

*Walentyna Kwiatkowska**

AKTYWNA POLITYKA PAŃSTWA NA RYNKU PRACY W POLSCE W LATACH 2000–2003

1. WSTĘP

Wysokie bezrobocie w Polsce jest niewątpliwie jednym z najtrudniejszych problemów społeczno-gospodarczych. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy wynosiła na koniec 2003 r. 3 175,7 mln osób, według BAEL 3 273 mln osób, stopa bezrobocia kształtowała się zaś odpowiednio na poziomie 18 i 19,3% ludności aktywnej zawodowo¹. Bezrobocie w Polsce ma głównie charakter strukturalny, wyrażający się w niedopasowaniach struktury podaży pracy do struktury popytu na pracę w aspekcie kwalifikacyjnym, zawodowym i przestrzennym. Podstawowym czynnikiem determinującym to bezrobocie jest konieczność przekształceń strukturalnych w polskiej gospodarce dla poprawy jej innowacyjności, konkurencyjności i efektywności, wywołana procesami jej transformacji i integracji ze Wspólnotą Europejską.

W warunkach wysokiego bezrobocia strukturalnego ważną rolę ma do odegrania aktywna polityka państwa na rynku pracy. Skutecznie stosowane instrumenty tej polityki mogą ograniczyć zjawisko bezrobocia. Dlatego głównym celem opracowania jest ocena roli aktywnej polityki państwa na rynku pracy w Polsce w latach 2000–2003, uwzględniająca charakterystykę podstawowych jej instrumentów, uczestników i wydatki na jej realizację. Niejednokrotnie punktem odniesienia tych ocen będą doświadczenia Unii Europejskiej w tym obszarze.

* Prof. nadzw., dr hab., Zakład Mikroekonomii, Instytut Ekonomii, Uniwersytet Łódzki.

¹ *Kwartalna informacja o rynku pracy*, GUS, Warszawa 2004, s. 7–10; *Aktywność ekonomiczna ludności Polski*, IV kwartał 2003, GUS, Warszawa 2004, s. XLII.

2. ZNACZENIE AKTYWNEJ POLITYKI RYNKU PRACY

Polityka państwa na rynku pracy oznacza interwencyjną działalność państwa w przypadku wystąpienia na nim nierównowagi, przejawiającej się w spadku zatrudnienia i wzroście bezrobocia². Obejmuje ona politykę aktywną i politykę pasywną. Działania pasywne odgrywają rolę osłonową, socjalną, łagodząc ekonomiczne skutki pozostawania bez pracy. Formy finansowych świadczeń kompensacyjnych dla osób pozostających bez pracy są zróżnicowane (w Polsce są to jednorazowe odszkodowania dla osób tracących pracę, zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki i świadczenia przedemerytalne, zasiłki z funduszu świadczeń społecznych), różne są też warunki i zasady ich przyznawania, wysokość i czas otrzymywania.

Aktywna polityka państwa na rynku pracy obejmuje zespół działań i instrumentów, umożliwiających reaktywizację zawodową bezrobotnych i poprawę dostosowań strukturalnych między popytem na pracę a podażą pracy, zwiększając szanse na ograniczenie bezrobocia. Do głównych zadań tej polityki zalicza się³:

- aktywizację zawodową bezrobotnych,
- zmniejszenie niedopasowań strukturalnych na rynku pracy,
- wzrost produktywności siły roboczej,
- wpływ na rozmiary zatrudnienia i bezrobocia,
- weryfikację gotowości bezrobotnych do podjęcia pracy.

Aktywna polityka rynku pracy ma zatem do osiągnięcia kilka celów: zatrudnieniowy, strukturalny i produkcyjny. Ma odgrywać rolę „mostu” między bezrobociem a przyszłym zatrudnieniem, aktywizując zawodowo bezrobotnych i wspierając ich działania w znalezieniu odpowiedniej pracy⁴. Z reguły nie tworzy trwałych miejsc pracy, lecz warunki do ich uzyskania.

Do osiągania głównych celów i zadań polityki aktywnej wykorzystywanych jest wiele instrumentów. Podstawowymi, stosowanymi w polskiej gospodarce, są⁵:

² Zob. m.in. S. Borkowska (red.), *Polski rynek pracy wobec integracji europejskiej*, IPiSS, Warszawa 2003, s. 115–117; Z. Wiśniewski, *Kierunki i skutki deregulacji na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1999, s. 16–20; E. Kryńska, E. Kwiatkowski, H. Zarychta, *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, IPiSS, Warszawa 1998, s. 74–84.

³ Obszerniej na ten temat pisze E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 301–304. Regulacje prawne dotyczące aktywizacji zawodowej bezrobotnych zawarte są w: DzU, 2001, nr 6, poz. 56, nowelizujące podstawową ustawę z 14 grudnia 1994 r. (DzU, 1995, nr 1, poz. 1).

⁴ Z. Wiśniewski, *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994, s. 37.

⁵ W. Kwiatkowska, M. Leszczyński, *Aktywne formy ograniczania bezrobocia – ogólna charakterystyka i nakłady finansowe*, [w:] E. Kwiatkowski (red.), *Przepływy siły roboczej a efekty aktywnej polityki państwa na rynku pracy w Polsce*, Wyd. UŁ, Łódź 1998, s. 38–45.

- usługi pośrednictwa pracy,
- doradztwo zawodowe,
- prace interwencyjne,
- roboty publiczne,
- szkolenia zawodowe i przekwalifikowania,
- pożyczki dla zakładów pracy i pożyczki dla bezrobotnych na podjęcie działalności gospodarczej⁶,
- programy aktywizacji zawodowej absolwentów (subsydiowanie ich zatrudnienia, stypendia i staże u pracodawców),
- programy specjalne dla osób szczególnie zagrożonych długotrwałym bezrobociem.

Programy rynku pracy obejmują zatem wieloaspektową działalność. W wyniku starań publicznych służb zatrudnienia w dziedzinie pośrednictwa pracy i doradztwa, a także szkoleń i przekwalifikowań, możliwa jest poprawa dopasowań strukturalnych bezrobotnych i ofert pracy. Ponadto szkolenia i przekwalifikowania nie tylko zapobiegają deprecjacji posiadanych kwalifikacji i umiejętności zawodowych, ale także stwarzają szanse na zmianę zawodu i podwyższenie kwalifikacji, wpływając pozytywnie na przeciętną produktywność bezrobotnych i poprawiając ich mobilność na rynku pracy (dostęp do informacji zawodowej i miejsc pracy). Dzięki włączaniu bezrobotnych do uczestnictwa w różnych formach czasowego, subsydiowanego zatrudnienia (m.in. prace interwencyjne, roboty publiczne), przeciwdziała się ich dezaktywizacji zawodowej, a także zwiększa możliwość uzyskania względnie stałej pracy (np. staże absolwentów u pracodawców).

Ocena efektów aktywnej polityki rynku pracy nie jest jednoznaczna. Podkreśla się, że koszty tej polityki są wysokie, a w dodatku nie jest ona zbyt skuteczna w warunkach permanentnego niedoboru miejsc pracy. Polityka ta w sposób doraźny oddziałuje na poprawę sytuacji na omawianym rynku, tworząc, z reguły nietrwałe, miejsca pracy i czasowo aktywizując bezrobotnych, dając im niejednokrotnie podstawy do ubiegania się o zasiłek dla bezrobotnych lub o inne świadczenia socjalne. Do zmniejszenia skuteczności aktywnej polityki państwa na rynku pracy przyczynia się także możliwość wystąpienia trzech efektów – „jałowego biegu”, substytucji i wypierania⁷. Efekt „jałowego biegu” oznacza, że aktywne programy rynku pracy nie mają żadnego wpływu na zmiany wielkości zatrudnienia. Dwa pozostałe efekty mogą wywierać

⁶ Od 1 czerwca 2004 r., zgodnie z nową *Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, pożyczki dla bezrobotnych na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej zostaną zastąpione przez nowe formy pomocy: jednorazowe przyznanie środków pieniężnych na rozpoczęcie działalności gospodarczej; refundację udokumentowanych kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa.

⁷ M. Kabaj, *Metody badania i poprawy realnej efektywności programów rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 1995.

negatywne skutki w odniesieniu do rozmiarów zatrudnienia, przyczyniając się do jego redukcji. Efekt substytucji występuje wówczas, gdy uczestnicy aktywnych programów zastępują dotychczasowych pracowników, zwłaszcza z uwagi na niższe dla pracodawców koszty ich zatrudnienia. Efekt wypierania polega zaś na tym, że rozwój aktywnych programów wypiera z rynku pracy przedsiębiorstwa prywatne, prowadzące działalność o podobnym charakterze.

Dotychczasowe doświadczenia krajów Wspólnoty Europejskiej wskazują, że problemy wzrostu zatrudnienia i ograniczania bezrobocia nie mogą być rozwiązane przez stosowanie tylko aktywnych instrumentów polityki rynku pracy. W celu poprawy efektywności tych programów postuluje się podjęcie działań mających wpłynąć m.in. na dostosowanie programów do potrzeb lokalnych rynków pracy, właściwe selekcjonowanie uczestników programów aktywnych poprzez kierowanie ich do grup siły roboczej, charakteryzujących się zwiększonym ryzykiem bezrobocia i gorszą pozycją na rynku pracy (przede wszystkim długotrwale bezrobotnych, kobiet, młodzieży i osób niepełnosprawnych), poprawę skuteczności działania publicznych służb zatrudnienia. Wyrażna jest także tendencja do zwiększania udziału wydatków na programy aktywne w ogólnych wydatkach na politykę rynku pracy kosztem wydatków na programy pasywne, zapewniające pomoc socjalną dla bezrobotnych. Koncentracja na programach aktywnych wynika z coraz szerszego postrzegania polityki rynku pracy jako elementu uzupełniającego realizację prozatrudnieniowej polityki gospodarczej⁸. Polityka aktywna umożliwia aktywizację zawodową bezrobotnych przez subwencjonowanie zatrudnienia, niejako wymuszając popyt na pracę, zwłaszcza gdy w wyniku działalności inwestycyjnej nie powstaje odpowiednia liczba miejsc pracy dla wszystkich chcących pracować. Może także tworzyć warunki do rozwoju inwestycji przez finansowanie działań (i zatrudnienia) w zakresie rozbudowy infrastruktury. Komplementarna wobec systemu edukacji jest także rola szkoleń zawodowych, dzięki którym możliwe staje się dostosowanie struktury kwalifikacyjno-zawodowej bezrobotnych do aktualnych wymogów rynku pracy. Wysoka sprawność działania publicznych służb zatrudnienia w zakresie pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego zwiększa przejrzystość rynku pracy, pozwala szybciej uzyskać informacje o wolnych miejscach pracy, co skraca czas i obniża koszty poszukiwań pracy, a także umożliwia właściwy dobór poszukujących pracy do oferowanych miejsc pracy⁹.

⁸ M. Kabaj podkreśla znaczenie komplementarnego modelu polityki rynku pracy lub zintegrowanego systemu przeciwdziałania bezrobociu, w którym duże znaczenie ma prozatrudnieniowa makroekonomiczna polityka społeczno-gospodarcza i efektywność programów polityki rynku pracy. *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2004, s. 91–92.

⁹ Z. Wiśniewski, *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej...*, s. 16–17; E. Kryńska, *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPISS, Warszawa 2001, s. 62–64.

Można zatem stwierdzić, iż programy aktywne w Polsce powinny stanowić spójną całość z rozwiązaniami polityki makroekonomicznej, wspierającej procesy restrukturyzacji, innowacyjności, rozbudowy infrastruktury i wzrostu inwestycji dla tworzenia nowych miejsc pracy. Integralne traktowanie zatrudnienia i bezrobocia w decyzjach gospodarczych oraz prozatrudnieniowa polityka gospodarcza stanowić będą skuteczniejsze podstawy znaczącej poprawy sytuacji na rynku pracy.

Znaczenie aktywnej polityki państwa jako ważnego współkomponentu polityki prozatrudnieniowej podkreślane jest w wielu dokumentach Wspólnoty Europejskiej i w polskich programach rządowych. Traktat z Maastricht z 1992 r.¹⁰ (wszedł w życie w listopadzie 1993 r.) wskazuje na pozytywny wpływ bezpłatnego dostępu do publicznych służb pośrednictwa pracy i poprawy ich funkcjonowania oraz wykorzystania środków finansowych Europejskiego Funduszu Regionalnego i Europejskiego Funduszu Socjalnego do wspierania regionów słabo rozwiniętych i do popierania zatrudnienia określonych kategorii osób, zwłaszcza młodych bezrobotnych i bezrobotnych długookresowo. Na szczycie państw członkowskich w Essen w grudniu 1994 r. opracowano kierunki nowej, zintegrowanej strategii polityki zatrudnienia, gdzie wśród wielu możliwych kierunków działań postulowano rozwój szkoleń zawodowych oraz poprawę efektywności polityki państwa na rynku pracy (przez przesunięcie akcentów z polityki pasywnej na politykę aktywną i właściwe selekcjonowanie uczestników tych programów)¹¹. Efektem Traktatu Amsterdamskiego podpisanego w 1997 r. (wszedł w życie w maju 1999 r.) i szczytu w Luksemburgu w 1997 r. było opracowanie Europejskiej Strategii Zatrudnienia, w której czterech filarach (poprawa zdolności do zatrudnienia, rozwój i pobudzanie przedsiębiorczości, poprawa adaptacyjności i równość szans na rynku pracy) znajdują możliwość zastosowania wszystkie instrumenty polityki aktywnej rynku pracy. Strategia ta zapoczątkowała proces ujednolicania polityki zatrudnienia i koordynacji działań państw członkowskich w zakresie osiągania jej celów, choć sposoby ich realizacji pozostawiono w gestii tych państw. Podstawą oceny procesu wdrażania głównych priorytetów polityki zatrudnienia stały się corocznie opracowywane przez poszczególne kraje członkowskie Narodowe Plany Działania na rzecz Zatrudnienia, a także promocja najlepszych doświadczeń i najefektywniejszych działań w dziedzinie zatrudnienia. Wyrazem aktywnej prozatrudnieniowej polityki społeczno-gospodarczej Wspólnoty jest Europejski Pakt o Zatrudnieniu, uchwalony

¹⁰ Z. M. Doliwa-Klepacki, *Integracja Europejska (po Amsterdamie i Nicei)*, Temida 2, Białystok 2001, s. 523–525.

¹¹ M. Grewiński, *Integracja socjalna Wspólnot Europejskich (2)*, „Studia Europejskie” 2000, nr 3, s. 12. Konieczność podjęcia przez państwa członkowskie UE wysiłków na rzecz realizacji strategii wzrostu gospodarczego promującego zatrudnienie została podkreślona w *Białej Księdze Europejskiej Polityki Społecznej*, wydanej w 1994 r.

na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 r. i nowy strategiczny program zakładający wzmocnienie spójności społeczno-gospodarczej Wspólnoty, opracowany na szczycie w Lizbonie w marcu 2000 r. Strategia Lizbońska podkreśla: konieczność wzrostu zatrudnienia i ograniczania bezrobocia, tworzenia nowych, lepszych miejsc pracy, rozwój edukacji i inwestowania w kapitał ludzki oraz ograniczenie marginalizacji i pauperyzacji społecznej. Jej strategicznym celem jest pełne zatrudnienie, co potwierdzono na szczycie w Barcelonie w 2002 r., wymagające wszechstronnej realizacji filarów Europejskiej Strategii Zatrudnienia. W związku z tym przewiduje się utworzenie do 2010 r. 20 mln nowych miejsc pracy, wzrost stopy zatrudnienia do 70%, obniżenie stopy bezrobocia do 3–4%, wzrost stopy zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata do 50%, dzięki założonej realizacji stopy wzrostu gospodarczego na poziomie 3% rocznie i poprawie wykorzystania potencjału wytwórczego – lepiej wykwalifikowanej pracy, badań, innowacji i kapitału¹².

Znaczenie przedstawionych programów jest szczególnie ważne dla polskiej gospodarki. Stanowią one bowiem inspirację i podstawę formułowania programów rządowych, mających wpłynąć na poprawę sytuacji na polskim rynku pracy. *Program przeciwdziałaniu bezrobociu i łagodzenia jego negatywnych skutków* z 1993 r. podkreśla konieczność zwiększenia efektywności aktywnej i pasywnej polityki rynku pracy, integrację podmiotów działających na nim, a także znaczenie tworzenia nowych miejsc pracy dla przeciwdziałania bezrobociu. Dopiero drugi z programów, *Program promowania produktywnego zatrudnienia i zmniejszania bezrobocia* z 1995 r. wskazuje na potrzebę uwzględnienia uwarunkowań wynikających z procesów integracji, wyznaczając cele ważne z punktu widzenia przemian strukturalnych na rynku pracy i zwalczania bezrobocia wśród tzw. grup problemowych na rynku pracy. Zaliczono do nich wzmocnienie polityki prozatrudnieniowej państwa i polityki rozwoju regionalnego, przyspieszenie reformy systemu edukacji, instytucjonalne wzmocnienie rynku pracy, rozwój obszarów wiejskich, budownictwa mieszkaniowego i wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw. W celu poprawy sytuacji ludzi młodych na rynku pracy, w 1995 r. powstał *Program promocji aktywności zawodowej młodzieży*, przybliżający polskie rozwiązania do strategii zapobiegania bezrobociu w państwach Wspólnoty Europejskiej¹³. Akcentuje się w nim m.in. prymat pracy nad bezrobociem, jak również prymat działań aktywnych nad osłonowymi, np. organizowanie praktyk zawodowych w zakładach pracy, zwiększenie udziału młodych osób w specjalnych szkoleniach zawodowych dla uzyskania odpowiednich kwalifikacji.

¹² A. Hildenbrandt, S. Filzek, *Strategia Lizbońska*, [w:] J. Szomburg, *Biała Księga 2003*, Urząd Integracji Europejskiej, Gdańsk–Warszawa 2003, s. 94–95.

¹³ W. Kwiatkowska, *Bezrobocie młodzieży w Polsce (na przykładzie bezrobocia absolwentów powiatu tomaszowskiego)*, [w:] W. Kwiatkowska, Z. Wysokińska (red.), *Przedsiębiorstwo w regionach słabiej rozwiniętych a procesy dostosowawcze na rynku pracy*, „Acta Universitatis Lodzensis” 2003, Folia Oeconomica 170, s. 58–62.

Kolejny program rządowy, *Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w latach 2000–2006*, przygotowany w 1999 r.¹⁴, został oparty na wytycznych Unii Europejskiej i OECD w dziedzinie polityki zatrudnienia. Wyróżniono w nim cztery filary polityki zatrudnienia, odzwierciedlające filary Europejskiej Strategii Zatrudnienia, które mają służyć osiągnięciu wyższego stopnia partycypacji zawodowo czynnych na rynku pracy poprzez zwiększenie produktywnego zatrudnienia i jakości zasobów pracy. Postuluje się także wzrost znaczenia aktywnych programów rynku pracy, ze względu na znaczący udział bezrobocia strukturalnego w Polsce. Podkreśla się konieczność zwiększenia udziału wydatków na formy aktywne do 40% ogółu wydatków Funduszu Pracy w 2006 r. oraz ich efektywności, np. dla prac interwencyjnych i szkoleń stopa ponownego zatrudnienia powinna wynosić 65%.

Ostatni z przygotowanych programów, *Sektorowy Program Operacyjny – Rozwój Zasobów Ludzkich*, jest jednym z siedmiu sektorowych programów operacyjnych, które mają służyć realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006, określającego strategię społeczno-gospodarczą Polski w pierwszych latach członkostwa we Wspólnocie Europejskiej i stanowiącego podstawę wsparcia finansowego z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz Inicjatyw Wspólnoty¹⁵. W ramach *SPO – Rozwój Zasobów Ludzkich* wyróżniono dwa priorytety: 1) aktywną politykę rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej, 2) rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy. W ramach interesującego nas, pierwszego z tych priorytetów przewidziane są działania dotyczące: rozwoju i modernizacji instrumentów i instytucji rynku pracy, ułatwienia startu zawodowego i promowania zatrudnienia młodzieży, przeciwdziałania bezrobociu i zwalczania długotrwałego bezrobocia, integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, grup szczególnego ryzyka i kobiet. Dla wprowadzenia tych działań postuluje się rozwój sieci usług informacji i poradnictwa zawodowego, rozwój systemu szkoleń, wdrażanie programów specjalnych, promowanie elastycznych i alternatywnych form zatrudnienia, wspieranie wolontariatu i samozatrudnienia oraz zatrudnienia w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, a także usług. Coraz większe znaczenie przywiązuje się do rozwijania wśród bezrobotnych postaw przedsiębiorczych na rynku pracy – przez wzmocnienie zaangażowania służb zatrudnienia, pracodawców i partnerów społecznych. Spodziewane efekty realizacji omawianego priorytetu przedstawia tab. 1.

¹⁴ *Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w latach 2000–2006*, MPiPS, Warszawa 2000.

¹⁵ J. Woźniak, *Polskie regiony a Fundusze Unii Europejskiej*, Kraków 2001, s. 132–133; *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, Polska. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003*, Warszawa 2003, s. 96–97.

Tabela 1

Efekty realizacji priorytetu: aktywna polityka państwa oraz integracji zawodowej i społecznej w latach 2004–2006, stan na koniec 2006 r.

Wyszczególnienie	Wartość w roku bazowym (2002)	Przewidywana wartość na koniec 2006 r.
Liczba przeszkolonych pracowników publicznych służb zatrudnienia	2 070	ok. 5 770
Stopa zatrudnienia absolwentów (15+)	41%	43,5%
Stopa długotrwałego bezrobocia (15–64)	9,6%	8,0%
Stopa zatrudnienia osób niepełnosprawnych	19,7%	20,8%
Stopa zatrudnienia kobiet (15–64)	46,4%	49,2%
Liczba osób wspieranych poprzez zatrudnienie socjalne	0	5 000

Źródło: *Sektorowy Program Operacyjny – Rozwój Zasobów Ludzkich 2004–2006*, Bruksela–Warszawa, MGPIPS, styczeń 2004, s. 138.

Na wspomniany cel przewiduje się kwotę w wysokości ponad 946 mln euro, przy czym środki przeznaczone z Funduszu Europejskiego powinny wynieść ponad 709 mln euro, pozostałe zaś (ponad 236 mln euro) będą pochodzić z krajowych środków publicznych, w tym z budżetu państwa ponad 35 mln euro, a z budżetów samorządowych 5,6 mln euro. Szacuje się, że ze środków prywatnych wydatkowana będzie kwota 10,6 mln euro. Przewidywane wsparcie finansowe realizacji aktywnej polityki rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej pozwoli, jak należy sądzić, osiągnąć zaplanowane efekty w zakresie wzrostu zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia, zwłaszcza określonych grup problemowych na rynku pracy.

3. UCZESTNICY AKTYWNYCH PROGRAMÓW RYNKU PRACY

Podstawową rolę w aktywizacji osób bezrobotnych i poszukujących pracy odgrywają urzędy pracy. Realizują one politykę rządu w zakresie obsługi rynku pracy, gwarantując bezrobotnym przede wszystkim prawo do pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego. W wyniku dokonanej decentralizacji publicznych służb zatrudnienia urzędy pracy podlegają wyłącznie samorządom wojewódzkim oraz samorządom powiatowym i starostom

powiatów¹⁶. Stwarza to szanse na bardziej efektywne działania na rynkach regionalnych i lokalnych, a to dzięki dokładnemu zdiagnozowaniu sytuacji i określeniu kierunków zmian strukturalnych na tych rynkach, promowaniu nowych miejsc pracy, a także szkoleń i przekwalifikowań.

Warunkiem skutecznego działania urzędów pracy jest funkcjonowanie dobrze rozwiniętego pośrednictwa pracy, które polega na pozyskiwaniu ofert pracy i ich optymalnym zagospodarowaniu, np. przez znalezienie odpowiedniego kandydata na dane stanowisko pracy lub przekazanie ofert do wykorzystywania w ramach Komputerowej Bazy Ofert Pracy na innych rynkach pracy. Nowym wyzwaniem dla urzędów pracy jest włączenie się w realizację programu Eures (Europejskie Służby Zatrudnienia), utworzonego w 1993 r., którego celem jest informowanie o wolnych miejscach pracy i warunkach życia potencjalnych pracowników, którzy zamierzają się zatrudnić w wybranym kraju Europejskiego Obszaru Ekonomicznego (UE-15 oraz Islandia, Lichtenstein, Norwegia), a także pomoc dla pracodawców w rekrutacji pracowników z innych krajów oraz regionów przygranicznych¹⁷. Wszyscy doradcy zaangażowani w realizację programu Eures mają zapewnione szkolenia podstawowe oraz roczny kurs uzupełniający, dotyczący m.in. ustawodawstwa społecznego i podatkowego UE, polityki zatrudnienia, edukacji i ofert szkoleniowych.

Warunkiem efektywnego działania urzędów pracy w zakresie pośrednictwa pracy jest ich ściśle współdziałanie z pracodawcami i pozyskiwanie ofert pracy. Tabela 2 przedstawia zgłoszone oferty w Polsce w latach 2000–2003.

Tabela 2

Oferty pracy w Polsce w latach 2000–2003

Wyszczególnienie	Rok			
	2000	2001	2002	2003
Oferty pracy ogółem (w tys.)	607,9	465,7	555,5	817,7
w tym:				
– pracy subsydiowanej,	241,2	117,3	198,9	384,2
– w sektorze publicznym	120,5	82,7	122,5	204,5
Dynamika ofert pracy ogółem 2000 = 100	100,0	76,6	91,4	134,5
Liczba bezrobotnych na 1 ofertę pracy, stan w końcu roku	474,1	587,7	387,6	308,3

Źródło: *Bezrobocie rejestrowane, I kwartał 2004 r.*, GUS, Warszawa 2004, s. 3, obliczenia własne.

¹⁶ Reforma ta polegała na odejściu od hierarchicznych zależności urzędów pracy; Rejonowe Urzędy Pracy (do końca 1999 r.), a potem Powiatowe Urzędy Pracy (od 2000 r.) podlegały Wojewódzkim Urzędom Pracy (do końca 2001 r.), te podlegały Krajowemu Urzędowi Pracy, ten zaś Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej.

¹⁷ G. Kozyr, *Zatrudnienie. Program Eures dla Polaków*, „Gazeta Prawna” 2003, nr 12.

Z danych zawartych w tab. 2 wynika, że najmniejszą liczbą ofert pracy dysponowały urzędy pracy w roku 2001. Ofert tych było o 23,4% mniej niż w 2000 r., mimo znacznego wzrostu liczby zarejestrowanych bezrobotnych (o 15,3% w okresie 2000–2001) i wzrostu stopy bezrobocia z (15,1 do 17,5%)¹⁸. Sytuacja ta spowodowała zwiększenie się liczby bezrobotnych o 113,6 osób, przypadających na 1 ofertę pracy. Wyrażna poprawa w zakresie napływu ofert pracy do urzędów pracy wystąpiła w 2003 r. W stosunku do roku 2000 liczba ofert wzrosła o 34,5%, przy wzroście liczby bezrobotnych o 17,5%. W porównaniu z rokiem 2002 wzrost liczby ofert pracy w 2003 r. wynosił zaś 47,2%, przy niewielkim spadku bezrobocia o 1,3%¹⁹. Zwiększył się także, do 47%, udział ofert pracy subsydiowanej z Funduszu Pracy w ofertach ogółem (w roku 2001 stanowiły one tylko 25%, a w 2002 r. – 36% ogółu ofert) oraz udział ofert pracy z sektora publicznego do 25% w 2003 r. (w 2002 r. 22% i w 2001 r. 17,7%). Symptodem tak pozytywnych zmian był spadek, w 2003 r., liczby bezrobotnych przypadających na 1 ofertę pracy (o 279,4 osób w stosunku do roku 2001 i o 79,3 osób w porównaniu z rokiem 2002). Nadal jednak relacja ta jest bardzo niekorzystna.

Można zatem sformułować postulat o konieczności szukania nowych rozwiązań i podejmowania działań mających na celu zwiększenie skuteczności służb zatrudnienia w zakresie pośrednictwa pracy. Potrzebni są dobrze przygotowani i operatywni pośrednicy pracy, aby rozwinąć i zdynamizować penetrację rynku pracy. O jakości ich działania powinna decydować przede wszystkim liczba uzyskanych ofert pracy, zwłaszcza dla grup problemowych na rynku pracy. Postuluje się, aby wspomniani pośrednicy wraz z doradcami zawodowymi stanowili ok. 50% ogółu personelu urzędów pracy, w celu sprawniejszego i skuteczniejszego wykonania swych głównych zadań²⁰. Ważne jest również zaplecze lokalowo-techniczne urzędów pracy, ich wyposażenie, m. in. w nowoczesne urządzenia biurowe, systemy informatyczne i środki łączności, niezbędne do gromadzenia informacji i szybszego ich przepływu

¹⁸ Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w 2000 r. wynosiła 2702,6 tys. osób, a w roku 2001 wzrosła do 3115,1 tys. osób. Według BAEL było to odpowiednio 2760 i 3186 tys. bezrobotnych, stopa bezrobocia wzrosła zaś z 16% w 2000 r. do 18,5% w 2001 r. „Rocznik Statystyczny RP 2003”, [GUS, Warszawa], s. 160–161; *Aktywność ekonomiczna ludności Polski, IV kwartał 2003 r.*, GUS, Warszawa 2004, s. XLII.

¹⁹ W roku 2002 poziom bezrobocia był relatywnie bardzo wysoki. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych wynosiła 3217 tys. osób (według BAEL 3375 tys.), stopa bezrobocia osiągnęła zaś 18% (według BAEL 19,7%). W roku 2003 bezrobocie rejestrowane zmniejszyło się do 3175,7 tys. osób (według BAEL 3273 tys.), a stopa bezrobocia była stabilna (18%), lecz według BAEL zmniejszyła się do 19,3%; *Kwartalna informacja o rynku pracy*, GUS, Warszawa 2004, s. 7–10.

²⁰ Postulat ten jest tym bardziej zasadny, że tylko 10–15% ogółu zatrudnionych w urzędach pracy zajmuje się pośrednictwem pracy i doradztwem zawodowym, w związku z czym na 1 pośrednika przypada ponad 2 tys. bezrobotnych, natomiast na 1 pracownika PUP 218 bezrobotnych. M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu...*, s. 124–125.

między służbami zatrudnienia, pracodawcami i poszukującymi pracy. By zmniejszyć wysokie bezrobocie konieczna jest pluralizacja pośrednictwa pracy przez rozwój prywatnych agencji zatrudnienia. Współpraca między prywatnymi i publicznymi instytucjami pośrednictwa pracy może dać efekty w postaci większej liczby ofert pracy i znacznie zwiększyć szanse bezrobotnych na zatrudnienie²¹.

Działalność urzędów pracy obejmuje także pośrednictwo zawodowe. Polega ono na udzielaniu bezrobotnym i innym osobom poszukującym pracy profesjonalnej pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca pracy oraz pracodawcom w doborze kandydatów do pracy na stanowiska wymagające szczególnych predyspozycji psychofizycznych. Pomoc taka udzielana jest przez doradców zawodowych powiatowych urzędów pracy oraz przez centra informacji i planowania kariery zawodowej wojewódzkich urzędów pracy. Porady zawodowe mogą mieć charakter indywidualny lub grupowy i są dostępne dla wszystkich, którzy chcą z nich skorzystać.

Aktywizacji bezrobotnych służy działalność tzw. klubów pracy, prowadzonych przez urzędy pracy (także przez inne instytucje). Kluby pracy organizują cykliczne spotkania grupowe, których celem jest nauka praktycznych umiejętności niezbędnych przy poszukiwaniu pracy. Bezrobotni i inni poszukujący pracy poznają m.in. techniki aktywnego szukania pracy, zasady analizowania ofert pracy, nabywają umiejętności autoprezentacji i prowadzenia rozmów z pracodawcami, nabierają przekonania o własnych możliwościach i znaczeniu aktywnych postaw na rynku pracy.

Tabela 3

Bezrobotni korzystający z poradnictwa zawodowego i zajęć w klubach pracy w Polsce w latach 2000–2003

Wyszczególnienie	Rok			
	2000	2001	2002	2003
Uczestnicy:				
– poradnictwa zawodowego (w tys.)	192,3	187,3	271,6	285,8
– udział w bezrobociu ogółem (w %)	7,1	6,0	8,4	9,0
– klubów pracy (w tys.)	60,3	44,8	53,3	55,5
– udział w bezrobociu ogółem (w %)	2,2	1,4	1,7	1,7

Źródło: *Informacja o rynku pracy z grudnia 2000, 2001, 2002, 2003*, MGPIPS, Warszawa, obliczenia własne.

W latach 2000–2003 w Polsce widoczny jest wzrostowy trend liczby uczestników poradnictwa zawodowego (zob. tab. 3). Najwięcej porad udzielili doradcy w 2003 r. Skorzystało z nich 9% ogółu bezrobotnych, wcześniej

²¹ *Narodowa strategia zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich 2000–2006. Synteza*, „Rynek Pracy” 1999, nr 7/8, s. 45.

było to 6–8%. Relatywnie niska była w badanych latach liczba uczestników zajęć w klubach pracy. Znaczny spadek uczestnictwa bezrobotnych w klubach w 2001 r. spowodował, że pomimo tendencji wzrostowej w dalszych latach, jeszcze w 2003 r. nie została odbudowana wielkość uczestnictwa z 2000 r. W latach 2002–2003 aktywizacja osób w wyniku działań klubów pracy obejmowała 1,7% ogółu bezrobotnych, w najlepszym z tego punktu widzenia roku 2000 – 2,2% bezrobotnych ogółem.

Relatywnie niska liczba osób korzystających z zajęć w klubach pracy w stosunku do osób zarejestrowanych jako bezrobotne jest wynikiem problemów kadrowych urzędów pracy. Zbyt mało jest liderów klubów pracy. Często ich funkcje muszą przejmować doradcy zawodowi, co wpływa na ich znaczne obciążenie dodatkowymi zadaniami i z reguły niższą efektywność pracy. Z tego też powodu niewiele klubów pracy w Polsce realizuje standardowy, trzytygodniowy program zajęć, obejmujący 2 tygodnie zajęć szkoleniowych i 1 tydzień zajęć praktycznego wykorzystania wiedzy i umiejętności do szukania pracy. Większość klubów organizuje kilkudniowe (najczęściej przez 2–3 dni) spotkania z bezrobotnymi, stąd też zajęcia mają charakter ogólnoinformacyjny lub są to wąskospecjalistyczne warsztaty²². W warunkach wysokiego bezrobocia w Polsce wykorzystanie możliwości doradztwa zawodowego i klubów pracy jest wciąż niewystarczające w stosunku do utrwalonej i sprawdzonej ich roli wśród aktywnych instrumentów rynku pracy w krajach UE.

Bezrobotni zarejestrowani w powiatowych urzędach pracy mogą uczestniczyć w różnych aktywnych programach rynku pracy, finansowanych z Funduszu Pracy. Liczbę uczestników podstawowych programów aktywnych: szkoleń, prac interwencyjnych, robót publicznych, pożyczek i stażu zatrudnieniowego przedstawia tab. 4.

Tabela 4

Bezrobotni zarejestrowani uczestniczący w aktywnych programach rynku pracy w Polsce w latach 2000–2003 (w tys.)

Wyszczególnienie	Rok			
	2000	2001	2002	2003
Szkolenia	98,7	47,6	51,1	114,9
Prace interwencyjne	99,4	39,3	33,6	99,3
Roboty publiczne	50,3	29,0	68,5	132,4
Pożyczki	5,3	2,7	2,8	5,3
Staż u pracodawcy	48,5	25,5	72,7	129,2

Źródło: „Rocznik Statystyczny RP” 2003, s. 164; *Bezrobocie rejestrowane I kwartał 2004 r.*, GUS, Warszawa 2004, s. 3 i 6; *Informacja o rynku pracy z grudnia 2003*, MGPIPS, Warszawa 2003.

²² *Bezrobocie 2003*, MGPIPS, Warszawa 2004, s. 107.

Analizując dane z tab. 4 można zauważyć, że najmniejsza liczba korzystających z aktywnych programów rynku pracy występowała w roku 2001. Pozytywne zmiany, zapoczątkowane w roku 2002, przyniosły efekty w postaci wzrostu liczby uczestników programów aktywnych. W całym badanym okresie najwięcej bezrobotnych mogło korzystać z różnych form aktywizacji zawodowej w roku 2003. Znajduje to odzwierciedlenie w zwiększeniu się, po roku 2001, udziału uczestników różnych programów aktywnych w ogólnej liczbie bezrobotnych (zob. tab. 5).

Tabela 5

Udział uczestników aktywnych programów rynku pracy w bezrobociu ogółem w Polsce w latach 2000–2003 (w %)

Wyszczególnienie	Rok			
	2000	2001	2002	2003
Bezrobotni ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym uczestnicy:				
– szkoleń	3,6	1,5	2,1	4,2
– prac interwencyjnych	3,7	1,3	1,6	3,6
– robót publicznych	1,9	0,9	1,0	3,1
– pożyczek	0,2	0,1	0,1	0,2
– staży u pracodawcy	1,8	0,8	2,3	4,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie tab. 4.

W latach 2000–2003 najwięcej bezrobotnych uczestniczyło w szkoleniach. W roku 2003 ich liczba była prawie trzykrotnie większa niż w roku 2001, a ich udział w ogólnej liczbie bezrobotnych wzrósł z 1,5 do 4,2%. Odsetek ogółu bezrobotnych odbywających szkolenia należy jednak uznać za dość niski.

Szkolenie uznawane jest za najważniejszy czynnik zwiększający prawdopodobieństwo znalezienia pracy przez bezrobotnego. Jego celem 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 kwalifikacyjnego²³. 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. Inicjatorem skierowania

²³ M. Socha, U. Sztanderska, *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 58.

na szkolenia może być zarówno urząd pracy, jak i osoba bezrobotna, jeżeli po szkoleniu ma zapewnione miejsce zatrudnienia, a jego koszt nie przekroczy dwukrotnego przeciętnego wynagrodzenia. Okres trwania szkolenia nie powinien być dłuższy niż 6 miesięcy, tylko w przypadkach uzasadnionych programem szkolenia może być przedłużony maksymalnie do 12 miesięcy. W trakcie szkolenia bezrobotnemu przysługuje dodatek szkoleniowy w wysokości 20% zasiłku dla bezrobotnego. Osoba, która nie ukończyła szkolenia z własnej winy, ma obowiązek zwrotu kosztów szkolenia.

Bezrobotny może także uzyskać pożyczkę szkoleniową na sfinansowanie kosztów szkolenia do wysokości czterokrotnego przeciętnego wynagrodzenia, aktualnie obowiązującego w kraju. Pożyczka ta jest nieoprocentowana, a okres jej spłaty może wynosić do 18 miesięcy od dnia ukończenia szkolenia.

Dla podniesienia efektywności szkoleń postuluje się pełną współpracę urzędów pracy z instytucjami szkolącymi i pracodawcami w celu odpowiedniego zaprojektowania treści i zakresu programu szkoleń, dostosowanych do potrzeb lokalnego rynku pracy, co ma zwiększyć szanse na zatrudnienie uczestników szkoleń. Z doświadczeń krajów UE wynika, że duże znaczenie ma selekcja kandydatów do poszczególnych rodzajów szkoleń – z punktu widzenia ich umiejętności oraz możliwości intelektualnych i fizycznych. Za niezbędne uznaje się działania wspierające politykę szkoleń zawodowych pracowników, zwłaszcza w małych i średnich przedsiębiorstwach. Na wniosek zakładu pracy, zatrudniającego co najmniej 50 pracowników, urząd pracy może zrefundować z Funduszu Pracy koszty szkolenia pracowników do wysokości 50% (takie możliwości stwarza także Europejski Fundusz Społeczny). Obowiązkiem pracodawcy jest zatrudnienie uczestników owych szkoleń przez okres co najmniej 12 miesięcy; w przypadku niedotrzymania tego warunku jest on zobligowany do zwrotu kosztów szkolenia.

W zwalczaniu wysokiego bezrobocia strukturalnego wśród absolwentów istotną rolę odgrywają różne formy aktywizacji zawodowej²⁴. Ich celem jest uzyskanie przez młode osoby określonych kwalifikacji zawodowych oraz zwiększenie puli miejsc pracy dla nich przez zatrudnienie subsydiowane z Funduszu Pracy. Bezrobotny absolwent może zostać skierowany przez urząd pracy na szkolenie²⁵ lub do odbycia stażu pracy u konkretnego pracodawcy, przez okres posiadania statusu absolwenta (co najwyżej 12 miesięcy). Staż u pracodawcy pozwala zdobyć absolwentom pewne doświadczenie zawodowe, stanowiące bardzo często podstawowy warunek uzyskania

²⁴ Uczestnikiem programu może być tylko zarejestrowany bezrobotny absolwent w okresie 12 miesięcy od dnia ukończenia szkoły ponadpodstawowej, art. 2 ust. 1 *Ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, DzU, 2001, nr 6, poz. 56 z 24 stycznia 2001 r.

²⁵ Absolwent w okresie uczestnictwa w szkoleniu może otrzymać stypendium w wysokości 60% kwoty zasiłku dla bezrobotnych.

pracy. W czasie stażu absolwent wykonuje zadania w wymiarze czasu obowiązującym pracownika na danym stanowisku pracy. Przysługuje mu stypendium w wysokości kwoty zasiłku podstawowego dla bezrobotnych. Pracodawca może uzyskać ze środków Funduszu Pracy zwrot kosztów wypłaconego wynagrodzenia, nagród i składki ubezpieczeniowej, jeżeli zatrudni bezrobotnego absolwenta przez okres do 12 miesięcy.

W roku 2001 został przyjęty ogólnopolski program aktywizacji zawodowej absolwentów „Pierwsza praca”. Program ten jest realizowany od 2002 r. Jego celem jest objęcie działaniami aktywizującymi wszystkich zarejestrowanych absolwentów przed upływem sześciu miesięcy od daty rejestracji. Najpopularniejszą formą aktywizacji okazały się staże absolwenckie (uczestniczyło w nich przeszło 120 tys. osób w 2003 r., według danych MGPIPS), a także refundacje z tytułu zatrudnienia absolwentów szkół wyższych oraz szkoleń. Stosunkowo mało absolwentów decyduje się otwierać własne firmy, pomimo możliwości zwolnienia z płatności składek emerytalnych do ZUS (w roku 2003 było ich tylko 2300). Niewielu absolwentów (807 osób w 2003 r.) skorzystało z kredytów absolwenckich na założenie i prowadzenie własnej działalności.

Efekty działalności podjętej w zakresie aktywizacji zawodowej absolwentów przedstawiają tab. 4 i 5. W latach 2002–2003 widoczny jest wzrost liczby bezrobotnych odbywających staże u pracodawcy. W stosunku do roku 2001, wzrost ten w roku 2002 był prawie trzykrotny, w roku 2003 zaś już pięciokrotny. Spowodowało to wzrost udziału uczestniczących w stażach w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych z 0,8–2,3% w latach 2000–2002 do 4,1% w 2003 r.

Prace interwencyjne, stosowane w praktyce polskiej od 1990 r., zaliczane są do prac subwencjonowanych. Polegają bowiem na częściowym subsydiowaniu zatrudnienia przez urzędy pracy tym pracodawcom, którzy tworzą dodatkowe miejsca pracy dla bezrobotnych. Zaleca się, aby osoby skierowane do prac interwencyjnych posiadały kwalifikacje niezbędne do ich wykonywania, co daje większą gwarancję dalszego zatrudnienia w danej firmie. Bezrobotny zatrudniony w ramach prac interwencyjnych ma status pracownika, tzn. nabiera prawa do wynagrodzenia i innych świadczeń według zasad przysługujących pracownikom danego zakładu. Okres subsydiowanego zatrudnienia wynosi od 6 do 12 miesięcy. Pracodawca, który zatrudnił bezrobotnego na okres 6 miesięcy, otrzymuje co miesiąc subsydlum 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. Prace interwencyjne pozwalają na okresową aktywizację bezrobotnych, ale także dają szansę na stałe

zatrudnienie²⁶. Pracodawca, który zatrudniał bezrobotnego po zakończeniu prac interwencyjnych przez kolejne 6 miesięcy, zawierając z nim umowę o pracę na czas nieokreślony, może otrzymać z urzędu pracy jednorazową premię w wysokości do 150% przeciętnego wynagrodzenia.

Zgodnie z ustawą z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, do udziału w pracach interwencyjnych urząd pracy będzie mógł kierować bezrobotnych, z którymi rozwiązano stosunek pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy. Dotyczy to kobiet, które ukończyły 53 lata i mężczyźni, kończących 58 lat, aby osoby te w ciągu dwóch lat uzyskały prawo do świadczeń przedemerytalnych.

Z tabeli 4 widać, że prace interwencyjne zajmowały w 2000 r. pierwsze miejsce wśród aktywnych instrumentów rynku pracy. Wyraźne zmniejszenie liczby uczestników tych prac wystąpiło w latach 2001–2002. Stanowili oni wówczas tylko 1,3–1,6% ogółu bezrobotnych. W 2003 r. prace interwencyjne podjęło przeszło dwa razy więcej osób bezrobotnych niż w roku 2002 i prawie czterokrotnie więcej niż w 2001 r. W związku z tym odsetek zatrudnionych w ramach tych prac wzrósł do 3,6% ogółu bezrobotnych.

Roboty publiczne zostały wprowadzone do praktyki polskiej w 1992 r. Ich głównym celem jest aktywizacja zawodowa długookresowo bezrobotnych, cechujących się niższym poziomem wykształcenia i brakiem kwalifikacji oraz rozwój społeczno-gospodarczy danego regionu. Powinny być organizowane głównie w ramach realizowanych na terenie gminy, powiatu, województwa, inwestycji infrastrukturalnych oraz społecznie użytecznych zadań związanych z opieką społeczną i obsługą bezrobotnych. Roboty publiczne nie mogą podważać zasad konkurencyjności na lokalnym rynku pracy. Okres ich trwania wynosi najczęściej 6 miesięcy, a nie może być dłuższy niż 12 miesięcy.

Roboty publiczne zalicza się również do prac subwencjonowanych. Powiatowy urząd pracy może refundować organizatorowi robót publicznych (np. samorządowi lokalnemu, instytucji użyteczności publicznej) część poniesionych kosztów. Przy zatrudnianiu bezrobotnych przez 6 miesięcy organizator robót otrzymuje zwrot kosztów w wysokości 50% przeciętnego wynagrodzenia wraz ze składką ubezpieczeniową. Jeżeli roboty publiczne trwają 12 miesięcy, to organizator otrzymuje co drugi miesiąc zwrot kosztów w uzgodnionej wysokości, nieprzekraczającej przeciętnego wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie. W rejonach zagrożonych bezrobociem strukturalnym organizator robót publicznych może otrzymać ponadto zwrot części kosztów rzeczowych (do 50%), jednak w kwocie nieprzekraczającej 25% przyznanych subsydiów płacowych.

Roboty publiczne tworzą miejsca pracy czasowej, czyli przyczyniają się do okresowego zatrudnienia bezrobotnych. Ich podstawową wadą są zazwyczaj

²⁶ J. Kowalski, *Efektywność prac interwencyjnych i robót publicznych*, [w:] M. Bednarski (red.), *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce. Narzędzia i instytucje*, IPiSS, Warszawa 1996.

wysokie koszty. Przemawia to za stosowaniem robót publicznych wobec tych bezrobotnych, którzy nie są w stanie sprostać wymogom współczesnej gospodarki i nie mogą znaleźć pracy pomimo różnych form pomocy. Także w krajach UE dla długookresowo bezrobotnych, bezrobotnych o bardzo niskich kwalifikacjach, powstają promowane miejsca pracy tworzone w drodze interwencji publicznej na rynku pracy, umożliwiające integrację zawodową tych osób z pierwszym rynkiem pracy.

Liczba uczestników robót publicznych w Polsce była w badanych latach nieco niższa niż w przypadku prac interwencyjnych. W latach 2000–2003 uległa niemal podwojeniu, co przyczyniło się do wzrostu udziału bezrobotnych zatrudnionych w ramach robót publicznych z 1,9 do 3,1% ogółu bezrobotnych. Ma to istotne znaczenie dla redukcji wysokiego bezrobocia długookresowego w Polsce²⁷.

Wśród aktywnych instrumentów rynku pracy najmniejszą rolę odgrywają pożyczki. Liczba osób korzystających z pożyczek była taka sama w latach 2000 i 2003 (5,3 tys. osób), a ich udział w ogólnym bezrobociu utrzymał się na poziomie 0,2%. Pożyczki mają wpływ na zmniejszenie bezrobocia przez ich wykorzystanie w celu tworzenia nowych miejsc pracy. Pożyczki dla bezrobotnych umożliwiają im podjęcie własnej działalności gospodarczej, wyzwalają ich przedsiębiorczość i służą rozwojowi małych i średnich przedsiębiorstw. Od 1 czerwca 2004 r. bezrobotni uzyskali prawo do jednorazowego otrzymania środków pieniężnych na rozpoczęcie działalności, w kwocie nie wyższej niż 500% przeciętnego wynagrodzenia, a także refundacji (do 80%) udokumentowanych kosztów pomocy prawnej, konsultacji lub doradztwa, w wysokości nieprzekraczającej jednak przeciętnego wynagrodzenia.

Pożyczki dla zakładów pracy na utworzenie dodatkowych miejsc pracy dla bezrobotnych, skierowanych tam przez powiatowy urząd pracy, dają pracodawcom szansę na rozwój ich firmy. Pożyczka ma służyć zorganizowaniu miejsc pracy w ustalonych terminach i zatrudnieniu bezrobotnych przez okres co najmniej 24 miesięcy. Okres całkowitej spłaty pożyczki nie może przekroczyć 3 lat, a w przypadku miejsc pracy w gospodarstwach rolnych wynosi 4 lata. Pożyczki dla zakładów pracy winny stanowić szczególną formę pomocy na obszarach słabo rozwiniętych gospodarczo, charakteryzujących się poziomem PKB na 1 mieszkańca niższym niż 75% średniego poziomu PKB na 1 mieszkańca w UE. W przypadku małych i średnich przedsiębiorstw, działających na tych obszarach, pożyczka nie może przekroczyć 65% kosztów inwestycji, w przypadku zaś pozostałych przedsiębiorstw – 50% kosztów inwestycji, służących zorganizowaniu nowych miejsc pracy²⁸.

²⁷ W roku 2003 (IV kwartał) udział długookresowo bezrobotnych (powyżej 12 miesięcy) w bezrobociu ogółem wyniósł 52,5%. *Bezrobocie rejestrowane, I kwartał 2004*, GUS, Warszawa 2004, s. 21, obliczenia własne.

²⁸ Art. 18, ust. 1, pkt 1 *Ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, DzU, 2003 r., nr 58, poz. 514.

4. DYNAMIKA I STRUKTURA WYDATKÓW FUNDUSZU PRACY NA AKTYWNE PROGRAMY RYNKU PRACY

Wszystkie działania podejmowane w ramach polityki rynku pracy finansowane są z Funduszu Pracy. Wielkość środków finansowych przeznaczonych na programy rynku pracy oraz struktura ich podziału decydują o skuteczności polityki rynku pracy.

Kwota wydatków z Funduszu Pracy w kolejnych latach ulegała zwiększeniu. Tendencję wzrostową wykazywał także udział wydatków Funduszu Pracy w PKB, nadal jednak należy ocenić go jako niezbyt duży (1,3% PKB w 2002 r.), zwłaszcza biorąc pod uwagę wysoką stopę bezrobocia w Polsce (według BAEŁ 19,7% w 2002 r.). W krajach OECD udział ten przeciętnie kształtuje się na poziomie ok. 3% PKB przy dużo niższej skali bezrobocia niż w Polsce. W Unii Europejskiej na programy rynku pracy przeznaczono w 2000 r. 227,3 mld USD, 2,68% PKB przy średniej stopie bezrobocia 8,0%²⁹. Dynamika realnych wydatków z Funduszu Pracy była zróżnicowana. W latach 2000–2001 wydatki te wykazywały tendencję wzrostową, która została osłabiona w 2002 r. Ponowny silniejszy ich wzrost wystąpił w 2003 r. (realnie o 16,5% w stosunku do roku 2002).

Tabela 6

Wydatki Funduszu Pracy w Polsce w latach 2000–2003

Wyszczególnienie	Rok			
	2000	2001	2002	2003
Wydatki Funduszu Pracy (w mln zł)				
– ogółem	6 945,9	8 597,2	9 972,6	11 749,8
– jako % PKB	0,97	1,1	1,3	1,4
Dynamika wydatków Funduszu Pracy (rok poprzedni = 100)				
– w cenach bieżących	121,6	123,8	116,0	117,8
– w cenach stałych	110,1	117,3	113,9	116,5

Źródło: *Informacja o rynku pracy*, MGPIPS, www.mgpiips.gov.pl; „Rocznik Statystyczny RP 2003”, s. 353 i 579; „Mały Rocznik Statystyczny Polski 2004”, [GUS, Warszawa], s. 197; obliczenia własne.

W strukturze wydatków Funduszu Pracy w całym badanym okresie dominowały wydatki na zasiłki i świadczenia przedemerytalne dla bezrobotnych. Kształtowały się one na poziomie powyżej 80%, osiągając najwyższe

²⁹ M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu...*, s. 89; *Bezrobocie rejestrowane, I–IV kwartał 2002 r.*, GUS, Warszawa 2003, s. 1. W roku 2002 przeciętna w roku stopa bezrobocia w UE-15 wynosiła 7,5% (na koniec roku 7,8%).

wartości w latach 2002–2003. Jak wiadomo, dla obu tych lat stopy bezrobocia były relatywnie wyższe niż w latach 2000–2001, stąd też zapotrzebowanie na te środki było duże. Spowodowało to, iż wydatki na aktywne programy rynku pracy absorbowwały stosunkowo niewielką część środków Funduszu Pracy.

Tabela 7

Struktura wydatków Funduszu Pracy w Polsce w latach 2000–2003 (w %)

Wyszczególnienie	Rok			
	2000	2001	2002	2003
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym:				
– zasiłki i świadczenia	82,8	84,8	89,0	85,6
– formy aktywne	11,1	7,0	5,4	8,2
– refundacja wynagrodzeń młodocianych	3,5	4,6	3,4	3,5
– pozostałe wydatki	2,6	3,5	2,2	2,6

Źródło: jak do tab. 6, obliczenia własne.

W latach 2000–2003 udział tych wydatków w Funduszu Pracy uległ zmniejszeniu o 2,9 punkta procentowego (do 8,2% w 2003 r.), pomimo że właśnie te programy mają wpływ na ograniczenie zjawiska bezrobocia. Udział wydatków na refundację wynagrodzeń młodych osób i pozostałe wydatki kształtował się na dość stabilnym poziomie (odpowiednio 3,5 i 2,6% w okresie 2000–2003).

Tabela 8

Wydatki Funduszu Pracy na programy aktywne w Polsce w latach 2000–2003

Wyszczególnienie	Rok			
	2000	2001	2002	2003
Wydatki na programy aktywne (w mln zł)				
– ogółem	767,8	604,4	539,4	969,0
– jako % PKB	0,11	0,08	0,07	0,1
– na 1 bezrobotnego w zł	284,1	194,0	167,7	305,1
w tym wydatki na (w mln):				
– szkolenia	79,5	55,5	50,8	140,0
– prace interwencyjne	150,4	156,6	93,5	235,9
– roboty publiczne	146,2	115,6	88,4	87,0
– pożyczki	120,2	67,1	68,6	–
– aktywizację absolwentów	234,4	183,5	223,7	450,0
– pozostałe	37,1	26,1	14,4	56,0

Źródło: jak do tab. 6, obliczenia własne.

W krajach Wspólnoty Europejskiej struktura wydatków na realizację polityki rynku pracy jest odmienna niż w Polsce. W 2000 r. przeciętnie 40% ogółu wydatków publicznych przeznaczały one na aktywne programy rynku pracy, a 60% na finansowanie zasiłków dla bezrobotnych i wcześniejszych emerytur³⁰. Taką strukturę wydatków z Funduszu Pracy zamierza się osiągnąć w Polsce do roku 2006.

W Polsce kwota wydatków ogółem na politykę aktywną była w kolejnych latach 2000–2002 coraz niższa i uległa zwiększeniu dopiero w 2003 r. (o 430 mln zł w stosunku do roku 2002 i o 201,2 mln zł w porównaniu z 2000 r.). Udział tych wydatków kształtował się na poziomie zbliżonym do 0,1% PKB (w krajach UE w 2000 r. udział ten wynosił 1% PKB). Biorąc pod uwagę wydatki na poszczególne formy aktywne można zauważyć, że dopiero w 2003 r. ich wielkość znacznie zwiększyła się w stosunku do wcześniejszych, badanych lat. Pewnym wyjątkiem są roboty publiczne, na które przeznaczano w kolejnych latach coraz mniej środków finansowych.

Tabela 9

Dynamika wydatków na aktywne programy rynku pracy w Polsce w latach 2000–2003, w cenach stałych, rok poprzedni = 100

Wyszczególnienie	Rok			
	2000	2001	2002	2003
Wydatki ogółem	63,4	74,6	87,7	177,7
Szkolenia	64,0	66,2	89,9	272,6
Prace interwencyjne	90,6	98,7	58,7	249,6
Roboty publiczne	63,8	74,9	75,1	97,5
Pożyczki	65,5	52,9	100,4	–
Aktywizacja absolwentów	80,1	74,2	119,7	198,9
Pozostałe	45,9	66,6	54,0	384,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z tab. 8.

Występująca w latach 2000–2002 spadkowa tendencja wydatków na programy aktywne, w warunkach szybko rosnącego bezrobocia spowodowała obniżenie poziomu tych wydatków na 1 bezrobotnego. Dlatego też zmniejszyła się liczba uczestników programów aktywnych. Wzrost środków finansowych na aktywizację bezrobotnych w roku 2003, a także na 1 bezrobotnego, doprowadził do wzrostu liczby uczestników aktywnej polityki rynku pracy,

³⁰ 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*, Katedra Ekonomii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 281.

co ma istotne znaczenie dla redukcji bezrobocia. Można zatem stwierdzić, że wzrost wydatków na aktywne programy rynku pracy powinien uwzględniać tempo wzrostu bezrobocia i być w miarę proporcjonalny, aby ograniczyć rozmiary bezrobocia.

Dane zawarte w tab. 9 potwierdzają coroczny spadek wydatków ogółem na programy aktywne w okresie 2000–2002. Występuje on także w przypadku poszczególnych programów. Pewnym wyjątkiem są wydatki na pożyczki i aktywizację zawodową absolwentów, których wzrost rozpoczął się już w 2002 r.

Dopiero w roku 2003 można zaobserwować wzrost wydatków na realizację aktywnej polityki rynku pracy, w szczególności zaś wydatków na szkolenia i prace interwencyjne. Spadek wydatków dotyczył robót publicznych, jednego z bardziej kosztownych instrumentów rynku pracy.

Znaczenie poszczególnych aktywnych programów rynku pracy w przeciwdziałaniu bezrobociu przedstawia tab. 10. Dane w niej zawarte pokazują bowiem strukturę wydatków na aktywne formy w latach 2000–2003.

Tabela 10

Struktura wydatków na formy aktywne w Polsce w latach 2000–2003 (w %)

Wyszczególnienie	Rok			
	2000	2001	2002	2003
Wydatki na formy aktywne ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym:				
– szkolenia	10,4	9,2	9,4	14,4
– prace interwencyjne	19,6	25,9	17,3	24,3
– roboty publiczne	19,0	19,1	16,4	8,9
– pożyczki	15,7	11,1	12,7	–
– aktywizacja absolwentów	30,5	30,4	41,5	46,4
– pozostałe	4,8	4,3	2,7	5,8

Źródło: jak do tab. 6, obliczenia własne na podstawie tab. 8.

W badanym okresie podstawową rolę wśród aktywnych instrumentów rynku pracy odgrywał program aktywizacji zawodowej absolwentów, na realizację którego przeznaczono relatywnie najwięcej środków finansowych (od przeszło 30 do 46,4% w 2003 r.). Drugie miejsce zajmowały prace interwencyjne. Udział wydatków na nie był stosunkowo wysoki w 2001 r. (prawie 26%) i nieco niższy w 2003 r. (24,3%). Duże znaczenie w latach 2000–2002 miały roboty publiczne. Wydatki na nie stanowiły 16–19% ogółu

wydatków na aktywne programy. Dopiero w 2003 r. udział wydatków na roboty publiczne spadł do ok. 9%.

Stosunkowo niewielką rolę wśród aktywnych instrumentów rynku pracy odgrywały szkolenia. W latach 2000–2002 udział wydatków na szkolenia w wydatkach ogółem wynosił 9–10%. Pewien wzrost tego udziału, do przeszło 14%, wystąpił w roku 2003, nadal jednak nie jest on znaczący, zwłaszcza biorąc pod uwagę istotną rolę szkoleń w zwiększaniu szans bezrobotnych na zatrudnienie. Relatywnie więcej środków finansowych niż na szkolenia przeznaczono na pożyczki (11–15% ogółu wydatków). Zainteresowanie programami pozostałymi, obejmującymi także programy specjalne, nie było zbyt duże, o czym świadczy najniższy ich udział w wydatkach aktywnych (nie przekraczający 6%)³¹.

Przeprowadzona analiza dynamiki i struktury wydatków z Funduszu Pracy skłania do sformułowania wniosku o dalszej potrzebie ekspansji aktywnych programów rynku pracy i zwiększenia roli szkoleń w strukturze wydatków na te programy. W większości krajów UE szkolenia odgrywają najważniejszą rolę wśród aktywnych programów rynku pracy. W roku 1999 przeciętnie na ten cel wydatkowano ok. 28% ogółu dostępnych środków, gdy np. w Danii i Portugalii przeszło 50%³².

Efektywność aktywnych programów w Polsce w 2001 r., mierzona liczbą ich uczestników, którzy otrzymali pracę w ciągu trzech miesięcy po ukończeniu programu, była najwyższa w przypadku aktywizacji zawodowej absolwentów (73,5%), a następnie prac interwencyjnych (67,8%) i szkoleń (48,6%). Najmniej efektywne były roboty publiczne, gdyż tylko 13% ich uczestników znalazło zatrudnienie. W 2002 r. pracę podjęło 33% bezrobotnych, którzy ukończyli szkolenie w tym roku. Wśród nich ponad 50% stanowiły osoby, które ukończyły szkolenie z zakresu BHP i obsługi rynku turystycznego³³.

5. WNIOSKI KOŃCOWE

Przeprowadzone rozważania skłaniają do sformułowania następujących wniosków:

– Znaczenie aktywnej polityki w ograniczaniu rozmiarów bezrobocia i w zmniejszaniu niedopasowań strukturalnych na rynku pracy jest po-

³¹ Programy specjalne skierowane są zwłaszcza do osób zwalnianych z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy i bezrobotnych, szczególnie zagrożonych długotrwałym bezrobociem i jego skutkami, należących do tzw. grup ryzyka. Wydatki na te programy przeznaczone są na dofinansowanie miejsc pracy u pracodawców dla tych osób, ich szkoleń, wspieranie ich działalności gospodarczej.

³² *Active Labour Market Policies Running into Trouble*, „CESifo Forum” 2000, No 3, s. 33.

³³ S. Borkowska (red.), *Polski rynek pracy wobec integracji europejskiej...*, s. 130; *Bezrobocie w 2002 r.*, MPiPS, Warszawa 2003, s. 111.

wszechnie uznawane. Znajduje to odzwierciedlenie w wielu podstawowych dokumentach UE i Polski, w opracowanych programach rządowych i regulacjach prawnych.

– Aktywna polityka rynku pracy powinna stanowić integralny element prozatrudnieniowej polityki gospodarczej państwa, co gwarantuje wyższą skuteczność działań w zakresie poprawy sytuacji na rynku pracy.

– Podmiotami decydującymi w dużym stopniu o skuteczności aktywnej polityki rynku pracy są publiczne służby zatrudnienia. Decentralizacja ich działania (od 2000 r.) daje możliwość współdziałania urzędów pracy z administracją i samorządami wojewódzkimi oraz powiatowymi, co powinno sprzyjać lepszemu rozpoznaniu potrzeb rynku pracy i podejmowaniu działań ograniczających bezrobocie. Konieczna wydaje się kontynuacja usprawnień w dziedzinie pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego oraz działalności klubów pracy, które zwiększają szanse bezrobotnych na zatrudnienie i pomagają pracodawcom znaleźć odpowiednich pracowników.

– Z doświadczeń rozwiniętych krajów europejskich wynika, że najważniejszą rolę wśród aktywnych programów rynku pracy powinny odgrywać szkolenia. Poprawa ich efektywności wymaga właściwego zaprojektowania treści i zakresu programu szkoleń, a także celowego doboru ich uczestników. Z tego punktu widzenia duże znaczenie ma współdziałanie urzędów pracy z pracodawcami i instytucjami szkolącymi.

– Stopień aktywizacji bezrobotnych w Polsce w latach 2000–2003 należy ocenić jako zbyt niski w warunkach rosnącego poziomu bezrobocia. W najlepszym z tego punktu widzenia 2003 r., uczestnicy takich aktywnych programów, jak szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, staż u pracodawcy i pożyczki, stanowili 17% ogółu bezrobotnych.

– W warunkach rosnącego bezrobocia powinno następować w miarę proporcjonalne zwiększanie nakładów finansowych na realizację polityki rynku pracy, a także ich bardziej efektywne wykorzystanie. Udział wydatków Funduszu Pracy w PKB w Polsce w latach 2000–2003 kształtował się na poziomie dość niskim (0,97–1,3%), w porównaniu z dość stabilnym udziałem, ok. 3% PKB, w krajach OECD.

– Dla zwiększenia aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych niezbędna jest zmiana struktury wykorzystania wydatków z Funduszu Pracy, której wyrazem byłoby przesunięcie znacznych środków finansowych z programów pasywnych na programy aktywne.

*Walentyna Kwiatkowska***ACTIVE LABOUR MARKET POLICY IN POLAND, 2000–2003****(Summary)**

Active labour market policy has an important role to play in the conditions of high structural unemployment in Poland. Therefore, the main aim of this paper is to evaluate the role of active labour market policy in Poland throughout the 2000–2003 period that gives consideration to its programmes, main instruments, its participants and its expenditures. In many cases, the point of departure for this evaluation will be experiences of the European Union in the respective field.