznaczył się w 2007 r. (tabela 2).

Istotną rolę w łagodzeniu skutków recesji gospodarczej 2008/2009 odegrała praca skrócona. Wydatki na jej finansowanie były szczególnie wysokie w 2009 r.,

¹⁰ Jest to określenie na „normalny, standardowy rynek pracy”, na którym istniejące stosunki pracy i zatrudnienia nie wymagają wsparcia środkami aktywnej polityki rynku pracy. *Duden Wirtschaft von A bis Z: Grundlagenwissen für Schule und Studium, Beruf und Alltag. 5. Aufl. Mannheim: Bibliographisches Institut 2013. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2013*, <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19238/erster-arbeitsmarkt>; stan na 10.06.2015 r.

a także w roku następnym, ponieważ w wielu przedsiębiorstwach za zgodą FAP wydłużono okres jej wykorzystania. Zastosowanie pracy skróconej pozwoliło ograniczyć liczbę zwolnień oraz spadki dochodów dzięki wypłacanemu w jej ramach świadczeniu kompensacyjnemu, co też pośrednio zahamowało obniżający się popyt konsumpcyjny.

TABELA 2: *Wielkość bezrobocia rejestrowanego i wydatki na aktywną politykę rynku pracy w Niemczech w latach 2004–2013*

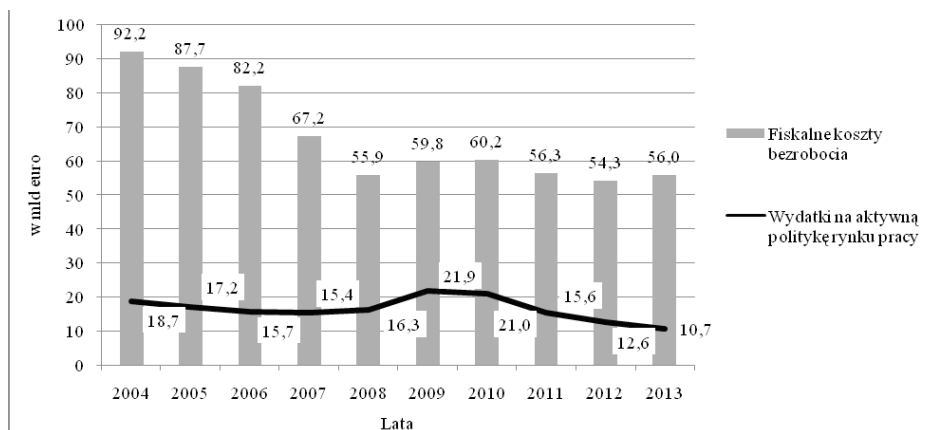
Wyszczególnienie	Jednostki	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych	w tys.	4812	4861	4487	3776	3268	3423	3245	2976	2897	2950
Aktywna polityka rynku pracy, w tym świadczenia:	mld euro	18,7	17,2	15,7	15,4	16,3	21,9	21,0	15,6	12,6	10,7
o charakterze uznaniowym	mld euro	9,1	3,6	2,5	2,5	2,9	3,6	2,9	2,3	1,8	2,1
o charakterze obligatoryjnym, w tym:	mld euro	9,6	10,0	8,6	7,9	7,9	13,2	12,1	8,9	7,2	6,5
– w ramach pracy skróconej ogółem	mld euro	0,6	0,6	0,3	0,4	0,4	5,2	4,0	1,3	0,6	0,7
– w ramach koniunkturalnej pracy skróconej	mld euro	bd.	0,4	0,2	0,1	0,1	4,6	3,1	0,7	0,2	0,2
o charakterze integracyjnym	mld euro	bd.	3,6	4,6	5,0	5,5	5,1	6,0	4,4	3,6	2,1

Źródło: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, *Aktuelle Daten...*, s. 6.

Programy aktywnej polityki rynku pracy mają charakter stabilizujący i antycykliczny wobec rozwoju koniunktury i rynku pracy. Z tego powodu wydatki w przeciągu badanych dziesięciu lat osiągnęły swą największą wartość w roku 2009, kiedy to wyniosły ok. 22 mld euro, po czym systematycznie spadały i w 2013 r. doszły do 10,7 mld euro (spadek o ponad 50%), natomiast fiskalne koszty bezrobocia obniżyły się zaledwie o 6%. Jednak w początkowej fazie analizowanego okresu, tj. od 2004 aż do 2008 r., wykazały większą dynamikę zmian, ponieważ ich wartość spadła o prawie 40% (w wypadku wydatków na aktywną politykę rynku pracy o około 18%) i od 2008 do 2010 r. nieco wzrosła ze względu na pojawienie się recesji. W latach 2011–2013 znajdowały się na zbliżonym do siebie poziomie (wykres 3).

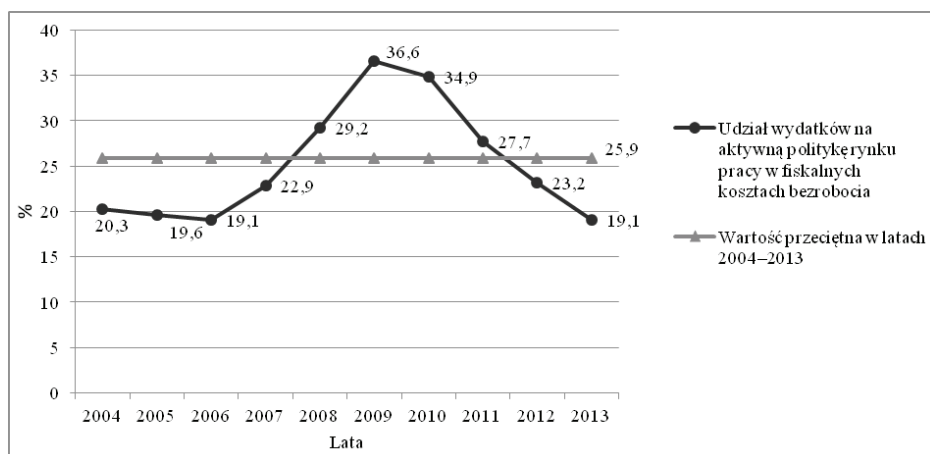
Relacja między wydatkami na aktywne wsparcie pracy a fiskalnymi kosztami bezrobocia wzrosła w latach 2006–2009 o ponad 90%, szczególnie w roku 2009 osiągnęła wysoką wartość z powodu znaczących wydatków na pracę skróconą, a następnie gwałtownie zaczęła spadać i w 2013 r. zmniejszyła się prawie o 50%, co znajduje potwierdzenie w tym, że wydatki na aktywne programy rynku pracy w okresach dekoniunktury rosną szybciej niż fiskalne koszty bezrobocia (wykres 4).

WYKRES 3: *Fiskalne koszty bezrobocia i wydatki na aktywną politykę rynku pracy w Niemczech w latach 2004–2013 (w mld euro)*



Źródło: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, *Aktuelle Daten...*, s. 5.

WYKRES 4: *Udział wydatków na aktywną politykę rynku pracy w fiskalnych kosztach bezrobocia w Niemczech w latach 2004–2013 (w %)*

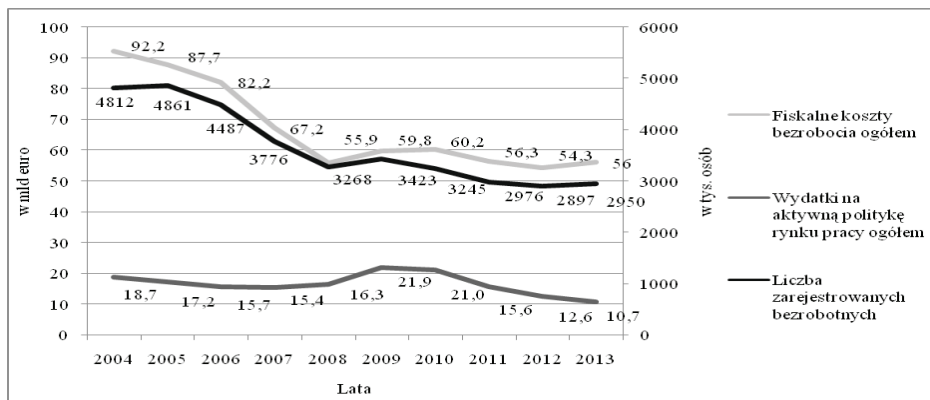


Źródło: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, *Aktuelle Daten...*, s. 6.

Pomimo że wydatki na aktywną politykę rynku pracy w badanym okresie zmniejszyły się, to jednak w przeliczeniu na jednego bezrobotnego zauważyć można ich wzrost, zwłaszcza w latach 2006–2010, kiedy to na początku tego okresu wydatkowano na bezrobotnego 3,5 tys. euro, a na końcu 6,5 tys. euro. Jednak w 2013 r. poziom finansowania spadł do 3,6 tys. euro.

Odnosząc wydatki na aktywną politykę rynku pracy do fiskalnych kosztów bezrobocia lub do liczby bezrobotnych, obliczyć można wskaźniki, które charakteryzują fiskalną intensywność aktywnej polityki rynku pracy¹¹. Z przebiegu krzywych reprezentujących wielkość nakładów na politykę rynku pracy, zakres fiskalnych kosztów bezrobocia oraz poziom bezrobocia rejestrowanego w perspektywie dziesięcioletniej można skonstatować pewną prawidłowość, a mianowicie wszystkie trzy wielkości mają podobne kierunki zmian (wykres 5). Tym, co je różni, jest dynamika i poziom tych zmian. Do 2008 r. dwie z tych wielkości wykazywały znaczną tendencję malejącą, przy czym najszybciej obniżały się fiskalne koszty bezrobocia, a mniejszą dynamikę miały zmiany liczby bezrobotnych. Natomiast wydatki na aktywną politykę rynku pracy już w 2007 r. uzyskały swą najniższą wartość, a następnie zaczęły wzrastać z powodu interwencyjnej polityki państwa (wspomniane pakiety anty kryzysowe). Od 2008 do 2009 r. wszystkie trzy zmienne zwiększały swoje wartości, a po osiągnięciu maksimum przez dwie z nich (z wyjątkiem fiskalnych kosztów bezrobocia, które osiągnęły swą najwyższą wartość dopiero w 2010 r.) zaczęły się zmniejszać, ale w różnym tempie.

WYKRES 5: Liczba zarejestrowanych bezrobotnych, fiskalne koszty bezrobocia i wydatki na aktywną politykę rynku pracy w Niemczech w latach 2004–2013 (w tys. osób; w mld euro)



Źródło: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, *Aktuelle...*, s. 4 i 6.

¹¹ W tym kontekście mówi się również o kosztach alternatywnych bezrobocia, przez które rozumie się pieniężne korzyści wynikające z realizacji polityki rynku pracy. Jej rzeczywiste koszty można obliczyć, porównując koszty danego instrumentu lub programu z obniżonymi kosztami wynikającymi z redukcji bezrobocia. Por. **Z. Wiśniewski**, *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1999, s. 22–23.

Wydatki na aktywną politykę rynku pracy można zaliczyć do stabilizatorów koniunktury, jednakże jej oddziaływanie jest przesunięte w czasie z uwagi na istniejące opóźnienia, jakie występują we wzajemnych zależnościach między rozwojem koniunktury a zmianami w poziomie zatrudnienia i bezrobocia.

5. Podsumowanie

Niepełne zatrudnienie czynników wytwórczych oznacza rezygnację z większej produkcji i zatrudnienia, co w skali całej gospodarki oznacza zmniejszoną ilość dóbr i usług, wyrażoną niższą wartością PKB. Towarzyszy temu spadek dochodów w budżetach publicznych i gospodarstwach domowych. Ze względu na kompleksowość rachunku traktującego o ogólnogospodarczych kosztach bezrobocia, a zwłaszcza z uwagi na teoretyczne i metodyczne problemy w tym zakresie, częściej w analizach makroekonomicznych wykorzystuje się fiskalne koszty bezrobocia rejestrowanego.

Wyraźny spadek fiskalnych kosztów bezrobocia w badanej dekadzie z 4,06% PKB w 2004 r. do 1,98% PKB w 2013 r.¹² przyczynił się do polepszenia sytuacji finansowej budżetów publicznych. Jednak poziom bezrobocia nie obniżył się, nawet lekko wzrósł w 2013 r. i nie oczekuje się również kolejnych jego spadków. Dalsza redukcja bezrobocia jest możliwa dzięki dalszemu trwałemu szkoleniu bezrobotnych. Należy przy tym dodać, że koszty bezrobocia obciążają głównie budżet Federalnej Agencji Pracy i federacji (państwa). Wprawdzie oba podmioty są ze sobą powiązane przez wpływy środków finansowych, to jednak wydatki są od siebie oddzielone i często ponoszone w sposób nieskoordynowany (np. w zakresie finansowania programów ograniczających bezrobocie lub polityki kształcenia zawodowego). Dzięki ich efektywniejszemu wykorzystaniu zwłaszcza w ramach prewencyjnej polityki rynku pracy możliwe jest obniżenie kosztów bezrobocia w długim okresie.

Pomimo spadku absolutnych wydatków na aktywną politykę rynku pracy w latach 2004–2013 o prawie 43%, świadczenia realizowane w jej ramach w przeliczeniu na jednego bezrobotnego zmniejszyły się zaledwie o 300 euro, tj. o 7,7%. Udział wydatków na aktywną politykę rynku pracy w fiskalnych

¹² Statistisches Bundesamt, *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Bruttoinlandsprodukt ab 1970*, Wiesbaden 2015, s. 6. https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VGR/Inlandsprodukt/Tabellen/BruttoinlandVierteljahresdaten_pdf.pdf?__blob=publicationFile; stan na 6.07.2015 r.; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, *Aktuelle Daten...*, s. 6.

kosztach bezrobocia wynosił w 2013 r. 23,2% i był niższy od jego wartości przeciętnej w badanym okresie o 2,4 p.p.

Świadczenia realizowane w ramach aktywnej polityki rynku pracy oddziałują antycyklicznie i w ten sposób stabilizują rozwój koniunktury na rynku pracy. Stosownie do tego ustalenia, biorąc za podstawę zaprezentowane dane statystyczne, można wykazać, że poniesione wydatki na aktywną politykę rynku pracy w latach 2008/2009 przyczyniły się do spadku bezrobocia rejestrowanego, a to z kolei ograniczyło fiskalne koszty bezrobocia. Jednak pełne ujęcie wszystkich działań w zakresie tej polityki jest bardziej złożone, ponieważ na jej realizację, oprócz środków FAP i federacji, krajów związkowych i gmin angażowane są również środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Bibliografia

Opracowania

- Bach Hans-Uwe, Spitznagel Eugen**, *Gesamtfiskalische Modellrechnungen. Was kostet uns die Arbeitslosigkeit?*, IAB Kurzbericht 2003/10.
- Bach Hans-Uwe, Spitznagel Eugen**, *Staatsfinanzen. Kosten der Arbeitslosigkeit sind gesunken*, IAB Kurzbericht 2008/14.
- Duden Wirtschaft von A bis Z: Grundlagenwissen für Schule und Studium, Beruf und Alltag. 5. Aufl. Mannheim: Bibliographisches Institut 2013. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2013*, <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19238/erster-arbeitsmarkt>; stan na 10.06.2015 r.
- Hausner Karl-Heinz, Engelhard Heidemarie, Weber Enzo**, *Arbeitsmarkt und öffentliche Haushalte. Kosten der Arbeitslosigkeit noch mal gesunken*, IAB Kurzbericht 2014/2. https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VGR/Inlandsprodukt/Tabellen/BruttoinlandVierteljahresdaten_pdf.pdf?__blob=publicationFile; stan na 6.07.2015 r.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, *Aktuelle Daten und Indikatoren. Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahr 2013 in Deutschland*, Nürnberg 2014.
- Nadolska Jadwiga**, *Rynek pracy w procesie przekształceń państwa socjalnego we współczesnych Niemczech*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.
- Spitznagel Eugen, Bach Hans-Uwe**, *Kosten der Arbeitslosigkeit. Druck auf öffentliche Budgets lässt nach*, IAB Kurzbericht 2012/8.
- Spitznagel Eugen, Bach Hans-Uwe**, *Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitspolitischer Maßnahmen*, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2000/3.
- Statistisches Bundesamt, *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Bruttoinlandsprodukt ab 1970*, Wiesbaden 2015.
- Wiśniewski Zenon**, *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1999.

Krzysztof NYKLEWICZ

**FISCAL COSTS OF UNEMPLOYMENT VERSUS EXPENDITURES
FOR ACTIVE LABOR MARKET POLITICS IN GERMANY**

(Summary)

The fiscal costs of unemployment are on one hand generally occurring public expenditures contributing to the counteracting of unemployment, and on the other hand lost revenues that the state could receive from the work of unemployed people. They are closely linked to the expenditures for the active labor market politics as the second ones can concur to the termination or the avoidance of unemployment. Based on the generally accepted classification the costs of the active labor market politics are excluded from the fiscal costs of unemployment, but partly they are refinanced by savings achieved within the financing of unemployment. In Germany the costs of unemployment burden the federal budget, the state budgets and commune budgets as well as the budget of the Federal Employment Agency.

Keywords: employment; costs; labor market; Germany