

**Piotr Maleszyk**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

---

## **RYNKI PRACY W UNII EUROPEJSKIEJ W WARUNKACH KRYZYSU GOSPODARCZEGO. WNIOSKI DLA POLITYKI SPÓJNOŚCI**

---

**Streszczenie:** W artykule dokonano analizy sytuacji na rynkach pracy UE w warunkach kryzysu gospodarczego. Z badań wynika, że w fazie kryzysu na rynkach pracy nie nastąpiła istotna zmiana dysproporcji między starymi a nowymi państwami członkowskimi. Zarówno w grupie starych, jak i nowych członków UE występują znaczne różnice w skali negatywnych zmian, mierzonych stopą zatrudnienia i bezrobocia. Porównując wzrost gospodarczy ze zmianami zatrudnienia i bezrobocia obu grup państw, wskazano na ryzyko, że rynki pracy nowych państw członkowskich mogą reagować z większym opóźnieniem na pogorszenie koniunktury gospodarczej. Poprawa koniunktury może nie wystarczyć do wzrostu zatrudnienia i redukcji bezrobocia. Optymalnym narzędziem do osiągnięcia tego celu jest strategia elastycznego bezpieczeństwa, wspierana instrumentami polityki spójności.

**Słowa kluczowe:** rynki pracy w UE, kryzys gospodarczy, polityka spójności.

### **1. Wstęp**

Sytuacja na rynkach pracy w Unii Europejskiej ulega obecnie dynamicznym zmianom wskutek kryzysu gospodarczego. Wzrost bezrobocia odnotowały wszystkie państwa członkowskie, jednak skala tego zjawiska i jego przyczyny są zróżnicowane. Różnice te wynikają zarówno z czynników koniunkturalnych – głębokości recesji w poszczególnych krajach, jak i z czynników strukturalnych, związanych bezpośrednio z rynkami pracy, przede wszystkim z jakością zatrudnienia, stopniem regulacji tego rynku oraz jego elastyczności. Różnice strukturalne między poszczególnymi rynkami pracy powodują, że reagują one z odmiennym opóźnieniem na sytuację gospodarczą, która w dalszym ciągu charakteryzuje się dużą niestabilnością. Na zatrudnienie wpływa również polityka gospodarcza rządów państw członkowskich. Prognozy dotyczące ewolucji zatrudnienia w UE są więc obciążone większą niż zwykle niepewnością. Nie wyklucza to jednak podjęcia próby analizy sytuacji już na obecnym etapie kryzysu gospodarczego oraz oceny jej wpływu na zmiany w politykach Wspólnoty, przede wszystkim w zakresie spójności i zatrudnienia, korelowanych w ramach strategii lizbońskiej. Zaprezentowana w niniejszych rozważaniach próba analizy sytuacji na rynkach państw członkowskich w warunkach

kryzysu stanowi podstawę do sformułowania wniosków pod adresem polityki spójności UE po 2013 roku.

## **2. Zmiany na rynkach pracy państw UE w wyniku kryzysu gospodarczego**

Z punktu widzenia polityki spójności zasadnicze znaczenie ma wpływ obecnych zmian zachodzących na rynkach pracy na spójność gospodarczą i społeczną. Należy więc odpowiedzieć na pytanie, czy kryzys gospodarczy na rynkach pracy, przejawiający się wzrostem bezrobocia i spadkiem zatrudnienia, pogłębia dysproporcje ekonomiczne między zamożniejszymi i uboższymi państwami członkowskimi czy też – paradoksalnie – je niweluje. Duże znaczenie dla polityki spójności może mieć rozstrzygnięcie, czy kryzys na rynkach pracy powoduje pogłębianie dysproporcji między nowymi a starymi państwami członkowskimi, czy też przyczynia się do ich zmniejszenia. Podstawowe dane makroekonomiczne dotyczące rynków pracy państw członkowskich przedstawiono w tab. 1. Zaprezentowano w niej zmiany zatrudnienia i stopy bezrobocia w Unii Europejskiej i w poszczególnych państwach członkowskich, a także wpływającą na sytuację na rynkach pracy dynamikę PKB.

Z danych przedstawionych w tab. 1 wynika, że stopa bezrobocia od czerwca 2008 r. do września 2009 r. wzrosła o 2,3 p.p.<sup>1</sup> Liczba bezrobotnych w rozważanym czasie w UE wzrosła o blisko 5 mln. Zatrudnienie w II kw. 2009 r. było mniejsze w porównaniu z II kw. roku 2008 o 1,9%. W krajach UE-15 najmniejszy wzrost bezrobocia odnotowano w Niemczech (+0,4 p.p.), Holandii i Włoszech (+0,6 p.p.) oraz Belgii (+0,9 p.p.). Spadek zatrudnienia nie przekroczył tam 1%, a stopa bezrobocia okazuje się niższa od bezrobocia w całej Unii. Do państw o bardzo dobrej sytuacji na rynku pracy zaliczyć można także Austrię i Luksemburg. W Austrii stopa bezrobocia wzrosła o 1,2 p.p., tj. do 4,8%, a zatrudnienie spadło o 1,1%; natomiast w Luksemburgu jako jedynym kraju odnotowano wzrost zatrudnienia, a bezrobocie pomimo wzrostu o 1,5 p.p. wynosi 6,4% i jest jednym z najniższych w UE. Stosunkowo niskie bezrobocie utrzymuje się również w Danii (6,1%), jednak w tym kraju tempo wzrostu bezrobocia i spadku zatrudnienia przewyższyło analogiczne wartości dla UE. Biorąc pod uwagę dostępne dane wrześniowe, w żadnym z wymienionych państw (z wyjątkiem Włoch, których najnowszych danych brak), bezrobocie nie rosło szybciej niż w całej UE. W Grecji, Francji, Finlandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Portugalii sytuację na rynku pracy na tle całej UE można uznać za przeciętną. Bezrobocie w Grecji i Francji rosło wolniej niż w całej UE, a zatrudnienie zmalało o odpowiednio 1% i 1,2%. W obu państwach stopa bezrobocia jest jednak wyższa niż w całej UE. Niepokojący jest znaczny wzrost liczby osób bez pracy we Francji, odnotowany w ciągu III kwartału. Wzrost bezrobocia i spadek zatrudnienia w Wielkiej

<sup>1</sup> Brak danych dla części państw uniemożliwia wykorzystanie najnowszych statystyk do analizy porównawczej.

**Tabela 1.** Zmiany PKB, zatrudnienia i stopy bezrobocia w państwach członkowskich Unii Europejskiej w 2008 i 2009 roku

| Wyszczególnienie     | Dynamika zmian (w %)                  |  | Stopa bezrobocia |         |         |
|----------------------|---------------------------------------|--|------------------|---------|---------|
|                      | PKB<br>(II kw. 2008<br>– II kw. 2009) | zatrudnienie<br>(II kw. 2008<br>– II kw. 2009) | VI 2008          | VI 2009 | IX 2009 |
| UE (27 państw)       | -4,9                                  | -1,9   | 6,9              | 8,9     | 9,2     |
| <i>Państwa UE-15</i> |                                       |  |                  |         |         |
| Belgia               | -3,7                                  | -0,7   | 6,9              | 7,8     | 7,9     |
| Dania                | -7,0                                  | -2,6   | 3,1              | 6,1     | 6,4     |
| Niemcy               | -5,9                                  | -0,1   | 7,3              | 7,7     | 7,6     |
| Irlandia             | -7,0                                  | -8,3   | 5,6              | 12,2    | 13,0    |
| Grecja               | -0,3                                  | -1,0   | 7,5              | 9,2     | b.d.    |
| Hiszpania            | -4,2                                  | -7,1   | 11               | 18,2    | 19,3    |
| Francja              | -2,8                                  | -1,2   | 7,7              | 9,5     | 10,0    |
| Włochy               | -6,0                                  | -0,9   | 6,8              | 7,4     | b.d.    |
| Luksemburg           | -5,3                                  | 1,3  | 4,9              | 6,4     | 6,6     |
| Holandia             | -5,2                                  | -0,8   | 2,7              | 3,3     | 3,6     |
| Austria              | -4,5                                  | -1,1   | 3,6              | 4,8     | 4,8     |
| Portugalia           | -3,7                                  | -2,7   | 7,7              | 9,2     | 9,2     |
| Finlandia            | -8,9                                  | -3,0   | 6,3              | 8,4     | 8,6     |
| Szwecja              | -6,1                                  | -2,2   | 5,6              | 8,3     | 8,7     |
| Wielka Brytania      | -5,5                                  | -2,0   | 5,4              | 7,8     | b.d.    |
| <i>Państwa UE-12</i> |                                       |  |                  |         |         |
| Bułgaria             | -4,9                                  | -1,8   | 5,6              | 6,5     | 7,6     |
| Cypr                 | -0,7                                  | -0,5   | 3,5              | 5,3     | 5,9     |
| Czechy               | -5,5                                  | -1,4   | 4,3              | 6,5     | 7,0     |
| Estonia              | -15,8                                 | -10,2  | 4,6              | 13,3    | b.d.    |
| Węgry                | -7,3                                  | -4,5   | 7,8              | 9,6     | 9,7     |
| Łotwa                | -17,4                                 | -13,1  | 6,4              | 17,2    | 19,7    |
| Litwa                | -21,1                                 | -6,7   | 5,1              | 13,8    | b.d.    |
| Malta                | -3,0                                  | -0,8   | 6                | 7,3     | 7,2     |
| Polska               | 1,1                                   | -0,7   | 7,1              | 8       | 8,2     |
| Rumunia              | -8,3                                  | -1,2   | 5,7              | 6,4     | b.d.    |
| Słowacja             | -5,4                                  | -1,3   | 9,5              | 11,2    | 12,0    |
| Słowenia             | -9,0                                  | -1,6   | 4,4              | 6       | 5,9     |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Brytanii, Szwecji i Finlandii były wyższe od przeciętnej, jednak stopa bezrobocia w tych krajach w czerwcu 2009 r. była wciąż niższa od 8,9%. W Portugalii bezrobocie wzrosło z 7,7 do 9,2%, natomiast liczba miejsc pracy zmniejszyła się aż o 2,7%, co oznacza większy spadek niż w całej UE. W grupie starych państw członkowskich kryzys gospodarczy jest najdotkliwszy na rynkach pracy dwóch wieloletnich beneficjentów polityki spójności, tj.: Irlandii i Hiszpanii. W analizowanym okresie bezrobocie w Irlandii wzrosło z 5,6 do 12,2%, a w Hiszpanii z 11 do 18,2%. Niekorzystna tendencja została podtrzymana w III kw., stopa bezrobocia we wrześniu wzrosła tam bowiem odpowiednio do: 13 i 19,3%. Zatrudnienie w II kw. zmalało w przekroju roku aż o 8,3% w Irlandii i o 7,1% w Hiszpanii.

Podobnie jak w starych państwach członkowskich, sytuacja na rynkach pracy nowych członków UE jest zróżnicowana. Najmniejszy wzrost bezrobocia w analizowanym okresie odnotowały: Rumunia (wzrost o 0,7 p.p. do 6,4%); Bułgaria (o 0,9 p.p. do 6,5%) oraz Polska (o 0,9 p.p. do 8%). Spośród tych państw najmniejszy spadek zatrudnienia odnotowano w Polsce (-0,7%), w Rumunii i Bułgarii wyniósł odpowiednio 1,2 i 1,8%. W dobrej kondycji są również rynki pracy Cypru i Malty. Stopa bezrobocia w tych krajach w czerwcu 2009 r. wyniosła odpowiednio 7 i 7,2%, a zmiany bezrobocia i zatrudnienia były korzystniejsze od trendów dla całej UE. Stosunkowo łagodnie kryzys odczuły rynki pracy Czech i Słowenii, gdzie bezrobocie wzrosło do poziomu 6,5% (o 2,2 p.p.) i 6% (+1,6 p.p.), a zatrudnienie zmniejszyło się o 1,4 i 1,6%. Na tle całej UE, jak i nowych państw członkowskich, niekorzystnie przedstawia się sytuacja na Węgrzech i Słowacji. Na Węgrzech w analizowanych okresach stopa bezrobocia wzrosła o 1,8 p.p. do 9,6%, a zatrudnienie zmalało aż o 4,5%. Na Słowacji sytuacja nie uległa dramatycznemu pogorszeniu, ale z powodu wysokiego bezrobocia sprzed kryzysu osiągnęło ono w czerwcu 2009 r. poziom 11,2%. Zdecydowanie najgorsza sytuacja na rynkach pracy panuje w krajach nadbałtyckich. Zarówno Litwa, jak i Estonia odnotowały wzrost bezrobocia o 8,7 p.p., do 13,8 i 13,3%, czemu towarzyszyły głębokie spadki zatrudnienia. W najbardziej dramatycznej sytuacji jest Łotwa, gdzie bezrobocie w ciągu roku wzrosło z 6,4 do 17,2%, a zatrudnienie zmalało o 13,1%. Tym samym łotewski rynek pracy odnotował największe pogorszenie wskaźników spośród wszystkich państw Unii.

Przytoczone dane dowodzą, jak różny jest wpływ kryzysu gospodarczego na zatrudnienie w poszczególnych państwach członkowskich. Nie można jednoznacznie stwierdzić, że sytuacja rynków pracy nowych państw członkowskich w wyniku kryzysu stała się wyraźnie lepsza lub gorsza od tej w państwach UE-15. Nie wydaje się także, by spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia dotyczył bardziej kraje mniej zamożne, pogłębiając w ten sposób dysproporcje dochodowe, pomimo że kraje bogatsze mogły przeznaczyć więcej środków na pobudzenie koniunktury. Obecnie stopa bezrobocia w UE-15 jest wyższa od stopy bezrobocia w UE-27, jednak jest to wynik tendencji sprzed kryzysu gospodarczego. W chwili wejścia do UE, sytuacja na rynkach pracy nowych państw członkowskich była znacznie gorsza od tej

w państwach UE-15. W 2004 r. stopa bezrobocia w UE-15 wyniosła 8,1%, podczas gdy za sprawą nowych państw członkowskich w UE-27 wzrosła do poziomu 9,1%. Znaczne dysproporcje przejawiały się także w wielkościach stopy zatrudnienia: w UE-15 wyniosła ona łącznie 64,7%, podczas gdy w nowych państwach członkowskich – 56,2%<sup>2</sup>. W kolejnych latach sytuacja na rynkach pracy UE poprawiała się, a nowi członkowie szybko nadrabiali dystans do pozostałych. Do 2007 r. łączna stopa zatrudnienia w UE-15 wzrosła w porównaniu z 2004 r. o 2,2%, podczas gdy w UE-12 już o 3,7%. Zrównanie stóp bezrobocia w UE-15 i całej UE na poziomie 7,1% nastąpiło w I kw. 2008 roku. W kolejnym kwartale bezrobocie w starych państwach członkowskich przekroczyło już poziom UE-27. Brakuje jednak podstaw do stwierdzenia, że kryzys gospodarczy wpłynął na dalszą poprawę sytuacji nowych państw członkowskich względem starych. Biorąc pod uwagę miesięczne dane dotyczące bezwzględnej liczby bezrobotnych w okresie od wybuchu kryzysu do września 2009 r., ich liczba w nowych państwach członkowskich rośnie nawet w nieco wyższym tempie niż w UE-15<sup>3</sup>.

Porównując sytuację na rynkach pracy starych i nowych państw członkowskich, warto odnieść się do najnowszych, choć wciąż niepełnych danych o bezrobociu we wrześniu 2009 r., zamieszczonych w tab. 1. Spośród państw UE-15, znaczny wzrost stopy bezrobocia nastąpił tylko we Francji, Irlandii i Hiszpanii; sytuacja w pozostałych krajach albo stabilizuje się, albo pogarsza, jednak w tempie nie wyższym od średniej UE, czyli 0,3 p.p. Najnowsze dane mogą świadczyć o tym, że sytuacja w państwach UE-15 jest bliższa stabilizacji niż na rynkach pracy nowych państw członkowskich, które wydają się reagować na pogorszenie koniunktury z większym opóźnieniem. O ile średnia arytmetyczna wzrostu bezrobocia w III kw. w państwach UE-15 wyniosła 0,3 p.p., to w państwach UE-12 była ona dwukrotnie wyższa. Znaczną dynamikę wzrostu bezrobocia odnotowano w Czechach (wzrost o 0,5 p.p.), na Cyprze (+0,6 p.p.) i na Słowacji (+0,8 p.p.). W Bułgarii wzrost stopy bezrobocia od czerwca do września (+1,1 p.p.) był wyższy niż w ciągu poprzednich 12 miesięcy do czerwca 2009 roku. Nie opublikowano statystyk Litwy i Estonii, a na Łotwie bezrobocie wzrosło o 2,5 p.p. do 19,7%, osiągając tym samym najwyższą wartość w całej UE. Brakuje również danych z Rumunii, jednak skala spadku PKB tego kraju w stosunku do dotychczasowej redukcji zatrudnienia wskazuje na znaczne ryzyko dalszego wzrostu bezrobocia. Jeśli dane w kolejnych miesiącach potwierdzą ten scenariusz, może się okazać, że po kilkuletnim okresie nadrabiania dystansu do pozostałych państw przez nowych członków, kryzys doprowadzi do ponownego wzrostu dysproporcji mierzonych statystykami rynku pracy. Ze względu na wielkość rynku szczególną uwagę należy poświęcić rozwojowi sytuacji w Polsce. Od czerwca do

---

<sup>2</sup> Obliczenia własne na podstawie: *Employment in Europe 2008*, European Commission, s. 218-222.

<sup>3</sup> Na podstawie danych Eurostatu.

września stopa bezrobocia wzrosła o 0,2 p.p., jednak sygnały co do skali zwolnień w przyszłości są niejednoznaczne<sup>4</sup>.

Spadek popytu na pracę w Unii Europejskiej był wywołany przede wszystkim czynnikami koniunkturalnymi. Analizując dane z II kw. 2009 r., można zauważyć, że wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Polski, odnotowały zmniejszenie PKB w stosunku do II kw. 2008 r., a gospodarka UE skurczyła się o 4,9%, czemu towarzyszyła redukcja zatrudnienia o 1,9% (tab. 1). Najwyższe spadki wartości dodanej odnotowano w tym okresie w przemyśle z energetyką (-16,2%), budownictwie (-6,4%) oraz handlu, transporcie i usługach komunikacyjnych (-5,2%)<sup>5</sup>. Zatrudnienie zmalało przede wszystkim w budownictwie (spadek o 7,5%), następnie w przemyśle z energetyką (-4,8%), handlu, transporcie i usługach komunikacyjnych (-2,1%), oraz usługach finansowych i biznesowych (-2%)<sup>6</sup>. Dokonanie wyczerpującej analizy oddziaływania kryzysu na zatrudnienie w układzie przedmiotowym struktury gospodarczej wymagałoby odrębnego opracowania, jednak zasadne wydaje się sformułowanie przynajmniej dwóch ogólnych wniosków. Po pierwsze, spadek popytu na pracę w państwach członkowskich Unii Europejskiej dotyczy przede wszystkim przemysłu. Sektor usług jest znacznie mniej zagrożony kryzysem. Po drugie, generalnie większą wrażliwością na pogorszenie koniunktury charakteryzują się branże bardziej pracochłonne, nie wymagające wysoko wykwalifikowanej siły roboczej i o stosunkowo niskiej wartości dodanej.

Porównując spadek liczby miejsc pracy do skali recesji, redukcję zatrudnienia o 1,9% należy uznać za wciąż łagodną, nawet uwzględniając opóźnienie, z jakim rynki pracy zareagują na recesję. Według szacunków Eurostatu, całkowita liczba przepracowanych godzin zmalała w tym okresie o około 3,3%. Różnica między realnym spadkiem popytu na siłę roboczą a redukcją zatrudnienia wynika z większego wykorzystania form elastyczności czasu pracy<sup>7</sup>: zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz skracania czasu pracy zatrudnionym w pełnym wymiarze. Udział osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy wyniósł w II kw. 2009 r.

---

<sup>4</sup> Z jednej strony, Polska jako jedyny kraj UE uniknęła recesji, a coraz mniej przedsiębiorstw planuje zwalniać pracowników. Liczba firm deklarujących zamiar zwiększenia zatrudnienia przewyższyła we wrześniu 2009 r. liczbę firm planujących redukcję, a zatrudnienie na niezmiennym poziomie chce utrzymać 65% przedsiębiorstw. Niepokojący może być jednak fakt, że według danych urzędów pracy w Polsce największa fala zwolnień grupowych dopiero nastąpi. Wydaje się jednak, że pomimo dalszego wzrostu bezrobocia sytuacja w Polsce pozostanie korzystna na tle zarówno nowych państw członkowskich, jak i całej UE. Na podstawie: Aft, *Bezrobocie w górę. Zwalniać chce co siódma firma*, „Rzeczpospolita”, 6.10.2009 oraz A. Woźniak, *Nadchodzi kolejna fala zwolnień*, „Rzeczpospolita”, 22.10.2009.

<sup>5</sup> *Euro area GDP down by 0.2% and EU27 GDP down by 0.3%*, „Eurostat Newsrelease Euroindicators” 2009, no 144, s. 8.

<sup>6</sup> *Euro area employment down by 0,5% and EU27 down by 0,6%*, „Eurostat Newsrelease Euroindicators” 2009, no 130, s. 4.

<sup>7</sup> Zob. R. Auriga, *O formach i społecznych konsekwencjach elastyczności pracy*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 10, s. 8-13.



18,8%, w porównaniu z 18,3% w tym samym kwartale ubiegłego roku. O wysokiej dynamice tego wzrostu świadczy fakt, że w ciągu poprzednich dwóch lat (II kw. 2008 r. do II kw. 2006 r.) analogiczny wzrost wyniósł zaledwie 0,1 p.p.<sup>8</sup> Zwiększenie popularności tych form zatrudnienia odnotowano zarówno w starych, jak i w nowych państwach członkowskich, jednak w tych pierwszych są one znacznie bardziej rozpowszechnione. Skracano również czas pracy osób zatrudnionych na pełny etat; przeciętnie obniżył się on z 41 do 40,3 godzin tygodniowo.

Spadkowi PKB w poszczególnych państwach z wielu względów nie zawsze towarzyszyła porównywalna reakcja rynków pracy. Przyczyny tej sytuacji mogą wynikać z różnic w elastyczności i stopniu regulacji rynków, jakości i struktury zatrudnienia, efektywności polityki anty kryzysowej państw, a także z różnego czasu reakcji rynków na koniunkturę. Niekorzystna relacja zmiany zatrudnienia do stopy wzrostu gospodarczego wystąpiła w Polsce, Grecji, a przede wszystkim w Hiszpanii i Irlandii (tab. 1). Odnotowany w nich procentowy spadek zatrudnienia okazał się wyższy od zmiany PKB. W wielu krajach miała miejsce sytuacja odwrotna: spadek PKB był wyższy od średniej unijnej, jednak nie towarzyszyła temu znaczna redukcja zatrudnienia i wzrost bezrobocia. W tej grupie należy wymienić przede wszystkim: Niemcy (redukcja zatrudnienia o 0,1% przy spadku PKB o 5,9%), a także Włochy, Luksemburg, Holandię, Austrię, a z nowych państw członkowskich – Czechy, Rumunię i Słowenię. Na obecnym etapie kryzysu jednoznaczne wskazanie przyczyn takiej reakcji rynków pracy jest niezwykle trudne, a zarazem z powodu opóźnień mogłoby okazać się przedwczesne. Pomimo tego, jako swego rodzaju przyczynek do dalszych analiz, warto przynajmniej pokrótce skomentować czynniki, które z dość dużym prawdopodobieństwem mogły wywrzeć wpływ na kondycję rynków pracy wymienionych państw. Do dobrej sytuacji Niemiec mogły przyczynić się warte 1,5% PKB pakiet stymulacyjny<sup>9</sup>, a także powszechne wykorzystywanie skracania czasu pracy. Efektywność niemieckiego rynku pracy poprawiło także przeprowadzenie w latach 2003-2005 szeregu reform wprowadzających nowoczesny system usług rynku pracy (tzw. reforma Hartza)<sup>10</sup>. Holandia i Austria to kraje z nowoczesną i efektywną polityką rynku pracy; stosowane tam rozwiązania wpisują się w unijną strategię elastycznego bezpieczeństwa (*flexicurity*) i są wskazywane przez Komisję Europejską jako wzorcowe<sup>11</sup>. Luksemburg wyróżnia się nie tylko niewielkimi rozmiarami rynku pracy, ale także niewielkim znaczeniem przemysłu i budownictwa w tworzeniu PKB, gdzie redukcje zatrudnienia były największe. Z kolei sytuacja we Włoszech może być pewną niespodzianką, gdyż polityka rynku pracy tego kraju była oceniana

<sup>8</sup> R. Hijman, *The impact of the crisis on employment*, Eurostat, „Statistics in Focus” 2009, no 79, s. 3.

<sup>9</sup> *Global Development Finance. Charting a Global Recovery*, The World Bank 2009, s. 21.

<sup>10</sup> K. Zawadzki, *Niemiecki model flexicurity*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 8, s. 21-25.

<sup>11</sup> *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, European Commission, 2007, s. 36-37.

negatywnie<sup>12</sup>. Jednym z możliwych powodów tej sytuacji jest większe opóźnienie na rynku pracy. Brak najnowszych danych dotyczących bezrobocia na razie uniemożliwia weryfikację tej hipotezy, jednak prognozy Komisji Europejskiej przewidują, że stopa bezrobocia w tym kraju przekroczy w 2010 r. 9%<sup>13</sup>. Słowenia znajduje się w czołówce państw UE pod względem wzrostu wykorzystania elastycznych form czasu pracy, zarówno zatrudnienia w niepełnym wymiarze, jak i skracania czasu pracy zatrudnionych na pełnym etacie. Podobne rozwiązania, choć na nieco mniejszą skalę, zastosowano również w Czechach<sup>14</sup>. W Rumunii natomiast dysproporcja między spadkiem PKB a zatrudnieniem może być spowodowana opóźnioną reakcją rynku pracy. Podobnie jak w przypadku Włoch, nie opublikowano jeszcze najnowszych danych dotyczących tego kraju, jednak prognozy Komisji również wskazują na znaczny odłożony wzrost bezrobocia.

Jak pokazuje przeprowadzona analiza, kryzys gospodarczy dotyka zarówno stare, jak i nowe państwa członkowskie, co obecnie nie skutkuje generalną tendencją pogłębiania bądź niwelowania dysproporcji między nimi. Zarówno wśród jednych, jak i drugich można wskazać kraje o dobrej na tle całej UE sytuacji na rynku pracy, jak i te znajdujące się w dramatycznej sytuacji. Nie ma również jednoznaczności co do przyczyn kryjących się za różnym przebiegiem kryzysu gospodarczego na rynkach pracy w poszczególnych krajach. W stosunku do nowych państw członkowskich istnieje jednak ryzyko, że w związku z większym opóźnieniem rynków pracy pogorszenie sytuacji może je dotknąć w momencie, gdy rynki pracy państw UE-15 znajdują się już w fazie stabilizacji. Należy również pamiętać, że pomimo nadrabiania dystansu przez nowych członków, dysproporcje mierzone wydajnością pracy i stopą zatrudnienia są wciąż wyraźne. Stwarza to potrzebę podejmowania dalszych działań ukierunkowanych na konwergencję, zarówno w obecnym okresie, jak i po 2013 roku.

### 3. Wnioski dla polityki spójności

Przewidywania w odniesieniu do rynków pracy UE nie są na najbliższe lata zbyt optymistyczne. Według ostatnich prognoz Komisji Europejskiej stopa bezrobocia w 2010 r. osiągnie poziom około 10,5% i będzie utrzymywała się na tym pułapie przez cały następny rok<sup>15</sup>. Tak gwałtownemu pogorszeniu sytuacji rynków pracy powinna towarzyszyć adekwatna reakcja Wspólnoty. Do spadku bezrobocia i wzrostu zatrudnienia konieczna będzie wyraźna poprawa koniunktury gospodarczej. Powszechnie przyjmuje się, że wystarczający impuls do wzrostu zatrudnienia daje

---

<sup>12</sup> Zob. M. Schindler, *The Italian Labor Market: Recent Trends, Institutions and Reform Options*, International Monetary Fund, 2009.

<sup>13</sup> *European Economic Forecast – autumn 2009*, „European Economy” 2009, no. 10, s. 199.

<sup>14</sup> R. Hijman, wyd. cyt., s. 3-5.

<sup>15</sup> *European Economic Forecast...*, s. 34.



dopiero wzrost PKB na poziomie około 3%<sup>16</sup>. Doświadczenie bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego (*jobless growth*) we Wspólnocie, trwającego od lat 50. do połowy lat 90. ubiegłego wieku pokazuje jednak, że sam wzrost nie jest czynnikiem wystarczającym do zmniejszenia bezrobocia. Konieczne jest również usuwanie strukturalnych barier wzrostu zatrudnienia: nadmiernej regulacji i niskiej elastyczności zatrudnienia, jak również zbyt wysokich kosztów pracy. Bez odpowiednich działań Wspólnoty i państw członkowskich obecne bezrobocie koniunkturalne może przerodzić się w długotrwale bezrobocie strukturalne<sup>17</sup>. Dużą wartość wyjaśniającą dla zdiagnozowania realnego zagrożenia mają teorie histerezy bezrobocia, sformułowane na bazie doświadczeń skutków poprzedniego kryzysu, w szczególności modele: *insider-outsider* oraz ubytku kapitału ludzkiego<sup>18</sup>. Model *insider-outsider* dostarcza teoretycznych argumentów za podjęciem takich działań zwiększających deregulację i podnoszących elastyczność na rynku pracy, które mogą doprowadzić do zmniejszenia segmentacji na rynku pracy i umożliwić pracodawcom bardziej swobodne zwiększanie zatrudnienia w sytuacji wzrostu popytu. Model ubytku kapitału ludzkiego stanowi przesłankę do podtrzymania działań w ramach polityki spójności, podnoszących kwalifikacje siły roboczej, aby pozostawanie bez pracy w czasie kryzysu nie spowodowało trwałego wykluczenia z rynku pracy w przyszłości.

Ryzyko powstania trwałego bezrobocia strukturalnego wynika również z faktu, że w konsekwencji kryzysu następują dynamiczne zmiany strukturalne w gospodarce. Wynikają one z przyspieszenia zmian modernizacyjnych oraz oczyszczenia gospodarki z nieefektywnych podmiotów i branż<sup>19</sup>. Procesy te powinny przynieść w długim okresie pozytywne skutki dla gospodarki. Stworzą one zarazem wyzwanie dla rynków pracy, gdyż po kryzysie będzie powstawało więcej miejsc pracy wymagających wysokich kompetencji, a zatrudnienie w branżach, które ucierpiały najbardziej, może nie zostać w pełni odtworzone<sup>20</sup>. Procesy te mogą prowadzić do wzrostu dysproporcji regionalnych w UE: regiony o wysokiej zdolności innowacyjnej i zdywersyfikowanej strukturze społeczno-gospodarczej wyjdą z kryzysu relatywnie wzmocnione, a poprawa na ich rynkach pracy nastąpi stosunkowo szybko,

---

<sup>16</sup> Por. M. Kabaj, *Ekonomika tworzenia i likwidacji miejsc pracy*, IPiSS, Warszawa 2005, s. 180-196.

<sup>17</sup> Zob. *Wspólne zobowiązanie na rzecz zatrudnienia*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, KOM(2009) 257, wersja ostateczna.

<sup>18</sup> Por. E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2009, s. 204-225.

<sup>19</sup> Na przyspieszenie procesów modernizacyjnych wpłynie m.in. znaczny udział komponentu naukowo-technologicznego w pakietach stymulacyjnych wielu państw, a także związane z tym „inteligentne inwestycje” europejskiego planu naprawy gospodarczej, ukierunkowane na podnoszenie efektywności energetycznej, promowanie czystych technologii i rozwój branż innowacyjnych. Zob. *Europejski plan naprawy gospodarczej*, Bruksela, 26.11.2008, COM(2008) 800, wersja ostateczna, s. 3; G. Gorzelak (red.), *Geografia polskiego kryzysu: kryzys peryferii czy peryferia kryzysu*, Regional Studies Association, Warszawa 2009, s. 16, 41-42.

<sup>20</sup> Zob. *New Skills for New Jobs. Anticipating and matching labour market and skills needs*, Commission of the European Communities, Brussels, COM(2008) 868/3.

bez konieczności pomocy z zewnątrz. Regiony zacofane mogą stanąć przed groźbą wysokiego i długotrwałego bezrobocia, wobec którego mechanizmy rynkowe okażą się nieefektywne.

Zarysowane zagrożenia rynków pracy stanowią przesłankę za utrzymaniem dotychczasowego poziomu finansowania polityki spójności. Mogący się wkrótce ujawnić wzrost dysproporcji pomiędzy państwami członkowskimi UE i wewnątrz tych państw jest argumentem za podtrzymaniem działań o charakterze regionalnym. Powszechne zagrożenie bezrobociem strukturalnym powoduje, że zasadne jest rozważenie zwiększenia znaczenia wymiaru horyzontalnego, ponieważ wiele regionów o silnej pozycji przemysłu i budownictwa pozostanie poza oddziaływaniem celu Konwergencja. Kluczowe znaczenie dla poprawy sytuacji na rynkach pracy w kolejnych latach będzie miała właściwa realizacja strategii elastycznego bezpieczeństwa (*flexicurity*) na rynku pracy<sup>21</sup>. *Flexicurity* jest zintegrowaną strategią, której celem jest jednocześnie zwiększenie bezpieczeństwa i elastyczności na rynku pracy. Bezpieczeństwo nie jest tu rozumiane jako dążenie do utrzymania stałego miejsca pracy u konkretnego pracodawcy, ale jako utrzymanie ciągłości zatrudnienia, a na wypadek zwolnienia – zapewnienie źródła dochodu. Ważnym komponentem strategii podnoszącym bezpieczeństwo i przeciwdziałającym ubytkowi kapitału ludzkiego jest wdrożenie kompleksowego systemu uczenia się przez całe życie. Elastyczność jest rozumiana szeroko, jako zapewnienie swobodnego przechodzenia z jednego miejsca pracy do drugiego, podjęcia pierwszej pracy, podejmowania pracy przez osoby bezrobotne i nieaktywne zawodowo, a także pomoc w przejściu pracownika na emeryturę. Mają jej sprzyjać elastyczne i wiarygodne umowy o pracę. Koniecznym komponentem strategii jest również prowadzenie efektywnej, aktywnej polityki rynku pracy, zwiększającej intensywność i efektywność poszukiwania zatrudnienia<sup>22</sup>. Strategia jest więc adekwatna do zagrożeń rynku pracy, związanych z histerezą bezrobocia i zmianami strukturalnymi.

Dynamiczne zmiany w gospodarce będą wymagały zastosowania podejścia zintegrowanego. Obecnie działania Wspólnoty na rzecz rynków pracy w UE stanowią część strategii lizbońskiej, integrującej w swoich ramach europejską strategię zatrudnienia i politykę spójności. Podstawowy instrument koordynacji działań na rzecz wzrostu zatrudnienia stanowią wytyczne dla polityk gospodarczych. Większe podporządkowanie polityki spójności celom lizbońskim zapewnia obowiązek przeznaczenia określonej części środków polityki spójności na kluczowe inwestycje strategii lizbońskiej (tzw. *earmarking*). W kontekście przewyższania skutków kryzysu na rynkach pracy warto rozważyć dalej idącą koordynację wspólnotowej polityki spójności z polityką zatrudnienia. Jej formą mogłoby być na przykład wyodrębnienie specjalnej inicjatywy wspierającej wdrażanie *flexicurity*. Należy też dą-

---

<sup>21</sup> Por. *Polityka spójności: inwestowanie w realną gospodarkę*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, KOM(2008) 876, wersja ostateczna, s. 3-5.

<sup>22</sup> Zob. *Towards Common Principles...*, s. 10-15.

żyć do synchronizacji horyzontów czasowych polityki spójności z nową strategią gospodarczą UE po 2010 roku. Zwiększenie elastyczności na rynkach pracy leży jednak w dalszym ciągu w kompetencji państw, a stosowana otwarta metoda koordynacji jest miękkim mechanizmem oddziaływania. Rynki pracy były i wciąż są dla państw członkowskich obszarem szczególnie wrażliwym, a inicjatywy harmonizacji w tej dziedzinie zawsze napotykały zdecydowany opór rządów. Zachętą, skłaniającą państwa członkowskie do podejmowania trudnych reform strukturalnych na rynkach pracy, mogłoby być opracowanie formy intensywniejszego powiązania środków z funduszy strukturalnych z reformami strukturalnymi przeprowadzanymi przez rządy w nurcie strategii elastycznego bezpieczeństwa.

#### 4. Podsumowanie

Sytuacja na rynkach pracy jest niezwykle istotnym uwarunkowaniem makroekonomicznym dla polityki spójności po 2013 r., a dynamiczne zmiany na tym rynku powinny być stale monitorowane. Z przeprowadzonych badań wynika, że w objętej analizie fazie kryzysu na rynkach pracy nie nastąpiła istotna zmiana dysproporcji między starymi a nowymi państwami członkowskimi. W grupie zarówno starych, jak i nowych członków UE występują znaczne różnice między poszczególnymi krajami w skali negatywnych zmian mierzonych stopą zatrudnienia i bezrobocia. Wskazano jednak na ryzyko, że rynki pracy nowych państw członkowskich mogą w porównaniu ze starymi państwami UE reagować na pogorszenie koniunktury gospodarczej z większym opóźnieniem, co może doprowadzić do pogłębienia dysproporcji między rynkami pracy starych i nowych państw UE. W analizie wyrażono pogląd, że poprawa koniunktury gospodarczej może nie wystarczyć do wzrostu zatrudnienia i redukcji bezrobocia. Do wykorzystania wzrostu gospodarczego do poprawy sytuacji na rynkach pracy państw członkowskich potrzebne będzie również wdrożenie odpowiedniej strategii zatrudnienia, koordynującej działania państw członkowskich i Wspólnoty. Optymalnym narzędziem do osiągnięcia powyższego celu jest strategia elastycznego bezpieczeństwa. Jej realizacja będzie wymagała wsparcia ze strony instrumentów polityki spójności. Ograniczenie znaczenia polityki spójności po 2013 r. niewątpliwie przyczyni się do utrwalenia niekorzystnych, lecz wciąż przejściowych, tendencji na rynku pracy.

#### Literatura

Aft, *Bezrobocie w górę. Zwalniać chce co siódma firma*, „Rzeczpospolita”, 6.10.2009.

Auriga R., *O formach i społecznych konsekwencjach elastyczności pracy*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 10.

*Employment in Europe 2008*, European Commission.

*Euro area employment down by 0,5% and EU27 down by 0,6%*, „Eurostat Newsrelease Euroindicators” 2009, no 130.

- Euro area GDP down by 0.2% and EU27 GDP down by 0.3%*, „Eurostat Newsrelease Euroindicators” 2009, no 144.
- European Economic Forecast – autumn 2009*, „European Economy” 2009, no 10.
- Europejski plan naprawy gospodarczej*, Bruksela, 26.11.2008, COM(2008) 800, wersja ostateczna.
- Global Development Finance. Charting a Global Recovery*, The World Bank 2009.
- Gorzela G. (red.), *Geografia polskiego kryzysu: kryzys peryferii czy peryferia kryzysu*, Regional Studies Association, Warszawa 2009.
- Grosse T.G., *Nowa polityka spójności: Wybrane nurty debaty europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century – White Paper*, European Commission, COM(93) 700.
- Hijman R., *The impact of the crisis on employment*, Eurostat, „Statistics in focus” 2009, no 79.
- Kabaj M., *Ekonomika tworzenia i likwidacji miejsc pracy*, IPiSS, Warszawa 2005.
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2009.
- New Skills for New Jobs. Anticipating and Matching Labour Market and Skills Needs*, Commission of the European Communities, Brussels, COM(2008) 868/3.
- Olesen F., Skak M., *Rynki pracy – największe zmartwienie Europy*, [w:] J. Drud-Hansen (red.), *Ekonomiczne aspekty integracji europejskiej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.
- Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej. Rozwijające się regiony, wzrost gospodarczy w Europie*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, KOM(2008) 371, wersja ostateczna.
- Polityka spójności: inwestowanie w realną gospodarkę*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, KOM(2008) 876, wersja ostateczna.
- Restructuring in Europe 2008. A review of EU action to anticipate and manage employment change*, European Commission.
- Schindler M., *The Italian Labor Market: Recent Trends, Institutions and Reform Options*, International Monetary Fund, 2009.
- Szlachta J., Zaleski J., *Dylematy polityki strukturalnej po roku 2013*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 3.
- Szlachta J., Zaleski J., *Wpływ spójności terytorialnej na zmiany polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 4.
- Szóste sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, KOM(2009) 295, wersja ostateczna.
- Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, European Commission, 2007.
- Woźniak A., *Nadchodzi kolejna fala zwolnień*, „Rzeczpospolita”, 22.10.2009.
- Wspólne zobowiązanie na rzecz zatrudnienia*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, KOM(2009) 257, wersja ostateczna.
- Zawadzki K., *Niemiecki model flexicurity*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 8.

## **LABOUR MARKETS IN THE EUROPEAN UNION UNDER THE CONDITIONS OF ECONOMIC CRISIS. CONCLUSIONS FOR COHESION POLICY**

**Summary:** The article analyzes labour market in the EU Member States in times of crisis to conclude its influence on the European Union's cohesion policy in a new budget programming period starting after 2013. Description of the current situation in this area reveals, that

there seems to be no general pattern in the EU labour markets' response to economic slow-down and recession. Consequently, there is no significant difference in the present trends between the old and the new member states. However, the most recent statistics shows, that the risk of delayed unemployment growth for the new member states seems to be higher. The depth of the recession among member states is not always proportional to the unemployment rates' increases, but the reasons for that fact are diverse. Despite the upcoming signs of the recovery, the employment situation in the EU will still worsen within next months, as the labour markets lags behind the rest of the economy.

The author proves, that the economic recovery will not automatically secure employment growth. This conclusion is based on the theory of hysteresis in unemployment, and the most recent structural changes in labour markets accelerated by the economic crisis. Therefore, the author indicates the need for greater involvement in implementing flexicurity approach among member states, which requires an assistance of cohesion policy and deeper co-operation of EU policies concerning growth, employment and cohesion. The paper concludes that in the context of described problems, reducing the level of financing cohesion policy could have counterproductive effects in the labour markets in the EU.