

Geograficzny wymiar luki kompetencyjnej na rynku pracy UE

Piotr Idczak

Katedra Europeistyki,
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Niedopasowanie potrzeb w zakresie umiejętności do ich podaży występuje w UE również w wymiarze geograficznym. Prawnie zagwarantowana swoboda przepływu pracowników nie jest czynnikiem wystarczającym do osiągnięcia względnej równowagi na rynku pracy w wymiarze przestrzennym. W efekcie współistnieją obszary z wysokim wzrostem gospodarczym zgłaszające niedobory w zakresie umiejętności oraz regiony z permanentnie utrzymującymi się wysokimi wskaźnikami bezrobocia. Nowe miejsca pracy pojawiają się w branżach wschodzących, lecz w tym przypadku brakuje pracowników posiadających kwalifikacje dostosowane do wymagań stanowisk związanych najczęściej z nowoczesnymi technologiami. Przedstawiony stan nierównowagi może występować nie tylko w wymiarze zawodowym, ale również w warunkach niskiej mobilności geograficznej, co z kolei jest zauważalną cechą europejskiego społeczeństwa.

Słowa kluczowe: luka kompetencyjna, mobilność zawodowa i geograficzna, krzywa Beverdige'a, zatrudnialność, bezrobocie strukturalne.

Wstęp

Obok niedopasowania umiejętności absolwentów do potrzeb rynku pracy ważną kwestią jest także występowanie luki kompetencyjnej (*skills gap*), związanej z geograficznym niedopasowaniem występowania umiejętności i miejsc pracy. W Unii Europejskiej z jednej strony istnieją obszary charakteryzujące się wysokim wzrostem gospodarczym oraz niedoborami w zakresie umiejętności, a z drugiej – regiony rozwijające się zdecydowanie wolniej z permanentnie utrzymującymi się wysokimi wskaźnikami bezrobocia. Pomimo licznych działań usprawniających możliwość przemieszczania się obywateli podejmowanych w ramach swobody przepływu osób poziom mobilności pracowników w UE,

nadal utrzymuje się on na niskim poziomie. W 2008 r. liczba osób w wieku produkcyjnym, które zmieniły swój region zamieszkania wewnątrz UE wyniosła zaledwie 1,2 % całej populacji, podczas gdy w USA wskaźnik ten ukształtował się na poziomie 2,8 %. Niska mobilność powoduje, że europejski rynek pracy jest stosunkowo mało elastyczny. Cechuje się niską zdolnością niwelowania przestrzennych dysproporcji w zakresie zatrudnienia i niedoborów siły roboczej oraz w niewielkim stopniu reaguje na utrzymujące się różnice w wynagrodzeniach. Z uwagi jednak na potencjalne zmniejszanie się populacji wieku produkcyjnym i wynikające z tego pojawienie się niedoborów siły roboczej, większa mobilność wśród pracowników UE, w tym zwłaszcza osób młodych wchodzących na rynek pracy, może być czynnikiem istotnie ułatwiającym dopasowanie podaży pracy do lokalizacji, w których praca jest oferowana.

Celem artykułu jest przedstawienie stanu obecnego w zakresie występowania luki kompetencyjnej w UE w wymiarze geograficznym oraz głównych trudności w jej niwelowaniu.

1. Unijny rynek pracy a mobilność transnarodowa pracowników

Zasadniczą ideą wprowadzenia swobody przepływu osób w ramach unijnego rynku wewnętrznego było zniesienie wszelkich barier utrudniających funkcjonowanie europejskiego rynku pracy. Utworzenie jednolitego obszaru obejmującego prawo przemieszczania się i pobytu, prawo wjazdu oraz prawo do podejmowania pracy z wszelkimi jego konsekwencjami¹, stanowiło istotny krok na drodze ku przeciwdziałaniu występującym problemom strukturalnym lokalnych rynków pracy i ewentualnym wstrząsom asymetrycznym. Wysoka mobilność transnarodowa pracowników już w początkowym okresie procesu integracji była postrzegana, jako jeden z warunków zapewnienia wysokiego poziomu zatrudnienia oraz zdolności narodowych rynków pracy do przystosowywania się do zmian dyktowanych globalizacją. Zupełnie jasne stało się, że niemożliwe będzie utrzymanie konkurencyjności europejskiej gospodarki i stosunkowo szybkiego wzrostu gospodarczego bez zagwarantowania ram prawnych do swobodnego przemieszczania się pracowników w skali ponadnarodowej.

¹ K. Wach, *Europejski rynek pracy*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2007, s. 15–92.

O ile można sądzić, że od strony formalnoprawnej swoboda przepływu pracowników okazała się sukcesem – pomimo istniejących wielu barier prawnych – to wymiar praktyczny funkcjonowania tej swobody nadal pozostaje daleki od oczekiwań. Szersza analiza tego zjawiska wskazuje na dwie sprzeczności. Po pierwsze, swoboda przepływu pracowników nieustannie wywołuje najwięcej wątpliwości i jednocześnie jest najmniej wykorzystywaną z czterech swobód. Duża część społeczeństwa europejskiego nieprzerwanie uważa, iż migracja zarobkowa prowadzi do obniżenia płac i utraty miejsc pracy przez pracowników miejscowych oraz powoduje obciążenie systemu zabezpieczenia społecznego. W rzeczywistości kontynent europejski jest obszarem o niskiej mobilności. Zaledwie 2,5% Europejczyków mieszka w innym państwie członkowskim UE niż państwo pochodzenia, podczas gdy w Stanach Zjednoczonych odsetek obywateli amerykańskich przemieszczających się w ciągu roku do innego stanu jest około trzykrotnie wyższy. Co więcej liczba osób pracujących w innym państwie członkowskim utrzymuje się w ostatnich latach mniej więcej na tym samym poziomie. Dla porównania należy dodać, że większe znaczenie dla europejskiego rynku pracy ma migracja spoza UE – w 2010 r. liczba obywateli krajów trzecich przebywających na terytorium UE wyniosła 19,7 mln, co stanowi 3,9% całej populacji. Druga sprzeczność z kolei przejawia się tym, że liczba przeszkód prawnych utrudniających funkcjonowanie swobody przepływu pracowników jest znacznie mniejsza niż w przypadku pozostałych swobód, ale istniejące bariery są najpoważniejsze i najtrudniejsze do przezwyciężenia. Na przykład negocjacje nad aktualizacją przepisów w zakresie koordynacji zabezpieczenia społecznego były trudne i trwały blisko 11 lat². Efektem występowania zarówno wyżej wymienionych, jak i wielu innych „wąskich gardeł” europejskiego rynku pracy, wydaje się być kolejny paradoks przejawiający się tym, że nawet w okresie kryzysu występują w UE nieobsadzone miejsca pracy.

Mobilność przestrzenna pracowników wyrażona jako skłonność do podejmowania pracy w określonej odległości od miejsca zamieszkania jest jednym z elementów składowych elastyczności rynku pracy. Niski poziom elastyczności oznacza brak zdolności do podjęcia zatrudnienia ze względu na nieodpowiednie kwalifikacje, które uległy dewaluacji na skutek postępujących zmian technologicznych. Siła robocza dysponuje potencjałem, który nie może być wykorzystany i w rezultacie powiększa zasoby bezrobocia. Mobilność przestrzenna w tym wypadku traktowana jest jako sposób zapewnienia warunków

² M. Monti, *Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku. W służbie gospodarki i społeczeństwa Europy*, Sprawozdanie dla Przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso, 9 maja 2010 r., s. 63–64.

do zatrudnialności pracowników. Niechęć osób pozostających bez pracy do podjęcia zatrudnienia w miejscu wymagającym codziennych dojazdów lub pociągającym za sobą konieczność zmiany miejsca zamieszkania może prowadzić do utrzymywania się niedoborów pracowników o określonych kwalifikacjach i doświadczeniu zawodowym na konkretnych lokalnych rynkach pracy, przy jednoczesnym występowaniu bezrobotnych o podobnych kwalifikacjach na innych rynkach pracy³. Dlatego też gotowość osób pozbawionych zatrudnienia z regionów o utrzymującym się wysokim bezrobociu do poszukiwania pracy w regionach o niskim bezrobociu oferujących miejsca pracy odpowiadające ich kwalifikacjom i oczekiwaniom stanowi samoczynny mechanizm osiągnięcia względnej równowagi na rynku pracy w wymiarze przestrzennym. Mobilność geograficzna pracowników jest szansą dla nich samych na uzyskanie satysfakcjonującego zatrudnienia gwarantującego osiągnięcie wyższego poziomu dochodu i/lub spełnienia zawodowego. Z punktu widzenia pracodawców pozwala uzupełnić wolne stanowiska pracownikami o odpowiednich kwalifikacjach, a także w wyniku wykorzystania synergii i efektów zewnętrznych wzmocnić innowacyjność i produktywność w przedsiębiorstwach. W sensie ogólnym mobilność kształtuje właściwe zachowania zarówno pracowników, jak i przedsiębiorstw funkcjonujących w warunkach presji nieustannych zmian, a w konsekwencji jest jednym z czynników rozwoju społeczno-gospodarczego⁴. Z drugiej strony należy jednak zauważyć, że mobilność może wiązać się również z określonymi kosztami, jak np. utrata wykwalifikowanych pracowników w regionach o wysokim bezrobociu (*brain-drain*), ryzyko wystąpienia dumpingu społecznego, czy tzw. koszty osobiste pracownika związane ze zmianą miejsca zamieszkania i przystosowaniem się do nowych warunków. Biorąc pod uwagę zarówno pozytywne, jak i negatywne efekty społeczno-gospodarcze mobilności geograficznej można wnioskować, że możliwe jest osiągnięcie pewnego poziomu mobilności, który zapewni optimum ilości przemieszczających się pracowników maksymalizujące rozwój ekonomiczny⁵. W przypadku europejskiego rynku pracy poziom ten z pewnością nie został osiągnięty.

³ W. Gumuła, J. Socha, W. Wojciechowski, *Presja płacowa oraz niedopasowanie strukturalne na rynku pracy w świetle badań NBP*, Materiały i Studia, Zeszyt nr 219, NBP, Warszawa 2007, s. 12.

⁴ Więcej na ten temat: *Job Mobility in the European Union: Optimising its Social and Economic Benefits*, Final Report prepared for the European Commission, Danish Technological Institute, 2008, s. 78–110.

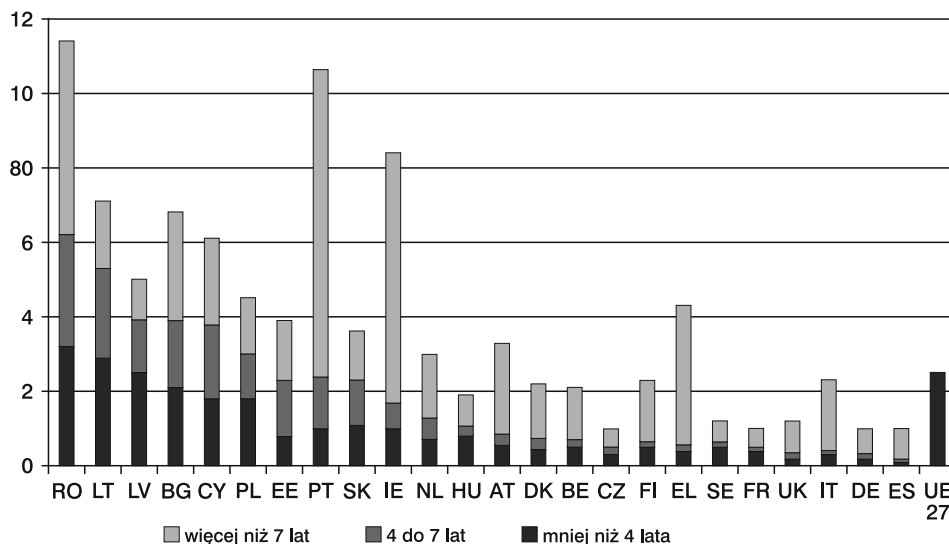
⁵ Ibidem, s. 83–84.

Rynek pracy UE cechuje się zauważalnie niską geograficzną mobilnością pracowników. Łączna liczba obywateli UE mieszkających w innym państwie członkowskim niż kraj pochodzenia w 2010 r. wyniosła ponad 12,7 mln (2,5% populacji UE) i była o blisko 7 mln osób niższa od liczby obywateli państw trzecich przebywających aktualnie na terytorium UE. Wśród społeczeństw cechujących się najwyższymi wskaźnikami mobilności przeważają głównie obywatele tzw. nowych państw członkowskich (zob. wykres 1). Na pierwszym miejscu w grupie tych państw występuje Rumunia wyróżniająca się wskaźnikiem mobilności na poziomie ponad 11%, przy czym ponad 6% dotyczy okresu ostatnich siedmiu lat. Na kolejnych miejscach znalazły się Litwa, Łotwa i Bułgaria, charakteryzujące się pięcioprocentowym udziałem ludności w wieku produkcyjnym przebywającej obecnie w innych państwach członkowskich UE. Na uwagę zasługuje wskaźnik mobilności w przypadku Polski, największego kraju z grupy nowych państw członkowskich, który kształtuje się na poziomie 4,4%. Biorąc pod uwagę fakt, iż kraj ten reprezentuje największe liczebnie społeczeństwo w tej grupie wysokość wskaźnika jest stosunkowo niska w porównaniu do pozostałych państw. Z kolei wśród tzw. starych państw członkowskich UE największą mobilnością odznaczają się społeczeństwa Portugalii i Irlandii – odpowiednio ponad 10 i 8%. Wewnętrzna mobilność systematycznie wzrasta, lecz jej poziom nadal pozostaje daleki od oczekiwań. Nawet rozszerzenie UE nie spowodowało znaczących zmian w tym zakresie, a istniejące obawy przed ewentualnym nasileniem się ruchów migracyjnych związanych z poszukiwaniem pracy i możliwością wypierania krajowych pracowników przez obywateli z nowych państw członkowskich okazały się nieuzasadnione⁶. Należy również dodać, iż cechą europejskiej mobilności geograficznej jest nie tylko jej niski poziom w skali unijnej, ale również w skali krajowej. Udział osób przebywających poza miejscem zamieszkania w celach zarobkowych wewnątrz poszczególnych krajów jest porównywalny do udziału osób mieszkających w innym państwie członkowskim, choć, co jest zrozumiałe, poziom tego wskaźnika cechuje się większym zróżnicowaniem. Największą mobilnością międzyregionalną charakteryzuje się społeczeństwo francuskie i brytyjskie⁷.

⁶ P. Idczak, *Wpływ uregulowań przejściowych w swobodzie przepływu osób wobec nowych państw członkowskich UE na europejski rynek pracy*, w: *Studia europejskie. Nowe uwarunkowania funkcjonowania UE-27*, red. E. Małuszyńska, Zeszyty Naukowe UEP 119, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009, s. 84–103.

⁷ Więcej na ten temat zob. *Labour mobility between the regions of the EU-27 and a comparison with the USA*, Regional Focus, No. 2/2008.

Wykres 1. Wskaźnik mobilności dla kraju wysyłającego przedstawiający odsetek osób mieszkających w innym państwie członkowskim UE (w % ludności w wieku produkcyjnym kraju pochodzenia)*



* w przypadku UE-27 poziom wskaźnika nie uwzględnia podziału czasowego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Employment and Social Developments in Europe 2011*, European Commission, Brussels 2011, s. 247–253 oraz obliczenia własne.

Brak pożądanego poziomu mobilności geograficznej pracowników nie sprzyja zwiększeniu spójności gospodarczej i społecznej oraz europejskiej aktywności obywatelskiej. Wśród największych ograniczeń wskazać można, takich jak: przeszkody prawne i administracyjne, koszty zakwaterowania, możliwość przenoszenia uprawnień emerytalnych, bariery językowe, a także brak przejrzystości ofert pracy oraz niska skuteczność instytucji wsparcia rynku pracy przejawiająca się brakiem właściwej pomocy osobom poszukującym pracy w znalezieniu zatrudnienia. Ponadto, społeczeństwo europejskie cechuje się stosunkowo dużym przywiązaniem do rodziny, najbliższego otoczenia oraz własności. Są to najistotniejsze argumenty wskazywane w badaniach, które zniechęcają Europejczyków do pracy w innym państwie. Jednocześnie nieco ponad połowa obywateli UE deklaruje, że praktyczną przeszkodą w podjęciu zatrudnienia jest brak znajomości języka⁸. Są to przede wszystkim przeszkody o charakterze społecznym, które w głównej mierze warunkują zdolność do poszukiwania pracy w innym kraju UE. Większa zdolność społeczeństwa UE do podjęcia pracy

⁸ Geographical and labour market mobility, Special Eurobarometer 337/Wave 72.5 – TNS Opinion & Social, 2010, s. 111–19.

poza dotychczasowym miejscem zamieszkania miałyby pozytywny wpływ na sytuację na europejskim rynku pracy. Odpowiedni poziom mobilności nie jest jednak jedynym czynnikiem determinującym stan równowagi na rynku pracy.

2. Niedopasowanie strukturalne na europejskim rynku pracy

Odnosząc się do przywołanego w poprzednim rozdziale paradoksu polegającego na tym, że pomimo okresu kryzysu, a zatem występującego również bezrobocia, na unijnym rynku pracy istnieją nieobsadzone stanowiska. Oznacza to, iż rynek pracy UE charakteryzuje się niedopasowaniem struktury popytu i podaży zarówno według kwalifikacji, jak i lokalizacji siły roboczej i miejsc pracy. Niedopasowanie to świadczy o występowaniu bezrobocia strukturalnego. Szybko zachodzące zmiany w gospodarce w ostatnich latach powodują dezaktualizację kwalifikacji zawodowych wśród siły roboczej. Część osób bezrobotnych posiada doświadczenie zawodowe i wykształcenie, na które nie ma zapotrzebowania po stronie pracodawców. Bezrobocie rośnie w gałęziach schyłkowych, a wakaty powstają w gałęziach rozwijających się. Niedostateczna mobilność siły roboczej (zawodowa i geograficzna) skutkuje przejściowym zmniejszaniem się zatrudnienia i wzrostem bezrobocia⁹. Zależność tę można zobrazować za pomocą *krzywej Beveridge'a*, która przedstawia odwrotną i nieliniową zależność między liczbą wakatów a liczbą bezrobotnych¹⁰. Krzywa Beveridge'a dla UE (wykres 2) wskazuje na to, że wzrost liczby wolnych miejsc pracy w latach 2010–2011 nie wpłynął na poziom bezrobocia. Oznacza to również, że nastąpiło zwiększenie niedostosowania potrzeb rynku pracy i umiejętności. Unijny rynek pracy posiada ograniczone możliwości w zakresie dopasowania osób poszukujących pracy do wolnych miejsc pracy oraz w zakresie tworzenia miejsc pracy. Cecha ta jest szczególnie niekorzystna zwłaszcza w okresie kryzysu gospodarczego i finansowego, kiedy występuje zwiększona potrzeba sprawnej realokacji zasobów oraz szybkich dostosowań¹¹.

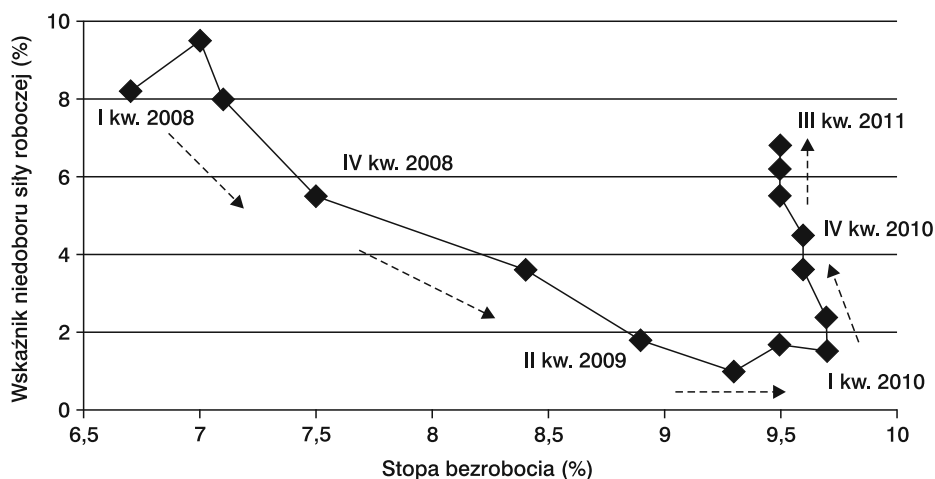
⁹ M. Socha, U. Sztanderska, *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 61–62.

¹⁰ Zgodnie z koncepcją *krzywej Beveridge'a* większej liczbie osób bezrobotnych towarzyszy na ogół mniejsza liczba wakatów i odwrotnie. Wszelkie inne zmiany skutkujące przesunięciem krzywej związane są ze zmianami cyklicznymi i oznaczają niedopasowanie popytu na pracę do jej podaży. F. Bouvet, *The Beveridge Curve in Europe: New evidence using national and regional data*, "Applied Economics" 2012, Vol. 44, No. 27, s. 3585–3604.

¹¹ *Projekt wspólnego sprawozdania w sprawie zatrudnienia*, KOM(2011) 815 wersja ostateczna, Vol. 4/5 – Annex III, Bruksela 23.11.2011, s. 7.

Poszukujący pracy coraz częściej posiadają kwalifikacje, które nie odpowiadają wymaganiom dostępnych stanowisk pracy. Przyczyna tego stanu rzeczy nie leży wyłącznie po stronie tych sektorów gospodarki, które w wyniku kryzysu poddane konieczności restrukturyzacji likwidują wiele nieprzydatnych już miejsc pracy oraz dopasowują swoje potrzeby i tym samym wymagania względem nowych stanowisk pracy do istniejącej sytuacji. Często nowe miejsca pracy powstają w regionach innych niż te, które doświadczyły wzrostu bezrobocia. Może to oczywiście oznaczać krótkookresowe niedopasowanie, ale może również przekształcić się w niedopasowanie strukturalne, jeśli nie zostaną podjęte działania mające na celu zwiększenie szans na ponowne zatrudnienie (*employability*) osób bezrobotnych¹². Zjawisko to wydaje się tym bardziej niepokojące, że wśród jego czynników sprawczych wymienia się m.in. niewłaściwe funkcjonowanie aktywnej polityki rynku pracy, kształtowanie nieodpowiednich profili umiejętności i niewystarczający poziom mobilności¹³. Są to czynniki w dużej mierze sprzyjające długotrwałemu pozostawaniu bez pracy.

Wykres 2. Krzywa Beveridge'a dla UE przedstawiająca relację między wolnymi miejscami pracy a bezrobociem*



* – dla zmierzenia skali wolnych etatów zastosowano wskaźnik niedoboru siły roboczej (*labour shortage indicator*). Wskaźnik oznacza odsetek firm produkcyjnych, które wskazały niedobór siły roboczej jako czynnik ograniczający produkcję. *EU Employment and Social Situation, Quarterly review*, European Commission, March 2012, s. 34.

Źródło: *Employment and Social Developments in Europe 2011*, European Commission, Brussels 2011, s. 22.

¹² *EU Employment and Social Situation, Quarterly review*, European Commission, March 2011, s. 12.

¹³ *Projekt wspólnego*, op. cit., s. 7.

Dysproporcje w UE pod względem ilości nieobsadzonych miejsc pracy, jak i rozmiarów bezrobocia są wyraźnie zauważalne (wykres 3). W kilku krajach występują wysokie stopy bezrobocia i niewielka liczba wolnych miejsc pracy (np. Irlandia, Litwa, Łotwa, Portugalia). Z kolei takie kraje, jak Belgia, Dania, Malta, Finlandia, Austria, Niderlandy, Szwecja wyróżniają relatywnie wysoka ilość nieobsadzonych miejsc pracy w stosunku do poziomu bezrobocia. O ile w pierwszym przypadku można mówić o sytuacji „typowej” dla okresu spowolnienia gospodarczego, to w drugim występuje krótkookresowe niedopasowanie. W ujęciu dynamicznym z kolei na pierwszym planie wśród państw wyróżniających się niewielkim wpływem stosunkowo wysokiej liczby wakatów na poziom bezrobocia są: Włochy, Węgry, Francja, Niderlandy i Wielka Brytania. Szczególnie niekorzystną sytuację można zaobserwować w przypadku grupy państw o wyraźnie rosnących stopach bezrobocia i utrzymującej się na porównywalnie niskim poziomie liczbie miejsc pracy oraz o malejących wartościach obu wskaźników. Świadczy to przede wszystkim o tym, że zasadniczą przyczyną niewystarczającej liczby miejsc pracy warunkujących spadek bezrobocia jest niski popyt. Do tej grupy państw zaliczyć można m.in.: Grecję, Cypr, Portugalię i Hiszpanię¹⁴. Sytuacja w tym ostatnim wskazuje również na duże niedopasowanie pod względem kwalifikacji siły roboczej. Wynika to głównie z faktu, że duża liczba osób bezrobotnych posiadających niskie kwalifikacje straciła pracę w wyniku zapaści w sektorze budowlanym. W związku z tym nowo powstające miejsca pracy są nieodpowiednie dla osób obecnie poszukujących pracy¹⁵.

Nietypowym przypadkiem wśród grupy państw członkowskich UE są Niemcy, które wyróżniają się systematycznym spadkiem bezrobocia i rosnącą liczą wakatów. Częściowego wyjaśnienia tej sytuacji należy szukać w ostatnich reformach rynku pracy, które mocno zaktywizowały proces kreowania nowych miejsc pracy¹⁶. Ważną rolę w tym procesie odgrywa także rosnąca mobilność przestrzenna Niemców w większym stopniu umożliwiająca dopasowanie między lokalizacjami oferującymi pracę i jej poszukującymi¹⁷. Zapotrzebowanie na siłę roboczą zwłaszcza na pracowników naukowych, pracowników niewy-

¹⁴ *EU Employment and Social Situation, Quarterly review*, European Commission, March 2012, s. 34–35.

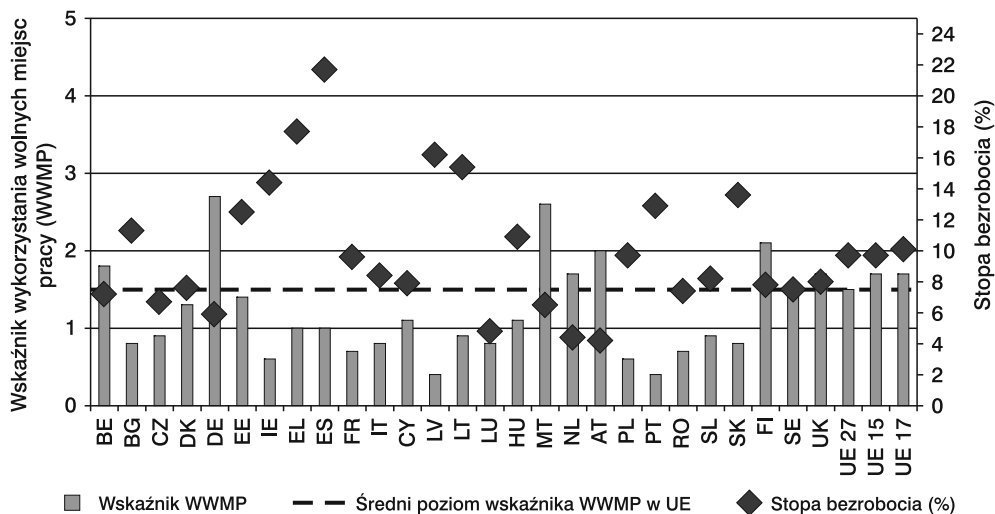
¹⁵ *EU Employment and Social...*, op. cit, March 2011, s. 12–13.

¹⁶ *EU Employment and Social...*, op. cit, March 2012, s. 34.

¹⁷ S. Ruppenthal, D. Lück, *Jeder fünfte Erwerbstätige ist aus beruflichen Gründen mobil*, ISI 2009, Ausgabe 42, s. 1–5.

kwalifikowanych i specjalistów niższego szczebla jest nadal widoczne i będzie się utrzymywać¹⁸.

Wykres 3. Zróżnicowanie poziomu wskaźnika wykorzystania wolnych miejsc pracy* i stopy bezrobocia w UE w 2011 r.



* Wskaźnik wykorzystania wolnych miejsc pracy (*job vacancy rate*) oznacza udział wolnych miejsc pracy, jakie oferuje gospodarka. Liczony jako stosunek wolnych miejsc pracy do sumy zagospodarowanych i niezagospodarowanych miejsc pracy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Obecna sytuacja na europejskim rynku pracy wskazuje na występowanie niedopasowań o charakterze strukturalnym. Wynikiem stosunkowo niskiej mobilności wewnątrzunijnej z państw/regionów o niskim popycie na siłę roboczą do obszarów o wysokim zapotrzebowaniu jest przestrzenna koncentracja bezrobocia.

3. Geograficzny wymiar luki kompetencyjnej

Z nierównowagą rynku pracy w zakresie przestrzennym wiąże się także nierównowaga kwalifikacyjna polegająca na tym, że liczba osób pozostających bez pracy w niektórych zawodach jest bardzo duża, podczas gdy w innych występuje deficyt. Najogólniej mówiąc pracodawcy poszukują pracowników o kwali-

¹⁸ A. Constant, B. Tien, *Germany's Immigration Policy and Labor Shortages*, IZA Research Report No. 41, Bonn 2011, s. 7–17.

fikacjach innych od posiadanych przez bezrobotnych. Zjawisko to oznaczające różnicę pomiędzy kompetencjami wymaganymi a posiadanymi nosi nazwę luki kompetencyjnej¹⁹. Najczęstszym powodem jej występowania są międzysektorowe przemiany strukturalne. W branżach upadających ponadproporcjonalnie reprezentowani są pracownicy o niskich kwalifikacjach, dla których nie ma wystarczającej ilości miejsc pracy. Miejsca te z kolei pojawiają się w branżach wschodzących, lecz w tym przypadku brakuje wykwalifikowanych pracowników zdolnych spełnić wymagania stanowisk związanych najczęściej z nowoczesnymi technologiami. Przedstawiony stan nierównowagi może występować nie tylko w wymiarze zawodowym, ale w warunkach niskiej mobilności również w wymiarze geograficznym²⁰. Nierównowagę tę pogłębia w ostatnim czasie niedopasowanie programów kształcenia do potrzeb rynku pracy. W rezultacie na rynek pracy trafiają osoby już na starcie legitymujące się kwalifikacjami, których jest w nadmiarze lub które w danym miejscu i czasie nie są potrzebne.

Zmiany na europejskim rynku pracy w ostatnich latach w postaci rosnącego bezrobocia oraz zwiększającej się liczby wolnych miejsc pracy jednoznacznie wskazują na istotne problemy w zakresie procesu dopasowania. W głównej mierze jest to związane z brakiem pożądanых kwalifikacji w określonych sektorach lub regionach UE. W latach 2008–2010 zasoby nisko wykwalifikowanej siły roboczej zmniejszyły o 9%, podczas gdy bezrobocie wśród pracowników wysoko wykwalifikowanych wzrosło o 6%. Dane te dowodzą, że obecnie na unijnym rynku pracy istnieje potrzeba międzysektorowej realokacji siły roboczej. W przeciwnym wypadku może to prowadzić do długotrwałego utrzymywania się wysokiego poziomu bezrobocia. Niedopasowanie w zakresie kwalifikacji w poszczególnych państwach członkowskich można zobrazować za pomocą indeksu niedopasowania²¹.

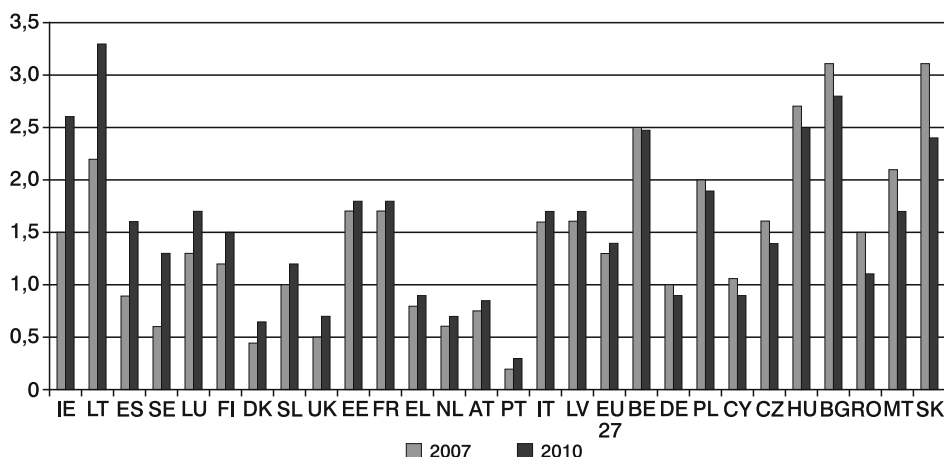
¹⁹ Kwestie dotyczące niedopasowania kwalifikacji do potrzeb rynku pracy są opisane za pomocą wielu definicji, np. *overeducation* (nadwyżka osób z wyższym wykształceniem w stosunku do potrzeb rynku), *undereducation* (nadwyżka osób z zbyt niskim wykształceniem), *skills shortage* (niedobór odpowiednich kwalifikacji – zbyt mało w stosunku do potrzeb), *skills obsolescence* (kwalifikacje zdezaktualizowane), *skills gap* (poziom kwalifikacji jest niewystarczający do potrzeb danego stanowiska). Zob. *The skill matching challenge. Analysing skill mismatch and policy implications*, Cedefop, Luxembourg 2010, s. 13. W niniejszej pracy wszystkie typy niedopasowań w zakresie kwalifikacji określa się mianem *skills gap* (luki kompetencyjnej).

²⁰ Z. Wiśniewski, *Ocena aktywnych programów zatrudnieniowych. Koncepcje – dylematy – doświadczenia europejskie*, w: R. Regionalne i lokalne rynki pracy. Od dysproporcji do spójności, red. C. Horodeński, Sadowska-Snarska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok–Warszawa 2006, s. 69–70.

²¹ Indeks niedopasowania umiejętności oblicza się jako różnicę między ilością osób w wieku produkcyjnym o niskich, średnich i wysokich kwalifikacjach i odpowiadającej im ilości osób zatrudnionych. Zob. *European Economic Forecast – Autumn 2011*, European Commission, European Economy 6/2011, s. 68.

Analiza poziomu indeksu niedopasowania umiejętności w skali europejskiej wskazuje, iż w okresie 2007–2010 istotnie wzrósł poziom niedopasowania kwalifikacji (wykres 4). Na pierwszy rzut może nie dziwić wzrost poziomu niedopasowania po 2007 roku w krajach dotkniętych zapaścią sektora budowlanego (np. Hiszpania) lub nagłym odpływem kapitału zagranicznego (np. Irlandia). Warto jednak zauważyć, że również kraje, które bezpośrednio nie doświadczyły niekorzyści z powodu poważnych zaburzeń równowagi w sektorze budowlanym lub na rynku finansowym przed recesją i nie zarejestrowały żadnych znacznych redukcji zatrudnienia w okresie późniejszym, wykazują rosnący poziom niedopasowania umiejętności²².

Wykres 4. Indeks niedopasowania umiejętności w państwach UE



Źródło: Opracowane na podstawie *European Economic Forecast – Autumn 2011*, European Commission, *European Economy* 6/2011, s. 68.

Dokonując analizy niedopasowania kwalifikacji należy również zauważyć, że odsetek pracowników o zbyt wysokich kwalifikacjach i jednocześnie zbyt niskich kwalifikacjach jest stosunkowo duży w całej UE (około 30% europejskiej populacji). Należy również podkreślić, że w okresie od 2007 do 2010 roku stopa bezrobocia wśród osób z wyższym wykształceniem wzrosła we wszystkich państwach członkowskich, z dwoma wyjątkami: Austrii, gdzie pozostał na niskim poziomie (4,5%) i Niemiec, gdzie nawet spadł o 1,6% (z 8,8% do 7,2%).

Pomimo tego, że w wielu państwach europejskich bezrobocie utrzymuje się na wysokim poziomie, to nadal występują poważne niedobory w zakresie

²² Ibidem, s. 68.

siły roboczej posiadającej określone kwalifikacje. Najbardziej powszechne zapotrzebowanie występuje na wysoko wykwalifikowanych pracowników IT i pracowników w sektorze ochrony zdrowia, a także handlowców (Niemcy), edukacji, zdrowia i opieki społecznej (Szwecja), a także inżynierów i nauczycieli (Francja). Zasoby pracy poszukiwane w krajach tzw. starej unii częściowo mogłyby być rekompensowane wykwalifikowaną siłą roboczą z państw, które przystąpiły do UE po 2004 roku. W państwach tych branże oparte o zaawansowane technologie nie są jeszcze na tyle rozwinięte, by móc zapewnić przewagę konkurencyjną ich gospodarek w postaci dużej liczby miejsc pracy. W efekcie część wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, zwłaszcza osoby młode, nie mogą znaleźć zatrudnienia na stanowiskach, z myślą o których kontynuowali edukację lub zdobywali doświadczenie korzystając z szeregu instrumentów aktywnej polityki rynku pracy²³. Jednocześnie szereg utrudnień w ramach jednolitego rynku europejskiego, a także specyficzne cechy społeczne uniemożliwiają funkcjonowanie mobilności przestrzennej pracowników w skali pozwalającej na niwelację geograficznej luki kompetencyjnej.

Podsumowanie

Wprowadzenie w życie regulacji prawnych określających zasady funkcjonowania swobody przepływu osób w ramach rynku wewnętrznego UE w ograniczonym stopniu przekłada się na wymierne korzyści w postaci osiągnięcia względnej równowagi przestrzennej na europejskim rynku pracy. Zachodzące w gospodarce zmiany technologiczne powodują, iż coraz szybszego tempa nabiera proces ewolucji struktury kwalifikacyjnej popytu na pracę. Powstające nowe stanowiska pracy nie są obsadzone z względu na nieodpowiednie kompetencje zawodowe siły roboczej. Powstająca w ten sposób luka kompetencyjna oznacza, że pracodawcy poszukują pracowników o kwalifikacjach innych od posiadanych przez osoby poszukujące pracy. W UE niedopasowanie to występuje również w wymiarze geograficznym. Zagwarantowana prawem swoboda przepływu pracowników nie jest czynnikiem wystarczającym do samoczynnego działania mechanizmu dostosowawczego między podażą pracy a popytem na pracę. Społeczeństwo europejskie cechuje się stosunkowo niską mobilnością transnarodową. Niski poziom gotowości do podjęcia zatrudnienia poza miejscem zamieszkania, tj. w miejscu oferującym warunki zgodne z posiadanymi

²³ J. Rutkowski, *From the Shortage of Jobs to the Shortage of Skilled Workers: Labor Markets in the EU New Member States*, IZA DP, 2007, No. 3202.

kwalifikacjami i oczekiwaniami jest jedną z przyczyn ograniczonej zatrudnialności.

Należy podkreślić, że wewnątrzunijna mobilność systematycznie wzrasta, lecz jej poziom nadal pozostaje daleki od oczekiwań – zaledwie 2,5 populacji UE w 2010 r. mieszkało w innym państwie członkowskim niż kraj pochodzenia. Najwyższymi poziomami wskaźnika mobilności charakteryzują się społeczeństwa z tzw. nowych państw członkowskich (Rumunia, Litwa Łotwa, Bułgaria). Wśród starych państw członkowskich Ponadto cechą europejskiej mobilności geograficznej jest nie tylko jej niski poziom w skali unijnej, ale również w skali krajowej.

Zauważalnym zjawiskiem na unijnym rynku pracy jest również występowanie bezrobocia strukturalnego, co przejawia się tym, że pomimo okresu kryzysu występują nieobsadzone wakaty. Rynek pracy UE charakteryzuje się niedopasowaniem struktury popytu i podaży nie tylko według kwalifikacji, ale również lokalizacji siły roboczej i miejsc pracy. Przebieg krzywej *Beveridge'a* wskazuje, iż w wielu państwach UE niedostosowanie potrzeb rynku pracy i umiejętności stale się utrzymuje lub nawet uległo powiększeniu. Problemu tego doświadczają nie tylko państwa dotknięte w większym stopniu konsekwencjami kryzysu finansowego (Hiszpania, Irlandia), ale również państwa, w których nie odnotowano znaczących spadków zatrudnienia (Szwecja, Luksemburg). Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać przede wszystkim w niewłaściwym funkcjonowaniu aktywnej polityki rynku pracy, kształtowaniu nieodpowiednich profili umiejętności i niewystarczającym poziomie mobilności zawodowej i geograficznej.

Bibliografia

- Bouvet F., *The Beveridge Curve in Europe: New evidence using national and regional data*, "Applied Economics" 2012, Vol. 44, No. 27.
- Constant A., Tien B., *Germany's Immigration Policy and Labor Shortages*, IZA Research Report, Bonn 2011, No. 41.
- Employment and Social Developments in Europe 2011*, European Commission, Brussels 2011
- EU Employment and Social Situation, Quarterly review*, European Commission, March 2011.
- EU Employment and Social Situation, Quarterly review*, European Commission, March 2012.
- European Economic Forecast – Autumn 2011*, European Commission, European Economy 6/2011.

- Geographical and labour market mobility*, Special Eurobarometer 337/Wave 72.5 – TNS Opinion & Social, 2010.
- Gumuła W., Socha J., W. Wojciechowski, *Presja płacowa oraz niedopasowanie strukturalne na rynku pracy w świetle badań NBP*, Materiały i Studia, Zeszyt nr 219, NBP, Warszawa 2007.
- Idczak P., *Wpływ uregulowań przejściowych w swobodzie przepływu osób wobec nowych państw członkowskich UE na europejski rynek pracy*, w: *Studia europejskie. Nowe uwarunkowania funkcjonowania UE-27*, red. E. Małuszyńska, Zeszyty Naukowe UEP 119, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009.
- Job Mobility in the European Union: Optimising its Social and Economic Benefits*, Final Report prepared for the European Commission, Danish Technological Institute, 2008.
- Labour mobility between the regions of the EU-27 and a comparison with the USA*, Regional Focus, No. 2/2008.
- Monti M., *Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku. W służbie gospodarki i społeczeństwa Europy*, Sprawozdanie dla Przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso, 9 maja 2010 r.
- Projekt wspólnego sprawozdania w sprawie zatrudnienia*, KOM(2011) 815 wersja ostateczna, Vol. 4/5 – Annex III, Bruksela 23.11.2011.
- Ruppenthal S., Lück D., *Jeder fünfte Erwerbstätige ist aus beruflichen Gründen mobil*, ISI 2009, Ausgabe 42.
- Rutkowski J., *From the Shortage of Jobs to the Shortage of Skilled Workers: Labor Markets in the EU New Member States*, IZA DP, 2007, No. 3202.
- Socha M., Sztanderska U., *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- The skill matching challenge. Analysing skill mismatch and policy implications*, Cedefop, Luxembourg 2010.
- Wach K., *Europejski rynek pracy*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2007.
- Wiśniewski Z., *Ocena aktywnych programów zatrudnieniowych. Koncepcje – dylematy – doświadczenia europejskie*, w: *Regionalne i lokalne rynki pracy. Od dysproporcji do spójności*, red. R. Horodeński, C. Sadowska-Snarska, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku, Białystok–Warszawa 2006.

Summary

Geographical Component of Skills Gap in EU Labour Market

The discrepancy between skills needs and their supply involves in the EU a geographical component as well. The legally guaranteed freedom of movement of workers is not a sufficient condition to achieve a relative equilibrium in the

labour market in the spatial dimension. As a result skills shortages in high growth areas coexist with regions of persistent high unemployment. New jobs are created in the expanding industries frequently associated with modern technologies but simultaneously there is a lack of qualified workers possessing adequate skills to be engaged there. The presented state of imbalance is influenced not only by skills shortages but also by low geographical mobility, which is a noticeable feature of the European population.

Keywords: skills gap, labour and geographical mobility, Beveridge curve, employability, structural unemployment.

Резюме

Географическая обусловленность пробела в компетенциях на рынке труда

Несоответствие между потребностями в области умений и их предложением приобрело в ЕС также географический аспект. Гарантированная законодательством свобода передвижения работников не является достаточным фактором для достижения относительного равновесия на рынке труда с пространственной точки зрения. В результате этого сосуществуют регионы с высоким уровнем экономического роста, заявляющие о нехватке на рынке труда работников, обладающих соответствующими умениями и регионы с перманентно сохраняющимся высоким уровнем безработицы. Новые рабочие места появляются в восходящих отраслях, но в этом случае не хватает квалифицированных работников, обладающих квалификацией, соответствующей требованиям, предъявляемым к претендентам на должности, связанные чаще всего с современными технологиями. Описанное состояние неравновесия может быть обусловлено не только профессиональным фактором, но также появляется в условиях низкой географической мобильности, которая в свою очередь является заметной чертой европейского общества.

Ключевые слова: пробел в компетенциях, профессиональная и географическая мобильность, кривая Beveridge'a, трудоустройство, структурная безработица.

Dr Piotr Idczak

Adiunkt w Katedrze Europeistyki Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu; zainteresowania naukowo-badawcze koncentrują się wokół zagadnień związanych z procesem integracji europejskiej oraz wdrażaniem polityki regionalnej. Prowadzi badania nad zagadnieniem rozwoju regionów peryferyjnych i ich miejscem w polityce rozwoju. Zajmuje się także kwestiami dotyczącymi systemów i instrumentów zarządzania rozwojem regionalnym, a także oceną efektywności ekonomicznej projektów realizowanych przy udziale środków z funduszy europejskich.

