

**Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Wyeliminowanie bezrobocia długotrwałego: perspektywa lokalna i regionalna**

(2023/C 257/04)

**Sprawozdawca:** Yonnc POLET (BE/PES), pierwszy zastępca burmistrza gminy Berchem-Sainte-Agathe

**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR),

**Wprowadzenie**

1. Przypomina, że UE postawiła sobie za cel „trwały rozwój Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego” <sup>(1)</sup>.
2. Podkreśla, że zanim UE osiągnie ten cel, musi sprostać wyzwaniu, którym nadal jest bezrobocie długotrwałe, zdefiniowane przez Eurostat jako liczba osób pozostających bez pracy i aktywnie poszukujących zatrudnienia przez co najmniej rok <sup>(2)</sup>. Bezrobocie długotrwałe w 2021 r. wciąż dotyczyło bowiem 2,8 % siły roboczej w Europie, czyli prawie 6 mln osób <sup>(3)</sup>.
3. Zwraca uwagę, że w 2021 roku długotrwałym bezrobociem dotkniętych było 3,5 % osób w wieku od 15 do 29 lat <sup>(4)</sup>, czyli ponad 2,5 mln młodych ludzi w Europie.
4. Zaznacza, że niemal jedna czwarta osób w wieku 15–64 lat w Europie jest bierna zawodowo <sup>(5)</sup>, w tym osoby bez zatrudnienia, które zaprzestały aktywnego poszukiwania pracy z powodu zniechęcenia i które wymykają się statystykom dotyczącym bezrobocia.
5. Przypomina, że wysoka stopa bezrobocia długotrwałego jest oznaką niewłaściwego funkcjonowania rynku pracy: utraty zasobów ludzkich, umiejętności osób bezrobotnych, składek na ubezpieczenie społeczne i działalności gospodarczej.
6. Zwraca uwagę na skutki społeczne bezrobocia długotrwałego oraz na fakt, że im dłużej ono trwa, tym trudniej jest powrócić na rynek pracy.
7. Przypomina o wysokich kosztach społecznych bezrobocia długotrwałego i ponownie podkreśla <sup>(6)</sup>, że trzeba mu przeciwdziałać, aby zapewnić spójność społeczną oraz nie dopuścić do marginalizacji części ludności.
8. Zwraca uwagę, że Europejski filar praw socjalnych stanowi, że „każdy ma prawo do terminowego i dostosowanego do potrzeb wsparcia na rzecz poprawy perspektyw zatrudnienia lub prowadzenia działalności na własny rachunek” oraz że „osoby długotrwałe bezrobotne mają prawo do dogłębnej indywidualnej oceny najpóźniej do 18. miesiąca bezrobocia” <sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> Art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>(2)</sup> Zalecenie Rady z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie integracji osób długotrwałe bezrobotnych na rynku pracy (Dz.U. C 67 z 20.2.2016, s. 1).

<sup>(3)</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une\\_ltu\\_a/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_ltu_a/default/table?lang=en)

<sup>(4)</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/yth\\_empl\\_130/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/yth_empl_130/default/table?lang=en)

<sup>(5)</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA\\_IPGA/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_IPGA/default/table)

<sup>(6)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Integracja osób długotrwałe bezrobotnych na rynku pracy (Dz.U. C 120 z 5.4.2016, s. 27).

<sup>(7)</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_pl](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pl)

9. Przypomina, że w Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych wytyczono jasne cele w zakresie zatrudnienia i ograniczania ubóstwa oraz że potwierdzono je w deklaracji z Porto<sup>(8)</sup>, podkreślając potrzebę przeciwdziałania ryzyku wykluczenia grup społecznych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, w szczególności długotrwale bezrobotnych.

10. Podkreśla, że lepsze przygotowanie osób poszukujących pracy do oczekiwań rynku pracy przyczyni się do polepszenia ich perspektyw zatrudnienia, i z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji Europejskiej na rzecz poprawy ciągłego nabywania i odświeżania umiejętności zawodowych, w tym jej propozycję ogłoszenia 2023 Europejskim Rokiem Umiejętności.

11. Ubolewa jednak nad brakiem inicjatywy mającej na celu zwalczanie bezrobocia długotrwałego od czasu wydania zalecenia Rady w 2016 r.<sup>(9)</sup>, mimo że wszystkie państwa członkowskie nadal borykają się z tym problemem.

12. Zaznacza, że dla osób najbardziej oddalonych od rynku pracy, w tym dla osób długotrwale pozbawionych zatrudnienia, dostęp do szkolenia jest wciąż zbyt często trudny i sam w sobie nie pozwala na ponowne podjęcie pracy.

13. Ponownie stwierdza, że „gdy popyt na pracę ulega stagnacji” (w określonej branży lub na szczeblu lokalnym), „bezrobotnemu trudno jest znaleźć nową pracę, nawet jeżeli realizuje zindywidualizowany program kształcenia”<sup>(10)</sup>.

14. Podkreśla potrzebę oferowania wszystkim, w tym długotrwale bezrobotnym, możliwości zatrudnienia.

#### **Podejście oparte na wyeliminowaniu bezrobocia długotrwałego – lokalna innowacja na rzecz powrotu do zatrudnienia**

15. Stwierdza, że bezrobocie jest bardziej kosztowne od tworzenia dodatkowych miejsc pracy.

16. Podkreśla innowacyjność i podejście gospodarki społecznej i solidarnej oparte na szeregu eksperymentów, takich jak program „Gminy o zerowym bezrobociu długotrwałym”, realizowany w Walonii i we Francji (Territoires zéro chômeur de longue durée), i zauważa, że wszystkie te inicjatywy przekierowują koszty bezrobocia długotrwałego na tworzenie godnych miejsc pracy przydatnych na obszarach, gdzie zostały opracowane.

17. Odnotowuje, że wspomniane inicjatywy są realizowane w co najmniej czterech państwach członkowskich Unii Europejskiej: we Francji od 2016 r., w Belgii od 2022 r., w Gramatneusiedl w Austrii pod nazwą „Gwarancja zatrudnienia” (MAGMA Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie) oraz w Groningen w Holandii od 2020 r. pod nazwą Basisbaan.

18. Zauważa, że wspomniane projekty opierają się w dużej mierze na podobnych założeniach:

- a) nikt nie jest niezdolny do zatrudnienia, gdy jest ono dostosowane do zdolności i umiejętności danej osoby, pewnych miejsc pracy brakuje na rynku, a podmioty prywatne i publiczne nie wykonują pewnych czynności i usług;
- b) dobrowolność ze strony osób trwale pozbawionych zatrudnienia, która – w przeciwieństwie do przymusowego zajęcia lub warunkowego wsparcia – umożliwia faktyczne wzięcie na siebie odpowiedzialności przez osoby długotrwale bezrobotne; zarazem zakres programów obejmuje także osoby, które nie są już zarejestrowane w publicznych służbach zatrudnienia;
- c) tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy w oparciu o umiejętności osób poszukujących pracy i ich indywidualną sytuację, w szczególności z punktu widzenia stanu zdrowia lub sytuacji rodzinnej;
- d) wynagrodzenie równe płacy minimalnej lub ją przewyższające oraz odpowiedni czas pracy dla każdego z chętnych na podstawie umowy na czas nieokreślony;
- e) świadczenie usługi, która przynosi korzyści całemu obszarowi i nie powoduje konkurencji z przedsiębiorstwami już działającymi na tym obszarze;
- f) oparte na udziale i inkluzywne podejście zainicjowane na szczeblu lokalnym z udziałem obywateli, obywateli i wszystkich zainteresowanych stron.

<sup>(8)</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>

<sup>(9)</sup> Zalecenie Rady z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy (Dz.U. C 67 z 20.2.2016, s. 1).

<sup>(10)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Integracja osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy (Dz.U. C 120 z 5.4.2016, s. 27).

19. Stwierdza, że wyżej wspomniane inicjatywy wpisują się w cztery obszary działania podkreślone w zaleceniu Rady z 2016 r. w sprawie bezrobocia długotrwałego, jakimi są: lepsza aktywizacja osób długotrwałe pozbawionych zatrudnienia, indywidualne podejście, ściślejsza współpraca podmiotów lokalnych w dziedzinie zatrudnienia oraz partnerstwo z lokalnymi pracodawcami i społecznościami. Ponadto podkreśla, że w zaleceniu Rady z 2023 r.<sup>(1)</sup> w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego zaleca się wspieranie możliwości pracy w sektorze gospodarki społecznej, a także zindywidualizowane wsparcie.

20. Odnotowuje, że działalność prowadzona w ramach programów „Gminy o zerowym bezrobociu długotrwałym”, „Gwarancja zatrudnienia” czy też inicjatywy Basisbaan umożliwia poszerzenie oferty usług w dziedzinie społecznej, środowiskowej lub handlowej o takie przystępne i dostępne dla osób i przedsiębiorstw usługi na danym terytorium, których do tej pory nie świadczyły ani lokalne władze publiczne, ani lokalne podmioty prywatne.

21. Stwierdza, że w ramach programów „Gminy o zerowym bezrobociu długotrwałym” czy też inicjatyw „Gwarancja zatrudnienia” i Basisbaan rozwinięto ofertę tak różnorodnych usług, jak uprawa warzyw, recykling, naprawa rowerów, sprzątanie pomieszczeń stowarzyszeń, usługi biznesowe, recepcja, doręczanie przesyłek, sklepy społeczne, opieka nad osobami i inne rodzaje działalności związanej z gospodarką o obiegu zamkniętym, co przyczynia się do transformacji ekologicznej i rozwoju oferty usług opieki nad osobami w UE.

22. Podkreśla, że – oprócz indywidualnych i zbiorowych korzyści ekonomicznych powrotu do zatrudnienia – wspomniane inicjatywy umożliwiają poprawę dostępu do szkoleń i szans na zdrowie, w tym zdrowie psychiczne, na kontakty międzyludzkie, włączenie społeczne i dobrostan osób długotrwałe pozbawionych zatrudnienia, zwiększając jednocześnie spójność społeczną danej społeczności.

23. Zauważa, że wspomniane projekty wymagają konsultacji i koordynacji z lokalnymi podmiotami w dziedzinie zatrudnienia, w tym ze wspierającymi służbami socjalnymi, by osiągnąć konsensus na szczeblu lokalnym, i podkreśla znaczenie konsultacji oraz współtworzenia z lokalnymi podmiotami gospodarczymi, służbami pomocniczymi i partnerami społecznymi z punktu widzenia akceptacji i powodzenia inicjatyw.

24. Zaznacza, że współtworzenie przynosi korzyści lokalnym podmiotom gospodarczym albo w sposób bezpośrednio związany z ich działalnością, gdy osoby bezrobotne znajdują zatrudnienie w przedsiębiorstwach jak w przypadku austriackiej „Gwarancji zatrudnienia”, albo pośrednio dzięki usługom i działalności gospodarczej, które rozwijają się na danym terytorium.

25. Podkreśla, że ta koordynacja może również przyczynić się do realizacji innych kierunków aktywnej polityki rynku pracy, w tym do szkoleń, oraz do tworzenia punktów kompleksowej obsługi dla osób poszukujących pracy.

### **Wymiar lokalny i regionalny**

26. Podkreśla pierwszoplanową rolę władz lokalnych i regionalnych w tworzeniu odpowiednich programów, takich jak „Gminy o zerowym bezrobociu długotrwałym”, tym bardziej, że posiadają one informacje na temat lokalnego rynku pracy, świadczą usługi wspierające integrację społeczną i integrację na rynku pracy, i utrzymują kontakty z przedsiębiorstwami lokalnymi i lokalnymi partnerami społecznymi. Kolejnym przykładem najlepszej praktyki w tym kierunku jest przykład kraju związkowego Berlin, finansujący 1 000 miejsc pracy w latach 2019–2025 dla osób bezrobotnych w okresie od 1 roku do 3 lat w ramach projektu „Solidarny dochód podstawowy”.

27. Wzywa władze lokalne i regionalne do realizacji projektów łączących podstawowe założenia programu „Gminy o zerowym bezrobociu długotrwałym” oraz inicjatywy „Gwarancja zatrudnienia” w oparciu o przekierowanie kosztów bezrobocia na tworzenie godnych miejsc pracy.

28. Apeluje, by samorządy lokalne i regionalne, które podjęły takie inicjatywy, zaangażowały lokalnych liderów biznesu i przedstawicieli związków zawodowych w różne etapy projektu, zwłaszcza by zapobiec jakiegokolwiek konkurencji dla już istniejącej działalności oraz zadbać o przestrzeganie układów zbiorowych obowiązujących w danym sektorze.

29. Zachęca władze lokalne i regionalne do wymiany poglądów i najlepszych praktyk dotyczących systemów zwalczania długotrwałego bezrobocia z innymi władzami lokalnymi i regionalnymi zarówno w kraju, jak i w innych państwach członkowskich.

---

<sup>(1)</sup> Zalecenie Rady z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego aktywne włączenie (Dz.U. C 41 z 3.2.2023, s. 1).

### **Finansowanie inicjatyw typu „Gminy o zerowym bezrobociu długotrwałym”**

30. Podkreśla wagę uruchomienia wydatków pasywnych dla powodzenia inicjatyw typu „Gminy o zerowym bezrobociu długotrwałym” i odnotowuje, że dzięki temu można zrekompensować koszty tworzenia dodatkowych miejsc pracy za pomocą oszczędności w zakresie zasiłków dla bezrobotnych, świadczeń społecznych i opłat za opiekę zdrowotną pokrywanych przez organy zabezpieczenia społecznego.

31. Odnotowuje, że w 2016 r. we Francji utworzono fundusz *ad hoc* pokrywający uruchomienie wydatków pasywnych na mocy ustawy o ukierunkowanych na konkretny obszar eksperymentach mających na celu zmniejszenie bezrobocia długotrwałego<sup>(12)</sup>, by umożliwić przydzielanie środków krajowych na tworzenie miejsc pracy na szczeblu lokalnym.

32. Stwierdza, że – wobec braku mechanizmu uruchamiania wydatków pasywnych w zainteresowanych państwach członkowskich – programy Basisbaan w Holandii i „Gminy o zerowym bezrobociu długotrwałym” w Walonii opierają się na wsparciu finansowym z EFS+.

### **Finansowanie przez państwa członkowskie**

33. Podkreśla znaczenie ścisłej współpracy między lokalnymi podmiotami w dziedzinie zatrudnienia a regionalnymi lub krajowymi instytucjami zabezpieczenia społecznego oraz opieką socjalną na szczeblu lokalnym.

34. Wzywa państwa członkowskie do przyjęcia niezbędnych środków w celu uruchomienia wydatków pasywnych związanych z bezrobociem długotrwałym.

35. Apeluje do państw członkowskich o utworzenie struktur niezbędnych do właściwego uruchomienia wydatków pasywnych związanych z bezrobociem długotrwałym oraz o dopilnowanie, by oszczędności poczynione pod względem świadczeń społecznych trafiły faktycznie do samorządów terytorialnych, które ponoszą koszty inicjatyw podejmowanych w celu zwalczania bezrobocia długotrwałego.

36. Podkreśla, że – wobec braku mechanizmu uruchamiania wydatków pasywnych związanych z bezrobociem długotrwałym – (współ)finansowanie na szczeblu państw członkowskich lub regionów ułatwia zainteresowanym władzom terytorialnym podejmowanie inicjatyw mających na celu zwalczanie bezrobocia długotrwałego, zmniejszając ich obciążenie finansowe.

### **Koordinacja inicjatyw na rzecz zwalczania bezrobocia długotrwałego**

37. Przypomina, że w 2016 r. Rada wezwała Komisję do wspierania „projektów innowacji społecznych w dziedzinie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy”<sup>(13)</sup>.

38. Z zadowoleniem przyjmuje wyrażony przez Komisję Europejską<sup>(14)</sup> zamiar dalszego wsparcia dla powielania pozytywnych doświadczeń w zakresie gospodarki społecznej we wszystkich państwach członkowskich.

39. Przypomina o sukcesie gwarancji dla młodzieży, a w szczególności o przyjętym w niej indywidualnym podejściu do osób poszukujących pracy, zbliżonym do założeń programu „Gminy o zerowym bezrobociu długotrwałym” oraz projektu „Gwarancja zatrudnienia”.

40. Podkreśla, że gwarancja dla młodzieży – ze względu na to, iż miała na celu systematyczne proponowanie każdemu bezrobotnemu rozwiązania dostosowanego do potrzeb – uutorowała już drogę dla mechanizmów i metod niezbędnych do realizacji w wielu państwach członkowskich inicjatyw podobnych do „Gmin o zerowym bezrobociu długotrwałym” oraz „Gwarancji zatrudnienia”.

41. Wzywa Komisję Europejską do sporządzenia wykazu tych inicjatyw, w tym poprzez mobilizację europejskiej sieci publicznych służb zatrudnienia.

42. Sugeruje, aby Komisja Europejska zaproponowała wytyczne dotyczące realizacji takich inicjatyw w innych państwach członkowskich UE na podstawie założeń wymienionych w punkcie 17.

43. Zobowiązuje się do uwzględniania tych inicjatyw na cyfrowej platformie dobrych praktyk Komitetu Regionów.

### **Dostęp do finansowania europejskiego**

44. Podkreśla rolę EFS+ jako źródła finansowania projektów typu „Gminy o zerowym bezrobociu długotrwałym” dla władz terytorialnych, które nie korzystają jeszcze z uruchomienia wydatków pasywnych związanych z bezrobociem długotrwałym lub którym brakuje silnego wsparcia ze strony władz krajowych i regionalnych.

<sup>(12)</sup> Ustawa nr 2016-231 z dnia 29 lutego 2016 r. o eksperymentach ukierunkowanych na konkretny obszar mających na celu zmniejszenie bezrobocia długotrwałego.

<sup>(13)</sup> Zalecenie Rady z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy (Dz.U. C 67 z 20.2.2016, s. 1).

<sup>(14)</sup> COM(2021) 778 final.

45. By przezwyciężyć te trudności, apeluje o przeznaczenie części środków z EFS+ na lokalne inicjatywy w rodzaju „Gminy o zerowym bezrobociu długotrwałym”, szczególnie w formie środków na inicjowanie projektów i wsparcie opracowywania projektów na szczeblu terytorialnym.
46. Wnosi, by Komisja – w zapowiedzianym na 2023 r. zaleceniu Rady w sprawie tworzenia warunków ramowych dla gospodarki społecznej – zaproponowała ułatwienie przedsiębiorstwom społecznym i przedsiębiorstwom gospodarki solidarnej zmobilizowanym do walki z bezrobociem długotrwałym dostępu do finansowania europejskiego, zwłaszcza do środków przewidzianych w segmencie InvestEU dotyczącym inwestycji społecznych i umiejętności z myślą o prostszej realizacji projektów mających na celu wyeliminowanie bezrobocia długotrwałego.
47. Przypomina, że ustanowienie w 2013 r. europejskiej inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w połączeniu ze znacznym wysiłkiem finansowym w wysokości 8,9 mld EUR na lata 2014–2020 umożliwiło pomyślne wdrożenie gwarancji dla młodzieży, dzięki której ponad 24 mln młodych ludzi znalazły zatrudnienie bądź rozpoczęły ustawiczne szkolenie zawodowe, przyuczanie do zawodu lub staż.
48. Przypomina zalecenie zawarte już w opinii „Integracja osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy” autorstwa Enrico Rossiego, by skuteczniej zwalczać bezrobocie długotrwałe za pomocą nadzwyczajnych inicjatyw takich jak utworzenie funduszu *ad hoc* na rzecz walki z tym rodzajem bezrobocia <sup>(15)</sup>.
49. Wzywa Komisję do utworzenia wspomnianego funduszu *ad hoc* na rzecz walki z bezrobociem długotrwałym na wzór inicjatywy dotyczącej zatrudnienia ludzi młodych i do jego finansowania przez pięć lat co najmniej na poziomie 750 mln EUR, by w regionach każdego państwa członkowskiego UE najbardziej dotkniętych bezrobociem długotrwałym zainicjować nowe projekty pilotażowe zainspirowane programem „Gminy o zerowym bezrobociu długotrwałym” i „Gwarancją zatrudnienia”.

Bruksela, dnia 25 maja 2023 r.

Vasco ALVES CORDEIRO

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Regionów

---

<sup>(15)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Integracja osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy (Dz.U. C 120 z 5.4.2016, s. 27).