

Anna Niewiadomska

Uniwersytet Zielonogórski
e-mail: a.niewiadomska@wez.uz.zgora.pl

BEZROBOCIE DŁUGOTRWAŁE – KLUCZOWE WYZWANIE DLA EUROPEJSKICH RYNKÓW PRACY

LONG-TERM UNEMPLOYMENT – A KEY CHALLENGE FOR EUROPEAN LABOR MARKET

DOI: 10.15611/pn.2017.499.18

JEL Classification: J60, J64, J68

Streszczenie: Bezrobocie długotrwałe jest uznawane za jeden z najpoważniejszych problemów na współczesnym rynku pracy. Ekonomiści widzą w nim źródło poważnej deprecjacji zasobów ludzkich na rynku pracy oraz pauperyzacji dotkniętych nim rodzin. W związku z kryzysem finansowym i gospodarczym w latach 2008-2009 stopa bezrobocia w Unii wzrosła do nienotowanego wcześniej poziomu. Obecnie zmniejsza się, ale długotrwałe bezrobocie jest nadal bardzo wysokie. Celem artykułu jest analiza porównawcza skali i struktury bezrobocia długotrwałego w krajach członkowskich Unii Europejskiej przeprowadzona z wykorzystaniem danych pozyskanych z bazy Eurostatu. Rozważania rozpoczęto od przybliżenia istoty i cech bezrobocia długoterminowego. Ponadto zweryfikowano hipotezę o wzrastającym wraz z wiekiem bezrobotnego zagrożeniu bezrobociem długotrwałym. W artykule, odwołując się do zaleceń Rady UE, zarysowano strategię działania ukierunkowaną na ograniczenie bezrobocia długotrwałego w krajach członkowskich.

Słowa kluczowe: rynek pracy, bezrobocie długotrwałe, aktywna polityka rynku pracy.

Summary: Long-term unemployment is recognized as one of the most serious problems in the contemporary labor market. Economists see in it the source of a serious depreciation of human resources in the labor market and the pauperisation of the affected families. Due to the financial and economic crisis in 2008-2009, the unemployment rate in the EU has risen to an unprecedented level. It is currently decreasing, but long-term unemployment is still very high. The aim of this article is to compare the scale and structure of long-term unemployment in the EU Member States, based on data obtained from the Eurostat database. The deliberations began with an approximation of the essence and features of long-term unemployment. In addition, the hypothesis of an increasing risk of long-term unemployment with the unemployed age was verified. In the last part of the article, in view of the recommendations of the EU Council, an action strategy aimed at limiting long-term unemployment in Member States was outlined.

Keywords: labor market, long-term unemployment, active labor market policy.

1. Wstęp

Ostatnie kilka lat to okres poprawy sytuacji na europejskich rynkach pracy. Świadczy o tym zarówno spadająca liczba bezrobotnych ogółem, jak i coraz wyższe wskaźniki zatrudnienia, odnotowywane w większości grup wiekowych w krajach członkowskich Unii Europejskiej. W 2016 r. pracowało 71,1% populacji wspólnoty w wieku 20-74 lata, co jest najwyższym poziomem odnotowywanym od 2002 r. Mimo tych pozytywnych tendencji można zauważyć niepokojące zjawisko rosnącego udziału wśród osób bezrobotnych tych, którzy bezskutecznie poszukują pracy dłużej niż rok. W 2016 r. 9,6 mln osób, tj. 4% populacji aktywnych zawodowo w Unii Europejskiej, stanowili długotrwale bezrobotnymi. Ich odsetek wzrósł z 36,9% w 2008 r. do 46,4% w 2016 r. Trudności w efektywnym powrocie do pełnej aktywności zawodowej tej grupy jest szczególnie trudny ze względu na złożoność czynników, które warunkują bezrobocie długotrwale.

W opinii M. Thyssen, pełniącej obowiązki unijnego Komisarza do spraw Zatrudnienia, Spraw Społecznych, Umiejętności i Mobilności, bezrobocie długotrwale jest jednym z najtrudniejszych i najbardziej palących problemów spowodowanych przez kryzys gospodarczy. Przesądza o tym zarówno skala zjawiska, jak i związane z nim duże ryzyko ubóstwa oraz wykluczenia społecznego [*Bezrobocie długotrwale... 2015*].

Ponadto długotrwale bezrobocie zostało uznane przez Parlament Europejski [Report on European Semester...], Radę Europejską [Council Conclusions on the 2015 Annual Growth Survey...] oraz Europejski Bank Centralny [<http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140822.en.html>] za istotną barierę wzrostu gospodarczego.

Celem artykułu jest analiza porównawcza skali i struktury bezrobocia długotrwałego w krajach członkowskich Unii Europejskiej, przeprowadzona na podstawie danych pozyskanych z bazy Eurostatu. Rozważania rozpoczęto od przybliżenia istoty i cech bezrobocia długoterminowego. Ponadto poddano weryfikacji hipotezę o rosnącym zagrożeniu bezrobociem długotrwałym wraz z wiekiem bezrobotnego. W ostatniej części artykułu, odwołując się do zaleceń Rady UE, zarysowano strategię działania ukierunkowaną na ograniczenie bezrobocia długotrwałego w krajach członkowskich.

2. Wieloaspektowość i konsekwencje zjawiska bezrobocia długotrwałego

Bezrobocie stanowi immanentną część rynku pracy, co oznacza, że występuje również w sytuacji, gdy gospodarka rozwija się dynamicznie. Zgodnie z teorią ekonomii w gospodarce rynkowej na skutek różnego rodzaju niedokładności w procesach przystosowawczych między podażą siły roboczej a popytem na nią zachwiana jest ciągłość procesu zatrudnienia.

Długość okresu bezskutecznego poszukiwania pracy stanowi podstawę wyodrębnienia długotrwałego bezrobocia. Podkreśla się jednak, że jest to kryterium nie do końca precyzyjne, ponieważ może się odnosić zarówno do czasu, jaki upłynął od ostatniej rejestracji, jak i do czasu pozostawania bez pracy w pewnym przedziale chronologicznym. Oznacza to, że biorąc pod uwagę pierwsze kryterium, za długotrwałe bezrobotną uznaje się osobę poszukującą zatrudnienia bezskutecznie i nieprzerwanie dłużej niż rok. Natomiast w drugim przypadku do grupy długotrwałe bezrobotnych zalicza się tych, którzy pozostają w rejestrach bezrobotnych łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w ciągu ostatnich dwóch lat [Dolny, Wiśniewski, Wojdyło-Preisner 2014].

Uwzględniając to rozróżnienie, można wyodrębnić dwie formy bezrobocia długotrwałego: bezrobocie ciągłe oraz bezrobocie wielokrotne, obejmujące bezrobotnych powracających do rejestrów urzędów pracy. W statystyce publicznej do oceny rozmiarów i natężenia długotrwałego bezrobocia wykorzystuje się:

- 1) liczbę długotrwałe bezrobotnych,
- 2) udział długotrwałe bezrobotnych w bezrobociu ogółem,
- 3) stopę długotrwałego bezrobocia, czyli udział bezrobotnych długookresowo w ogólnej liczbie czynnych zawodowo.

W metodologii stosowanej przez Eurostat bezrobocie długotrwałe (LTU – *Long-Term Unemployment*) definiowane jest jako udział osób pozostających bez pracy przez okres jednego roku i dłużej w ogólnej liczbie aktywnych zawodowo w wieku 15-74 lata, zaś stopa bezrobocia długotrwałego pokazuje odsetek osób długotrwałe bezrobotnych wśród wszystkich bezrobotnych. Ponadto Eurostat wprowadził pojęcie *Very Long Term Unemployment* – VLTU, obejmujące osoby będące bezrobotnymi od 24 miesięcy lub dłużej w całkowitej liczbie aktywnych zawodowo osób na rynku pracy w wieku 15-74 lata¹.

Kwestia bezrobocia długotrwałego przykuwa od kilku lat większą uwagę z racji rozmiarów tego zjawiska oraz konsekwencji mu towarzyszących [Duell, Thurau, Vetter 2016]. W wymiarze indywidualnym skutkiem bezrobocia długotrwałego jest szybka degradacja ekonomiczna jednostki i rodziny, prowadząca do ubóstwa. Długotrwałe bezrobocie przyczynia się również do przekazywania ubóstwa dzieciom w gospodarstwach domowych dotkniętych bezrobociem. Dostępne wyniki badań w tym zakresie wskazują, że wyniki nauczania dzieci osób bezrobotnych są gorsze [Zalecenie Rady w sprawie integracji ...].

Przywrócenie do pełnej aktywności osób długotrwałe bezrobotnych jest zadaniem trudnym i wymaga m.in. zwiększenia stopnia skuteczności działań podejmowanych przez służby zatrudnienia [Kabaj 2001]. Istnienie bezrobocia długotrwałego oznacza w wymiarze ekonomicznym przede wszystkim niepełne wykorzystanie potencjału pracy, co w konsekwencji prowadzi do tego, że faktyczny PKB jest niższy od potencjalnego, tj. możliwego do osiągnięcia w warunkach pełnego wykorzysta-

¹ Por. [http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/une_esms.htm].

nia czynników produkcji. Zgodnie z prawem Okuna dla każdego punktu procentowego, o jaki stopa bezrobocia kształtuje się powyżej naturalnej stopy bezrobocia, realny PKB jest niższy o 3% od potencjalnego [Hall, Taylor 2000]. Ponadto osoby długotrwale pozostające bez pracy przyczyniają się do obniżenia wpływów budżetowych z powodu niepłacenia podatków oraz do znacznego zwiększenia transferów socjalnych na finansowanie pomocy społecznej oraz interwencji państwa na rynku pracy.

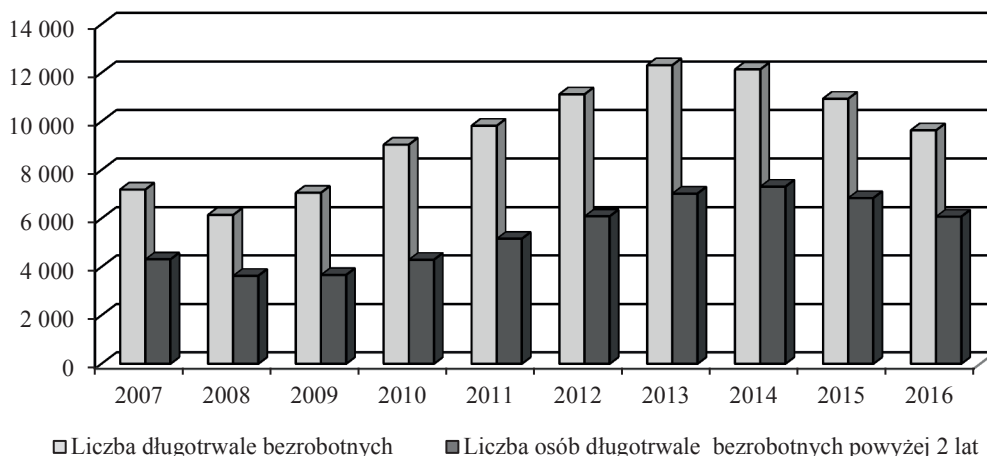
Analiza rzeczywistych procesów zachodzących na rynku pracy wskazuje, że mimo ożywienia gospodarczego nie zawsze odnotowuje się zmniejszenie skali bezrobocia długotrwałego. Wiąże się to z faktem, iż tej kategorii bezrobotnych z powodów wcześniej wspomnianych, często bardzo trudno jest ponownie wejść na rynek pracy. W konsekwencji przy malejącym bezrobociu ogółem, odnotowuje się znacznie mniejszy spadek stopy bezrobocia długotrwałego ze względu na to, że strumień odpływu bezrobotnych do pracujących obejmuje głównie osoby z krótkim stażem bezrobocia. Zdaniem L. Calmforsa źródła nasilenia się bezrobocia długotrwałego tkwią w funkcjonowaniu rynku pracy i strukturze gospodarki [Calmfors 2001].

3. Struktura i dynamika bezrobocia długotrwałego w krajach Unii Europejskiej

W ostatnich latach odnotowuje się stopniowy powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego, czego odzwierciedleniem jest poprawa sytuacji w sferze zatrudnienia. W sprawozdaniu Komisji Europejskiej na temat zatrudnienia i sytuacji społecznej w UE podkreślono, że „W Europie więcej osób niż kiedykolwiek dotąd ma pracę, a bezrobocie osiągnęło poziom najniższy od dziewięciu lat. Ponadto w porównaniu z rokiem ubiegłym (2016) 2,2 mln pracowników więcej jest zatrudnionych na czas nieokreślony” [Sprawozdanie Komisji...].

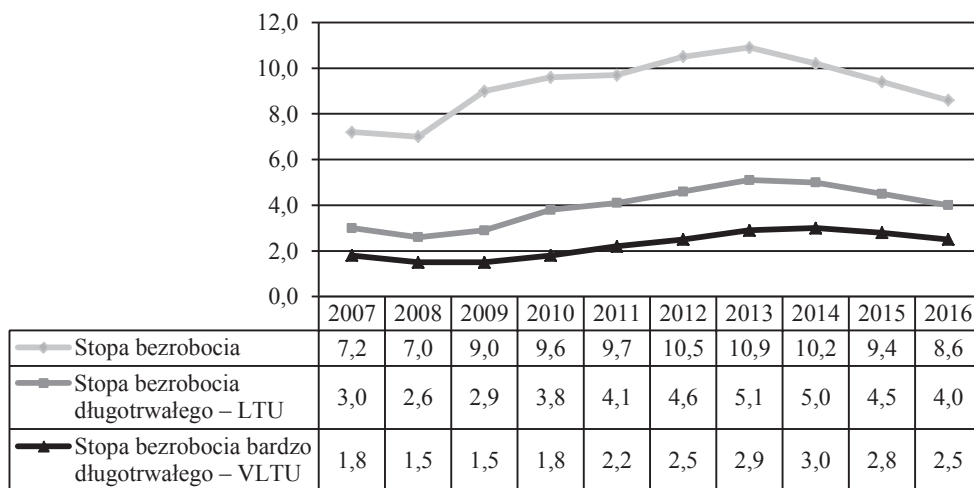
Mimo tych pozytywnych zjawisk w wielu krajach europejskich stopa długotrwałego bezrobocia (LTU) jest wysoka. W 2014 r. było ponad 12 mln długotrwale bezrobotnych, czyli 5% zasobów siły roboczej, z czego 62% nie miało pracy przez co najmniej dwa kolejne lata. W roku 2015 skala tego zjawiska nieco zmniejszyła się, jednakże nadal prawie 50% osób bezrobotnych oraz 4,6% zasobów pracy poszukiwało pracy dłużej niż rok [Bentolila, Jansen 2016].

W kolejnym 2016 r. odnotowano dalszy spadek zarówno liczby długotrwale bezrobotnych (9636 tys. osób), jak i bezrobotnych poszukujących pracy powyżej dwóch lat (6078 tys. osób). W porównaniu z rokiem 2013 populacja długotrwale bezrobotnych uszczupliła się o ponad 21%, natomiast subpopulacja bardzo długotrwale bezrobotnych – o 13,5%. Jednak jak widać na rys. 1, skala tych zjawisk jest nadal zdecydowanie wyższa niż przed kryzysem gospodarczym z lat 2008-2009. Porównując zmiany stopy bezrobocia ogółem oraz stopy bezrobocia długotrwałego LTU i VLTU dla 28 krajów członkowskich Unii Europejskiej w latach 2007-2016, można zauważyć podobne trendy (rys. 2).



Rys. 1. Populacja osób długotrwałe bezrobotnych w Unii Europejskiej w latach 2007-2016 (tys.)

Źródło: opracowanie na podstawie danych Eurostatu [<http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables>].



Rys. 2. Stopa bezrobocia, stopa bezrobocia długotrwałego (LTU), stopa bezrobocia bardzo długotrwałego (VLTU) w krajach UE (28) w latach 2007-2016 (%)

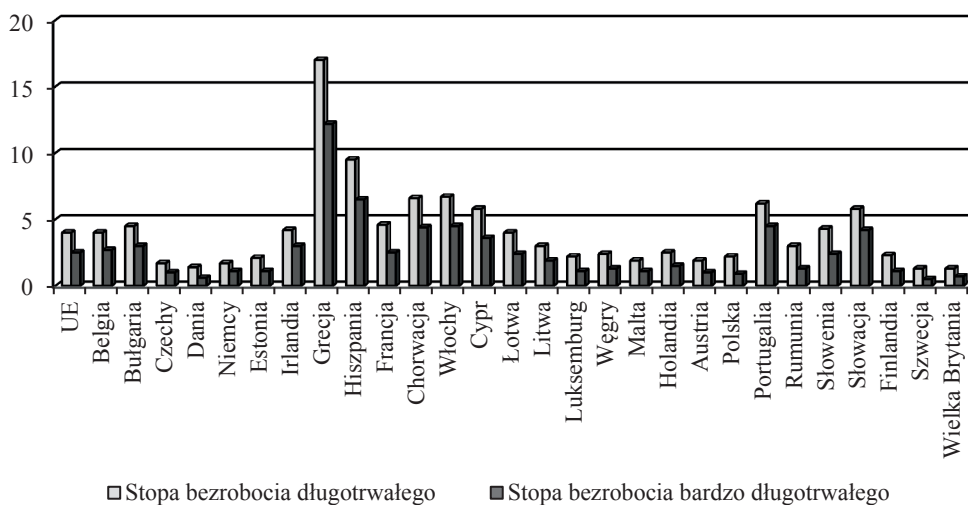
Źródło: opracowanie na podstawie danych Eurostatu [<http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables>].

Stopa bezrobocia ogółem oraz stopa bezrobocia LTU rosła, począwszy od 2009 r., osiągając najwyższe wartości w roku 2013. Natomiast w przypadku stopy bezrobocia VLTU tendencja wzrostowa widoczna była do roku 2014. Należy podkreślić, że w roku 2009, czyli w okresie kryzysu gospodarczego, liczba osób pozostających bez pracy dłużej niż 12 miesięcy wzrosła nieznacznie, podczas gdy w tym samym okre-

się stopa bezrobocia ogółem wzrosła o 2 pkt procentowe. Wiąże się to z naturalną konsekwencją spowolnienia gospodarczego, którego efektem jest spadek liczby miejsc pracy i szybszy wzrost bezrobocia ogółem. Oznacza to równocześnie wzrost w strukturze bezrobotnych liczby osób pozostających bez pracy mniej niż 12 miesięcy. W konsekwencji odnotowuje się wzrost udziału tej grupy bezrobotnych, a przez to spadek udziału osób będących bez pracy dłużej niż rok.

Z drugiej strony okres ożywienia gospodarczego w Unii Europejskiej przekładający się na poprawę sytuacji na rynku pracy sprawia, że wspomniane wskaźniki stopniowo spadają. Zauważalna jest przy tym pewna prawidłowość odzwierciedlająca się w niższej dynamice spadku bezrobocia wraz z rosnącym czasem jego trwania. Stąd stopa bezrobocia bardzo długotrwałego VLTU zmniejsza się najwolniej i pokazuje, że redukcja tego rodzaju bezrobocia wymaga dłuższych okresów wzrostu gospodarczego niż ogólnej stopy bezrobocia. Zależność ta wynika z jednej strony z trudności, jakie pojawiają się w aktywizacji osób długotrwanie bezrobotnych, po drugie – z ich niższej pozycji przetargowej na rynku pracy jako potencjalnych pracowników.

Dane ogólne dotyczące rozmiarów bezrobocia długotrwałego w Unii Europejskiej nie odzwierciedlają struktury tego zjawiska w perspektywie poszczególnych krajów. Na rysunku 3 przedstawiono stopę bezrobocia LTU oraz VLTU w krajach członkowskich UE w roku 2016.



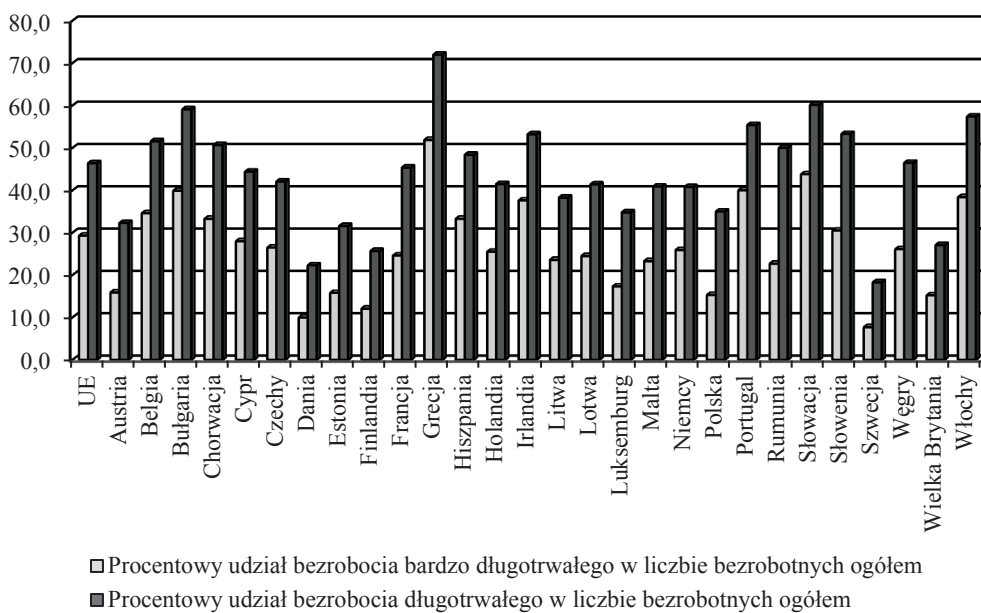
Rys. 3. Bezrobocie długotrwałe w krajach Unii Europejskiej w roku 2016 (%)

Źródło: opracowanie na podstawie danych Eurostatu [<http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables>].

Analiza danych zaprezentowanych na rys. 3 wskazuje, że wśród 15 krajów Unii Europejskiej odnotowano stopy bezrobocia długotrwałego niższe od średniej unijnej. Równocześnie zwraca uwagę przypadek Grecji i Hiszpanii, w których zareje-

strowano wyjątkowo wysokie stopy LTU oraz VLTU. W Grecji 17% populacji aktywnej zawodowo w wieku 15-74 lata w roku 2016 pozostawało bez pracy ponad rok, co oznacza wzrost o 13,4 pkt procentowego w stosunku do roku 2007. Rekordowo wysoka była również stopa bardzo długotrwałego bezrobocia – 12,2%. Równie trudna sytuacja występuje na hiszpańskim rynku pracy, na którym 9,5% bezrobotnych pozostawało bez pracy ponad 12 miesięcy w roku 2016. Był to istotny wzrost stopy bezrobocia długotrwałego w tym kraju z poziomu 1,7% w roku 2007, będącego wówczas jednym z najniższych wskaźników w Unii Europejskiej. Na drugim biegunie tej klasyfikacji znajdują się kraje, w których odnotowano stopy bezrobocia długotrwałego poniżej 2%. Znalazły się wśród nich Dania – 1,4%, Szwecja – 1,3%, Wielka Brytania – 1,3%. Równie niskie były w tych krajach stopy bezrobocia bardzo długotrwałego VLTU, odpowiednio: Dania – 0,6%, Szwecja – 0,5%, Wielka Brytania – 0,7%. Dodatkowych informacji na temat bezrobocia długotrwałego dostarczają wskaźniki udziału tego zjawiska w bezrobociu ogółem (rys. 4).

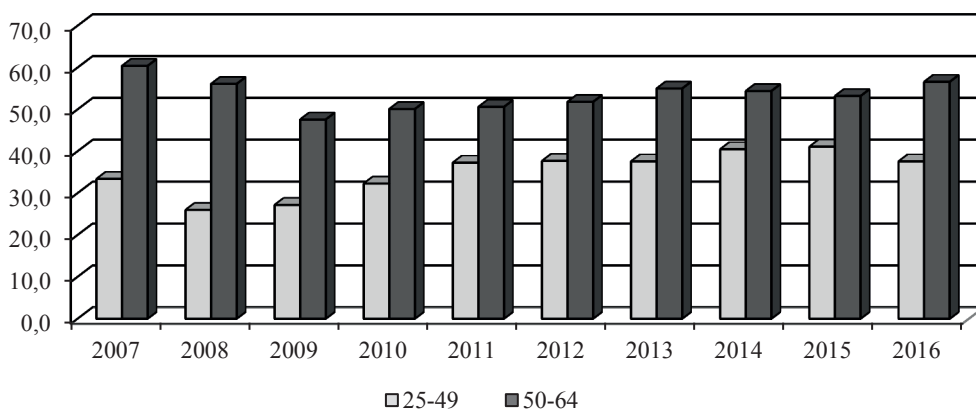
W 2016 roku 46,5% bezrobotnych w Unii Europejskiej bezskutecznie poszukiwało pracy dłużej niż rok. W części krajów członkowskich długotrwałe bezrobotni stanowili minimum 50% bezrobotnych ogółem: Belgia (51,5%), Bułgaria (59,1%), Chorwacja (50,7%), Irlandia (53,2%), Portugalia (55,4%), Rumunia (50%), Słowenia (53,3%). Włochy (57,4%), Słowacja (60,2%). Natomiast w Grecji aż 72% bezrobotnych poszukiwało pracy powyżej 12 miesięcy, zaś co drugi czynił to przez dłużej niż



Rys. 4. Odsetek długotrwałe bezrobotnych w liczbie bezrobotnych ogółem w krajach UE w 2016 r. (%)

Źródło: opracowanie na podstawie danych Eurostatu [<http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables>].

24 miesiące. Ryzyko długoterminowego bezrobocia jest silnie skorelowane z takimi cechami, jak wiek i płeć. Analiza danych ujętych na rys. 5 potwierdza, że osoby starsze bardziej niż pokolenie młodsze są narażone na ryzyko bezrobocia długoterminowego. Potwierdzają to dane m.in. w okresie kryzysu gospodarczego z lat 2008-2009, w którym zjawisko bezrobocia długotrwałego było w przeważającej mierze udziałem osób w wieku 50-64 lata.



Rys. 5. Procentowy udział bezrobocia LTU w liczbie bezrobotnych ogółem według wieku w UE 28 w latach 2007-2016

Źródło: opracowanie na podstawie danych Eurostatu [<http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables>].

Ta zależność widoczna jest również w okresie ożywienia gospodarczego. Analiza struktury długotrwałego bezrobocia według płci wskazuje na relatywnie częstsze zagrożenie bezrobociem długotrwałym wśród kobiet (tab. 1).

Tabela 1. Procentowy udział bezrobocia LTU w liczbie bezrobotnych ogółem w UE 28 według płci w latach 2007-2016

| Wyszczególnienie | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Mężczyźni | | | | | | | | | | |
| 25-49 lata | 33,6 | 25,7 | 22,2 | 29,2 | 34,6 | 36,3 | 35,7 | 39,2 | 39,5 | 35,6 |
| 50-64 lata | 60,2 | 53,8 | 45,4 | 50,3 | 48,9 | 49,4 | 53,3 | 56,2 | 54,6 | 59,5 |
| Kobiety | | | | | | | | | | |
| 25-49 lata | 33,2 | 26,3 | 32,9 | 35,4 | 39,8 | 39,1 | 39,4 | 41,6 | 42,4 | 39,3 |
| 50-64 lata | 58,5 | 58,5 | 51,6 | 49,7 | 51,2 | 55,1 | 57,2 | 51,2 | 51,2 | 53,0 |

Źródło: opracowanie na podstawie danych Eurostatu [<http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables>].

Długoterminowość bezrobocia wynika również z nieodpowiednich kwalifikacji lub wręcz ich braku bądź z niedopasowania kwalifikacji do wymogów rynku pracy. Należy podkreślić, że zjawisko bezrobocia długotrwałego jest mniej wrażliwe na

wzrost gospodarczy, aniżeli bezrobocie krótkoterminowe [Krueger, Cramer, Cho 2014], co wywołuje określone problemy i stanowi duże wyzwanie dla aktywnej polityki rynku pracy.

W okresie stagnacji gospodarczej dynamika wzrostu bezrobocia długotrwałego jest większa w stosunku do bezrobocia ogółem, natomiast w okresie wzrostu gospodarczego dynamika spadku jest na ogół niższa niż bezrobocia ogółem.

4. Polityka ograniczania bezrobocia długotrwałego w Unii Europejskiej

Utrzymujące się przez długi czas wysokie stopy bezrobocia sprawiły, że zainteresowano się ponownie rolą i skutecznością aktywnej polityki rynku pracy w odniesieniu do długotrwałe bezrobotnych. Nie podlega dyskusji fakt, iż skala i struktura tego zjawiska stanowi fundamentalne wyzwanie dla europejskich decydentów politycznych. Analiza mechanizmów funkcjonowania rynków pracy dowodzi, że szanse znalezienia pracy i tzw. *employability* zmniejszają się w miarę wydłużania czasu bierności zawodowej. Z perspektywy rynku pracy szczególnie niepokojące są wysokie stopy bezrobocia LTU i VLTU, gdyż pojawia się duże ryzyko zwiększenia populacji biernych zawodowo. W sytuacji starzenia się społeczeństw europejskich i spadku liczby osób w wieku produkcyjnym może to mieć poważne konsekwencje dla ogólnego wzrostu PKB bez znacznego wzrostu wydajności pracy.

Skuteczne przeciwdziałanie długotrwałemu bezrobociu wymaga zrozumienia jego przyczyn. Kwestia ta była przedmiotem intensywnych debat już pod koniec lat 80. XX wieku, kiedy to stopa LTU osiągnęła swój najwyższy poziom. Na przestrzeni dekad europejskie rynki pracy przeszły głębokie, gruntowne zmiany. Doświadczenia kryzysu z lat 2008-2009 zweryfikowały to, na ile wdrożone reformy przyczyniły się do zwiększenia elastyczności rynków pracy, dając tym samym szansę na ograniczenie długotrwałego bezrobocia.

Analiza danych obrazujących dynamikę bezrobocia w krajach członkowskich UE wskazuje, że rynki pracy, na których odnotowuje się wysoki poziom przejścia ze stanu bezrobocia krótkotrwałego do zatrudnienia, stwarzają również większe szanse na szybsze wyjście z bezrobocia długotrwałego. Niemniej jednak są przykłady krajów, w których w perspektywie długoterminowej bezrobotni mają znaczne mniejsze szanse na powrót na rynek pracy, mimo iż wysoki jest udział bezrobotnych znajdujących zatrudnienie. Może to wiązać się z istnieniem większych barier na rynku pracy bądź niewystarczającymi wysiłkami na rzecz reintegracji długotrwałe bezrobotnych z powodu kosztów i koniecznych inwestycji [*Employment and Social Developments...* 2016].

Jednym z kluczowych założeń znajdujących się u podstaw strategii ograniczania bezrobocia długotrwałego w UE jest zindywidualizowane podejście do kwestii wspierania tej grupy bezrobotnych. Zindywidualizowane formy pomocy m.in. po-

przez usuwanie barier mają zwiększyć szanse długotrwale bezrobotnych na powrót do sfery zatrudnienia.

Zalecenie Rady UE zawiera trzy podstawowe etapy [Zalecenia Rady UE z dnia 15 lutego 2016 r. ... 2016]:

- zachęcanie do rejestracji osób długotrwale bezrobotnych w służbie zatrudnienia;
- zapewnienie każdemu zarejestrowanemu długotrwale bezrobotnemu indywidualnej dogłębnej oceny w celu określenia ich potrzeb i potencjału najpóźniej w ciągu 18 miesięcy bezrobocia;
- oferowanie umowy o integracji z pracą dla wszystkich zarejestrowanych długotrwale bezrobotnych najpóźniej po 18 miesiącach.

W świetle powyższych założeń rysuje się istotna rola służb zatrudnienia, które z jednej strony dokonując oceny, powinny uwzględnić szanse na zatrudnienie, bariery go utrudniające oraz dotychczasowe działania związane z poszukiwaniem pracy, z drugiej zaś powinny informować osoby bezrobotne o dostępnych ofertach pracy, jak i dostępnym wsparciu w różnych sektorach gospodarki.

Podkreślono przy tym, że sugerowane działania powinny uwzględniać różnorodność sytuacji państw członkowskich oraz ich odmienny punkt wyjścia pod względem sytuacji makroekonomicznej, stopy i struktury długotrwałego bezrobocia. Ponadto wspomniane zalecenia należy traktować, jako uzupełnienie i wzmocnienie już podejmowanych działań, w szczególności poprzez wprowadzenie elastycznych elementów takich jak, zindywidualizowane podejście i skoordynowane świadczenie usług oraz poprzez zaangażowanie pracodawców [Zalecenia Rady z dnia 15 lutego 2016 r. ...].

Na uwagę zasługuje zalecenie dotyczące konieczności oferowania długotrwale bezrobotnym umowy w sprawie integracji na rynku pracy, zawierającej konkretne cele, terminy i obowiązki, w tym w m.in. aktywne poszukiwanie pracy czy też uczestnictwo w szkoleniach.

Dodatkowo wspomniana umowa:

- powinna zawierać ofertę usługodawcy/usługodawców dla osoby długotrwale bezrobotnej,
- w zależności od indywidualnej sytuacji bezrobotnego może zawierać, obok wsparcia socjalnego, również walidację kształcenia pozaformalnego i nieformalnego, rehabilitację, praktykę zawodową, doradztwo zadłużeniowe itp.,
- powinna być regularnie monitorowana w świetle zmian sytuacji osoby długotrwale bezrobotnej i w razie potrzeby modyfikowana, aby ułatwić jej podjęcie zatrudnienia.

Omawiana strategia działania wychodzi z założenia, że wczesna ocena indywidualnych uwarunkowań sytuacji osoby długotrwale bezrobotnej pozwoli na dobór najbardziej efektywnych form pomocy, przyspieszając proces jej powrotu na rynek pracy. Takie podejście może się istotnie przyczynić do zmniejszenia skali bezrobocia bardzo długotrwałego (VLTU).

Aby w praktyce sugerowane działania przyniosły zamierzony skutek, konieczne jest m.in. podnoszenie efektywności funkcjonowania publicznych służb zatrudnie-

nia. W ostatecznym rozrachunku to od wiedzy i doświadczenia pracowników tam zatrudnionych zależeć będzie trafność oceny sytuacji osoby długotrwałe bezrobotnej oraz dobór form wsparcia.

Kierunek zasugerowanych działań jest jak najbardziej właściwy, pewne wątpliwości budzi natomiast kwestia efektywności takiej zindywidualizowanej pomocy. Wydaje się, że równoległe z tą strategią konieczne jest podejmowanie działań mogących mieć realny wpływ na gospodarkę, w tym obniżenie nadmiernych obciążeń fiskalnych, które zniechęcają bezrobotnych do pracy, a pracodawców do zatrudniania. Z tego punktu widzenia duże znaczenie ma poziom elastyczności rynku pracy, na który wpływa kilka czynników, w tym m.in.:

- ochrona zatrudnienia,
- opodatkowanie pracy,
- wysokość i okres, na który przyznawane są zasiłki dla bezrobotnych,
- siła przetargowa związków zawodowych,
- centralizacja/decentralizacja negocjacji płacowych [Góra 2004].

Biorąc pod uwagę wymienione uwarunkowania, można zauważyć, że europejskie rynki pracy są zdecydowanie mniej elastyczne w porównaniu m.in. z rynkiem amerykańskim, który charakteryzuje się wysoką elastycznością systemu zatrudniania i wynagradzania pracowników, co przekłada się na dużą mobilność siły roboczej. Jedną z kluczowych cech wyróżniających ten rynek pracy jest znikoma ochrona prawna przed zwolnieniem, co jest konsekwencją przyjętej doktryny „dobrowolnego zatrudnienia”. Zgodnie z nią obie strony mogą w każdej chwili, bez uzasadnienia oraz bez wcześniejszego powiadomienia, rozwiązać stosunek pracy, co sprzyja częstej zmianie miejsca pracy.

Wysoki poziom elastyczności rynku pracy umożliwia pracodawcom swobodną zmianę wielkości i struktury zatrudnienia, pracownikom zaś – zmianę miejsca pracy, sprzyjając obniżaniu rozmiarów bezrobocia, również długookresowego. Niezależnie od rozwiązań instytucjonalnych wpływających na poziom elastyczności rynków pracy ważna jest gotowość samych bezrobotnych do podnoszenia poziomu kwalifikacji. Analiza struktury bezrobocia długotrwałego wskazuje, że dotyczy ono w przeważającej mierze osób z niskim poziomem wykształcenia bądź bez kwalifikacji.

5. Zakończenie

Wielkość bezrobocia ogółem, w tym również bezrobocia długotrwałego, jest uzależniona od stanu i struktury gospodarki oraz jej zdolności do tworzenia miejsc pracy. Długotrwałe bezrobotni stanowią obecnie 4% ludności aktywnej zawodowo w Unii Europejskiej. Odsetek osób długotrwałe bezrobotnych w populacji aktywnej zawodowo jest bardzo różny w zależności od państwa członkowskiego i waha się od 1,5% w Austrii do 19,5% w Grecji.

Analiza rozmiarów i struktury bezrobocia długotrwałego w Unii Europejskiej pozwoliła na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze podczas kryzysu finanso-

wego i gospodarczego w latach 2008-2009 większość krajów członkowskich UE doświadczyła znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej, co doprowadziło do wzrostu stopy bezrobocia zarówno długotrwałego (LTU), jak i bardzo długotrwałego (VLTU). Po drugie powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego i poprawa sytuacji na rynku pracy przyczyniają się do spadku wspomnianych wskaźników. Zauważalna jest przy tym pewna prawidłowość, odzwierciedlająca się w niższej dynamice spadku bezrobocia wraz z rosnącym czasem jego trwania. Stopa bezrobocia bardzo długotrwałego VLTU zmniejsza się najwolniej i pokazuje, że redukcja tego rodzaju bezrobocia wymaga dłuższych okresów wzrostu gospodarczego. Po trzecie ryzyko długoterminowego bezrobocia jest silnie skorelowane z takimi cechami, jak wiek i płeć. Przeprowadzona analiza dowiodła, że kobiety oraz osoby starsze są bardziej niż pokolenie młodsze narażone na ryzyko bezrobocia długoterminowego.

Bezrobocie długotrwałe na stałe wpisało się w obraz europejskich rynków pracy, generując wiele niekorzystnych konsekwencji społecznych i gospodarczych. Stąd też w zaleceniach Rady UE mocno zaakcentowano potrzebę zindywidualizowanego podejścia do kwestii wspierania tej grupy bezrobotnych. *Novum* jest oferowanie długotrwałe bezrobotnym tzw. umowy o integracji zawodowej, będącej w istocie indywidualnym planem przywracania ich do pracy. Jest to istotne, gdyż osoby długotrwałe bezrobotne stanowią połowę wszystkich bezrobotnych, a mimo tego przeznaczają się dla nich tylko około 20% istniejących programów rynku pracy, a w wielu państwach członkowskich takie osoby nie mają dostępu do usług spersonalizowanych. Ponadto programy oferowane osobom długotrwałe bezrobotnym często nie angażują w wystarczającym stopniu pracodawców. Poszukując rozwiązań sprzyjających ograniczeniu bezrobocia długotrwałego, należy zwrócić uwagę na konieczność zwiększenia stopnia elastyczności rynków pracy krajów Unii Europejskiej. Proces deregulacji rynków pracy, formalnie zapoczątkowany w traktacie amsterdamskim w 1997 r., pozostaje nadal wyzwaniem dla części krajów europejskich. Doświadczenia tych, które osiągają sukcesy w ograniczaniu skali bezrobocia długotrwałego, wskazują na konieczność podjęcia efektywnej współpracy między regionalnymi, lokalnymi a centralnymi podmiotami rynku pracy.

Literatura

- Bezrobocie długotrwałe: Europa pomoże 12 milionom osób długotrwałe bezrobotnym wrócić do pracy*, 2015, Komunikat Prasowy Komisji Europejskiej, Bruksela.
- Bentolila S., Jansen M., 2016, *Long-Term Unemployment After the Great Recession: Causes and Remedies*, CEPR Press, London.
- Calmfors L., 2001, *Unemployment Labour-market Reform and Monetary Union*, Journal of Labor Economics, vol. 19, no. 2, s. 265.
- Council Conclusions on the 2015 Annual Growth Survey and Joint Employment Report, *Political Guidance on Employment and Social Policies*, 6147/15.
- Dolny E., Wiśniewski Z., Wojdyło-Preisner M., 2014, *Długotrwałe bezrobocie w Polsce*, [w:] *Diagnozowanie stopnia zagrożenia długotrwałym bezrobociem. Teoria i praktyka*, Z. Wiśniewski, M. Wojdy-

- Io-Preisner (red.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.
- Duell N., Thurau L., Vetter T., 2016, *Long-term Unemployment in the EU: Trends and Policies*, Bertelsmann Stiftung, s. 12.
- Employment and Social Developments in Europe 2015*, 2016, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Góra M., 2004, *Trwale wysokie bezrobocie w Polsce. Refleksje, próba częściowego wyjaśnienia i kilka propozycji*, Zeszyty BRE Bank – CASE nr 73, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa, s. 130-131.
- Hall R.E., Taylor J.B., 2000, *Makroekonomia*, PWN, Warszawa.
http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/une_esms.htm.
<http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/main-tables>.
- Kabaj M. (red.), 2001, *Badanie bezrobocia długotrwałego*, Raport IPiSS.
- Krueger A.B., Cramer J. Cho D., 2014, *Are the long-term unemployed on the margins of the labor market?*, Brookings Papers on Economic Activity, s. 229-280.
- Report on European Semester for Economic Policy Coordination: *Employment and Social Aspects in the Annual Growth Survey 2015*(A8-0043/2015), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-/EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0043+0+DOC+PDF+V0//EN> (30.09.2017).
- Sprawozdanie Komisji na temat zatrudnienia i sytuacji społecznej w UE z 5.10.2017 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3664_pl.htm (11.10.2017).
- Zalecenie Rady w sprawie integracji osób długotrwałe bezrobotnych na rynku pracy, COM(2015) 462 final 2015/0219(NLE), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0462&from=EN> (30.09.2017).
- Zalecenie Rady UE z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie integracji osób długotrwałe bezrobotnych na rynku pracy (2016/C67/01), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 20.02.2016 r. C 67, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0220\(01\)&from=PL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0220(01)&from=PL) (12.10.2017).