

**Tomasz Jarocki**Uniwersytet Jana Kochanowskiego  
w Kielcach, Polska

## UNIA EUROPEJSKA WOBEC GRUP DEFAWORYZOWANYCH NA RYNKU PRACY

Możliwość doboru pracowników najbardziej spełniających potrzeby pracodawców wynika z zasady swobody przedsiębiorczości charakterystycznej dla gospodarki rynkowej. Konsekwencją tego jest jednakże naturalny podział pracobiorców na grupy pożądaną przez przedsiębiorców, jak i tych, którzy ze względu na wynikającą z różnych przyczyn niższą konkurencyjność na rynku, mają znacznie utrudniony dostęp do uzyskania zatrudnienia. Tym samym niezbędnym elementem w zakresie prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej jest stwarzanie warunków do wprowadzania instrumentów, które pozwolą na zwiększenie szans osób z grup defaworyzowanych na rynku pracy.

W niniejszym artykule zwrócona została uwaga na przykładowe działania Unii Europejskiej w zakresie zwiększania szans na uzyskanie zatrudnienia przez osoby zaliczane do grup o niższej konkurencyjności na rynku pracy, co ma bezpośredni wpływ na zagrożenie ubóstwem i/lub wykluczeniem społecznym. Realizacja celu traktatowego w zakresie pełnego zatrudnienia<sup>1</sup> nie jest uzależniona jednakże wyłącznie od wprowadzanych programów w tym zakresie, lecz także od zaangażowania państw członkowskich oraz aktywności ich beneficjentów. Nie doprowadzą one do wyeliminowania problemu, lecz mogą mieć znaczny wpływ na jego ograniczenie.

### Wpływ sytuacji na rynku pracy na bezpieczeństwo socjalne

Nierówności społeczne w aspekcie ekonomicznym są charakterystycznym, choć występującym w różnej skali i zakresie, elementem każdego społeczeństwa. Wśród nich wymienić należy zarówno te, które tkwią po stronie osób dotkniętych tymi zjawiskami, jak również całkowicie od nich niezależnymi.

Czynnikiem bezpośrednio wpływającym na poziom bezpieczeństwa socjalnego może być sytuacja na rynku pracy. Brak miejsc pracy wymieniany jest jako jedna z najczęstszych przyczyn odpowiedzialnych za zjawisko ubóstwa, a w jego konse-

---

<sup>1</sup> Art. 3(3) TUE.

kwencji również stopniową marginalizację i wykluczenie społeczne<sup>2</sup>. Nie można też pominąć stwierdzenia Elżbiety Trafiałek, że marginalizacja i wykluczenie społeczne wynikają z deficytów występujących w różnych obszarach życia społecznego, które mogą być zarówno skutkiem, jak i źródłem m.in. biedy i bezrobocia<sup>3</sup>. Utrata dochodu spowodowana pozbawieniem pracy prowadzi do obniżania poziomu życia, czego konsekwencją jest pauperyzacja<sup>4</sup>. Zwrócić także należy uwagę na społeczną płaszczyznę ubóstwa i koszty ponoszone przez rodziny bezrobotnych i całe społeczeństwo<sup>5</sup>. Podkreślić jednakże należy, że wysokość rejestrowanej stopy bezrobocia nie jest jedynym wyznacznikiem bezpieczeństwa socjalnego.

Zaliczyć do niego należy także pozostawanie poza rynkiem pracy osób, które przedwcześnie (czasowo bądź na stałe) zakończyły aktywność zawodową. Jest to jednym z podstawowych wyzwań stojących przed Unią Europejską<sup>6</sup>, a motywowane jest zarówno czynnikami ekonomicznymi, jak i społecznymi. Przyczyny tego stanu rzeczy mogą tkwić po stronie sytuacji na rynku pracy: poza brakiem miejsc pracy, także strukturą gospodarki i zatrudnienia oraz niekorzystną sytuacją na rynku pracy osób z grup defaworyzowanych<sup>7</sup>. Działania osłonowe dla określonych grup społecznych przed osiągnięciem wieku emerytalnego mają złagodzić skutki braku pracy, przy jednoczesnym braku motywacji do poszukiwania zatrudnienia. Mogą także wynikać ze świadomej decyzji osoby pozostającej bez pracy. Przesłankami bezrobocia dobrowolnego może być m.in. chęć korzystania z instrumentów polityki społeczno-gospodarczej państwa w zakresie transferów socjalnych dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, a wynikających z przyjętego stylu życia czy też niewielkich potencjalnych korzyści z tytułu podjęcia pracy w stosunku do wysokości uzyskiwanych świadczeń. Ważnym elementem mogą być także czynniki zdrowotne, nieuniemożliwiające jednak podjęcie zatrudnienia.

---

<sup>2</sup> R. Szarfenberg wskazuje jako jedną z definicji wykluczenia społecznego „niedostateczne uczestnictwo w ważnych sferach życia zbiorowego”, a pracę można traktować jako jedną z ważnych sfer życia, zob. R. Szarfenberg, *Minimalny dochód gwarantowany i pomoc społeczna*, [w:] *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, pod red. R. Szarfenberga, C. Żołędowskiego i M. Theiss, Warszawa 2010, s. 189.

<sup>3</sup> Zob. szerzej: E. Trafiałek, *Polityka społeczno-gospodarcza. Wybrane problemy i zadania*, Katowice 2011, s. 165.

<sup>4</sup> L. Miś, M. Nózka, M. Smagacz-Poziemska, *Bieda i bezrobocie we współczesnym społeczeństwie polskim*, Kraków 2011, s. 34.

<sup>5</sup> K. Kmiecik-Baran wskazuje na następujące elementy: koszty świadczeń socjalnych i podwyższanie podatków i składek ubezpieczeniowych, niewykorzystane ludzkie możliwości, niepokój osób zatrudnionych z tytułu możliwości utraty pracy, wzrost społecznego niezadowolenia i patologii społecznej, aspołeczne zachowania wywołane frustracją, demoralizacja mniej odpornych psychicznie jednostek, zob. K. Kmiecik-Baran, *Bezrobocie czynnikiem marginalizacji i ubóstwa*, Gdańsk 2009, s. 54.

<sup>6</sup> Jednym z celów Strategii *Europa 2020* jest dążenie do osiągnięcia stopy zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata do 2020 r. na poziomie 75%.

<sup>7</sup> Sytuacja na rynku grup defaworyzowanych została szczegółowo omówiona w dalszej części artykułu.

Niekorzystna sytuacja na rynku pracy może dotyczyć także osób posiadających zatrudnienie. W tym aspekcie zwrócić należy uwagę na następujące elementy:

- wykorzystanie potencjału pracy – zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy;
- formę zatrudnienia – np. umowa cywilnoprawna niegwarantująca praw pracowniczych na poziomie porównywalnym do zatrudnionych na umowę o pracę;
- niekorzystne warunki płacy i pracy.

Wspomniane czynniki mogą mieć bezpośredni wpływ na zaliczenie osób nimi dotkniętych do grupy „ubogich pracujących”<sup>8</sup>, czyli takich, które mimo posiadanego zatrudnienia nie są w stanie zapewnić zabezpieczenia podstawowych potrzeb życiowych. Powodowany tym brak poczucia bezpieczeństwa socjalnego, czy też szerszej społecznej<sup>9</sup>, jest jednym z najważniejszych zagrożeń dla rozwoju zarówno osób dotkniętych wymienionymi problemami i ich rodzin, jak też całego kraju, wpływając niekorzystnie na rozwój społeczno-ekonomiczny danego państwa bądź jego części składowych<sup>10</sup>. Brak pracy lub zatrudnienie niespełniające oczekiwań pod względem warunków płacy bądź aspiracji zawodowych może wywierać niekorzystny wpływ nie tylko na sferę ekonomiczną, ale także na inne zjawiska społeczne<sup>11</sup>.

### Defaworyzowani na rynku pracy

Posiadanie zatrudnienia, poza ekonomicznym, ma także swój wymiar społeczny. W tym kontekście szczególną uwagę należy zwrócić na sytuację osób, na rynku pracy zaliczanych do grup defaworyzowanych. Ze względu na specyficzne uwarunkowania mają one zdecydowanie trudniejsze niż przeciętnie szanse na znalezienie zatrudnienia w ogóle czy też zgodnego z ich kwalifikacjami i umiejętnościami. Trudności te mogą wynikać zarówno z czynników niezależnych od danej osoby lub w określony sposób przez nią spowodowanych. Do grup defaworyzowanych w szczególności zaliczyć należy:

---

<sup>8</sup> Zob. T. Jarocki, *Bezpieczeństwo społeczne jako wyzwanie dla rządzących w II dekadzie XXI wieku. Biedni pracujący w Unii Europejskiej*, „Kościcka Bezpieczeństwą Revue”, nr 2, 2016, s. 153-161.

<sup>9</sup> Pojęcie i zakres bezpieczeństwa społecznego zob. m.in. A. Skrabacz, K. Loranty, *Bezpieczeństwo społeczne w demokratycznym państwie, perspektywa personalna i strukturalna*, Warszawa 2016, s. 41-49.

<sup>10</sup> Wymienić przykładowo należy w tym kontekście procesy migracyjne, pogarszającą się sytuację demograficzną, jak również zmniejszenie popytu wewnętrznego mającego bezpośredni wpływ na dochody budżetowe państwa czy też jednostek samorządowych.

<sup>11</sup> M. Leszczyński wymienia wpływ niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, w szczególności dla osób młodych, na: „decyzje o zakładaniu rodziny, postawy prokreacyjne osób do 30 roku życia; decyzje dotyczące wyjazdów zagranicznych; poziom przestępczości; patologię w tym przemoc domową; zdrowotność społeczeństwa; ogólny poziom optymizmu konsumentckiego; zachowania rynkowe w kontekście koszyka dóbr i usług”, za: M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo państwa*, Kielce 2009, s. 93.

- osoby młode, wchodzące na rynek pracy;
- po 50. roku życia;
- osoby o niskich kwalifikacjach i umiejętnościach zawodowych;
- kobiety;
- rodziców samotnie wychowujących dzieci;
- osoby niepełnosprawne;
- imigrantów i mniejszości narodowe;
- bezdomnych;
- osoby opuszczające zakłady karne.

Do niniejszego zestawienia zaliczyć należy także osoby długotrwale bezrobotne. Pominięcie tej grupy aktywnych zawodowo w powyższym wyliczeniu powodowane jest faktem, że przynależność do każdej nich może przyczynić się do długookresowego pozostawania bez zatrudnienia, a tym samym dalszego pogorszenia swej konkurencyjności na rynku pracy.

Zmniejszenie zapotrzebowania na rynku pracy na osoby z grup defaworyzowanych wynika przede wszystkim z faktu, iż nie mogą one sprostać wymaganiom stawianym im przez pracodawców. Przedsiębiorstwa eliminują tych kandydatów ubiegających się o pracę, którzy nie posiadają odpowiednich kwalifikacji bądź doświadczenia zawodowego<sup>12</sup>. Należy także wziąć pod uwagę fakt, że procesy zachodzące na rynku, w tym wzrost gospodarczy, nie przyczyniają się do tworzenia w wystarczającym stopniu nowych miejsc pracy<sup>13</sup>, zwłaszcza dla osób o niższej od przeciętnej konkurencyjności na rynku pracy.

### **Działalność Unii Europejskiej w zakresie ograniczania barier dla osób z grup defaworyzowanych na rynku**

Aktywność Unii Europejskiej w zakresie zwiększania szans zatrudnienia i poprawy warunków pracy grup defaworyzowanych może być rozpatrywana w kilku aspektach. Wskazać w tym miejscu należy na modyfikacje prawa pierwotnego, akty prawa pochodnego UE oraz przygotowane i wdrożone strategie rozwojowe dotyczące wzrostu zatrudnienia i inkluzji społecznej oraz ograniczania problemu ubóstwa. Finansowanie realizacji programów wsparcia dla beneficjentów dostępne jest przede wszystkim poprzez środki Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>14</sup>. Ważnym elementem wspierają-

---

<sup>12</sup> Z. Wiśniewski, *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 18.

<sup>13</sup> S. Golinowska i inni, *Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie. Strategie wobec pracy*, Warszawa 2007, s. 25.

<sup>14</sup> W wieloletniej perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 na wydatki finansowane przez Europejski Fundusz Społeczny przeznaczone zostało około 80 mld EUR (szkolenie osób i pomoc im w znalezieniu pracy, promowanie włączenia społecznego, poprawa edukacji i szkoleń, poprawa jakości krajowych usług publicznych), za: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325> [30.05.2017].

cym wzrost zatrudnienia jest realizowana przez poszczególne państwa członkowskie pomoc publiczna obwarowana unijnymi regulacjami prawa pomocy publicznej. W tym kontekście szczególnie istotne jest rozporządzenia nr 800/2008<sup>15</sup>. Na podstawie zawartych w nim rozwiązań państwa członkowskie uzyskały możliwość wprowadzenia dofinansowania ze źródeł publicznych programów zatrudnienia oraz szkoleń wobec „pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji” i „bardzo niekorzystnej sytuacji na rynku pracy”<sup>16</sup> oraz osób niepełnosprawnych”. Dofinansowanie może sięgać poziomu 50% kosztów płacy (w przypadku osób niepełnosprawnych – 75% i 100% innych kosztów poniesionych przez pracodawcę z tytułu zatrudnienia osoby niepełnosprawnej) przez okres 12 miesięcy (osoby w bardzo niekorzystnej sytuacji na rynku pracy – 24 miesiące)<sup>17</sup>. W przypadku osób zaliczanych do grupy wykluczonych bądź zagrożonych wykluczeniem społecznym priorytetowo należy traktować wsparcie z zakresu ekonomii społecznej. Jak wskazują M. Frączek i N. Laurisz, podejmowane inicjatywy w tym względzie są „naturalnym zapleczem dla władz publicznych w sferze działań dotyczących rynku pracy”<sup>18</sup>, kierowanych do najsłabszych grup społecznych<sup>19</sup>.

W odniesieniu do działań w sferze polityki zatrudnienia w państwach członkowskich znaczącym krokiem było dołączenie do traktatu amsterdamskiego tytułu „Zatrudnienie”<sup>20</sup>. Na tej podstawie w Unii Europejskiej, pozostawiając państwom człon-

---

<sup>15</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych), Dz.U. UE L nr 214 z 9.08.2008 r.

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 2 punkt 18) i 19) rozporządzenia pracownikiem znajdującym się w szczególnie niekorzystnej sytuacji jest osoba spełniająca jeden z poniższych warunków: jest bez stałego zatrudnienia za wynagrodzeniem w okresie ostatnich sześciu miesięcy; nie ma wykształcenia ponadgimnazjalnego lub zawodowego (ISCED 3); jest w wieku ponad 50 lat; jest osobą dorosłą mieszkającą samotnie, mającą na utrzymaniu co najmniej jedną osobę; pracuje w sektorze lub zawodzie w państwie członkowskim, w którym dysproporcja kobiet i mężczyzn jest co najmniej o 25% większa niż średnia dysproporcja we wszystkich sektorach gospodarki w tym państwie członkowskim i należy do tej grupy stanowiącej mniejszość; jest członkiem mniejszości etnicznej w państwie członkowskim, który w celu zwiększenia szans na uzyskanie dostępu do stałego zatrudnienia musi poprawić znajomość języka, uzupełnić szkolenia zawodowe lub zwiększyć doświadczenie zawodowe; a pracownikiem znajdującym się w bardzo niekorzystnej sytuacji jest osoba, która jest bezrobotna przez co najmniej 24 miesiące.

<sup>17</sup> Zob. szczegółowo art. 40–42 rozporządzenia nr 800/2008.

<sup>18</sup> M. Frączek, N. Laurisz, *Ekonomia społeczna a rynek pracy*, [w:] *Wokół ekonomii społecznej*, pod red. M. Frączka, J. Hausnera, S. Mazura, Kraków 2012, s. 170.

<sup>19</sup> P. Sałustowicz wskazuje na cztery funkcje ekonomii społecznej: tworzenie nowych miejsc pracy w szczególności dla osób zmarginalizowanych lub zagrożonych marginalizacją; dostarczanie usług socjalnych tam, gdzie sektor publiczny i prywatny nie są w stanie zaspokoić rosnących potrzeb społecznych, integracja społeczna oraz włączanie jednostek i grup społecznych w proces politycznych decyzji, zob. szerzej: P. Sałustowicz, *Pojęcie, koncepcje i funkcje ekonomii społecznej*, [w:] *Ekonomia społeczna. Perspektywa rynku pracy i polityki społecznej*, pod red. J. Staręgi-Piasek, Warszawa 2007, s. 38-39.

<sup>20</sup> Obecnie artykuły 145-150 TFUE.

kowskim swobodę prowadzenia polityki w tym zakresie, wprowadzono skoordynowaną strategię dla zatrudnienia, a w szczególności działań na rzecz „wspierania wysokiego poziomu kwalifikacji i wykształcenia pracowników i ich zdolności do dostosowywania się, oraz wspierania reagujących na zmiany gospodarcze rynków pracy”<sup>21</sup>.

Bezpośrednim następstwem powyższych zmian było przyjęcie w 1997 roku Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ), opartej na czterech filarach: wzrost zatrudnienia, przedsiębiorczość, zdolność adaptacyjna pracowników i pracobiorców oraz równość szans<sup>22</sup>. Na jej podstawie wprowadzono model flexicurity, „zintegrowaną strategię równoczesnego zwiększania elastyczności i bezpieczeństwa rynku pracy”<sup>23</sup>. Koncepcję przedstawioną przez Komisję można rozpatrywać w dwóch wymiarach: zwiększenia elastyczności warunków umów, a tym samym zmniejszenia jej ochrony, jak również jako wzrost bezpieczeństwa pracy poprzez zwiększenie ochrony, wprowadzając kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie, co przyczynić się ma do wzrostu zatrudnienia, oraz aktywną politykę rynku pracy<sup>24</sup>. Nie można jednak pominąć faktu, iż wprowadzenie elastycznego rynku pracy nie jest korzystne dla osób już zatrudnionych (w zakresie warunków pracy i płacy), których ochrona ulega ograniczeniu<sup>25</sup>. ESZ stała się podstawowym elementem w zakresie działań na rzecz wzrostu stopy zatrudnienia w strategii lizbońskiej, a od 2010 roku także Strategii „Europa 2020”<sup>26</sup>.

Polityka Unii Europejskiej w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu z rynku pracy wynika wprost z realizacji celów Strategii „Europa 2020” i wprowadzonych w tym zakresie inicjatyw przewodnich. W szczególności zwrócić należy uwagę na zakładany wzrost docelowego poziomu zatrudnienia oraz inicjatywy mające na celu zwiększenie konkurencyjności na rynku pracy poprzez wzrost kwalifikacji zawodowych zarówno osób bezrobotnych, jak też już zatrudnionych. W dużym stopniu kierowany jest w stronę osób o mniejszym od przeciętnych potencjale zawodowym. Podstawowym elementem strategii jest konieczność udziału w jego realizacji państw członkowskich. Komisja Europejska stale monitoruje ich osiągnięcia w zakresie spełniania celów krajowych oraz występujących barier.

Ograniczenie negatywnych skutków pozostawania bez zatrudnienia jest jednym z podstawowych zadań polityki społeczno-gospodarczej państwa. Podstawowym wy-

---

<sup>21</sup> Artykuł 145 TFUE.

<sup>22</sup> Zob. szerzej: *Polityka rynku pracy. Teoria i praktyka*, pod red. M. Frączka, Warszawa 2015, s. 82-83; M. Niewęglowski, *Unijna polityka zatrudnienia a zmiany na polskim rynku pracy*, za: [www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/PEFIM\\_2009\\_T2\\_nr51\\_s95.pdf](http://www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/PEFIM_2009_T2_nr51_s95.pdf) [2.06.2017].

<sup>23</sup> Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*, Bruksela, 27.06.2007 r., KOM(2007) 359 wersja ostateczna, s. 5.

<sup>24</sup> M. Keune, M. Jepsen, *Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity*, Copenhagen 2007, s. 14.

<sup>25</sup> Zob. szerzej: P. Vielle, P. Walthery, *Flexibility and social protection*, Dublin 2003, s. 28.

<sup>26</sup> Zob. Komisja Europejska, Komunikat Komisji, Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.03.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

zwaniem w tym zakresie jest obniżenie rozmiaru bezrobocia długookresowego, który jest charakterystyczny dla wszystkich kategorii grup defaworyzowanych.

O skali zagrożenia świadczy fakt, iż długotrwale bezrobotni stanowią niemal połowę liczby bezrobotnych (zob. tabela 1). Mniej niż 20% spośród nich korzysta z aktywnych instrumentów rynku pracy, a niecałe 25% objęte jest świadczeniami dla bezrobotnych<sup>27</sup>. W prawie pochodnym dotyczącym polityki zatrudnienia podkreśla się, że będący jego wynikiem wzrost gospodarczy ma prowadzić do „zmniejszenia ubóstwa i wykluczenia społecznego dzięki zniesieniu przeszkód w uczestnictwie w rynku pracy” osób z grup defaworyzowanych<sup>28</sup>. Jest to podstawowy instrument, obok systemu ochrony socjalnej, umożliwiający integrację społeczną osób dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym<sup>29</sup>. Zwrócona została także uwaga na konieczność zarówno takiego kształtowania polityki społecznej i systemów podatkowych, jak też wysokości minimalnego wynagrodzenia, aby osoby bezrobotne miały motywację do podjęcia pracy<sup>30</sup>.

**Tabela 1.** Bezrobocie długookresowe na tle przeciętnej stopy bezrobocia na rynku pracy Unii Europejskiej w latach 2006–2016 wraz ze wskazaniem państw o najwyższych i najniższych wskaźnikach w roku 2016

| Bezrobocie    | 2006              | 2010 | 2012      | 2015 | 2016                   |
|---------------|-------------------|------|-----------|------|------------------------|
| Ogółem        | 8,2               | 9,6  | 10,5      | 9,4  | 8,5                    |
| Najwyższe     | Grecja – 23,6%    |      | Najniższe |      | Czechy – 4,0%          |
|               | Hiszpania – 19,6% |      |           |      | Niemcy – 4,1%          |
|               | Włochy – 13,3%    |      |           |      | Malta – 4,7%           |
| Długookresowe | 3,7               | 3,8  | 4,6       | 4,5  | 4,0                    |
| Najwyższe     | Grecja – 17,0%    |      | Najniższe |      | Szwecja, W. Brytania – |
|               | Hiszpania – 9,5%  |      |           |      | po 1,3%                |
|               | Włochy – 6,7%     |      |           |      | Dania – 1,4%           |

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych Eurostatu.

Występujące bariery mogą mieć swoje źródło w czynnikach osobistych bądź też zewnętrznych – niezależnych od osoby nieposiadającej zatrudnienia. Wśród czynników, których przyczyny wynikają ze strony bezrobotnych, wymienić można dotyczące znacznej części osób ze wszystkich grup defaworyzowanych, jak też specyficzne dla

<sup>27</sup> Za: Zalecenie Rady (UE) z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy, „Dz. U.”, UE nr C 67 z 20.02.2016 r.

<sup>28</sup> Decyzja Rady z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (2010/707/UE), Dz. U. UE nr L 308 z 24.11.2010 r.

<sup>29</sup> Zob. Zalecenie Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (2008/867/WE), Dz. U. UE nr L 307 z 18.11.2008 r.

<sup>30</sup> Zob. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, w sprawie zalecenia Komisji dotyczącego aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, Bruksela, 3.10.2008 KOM(2008) 639 wersja ostateczna.

każdej z nich. Na pierwszą grupę składają się m.in. brak wiary we własne możliwości zawodowe czy też niski poziom kwalifikacji i umiejętności zawodowych.

Wśród specyficznych warunków charakterystycznych wskazać należy kryterium wieku, m.in. niski poziom edukacji osób wchodzących na rynek pracy<sup>31</sup> po 50. roku życia, konieczność nabywania nowych umiejętności sprawia, że mogą mieć trudności w adaptacji do nowych warunków. Mogą ponadto odczuwać naciski środowiska społecznego (odradzanie podjęcia zatrudnienia), istotnym motywem może być także brak motywacji w poszukiwaniu miejsca pracy w związku z uzyskiwanymi świadczeniami społecznymi<sup>32</sup>. Dla imigrantów podstawową barierą może być nieznamość języka oraz brak dostępu do niezbędnych informacji<sup>33</sup>, a dla osób bezdomnych – brak zainteresowania podjęciem pracy wobec braku zaspokojenia podstawowych potrzeb, myślenie doraźne zamiast długofalowego, jak też bardzo często problem z uzależnieniem, głównie od alkoholu<sup>34</sup>.

Wejście na rynek pracy jest znacznie utrudnione z powodu przypisywania osobie ubiegającej się o pracę cech charakterystycznych dla danej grupy bez uwzględnienia jej specyficznych predyspozycji zawodowych<sup>35</sup>. Osoby młode, wchodzące na rynek pracy, nie posiadają doświadczenia zawodowego, co pogłębia brak powiązań systemu edukacji z rynkiem pracy<sup>36</sup>, z kolei starsze, powyżej 50. roku życia, może dotknąć problem dyskryminacji ze względu na wiek<sup>37</sup> (brak mobilności, niższa od przeciętnej wydajność pracy). W przypadku kobiet oraz rodziców samotnie wychowujących dzieci takim stereotypem jest mała dyspozycyjność i absencja ze względu na wychowywanie dzieci oraz mniej rzetelne wywiązywanie się z nałożonych obowiązków, generujące pracodawcy dodatkowe koszty<sup>38</sup>. Barierą dla imigrantów może być brak doświadczenia w pracy w kraju imigracji<sup>39</sup>. Trudności w wejściu defaworyzowanych na rynek pracy mogą być ponadto wzmacniane poprzez istniejącą w prawie pracy ochronę pra-

---

<sup>31</sup> *Combining the entry of young people in the labour market with the retention or older workers*, Directorate General for Internal Policies, Policy department A: Employment policy, 2013, s. 29.

<sup>32</sup> M. Król, A. Przybyłka, *Rynek osób niepełnosprawnych*, „Polityka Społeczna”, nr 2, 2000, s. 9.

<sup>33</sup> FGS Consulting, *Research Report into Improving Labour Market*, marzec 2006, s. 13.

<sup>34</sup> A. Lizak, *Bezdomni na rynku pracy. Analiza sytuacji ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań prawnych*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura”, 2016, nr 1, s. 60-61.

<sup>35</sup> B. Kalinowska-Nawrotek określa je jako dyskryminację statystyczną, zob. M. Grzegorek, *Przyczyny, formy i konsekwencje dyskryminacji kobiet na rynku pracy w Polsce*, [w:] *Praca, społeczeństwo, gospodarka. Między polityką a rynkiem*, pod red. J. Osińskiego, Warszawa 2011, s. 190.

<sup>36</sup> Zob. *Tackling Youth Unemployment*, red. M. Gunderson, F. Fazio, Cambridge 2014, s. 229.

<sup>37</sup> N. G. Piкуła, *Senior*, s. 63.

<sup>38</sup> M. Grzegorek, *Przyczyny*, s. 190.

<sup>39</sup> FGS Consulting, *Research Report*, s. 13.



owników w zakresie elastycznego dostosowywania liczby pracowników do danej sytuacji rynkowej<sup>40</sup>.

Bezrobocie traktowane jest w Unii Europejskiej jako najważniejsze wyzwanie społeczne, co zostało podkreślone w Konkluzjach Rady Europejskiej z marca 2013 roku<sup>41</sup>. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w prawie pierwotnym<sup>42</sup> oraz podejmowanych inicjatywach, w tym dedykowanym grupom defaworyzowanym. Zwrócić uwagę należy na te, które dotyczą działań na rzecz zwiększenia poziomu zatrudnienia młodzieży, poprzez poprawę systemu kształcenia i szkolenia<sup>43</sup>. Nacisk na przeciwdziałaniu bezrobociu młodzieży związany jest z bardzo niekorzystnymi statystykami w zakresie uczestnictwa tej grupy osób w rynku pracy<sup>44</sup>. Dwukrotnie wyższe od przeciętnego bezrobocie, mimo priorytetowego traktowania wchodzących na rynek pracy, jest zagrożeniem dla rozwoju UE<sup>45</sup>. Nie zostały także osiągnięte cele Strategii „Europa 2020”, dotyczące zmniejszenia poniżej 10% odsetka młodzieży przedwcześnie kończącej edukację<sup>46</sup>. Wśród przyczyn tego stanu rzeczy Komisja Europejska, poza wymienionym powyżej czynnikiem, uznała brak doświadczenia zawodowego i możliwości szkoleń<sup>47</sup>. Jednocześnie wskazała, że „główna odpowiedzialność za przeciwdziałanie bezrobociu osób młodych spoczywa na organach państw członkowskich, także na szczeblu regionalnym i lokalnym”, natomiast rola instytucji UE sprowadza się do roli wspomagają-

---

<sup>40</sup> P. Stolarczyk, *Zwiększanie efektywności rynku pracy w krajach UE. Czy to możliwe*, [w:] *Stan realizacji polityki społecznej w XXI wieku*, pod red. M. Miłka, G. Wilka-Jakubowskiego, Kielce 2009, s. 149.

<sup>41</sup> Rada Europejska, 14–15 marca 2013 r., Konkluzje, EUCO 23/13, s. 5.

<sup>42</sup> Kwestia ta została wskazana już w celach UE, w artykule 3(3) TUE: „społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego”. Element ekonomiczny połączony jest z elementami socjalnymi i równouprawnieniem wszystkich mieszkańców UE. Znalazło to swoje potwierdzenie w cytowanej normie prawnej: UE „zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka”.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> W kwietniu 2017 r. bez pracy pozostawało 16,7% osób poniżej 25. roku życia. Najtrudniejszą sytuację w tym zakresie zanotowano w Grecji (47,9% – luty 2017), Hiszpanii (39,3%) i we Włoszech (34,0%), za: Eurostat, newsrelease euroindicators, Euro area unemployment at 9.3%, nr 86, 2017 z 31 maja 2017 r., s. 5.

<sup>45</sup> W sierpniu 2016 r. bez pracy pozostawało ponad 4,2 mln osób w wieku 15–24 lata, za: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036&langId=en> [5.06.2017].

<sup>46</sup> W 2015 r. wskaźnik ten wyniósł 11 procent, za: ibidem.

<sup>47</sup> Komisja Europejska wymieniła takie kwestie, jak: „brak odpowiednich umiejętności i doświadczenia zawodowego, niepewne formy zatrudnienia, a następnie okresy bezrobocia, ograniczone możliwości szkoleń, niewystarczające/niewłaściwe programy rynku pracy sprzyjające aktywności”, zob. Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Inicjatywa „Szanse dla młodzieży”, Bruksela, 20.12.2011, KOM(2011) 933 wersja ostateczna.

cej<sup>48</sup>. Wagę problemu podkreślił w swojej wypowiedzi przewodniczący Komisji Europejskiej J.-C. Juncker w 2016 r. podczas wygłaszania orędzia o stanie UE: „Nie mogę też pogodzić się z faktem, że pokolenie urodzonych między rokiem 1980 a 2000, tzw. pokolenie Y, może być pierwszym od 70 lat pokoleniem biedniejszym niż ich rodzice. Oczywiście zaradzenie temu problemowi jest przede wszystkim zadaniem rządów krajowych. Jednak Unia Europejska może wspierać ich wysiłki”<sup>49</sup>. Inicjatywy podejmowane na poziomie UE mają charakter polityczny, nie są tym samym wiążące dla państw członkowskich. Kolejne z nich, jak program gwarancje dla młodzieży<sup>50</sup> czy „Inwestowanie w młodzież Europy”<sup>51</sup>, wskazują na niezbędne działania do osiągnięcia pożądanego celu.

Mimo pozytywnych rezultatów z ich wdrażania<sup>52</sup>, nie będą one możliwe do osiągnięcia bez jednoczesnego spełnienia kilku warunków wynikających z korzystnej sytuacji gospodarczej, praktycznego stosowania dostępnych instrumentów pomocy publicznej preferujących zatrudnianie osób z grup defaworyzowanych, jak też zaangażowania w poszukiwanie pracy oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez osoby mające trudniejsze niż przeciętnie szanse na znalezienie zatrudnienia.

## Podsumowanie

Poprawa sytuacji na rynku pracy osób należących do grup defaworyzowanych jest jednym z najważniejszych wyzwań z zakresu polityki społeczno-gospodarczej UE. Podejmowane inicjatywy są ważnym, lecz niewystarczającym instrumentem znacznego ograniczenia barier w dostępie do rynku pracy. Podstawową z nich jest niski poziom kwalifikacji i umiejętności zawodowych, począwszy od osób kończących edukację i rozpoczynających swoją aktywność zawodową, aż po będące w ostatnich jej latach. Niezbędne jest także zarówno szersze zastosowanie istniejących instrumentów integrujących osoby mające specyficzne warunki, które utrudniają rywalizację w poszukiwaniu zatrudnienia, jak też większa elastyczność rynku pracy, umożliwiającą pracodawcom dostosowywanie zatrudnienia do ich rzeczywistych potrzeb. Założonych celów nie da się jednakże osiągnąć bez zaangażowanie poszukujących zatrudnienia bądź chcących zmienić miejsce pracy. Brak ich aktywności w tym zakresie oraz świadomości konieczności stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych potęguje

---

<sup>48</sup> Ma to miejsce poprzez realizację wprowadzania Strategii „Europa 2020” oraz wspomaganie finansowe, za: *ibidem*.

<sup>49</sup> Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Inwestowanie w młodzież Europy, Bruksela, dnia 7.12.2016 r., COM2016 (940) final, s. 2.

<sup>50</sup> Wśród nich wymienić należy zalecenia Rady dotyczące zapewnienia przez państwa członkowskie gwarancji pracy bądź dalszej nauki osób do 25 roku życia posiadających status osoby bezrobotnej. Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży, Dz.U UE nr C 120 z 26.04.2013 r.

<sup>51</sup> Komisja Europejska, *Inwestowanie w młodzież Europy*, s. 2.

<sup>52</sup> Zob. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=pl> [5.06.2017].

zagrożenie wystąpienia ubóstwa i zagrożenia wykluczeniem społecznym. W szczególności jest to istotne w okresie szybkich zmian technologicznych, których konsekwencją jest stałe ograniczanie liczby miejsc pracy dla osób o najniższych kwalifikacjach i umiejętnościach zawodowych.

### Streszczenie

Na ubóstwo i/lub zagrożenie wykluczeniem społecznym w dużym stopniu narażone są osoby posiadające mniejszą od przeciętnej, spowodowaną specyficznymi czynnikami osobistymi bądź zewnętrznymi, konkurencyjność na rynku pracy. Skutki wymienionych czynników mogą być ograniczane dostępnymi instrumentami aktywnej polityki społeczno-gospodarczej w zakresie wdrażania mechanizmów preferujących zatrudnianie osób z grup defaworyzowanych oraz ekonomii społecznej. Inicjatywy i programy w tym zakresie podejmowane są od wielu lat na poziomie Unii Europejskiej. Zmniejszenie skali występowania niekorzystnych zjawisk uzależnione jest jednakże zarówno od pełnej realizacji przyjętych założeń i poszukiwania nowych rozwiązań systemowych, jak też świadomości osób z grup zagrożonych konieczności nie tylko aktywnego poszukiwania zatrudnienia, ale także stałego podnoszenia kwalifikacji i umiejętności zawodowych jako warunku zwiększenia swej konkurencyjności na rynku pracy.

### Summary

#### THE EUROPEAN UNION IN THE FACE OF DISADVANTAGED GROUPS ON THE JOB MARKET

Poverty and/or the risk of social exclusion are to a great extent faced by people who are characterised by lower than average, caused by specific personal or external factors, competitiveness on the job market. The consequences of these factors may be limited by the available instruments of active social and economic policy, including the procedures of preferred employment of the people from disadvantaged groups, as well as social economy. Such actions and programmes have been introduced in the European Union for years. Decreasing the scale of adverse events depends both on the complete realisation of the assumptions made and looking for new systemic measures as well as the awareness of the people from the special risk groups of the need for active job search and constant enhancing of professional qualifications and job skills as conditions to increase their competitiveness on the job market.

**Słowa kluczowe:** bezrobocie, ubóstwo, bezpieczeństwo społeczne  
**Keywords:** unemployment, poverty, social security

### Bibliografia

- Combining the entry of young people in the labour market with the retention or older workers*, Directorate General for Internal Policies, Policy department A: Employment policy, 2013.
- Eurostat, newsrelease euroindicators, Euro area unemployment at 9.3%, nr 86, 2017 z 31 maja 2017r.
- FGS Consulting, Research Report into Improving Labour Market, marzec 2006.
- Frączek Maciej, Laurisz Norbert, *Ekonomia społeczna a rynek pracy*, [w:] *Wokół ekonomii społecznej*, red. nauk. Maciej Frączek, Jerzy Hausner, Stanisław Mazur, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny 2012, s. 157-176.
- Golinowska Stanisława i inni, *Praca lekarstwem na biedę i wykluczenie. Strategie wobec pracy*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2007.
- Grzegorek Małgorzata, *Przyczyny, formy i konsekwencje dyskryminacji kobiet na rynku pracy w Polsce*, [w:] *Praca, społeczeństwo, gospodarka. Między polityką a rynkiem*, red. nauk. Joachim Osiński, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, 2011, s. 185-196.
- Jarocki Tomasz, *Bezpieczeństwo społeczne jako wyzwanie dla rządzących w II dekadzie XXI wieku. Biedni pracujący w Unii Europejskiej*, „Košická Bezpečnostná Revue”, nr 2, 2016, s. 153-161.
- Keune Maarten, Jepsen Maria, *Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity*, Copenhagen: European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS), 2007.
- Kmieciak-Baran Krystyna, *Bezrobocie czynnikiem marginalizacji i ubóstwa*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2009.
- Król Małgorzata, Przybyłka Arkadiusz, *Rynek osób niepełnosprawnych*, „Polityka społeczna”, nr 2, 2000.
- Leszczyński Marek, *Bezpieczeństwo społeczne a bezpieczeństwo państwa*, Kielce: Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego, 2009.
- Lizak Agata, *Bezdomni na rynku pracy. Analiza sytuacji ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań prawnych* „Rynek – Społeczeństwo – Kultura”, 2016 nr 1, s. 58-65.
- Miś Lucjan., Nózka Marcjanna, Smagacz-Poziemski Marta, *Bieda i bezrobocie we współczesnym społeczeństwie polskim*, Kraków: Universitas, 2011.
- Niewęglowski Marek, *Unijna polityka zatrudnienia a zmiany na polskim rynku pracy*, za: [www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/PEFIM\\_2009\\_T2\\_nr51\\_s95.pdf](http://www.wne.sggw.pl/czasopisma/pdf/PEFIM_2009_T2_nr51_s95.pdf).
- Polityka rynku pracy. Teoria i praktyka*, red. nauk. Maciej Frączek, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2015.
- Sałustowicz Piotr, *Pojęcie, koncepcje i funkcje ekonomii społecznej*, [w:] *Ekonomia społeczna. Perspektywa rynku pracy i polityki społecznej*, red. nauk. Joanna Staręga-Piasek, Warszawa: Instytut Rozwoju Służb Społecznych, 2007, s. 21-62.

- Skrabacz Aleksandra, Loranty Krzysztof, *Bezpieczeństwo społeczne w demokratycznym państwie, perspektywa personalna i strukturalna*, Warszawa 2016.
- Stolarczyk Piotr, *Zwiększanie efektywności rynku pracy w krajach UE. Czy to możliwe?*, [w:] *Stan realizacji polityki społecznej w XXI wieku*, red. nauk. Marek Miłek, Grzegorz Wilk-Jakubowski, Kielce: Wydawnictwo Stowarzyszenia Współpracy Polska-Wschód, Oddział Świętokrzyski, 2009, s. 141-160.
- Szarfenberg Ryszard, *Minimalny dochód gwarantowany i pomoc społeczna*, [w:] *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, red. nauk. Ryszard Szarfenberg, Cezary Żołędowski, Maria Theiss, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa 2010.
- Tackling Youth Unemployment*, red. nauk. Morley Gunderson, Francesca Fazio, Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2014, s. 213-236.
- Trafiałek Elżbieta, *Polityka społeczno-gospodarcza. Wybrane problemy i zadania*, Katowice: Wydawnictwo Śląsk, 2011.
- Vielle Pascale, Walthery Pierre, *Flexibility and social protection*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2003.
- Wiśniewski Zenon, *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 1999.

### Dokumenty

- Decyzja Rady z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (2010/707/UE), Dz.U. UE nr L 308 z 24.11.2010 r.
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Inwestowanie w młodzież Europy, Bruksela, dnia 7.12.2016 r., COM2016 (940) final.
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*, Bruksela, 27.06.2007 r., KOM(2007) 359 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Inicjatywa „Szanse dla młodzieży”, Bruksela, dnia 20.12.2011, KOM(2011) 933 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji, Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, w sprawie zalecenia Komisji dotyczącego aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, Bruksela, 3.10.2008 KOM(2008) 639 wersja ostateczna.
- Rada Europejska, 14-15 marca 2013 r., Konkluzje, EUCO 23/13.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych), Dz.U. UE L nr 214 z 9.08.2008r.

Zalecenie Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (2008/867/WE), Dz.U. UE nr L 307 [18.11.2008].

Zalecenie Rady (UE) z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy, Dz.U. UE nr C 67 [20.02.2016]

Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży, Dz.U. UE nr C 120 [26.04.2013].

Data przesłania artykułu do Redakcji: 2017.06.24

Data wstępnej akceptacji artykułu przez Redakcję: 2017.07.06