

*Walentyna Kwiatkowska**

BEZROBOCIE W GRUPACH PROBLEMOWYCH NA RYNKU PRACY W POLSCE

WPROWADZENIE

Utrzymujące się zjawisko bezrobocia na polskim rynku pracy należy uznać za wciąż ważny problem społeczno-gospodarczy. Bezrobocie jest przede wszystkim związane z pogorszeniem stanu koniunktury gospodarczej, niedopasowaniami strukturalnymi między popytem na pracę a podażą pracy w aspekcie kwalifikacyjnym, zawodowym i przestrzennym, ale także wynika z dyskryminacji pewnych grup osób, zwanych grupami problemowymi, na rynku pracy.

Grupy problemowe na rynku pracy były już zidentyfikowane w latach 90., o czym świadczą wyniki wielu analiz teoretycznych i empirycznych. Warto zbadać, czy położenie tych grup uległo zasadniczej poprawie w latach 2000–2010.

Celem opracowania jest charakterystyka sytuacji na rynku pracy w Polsce następujących grup osób: młodych do 25 roku życia, bezrobotnych o niskim poziomie wykształcenia, kobiet i długotrwale bezrobotnych. Podstawą oceny położenia tych osób będą przede wszystkim zmiany stopy bezrobocia, uzupełnione o zmiany wielkości i struktury bezrobocia, wskaźnika zatrudnienia i bierności zawodowej grup problemowych na tle innych grup, znajdujących się w lepszej pozycji na rynku pracy. Analizy oparte będą na podstawie danych BAEL dla lat: 2000, 2005, 2010.

Struktura opracowania jest następująca. W punkcie 2 przedstawione jest pojęcie grup problemowych i przyczyny bezrobocia w wybranych grupach. Punkt 3 zawiera analizę zmian stóp bezrobocia i innych wielkości charakteryzujących sytuację omawianych grup na rynku pracy w Polsce. W punkcie 4 omówione są możliwości poprawy sytuacji tych grup w wyniku stosowania określonych programów ich aktywizacji zawodowej. W punkcie 5 przedstawione są wnioski wynikające z rozważań.

* Prof. zw. dr hab., Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Mikroekonomii.

POJĘCIE I PRZYCZYNY WYSTĘPOWANIA GRUP PROBLEMOWYCH NA RYNKU PRACY

Do grup problemowych należą osoby znajdujące się w najtrudniejszym położeniu na rynku pracy. Są to grupy największego ryzyka z punktu widzenia możliwości uzyskania zatrudnienia¹. Osoby należące do grup problemowych cechuje stosunkowo wysoka stopa bezrobocia, co oznacza, że dominują one w bezrobociu oraz są najbardziej narażone na bezrobocie².

W wielu dokumentach Unii Europejskiej i w polskich programach rządowych z lat dziewięćdziesiątych podkreśla się konieczność popierania zatrudnienia i zwalczania bezrobocia określonych kategorii osób, charakteryzujących się zwiększonym ryzykiem bezrobocia. Traktat z Maastricht z 1992 roku wskazywał zwłaszcza na grupę młodych bezrobotnych i bezrobotnych długookresowych³. W Europejskiej Strategii Zatrudnienia, opracowanej na szczycie w Luksemburgu w 1997 roku, wśród priorytetów polityki zatrudnienia sformułowanych w postaci 4 filarów: poprawy zdolności do zatrudnienia, rozwoju i pobudzania przedsiębiorczości, poprawy adaptacyjności, równości szans na rynku pracy podkreśla się lepszy dostęp do pracy dla osób bezrobotnych, absolwentów, osób zagrożonych bezrobociem długookresowym (Filar I) oraz likwidację praktyk dyskryminacyjnych, zwłaszcza wobec kobiet, osób niepełnosprawnych i mniejszości narodowych (Filar IV).

Założenia Strategii Lizbońskiej z 2000 roku oparte są na realizacji prozatrudnieniowej polityki gospodarczej, rozwoju jakości kapitału ludzkiego, a także przeciwdziałaniu marginalizacji i pauperyzacji społecznej, na którą narażone są szczególnie osoby należące do grup problemowych na rynku pracy. Do głównych celów Strategii Lizbońskiej zaliczono m.in. utworzenie do 2010 roku 20 mln nowych miejsc pracy, wzrost stopy zatrudnienia do 70% i obniżenie stopy bezrobocia do 3–4%, wzrost stopy zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata do 50%, stopy zatrudnienia kobiet zaś do 60%. Te dwie ostatnie grupy, czyli osoby starsze i kobiety, cechuje słabsza pozycja na rynku pracy i zagrożenie

¹ R. Haveman, R. Hallister, *Direct Job Creation: Economic Evaluation and Lessons for the United States and Western Europe*, [in:] *Labour Market Policy and Unemployment Insurance*, A. Björklund i in. (eds.), FIEF Studies in Labour Market and Economic Policy, Oxford University Press, 1991.

² W. Kwiatkowska, *Zmiany strukturalne na rynku pracy w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007, s. 189.

³ Z. M. Doliwa-Klepacki, *Integracja Europejska (po Amsterdamie i Nicei)*, Temida 2, Białystok 2001, ss. 523–525.

bezrobociem, stąd sformułowane zostały konkretne propozycje dotyczące postulowanego wzrostu wskaźników zatrudnienia tych osób⁴. Cele Europejskiej Strategii Zatrudnienia i Strategii Lizbońskiej na 2010 rok nie zostały zrealizowane w większości krajów Unii Europejskiej, do czego przyczyniło się także znaczne pogorszenie stanu koniunktury gospodarczej. Stąd też w marcu 2010 roku Komisja Europejska przedłożyła nową strategię Europa 2020 – Strategia dla osiągnięcia inteligentnego, zrównoważonego i integrującego wzrostu. Założono w niej osiągnięcie w Unii Europejskiej do 2020 roku przeciętnej stopy zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata w wysokości 75%, przy czym dla Polski na poziomie 71%. W Strategii tej sformułowano cztery priorytety: modernizację rynków pracy, dostosowanie kwalifikacji poszukujących pracy do potrzeb gospodarki, poprawę jakości zatrudnienia i warunków pracy oraz tworzenie miejsc pracy⁵. Realizacja powyższych celów ma duże znaczenie także dla poprawy sytuacji grup problemowych na rynku pracy.

Przytoczone wyżej niektóre programy zawarte w dokumentach Unii Europejskiej stanowiły inspirację i podstawę formułowania programów rządowych poświęconych poprawie sytuacji na polskim rynku pracy, takich jak: „Program przeciwdziałania bezrobociu i łagodzeniu jego negatywnych skutków” z 1993 roku, „Program promowania produktywnego zatrudnienia i zmniejszania bezrobocia” z 1995 roku, „Program promocji aktywności zawodowej młodzieży” z 1995 roku oraz opracowany w 1999 roku program pt. „Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w latach 2000–2006”. Wszystkie te programy wskazywały na konieczność tworzenia miejsc pracy, w szczególności dla osób z grup problemowych, dla przeciwdziałania ich bezrobociu. Dopiero jednak od 1995 roku dostrzeżono konieczność sprzężenia polityki rynku pracy z polityką gospodarczą państwa dla efektywnej realizacji polityki prozatrudnieniowej w polskiej gospodarce oraz przyspieszenia reformy systemu edukacji i podniesienia jakości kształcenia.

Szczególna uwaga poświęcona została poprawie sytuacji ludzi młodych na rynku pracy. Wspomniany „Program promocji aktywności zawodowej młodzieży” oparty był na następujących zasadach prymatu:

⁴ W 2003 roku i 2005 roku zmieniono założenia Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Nowe cele zostały zawarte w: Europejskiej strategii pełnego zatrudnienia i lepszej pracy dla wszystkich oraz w Zintegrowanym Pakiecie Wytucznych na rzecz wzrostu zatrudnienia. Obejmowały one: zapewnienie pełnego zatrudnienia i lepszej pracy oraz pracy dla wszystkich i integrację społeczną, por. Z. Wiśniewski, *Analiza aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu*, [w:] *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), Wojewódzki Urząd Pracy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2010, s. 21 oraz A. Hildebrandt, S. Filzek, *Strategia Lizbońska*, [w:] *Biała Księga 2003*, Szomburg J. (red.), Urząd Integracji Europejskiej, Gdańsk-Warszawa 2003, ss. 94–95.

⁵ Z. Wiśniewski, *Analiza aktywnych...*, *op. cit.*, s. 22.

- pracy nad bezrobociem, zwłaszcza pierwszej pracy w życiu zawodowym,
- dochodu z pracy nad zasiłkiem,
- zatrudnienia stałego nad uczestnictwem w programach aktywnych,
- dalszego kształcenia i szkolenia zawodowego nad bezrobociem,
- działań aktywnych nad osłonowymi⁶.

Program ten przybliżył polskie rozwiązania do strategii zapobiegania bezrobociu wśród młodzieży w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w której podkreśla się konieczność wczesnego rozpoznawania potrzeb tej grupy i podejmowania działań zapewniających każdej młodej osobie bezrobotnej możliwość ponownego startu zawodowego przed upływem sześciomiesięcznego okresu bezrobocia. Także w późniejszych dokumentach młodzież uznawana jest za grupę szczególnej troski na rynku pracy.

Uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej zaowocowało dość istotnymi zmianami w polityce zatrudnienia i polityce rynku pracy. Obowiązująca od 1994 roku Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. 1995, Nr 1, poz. 1) została zastąpiona w 2004 roku przez Ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2004, Nr 99, poz. 1001). Na mocy tej ustawy została wyodrębniona zbiorowość bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Obejmuje ona następujące osoby bezrobotne:

- do 25 roku życia,
- długotrwale albo po zakończeniu kontraktu socjalnego, albo kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka,
- powyżej 50 roku życia,
- bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego,
- samotnie wychowujące co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia,
- które po odbyciu kary pozbawienia wolności, nie podjęły zatrudnienia,
- niepełnosprawne.

Wymienione osoby można jednocześnie zaliczyć do grup problemowych, które wymagają szczególnej pomocy, aby powrócić i utrzymać się na rynku pracy.

W niniejszym opracowaniu uwzględnione zostaną następujące grupy problemowe, a zarazem będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy:

- bezrobotni do 25 roku życia,
- bezrobotne kobiety,

⁶ W. Kwiatkowska, *Zatrudnienie, polityka społeczna, kształcenie zawodowe i młodzież*, [w:] *Integracja Europejska*, A. Marszałek (red.), PWE, Warszawa 2004, s. 302.

- bezrobotni o niskim poziomie wykształcenia,
- długotrwale bezrobotni.

Powstaje pytanie o przesłanki trudnej sytuacji tych osób na rynku pracy, zwłaszcza z uwagi na stosunkowo małe ich szanse na znalezienie pracy. Należy zauważyć, że każda z tych zbiorowości ma swoje własne przyczyny, oprócz ogólnych dla wszystkich grup, m.in. takich jak: recesja gospodarcza i niedostateczny efektywny popyt na towary, czy niedobory kapitału rzeczowego, stanowiące barierę zdolności produkcyjnych i miejsc pracy⁷.

W przypadku młodych osób czynnikiem przesądającym o ich szansach na rynku pracy jest poziom wykształcenia, posiadane kwalifikacje oraz dodatkowe umiejętności, takie jak: obsługa komputera, znajomość programów komputerowych, prawo jazdy, znajomość języków obcych itp.

Najczęściej bezrobocie dotyka młodzież o najniższych kwalifikacjach, bez żadnego przygotowania zawodowego i doświadczenia w pracy, nawet wakacyjnej, dorywczej czy wolontariackiej. Przyczyną bezrobocia młodych osób jest także niedostosowanie kierunków i form kształcenia do potrzeb gospodarki. Brak określonych kwalifikacji przy relatywnie wysokich kosztach szkoleń może zniechęcać pracodawców do zatrudnienia młodych. Ludzie młodzi są ponadto najbardziej mobilną i płynną grupą, stąd istnieje duże ryzyko odejścia ich z pracy (np. ze względu na zbyt niskie, ich zdaniem, wynagrodzenie, niski prestiż dotychczasowej pracy), stąd obawy pracodawców co do inwestowania w ich kwalifikacje.

Liczne badania pokazują, że ryzyko bezrobocia wśród kobiet jest większe niż wśród mężczyzn. Kobiety przegrywają konkurencję z mężczyznami ze względu na przywileje socjalne i mniejszą, zdaniem pracodawców, ich dyspozycyjność⁸. Bezrobocie kobiet w polskiej gospodarce spowodowane było upadkiem, ograniczeniem zakresu działania lub restrukturyzacją wielu dziedzin przemysłu i usług, zatrudniających głównie kobiety (m.in. przemysł włókienniczy, odzieżowy, rolno-spożywczy), a także ich zwolnieniami z pracy w wyniku reform społecznych: edukacji, ochrony zdrowia, administracji publicznej i ubezpieczeń społecznych. Będąc zaś bezrobotnymi są one w dodatku dyskryminowane pod względem oferowanych miejsc pracy i zarobków oraz dłużej pozostają w zasobie bezrobocia. Spotkać można jeszcze poglądy, że społeczny koszt bezrobocia kobiet jest niższy niż mężczyzn, z uwagi na możliwość poświęcenia przez nie więcej czasu na realizację obowiązków macierzyńskich i rodzinnych, to jednak zasada niedyskryminowania osób ze względu na płeć musi znaleźć swoje praktyczne odzwierciedlenie

⁷ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, ss. 59–60.

⁸ M. Socha, U. Sztanderska, *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, PWN, Warszawa 2000, s. 254.

w realizowanej polityce zatrudnienia i prowadzić do wykorzystania potencjału zawodowego kobiet na rynku pracy.

Wraz z procesami restrukturyzacji gospodarki spada zapotrzebowanie na pracowników o niskim poziomie wykształcenia, bez kwalifikacji i niskokwalifikowanych. Osoby te zasilają zasób bezrobotnych, a ponadto trudno jest im włączyć się ponownie w proces pracy. W warunkach rozwoju nowoczesnych dziedzin produkcyjnych i usługowych, wprowadzania nowych technologii informacyjnych, rośnie zapotrzebowanie na specjalistów, osoby o wysokich kwalifikacjach i wiedzy. Zatem niska jakość i struktura wykształcenia, która nie odpowiada wymaganiom nowoczesnego rynku pracy, stają się główną przyczyną bezrobocia wśród określonej grupy osób, zarazem o szczególnym, niekonkurencyjnym położeniu na rynku pracy.

Ostatnią wyodrębnioną grupą problemową są długotrwale bezrobotni. Zgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, długotrwale bezrobotnymi są osoby, które pozostają w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat. Według BAEL, długotrwale bezrobocie trwa dłużej niż 13 miesięcy. Długotrwale bezrobocie jest zjawiskiem bardzo niekorzystnym ze społecznego i ekonomicznego punktu widzenia. Oznacza ono marginalizację tej grupy w związku ze zmniejszeniem szans na znalezienie pracy z powodu dezaktualizacji posiadanych kwalifikacji i zawodu bądź utraty kwalifikacji. Pauperyzacja długotrwale bezrobotnych i członków ich rodzin wpływa negatywnie na morale i postawy społeczne tych osób, powodując ich społeczną izolację, zagrożenie degradacją i patologią społeczną, zmiany w sferze psychicznej i silną zależność od świadczeń opieki społecznej. Długotrwale bezrobotni nie są w stanie konkurować na rynku pracy z innymi bezrobotnymi, nie mówiąc o osobach już pracujących. W populacji długotrwale bezrobotnych znajdują się najczęściej osoby o bardzo niskich i niskich kwalifikacjach, słabo zintegrowane z rynkiem pracy, mało mobilne, nieposiadające umiejętności poszukiwania pracy, bez doświadczenia zawodowego.

Bezrobocie długotrwale, zwiększające stopień ubytku kapitału ludzkiego, ma także znaczenie dla zjawiska histerezy bezrobocia⁹. Osoby zwolnione z pracy tracą z czasem swoje kwalifikacje i umiejętności zawodowe oraz nawyki wydajnej pracy. W warunkach szybkiego postępu technicznego kwalifikacje bezrobotnych stają się przestarzałe. Ponadto absolwenci szkół, którzy nie mogą znaleźć pracy, tracą zdobytą wcześniej wiedzę i umiejętności. W rezultacie łączny zasób kapitału ludzkiego bezrobotnych zmniejsza się, co utrudnia, a nawet uniemożliwia ponowne zatrudnienie i prowadzi do utrzymania się bezrobocia na wyższym poziomie pomimo wzrostu popytu na pracę.

⁹ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie...*, *op. cit.*, ss. 210–212.

**ZMIANY STÓP BEZROBOCIA WŚRÓD OKREŚLONYCH GRUP
PROBLEMOWYCH NA RYNKU PRACY W POLSCE**

Charakterystyczną cechą polskiego rynku pracy jest stosunkowo silne zróżnicowanie bezrobocia w poszczególnych grupach siły roboczej. Szczególnie trudna, jak wiadomo, jest sytuacja grup problemowych, najbardziej zagrożonych bezrobociem. Świadczy o tym wysokość i tendencje zmian stóp bezrobocia wśród osób z tych grup. Stopa bezrobocia obliczana jest na podstawie BAEL (badania aktywności ekonomicznej ludności), jako udział bezrobotnych ogółem lub danej grupy w liczbie ludności aktywnej zawodowo ogółem lub danej grupy¹⁰. Ponieważ przeprowadzona analiza ma udzielić odpowiedzi na pytanie, czy poprawiło się położenie osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, uwzględniono w niej trzy okresy badawcze, tj. lata: 2000, 2005, 2010. Punktem wyjścia, a zarazem podstawą odniesienia są dane o wielkości bezrobocia ogółem i przeciętnych stóp bezrobocia w tych latach w Polsce, zawarte w tabeli 1.

Tabela 1.**Poziom i stopy bezrobocia w Polsce w latach 2000, 2005, 2010 (IV kwartał)**

Wyszczególnienie	2000	2005	2010
Bezrobotni w tys.	2760	2893	1649
Stopa bezrobocia, w %	16,0	16,7	9,3

Źródło: *Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2003*, GUS, Warszawa, s. XLII; *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności*, GUS, Warszawa, 2006, s. 9–11; 2011, ss. 8–9.

Z danych tabeli wynika, że stosunkowo wysoka stopa bezrobocia w latach 2000 i 2005 uległa znacznemu obniżeniu w 2010 roku o około 7 punktów procentowych. Zmniejszyła się także liczba bezrobotnych, w 2010 roku o 1244 tys. osób w porównaniu do 2005 roku i o 1111 tys. osób w stosunku do roku 2000.

¹⁰ Reprezentacyjnym Badaniem Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) objęte są osoby w wieku 15 lat i więcej, będące członkami gospodarstw domowych w wylosowanych mieszkaniach. Badanie prowadzone jest metodą obserwacji ciągłej, w każdym tygodniu w ciągu całego kwartału. Podstawowym kryterium podziału na aktywnych zawodowo (pracujących i bezrobotnych) oraz biernych zawodowo stanowi praca, tzn. fakt wykonywania, posiadania bądź poszukiwania pracy, patrz *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010*, GUS, Warszawa 2010, s. 133.

Na podstawie przeciętnych stóp bezrobocia w Polsce przyjrzyjmy się stopom bezrobocia wśród młodych osób w wieku 15–24 lata na tle innych grup wiekowych.

Tabela 2.

**Stopa bezrobocia młodych osób w Polsce
w latach 2000, 2005, 2010 (IV kwartał) [%]**

Wyszczególnienie	2000	2005	2010
Stopa bezrobocia według wieku:			
15–24	34,1	34,6	23,6
25–34	16,2	16,7	9,7
35–44	13,2	13,8	6,6
45–54	11,4	14,1	> 7,1
55 i więcej	8,4	9,2	

Źródło: *Mały Rocznik Statystyczny Polski*, GUS, Warszawa 2001, s. 154, 2006, s. 157; *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności*, GUS, Warszawa, 2011, s. 9.

Stopy bezrobocia wśród młodych osób były szczególnie wysokie w badanych latach w porównaniu do stóp bezrobocia w pozostałych grupach wiekowych i przeciętnych dla Polski. W latach 2000 i 2005 stopy bezrobocia kształtowały się powyżej 30% i były ponad dwukrotnie wyższe niż wśród osób w wieku 25–34 lata. Choć w 2010 roku stopa bezrobocia osób w wieku 15–24 lata uległa zmniejszeniu, to wciąż jest bardzo wysoka. Przewyższa ona o 13–17 punktów procentowych stopy bezrobocia w kolejnych grupach wiekowych. Bezrobocie osób młodych jest nadal poważnym problemem w polskiej gospodarce, a młode osoby są grupą szczególnie zagrożoną na rynku pracy, pomimo wielu inicjowanych programów jej aktywizacji zawodowej.

Sytuacja kobiet na rynku pracy zostanie ukazana na podstawie stóp bezrobocia, wskaźników zatrudnienia i ich udziale wśród biernych zawodowo.

Tabela 3.**Stopy bezrobocia kobiet i mężczyzn w Polsce
w latach 2000, 2005, 2010 (IV kwartał) [%]**

Wyszczególnienie	2000	2005	2010
Kobiety	18,1	18,3	9,9
Mężczyźni	14,2	15,4	8,8

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa, 2003, s. 162; *Kwartalna informacja o rynku pracy*, GUS, Warszawa, 2007, s. 9; 2011, s. 9.

W latach 2000 i 2005 stopy bezrobocia kobiet, wynoszące przeszło 18%, były o około 3–4 punkty procentowe wyższe niż mężczyzn. W 2010 roku stopa bezrobocia kobiet była niemal dwukrotnie niższa w stosunku do lat wcześniejszych. Ponadto zmniejszyła się w stosunku do stopy bezrobocia mężczyzn (była wyższa tylko o 1,1 punktu procentowego).

Tabela 4.**Wskaźniki zatrudnienia ogółem oraz mężczyzn i kobiet w wieku 15 lat
i więcej w Polsce w latach 2000, 2005, 2010 (IV kwartał) [%]**

Wyszczególnienie	2000	2005	2010
Wskaźniki zatrudnienia:			
- ogółem	47,4	45,9	50,6
- kobiet	40,3	39,2	43,4
- mężczyzn	55,2	53,2	58,6

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa, 2001, s. 133; *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności*, GUS, Warszawa, 2006, s. 5; 2011, s. 5, obliczenia własne.

Wskaźniki zatrudnienia wśród kobiet uległy niewielkiemu zwiększeniu w 2010 roku w porównaniu do lat 2000 i 2005. Jednak w każdym badanym roku były niższe od wskaźników zatrudnienia ogółem i w grupie mężczyzn. W 2010 roku różnica między wskaźnikiem zatrudnienia mężczyzn i kobiet wynosiła 15,2 punkty procentowe.

Tabela 5.

Liczba i struktura biernych zawodowo ogółem i według płci, w wieku 15 lat i więcej w Polsce w latach 2000, 2005, 2010 [tys., %]

Wyszczególnienie	2000	2005	2010
Bierni zawodowo w tysiącach:			
- ogółem	13372	14051	14016
- kobiet	8150	8515	8625
- mężczyzn	5222	5536	5391
Udział w ogólnej liczbie biernych zawodowo w %:	100,0	100,0	100,0
- kobiet	60,9	60,6	61,5
- mężczyzn	39,1	39,4	38,5

Źródło: *Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2003*, GUS, Warszawa, s. XLIV, XLVI; *Kwartalna informacja o rynku pracy*, GUS, Warszawa, 2007, s. 11; 2011, s. 11, obliczenia własne.

Stosunkowo niski wskaźnik zatrudnienia w grupie kobiet, ale także obserwowany spadek stopy bezrobocia znajdują wytlumaczenie w rosnącej liczbie kobiet biernych zawodowo. Udział kobiet w ogólnej liczbie biernych zawodowo przekraczał w badanych latach 60% i był znacznie wyższy od udziału mężczyzn. Ponadto można zaobserwować niewielką tendencję wzrostu udziału kobiet wśród biernych zawodowo, przy tendencji spadkowej mężczyzn: w 2010 roku większość kobiet biernych zawodowo (około 44%) była w wieku produkcyjnym (18-59 lat), posiadała wykształcenie gimnazjalne i niższe (około 42%), a główną przyczynę bierności stanowiły obowiązki rodzinne (przeszło 34% kobiet w wieku produkcyjnym, a tylko około 6% mężczyzn) oraz nauka i uzupełnianie kwalifikacji (przeszło 25% kobiet, zaś mężczyzn przeszło 29%). Pozostałe powody rezygnacji kobiet z pracy to: choroba i niesprawność (przeszło 15% kobiet) i emerytura (około 13% kobiet).

Można zatem stwierdzić, że spadkowa stopa bezrobocia kobiet świadczy o zmniejszającym się ryzyku bezrobocia w tej grupie. Jednak z drugiej strony niskie wskaźniki zatrudnienia kobiet i wysoki ich udział wśród biernych zawodowo wskazują na konieczność aktywizacji zawodowej kobiet i przeciwdziałaniu ich dyskryminacji na rynku pracy.

Kolejną grupą będącą w szczególnej sytuacji na rynku pracy są osoby o niskim poziomie wykształcenia, bez wykształcenia średniego, bez kwalifikacji zawodowych lub bez doświadczenia zawodowego.

Tabela 6.

**Stopa bezrobocia według poziomu wykształcenia
w Polsce w latach: 2000, 2005, 2010, IV kwartał [%]**

Wyszczególnienie	2000	2005	2010
Wykształcenie			
- wyższe	4,8	7,3	4,7
- policealne	12,4	> 14,5	> 9,1
- średnie zawodowe	13,8		
- średnie ogólnokształcące	19,6	21,0	13,1
- zasadnicze zawodowe	19,2	20,6	10,5
- gimnazjalne ^{a)} , podstawowe i niepełne podstawowe	20,2	25,1	17,2

^{a)} wykształcenie gimnazjalne dotyczy lat 2005 i 2010.

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa, 2001, s. 151; *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności*, GUS, Warszawa, 2011, s. 10; *Kwartalna informacja o rynku pracy*, GUS, Warszawa, 2007, s. 9.

Z analizy danych wynika, że najwyższe natężenie bezrobocia i związane z tym ryzyko występuje wśród osób z wykształceniem gimnazjalnym, podstawowym i niepełnym podstawowym. W badanych latach stopy bezrobocia w tej grupie były najwyższe. W latach 2000 i 2005 kształtowały się na poziomie przeszło 20% i 25%, przekraczając trzy- i czterokrotnie stopy bezrobocia charakterystyczne dla zbiorowości bezrobotnych z wykształceniem wyższym. Pozytywnym zjawiskiem jest spadek stopy bezrobocia w 2010 roku w grupie bezrobotnych o najniższym poziomie wykształcenia do przeszło 17%, co oznacza spadek o 3 punkty procentowe w stosunku do 2000 roku i o około 8 punktów procentowych do 2005 roku. Jednak stopa ta jest przeszło trzyipółkrotnie wyższa niż stopa bezrobocia osób z wyższym wykształceniem. Osoby posiadające najniższy poziom wykształcenia to osoby bez kwalifikacji zawodowych i doświadczenia zawodowego.

Drugą grupę bezrobotnych stanowią osoby posiadające wykształcenie zasadnicze zawodowe. Stopa bezrobocia w tej grupie była niższa niż wśród bezrobotnych z wykształceniem gimnazjalnym i niższym. Wykazywała także tendencję spadkową. W 2010 roku była niższa o 9–10 punktów procentowych w stosunku do lat 2000 i 2005. Należy zauważyć, że stopy bezrobocia wśród osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym w latach 2000 i 2005 były niższe o niecały punkt procentowy niż wśród bezrobotnych z wykształceniem średnim ogólnokształcącym, a w 2010 roku różnica ta wzrosła do około

3 punktów procentowych. Można sądzić, iż osoby z wykształceniem średnim ogólnokształcącym nie posiadają kwalifikacji zawodowych, a ponadto część z nich kontynuuje naukę na poziomie wyższym dla zdobycia umiejętności zawodowych. Pozytywnym zjawiskiem na rynku pracy są stosunkowo niskie i wykazujące spadek stopy bezrobocia wśród osób z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym, a zwłaszcza wyższym.

Tabela 7.

**Stopy bezrobocia kobiet i mężczyzn według poziomu wykształcenia
w Polsce w latach 2000, 2005, 2009, IV kwartał [%]**

Wyszczególnienie K – kobiety M – mężczyźni	2000		2005		2009	
	K	M	K	M	K	M
Ogółem	18,1	14,2	18,3	15,4	8,8	8,2
Wykształcenie						
- wyższe	5,2	4,3	7,9	6,6	5,5	4,2
- średnie zawodowe ^{a)}	16,4	10,6	16,9	12,1	8,7	7,5
- średnie ogólnokształcące	21,4	16,6	23,1	17,5	9,8	11,0
- zasadnicze zawodowe	24,6	16,6	25,7	18,0	10,9	8,5
- gimnazjalne ^{b)} , podstawowe, niepełne podstawowe	21,2	19,5	25,7	24,6	16,1	15,8

^{a)} wraz z wykształceniem policealnym.

^{b)} wykształcenie gimnazjalne dotyczy lat 2005 i 2010.

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa, 2001, s. 151; *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010*, GUS, Warszawa, ss. 159–160.

Wśród osób o najniższym poziomie wykształcenia najwyższe stopy bezrobocia występują wśród kobiet. W 2009 roku różnica między stopą bezrobocia kobiet i mężczyzn uległa zmniejszeniu do 0,3 punktów procentowych. Pomimo tendencji spadkowej, stopa bezrobocia wśród kobiet z wykształceniem gimnazjalnym, podstawowym i niższym była w 2009 roku około dwukrotnie wyższa w porównaniu ze stopą bezrobocia kobiet ogółem i około trzykrotnie większa od stopy bezrobocia kobiet z wykształceniem wyższym.

Wysokie były także stopy bezrobocia wśród kobiet z wykształceniem zasadniczym zawodowym, przy czym różnice między stopami bezrobocia kobiet i mężczyzn były większe (np. w 2009 roku stopa bezrobocia kobiet była o 2,4 punktu procentowego wyższa niż mężczyzn, lecz wcześniej, w latach 2000–2005 o około 8 punktów procentowych).

Tylko w grupie kobiet z wykształceniem średnim ogólnokształcącym spadek stopy bezrobocia kobiet był na tyle znaczący, że w 2009 roku wartość tej stopy była niższa niż mężczyzn o 1,2 punkty procentowe, co może świadczyć o uzupełnianiu przez nie wykształcenia i zdobywaniu wyższych kwalifikacji zawodowych.

W pozostałych dwóch grupach kobiet z wykształceniem średnim zawodowym i policealnym oraz wyższym stopy bezrobocia były wyższe niż wśród mężczyzn, ale wykazywały tendencje spadkowe i były niższe od stóp bezrobocia ogółem kobiet we wszystkich badanych latach.

Można stwierdzić, iż pozytywnie należy ocenić tendencje spadkowe stóp bezrobocia kobiet o wykształceniu niższym od średniego ogólnokształcącego, choć nadal wysokość tych stóp jest znacząca, co potwierdza ich gorszą pozycję na rynku pracy.

Ostatnią wyodrębnioną grupą są długotrwale bezrobotni. Zaliczane są tu osoby, które poszukiwały pracy przez okres dłuższy niż rok, czyli 13 miesięcy i więcej od momentu zakończenia przerwy w poszukiwaniu pracy, o ile wystąpiła i trwała co najmniej 4 tygodnie.

Tabela 8.

**Udział długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych
i liczbie bezrobotnych w danej grupie
w Polsce w latach: 2000, 2005, 2010 (IV kwartał) [%]**

Wyszczególnienie	2000	2005	2010
Ogółem	41,1	52,4	29,4
- kobiet	35,9	51,0	30,1
- mężczyzn	46,0	53,8	28,7

Źródło: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, GUS, Warszawa 2001, s. 151; *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności*, GUS, Warszawa 2006, s. 13; 2011, s. 11.

Z danych tabeli wynika, że charakterystyczną cechą polskiego rynku pracy jest stosunkowo wysoki udział bezrobocia długotrwałego. W latach 2000 i 2005 udział bezrobotnych długotrwale przekroczył odpowiednio 41% i 52%. Spadek ogólnej stopy bezrobocia w 2010 roku do 9,3% spowodował także zmniejszenie udziału bezrobotnych długotrwale do przeszło 29%. Fakt ten oznacza, że w ogólnym zasobie bezrobocia zaczynają dominować osoby, których czas poszukiwania pracy wynosi do 3 miesięcy i od 4 do 12 miesięcy. Zmniejszył się także przeciętny czas poszukiwania pracy przez bezrobotnych. W 2000 roku wynosił on 13,8 miesięcy, w 2005 roku 18,4 miesięcy, a w 2010 roku 10,2 miesięcy, przy czym najdłużej, około 12 miesięcy, pracy poszukiwały osoby

w wieku produkcyjnym niemobilnym (45–59 lat dla kobiet i 45–64 lata dla mężczyzn) oraz bezrobotni z wykształceniem gimnazjalnym i niższym – około 11 miesięcy. Udział bezrobotnych mężczyzn i kobiet wykazywał tendencje spadkowe. W latach 2000 i 2005 odsetek długotrwale bezrobotnych kobiet wśród ogółu bezrobotnych kobiet był wyższy niż w przypadku mężczyzn. Dopiero w 2010 roku proporcje te uległy zmianie na korzyść zmniejszenia udziału długotrwale bezrobotnych kobiet w porównaniu z odsetkiem długotrwale bezrobotnych mężczyzn. Trudno jednoznacznie pozytywnie ocenić to zjawisko, zważywszy na wysoki udział kobiet w ogólnej liczbie biernych zawodowo.

SPOSOBY POPRAWY SYTUACJI GRUP PROBLEMOWYCH NA RYNKU PRACY

Rozpoznanie sytuacji grup problemowych na rynku pracy i głównych przyczyn ma istotne znaczenie dla podejmowania skutecznych działań przeciwdziałających bezrobociu i zmniejszających jego rozmiary. Istnienie takich grup świadczy o niedopasowaniach strukturalnych na rynku pracy. Dla zmniejszenia tych niedopasowań ważną rolę ma do spełnienia aktywna polityka rynku pracy. Skutecznie stosowane instrumenty tej polityki mogą ograniczyć bezrobocie w grupach największego ryzyka i najtrudniejszym położeniu na rynku pracy. Mają także przeciwdziałać społecznemu wykluczeniu tych osób przez możliwość podjęcia pracy.

Podstawowe aktywne instrumenty rynku pracy można podzielić na zorientowane na podaż pracy, kierowane do bezrobotnych i poszukujących pracy i na zorientowane popytowo, tworzące zapotrzebowanie na pracę¹¹.

Do podaźowych instrumentów rynku pracy zalicza się: szkolenia i doskonalenie zawodowe, staż pracy, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, a od 2009 roku przygotowanie zawodowe dorosłych (na mocy nowelizacji ustawy z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku z 19 grudnia 2008 roku, Dz. U. 2009, Nr 6, poz. 33).

Do instrumentów zorientowanych popytowo zalicza się tzw. zatrudnienie subsydiowane, czyli prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne oraz środki na utworzenie stanowisk pracy, tzn. na podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnych i na wyposażenie/doposażenie stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego.

Według znowelizowanej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy powyższe instrumenty powinny być skierowane do bezrobotnych

¹¹ Z. Wiśniewski, *Analiza aktywnych...*, *op. cit.*, s. 22.

będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, jako grupy celowej, lecz także rozszerzono zakres ich stosowania dla wszystkich bezrobotnych i poszukujących pracy.

Podstawową rolę w aktywizacji osób bezrobotnych i poszukujących pracy odgrywają powiatowe urzędy pracy. Gwarantują one bezrobotnym prawo do pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego i informacji zawodowej, organizują i finansują szkolenia, przygotowanie zawodowe dorosłych i staże, przyznają i wypłacają stypendia, dofinansowują tworzenie dodatkowych miejsc pracy i inne instrumenty rynku pracy. Wszystkie działania podejmowane w ramach aktywnej polityki rynku pracy finansowane są z Funduszu Pracy. Wielkość środków finansowych przeznaczonych na poszczególne instrumenty tej polityki decyduje o ich skuteczności, ale także o efektach polityki rynku pracy.

Pośrednictwo pracy polega na pozyskiwaniu ofert pracy i ich optymalnym zagospodarowaniu przez znalezienie odpowiedniego kandydata na dane stanowisko pracy. Warunkiem efektywnego działania urzędów pracy w zakresie pośrednictwa pracy jest ich ściśle współdziałanie z pracodawcami i pozyskiwanie ofert pracy. Dla osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, powiatowy urząd pracy powinien do 6 miesięcy od dnia rejestracji przedstawić propozycję zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych. Przestrzeganie tej zasady jest ważne dla szybkiej aktywizacji młodych bezrobotnych, a także bezrobotnych, którzy utracili prawo do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania.

Wspomagającą rolę wobec pośrednictwa pracy spełniają usługi poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej. Poradnictwo zawodowe polega na udzielaniu profesjonalnej pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca pracy przez osoby należące do grup problemowych i innych bezrobotnych oraz pracodawcom w doborze kandydatów do pracy na stanowiska wymagające szczególnych predyspozycji psychofizycznych. Pomoc taka udzielana jest przez doradców zawodowych powiatowych urzędów pracy, przez centra informacji i planowania kariery zawodowej wojewódzkich urzędów pracy oraz tzw. kluby pracy. Bezrobotni i inne osoby poszukujące pracy poznają m.in. techniki aktywnego szukania pracy, zasady analizowania ofert pracy, nabywają umiejętności autoprezentacji, prowadzenia rozmów z pracodawcami, nabierają przekonania o własnych możliwościach i znaczeniu aktywnych postaw na rynku pracy.

W przypadku nieprzerwanego pozostawania bezrobotnego w rejestrze przez co najmniej 180 dni, powiatowy urząd pracy powinien przygotować indywidualny plan działania przy udziale bezrobotnego przed upływem 210 dni od dnia jego rejestracji. Dla każdej osoby z grupy problemowej zwłaszcza zagrożonej długotrwałym bezrobociem, opracowane są działania, które mają

doprowadzić do podjęcia przez nią pracy. Są to działania opracowane przez urząd pracy, ale także planowane do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego, które mają na celu dobór najbardziej efektywnej formy jego aktywizacji. Wykorzystuje się tu tzw. profilowanie bezrobotnych, aby zapobiegać powstawaniu bezrobocia długotrwałego¹². Niezbędne jest zatem duże zaangażowanie publicznych służb zatrudnienia i samych bezrobotnych dla zwiększenia ich szans na uzyskanie zatrudnienia. Do aktywnego poszukiwania pracy mają także motywować tzw. kontrakty socjalne, podpisywane przez długotrwale bezrobotnych, którzy chcą korzystać z pomocy społecznej. Mogą oni uczestniczyć od 2005 roku, zachowując status bezrobotnego, w pracach społecznie użytecznych (do 10 godzin w tygodniu), np. na rzecz społeczności lokalnej, organizacji pomocy społecznej czy charytatywnej, otrzymując określone wynagrodzenie i mają ubezpieczenie zdrowotne i wypadkowe.

Długotrwale bezrobotni, a także bezrobotni o bardzo niskich kwalifikacjach mogą uczestniczyć w robotach publicznych. Są one organizowane głównie w ramach realizowanych na terenie gminy, powiatu, województwa, inwestycji infrastrukturalnych oraz społecznie użytecznych zadań związanych z opieką społeczną i obsługą bezrobotnych. Organizator robót publicznych (np. gmina, instytucja użyteczności publicznej), może uzyskać refundację części kosztów poniesionych na ich wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne. Okres trwania robót publicznych wynosi najczęściej 6 miesięcy i nie może być dłuższy niż 12 miesięcy.

Dla bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy proponowane są prace interwencyjne, zaliczane do prac subwencjonowanych. Polegają one na częściowym subsydiowaniu zatrudnienia przez powiatowe urzędy pracy tym pracodawcom, którzy tworzą dodatkowe miejsca pracy dla bezrobotnych. Pracodawcy zawierają ze skierowanymi przez starostę bezrobotnymi umowy o pracę, dzięki czemu mają oni prawo do wynagrodzenia i innych świadczeń pracowniczych. Okres trwania prac interwencyjnych wynosi od 6 do 12 miesięcy. Prace te pozwalają na okresową aktywizację bezrobotnych, ale także dają szansę dalszego zatrudnienia.

Do kolejnych instrumentów zorientowanych popytowo, które są wykorzystywane dla aktywizacji grup problemowych, zalicza się jednorazowe wsparcie finansowe w postaci przyznania środków pieniężnych na rozpoczęcie działalności gospodarczej w kwocie nieprzekraczającej pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia i refundację do 80% udokumentowanych kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa.

Na mocy ustawy z 2004 roku, pracodawcy mogą ubiegać się o refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia miejsca pracy, do trzykrotności

¹² Z. Wiśniewski, *Analiza aktywnych form...*, op. cit., ss. 18–19.

przeciętnego wynagrodzenia, jeżeli skierowany bezrobotny był zatrudniony przez co najmniej 12 miesięcy w pełnym wymiarze czasu pracy. Przy dłuższym niż rok dalszym zatrudnieniu osoby bezrobotnej w pełnym wymiarze czasu pracy, pracodawca może otrzymać jednorazową refundację poniesionych kosztów z tytułu opłacania składek na ubezpieczenie społeczne do wysokości 300% minimalnego wynagrodzenia w gospodarce.

Bezrobotni, którzy posiadają prawo do zasiłku, mogą uzyskać dodatek aktywizacyjny, jeżeli z własnej inicjatywy podjęli zatrudnienie lub inną pracę zarobkową. Dodatek ten przysługuje także, gdy bezrobotny dzięki skierowaniu przez powiatowy urząd pracy, podjął zatrudnienie, lecz otrzymuje niższe wynagrodzenie niż minimalne w danym czasie.

Wśród podażowo zorientowanych instrumentów rynku pracy istotną rolę odgrywają szkolenia bezrobotnych i osób poszukujących pracy. Ich rola jest komplementarna wobec systemu edukacji, gdyż dzięki szkoleniom możliwe staje się dostosowanie struktury kwalifikacyjno-zawodowej bezrobotnych do aktualnych wymogów rynku pracy. Szkolenia zwiększają prawdopodobieństwo znalezienia pracy przez bezrobotnego oraz utrzymania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Celem szkoleń jest przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie, podwyższenie dotychczasowych kwalifikacji zawodowych lub nauka umiejętności poszukiwania i uzyskiwania zatrudnienia. Poprawiać może ono zdolności adaptacyjne bezrobotnych i innych osób poszukujących pracy do nowych wymogów rynku pracy, a także skłaniać ich do systematycznego podwyższania kapitału kwalifikacyjnego. Dlatego w szkoleniach powinny uczestniczyć szczególnie te osoby, które nie posiadają żadnych kwalifikacji zawodowych lub ich kwalifikacje nie są dostosowane do potrzeb rynku pracy, a także tracący zdolność do wykonywania pracy w dotychczasowym zawodzie. W szkoleniach aktualizujących i podnoszących posiadane kwalifikacje powinny uczestniczyć kobiety, zwłaszcza po ich powrocie na rynek pracy po przerwie spowodowanej urlopem macierzyńskim lub wychowawczym. W specjalnych programach szkolenia zawodowego powinny brać udział osoby poniżej 25 roku życia, które nie uczęszczają do szkoły, a są bezrobotne lub zagrożone bezrobociem. W szkoleniach w zakresie umiejętności poszukiwania pracy i w szkoleniach zawodowych przewidywany jest także udział długotrwale bezrobotnych.

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 roku w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. 2010, nr 177, poz. 1193), szkolenia mogą trwać do 6 miesięcy, w sytuacjach zaś uzasadnionych programem nauczania w danym zawodzie czas trwania kursu może być wydłużony do 12 miesięcy. Osoby bez kwalifikacji zawodowych mogą uczestniczyć w szkoleniu trwającym 24 miesiące. Inicjatorem skierowania na szkolenia może być zarówno urząd

pracy, jak i osoba bezrobotna, jeżeli uzasadni celowość odbycia szkolenia, zwłaszcza z punktu uzyskania zatrudnienia.

Dla podniesienia efektywności szkoleń postuluje się pełną współpracę powiatowych urzędów pracy z instytucjami szkolącymi i pracodawcami w celu odpowiedniego zaprojektowania treści i zakresu programu szkoleń, co ma zwiększyć szanse na zatrudnienie uczestników szkoleń. Ważny jest monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych, plany tworzenia nowych miejsc pracy i wyniki badań popytu na pracę.

Bezrobotny i inna uprawniona osoba może uzyskać pożyczkę na sfinansowanie kosztów szkolenia do wysokości czterokrotnego przeciętnego wynagrodzenia. Jest ona nieoprocentowana, a okres jej spłaty może wynosić do 18 miesięcy od dnia ukończenia szkolenia. Może także uzyskać dofinansowanie do wysokości przeciętnego wynagrodzenia kosztów egzaminów lub uzyskania licencji do wykonywania danego zawodu.

Bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych zainteresowani podjęciem nauki w szkole ponadgimnazjalnej dla dorosłych lub szkole wyższej w trybie niestacjonarnym, będący w trudnej sytuacji materialnej, mogą ubiegać się o stypendium w wysokości 100% zasiłku dla bezrobotnych, które wypłacane jest przez 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia nauki i może zostać przedłużone do czasu jej zakończenia. Przewidziany jest także zwrot kosztów przejazdu, zakwaterowania i wyżywienia dla uczestników szkoleń, a także stypendium w wysokości 20% zasiłku dla bezrobotnych w sytuacji podjęcia zatrudnienia w trakcie szkolenia, a także z tytułu podjęcia studiów podyplomowych.

Duże znaczenie z punktu widzenia efektywności szkoleń ma selekcja kandydatów do poszczególnych rodzajów szkoleń z punktu widzenia ich umiejętności oraz możliwości intelektualnych i fizycznych.

Obecnie w ramach aktywnej polityki rynku pracy podejmowane są działania wspierające politykę szkoleń zawodowych pracowników, zwłaszcza w małych i średnich przedsiębiorstwach. Pracodawcy, którzy utworzyli fundusz szkoleniowy, mogą uzyskać częściową refundację kosztów szkolenia pracowników, w wysokości do 50%, nie więcej jednak niż do kwoty równej przeciętnemu wynagrodzeniu na jedną osobę, lub w granicach 80% do 300% przeciętnego wynagrodzenia na osobę, w przypadku osób w wieku 45+.

Ważną rolę w aktywizacji grup problemowych na rynku pracy odgrywają staże. Staż u pracodawcy umożliwia zdobycie umiejętności praktycznych do wykonywania pracy lub zdobycie doświadczenia zawodowego. W latach 2004–2008 przeznaczone były dla młodych bezrobotnych do 25 roku życia lub 27 lat w przypadku absolwentów szkół wyższych. Staże mogły trwać do 12 miesięcy. Polegały na wykonywaniu pracy w różnych podmiotach gospodarczych, bez nawiązywania formalnego stosunku pracy. Na mocy nowelizacji ustawy z 2008 roku, od 1 lutego 2009 roku staże przeznaczone są dla wszystkich bezrobotnych

będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. W zależności od kategorii tych osób zróżnicowana jest długość trwania stażu. Staże odbywają się na podstawie umowy zawartej przez starostę z pracodawcą, na podstawie określonego programu, który powinien określać: nazwę zawodu lub specjalności oraz rodzaj uzyskiwanych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych, zakres zadań, sposób potwierdzenia zdobytych kwalifikacji lub umiejętności oraz opiekuna osoby objętej programem stażu. Bezrobotnemu w trakcie stażu przysługuje stypendium.

Staże mają znaczenie nie tylko dla bezrobotnych, gdyż w rezultacie umożliwiają zdobycie przez nich zatrudnienia, ale także są ważne dla pracodawców, którzy nie ponoszą kosztów związanych z zaangażowaniem stażystów i mogą spośród nich wybrać przyszłych pracowników.

Kolejnym instrumentem zorientowanym podażowo jest przygotowanie zawodowe dorosłych. Instrument ten stosowany jest od 1 lutego 2009 roku, na mocy nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 roku. Wcześniej instrument ten funkcjonował pod nazwą przygotowanie zawodowe w miejscu pracy. Służył on zdobywaniu nowych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych przez praktyczne wykonywanie zadań zawodowych na stanowisku pracy u pracodawcy, bez nawiązywania stosunku pracy, przez okres do 6 miesięcy. Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy było przeznaczone dla młodych bezrobotnych do 25 roku życia oraz bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, a także dla innych osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

Obecne przygotowanie zawodowe dorosłych przeznaczone jest dla wszystkich bezrobotnych i innych osób poszukujących pracy. Odbywa się w formie praktycznej nauki zawodu, umożliwiającej osobom dorosłym przystąpienie do egzaminu w celu uzyskania tytułu zawodowego lub tytułu czeladnika i trwa wówczas od 12 do 18 miesięcy. Może także prowadzić do uzyskania umiejętności zawodowych przez osoby dorosłe w wyniku przyuczenia do pracy i wówczas trwa od 3 do 6 miesięcy i kończy się egzaminem sprawdzającym. Uczestnikom przygotowania zawodowego dorosłych przysługuje stypendium, zaś pracodawcy mogą mieć zrefundowane poniesione przez nich wydatki. Instrument ten ma zwiększyć uczestnictwo dorosłych w kształceniu ustawicznym, zgodnie z potrzebami pracodawców.

Nowelizacja ustawy wprowadziła ponownie w 2009 roku programy specjalne, które obejmują działania łączące usługi i instrumenty rynku pracy ze specyficzną pomocą na lokalnym rynku pracy. Programy te są przeznaczone dla bezrobotnych z grup problemowych i osób poszukujących pracy, będących w okresie wypowiedzenia stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy lub zatrudnionych u pracodawcy, wobec którego ogłoszono upadłość lub będącego w stanie likwidacji. Programy specjalne są finansowane ze środków

Funduszu Pracy i mogą być realizowane przez jeden lub kilka powiatowych urzędów pracy. Biorą w nich udział osoby, wobec których stosowane instrumenty aktywizacji nie przyczyniły się do ich powrotu na rynek pracy lub utrzymania miejsca pracy. Uczestnika programu można objąć kilkoma formami aktywizacji zawodowej, dostosowanymi do indywidualnych jego cech i potrzeb. W programach specjalnych postuluje się wykorzystanie instrumentów zorientowanych podażowo, wspieranych instrumentami zorientowanymi popytowo i innymi usługami powiatowych urzędów pracy i władz samorządowych.

WNIOSKI KOŃCOWE

Przeprowadzone rozważania skłaniają do sformułowania następujących wniosków.

1. Osoby należące do grup problemowych cechuje stosunkowo wysoka stopa bezrobocia oraz są one najbardziej narażone na bezrobocie.
2. W wielu dokumentach Unii Europejskiej i w polskich programach rządowych podkreśla się konieczność popierania zatrudnienia i zwalczania bezrobocia określonych kategorii osób dla poprawy ich sytuacji na rynku pracy. Duże znaczenie przypisuje się nowej strategii Komisji Europejskiej „Europa – 2020”, w której założono osiągnięcie inteligentnego, zrównoważonego i integrującego wzrostu w Unii Europejskiej.
3. Na mocy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 roku wyodrębniona została zbiorowość bezrobotnych należących do grup problemowych, określona jako bezrobotni będący w szczególnej sytuacji na rynku pracy.
4. Do analizowanych grup problemowych bezrobotnych zaliczono: młodych bezrobotnych do 25 roku życia, kobiety, bezrobotnych o niskim poziomie wykształcenia i długotrwale bezrobotnych. Bezrobocie w tych grupach ma charakter strukturalny, związane jest z recesją gospodarczą, ale także wynika z dyskryminacji tych osób na rynku pracy, niskich kwalifikacji i ich dezaktualizacji, braku doświadczenia i umiejętności zawodowych.
5. Sytuacja poszczególnych grup problemowych na rynku pracy, mierzona dynamiką zmian stopy bezrobocia, uległa pewnej poprawie w latach 2000–2010, choć nadal jest niekorzystna na tle pozostałych kategorii bezrobotnych należących do danej grupy. Dotyczy to zwłaszcza młodych bezrobotnych do 25 roku życia z najwyższą w 2010 roku stopą bezrobocia (23,6%) w relacji do pozostałych grup wiekowych. Co prawda stopa bezrobocia kobiet uległa znacznemu obniżeniu (do 9,9% w 2010 roku), także w stosunku do stopy bezrobocia mężczyzn (8,8%), jednak o ich gorszej sytuacji świadczy

znacznie niższy wskaźnik zatrudnienia (43,4%) niż mężczyzn (58,6%), a zwłaszcza wysoki udział kobiet wśród biernych zawodowo (61,5% w 2010 roku), przy stosunkowo niskim udziale mężczyzn (38,5%). Najwyższa stopa bezrobocia wciąż cechuje osoby z wykształceniem gimnazjalnym, podstawowym i niepełnym podstawowym (17,2% w 2010 roku), poprawiła się natomiast sytuacja osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym – ich stopa bezrobocia uległa znacznemu zmniejszeniu do 10,5% w 2010 roku. Zmniejszył się znacznie, do 29,4% w 2010 roku, udział długotrwale bezrobotnych w ogólnym bezrobociu, co należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza że w 2005 roku udział ten wynosił 52,4%. Nadal jednak jest to udział zbyt wysoki.

6. Wyższą skuteczność działań w zakresie poprawy sytuacji na rynku pracy grup problemowych gwarantuje aktywna polityka rynku pracy, która powinna stanowić integralny element prozatrudnieniowej polityki gospodarczej państwa.
7. Podstawową rolę w aktywizacji osób bezrobotnych i poszukujących pracy odgrywają powiatowe urzędy pracy, które gwarantują usługi pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego i informacji zawodowej, pomagają w aktywnym poszukiwaniu pracy wprowadzając indywidualne plany działania bezrobotnych pozostających bez pracy co najmniej 6 miesięcy. Konieczna wydaje się jakościowa poprawa funkcjonowania urzędów pracy, dzięki czemu zwiększą się szanse bezrobotnych na zatrudnienie.
8. Pozytywnie należy ocenić większą różnorodność stosowanych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. Wyróżnić tu należy instrumenty zorientowane popytowo (środki na tworzenie nowych stanowisk pracy, prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne), które wspierają przedsiębiorczość, a także umożliwiają grupom problemowym bezrobotnych wejście na pierwszy rynek pracy w wyniku subsydiowania zatrudnienia na tzw. drugim rynku pracy. Drugą grupę tworzą instrumenty podażowe rynku pracy (szkolenia i doskonalenia zawodowe, staż pracy, przygotowanie zawodowe dorosłych), podnoszące przede wszystkim kwalifikacje i umiejętności zawodowe bezrobotnych należących do grup problemowych.
9. Poprawa efektów stosowania instrumentów aktywizacji zawodowej bezrobotnych wymaga sprecyzowania kryteriów ich adresowania, celowego doboru uczestników programów (zwłaszcza programów specjalnych), współdziałania powiatowych urzędów pracy z pracodawcami i innymi podmiotami rynku pracy dla lepszego rozpoznania potrzeb tego rynku w celu wzrostu zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia wśród osób należących do grup problemowych.

LITERATURA

Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2003, GUS, Warszawa.

Doliwa-Klepacki Z. M., *Integracja Europejska (po Amsterdamie i Nicei)*, Temida 2, Białystok 2001.

Haveman R., Hallister R., *Direct Job Creation: Economic Evaluation and Lessons for the United States and Western Europe*, [in:] *Labour Market Policy and Unemployment Insurance*, A. Björklund i in. (eds.), FIEF Studies in Labour Market and Economic Policy, Oxford University Press, 1991.

Hildebrandt A., Filzek S., *Strategia Lizbońska*, [w:] *Biała Księga 2003*, Szomburg J. (red.), Urząd Integracji Europejskiej, Gdańsk-Warszawa 2003.

Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności, GUS, Warszawa 2006, 2011.

Kwartalna informacja o rynku pracy, GUS, Warszawa 2007, 2011.

Kwiatkowska W., *Zatrudnienie, polityka społeczna, kształcenie zawodowe i młodzież*, [w:] *Integracja Europejska*, Marszałek A. (red.), PWE, Warszawa 2004.

Kwiatkowska W., *Zmiany strukturalne na rynku pracy w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2007.

Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

Mały Rocznik Statystyczny Polski, GUS, Warszawa 2001, 2006, 2010.

Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w latach 2000–2006, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2000.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, GUS, Warszawa 2001, 2003.

Socha M., Sztanderska U., *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, PWN, Warszawa 2000.

Wiśniewski Z., *Analiza aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu*, [w:] *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*, Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), Wojewódzki Urząd Pracy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2010.

Walentyna Kwiatkowska

**UNEMPLOYMENT AMONG PROBLEM GROUPS
ON THE POLISH LABOUR MARKET**

Abstract

The article deals with the issue of unemployment among problem groups in the labour market. The aforementioned groups are characterised by a relatively high rate of unemployment, which translates into their being particularly prone to and dominant in unemployment.

The aim of this article is to discuss the situation of the following groups in the labour market in Poland: the young unemployed below 25 years of age, unemployed women, individuals of poor education and those remaining unemployed over a long period of time. An attempt has been made to find out whether the situation of these groups has improved in the years 2005 and 2010 in relation to the year 2000. The article presents reasons for unemployment in each of the groups along with possibilities of improving their positions in the labour market through application of labour market activation measures. Differentiation has been carried out between demand and supply-oriented measures, as well as special programmes. The author also discusses the roles of the above mentioned instruments and emphasizes the importance of the Poviats Employment Agencies in raising employment opportunities and reducing unemployment among the problem groups.