

*Jacek Stasiak**

POLITYKA RYNKU PRACY WOBEC BEZROBOCIA W POLSCE

1. WPROWADZENIE

Zjawisko bezrobocia to przede wszystkim niewykorzystany potencjał kwalifikacji i zdolności bezrobotnych, a jednocześnie subwencjonowanie ich utrzymania ze środków społecznych. Brak pracy rodzi wiele negatywnych zjawisk w wielu sferach życia społecznego, których skutków często nie da się przeliczyć na koszty finansowe. Należą do nich skutki w sferze psychicznej i etycznie – moralnej jednostek, powikłania w życiu rodzin i w stosunkach międzyludzkich, powstawanie napięć i konfliktów społecznych oraz rozszerzanie się zachowań patologicznych (wzrost przestępczości, alkoholizmu itp.).

Wysoki poziom bezrobocia w Polsce, utrzymujący się przez ostatnich piętnaście lat, wymusza postawienie sobie pytania: jakimi instrumentami polityki gospodarczej można mu przeciwdziałać i jaką rolę powinna w tym zakresie odgrywać polityka rynku pracy? Aby zastosowane instrumenty polityki rynku pracy były skuteczne należy najpierw zdefiniować problemy, jakie mają być za jej pomocą rozwiązane a także przyczyny, które doprowadziły do powstania negatywnych zjawisk. Możemy zatem powiedzieć, że warunkiem efektywnego użycia instrumentów polityki rynku pracy jest rzetelna analiza sytuacji na rynku pracy.

Polityka rynku pracy jest częścią polityki społeczno-gospodarczej państwa i nie może być realizowana w oderwaniu od niej, a z kolei polityka społeczno-gospodarcza, czyli aktywne oddziaływanie państwa na procesy gospodarcze, pośrednio i bezpośrednio wpływa także na zjawiska zachodzące na rynku pracy.

Cele polityki ekonomicznej realizowane są za pomocą narzędzi formułowanych w ramach następujących polityk:

- fiskalnej (obciążenia podatkowe, wielkość i struktura wydatków budżetowych);
- pieniężnej (wielkość podaży pieniądza, regulacja popytu na pieniądz oraz kursu waluty krajowej);

* Dr, Instytut Ekonomii UŁ.

- współpracy gospodarczej z zagranicą (regulacja strumieni eksportu i importu poprzez taryfy celne oraz inne instrumenty);
- cenowo-dochodowej (kształtowanie cen i dochodów ludności).

Powyżej wymienione polityki mają charakter narzędzi, oprócz nich występują również polityki – dziedziny, których zasadniczym celem jest rozwiązywanie konkretnych problemów społeczno-gospodarczych. Dla zapobiegania i zwalczania bezrobocia zasadnicze znaczenie ma tutaj polityka rynku pracy, ale pewne znaczenie mają także polityki: strukturalna i edukacyjna.

Najistotniejsza, z punktu widzenia zwalczania bezrobocia i łagodzenia jego skutków, jest polityka rynku pracy. Jej najistotniejsze cele możemy ująć w kilku punktach¹:

- ograniczenie rozmiarów bezrobocia (cel zatrudnieniowy),
- zmniejszenie niedopasowań strukturalnych na rynku pracy (cel strukturalny),
- podniesienie produktywności siły roboczej (cel produkcyjny),
- socjalne zabezpieczenie osób dotkniętych zwolnieniami i integracja zawodowa bezrobotnych mających szczególne trudności na rynku pracy (cel socjalny).

Pierwsze trzy z wymienionych celów realizowane są w ramach aktywnej polityki rynku pracy zaś czwarty w ramach polityki pasywnej.

Należy podkreślić, że polityka rynku pracy powinna wspierać procesy restrukturyzacji gospodarki zaś jej programy powinny być tak konstruowane, aby tworzyły coraz lepsze warunki do inwestowania i stały się „mostem” prowadzącym do przyszłego zatrudnienia. Z drugiej strony, polityka ta nie jest ukierunkowana na tworzenie stałych miejsc pracy, zaś jej rola staje się tym bardziej problematyczna, im dłużej trwa sytuacja kryzysowa, wysokie koszty prowadzenia takiej polityki powodują, że staje się ona przedmiotem publicznej krytyki².

2. PASYWNA POLITYKA RYNKU PRACY

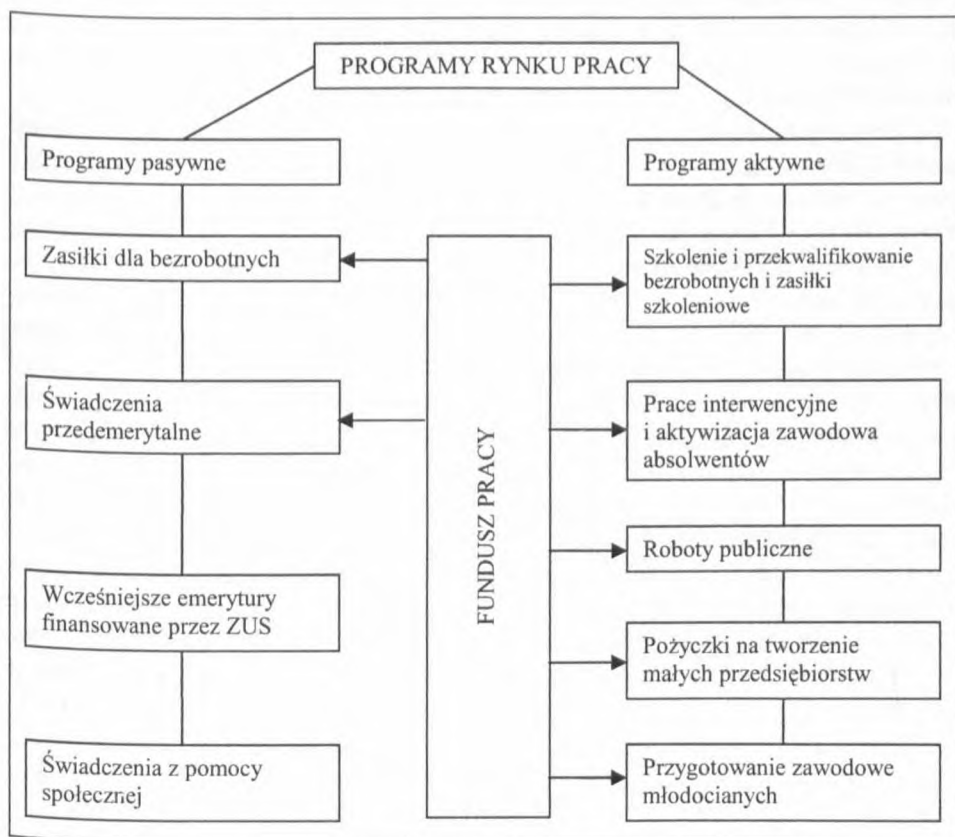
Zgodnie z klasyfikacją Międzynarodowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), środki polityki rynku pracy dzielą się na pasywne i aktywne. Stosownie do powyższego podziału politykę państwa na rynku pracy dzieli się na pasywną, której celem jest łagodzenie społecznych

¹ Zob. Z. Wiśniewski, *Polityka rynku pracy w Polsce w kontekście integracji z Unią Europejską*, [w:] *Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i bezrobocie w Polsce, ujęcie teoretyczne i praktyczne, materiały z konferencji*, Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.

² Zob. M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*, Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Warszawa 1998.

i ekonomicznych skutków bezrobocia i aktywną, która ma za zadanie zmniejszanie jego rozmiarów. Na rysunku 1 pokazujemy schematyczną strukturę programów rynku pracy w Polsce.

W ramach pasywnej polityki państwa stosuje się przede wszystkim finansowe formy łagodzenia skutków bezrobocia w postaci: zasiłków dla bezrobotnych, zapomóg z pomocy społecznej czy odszkodowań dla osób zwalnianych z pracy. Inne formy łagodzenia skutków bezrobocia to ograniczanie podaży siły roboczej przez tworzenie warunków do przechodzenia na wcześniejsze emerytury i wypłatę świadczeń i zasiłków przedemerytalnych, zatrudnianie pracowników na część etatu lub kilku pracowników na jeden etat w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz zmniejszanie tygodniowego czasu pracy.



Rysunek 1. Struktura programów rynku pracy w Polsce

Źródło: M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*, Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Warszawa 1998, s. 67.

W polskim systemie prawnym finansowa pomoc dla bezrobotnych realizowana jest przede wszystkim przez organy zatrudnienia tj. przez Urząd Pracy, jako centralny urząd administracji państwowej oraz wojewódzkie i rejonowe urzędy pracy (od 1999 roku po reformie administracyjnej kraju także przez powiatowe urzędy pracy). Poza tymi instytucjami finansowanie pasywnej polityki rynku pracy odbywa się także ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, funduszy pomocy społecznej, funduszy pracodawców i budżetu państwa.

Pasywne formy walki z bezrobociem pełnią szczególną rolę³. Nie kreują one z założenia miejsc pracy, ani nie ułatwiają dostępu do nich. W związku z powyższym nie mogą one zmniejszać skali bezrobocia, ale jedynie łagodzić jego skutki. Są one ukierunkowane na osłonę socjalną osób bezrobotnych, ale mogą być także ukierunkowane na zmniejszenie podaży siły roboczej. Ten drugi cel osiągany jest poprzez pewne prawne regulacje dotyczące granic wieku produkcyjnego, obniżanie wieku emerytalnego oraz nabywanie prawa do świadczeń przedemerytalnych i wcześniejszych emerytur.

Głównym źródłem finansowania instrumentów polityki rynku pracy w Polsce jest Fundusz Pracy. Funkcjonuje on od 1 stycznia 1990 r. jako państwowy fundusz celowy nieposiadający osobowości prawnej. Od 1 kwietnia 2002 r. dysponentem Funduszu Pracy jest minister właściwy do spraw pracy. Gromadzone na nim środki pochodzą głównie z obowiązkowych składek pracodawców. Wysokość składki na Fundusz Pracy określa ustawa budżetowa. W Polsce od 1999 roku jest ona określona na poziomie 2,45% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie. Pozostałe środki będące w dyspozycji Funduszu Pracy pochodzą z dotacji budżetowej. Dla przykładu: dochody Funduszu pochodzące ze składek wynosiły w 2001 roku ok. 64,5%, z dotacji budżetowej – ok. 32%, zaś pozostałe dochody (odsetki z wkładów zgromadzonych w bankach, raty i dochody z udzielonych przez Fundusz pożyczek itp.) stanowiły ok. 3,5%.

Środki Funduszu Pracy przekazywane są przez dysponenta Funduszu Pracy samorządom województw i powiatów (powiatowym urządowi pracy), które bezpośrednio wypłacają uprawnionym osobom zasiłki i świadczenia oraz inicjują i finansują programy aktywnego przeciwdziałania bezrobociu. Środki te przeznaczone są na:

- finansowanie wypłacanych przez powiatowe urzędy pracy – zasiłków dla bezrobotnych, świadczeń i zasiłków przedemerytalnych;
- finansowanie tzw. aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu (szkoleń bezrobotnych, prac interwencyjnych, robót publicznych, programów specjalnych, pożyczek udzielanych na podjęcie działalności gospodarczej na

³ M. Góra, M. W. Socha, U. Sztanderska, *Zachowania bezrobotnych na rynku pracy. System rejestracji bezrobotnych i zasiłek dla bezrobotnych*, Zeszyty Centrum im. A. Smitha, nr 5, 1995.

własny rachunek oraz utworzenie dodatkowych miejsc pracy dla bezrobotnych itp.);

- refundowanie pracodawcom – zatrudniającym na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego młodocianych pracowników – kosztów wypłaconych im wynagrodzeń i opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne;
- pozostałe wydatki to przede wszystkim koszty: wypłat zasiłków oraz świadczeń dla bezrobotnych i innych uprawnionych osób, wysyłki zawiadomień i wezwań do bezrobotnych, obsługi kredytów zaciągniętych przez Fundusz Pracy, koszty dotyczące badań rynku pracy oraz finansowanie rozwoju i utrzymania systemu informatycznego urzędów pracy.

2.1. ZASIŁKI DLA BEZROBOTNYCH

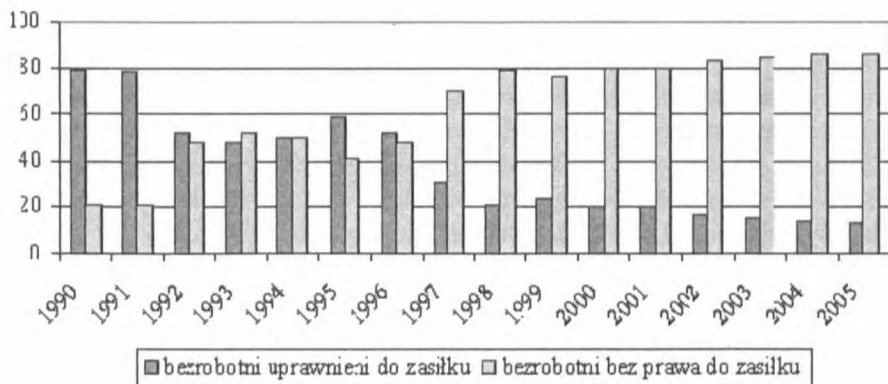
Zjawisko bezrobocia pojawiło się w Polsce jako skutek uboczny reform podjętych po 1989 roku. Pierwszym aktem prawnym definiującym to pojęcie i określającym postępowanie wobec osób dotkniętych bezrobociem była ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku. Ustawa ta była w następnych latach wielokrotnie nowelizowana.

Ocena zmian systemu zasiłków dla bezrobotnych, jakie dokonały się na przestrzeni lat dziewięćdziesiątych i pierwszej połowy lat dwutysięcznych nie może być jednoznaczna. Generalnie zmiany te prowadziły w kierunku zaostrzenia wymagań koniecznych do spełnienia w celu uzyskania zasiłku, oraz skrócenia okresu jego pobierania. Musimy jednak pamiętać, że pierwsze rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę na początku lat dziewięćdziesiątych były zbyt liberalne i spowodowały gwałtowny napływ osób rejestrujących się w urzędach pracy wyłącznie w celu uzyskania uprawnień do zasiłków. Jednocześnie ustalona minimalna wysokość zasiłku była stosunkowo wysoka i stanowiła znaczące źródło dochodu dla osób nigdy nie pracujących. Jednakże pomimo stopniowego zaostrzania przepisów dotyczących pobierania zasiłku, liczba bezrobotnych rosła. Spadek liczby bezrobotnych zaczął być odnotowywany dopiero w połowie lat dziewięćdziesiątych, lecz koniec badanej dekady przyniósł kolejny wzrost liczby bezrobotnych i to pomimo wprowadzenia bardzo restrykcyjnych rozwiązań dotyczących prawa do zasiłku i okresu jego pobierania.

Na rysunku 2 prezentujemy strukturę bezrobotnych z uwagi na prawo do pobierania zasiłku w latach 1991–2005.

Zaprezentowany wykres pozwala na wyciągnięcie kilku wniosków. Po pierwsze, udział bezrobotnych uprawnionych do pobierania zasiłku w badanym okresie wyraźnie zmalał. Po drugie, zauważamy, że lata, w których udział ten najbardziej malał zbiegają się z latami, w których przepisy dotyczące uprawnień

do pobierania zasiłku ulegały zaostrzeniu. W latach 1990–1991 prawie 80% zarejestrowanych bezrobotnych otrzymywało zasiłki. Pierwszy gwałtowny spadek tego udziału nastąpił w 1992 roku, kiedy to wspomniane wyżej przepisy uległy zaostrzeniu (jak już wspomnieliśmy wcześniej polegały one m.in. na ograniczeniu okresu pobierania zasiłku do 12 miesięcy). W następnych latach (1992–1996) udział ten wahał się między 50,1% a 58,9%, by następnie w 1997 roku ponownie gwałtownie spaść do poziomu 30,4%. Ten spadek był niewątpliwie związany z dalszym zaostrzeniem przepisów w zakresie prawa do otrzymywania zasiłku (jak wcześniej pisaliśmy – prawo do zasiłku utracili absolwenci oraz wprowadzono wymóg przepracowania co najmniej 365 dni w ciągu ostatnich 18 miesięcy, aby otrzymać zasiłek). Po roku 2000 pomimo stopniowej poprawy koniunktury gospodarczej i postępującemu od 2004 roku spadkowi bezrobocia utrzymywał się trend zmniejszania się udziału bezrobotnych z prawem do zasiłku w ogólnej liczbie bezrobotnych.



Rysunek 2. Struktura zarejestrowanych bezrobotnych z uwagi na prawo do pobierania zasiłku w latach 1990–2005
dane na koniec roku (w %)

Źródło: *Aktywność ekonomiczna ludności Polski*, GUS, Warszawa, wydania z lat 1992–2006, obliczenia własne.

Uważa się, że zwiększenie rygoryzmu przepisów od początku pojawienia się w Polsce bezrobocia mogłoby zmniejszyć tempo jego wzrostu i oraz maksymalny poziom⁴. Wyniki badań aktywności ekonomicznej ludności Polski wskazują, że amplituda wahań bezrobocia była mniejsza oraz stan bezrobocia

⁴ W. Padowicz, *Stan bezrobocia i rynku pracy w Polsce w latach 1990–1996. Próba oceny*, „Praca i zabezpieczenie Społeczne”, nr 12, 1996.

w maksymalnym punkcie niższy niż według rejestracji urzędów pracy, co potwierdza wcześniej przytoczoną tezę.

Skracając maksymalne okresy pobierania zasiłku oraz uniemożliwiając bezrobotnemu czerpanie jakiegokolwiek dochodu z pracy, ustawodawca liczył zapewne na lepsze motywowanie bezrobotnych do intensywnego poszukiwania pracy. Efekty tych zmian nie wydają się jednak zadowalające, jeśli chodzi o zmniejszanie skali bezrobocia, a pociągają za sobą szereg negatywnych konsekwencji takich jak⁵:

- pogorszenie sytuacji materialnej wielu rodzin znajdujących się i tak w sferze ubóstwa (szczególnie bezrobotnych długookresowo),
- dalsze rozszerzanie zjawiska pracy nielegalnej,
- oddziaływanie w kierunku trwałej dezaktywizacji zawodowej części bezrobotnych (szczególnie dotyczy bezrobotnych długookresowo).

Zasiłki dla bezrobotnych mają do wypełnienia dwie zasadnicze funkcje: dochodową, polegającą na zapobieżeniu radykalnemu obniżeniu poziomu życia poprzez zapewnienie minimum dochodów i motywacyjną, mobilizującą do poszukiwania pracy. Występuje pogląd, że ta druga funkcja pełni rolę nadrzędną, zaś funkcja dochodowa jest także istotna, lecz w stosunku do mobilizującej pełni rolę drugorzędną. Realizacja funkcji motywacyjnej zasiłków napotyka różne bariery. Rozszerza się przekonanie, że poziom zasiłków w wielu krajach jest zbyt wysoki, co zachęca bezrobotnych do przedłużania ich pobierania do granic dopuszczalnych przez regulacje prawne oraz skutecznie zniechęca do poszukiwania i podejmowania pracy. Prowadzone w USA badania wskazały, że wzrost współczynnika kompensacji (relacja między zasiłkiem a wynagrodzeniem) o 10% spowoduje przedłużenie czasu przebywania na zasiłku o półtora tygodnia⁶.

2.2. WCZEŚNIEJSZE EMERYTURY, ŚWIADCZENIA I ZASIŁKI PRZEDEMERYTALNE

Programy wcześniejszych emerytur mają na celu przede wszystkim ograniczenie podaży pracy i dzięki temu również bezrobocia. Programy te były wykorzystywane już w latach osiemdziesiątych. Wprowadziła je do praktyki ustawa emerytalna z 1982 roku, w wyniku której uległ faktycznemu obniżeniu wiek emerytalny (ustawowo wynosi on 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn). Już w 1984 roku wcześniejsze emerytury stanowiły prawie 75% wszystkich

⁵ H. Zarychta, *Pasywna polityka rynku pracy w Polsce w latach 1990–1996*, [w:] E. Kryńska, E. Kwiatkowski, H. Zarychta, *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Raport IPiSS zeszyt nr 12, Warszawa 1998, s. 140.

⁶ B. D. Meyer, *Unemployment Insurance and Unemployment Spells*, "Econometrica", No. 4, 1990.

przyznanych emerytur po raz pierwszy⁷. Programy wcześniejszych emerytur odegrały istotną rolę w początkowych latach transformacji.

Szybki wzrost liczby osób korzystających z wcześniejszych emerytur w latach 1990–1992 został zahamowany w kolejnych latach transformacji. Stało się tak na skutek wystąpienia dwóch czynników: spadku liczby osób zwalnianych z pracy w trybie zwolnień grupowych, które miały szczególne uprawnienia do korzystania z wcześniejszych emerytur oraz spadku liczby bezrobotnych.

System wcześniejszych emerytur w kształcie ustalonym w 1990 roku przetrwał do końca 1997 roku. W efekcie ustawy z dnia 6 grudnia 1996 roku, a następnie rozporządzenia Rady Ministrów z marca 1997 roku zamiast wcześniejszych emerytur pracownicy (bądź bezrobotni długookresowo) o długim stażu pracy mogą korzystać z zasiłku przedemerytalnego bądź świadczenia przedemerytalnego.

Świadczenia przedemerytalne są specjalnymi zasiłkami skierowanymi do osób, którym brakuje pewnego okresu do osiągnięcia wieku emerytalnego, a które mają niewielkie szanse na uzyskanie pracy.

W Polsce po raz pierwszy świadczenia takie zostały wprowadzone na mocy ustawy z dnia 16 października 1991 roku. Skierowane one zostały do osób długotrwale bezrobotnych i w starszym wieku. Ustawa ta przedłużyła tym osobom okres pobierania zasiłku do czasu nabycia prawa do emerytury. Dotyczyła ona przede wszystkim tych bezrobotnych, którym brakowało nie więcej niż dwa lata do osiągnięcia uprawnień emerytalnych. Możliwość przedłużenia okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych przewidziano także dla tych osób, które ukończyły 55 lat (kobiety) i 60 lat (mężczyźni) i mających przynajmniej minimalny okres uprawniający do emerytury, jeżeli nie było dla nich propozycji odpowiedniej pracy. Jednakże uprawnienie to zostało ograniczone jedynie do tych osób, które zostały objęte zwolnieniami w trybie przepisów o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy, a więc zwolnień grupowych oraz takich zwolnień w indywidualnych przypadkach, których wyłączną przyczyną były względy ekonomiczne dotyczące zakładu pracy.

Najszybszy wzrost liczby osób korzystających z tych świadczeń następował w rejonach zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym. Wydaje się jednak, że nie dla wszystkich korzystanie z tych świadczeń wynikało z braku innych możliwości⁸, zapewne dla części było ono dogodnym rozwiązaniem a dla

⁷ W. Muszalski, *Świadczenia przedemerytalne*, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne", nr 5–6, 1992.

⁸ H. Zarychta, *Pasywna polityka rynku pracy w Polsce w latach 1990–1996*, [w:] E. Kryńska, E. Kwiatkowski, H. Zarychta, *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Raport IPiSS zeszyt nr 12, Warszawa 1998.

części wiązało się z kontynuacją pracy w szarej strefie, jednakże nie sposób ocenić skali tych zjawisk.

Świadczenia te wypłacane są w wysokości 80% kwoty emerytury, jaka przysługiwałaby danej osobie, gdyby posiadała odpowiedni wiek. Nie mogą być one jednak niższe od 120% kwoty zasiłku podstawowego dla bezrobotnych. Wypłacane są one aż do czasu nabycia uprawnień emerytalnych.

Wprowadzone w styczniu 1998 roku zmiany w zakresie wcześniejszych emerytur spowodowały szybki wzrost liczby osób korzystających z zasiłków i świadczeń przedemerytalnych.

W końcu 1999 roku wskaźnik relacji między liczbą osób korzystających z tych programów a liczbą bezrobotnych wynosił blisko 26%. Możemy więc powiedzieć, że liczba bezrobotnych byłaby o 26% wyższa, gdyby nie było zasiłków i świadczeń przedemerytalnych.

Osoby uprawnione do zasiłku i świadczenia przedemerytalnego nie są rejestrowane w ewidencji urzędów pracy jako osoby bezrobotne. Wprowadzenie tych świadczeń było zatem jednym z narzędzi zmniejszania podaży pracy, tym skuteczniejszym z punktu widzenia niniejszej pracy, że w znacznym stopniu dotyczyło bezrobotnych długookresowo o nikłych szansach uzyskania pracy. Od 1 stycznia 2002 roku nie przyznaje się nowych zasiłków przedemerytalnych a od 1 sierpnia 2004 roku znacznie ograniczono możliwości uzyskiwania świadczeń przedemerytalnych i przekazano obsługę świadczeń i zasiłków przedemerytalnych z Funduszu Pracy do ZUS.

2.3. ŚWIADCZENIA Z POMOCY SPOŁECZNEJ

Pomoc społeczna jest instytucją, która w zasadzie powinna zajmować się pomocą materialną dla tych osób, które znalazły się w szczególnej sytuacji życiowej. Jej działania powinny być zindywidualizowane skierowane do konkretnej osoby i jej konkretnej sytuacji.

Od początku lat dziewięćdziesiątych wydatki na pomoc społeczną rosły znacznie szybciej niż pozostałe wydatki budżetu państwa. W latach 1990–1996 udział tych wydatków w budżecie państwa niemal się podwoił. W roku 1990 stanowiły one 5% ogółu wydatków budżetu a w 1996 już 9,9%. Tendencja ta uległa dopiero odwróceniu w końcu badanego okresu tj. w latach 2004–2006, kiedy to bezrobocie zaczęło powoli spadać. Zauważmy, że zmiany te były w zasadzie zbieżne z tendencjami, jakimi ulegało w badanym okresie bezrobocie. Zbieżność tendencji zmian poziomu bezrobocia i wydatków budżetu państwa na opiekę społeczną świadczy o tym, iż pomoc społeczna stała się ważnym elementem osłony socjalnej bezrobotnych, szczególnie tych pozbawionych prawa do zasiłku.

W Polsce z podstawowych form pomocy społecznej korzysta przeciętnie od 18 do 21% ludności. Trzeba jednak pamiętać, że poza władzami publicznymi

pomoc ta jest świadczona również przez organizacje pozarządowe. Dokładne rozmiary tej pomocy nie są znane, gdyż nie prowadzi się odpowiedniej statystyki. Jedynie orientacyjnie można określić, że ponad połowa ludności korzysta z różnych form pomocy udzielanej w sposób bezpośredni lub pośredni⁹.

Z badań budżetów gospodarstw domowych wynika, że wśród najważniejszych czynników prowadzących do ubóstwa należy wymienić: bezrobocie oraz niskie wykształcenie, zwłaszcza w odniesieniu do osób mieszkających w małych miasteczkach i na wsi. Obecność osoby bezrobotnej w rodzinie zwiększa trzykrotnie prawdopodobieństwo popadnięcia w skrajne ubóstwo.

3. AKTYWNA POLITYKA RYNKU PRACY

Aktywna polityka rynku pracy polega na łożeniu środków na szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, pożyczki dla tworzenia nowych miejsc pracy oraz subsydiowanie zatrudnienia. Zwolennicy prowadzenia tego rodzaju polityki przyjmują, że bezrobocie jest nieuniknionym efektem procesów gospodarczych (np. transformacji, bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego i in.) nie podlegającym kontroli ze strony polityki gospodarczej. W tych warunkach jedynie aktywne programy rynku pracy mogą złagodzić skutki działania czynników ekonomicznych generujących bezrobocie.

Aktywna polityka państwa na rynku pracy pełni kilka głównych funkcji¹⁰:

- aktywizacji zawodowej bezrobotnych,
- zmniejszania niedopasowań strukturalnych na rynku pracy,
- podnoszenia produktywności siły roboczej,
- oddziaływania na wielkość zatrudnienia i bezrobocia,
- weryfikacji gotowości do pracy bezrobotnych.

Dzięki uczestnictwu w aktywnych programach rynku pracy następuje zahamowanie utraty kwalifikacji i umiejętności zawodowych przez bezrobotnych oraz podtrzymywanie ich aktywności zawodowej. Pozwala to na zwiększenie szans bezrobotnych na rynku pracy dzięki zahamowaniu procesu deprecjacji kapitału ludzkiego. Zostaje utrzymany poziom efektywnej podaży

⁹ J. E. Głowacka, *Charakterystyka polskiego systemu pomocy społecznej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, nr 6, 1998.

¹⁰ Zob. L. Calmfors, P. Skedinger, *Does Active Labour-Market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden*, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 11, no. 1, 1995.

siły roboczej, co wzmacnia konkurencję o miejsca pracy i hamuje presję na wzrost płac¹¹.

Dzięki uczestnictwu w aktywnych programach rynku pracy następuje zmniejszenie niedopasowań strukturalnych między strukturami popytu na pracę i podażą pracy. Podstawowe znaczenie mają tutaj programy szkoleń zawodowych bezrobotnych i podnoszenia ich kwalifikacji lecz także inne programy rynku pracy, jeśli się je właściwie adresuje, mogą pełnić podobną rolę.

Aktywna polityka rynku pracy sprzyja podnoszeniu przeciętnej produktywności siły roboczej. Sprzyjają temu szczególnie programy szkoleń zawodowych i podnoszenia kwalifikacji, lecz także inne programy rynku pracy mogą pełnić w tym zakresie pewną pozytywną rolę (zwłaszcza roboty publiczne i prace interwencyjne), gdyż uczestnictwo w nich osłabia proces utraty kwalifikacji.

Wśród ekonomistów istnieją spory co do wpływu aktywnych programów rynku pracy na wielkość zatrudnienia i bezrobocia. Kontrowersje te dotyczą odpowiedzi na pytanie, czy rozwój aktywnych programów prowadzi do wzrostu liczby regularnych (stałych) miejsc pracy. Obok ekonomistów, którzy udzieliliby pozytywnej odpowiedzi na wyżej sformułowane pytanie są tacy, którzy uważają, że polityka taka prowadzi jedynie do redystrybucji istniejącej liczby miejsc pracy pomiędzy różne grupy siły roboczej¹². Zwolennicy poglądu, iż programy te prowadzą do wzrostu liczby miejsc pracy w gospodarce odwołują się do popytowych efektów wynikających z ich rozwoju, poprawy efektywności poszukiwań pracy przez bezrobotnych oraz osłabienia presji na wzrost płac. Przeciwnicy uważają, że na skutek prowadzenia aktywnych programów następuje wzrost presji płacowej. Sposób rozumowania jest w tym wypadku następujący: jeśli ludzie szkoleni, lub podlegający planom zatrudnienia mają płace na zbliżonym poziomie co inni pracownicy i jeśli pracownicy wiedzą, że w przypadku utraty pracy zostaną objęci takimi programami, wówczas związki zawodowe mogą przyjmować twarde stanowisko w negocjacjach płacowych, gdyż bezrobocie nie jest dla nich realną groźbą.

Oferty uczestnictwa w aktywnych programach rynku pracy mogą być substytutem ofert pracy w zakresie sprawdzenia gotowości bezrobotnych do podjęcia pracy¹³. Szczególnie wtedy, gdy ofert pracy jest zbyt mało, by mogły dobrze pełnić tę funkcję (w okresie recesji).

¹¹ Zob. R. Jackman, *An Economy of Unemployment?* [w:] E. Mc Laughlin (red.), *Understanding Unemployment. New Perspectives on Active Labour Market Policies*, London, New York 1992.

¹² L. Bellman, R. Jackman, *The Impact of Labour Market Policy on Wages, Employment and Labour Market Mismatch*, Mimeo 1996.

¹³ L. Calmfors, *What Can We Expect from Active Labour-Market Policy?*, Konjunkturpolitik, no 43, 1995

Aktywne programy rynku pracy pojawiły się w szerszej skali w krajach Europy w latach sześćdziesiątych, gdy stopa bezrobocia nie przekraczała średnio 2-3%. Wówczas jej głównym celem było zmniejszenie bezrobocia frykcyjnego. Zebrane doświadczenia krajów Unii Europejskiej prowadzą do wniosku, że polityka ta, choć niezbędna dla pewnych grup siły roboczej (np. niepełnosprawnych, bezrobotnych długookresowo), przynosi ograniczone efekty. Ocenia się, że realny spadek bezrobocia jest w około 80-90% rezultatem poprawy koniunktury gospodarczej, a tylko w niewielkim stopniu jest wynikiem aktywnych programów rynku pracy¹⁴.

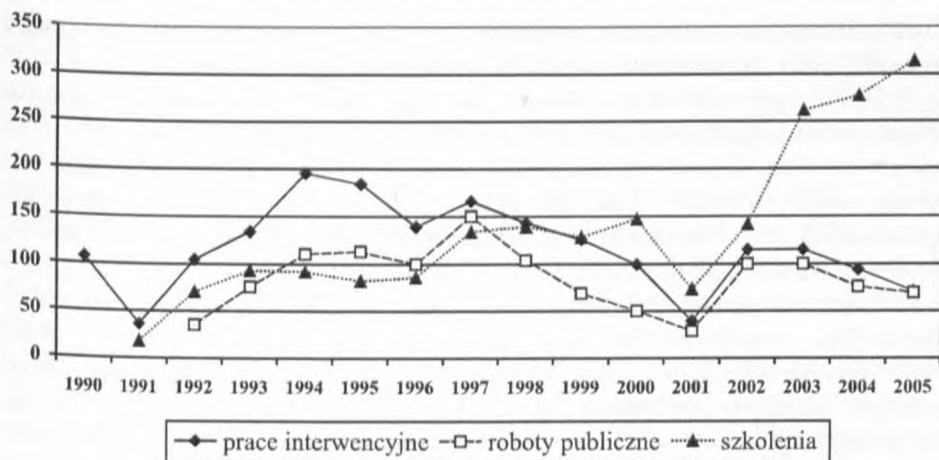
Źródłem finansowania aktywnych programów rynku pracy jest Fundusz Pracy. W tablicy 1 prezentujemy dynamikę wydatków na aktywne programy rynku pracy oraz liczbę uczestników tych programów w Polsce w latach dziewięćdziesiątych.

Dynamika wydatków na aktywne programy rynku pracy była w tym okresie zróżnicowana. Po początkowo wysokim poziomie tych wydatków (w 1990 r. wynosiły one 118,7 mln zł) nastąpił ich spadek w latach 1991–1992. Ponownie zaczęły one rosnąć w roku 1993 lecz dopiero w roku następnym przekroczyły w ujęciu realnym poziom z roku 1990. Lata 1995 i 1996 to ponowny spadek tych wydatków w ujęciu realnym. W roku 1997 nastąpił ich wzrost lecz następne lata znów charakteryzowały się spadkiem wydatków na aktywne programy. O ile w 1997 roku na 1 bezrobotnego przypadało rocznie 707 zł wydawanych na aktywne programy rynku pracy, to w 2004 było to już jedynie 123 zł.

Na rysunku 3 przedstawiamy liczbę uczestników aktywnych programów rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych i pierwszej połowie lat dwutysięcznych.

Lata 1991–1994 to okres szybkiego wzrostu liczby uczestników aktywnych programów rynku pracy w kolejnych latach (za wyjątkiem roku 1997) liczba ta stopniowo malała. Tendencje te w zasadzie są zgodne ze zmianami, jakim w badanym okresie podlegał zasób bezrobocia. Jedynie w ostatnim roku obserwacji (1999) pomimo rosnącego już wtedy zasobu bezrobocia liczba uczestników aktywnych programów rynku pracy utrzymała tendencję malejącą. Największe załamanie liczby uczestników aktywnych programów rynku pracy nastąpiło w roku 2001. W następnych latach ich liczba rosła, a szczególnie liczba uczestników szkoleń.

¹⁴ M. Kabaj, *Efektywność programów przeciwdziałania bezrobociu i skuteczność polityki rynku pracy. Kryzys polityki rynku pracy?*, [w:] E. Kryńska (red.) *Rynek pracy w wybranych krajach. Metody przeciwdziałania bezrobociu*, IPiSS, Warszawa 1999.



Rysunek 3. Uczestnicy aktywnych programów rynku pracy w Polsce w latach 1990–2005 w tys. osób

Źródło: *Rynek pracy*, wydania z lat 1990–1999.

Znaczenie poszczególnych aktywnych programów rynku pracy ulegało zmianie wraz z kolejnymi latami okresu transformacji. Do roku 1998 najistotniejszą rolę wśród instrumentów rynku pracy pełniły prace interwencyjne. Po roku 1997 malała liczba uczestników prac interwencyjnych, a także uczestników robót publicznych. Z biegiem lat stopniowo rosła rola szkoleń, które w końcu badanego okresu stały się głównym instrumentem aktywnej polityki państwa.

3.1. SZKOLENIA

Szkolenie bezrobotnych ma na celu przede wszystkim ułatwienie tym osobom powrotu na rynek pracy. Ich organizacja jest jednym z podstawowych zadań służb zatrudnienia. Wzorem i podstawą do ich przeprowadzania jest Konwencja nr 88 Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz Zalecenie nr 88 z 1948r. dotyczące służb zatrudnienia. Zgodnie z tą konwencją, jednym z trzech głównych zadań służby zatrudnienia jest stałe podnoszenie poziomu kwalifikacji oraz wypracowanie właściwego stosunku do pracy. Służą temu szkolenia oraz prowadzenie zajęć z zakresu samodzielnego poszukiwania pracy, nabywania umiejętności rozmowy z pracodawcą, odpowiedzialności za podejmowane decyzje itp.

Zgodnie z konwencją MOP, poza szkoleniem, służby zatrudnienia zobowiązane są do formułowania i wdrażania specjalnych programów

zatrudnienia w odniesieniu do szczególnych kategorii osób poszukujących pracy (np. młodzieży, niepełnosprawnych, bezrobotnych długookresowo).

Szkolenie powinno trwać w zasadzie nie dłużej niż 6 miesięcy, a tylko w uzasadnionych przypadkach, wynikających z programu szkolenia, może być przedłużone do 12 miesięcy. Uczestnicy szkoleń otrzymują zasiłek szkoleniowy równy 115% zasiłku dla bezrobotnych (pod warunkiem, że posiadają uprawnienia do otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych). Jeśli bezrobotny z własnej winy nie ukończy szkolenia zobowiązany jest do zwrotu jego kosztów.

Szkolenia bezrobotnych prowadzone są przez wyspecjalizowane instytucje edukacyjne, w oparciu o umowy zawarte z urzędami pracy i finansowane z ich budżetów. Urzędy pracy mogą również zapobiegać zwalnianiu pracowników poprzez szkolenia odbywane w zakładzie pracy. Na wniosek zakładu, zatrudniającego co najmniej 50 pracowników, urząd pracy może zrefundować z Funduszu Pracy do 50% kosztów szkolenia przy czym, w przeliczeniu na osobę, kwota ta nie może przekraczać wysokości przeciętnego wynagrodzenia. Obowiązkiem pracodawcy jest zatrudnianie uczestników tych szkoleń przez co najmniej 12 miesięcy. W przypadku niedotrzymania tego warunku pracodawca jest zobowiązany do zwrotu kosztów szkolenia finansowanego ze środków Funduszu Pracy.

Ważnym bodźcem dla organizacji szkoleń jest ulga w podatku dochodowym dla zakładów osób fizycznych, wprowadzona w 1992r. Skorzystać z niej mogą zakłady funkcjonujące w rejonach uznanych za szczególnie zagrożone bezrobociem strukturalnym. Ulga ta wynosi sześciokrotność (a przy szkoleniu trwającym ponad dwa lata nawet dziewięciokrotność) najniższego miesięcznego wynagrodzenia¹⁵.

Ocenia się, że w krajach Unii Europejskiej średnio 10% bezrobotnych ma szanse przeszkolenia w każdym roku. Na tym tle, w Polsce jedynie w latach 1997 i 1998 liczba uczestniczących w szkoleniach zbliżyła się do poziomu unijnego.

Ocena faktycznego wpływu szkolenia na zmniejszenie bezrobocia nasuwa wiele trudności. Generalnie brak jest informacji o efektywności szkolenia, mierzonej relacją między liczbą przeszkolonych a liczbą osób, które po przeszkoleniu uzyskały zatrudnienie. Dla krajów OECD istnieją jedynie informacje cząstkowe pochodzące z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, pozwalające na ocenę tzw. efektywności nominalnej (liczba bezrobotnych, która uzyskała pracę po odbyciu szkolenia do liczby bezrobotnych, biorących udział w szkoleniu). Na podstawie analizy tych danych

¹⁵ G. Koptas, *Efektywność szkolenia bezrobotnych z perspektywy urzędów pracy i instytucji szkolących*, [w:] M. Bednarski (red.) *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce. Narzędzia i instytucje*, IPiSS, Warszawa 1996.

ocenia się, że efektywność ta jest stosunkowo wysoka i sięga 70-80%¹⁶. W Polsce efektywność szkoleń była w badanym okresie niższa niż średnio w krajach OECD i mieściła się w przedziale 48%–67%. Zauważalna jest również korelacja między wzrostem liczebności uczestników szkoleń a spadkiem ich efektywności.

Innym sposobem badania efektywności szkoleń jest porównywanie dwóch podobnych grup bezrobotnych: jedna uczestniczy w szkoleniu, druga poszukuje pracy bez przeszkolenia. Szkolenie powinno zwiększyć szansę znalezienia pracy przez pierwszą z tych grup. Wyniki porównań często jednak sugerują niską efektywność szkoleń, np. w Szwecji stwierdzono, że realna efektywność szkolenia może być w szczególnych przypadkach wielkością ujemną¹⁷. Dzieje się tak z dwóch powodów: (1) bezrobotni, którzy nie uczestniczą w szkoleniu, wykorzystują czas na poszukiwanie pracy i często ją znajdują, (2) szkolenie zwiększa aspiracje i wymagania odnośnie przyszłego stanowiska pracy i warunków płacowych (zob. teoria poszukiwań na rynku pracy), co może utrudniać znalezienie pracy.

3.2. PRACE INTERWENCYJNE

Prace interwencyjne są jednym z ważniejszych instrumentów aktywnej walki z bezrobociem. W Polsce istnieją już od 1990r. a więc niemal od początku pojawienia się problemu bezrobocia. Zgodnie z definicją OECD zaliczane są one do prac subwencjonowanych. Polegają bowiem na częściowym subsydiowaniu zatrudnienia przez urzędy pracy tym pracodawcom, którzy tworzą dodatkowe miejsca pracy dla bezrobotnych.

W celu zapewnienia zatrudnienia bezrobotnym urzędy pracy inicjują oraz częściowo finansują prace interwencyjne. Okres subsydiowania zatrudnienia wynosi od 6 do 12 miesięcy. Pracodawca, który zatrudnił bezrobotnego na okres 6 miesięcy, otrzymuje co miesiąc subsyduum równe wysokości zasiłku dla bezrobotnych i składki na ubezpieczenie społeczne. Przy zwiększeniu okresu zatrudnienia bezrobotnego do 12 miesięcy pracodawca otrzymuje co drugi miesiąc refundację kosztów pracy, która równa jest najniższemu wynagrodzeniu i składce ubezpieczeniowej. Pracodawca może także otrzymać z urzędu pracy jednorazową premię w wysokości do 150% przeciętnego wynagrodzenia, jeżeli po zakończeniu prac interwencyjnych zatrudnił skierowanego bezrobotnego przez kolejne 6 miesięcy, zawierając z nim umowę na czas nieokreślony. Prace interwencyjne mogą być organizowane tylko w przedsiębiorstwach, które nie są

¹⁶ M. Kabaj, *Efektywność programów przeciwdziałania bezrobociu i skuteczność polityki rynku pracy. Kryzys polityki rynku pracy?*, [w:] E. Kryńska (red.) *Rynek pracy w wybranych krajach. Metody przeciwdziałania bezrobociu*, IPiSS, Warszawa 1999.

¹⁷ M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*, Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Warszawa 1998.

w stanie likwidacji bądź upadłości, a także nie dokonały w ostatnich 6 miesiącach zwolnień pracowników, przekraczających 10% stanu zatrudnienia.

W Polsce, aż do roku 1997, prace interwencyjne były najpowszechniej stosowanym instrumentem aktywnej polityki rynku pracy. Największą liczbę uczestników prac interwencyjnych odnotowano w roku 1994. Średnio biorąc, w roku 1994, w każdym rejonie w pracach interwencyjnych uczestniczyła niemal połowa uczestników wszystkich programów aktywnych¹⁸.

3.3. ROBOTY PUBLICZNE

Historia robót publicznych w Polsce sięga okresu dwudziestolecia międzywojennego. W 1931 roku Międzynarodowe Biuro Pracy przygotowało program robót publicznych dla krajów europejskich, z wykorzystaniem kredytu uzyskanego za pośrednictwem Ligi Narodów. Projektowano roboty w zakresie budowy dróg publicznych, kolei żelaznych i sieci elektryfikacyjnych. Polska podjęła tę propozycję, a organizacją robót zajęło się Centralne Ministerstwo Robót Publicznych¹⁹.

W latach dziewięćdziesiątych, roboty publiczne jako jeden z aktywnych środków przeciwdziałania bezrobociu uruchomiono w drugiej połowie 1992 roku. Były one ostatnim z uruchomionych instrumentów tej polityki.

Organizatorami robót publicznych są urzędy pracy oraz władze właściwego szczebla. Jak zaleca rozporządzenie MPiPS, roboty publiczne powinny być organizowane w szczególności w ramach realizowanych na szczeblu lokalnym, regionalnym lub ogólnokrajowym inwestycji infrastrukturalnych dotyczących m.in. ochrony środowiska, gospodarki wodnej, gospodarki leśnej, łączności, drogownictwa, budownictwa komunalnego oraz usług społecznych (rozporządzenie MPiPS z dn. 17 grudnia 1991r.). Organizator robót publicznych zgłasza wniosek o skierowanie bezrobotnych do ich wykonywania do właściwego urzędu pracy i po jego rozpatrzeniu może on otrzymać z Funduszu Pracy za każdego skierowanego i zatrudnionego przy robotach określone kwoty, rekompensujące koszty takiego zatrudnienia. Przy zatrudnieniu bezrobotnych przez 6 miesięcy organizator robót otrzymuje co miesiąc zwrot kosztów pracy w wysokości 75% przeciętnego wynagrodzenia wraz ze składką ubezpieczeniową. Jeśli organizator robót zatrudni bezrobotnych na okres 12 miesięcy, to otrzymuje co drugi miesiąc zwrot kosztów w uzgodnionej wysokości, nie wyższej od przeciętnego wynagrodzenia i składki

¹⁸ U. Sztanderska U., *Efektywność rejonowych urzędów pracy w realizowaniu aktywnej polityki rynku pracy. Wyniki badania ankietowego*, [w:] M. Bednarski (red.) *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce. Narzędzia i instytucje*, IPiSS, Warszawa 1996.

¹⁹ J. Kowalski, *Efektywność prac interwencyjnych i robót publicznych*, [w:] M. Bednarski (red.) *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce. Narzędzia i instytucje*, IPiSS, Warszawa 1996.

ubezpieczeniowej. W rejonach zagrożonych bezrobociem strukturalnym organizator robót publicznych może ponadto otrzymać zwrot części kosztów rzeczowych (do 50%), lecz w kwocie nie przekraczającej 25% przyznanych subsydiów płacowych.

Przy doborze bezrobotnych do robót publicznych urzędy pracy powinny kierować się tymi samymi zasadami, co przy doborze do prac interwencyjnych. o robót publicznych kieruje się takich bezrobotnych, dla których urząd pracy nie ma propozycji odpowiedniej pracy lub propozycji skierowania na szkolenie. Kierując bezrobotnego do robót publicznych urząd pracy zobowiązany jest wziąć pod uwagę jego wiek, stan zdrowia oraz rodzaje uprzednio wykonywanej pracy. Odmowa podjęcia pracy pociąga za sobą utratę prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Podjęcie pracy w ramach robót publicznych nadaje bezrobotnemu status pracownika ze wszystkimi prawami i obowiązkami wynikającymi ze stosunku pracy. W przytaczanym już rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 21 marca 1995r. stwierdza się, że do prac subwencjonowanych (czyli prac interwencyjnych i robót publicznych) należy kierować m.in. te osoby, które pozostają bez pracy przez okres dłuższy niż 12 miesięcy.

Podstawową funkcją robót publicznych jest budowanie mostów między bezrobociem a pracą²⁰. Jest to szczególnie ważne dla bezrobotnych długookresowo. Przeciwnicy tej formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych twierdzą, że jest to także budowanie mostów do uprawnień zasiłkowych, gdyż zwykle, po przepracowaniu pewnego czasu na stanowiskach sfinansowanych przez urzędy pracy bezrobotny, który wcześniej takie prawo utracił może je odzyskać (w Polsce do końca 1996 roku wystarczało 6 miesięcy, a od 1997r. – 365 dni w ciągu 18 miesięcy).

Ten instrument aktywnej polityki rynku pracy był kierowany do stosunkowo wąskiej liczby bezrobotnych. W większości lat badanego okresu mniej niż 5 na 100 bezrobotnych miało szansę na uczestnictwo w robotach publicznych. Biorąc pod uwagę fakt, że jest to instrument szczególnie ukierunkowany na bezrobotnych o niskich kwalifikacjach i pozostających bez pracy przez ponad 12 miesięcy, a udział takich bezrobotnych w zasobie przewyższał w badanym okresie 40%, wydaje się, że omawiane prawdopodobieństwo było zbyt niskie.

²⁰ M. Kabaj, *Efektywność programów przeciwdziałania bezrobociu i skuteczność polityki rynku pracy. Kryzys polityki rynku pracy?*, [w:] E. Kryńska (red.) *Rynek pracy w wybranych krajach. Metody przeciwdziałania bezrobociu*, IPiSS, Warszawa 1999.

4. WNIOSKI

Przeprowadzona w artykule analiza pozwala na wyciągnięcie kilku wniosków w stosunku do realizowanej w Polsce polityki rynku pracy:

- Celem pasywnej polityki państwa na rynku pracy jest łagodzenie społecznych i ekonomicznych skutków bezrobocia.
- W polskim systemie prawnym pasywne programy rynku pracy finansowane są głównie ze środków Funduszu Pracy a także ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, funduszy pomocy społecznej, funduszy pracodawców i budżetu państwa.
- Do pasywnych programów rynku pracy w Polsce zaliczamy: zasiłki dla bezrobotnych, wcześniejsze emerytury zastąpione od 1998 roku przez świadczenia i zasiłki przedemerytalne oraz świadczenia z pomocy społecznej.
- System zasiłków dla bezrobotnych ulegał w badanym okresie licznym modyfikacjom, ostatecznie czas otrzymywania zasiłku został określony na 6, 12 lub 18 miesięcy w zależności od lokalnego poziomu zagrożenia bezrobociem zaś jego wysokość została uzależniona od stażu pracy.
- Badania empiryczne wskazują, iż fakt pobierania zasiłku w istotny sposób determinował czas pozostawania w zasobie bezrobocia. Bezrobotni pobierający zasiłek wykazywali się mniejszą aktywnością poszukiwań pracy w efekcie czego ich czas przebywania w zasobie bezrobocia był dłuższy od przeciętnego czasu, jaki w tym zasobie przebywali bezrobotni nie pobierający zasiłku. Możemy zatem powiedzieć że system zasiłków dla bezrobotnych sprzyjał utrwalaniu się wysokiego poziomu bezrobocia.
- System wcześniejszych emerytur, zasiłków i świadczeń przedemerytalnych miał swój wkład w obniżanie tempa wzrostu bezrobocia, szczególnie w okresie jego szybkiego wzrostu na początku i na końcu lat dziewięćdziesiątych.
- Badania pokazały, że zadania związane z ograniczaniem skutków społecznych bezrobocia przekraczają możliwości finansowe, kadrowe i organizacyjne ośrodków pomocy społecznej. W konsekwencji pogłębia się proces degradacji ekonomicznej bezrobotnych oraz rosną psychospołeczne koszty długotrwałego braku pracy.
- Do instrumentów aktywnej polityki państwa na rynku pracy należą: szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, pożyczki dla tworzenia nowych miejsc pracy oraz subsydiowanie zatrudnienia.
- Znaczenie poszczególnych aktywnych programów rynku pracy ulegało zmianie wraz z kolejnymi latami okresu transformacji. Do roku 1991

podstawowa rolę, pod względem liczby uczestników, odgrywały pożyczki. W dalszych latach znaczenie tego instrumentu stale malało, rosło zaś znaczenie innych instrumentów, a przede wszystkim robót publicznych. Po roku 1997 malała liczba uczestników prac interwencyjnych oraz liczba uczestników robót publicznych. Z biegiem lat stale rosła liczba uczestników szkoleń, które w końcu badanego okresu stały się głównym instrumentem aktywnej polityki państwa.

- Pomimo stale rosnącej liczby uczestników, w okresie 1992–1999 średnio mniej niż 5 na 100 bezrobotnych miało szansę na udział w szkoleniach (najwięcej w roku 1998 ponad 7,5 bezrobotnych na 100), podczas gdy w krajach OECD ocenia się, że ów wskaźnik wynosi średnio ok. 10%.
- W Polsce, aż do roku 1997, prace interwencyjne były najpowszechniej stosowanym instrumentem aktywnej polityki rynku pracy. Ich udział w wydatkach na aktywne programy rynku pracy ogółem był w Polsce znacznie wyższy niż średnio w krajach OECD. Największą liczbę uczestników prac interwencyjnych odnotowano w roku 1994. W tym roku, średnio biorąc, w każdym rejonie w pracach interwencyjnych uczestniczyła niemal połowa uczestników wszystkich programów aktywnych.
- Podstawową funkcją robót publicznych jest budowanie mostów między bezrobociem a pracą. Jest to szczególnie ważne dla bezrobotnych długookresowo. Na tle innych krajów OECD udział wydatków na roboty publiczne w wydatkach na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu ogółem był w Polsce na dość wysokim poziomie. Wśród krajów OECD wyższy udział miały jedynie: Belgia, Niemcy oraz Finlandia. Jednakże w większości lat badanego okresu mniej niż 5 na 100 bezrobotnych miało szansę na uczestnictwo w robotach publicznych, co wydaje się niezbyt wysokim wskaźnikiem.

Jacek Stasiak

LABOUR MARKET POLICY TOWARDS UNEMPLOYMENT IN POLAND

(Summary)

In article is presented labour market policy in Poland during transition period. The range of unemployment in Poland was increased during the last fifteen years and labour market policy was very important factor which effect to appeasement of consequences of this growth. We may distinguish passive labour market policy and active labour market policy. The target of passive policy is to ease social and economical causes of unemployment and the target of active policy is to help unemployed persons to get a new job. The institution which finances spendings for labour market policy in Poland is Labour Found. In comparison with OECD Countries in Poland spendings for active policy are low and a lower part of unemployment stock have chance for

participation in active labour policy programmes. The efficiency of active labour market policy in Poland is lower than in other countries of OECD.